Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.771/2001
1P.773/2001 /zga

Urteil vom 5. Mai 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident, Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Bochsler, Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
1P.771/2001
X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Gunter Blickle, Löwenstrasse 25, 8001 Zürich,

und

1P.773/2001
Y._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Robert Hadorn, Stockerstrasse 39, 8027 Zürich,

gegen

Stadt Zürich, vertreten durch die Bausektion der Stadt Zürich, Badenerstrasse 141, Postfach, 8021 Zürich,
Baurekurskommission I des Kantons Zürich, Neue Börse, Selnaustrasse 32, 8001 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Gegenstand
Art. 8, 9, 26, 27 und 29 BV
(Baubewilligung und Beseitigungsbefehl),

Staatsrechtliche Beschwerden gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Oktober 2001.

Sachverhalt:
A.
X._____ ist Eigentümerin des Gebäudes Vers. Nr. — an der Z._____strasse in Zürich. In den zuvor als Büro und Labor genutzten Räumlichkeiten bietet die Mieterin Y._____ seit 8. September 1995 im 1. Obergeschoss und zudem seit etwa Mai 1999 auch im 2. Obergeschoss ausschliesslich sexgewerbliche Dienstleistungen an. Am 19. Juli 2000 verweigerte die Bausektion der Stadt Zürich der Mieterin die nachträgliche baurechtliche Bewilligung für diese eigenmächtig vorgenommene Nutzungsänderung. Zugleich befahl sie ihr und der Grundeigentümerin, den rechtmässigen Zustand bis spätestens drei Monate ab Rechtskraft des Beschlusses wiederherzustellen.

Gegen den Beschluss der Bausektion erhoben X._____ und Y._____ Rekurs an die Baurekurskommission I des Kantons Zürich und beantragten insbesondere, die vorgenommene Nutzungsänderung sei zu bewilligen. Die Baurekurskommission hiess die Rekurse insoweit teilweise gut, als sie die Wiederherstellungsanordnung für das 1. Obergeschoss betrafen. Im Übrigen wurden die Rechtsmittel abgewiesen.

Gegen den Entscheid der Baurekurskommission I erhoben sowohl die Stadt Zürich als auch X._____ und Y._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Während die Stadt Zürich beantragte, der angefochtene Rekursentscheid sei teilweise aufzuheben und der Beschluss der Bausektion sei wiederherzustellen, stellten X._____ und Y._____ den im Wesentlichen übereinstimmenden Antrag, der Entscheid der Baurekurskommission sei insofern aufzuheben, als der Rekurs abgewiesen worden sei. Demgemäss sei der Beschluss der Bausektion auch bezüglich der Räume im 2. Obergeschoss aufzuheben und die Stadt Zürich anzuweisen, die baurechtliche Bewilligung für die Einrichtung von sexgewerblichen Salons im 1. und 2. Obergeschoss zu erteilen. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde der Stadt Zürich gut und stellte den Beschluss der Bausektion wieder her, soweit ihn die Baurekurskommission I aufgehoben hatte. Die Beschwerden von X._____ und Y._____ wies es ab.

B.

Mit separaten Eingaben vom 10. Dezember 2001 erheben X._____ (Verfahren 1P.771/2001) und Y._____ (Verfahren 1P.773/2001) gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2001 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV), der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV), und Y._____ zusätzlich wegen Verletzung des Gebots rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV). Die Beschwerdeführerinnen beantragen übereinstimmend, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Akten seien zur neuen Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

C.

Die Baurekurskommission verzichtet auf eine Stellungnahme zu den Beschwerden. Die Bausektion der Stadt Zürich schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Verfahrensbeteiligten erhielten Gelegenheit, sich in einem zweiten Schriftenwechsel zur Streitsache zu äussern.

D.

Mit Präsidialverfügung vom 23. Januar 2002 wurde den beiden Beschwerden auf Antrag der Beschwerdeführerinnen hin aufschiebende Wirkung beigelegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die beiden staatsrechtlichen Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid, betreffen den gleichen Sachverhalt und lauten inhaltlich weitgehend gleich. Aus prozessökonomischen Gründen sind sie deshalb zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu erledigen (BGE 122 II 367 E. 1a).

2.

Die Beschwerdeführerinnen sind nach Art. 88 OG zur Beschwerdeführung berechtigt, soweit sie durch den angefochtenen Entscheid in ihren aktuellen und rechtlich geschützten Interessen betroffen sind. Planungsrechtliche Eigentumsbeschränkungen - wie das hier umstrittene Verbot, die Liegenschaft sexgewerblich zu nutzen - richten sich in erster Linie an die betroffene Eigentümerin. Diese ist daher befugt, eine Verletzung der von ihr angerufenen Grundrechte zu rügen. Verfügungsadressatin und vom Beseitigungsbefehl unmittelbar betroffen ist zudem auch die Mieterin. Sie ist daher ebenfalls zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert, soweit sie sich bezüglich des beanstandeten Eingriffs im Geltungsbereich der angerufenen Grundrechte befindet. Das trifft ohne weiteres für die Rügen der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV) und des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) zu. Da die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) auch den Besitz schützt und das Sexgewerbe grundsätzlich unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) steht, kann sie sich auch auf diese Grundrechte berufen (BGE 120 Ia 120 E. 1b; 105 Ia 43 E. 1c S. 46, je mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1P.191/1997 vom 26.
November 1997, E. 1b).

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind grundsätzlich erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die beiden Beschwerden ist daher unter dem Vorbehalt einzutreten, dass die Rügen gehörig begründet sind und das Novenverbot respektiert wird (Art. 86 Abs. 1 und 90 Abs. 1 lit. b OG).

3.

Die Beschwerdeführerinnen beanstanden die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV. Diese Rüge prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (BGE 126 I 19 E. 2a S. 21 f.).

Aus der Garantie des rechtlichen Gehörs ergibt sich der Anspruch, dass die Behörde die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig und ernsthaft prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Folge dieser Prüfungspflicht ist insbesondere die behördliche Begründungspflicht. Die Begründung eines Verwaltungsakts oder eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Das ist nur möglich, wenn sich sowohl die Betroffenen als auch die Rechtsmittelinstanzen über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung, mit jedem rechtlichen Einwand und mit jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 mit Hinweisen).
3.1 Die Beschwerdeführerinnen kritisierten vor Verwaltungsgericht, Art. 24c Abs. 3 der kommunalen Bau- und Zonenordnung in der Fassung vom 24. November 1999 (BZO 1999), der sexgewerbliche Salons in Gebieten mit einem Wohnanteil von mindestens 50% nicht zulasse, verletze die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, es sei im Lichte dieser Grundrechte nicht zu beanstanden, dass Sexsalons nach dieser ausdrücklichen Vorschrift schon bei einem Wohnflächenanteil von 50% untersagt seien und nicht - wie nach der früheren Praxis - bei einem solchen Anteil von über 50%. Denn nach wie vor stünde ein erheblicher Teil des Stadtgebiets für derartige Etablissements offen. Im Übrigen würden die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung von Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 fehlen. Die Beschwerdeführerinnen behaupten, es fehle an einer Begründung, warum die genannten Verfassungsrechte nicht verletzt seien bzw. warum eine akzessorische Überprüfung unzulässig sei.

Das Verwaltungsgericht hat die fehlenden Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung von Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 unter Hinweis auf die einschlägige Literatur verneint (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 19 N. 27 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Diese Begründung ist zwar knapp, doch ergeben sich daraus die Entscheidgründe mit hinreichender Klarheit. Die Beschwerdeführerinnen konnten den Entscheid denn auch sachgerecht anfechten. Somit wurde der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht verletzt. Ob sich das Verwaltungsgericht von zutreffenden Überlegungen leiten liess, ist nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern des materiellen Rechts. Soweit die Feststellung des Verwaltungsgerichts kritisiert wird, wonach immer noch ein erheblicher Teil des Stadtgebiets für Etablissements der vorliegenden Art offen stehe, beschlägt dies nicht das rechtliche Gehör, sondern die Sachverhaltsfeststellung.
3.2 Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird auch insoweit geltend gemacht, als sich das Verwaltungsgericht nicht mit der Argumentation auseinandergesetzt habe, wonach sich die Liegenschaft angesichts der Immissionen nicht für Wohnzwecke eigne. Diese Kritik ist schon allein deshalb unbegründet, weil die Eingaben an das Verwaltungsgericht keine derart absolute Aussage enthalten. Es wurde dort vielmehr behauptet, das Wohnen sei kaum zumutbar. Im Übrigen begründete das Verwaltungsgericht seine gegenteilige Auffassung hinreichend.
3.3 Die Grundeigentümerin behauptet sodann, sie habe unter Hinweis auf eine Auskunft der Baupolizei im Jahre 1995 und die damalige Situation stets geltend gemacht, dass für den Wechsel vom Werbebüro zum diskreten und stillen Sexsalon kein Baugesuch und damit auch keine Baubewilligung notwendig gewesen sei. Zu diesem für den Vertrauensschutz und die Bestandesgarantie wesentlichen Argument nehme der angefochtene Entscheid überhaupt nicht Stellung, so dass auch diesbezüglich der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt sei. Zur Untermauerung dieser Behauptung wird auf den Entscheid der Baurekurskommission hingewiesen.

Es ist zutreffend, dass die formelle Bewilligungspflicht Gegenstand des Rekursverfahrens war. Dabei erwog die Baurekurskommission, dass dieser Frage nicht weiter nachzugehen sei, nachdem die Mieterin ein Gesuch um eine baurechtliche Bewilligung eingereicht habe und ein entsprechendes Bewilligungsverfahren durchgeführt worden sei. Im Gegensatz zum Rekursverfahren wurde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Bewilligungsbedürftigkeit des Sexsalons nicht mehr bestritten. Es wird somit auch diesbezüglich zu Unrecht eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gerügt.
4.
Auch die Mieterin macht geltend, sie habe eine Bewilligungspflicht mangels relevanter Nutzungsänderung stets

bestritten. Aus dem (nachträglich) eingereichten Baubewilligungsgesuch könne nicht geschlossen werden, dass eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung bzw. eine andere Nutzung im Sinne von § 357 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) vorliege.

Die Behauptung, die Nutzungsänderung sei nicht bewilligungspflichtig, ist unzutreffend. Sie lässt sich insbesondere nicht auf Erwägung 4 des Entscheids der Baurekurskommission vom 26. Januar 2001 abstützen. Danach hat einzig die Grundeigentümerin eine Bewilligungspflicht mangels relevanter Nutzungsänderung bestritten, nicht aber die Mieterin. Etwas anderes ergibt sich denn auch nicht aus ihrer Rekursschrift. Auch im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bestritt die Mieterin die Bewilligungspflicht nicht. Es handelt sich hierbei somit um eine erstmals vor Bundesgericht aufgestellte Behauptung. Neue tatsächliche Vorbringen sind im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde - abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmen - nicht zulässig (BGE 128 I 354 E. 6c S. 357 mit Hinweisen). Auf die erwähnte Behauptung ist daher nicht weiter einzugehen.

5.

Die Beschwerdeführerinnen beanstanden teilweise die verwaltungsgerichtlichen Sachverhaltsfeststellungen. Im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde ist das Bundesgericht grundsätzlich an die Sachverhaltsfeststellungen der kantonalen Behörden gebunden. Es kann daher nur prüfen, ob die Feststellungen, welche im kantonalen Verfahren bezüglich des rechtlich relevanten Sachverhalts gemacht wurden, willkürlich erfolgten (BGE 128 I 177 E. 2.2 S. 183 mit Hinweis).

Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid wegen Missachtung des Willkürverbots nur auf, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dabei genügt es nicht, dass die Begründung unhaltbar ist, der Entscheid muss sich vielmehr im Ergebnis als willkürlich erweisen (BGE 127 I 38 E. 2a S. 41, 60 E. 5a S. 70, je mit Hinweisen).

5.1 Die Beschwerdeführerinnen machen zunächst geltend, die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass nach wie vor ein erheblicher Teil des Stadtgebiets für sexgewerbliche Etablissements zur Verfügung stehe, sei offensichtlich unzutreffend. Bei Berücksichtigung sämtlicher Zonen mit einem Wohnanteil von 50 oder mehr Prozent gemäss der BZO 1999 verblieben nur etwa 5 bis 10% des bebauten Stadtgebiets, in welchen noch sexgewerbliche Salons bewilligt werden könnten.

Die Bausektion der Stadt Zürich hält den Behauptungen der Beschwerdeführerinnen zu Recht entgegen, dass sexgewerbliche Betriebe ausser in Wohnzonen mit einem Wohnanteil unter 50% auch in Industriezonen mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben zulässig sind. Zudem ist das Bedürfnis nach derartigen Betrieben im Vergleich zu den andern Nutzungsbedürfnissen in der Stadt Zürich von untergeordneter Bedeutung. Das Verwaltungsgericht durfte daher willkürfrei feststellen, dass für sexgewerbliche Betriebe weiterhin ein erheblicher Teil des Stadtgebiets zur Verfügung steht.

5.2 Die Grundeigentümerin kritisiert zudem, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht ausgeführt, dass es noch andere Wohnlagen in Zürich mit unzumutbaren Wohnqualitäten gebe. Eine derartige Feststellung hat das Verwaltungsgericht jedoch nicht getroffen. Vielmehr hielt es fest, dass zahlreiche Wohnlagen in der Stadt Zürich eine ähnliche Verkehrslärmbelastung wie an der Ecke Z._____strasse aufweisen würden. Von unzumutbarer Wohnqualität ist hierbei keine Rede. Im Übrigen wird in der Beschwerde nicht substanziiert, inwiefern diese Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts offensichtlich falsch sein soll. Auf diesen Beschwerdepunkt ist daher nicht einzutreten (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).

6.

Die Beschwerdeführerinnen rügen in verschiedener Hinsicht eine Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 26 und 27 BV).

6.1 Eigentumsbeschränkungen halten vor der Verfassung stand, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse erfolgen und verhältnismässig sind (Art. 36 in Verbindung mit Art. 26 BV; BGE 128 I 327 E. 4.1 S. 337 f.; 125 II 129 E. 8 S. 141, je mit Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung trifft die Unterstellung einer Liegenschaft unter einen Wohnanteilsplan weder den Eigentümer noch den Mieter besonders schwer (BGE 115 Ia 378 E. 3b/bb S. 380; Urteil des Bundesgerichts 1P.191/1997 vom 26. November 1997 E. 2a). Die hierfür als Grundlage herangezogene kantonale und kom-

munale Gesetzgebung ist daher auf Willkür hin zu prüfen (BGE 124 II 538 E. 2 S. 540 f. mit Hinweisen). Grundsätzlich frei zu prüfen ist dagegen, ob die Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, wobei sich das Bundesgericht bei der Beurteilung lokaler Gegebenheiten, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, sowie bei ausgesprochenen Ermessensfragen eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (BGE 119 Ia 348 E. 2a S. 353, 445 E. 3c S. 451; 119 Ib 254 E. 2b S. 265, je mit Hinweisen). Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, d.h. den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen, steht (BGE 128 I 3 E. 3e/cc S. 15 mit Hinweisen).
6.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, aBV), die auch auf die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV anwendbar ist, steht eine raumplanerisch bedingte Massnahme, die zu einer Einschränkung der gewerblichen Betätigungsmöglichkeit führt, nicht im Widerspruch zu diesem Grundrecht, es sei denn, es würde unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt oder die Handels- und Gewerbefreiheit würde durch die in Frage stehende Massnahme ihres Gehalts entleert (Urteile des Bundesgerichts 1P.191/1997 vom 26. November 1997 E. 2c; 2P.270/1996 vom 21. März 1997 in Pra 86/1997 Nr. 101 S. 545, E. 3e; BGE 119 Ia 378 E. 4b S. 381; 110 Ia 167 E. 7b/bb S. 174; 102 Ia 104 E. 5a S. 116). Entsprechende Behauptungen, die den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG entsprechen würden, lassen sich den Eingaben der Beschwerdeführerinnen nicht entnehmen. Ihrer Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit kommt unter diesen Umständen keine selbständige Bedeutung zu.
7.
Es ist unbestritten, dass die Zweckänderung im 1. und 2. Obergeschoss von Büros bzw. Büros/Labor in sexgewerbliche Salons ohne Bewilligung erfolgte. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Bauten, die ohne Bewilligung errichtet wurden, grundsätzlich zu beseitigen. Der Abbruch trotz fehlender Baubewilligung kann jedoch unterbleiben, wenn die Baute materiell nicht baurechtswidrig ist und nachträglich bewilligt werden kann. Bei der Prüfung der Frage, ob eine baurechtliche Bewilligung bei rechtzeitiger Einreichung des Gesuchs hätte erteilt werden können, ist grundsätzlich auf den Rechtszustand abzustellen, der im Zeitpunkt der Errichtung einer Baute galt. Eine Ausnahme rechtfertigt sich, wenn bei der Beurteilung einer Abbruchverfügung milderes Recht gilt, nach welchem die Baute zulässig wäre (BGE 123 II 248 E. 3a/bb S. 252 mit Hinweis).
7.1 Die Baurekurskommission hält in ihrem Entscheid fest, dass das streitbetroffene Grundstück nach der Ersatzbauordnung der kantonalen Baudirektion vom 9. Mai/7. Dezember 1995 (BD-BZO 1995) in der Wohnzone W4 mit einem Mindestwohnanteil von 60% liege. Dieser Mindestwohnanteil werde klarerweise unterschritten. Der vom Gemeinderat der Stadt Zürich am 7. Juni 2000 festgesetzte Teil III der noch nicht in Kraft getretenen Revisionsvorlage der kommunalen Bau- und Zonenordnung 1999 (BZO 1999) weise die Liegenschaft der Quartiererhaltungszone II mit einem Wohnanteil von 50% zu. Der Wechsel von der bisherigen Büronutzung zu einem sexgewerblichen Salon der "gehobenen Luxusklasse" stelle keine wesentliche Änderung der bisherigen, in ihrem Bestand geschützten Nichtwohnnutzung dar. Weiter führte die Baurekurskommission aus, Bordelle und Massagesalons seien nach einem Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts vom 24. Januar 1997 in Zonen mit einem Wohnanteil von über 50% wegen der mutmasslich anfallenden ideellen Immissionen zonenfremd. Davon sei auch vorliegend auszugehen, weshalb die umstrittene Bewerbung als neue Abweichung von Vorschriften im Sinne von § 357 Abs. 1 PBG zu gelten habe. Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 verlange zwar nur noch
einen Wohnanteil von 50%, schliesse aber sexgewerbliche Salons und vergleichbare Einrichtungen aus. Die Nutzungsänderung sei somit mit dem materiellen Recht nicht vereinbar.

Es sei daher zu prüfen, ob der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden müsse. Dabei hielt die Baurekurskommission zunächst fest, dass zur Zeit der Zweckänderung im 1. Obergeschoss anfangs September 1995 noch die Bau- und Zonenordnung vom 12. Juni 1963 in Kraft gewesen sei, die für das fragliche Grundstück einen Wohnflächenanteil von 50% statuiert habe. Mit der im Rahmen von § 234 PBG zu berücksichtigenden Ersatzbauordnung (BD-BZO 1995) vom 9. Mai/7. Dezember 1995 sei die Parzelle der Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 60% zugewiesen worden. Mangels einer schon damals gefestigten Praxis habe in jenem Zeitpunkt die Umnutzung des 1. Obergeschosses nicht als zonenwidrig aufgefasst werden können. Insoweit liege daher keine "andere Nutzung" im Sinne von § 357 Abs. 1 PBG vor, so dass auch der neuen Nichtwohnnutzung

die Bestandesgarantie hätte zuerkannt werden müssen. Für das 1. Obergeschoss sei der Beseitigungsbefehl der Stadt Zürich daher nicht haltbar. Indessen schützte die Baurekurskommission I den Beseitigungsbefehl, soweit er die im 2. Obergeschoss im Mai 1999 vorgenommene Nutzungsänderung betraf. Das nunmehr geltende Recht bzw. die neue Rechtsprechung hätte eine solche Nutzung untersagt. Weil Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 an dieser Situation nichts mehr ändere, bestehe kein Anlass, mit dem Vollzug bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts zuzuwarten.
7.2 Auch das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Nutzungsänderung nach dem inzwischen in Kraft getretenen Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 nicht mehr bewilligt werden könnte. Die akzessorische Überprüfung von Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 auf seine Verfassungsmässigkeit lehnte es ab.

Im Hinblick auf das frühere Recht bezeichnete auch das Verwaltungsgericht für den Zeitpunkt September 1995 die BD-BZO 1995 als massgebend. Diese habe für das betroffene Grundstück einen Wohnanteil von 60% festgelegt. Entgegen der Auffassung der Baurekurskommission könne indessen nicht gesagt werden, dass der Ausschluss von sexgewerblichen Betrieben in Zonen mit einem überwiegenden Wohnanteil erst ab Januar 1997 gefestigte Praxis gewesen sei. Die Stadt Zürich sei schon seit Ende 1994 konstant restriktiv vorgegangen, was auch durch verwaltungsgerichtliche Präjudizien vom 24. Januar 1997 bestätigt werde. Damit stehe fest, dass die Zweckänderung im 1. Obergeschoss bei rechtzeitiger Einreichung eines Gesuchs nicht bewilligt worden wäre. In der Folge habe das Verwaltungsgericht diese Praxis bestätigt. Bei der Erweiterung des sexgewerblichen Salons im Mai 1999 auf das 2. Obergeschoss sei somit die Unverträglichkeit dieser Nutzung mit der stadtzürcherischen Nutzungsplanung offenkundig festgestanden. Das Verwaltungsgericht prüfte alsdann, ob die nach seiner Auffassung baurechtswidrigen Nutzungsänderungen unter dem Schutz der Bestandesgarantie stehen. Es kam zum Schluss, dass die hierfür erforderlichen Voraussetzungen gemäss § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG nicht gegeben seien.
7.3 Die Beschwerdeführerinnen beanstanden unter Berufung auf BGE 116 Ia 207, dass das Verwaltungsgericht die vorfrageweise Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 abgelehnt hat. Ein Nutzungsverbot und ein Abbruchbefehl dürften nur erlassen werden, wenn die getroffenen baulichen Massnahmen sowohl nach dem Recht zum Errichtungszeitpunkt als auch nach sämtlichen darauf folgenden Rechtslagen rechtswidrig seien. In diesem Rahmen sei daher auch zu überprüfen, ob eine Bestimmung der Bau- und Nutzungsordnung dem übergeordneten Recht entspreche. Andernfalls müssten materiell bewilligungsfähige Bauten und Nutzungen beseitigt werden, was die Eigentumsgarantie und bei gewerblicher Nutzung die Wirtschaftsfreiheit in unzulässiger Weise verletze.
7.3.1 Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung sind die kantonalen Gerichte verpflichtet, auf Verlangen des Rechtssuchenden vorfrageweise das anzuwendende kantonale und kommunale Recht auf seine Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen (BGE 127 I 185 E. 2 S. 187 mit Hinweisen). Allerdings ist die Anfechtung eines Nutzungsplans bei dessen späterer Anwendung - etwa im Baubewilligungsverfahren nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (BGE 127 I 103 E. 6b S. 105 f.; 121 II 317 E. 12c S. 346; Heinz Aemisegger/ Stephan Haag, Kommentar zum RPG, Art. 33 N. 63). Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht für Normen, die nicht dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartographisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben (BGE 116 Ia 207 E. 3b S. 211; vgl. zum Ganzen auch: Urteil des Bundesgerichts 1P.193/1997 vom 5. September 1997, in ZBl 100/1999 S. 218, E. 3).
7.3.2 Die Regelung von Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 schliesst sexgewerbliche Salons und vergleichbare Einrichtungen in den Gebieten mit einem Wohnanteil von mindestens 50% aus. Sie präzisiert die in diesen Gebieten geltende rechtliche Ordnung, so dass sie sich als Bestandteil des Zonenplans selbst erweist. Bilden Zonenplan und Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 ein untrennbares Ganzes, ist die Überprüfbarkeit der Zonenvorschrift nicht einfach nach den Regeln zu beurteilen, die für die Anfechtung von Rechtssätzen gelten, sondern grundsätzlich nach denjenigen Grundsätzen, die bei der Anfechtung von Zonenplänen massgebend sind (BGE 106 Ia 383 E. 3b S. 387). Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 hätte daher im damaligen Erlassverfahren angefochten werden müssen. Nachträglich, das heisst im vorliegenden Anwendungsverfahren, ist jedoch eine vorfrageweise Überprüfung dieser Norm auf die Verfassungsmässigkeit nicht mehr zulässig. Dies muss insbesondere im vorliegenden Verfahren gelten, in welchem Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 nur insoweit von Belang ist, als sich die Frage stellt, ob nach Vornahme der Nutzungsänderung milderes Recht geschaffen wurde, nach welchem die Nutzungsänderung bewilligt werden könnte.
7.3.3 Die von den Beschwerdeführerinnen erhobenen Einwände sind im Übrigen unbegründet. In BGE 116

Ia 207 war eine in einer Ausführungsvorschrift zum Zonenplan enthaltene Verpflichtung über die Umwandlung von Zweitwohnungen in Hauptwohnungen zu beurteilen. Hierbei handelte es sich um eine generelle und abstrakte Regelung, welche auf alle gegenwärtigen und zukünftigen Wohnungen anwendbar sein sollte. Das Unterscheidungskriterium für die Zuweisung zur einen oder andern Kategorie war vorwiegend an die persönlichen Verhältnisse des Benutzers geknüpft. Hingegen regelte diese Vorschrift weder die Art, noch die Natur oder den Umfang der im Zonenplan kartographisch dargestellten Nutzung (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3c S. 212). Darin liegt denn auch der wesentliche Unterschied zum hier kritisierten Art. 24c Abs. 3 BZO 1999, der sexgewerbliche Betriebe in den im Zonenplan mit einem Wohnanteil von mindestens 50% bezeichneten Gebieten generell untersagt. Unbehelflich ist auch der Einwand, dass ohne akzessorische Überprüfung die Gefahr bestehe, eine materiell bewilligungsfähige Baute oder Nutzung beseitigen zu müssen. Die Grenzen, die dem kantonalen Richter bei der vorfrageweise Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Plänen sowie Bau - und Zonenvorschriften gesteckt sind, garantieren einerseits die Ausübung der dem Betroffenen gegen die Eingriffe zustehenden Abwehrrechte, gewährleisten andererseits aber auch die Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit der Planung und der damit verbundenen Vorschriften und verhindern, dass ein unhaltbarer, mit den Zwecken der Raumplanung (Art. 75 BV) unvereinbarer Zustand der Rechtsunsicherheit entsteht (BGE 106 Ia 383 E. 3c S. 388). Damit sind auch allenfalls verfassungswidrige Anwendungsakte nicht absolut ausgeschlossen. Die Frage der Verfassungsmässigkeit von Art. 24c Abs. 3 BZO 1999 ist somit nicht weiter zu prüfen. Auch die übrige Kritik der Beschwerdeführerinnen vermag an dieser Rechtslage nichts zu ändern.

8.

Das Verwaltungsgericht prüfte, ob der sexgewerbliche Salon nach dem im Zeitpunkt seiner Einrichtung geltenden Recht hätte bewilligt werden können. Umstritten ist, nach welchem früheren Recht die Zweckänderungen zu beurteilen sind.

8.1 In Bezug auf das 1. Obergeschoss war nach Auffassung des Verwaltungsgerichts im Zeitpunkt der Zweckänderung am 8. September 1995 die BD-BZO 1995 zu beachten. Danach habe die Liegenschaft der Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 60% angehört. Zu jenem Zeitpunkt sei zwar die BD-BZO 1995 nicht rechtskräftig gewesen, der dort vorgesehene Wohnflächenanteil habe jedoch als planungsrechtliche Festlegung im Sinne von § 234 PBG beachtet werden müssen. Gegen diese Ausführungen wird geltend gemacht, es sei nicht ersichtlich, inwiefern eine aufsichtsrechtliche Massnahme der kantonalen Baudirektion eine planungsrechtliche Vorwirkung haben könne. Eine fehlende Regelung habe jedenfalls hinsichtlich des hier interessierenden Wohnanteilplans nicht vorgelegen und ebenso gehe es nicht um eine gemeinderätlich beantragte Festlegung. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts entbehre der gesetzlichen Grundlage und sei mithin willkürlich.

8.1.1 Nach der kommunalen Bauordnung aus dem Jahre 1963 lag die Liegenschaft in der Wohnzone B mit einem Wohnanteil von 50%. Am 17. Mai 1992 stimmte das Volk einer neuen Bau- und Zonenordnung zu (BZO 1992), mit der das Grundstück der Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 60% zugewiesen wurde. Dagegen wurden 430 Rekurse erhoben und grösstenteils an den Regierungsrat weitergezogen. Da die BZO 1992 deswegen nicht in Kraft gesetzt werden konnte, erliess die kantonale Baudirektion am 9. Mai 1995 ohne vorhergehende öffentliche Auflage eine vorläufige Regelung (BD-BZO 1995; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, 3. Auflage, Band I, Zürich 1999, S. 117 N. 427; Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. Auflage, Wädenswil 2000, S. 77). Sie trat frühestens am 14. Juni 1996 in Kraft. Die hier interessierende Liegenschaft wurde danach gleich wie nach der BZO 1992 der Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 60% zugeordnet.

8.1.2 Wie das Verwaltungsgericht zu Recht erwog, handelt es sich beim Wohnflächenanteil um eine planungsrechtliche Festlegung, die gemäss § 234 PBG im Baubewilligungsverfahren zu beachten ist. Diese Vorwirkung gilt auch für die Zeit, während der die planungsrechtliche Festlegung wegen Rechtsmitteln noch nicht in Kraft gesetzt werden kann (§ 235 PBG). Die letzten Verfahren gegen die BZO 1992 konnten erst Ende 1999 erledigt werden (Christoph Fritzsche/Peter Bösch, a.a.O., S. 77). Da jedoch die kantonale Baudirektion die BD-BZO 1995 auf den 14. Juni 1996 in Kraft gesetzt hatte, vermochte die BZO 1992 spätestens ab diesem Zeitpunkt keine Vorwirkung mehr zu entfalten (vgl. dazu Walter Haller/Peter Karlen, a.a.O., S. 117 N. 428). Ob der BZO 1992 diese Vorwirkung jedoch bereits früher, das heisst mit Erlass der BD-BZO am 9. Mai 1995 nicht mehr zukam, kann hier offen bleiben. Wird der BD-BZO 1995 keine Vorwirkung zuerkannt, so wirkte bis zu deren Inkraftsetzung am 14. Juni 1996 die BZO 1992 vor. Andernfalls war im Zeitpunkt der ersten Nutzungsänderung (8. September 1995) die Vorwirkung der BD-BZO 1995 zu beachten. Im einen wie im andern Fall ändert sich dadurch am Ausgang des Verfahrens bezüglich der Nutzungsänderung im 1. Obergeschoss

nichts. Denn - wie erwähnt - war die streitbetroffene Liegenschaft gemäss der BD-BZO 1995 gleich wie nach der BZO 1992 der Wohnzone W4 mit einer Wohnanteilsfläche von 60% zugewiesen.

Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, dass die Wohnanteilsverpflichtung von 60% nach der BD-BZO 1995 aufgrund der neuen Berechnungsweise einem Wohnanteil von 50% nach der früheren Berechnung gemäss BZO 1992 entspreche. Auch wenn die Berechnungsweise in der BD-BZO 1995 etwas geändert wurde, so hat dies keine entscheidenden Auswirkungen auf die Frage der Zonenkonformität einer Baute bzw. Nutzung. Jedenfalls durfte das Verwaltungsgericht hinsichtlich dieser Frage ohne Willkür auf den in der jeweils geltenden Bau- und Zonenordnung festgelegten prozentualen Wohnanteil abstellen.
8.2 In Bezug auf das 2. Obergeschoss erfolgte die Nutzungsänderung von Büro/Labor in einen sexgewerblichen Salon nach den übereinstimmenden Feststellungen der Parteien etwa im Mai 1999. Der Teil III der BZO 1999 vermochte zu diesem Zeitpunkt noch keine planungsrechtliche Vorwirkung zu entfalten, da er vom Stadtrat erst am 7. Juli 1999 verabschiedet wurde. Im Zeitpunkt der Nutzungsänderung im 2. Obergeschoss galt demnach die damals rechtskräftige BD-BZO 1995. Das Verwaltungsgericht hat sich somit bei der Nutzungsänderung im 2. Obergeschoss zu Recht auf diese Ordnung abgestützt.
8.3 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die BZO 1992 und die BD-BZO 1995 in den hier interessierenden Punkten der Zonenzugehörigkeit (W4) und des Wohnanteils (60%) übereinstimmen. Die unterschiedliche Berechnungsweise des Wohnanteils fällt nicht ins Gewicht. Ob im Zeitpunkt der Nutzungsänderung im 1. Obergeschoss am 8. September 1995 die BZO 1992 oder die BD-BZO 1995 anwendbar war, kann daher offen bleiben. Dass sich das Verwaltungsgericht diesbezüglich auf die BD-BZO 1995 abgestützt hat, erweist sich im Ergebnis nicht als unhaltbar. Für die Nutzungsänderung im 2. Obergeschoss im Mai 1999 hat das Verwaltungsgericht zu Recht die BD-BZO 1995 als massgebend erachtet. Soweit es um die Anwendung des im Zeitpunkt der jeweiligen Nutzungsänderung massgebenden Rechts geht, kann dem Verwaltungsgericht somit keine Willkür zur Last gelegt werden.
9.
Die Beschwerdeführerinnen werfen dem Verwaltungsgericht vor, sein Entscheid beruhe auf einer unzulässigen funktionalen Betrachtungsweise. Das Bundesgericht habe im Entscheid 1P.191/1997 vom 26. November 1997 eine derartige Betrachtungsweise nur in Zonen mit einem - hier nicht zutreffenden - hohen Wohnanteil als zulässig erklärt. Die Verweigerung der nachträglichen Bewilligung sei willkürlich.
9.1 In der hier massgebenden Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 60% sind höchstens "mässig störende" Betriebe zulässig (Art. 15 Abs. 2 BD-BZO 1995 und Art. 15 Abs. 2 BZO 1992). Das Bundesgericht hatte im angerufenen Entscheid 1P.191/1997 vom 26. November 1997 keine Veranlassung, sich mit der Frage zu befassen, ob aufgrund der Immissionsvorschriften gemäss Art. 15 Abs. 2 BD-BZO 1995 bzw. Art. 15 Abs. 2 BDO 1992 bordellähnliche Betriebe auch in Zonen mit einem Wohnanteil unter 80% als unzulässig erklärt werden dürfen. Insbesondere brauchte es sich nicht mit der schon damals von der Stadt Zürich geltend gemachten Praxis auseinanderzusetzen, die bordellähnliche Betriebe in Wohnzonen mit einem Wohnanteil von bereits über 50% nicht zulässt. Dasselbe trifft auch zu, soweit es um die Frage geht, ob ein sexgewerblicher Salon die zulässigen Immissionen in einer Zone W4 mit einem Wohnanteil von 60% überschreitet. Die Parteien können daher aus dem Bundesgerichtsentscheid 1P.191/1997 vom 26. November 1997 nichts für sich ableiten.
9.2 Die Qualifizierung ideeller Immissionen als stark störend setzt nach dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid ein erhebliches Konfliktpotential zwischen den sich entgegenstehenden Nutzungen voraus. Ab welchem Wohnanteil ein derartiges Konfliktpotential zwischen sexgewerblicher und Wohnnutzung zu bejahen ist, braucht auch hier nicht abschliessend geprüft zu werden. Bei einem Wohnanteil von mindestens 60% in einer Zone W4 ist es jedenfalls nicht willkürlich, auf ein dicht überbautes Gebiet mit einem hohen Wohnanteil bzw. einer intensiven Wohnnutzung zu schliessen. Es ist daher vertretbar, auch in einer solchen Zone mit einem Wohnanteil von 60% sexgewerbliche Betriebe aufgrund ihrer ideellen Immissionen als stark störend einzustufen. Soweit die Beschwerdeführerinnen dem Verwaltungsgericht eine unzulässige bzw. willkürliche funktionale Betrachtungsweise vorwerfen, ist ihre Beschwerde somit unbegründet.
10.
Umstritten ist, seit wann die Stadt Zürich in Anwendung von Art. 15 Abs. 2 BD-BZO 1995 bzw. Art. 15 Abs. 2 BZO 1992 sexgewerbliche Salons als stark störende Betriebe einstuft. Das Verwaltungsgericht erwog, dass die Stadt Zürich bezüglich sexgewerblicher Betriebe in Zonen mit einem überwiegenden Wohnanteil nach ihren

unwidersprochenen Darlegungen schon seit Ende 1994 konstant eine restriktive Praxis verfolge. Zudem verwies es dazu auf die eigenen Präjudizien. Nach seiner Auffassung wären daher die Zweckänderungen im 1. und 2. Obergeschoss bei jeweils rechtzeitiger Einreichung des Gesuchs nicht bewilligt worden.
10.1 Die Beschwerdeführerinnen wenden zu Recht ein, dass sie die Darlegungen der Stadt Zürich nicht unwidersprochen liessen. Ihren Beschwerdeantworten an das Verwaltungsgericht ist denn auch klar zu entnehmen, dass sie die behauptete Praxis bestritten und insbesondere geltend machten, von einer Praxis könne bezüglich der Nutzungsänderung im 1. Obergeschoss nach nur zwei zuvor ergangenen Entscheiden keine Rede sein. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es sich bei den beiden Entscheiden aus den Jahren 1994 und 1995 im einen Fall um einen vorgeschriebenen Wohnanteil von 83% und auch im anderen Fall um einen weit über 60% liegenden Wohnanteil gehandelt habe. Die Feststellung des Verwaltungsgerichts, die Darlegungen der Stadt Zürich seien unwidersprochen geblieben, ist demnach nicht haltbar.
10.2 Die Akten des vorliegenden Verfahrens enthalten keine Unterlagen, welche eine zuverlässige Aussage darüber zulassen, unter welchen Voraussetzungen nach Ende 1994 Bewilligungen für sexgewerbliche Betriebe erteilt wurden. Die beiden vom Verwaltungsgericht erwähnten Präjudizien belegen jedenfalls nicht, dass damals auch bereits Gesuche für sexgewerbliche Nutzungen in Gebieten mit einem Wohnanteil von 60% abgelehnt wurden. Indessen bestehen Indizien, dass die Bausektion der Stadt Zürich erst im Laufe des Jahres 1995 dazu überging, eine Praxis zu bilden, nach welcher sexgewerbliche Betriebe in Gebieten mit einem Wohnanteil von 50% nicht mehr bewilligt werden sollten (Protokollauszug vom 6. September 1995 über die Sitzung der Kreisarchitekten vom 23. August 1995). Ob jedoch die Nutzungsänderung im 1. Obergeschoss bei rechtzeitiger Baueingabe noch bewilligt worden wäre, lässt sich anhand der Akten nicht schlüssig beantworten. Jedenfalls findet die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass die Stadt Zürich sexgewerbliche Betriebe in Zonen mit überwiegendem Wohnanteil, das heisst insbesondere auch in Zonen mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von nicht über 60%, schon seit Ende 1994 nicht mehr zugelassen habe, in den Akten keine
Stütze. Nur für den Fall, dass eine solche Praxis nachgewiesen werden könnte, dürfte die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte Bestandesgarantie bezüglich der bisher nicht für Wohnzwecke genutzten Räumlichkeiten unter der einschränkenden Vorschrift von § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG geprüft werden. Nachdem die von den Beschwerdeführerinnen im 1. Obergeschoss vorgenommene Nutzungsänderung nach der im September 1995 geltenden planungsrechtlichen Grundlage (s. vorne E. 8.1.2) hätte bewilligt werden können, wäre es Sache der zuständigen Baubewilligungsbehörde, eine allfällige bereits damals geübte verschärfte Praxis darzulegen. Auch wenn an einen solchen Nachweis einer strengeren Praxis keine hohen Anforderungen zu stellen sind, vermögen die in den Akten genannten zwei Präjudizien die Verweigerung der Nutzungsänderung in Bezug auf das 1. Obergeschoss nicht zu begründen, da sie Situationen mit weit höheren Wohnanteilen betrafen.

Daraus ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid in Bezug auf das 1. Obergeschoss unhaltbar und damit willkürlich ist. Die Beschwerde ist insoweit gutzuheissen und der angefochtene Entscheid in diesem Umfang aufzuheben.
10.3 In Bezug auf das 2. Obergeschoss bestreiten die Beschwerdeführerinnen nicht, dass die erwähnte Praxis der Stadt Zürich, welche die umstrittene Nutzung nicht zulässt, im Zeitpunkt der Ausdehnung des sexgewerblichen Salons auf dieses Geschoss im Mai 1999 bereits gefestigt und ihnen auch bekannt war. Es hat somit als erstellt zu gelten, dass die Nutzungsänderung im 2. Obergeschoss von Büro/Labor in einen sexgewerblichen Salon bei rechtzeitiger Einreichung eines Gesuchs nicht bewilligt worden wäre.
11.
Das Verwaltungsgericht prüfte sodann, ob eine nachträgliche Bewilligung gestützt auf die Bestandesgarantie erteilt werden kann. Es kam zum Schluss, dass die hierfür erforderlichen Voraussetzungen gemäss § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG fehlen. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass diese Bestimmung vorliegend gar nicht anwendbar sei und das Verwaltungsgericht daher auch diesbezüglich willkürlich gehandelt habe. Da der Entscheid des Verwaltungsgerichts betreffend das 1. Obergeschoss bereits aus andern Gründen (vgl. vorne E. 10.2) aufzuheben ist, braucht insofern auf diese Rüge nicht eingegangen zu werden. Hingegen ist sie zu prüfen, soweit sie das 2. Obergeschoss betrifft.
11.1 Gemäss § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG dürfen bestehende Bauten und Anlagen, die Bauvorschriften widersprechen, umgebaut, erweitert und anderen Nutzungen zugeführt werden, sofern sie sich für eine zonengemässe Nutzung nicht eignen, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen. Der Einwand, dass die umstrittene Änderung keine andere Nutzung im Sinne dieser Bestimmung sei, trifft für

das 2. Obergeschoss nicht zu. Im Gegensatz zur vorherigen Nutzung als Büro/Labor handelt es sich bei dem seit Mai 1999 bestehenden sexgewerblichen Salon - wie vorne E. 9.1 dargelegt - um einen stark störenden und damit zonenwidrigen Betrieb. Die Anwendung von § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG ist daher schon allein aus diesem Grund nicht zu beanstanden, so dass es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen nicht darauf ankommt, welches Gewicht den mit der Nutzungsänderung verbundenen baulichen (Umbau-)Massnahmen beizumessen ist.
11.2 Das Verwaltungsgericht kam ohne Willkür zum Schluss, dass die Voraussetzungen gemäss § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG für eine nachträgliche Bewilligung nicht gegeben sind. Der Ausschluss zonenwidriger Nutzungen aus einer Wohnzone liegt im öffentlichen Interesse (Urteil des Bundesgerichts 1P.191/1997 vom 26. November 1997, E. 6), und das Verbot der sexgewerblichen Nutzung im 2. Obergeschoss trifft die Beschwerdeführerinnen nicht unverhältnismässig. Letzteres machen sie denn auch nicht substanziiert geltend.
12. Schliesslich wird eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots gerügt, weil im Gegensatz zu sexgewerblichen Salons nach der Praxis der Bausektion sexgewerbliche Dienstleistungen, die von Personen in ihrer Privatwohnung angeboten würden, auch in den Zonen mit einem Wohnanteil von über 50% ohne Weiteres erlaubt seien. Auch auf diese Rüge ist nur insoweit einzugehen, als die Bewilligung für den sexgewerblichen Salon im 2. Obergeschoss verweigert wurde (vgl. vorne E. 11).
12.1 Gemäss dem in Art. 8 Abs. 1 BV enthaltenen Grundsatz der Rechtsgleichheit ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Nach der Rechtsprechung verletzt die rechtsanwendende Behörde die Rechtsgleichheit, wenn sie zwei tatsächlich gleiche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt und zwei tatsächlich verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleich behandelt. Dabei ist entscheidend, dass die zu behandelnden Sachverhalte in Bezug auf die relevanten Tatsachen gleich bzw. ungleich sind (BGE 127 I 185 E. 5 S. 192; 202 E. 3f/aa S. 209, je mit Hinweisen).
12.2 Die beanstandete Praxis der Bausektion ist unbestritten und wird auch im angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts bestätigt. Die danach getroffene Unterscheidung zwischen Angeboten von sexuellen Dienstleistungen in einem Salon oder einer ähnlichen Einrichtung einerseits und von Personen in ihrer Privatwohnung andererseits erscheint auf den ersten Blick in der Tat fragwürdig, da auch die letzteren zu ideellen Immissionen führen können. Allein dieser Umstand ist jedoch nicht massgebend. Entscheidend ist vielmehr, ob das Angebot sexueller Dienstleistungen von Personen in ihrer Privatwohnung zu gleich hohen, ideellen Immissionen führt wie bei einem sexgewerblich betriebenen Salon. Diese Frage kann ohne Willkür verneint werden. Die ausschliessliche Nutzung von Wohnungen für sexgewerbliche Tätigkeiten mit mehreren Arbeitsplätzen und einer in der Regel damit verbundenen Organisationsstruktur, wie es bei Bordellen typisch ist, vermag eine Höhereinstufung der ideellen Immissionen im Vergleich zu den sexgewerblichen Dienstleistungen von Personen in ihrer Privatwohnung durchaus zu rechtfertigen. Es ist jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht zu beanstanden, dass nach der im Zeitpunkt der Einrichtung des 2.
Obergeschosses gefestigten städtischen Praxis sexgewerbliche Salons im Vergleich zu sexgewerblichen Dienstleistungen von Personen in ihrer Privatwohnung als stark störend und nicht bloss als mässig störend im Sinne des damals geltenden Art. 15 Abs. 2 BZO 1995 eingestuft und daher als zonenwidrig erklärt wurden.
13.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die beiden staatsrechtlichen Beschwerden bezüglich der sexgewerblichen Nutzung im 1. Obergeschoss gutzuheissen sind und das angefochtene Urteil insofern aufzuheben ist. Im Übrigen sind die beiden staatsrechtlichen Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Hat keine Partei vollständig obsiegt, können die Kosten verhältnismässig verlegt werden (Art. 156 Abs. 3 OG). Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens erscheint es gerechtfertigt, die Hälfte der Gerichtskosten den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen. Die Stadt Zürich ist von der Kostentragung befreit (Art. 156 Abs. 2 OG). Zufolge ihres teilweisen Obsiegens ist den Beschwerdeführerinnen eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtlichen Beschwerden werden teilweise gutgeheissen, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich wird aufgehoben, soweit damit die Beschwerde der Stadt Zürich gutgeheissen und der Ent-

scheid der Baurekurskommission I vom 26. Januar 2001 bezüglich das 1. Obergeschoss des streitbetroffenen Gebäudes aufgehoben wurde.
2.
Im Übrigen werden die beiden staatsrechtlichen Beschwerden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die reduzierte Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführerinnen je zur Hälfte auferlegt.
4.
Die Stadt Zürich hat den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung von je Fr. 1'500.– zu bezahlen.
5.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Stadt Zürich, der Baurekurskommission I und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Mai 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: