

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2020/104: «Eingeschränktes Wohnen in Gewerbe- und Industriebauten muss möglich sein » 2020/104

vom 17. Mai 2022

1. Text des Postulats

Am 13. Februar 2020 reichte Susanne Strub-Mathys die Motion 2020/104 «Eingeschränktes Wohnen in Gewerbe- und Industriebauten muss möglich sein» ein, welches vom Landrat am 11. Februar 2021 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Das in Kraft stehende Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) hält in § 23 Abs. 5 unmissverständlich fest, dass

- 1. das Erstellen von Wohnungen in Gewerbe- und Industriebauten möglich ist;*
- 2. dabei aber bestimmte Bedingungen zu berücksichtigen sind.*

Auszug aus dem Raumplanungs- und Baugesetz (RBG)

§ 23 Abs. 5: «In den Gewerbe- und Industriezonen sind ausschliesslich Wohnungen für Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber, für standortgebundenes und in beschränktem Umfang für betriebseigenes Personal zugelassen. Ausnahmsweise können zeitlich befristete provisorische Unterkünfte im Zusammenhang mit grösseren Bauvorhaben bewilligt werden. »

Von den zuständigen Behörden wird diesen eindeutigen Bestimmungen unverständlicherweise seit einigen Jahren keinerlei Beachtung mehr geschenkt, indem sie in Gewerbe- und Industriebauten in den entsprechenden Zonen schlicht und einfach praktisch gar keine Wohnungseinbauten mehr zulassen. Die zuständigen Behörden berufen sich bei dieser Handlungsweise auf ein vom Baselbieter Kantonsgericht am 16. März 2016 gefälltes Urteil.

Gemäss den Behörden verfüge das vorgenannte Urteil in seinem Ergebnis ganz klar ein faktisch totales Verbot jeglichen Wohnens in Gewerbe- und Industriebauten. Bewilligungsfähig seien nur noch sogenannte «betriebsnotwendige» Wohnungen. Zur Erlangung einer solchen Betriebsnotwendigkeit sei der «positive funktionale Zusammenhang zwischen der Wohnnutzung und dem Zonenzweck (in den Gewerbebezonen Gewerbe und Industrie) nachzuweisen».

In der Beantwortung der Interpellation 2018/1015 «Wohnen in der Gewerbezone» von Christoph Buser wird unter Zuhilfenahme des vorstehenden Zitats in der Schlussfolgerung festgestellt: «In diesem Sinne steht weniger eine grundsätzlich restriktive Haltung im Vordergrund als vielmehr eine konsequente Anwendung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften und die Verfolgung rechtswidriger Zustände».

Die dargestellte, gelebte Praxis widerspricht dem durch die in Kraft stehende gesetzliche Regelung gegebenen Ermessensspielraum. Sie ist zu restriktiv und verhindert volkswirtschaftlich und gesellschaftlich erwünschte Positiveffekte. Sie widerspricht den bundesgesetzlich verlangten Zielen des verdichteten Bauens, der Einschränkung der Zersiedelung und der unnötigen Inanspruchnahme von weiterem Bauland. Verhindert werden im weiteren auch positive energetische Effekte, indem effiziente und ressourcenschonende Zusammenspiele von benötigter Prozessenergie und Energiebedarf im Wohnbereich bzw. Deckung desselben durch Energie-Rückgewinnungen oder Energie Kopplungen verunmöglicht werden.

Es braucht deshalb eine klare Gesetzesbestimmung, die das Wohnen in den Gewerbe- und Industriezonen unmissverständlich zustimmend, hinsichtlich der Bewilligungspraxis eindeutig und betreffend allfälligen Missbrauchs vollzugstauglich regelt.

Der Regierungsrat wird eingeladen, die relevanten Bestimmungen im RBG so anzupassen, dass in den Gewerbe- und Industriezonen im Grundsatz in jedem Fall eine Wohnung pro Baute bewilligt wird mit der Einschränkung, dass diese nur von Grund-/Liegenschaftseigentümern mit Miethoheit, Betriebsinhabern, Betriebsteilhabern mit Mehrheitsanteil oder in beschränktem Rahmen von betriebseigenem Personal bewohnt werden darf.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Einleitende Bemerkungen

Die Motion 2020/104 von Susanne Strub wurde am 13. Februar 2020 eingereicht. Sie wurde vom Landrat am 11. Februar 2021 als Postulat dem Regierungsrat überwiesen. Seit dem wegweisenden Kantonsgerichtsurteil betreffend die Unzulässigkeit nicht betriebsbedingter Wohnnutzung in Gewerbebezonen vom 16. März 2016 ([KG-Urteil 810 15 148 vom 16.3.2016](#)) waren zum Zeitpunkt der Überweisung des Postulats bereits fünf Jahre vergangen.

Das Kantonsgericht nahm 2016 zu den damals strittigen Nutzungen in einem konkreten Fall Stellung und bekräftigte, dass eine restriktive Praxis des § 23 Abs. 5 RBG vollkommen korrekt und im Sinne des Gesetzgebers ist. Auszugsweise nachfolgend nochmals die Erwägungen des Kantonsgerichts:

«Der Zweck besonderer Gewerbe- und Industriezonen liegt darin, einerseits Wohnzonen vor Immissionen zu schützen und andererseits dem Gewerbe und der Industrie eine möglichst ungehinderte Entfaltung bei intensiver baulicher Ausnutzung und entsprechender Immissionstoleranz zu gewährleisten (vgl. ausdrücklich § 23 Abs. 4 RBG und § 27 ZRS, welcher auch keinerlei Einschränkungen hinsichtlich der maximalen Bebauungs- und Ausnützungsziffer enthält). Aufgrund dieser Zweckbestimmung besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, die Anzahl der Wohnungen in den Gewerbe- und Industriezonen zu beschränken. Die nutzungsplanerischen Vorgaben weisen klar aus, dass es sich bei einer Wohnnutzung in der Gewerbezone grundsätzlich um eine zonenwidrige Nutzung handelt, die verboten ist. Die vermehrte Wohnnutzung in der Gewerbezone würde zu Nutzungskonflikten führen, welche die sorgfältige Nutzungsplanung gerade zu verhindern versucht. Die in § 23 Abs. 5 RBG vorgesehene Möglichkeit in der Gewerbezone auch Wohnungen zu erstellen, stellt demnach eine gesetzlich vorgesehene Ausnahme dar, die restriktiv auszulegen ist. Für eine restriktive Auslegung spricht im Übrigen auch Art. 22 RPG.... Die Wohnnutzung ist in reinen Gewerbebezonen folglich zulässig, sofern sie betriebsnotwendig ist, d.h. in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Gewerbe steht (ebenso WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 22 N 36).

(...) Den Vorinstanzen ist beizupflichten, dass beim Bestehen verschiedener Gewerbebetriebe in einem Gebäude nicht für jeden Betrieb eine Wohnung für den Betriebsinhaber erstellt werden kann. Andernfalls könnten zahlreiche Wohnungen in der Gewerbezone erstellt werden, und die Gewerbezone könnte im Ergebnis zweckentfremdet werden. Eine grössere Zahl von Wohnungen in einer Gewerbezone mit den entsprechenden Immissionen ist unter wohngygienischen Gründen

nicht zu begrüssen. Durch ein Zulassen von Wohnnutzungen würde die ungehinderte Entfaltung von Betrieben, für welche die Gewerbezone ja gerade vorgesehen ist, erheblich eingeschränkt. Sodann ist zu befürchten, dass die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum in der Gewerbezone zu einem Anstieg der Landpreise führen könnte, wodurch die durch die Nutzungsplanung angestrebte Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen gefährdet werden könnte. Die Einschränkung der Wohnnutzung erweist sich damit als sinnvoll und auch als zeitgemäss, zumal dadurch die Ansiedlung von Gewerbe unterstützt wird bzw. dadurch sichergestellt werden kann, dass die gewerbliche Nutzung nicht durch die Wohnnutzung verdrängt wird. Sofern einem Betriebsinhaber die Erstellung einer Wohnung in seinem Betrieb bewilligt wurde, sind somit die Voraussetzungen für den Bau einer zusätzlichen Wohnung für betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal nur in Ausnahmefällen erfüllt. In der Regel kann der Betriebsinhaber dann selbst die entsprechenden Aufgaben erfüllen, so dass eine zusätzliche Wohnung für betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal gar nicht mehr nötig ist. Umgekehrt rechtfertigt sich in aller Regel die Bewilligung einer Wohnung für Betriebsinhaber nicht, sofern bereits eine Wohnung für betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal vorhanden ist. Eine restriktive Auslegung von § 23 Abs. 5 RBG, wonach im Grundsatz nur eine Wohnung pro Gebäude bewilligt wird (sei es als Abwärts- oder Betriebsinhaberwohnung) und insbesondere für jede weitere begehrte Wohnnutzung (und damit auch für weitere Betriebsinhaberwohnungen) ein klarer Bedarfsnachweis verlangt wird, ist demgemäss nicht zu beanstanden.»

2.2. Erläuternde Ausführungen

Weder vor noch nach dem Urteil verweigerte das Bauinspektorat grundsätzlich und prinzipiell die Bewilligung für betriebsnotwendige Wohnungen. Ein totales Bewilligungsverbot, so wie es die Postulantin im Postulatstext darstellt, bestand zu keinem Zeitpunkt. Richtig ist hingegen, dass nach dem Urteil wieder vermehrt und in konsequenter Umsetzung der Erwägungen des Kantonsgerichtsurteils ein Bedarfsnachweis zur Darlegung des funktionalen Zusammenhangs zwischen den beantragten Wohnnutzungen und der deklarierten Betriebstätigkeit verlangt und geprüft wurde. Die restriktive Anwendung des Ermessensspielraums war die unmittelbare Folge des offensichtlichen Missbrauchs der ursprünglich «guten (= toleranten) Praxis» des Bauinspektorats. Insbesondere in den Jahren vor dem Urteil verstärkte sich nämlich der Trend hin zur Erstellung von «Gemeinschaftsgewerbegebäuden», in denen sich jeweils mehrere Gewerbetreibende mit ihren Unternehmen einmieteten. In diesen «Gemeinschaftsgewerbegebäuden» beanspruchten jeweils mehrere Unternehmen eine betriebsnotwendige Wohnung für sich. Verschiedentlich wurde daher im Bewilligungsprozess vom Grundsatz «eine Wohnung pro Gewerbegebäude» bei ausreichender Begründung abgewichen. Diese liberale Bewilligungspraxis wurde in Einzelfällen ausgenutzt und es kam zu Falschdeklarationen und zu Fremdvermietungen an Dritte. Dieser Missbrauch gipfelte schliesslich in besagtem Kantonsgerichtsurteil. Dem Regierungsrat ist es wichtig, eine ausgewogene Bewilligungspraxis zu stützen, welche auch die anderen berechtigten Interessen der Gewerbetreibenden, nämlich zum Beispiel an günstigen Gewerbeflächen, einem reduzierten Immissionsschutz für eine ungehinderte gewerbliche Nutzung und einer ungehinderten Entfaltung des Gewerbes in den dafür vorgesehenen Nutzungszonen berücksichtigt.

Dem Regierungsrat und dem Bauinspektorat ist durchaus bewusst, dass berechnete Interessen an einer Wohnnutzung in Gewerbegebäuden bestehen können. In diesem Sinne wurden sowohl vor dem Kantonsgerichtsurteil als auch nach dem Urteil Wohnungen in Gewerbegebäuden bewilligt. Als Lehre aus dem Urteil wurde und wird jedoch nicht mehr jede Bedarfserklärung unkritisch entgegengenommen und darauf vertraut, dass die Nutzung gesetzeskonform stattfinden wird. Die Beurteilung des funktionalen Zusammenhangs zwischen Wohnnutzung und Betriebsnotwendigkeit findet in Anwendung der Ausführungen des kantonsgerichtlichen Urteils statt und es wird konsequent ein nachvollziehbar begründeter Nachweis verlangt. Hierzu können Nachweise über die Art des Betriebes, plausible Darlegungen allfällig notwendiger Überwachungsfunktionen, Arbeitsverträge über Hauswartungen, etc. vorgelegt werden. Das Bauinspektorat prüft nach objektiven Kriterien, ob eine Überwachungs- oder Aufsichtsfunktion tatsächlich angebracht erscheint. 24h-Pikett-Dienste, Produktionsgrossanlagen, 24h-Schichtbetriebe, Laborgebäude, grosse Mehrfachgewer-

begebäude mit zentraler Hauswartung, umfangreiche Betriebsareale etc. können die Wohnsitznahme des Betriebsinhabers oder standortgebundenen Personals objektiv als geboten erscheinen lassen. Seit dem Urteil wurden bereits wieder etliche Baugesuche für Gewerbegebäude mit Wohnnutzung in Gewerbezonem nach § 23 Abs. 5 RBG bewilligt. Nachfolgend eine nicht abschliessende Aufzählung von bewilligten Gesuchen:

0395/2016 Gebäudeaufstockung für Wohnung in Laufen
 0183/2017 Anbau und Aufstockung Gewerbegebäude (Wohnung) in Reinach
 1470/2017 Wohnungseinbau in Gewerbeliegenschaft in Nenzlingen
 1945/2017 Bürogebäude mit Wohnung in Diepfingen
 1151/2017 Gewerbegebäude mit Wohnung in Zwingen
 1309/2018 Gewerbegebäude mit Betriebswohnung/Autoeinstellhalle in Hölstein
 1268/2018 Zweckänderung: alt Büro in neu Wohnung in Duggingen
 1302/2018 Gewerbegebäude mit Betriebswohnung in Allschwil
 1647/2019 Umbau und Erweiterung Autohalle/Autowerkstatt mit Tiefgarage und Betriebswohnung in Läuelfingen
 1094/2021 Betriebsgebäude mit Lager, Büro, Wohnung und Autoeinstellhalle in Duggingen
 2212/2021 Gewerbegebäude mit Betriebswohnung und Autoeinstellhalle in Muttenz
 1245/2021 Gewerbegebäude mit Betriebsleiterwohnung in Ziefen
 1706/2021 Gewerbegebäude mit Betriebswohnung in Niederdorf
 1841/2021 Zweckänderung: alt Bürogebäude in neu Wohnung in Tecknau

Das Raumplanungs- und Baugesetz erlaubt der Baubewilligungsbehörde, die für eine Baubewilligung erforderlichen Auflagen, die grundstücksbezogen mit der Baubewilligung verbunden sind, im Grundbuch anmerken zu lassen (§129 Abs. 4 RBG). Zur Absicherung der zonenkonformen Wohnnutzung kann das Bauinspektorat verlangen, dass neben den entsprechenden Nachweisen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Bewilligungserteilung mit dem Eintrag einer entsprechenden Anmerkung im Grundbuch auf der betroffenen Parzelle verknüpft wird. Mit der grundbuchlichen Anmerkung wird sichergestellt, dass zum Beispiel eine Ablösung der Wohnung von der übrigen betrieblichen Nutzung des Gebäudes durch Umwandlung in Stockwerkeigentum und ein nachfolgender Verkauf an Dritte mit zonenwidriger Nutzung ausgeschlossen wird oder eben nur zu zonenkonformen Wohnzwecken stattfinden kann.

Das Bauinspektorat ist verpflichtet, jedes Baugesuch objektiv und unvoreingenommen auf seine Bewilligungsfähigkeit hin zu prüfen. Ein Missbrauch wird nicht per se vermutet, aber es ist die Aufgabe der Bewilligungsbehörde, die Gesuche eingehend auf die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben zu prüfen und die Einhaltung der Bestimmungen durch geeignete Auflagen und Bedingungen sicherzustellen.

Nicht gefolgt werden kann der Motionärin in ihrer Ansicht, dass mit einer weitgehend liberalen Bewilligungspraxis von Wohnraum in Gewerbezonem das verdichtete Bauen und das *«effiziente und ressourcenschonende Zusammenspiel von benötigter Prozessenergie und Energiebedarf im Wohnbereich bzw. Deckung desselben durch Energie-Rückgewinnungen oder Energie Kopplungen»* ermöglicht werden soll. Hierzu hält der Regierungsrat fest, dass die untergeordnete Wohnnutzung in Gewerbegebäuden zwar durchaus einen auf die jeweilige Liegenschaft bezogenen positiven Synergieeffekt haben kann, ein massgeblicher Einfluss auf die gesamthafte Siedlungsentwicklung und die Erreichung der energetischen Ziele aber nicht im Vordergrund stehen kann. Die Sonderregelung des § 23 Abs. 5 RBG soll aus den bereits erwähnten Gründen ein Ausnahmetatbestand bleiben. Das verdichtete Bauen soll in erster Linie und mit grosser Wirkung innerhalb der ausgeschiedenen Wohnzonen umgesetzt werden. Als Ausnahmetatbestand bleibt die Einzelfallbeurteilung vorbehalten.

2.3. Zusammenfassung:

Der Regierungsrat hat hiermit dargelegt, dass die Praxis des Bauinspektorates grundsätzlich nicht dermassen restriktiv ist, dass gar keine Wohnungen in Gewerbezonem mehr zugelassen sind. Die

Bewilligungspraxis des Bauinspektorats war immer konsistent: Wohnungen in Gewerbegebäuden wurden bewilligt, sofern sie den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Eine Wohnung pro Gebäude entsprach immer der Praxis des Bauinspektorats, wenn ein Bedarfsnachweis beigebracht wurde. Wohnungen mit den entsprechenden objektiven Nachweisen der Betriebsnotwendigkeit auf Grundlage von § 23 Abs. 5 RBG werden auch weiterhin bewilligt. Nach dem besagten Kantonsgerichts-urteil wurde und wird lediglich der Bedarfsnachweis genauer anhand der vom Gericht aufgestellten Kriterien geprüft. Ein dem KG-Urteil nachfolgender Entscheid der Baurekurskommission ergänzte für einen bestimmten Anwendungsfall ein zusätzliches Kriterium, wie in solchen Fällen der Begriff der «Betriebsnotwendigkeit» auszulegen ist.

Der Regierungsrat stellt mit vorliegendem Bericht fest, dass die Anliegen der Motionärin bereits heute mit der geltenden gesetzlichen Grundlage von § 23 Abs. 5 RBG und der bestehenden Anwendungspraxis des Bauinspektorats erfüllt werden. Eine Anpassung der Norm erscheint daher nicht notwendig.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/104 «Eingeschränktes Wohnen in Gewerbe- und Industriebauten muss möglich sein» abzuschreiben.

Liestal, 17. Mai 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich