Urteilskopf

111 Ia 134

24. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Juni 1985 i.S. Hotelier-Verein Davos und 8 Mitb. sowie H. Christoffel und 4 Mitb. gegen Regierung des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerden)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie, Teilrevision des Baugesetzes der Gemeinde Landschaft Davos; Ausnützungsziffer, Bedeutung des Nutzungsmasses für die Ortsplanung.

Ob die Regierung Vorschriften oder Planungsmassnahmen der baurechtlichen Grundordnung einer Gemeinde nicht oder nur unter Vorbehalt genehmigen darf, ist nicht eine Frage der Verletzung des Stimmrechts oder des Grundsatzes der Gewaltentrennung, sondern einzig eine solche der Gemeindeautonomie (E. 3).

Die Regierung darf Bestimmungen, die ein zu hohes Nutzungsmass vorsehen, die Genehmigung verweigern. Voraussetzung ist, dass sie mit Grund annehmen darf, die Gemeinde habe die bei der Ortsplanung zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen des Orts- und Landschaftsschutzes, der Infrastrukturbelastung, der Wohnhygiene usw. bei der Festsetzung des Nutzungsmasses im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens ungenügend berücksichtigt (E. 6 und 7).

Regeste (fr):
Autonomie communale, revision partielle de la loi sur les constructions de la commune de Landschaft Davos; indice d'utilisation, importance du volume constructible pour l'aménagement local du territoire.

La question de savoir si l'autorité peut refuser d'approuver, ou approuver seulement sous réserve, des dispositions en matière de droit des constructions ou des mesures d'aménagement, ne relève ni du droit de vote des citoyens, ni du principe de la séparation des pouvoirs, mais seulement de l'autonomie communale (consid. 3).

L'autorité peut refuser d'approuver des dispositions qui prévoient un volume constructible trop élevé, si elle a des raisons d'admettre qu'en fixant ce volume, la commune n'a pas apprécié correctement les intérêts publics dont il faut tenir compte en matière d'aménagement local du territoire, soit ceux de la protection du paysage et des sites, de l'infrastructure, de l'hygiène, etc. (consid. 6 et 7).

Regesto (it):
Autonomia comunale, revisione parziale della legge edilizia del comune Landschaft Davos; indice di sfruttamento, sua importanza per la pianificazione locale del territorio.

La questione se il governo cantonale possa rifiutare d'approvare, o approvare solo con riserva, disposizioni in materia di diritto edilizio o misure pianificatorie, non riguarda il diritto di voto dei cittadini né il principio della separazione dei poteri, ma soltanto l'autonomia comunale (consid. 3).

Il governo cantonale può rifiutare di approvare disposizioni che prevedono un valore di sfruttamento eccessivo, ove abbia ragioni di ammettere che, nel determinare tale valore, il comune non ha apprezzato correttamente gli interessi pubblici da considerare in sede di pianificazione locale del territorio, ossia quelli relativi alla protezione del paesaggio e dei siti, all'infrastruttura, all'igiene, ecc. (consid. 6, 7).

Sachverhalt ab Seite 135

BGE 111 Ia 134 S. 135

Am 28. November 1982 hiessen die Stimmberechtigten der Gemeinde Landschaft Davos eine Teilrevision des kommunalen Baugesetzes vom 4. Dezember 1977 (BauG) gut. Abgesehen von dem in der vorliegenden Sache nicht umstrittenen Erlass von Bestimmungen über Einkaufszentren bezweckte die Revision in erster Linie, im Interesse der Ortsansässigen den Bau von möglichst grossräumigen Wohnungen zu fördern und die Hotellerie zu verpflichten, bei Bauvorhaben auch Personalunterkünfte zu erstellen, um den Wohnungsmarkt zu entlasten. Mit Beschluss vom 13. Juni 1983 genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden die Teilrevision mit Ausnahme der eine Sonderbehandlung (Privilegierung) der Hotels schaffenden Bestimmungen gemäss Art. 43 Abs. 3 lit. b und Art. 47 Abs. 1 Satz 2 sowie Abs. 3 Satz 2. Die um lit. b reduzierte Regelung des Art. 43 Abs. 3 genehmigte sie in einer von ihr modifizierten Fassung, die sie in ihre Erwägungen zum Beschluss vom 13. Juni 1983 aufgenommen hat. In der von der Gemeinde gutgeheissenen Fassung lautete Art. 43 Abs. 3 wie folgt: Neubauten dürfen die anrechenbare Bruttogeschossfläche der Altbauten nicht überschreiten. Für Wohnhäuser, Hotels und deren Personalunterkünfte ist die Überschreitung zulässig, wenn: a) die Wohnungen im Hofstattrecht-Neubau durchschnittlich mindestens 90 m2 BGF aufweisen, b) die Hotels und deren Personalunterkünfte die Voraussetzungen des Art. 47 Abs. 2 und 3 erfüllen. Für Hofstattrecht-Neubauten, die die anrechenbare Bruttogeschossfläche der Altbauten nicht überschreiten, gilt Art. 46bis, Abs. 1.

BGE 111 Ia 134 S. 136

Die von der Regierung genehmigte Fassung weist demgegenüber folgenden Wortlaut auf: Neubauten dürfen die anrechenbare Bruttogeschossfläche der Altbauten nicht überschreiten. Für Wohnhäuser ist die Überschreitung zulässig, wenn die Wohnungen im Hofstattrecht-Neubau durchschnittlich mindestens 90 m2 BGF aufweisen. Für Hofstattrecht-Neubauten, die die anrechenbare Bruttogeschossfläche der Altbauten nicht überschreiten, gilt Art. 46bis, Abs. 1. Im übrigen ist die Neufassung von Art. 43 unbestritten. Sie sieht unter Vorbehalten die Zulässigkeit von Zweckänderungen, Abweichungen vom alten Grundriss und der alten Gebäudehöhe sowie von Erweiterungen im Rahmen der ordentlichen Bauvorschriften vor. In den Abs. 1 und 3 von Art. 47 genehmigte die Regierung die beiden nachfolgend hervorgehobenen Sätze nicht: Abs. 1:
Hallenbäder, Sauna-, Spiel- und Sporträume, Kegelbahnen, etc., die betrieblich und baulich in Verbindung mit einem Hotel stehen, werden nicht angerechnet. Die zonengemässe Ausnützung kann für Hotels um 40% vergrössert werden. Dieser Bonus ist für den Neubau, die Erweiterung, den Umbau oder die bauliche Sanierung des Hotels zweckgebunden. Die Anrechnung überschüssiger, aus dem Bonus resultierender AZ auf anderweitige Bauten ist unzulässig. Abs. 3:
Die Erteilung der Bewilligung für den Neu- oder Umbau eines Hotels kann von der Erstellung von Unterkünften in angemessener Zahl für die eigenen Hotelangestellten abhängig gemacht werden. Für die Erstellung von Personalunterkünften auf der Hotelliegenschaft kann ein Bonus von 40%, ausserhalb der Hotelliegenschaft eine Mehrausnützung im Sinne von Art. 46bis Abs. 2 gewährt werden. Diese Personalunterkünfte sind ihrem Zwecke zu erhalten, wobei die Baubehörde diese Zweckbindung in begründeten Fällen aufheben kann. Eine entsprechende Auflage ist im Grundbuch anzumerken. Die Regierung fügte ihrem Beschluss folgende Empfehlung bei: Der Gemeinde Davos wird nahegelegt, die nicht genehmigten Bestimmungen im Sinne der Erwägungen auf einen genehmigungskonformen Stand zu bringen und das Revisionsverfahren möglichst bald durchzuführen. Gegen die Nichtgenehmigung der Sonderbestimmungen für Hotels wandten sich der Hotelier-Verein Davos und acht Hoteliers bzw. Hotelaktiengesellschaften sowie Hans Christoffel, Hotelier, und vier weitere Gewerbetreibende mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht. Alle Beschwerdeführer rügen übereinstimmend eine Verletzung von Art. 4 BV (Willkürverbot), Art. 22ter BV (Eigentumsgarantie) und Art. 31 BV

(Handels- und Gewerbefreiheit) sowie eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Hans Christoffel und die vier mit ihm beteiligten Beschwerdeführer machen ausserdem eine Verletzung ihres Stimmrechtes und des Grundsatzes der Gewaltentrennung geltend. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die umstrittenen Bestimmungen des Gemeindebaugesetzes bedürfen gemäss Art. 37 des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973 (KRG) der Genehmigung durch die Regierung. Sie wird erteilt, "wenn keine gesetzlichen Vorschriften verletzt und die öffentlichen Interessen im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens wahrgenommen worden sind" (Art. 37 Abs. 2 KRG). Sind Vorschriften oder Planungsmassnahmen der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinden (Art. 18 ff. KRG) zu beanstanden, so steht es der Regierung zu, sie nur unter Vorbehalt zu genehmigen (BGE 103 Ia 185 E. 2a). Der ganzen Vorlage wäre allenfalls die Genehmigung zu versagen, wenn angenommen werden müsste, die Gemeinde hätte die gültigen Bestimmungen ohne die zu beanstandenden Vorschriften nicht erlassen (vgl. die analogen Erwägungen zur Teilnichtigkeit einer Initiative, BGE 105 Ia 365 E. 3). Ob die Regierung eine Vorlage nicht oder nur unter Vorbehalt genehmigen durfte, ist indessen keine Frage der Verletzung des Stimmrechts, sondern einzig der Gemeindeautonomie. Diese wäre verletzt, wenn die Regierung zu Unrecht eine ungenügende Wahrung öffentlicher Interessen angenommen und deswegen die Genehmigung verweigert hätte. Von einer Verletzung des unter dem Vorbehalt der regierungsrätlichen Genehmigung ausgeübten Gemeindestimmrechts kann demnach nicht die Rede sein. Ebensowenig kann von einer Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung gesprochen werden. Die Regierung hat die ihr zukommende Kompetenz ausgeübt, als Genehmigungsbehörde das revidierte kommunale Baugesetz, welches die Ortsplanungsmassnahmen enthält (Art. 18 ff. KRG), zu überprüfen (Art. 37 KRG; Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG). Die von Hans Christoffel und den vier mitbeteiligten Beschwerdeführern erhobene Rüge, ihr Stimmrecht sowie das Gewaltentrennungsprinzip seien verletzt, ist somit unbegründet.

6. Die Regierung hat die umstrittenen Bestimmungen einzig deshalb nicht genehmigt, weil sie der Auffassung ist, das Ausmass der Privilegierung der Hotels berücksichtige die bei der Ortsplanung zu beachtenden Planungsgrundsätze (Art. 3 KRG) nur ungenügend. Mit dem zu hohen Nutzungsmass, das durch die Teilrevision des kommunalen Baugesetzes ermöglicht werden sollte, habe die Gemeinde das Gebot verletzt, die öffentlichen Interessen im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens wahrzunehmen.
Gemäss Art. 37 Abs. 2 KRG hat die Regierung die kommunalen Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Dazu kommt eine Ermessenskontrolle, welche allerdings auf die von der Gemeinde zu wahrenden öffentlichen Interessen beschränkt ist. Als solche gelten sowohl die kommunalen als auch die kantonalen Interessen (BGE 103 Ia 185 E. 2b). a) Mit Rücksicht auf die im vorliegenden Fall begrenzte Kognition des Bundesgerichts könnte von einer Verletzung der Gemeindeautonomie nur dann die Rede sein, wenn die Regierung die Bestimmungen gemäss Art. 3 und 37 Abs. 2 KRG willkürlich ausgelegt und angewandt hätte. Eine Autonomieverletzung läge also nur dann vor, wenn die Annahme der Regierung, das für Hotels ermöglichte Nutzungsmass führe zu grossstädtischen Nutzungskonzentrationen, welche aus ortsplanerischen Gründen verschiedener Art nicht zu verantworten seien, als unhaltbar zu bezeichnen wäre.

b) Dass zu dichte Überbauungen in mehrfacher Hinsicht städtebaulich nachteilig sind, ist offenkundig. Sie können zu einer Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes führen. Ein zu hohes Nutzungsmass kann z.B. unabhängig von der baulichen Gestaltung das Gleichgewicht eines Dorfbildes derart empfindlich stören, dass die kantonale Genehmigungsbehörde einer entsprechenden Zoneneinteilung die Genehmigung versagen darf (so nicht veröffentlichtes Urteil vom 17. Oktober 1979 i. S. Gemeinde Tschiertschen, insbesondere E. 4b: Einweisung eines grösseren Areals in eine Zone mit der Ausnützung von 0.55 nicht genehmigt; zur Ausnützungsziffer vgl. u.a. BGE 108 Ia 119 E. 2 mit Hinweisen auf die Literatur, sowie INSTITUT FÜR ORTS-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG, Richtlinien zur Ortsplanung, Normblatt Nr. 514 420, 1966; SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG - VLP - Schriftenfolge Nr. 17, Die Ausnützungsziffer, 1974; LEO SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, 2. Aufl. 1984, S. 60).

BGE 111 Ia 134 S. 139

Zu hohe Nutzungen können sodann eine Überlastung der Infrastrukturanlagen nach sich ziehen mit der Folge, dass die Gemeinde früher oder später zu kostspieligen Sanierungen ihrer Strassen und ihres Leitungsnetzes sowie zu einer Erweiterung ihrer öffentlichen Dienstleistungen genötigt wird. Sie können ausserdem zu wohnhygienisch schlechten Verhältnissen führen, indem sie verstärkte Immissionen auslösen und die Besonnung, den Lichteinfall sowie die Belüftung der Neubauten und der bestehenden Nachbargebäude verschlechtern. c) Es ergibt sich aus dieser zentralen Tragweite des Nutzungsmasses für die Ortsplanung, dass die Regierung als kantonale Aufsichtsbehörde einer zu hohen Nutzung die Genehmigung verweigern darf, ohne in Willkür zu verfallen. Voraussetzung ist, dass sie mit Grund annehmen darf, die Gemeinde habe die bei der Ortsplanung zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen des Orts- und Landschaftsschutzes, der Infrastrukturbelastung, der Wohnhygiene usw. bei der Festsetzung des Nutzungsmasses im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens nur ungenügend berücksichtigt (was das Bundesgericht im erwähnten Urteil i.S. Tschiertschen anerkannt hat). Ob dies im vorliegenden Fall zutrifft, ist nachfolgend zu prüfen.

7. Bereits das geltende Baugesetz der Gemeinde Landschaft Davos vom 4. Dezember 1977 begünstigte die Hotels derart weitgehend (Art. 47), dass das zonengemässe Nutzungsmass um 50% überschritten werden durfte (Amtsbericht zur Landschaftsabstimmung vom 28. November 1982, S. 34). Überdies enthält es in Art. 43 eine aussergewöhnlich grosszügige Regelung für im sog. Hofstattrecht zu errichtende Neubauten. Das Davoser Hofstattrecht bedeutet, dass eine Baute, wenn sie abgerissen oder zerstört wird, im ganzen Landschaftsgebiet binnen drei Jahren im bisherigen Umfang und in der bisherigen Höhe sowie mit der bisherigen Zweckbestimmung wieder erstellt werden darf, ohne dass die Vorschriften des Gemeindebaugesetzes über die Gebäudehöhe, Geschosszahl, Grenz-, Gebäude-, Wald- und Gewässerabstände eingehalten werden müssen. Dagegen sind die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes, insbesondere jene über gefährdete Gebiete, Abstände gegenüber Strassen, Baulinien, Dachformen und Parkplätze, bei einer Hofstattrecht-Neubaute anzuwenden. Diese im bisherigen Recht verankerte Regelung ist in die Teilrevision aufgenommen worden mit der Ergänzung, dass bei einer Hofstattrecht- Neubaute auch die

BGE 111 Ia 134 S. 140

Bestimmungen über die Wohnungsgrössen eingehalten werden müssen. a) Die Regierung hatte die bisher geltende Regelung am 26. Juni 1978 genehmigt. Die Beschwerdeführer und der Kleine Landrat werfen ihr deshalb widersprüchliches Verhalten vor, wenn sie dem nun beschlossenen Nutzungsmass ihre Zustimmung versage. Dieser Vorwurf ist unbegründet. Die Regierung als Aufsichtsbehörde darf besserer Erkenntnis folgen, ihre frühere Genehmigungspraxis ändern und bei der Prüfung einer Revision kommunaler Ortsplanungserlasse begangene Fehler korrigieren, ohne gegen rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze und damit gegen Art. 4 BV zu

verstossen (BGE 108 Ia 124 E. 1). Ausserdem ist - wie die Regierung in ihrer Vernehmlassung zutreffend bemerkt - am 1. Januar 1980 das eidgenössische Raumplanungsgesetz in Kraft getreten. Die Regierung hat daher auf die Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu achten (Art. 1 und 3 RPG). Diese verlangen, dass wohnliche Siedlungen geschaffen und erhalten werden, wofür dem Nutzungsmass entscheidende Bedeutung zukommt. Die Bedürfnisse der Wirtschaft sind freilich nicht zu vernachlässigen. Sie verdienen ihrerseits Förderung, was jedoch nicht ausschliesst, dass die ihnen Rechnung tragenden Massnahmen in Einklang stehen müssen mit dem Ziel, wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten (BGE 107 Ia 38 E. 3c). b) Dass die bisherige Ausgestaltung des Hofstattrechts zu schwerwiegenden Nachteilen führte, geht aus dem Amtsbericht zur Landschaftsabstimmung vom 28. November 1982 deutlich hervor (S. 23 und 28). Dort wird darauf hingewiesen, dass die überhöhte bauliche Ausnützung, welche alte, zum Abbruch bestimmte Gebäude vermitteln, den Boden verteuerte und eine spekulative Bauweise mit Kleinstwohnungen förderte. Daher will Art. 43 BauG in seiner neuen Fassung für Wohnhäuser eine Überschreitung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche der Altbauten nur zulassen, wenn die Wohnungen im Hofstattrecht-Neubau durchschnittlich mindestens 90 m2 Bruttogeschossfläche aufweisen. Insoweit begrüsst die Regierung die Gesetzesänderung als Massnahme, von der erwartet wird, sie fördere den Bau von dringend benötigten Wohnungen für Einheimische. Die Zulässigkeit entsprechender Regelungen ist vom Bundesgericht anerkannt worden (nicht veröffentlichtes Urteil vom 23. Dezember 1983 i.S. Hofer gegen Regierungsrat Bern, E. 3).

Trotz der Nachteile der bisherigen Hofstattrecht-Regelung will die Gemeinde die Überschreitung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche der Altbauten auch für Hotels und deren Personalunterkünfte zulassen, sofern die Voraussetzungen des Art. 47 Abs. 2 und 3 erfüllt sind (d.h. es muss ein Hotel im Sinne des Gesetzes vorliegen, und überdies sind Personalunterkünfte in angemessener Zahl zu erstellen). In diesem Fall soll die zonengemässe Ausnützung für Hotels um 40% vergrössert werden können (Art. 47 Abs. 1). Auch für die Personalunterkünfte auf der Hotelliegenschaft soll ein sogenannter Bonus von 40% gewährt werden können. Ausserhalb der Hotelliegenschaft sollen die Personalunterkünfte gleich wie der Wohnungsbau für Einheimische begünstigt werden, d.h. es soll je nach Zone eine Mehrausnützung von 15-20% zugelassen werden können (Art. 47 Abs. 3 i.V.m. Art. 46bis Abs. 2). Diese nach wie vor weitgehenden "Erleichterungen" für Hotels will die Gemeinde zulassen, obschon die Anwendung des geltenden Art. 47 mehrfach Unbehagen verursacht hat und eine Vergünstigung von bisher 50% der verfügbaren Bodenfläche für die Berechnung des zulässigen Nutzungsmasses nicht gewollt war, wie dem Amtsbericht zu entnehmen ist (S. 34).
Es steht somit fest, dass die Gemeinde sowohl eine Revision des Hofstattrechts (Art. 43) als auch des "Hotelartikels" (Art. 47) im Sinne einer Begrenzung des zu hohen Nutzungsmasses als nötig erachtete. Dabei geht aus dem Amtsbericht hervor (S. 27), dass die Vorlage des Kleinen Landrates zunächst weitergehende Beschränkungen vorsah, dass der Hotelierverein die vorgesehenen Einschränkungen jedoch ablehnte und dass seinem Einwand in der neuen Vorlage weitgehend Rechnung getragen wurde. c) Unbestritten ist demnach, dass gewichtige öffentliche Interessen die Reduktion des als zu hoch erkannten Nutzungsmasses für Hotelneubauten im Hofstattrecht sowie im Rahmen der Zonenvorschriften gebieten. Es kann sich daher einzig fragen, ob die Regierung bei der ihr obliegenden beschränkten Ermessenskontrolle die von der Gemeinde beschlossenen Gesetzesänderungen als ungenügend erachten durfte, ohne in Willkür zu verfallen. Ist dies zu bejahen, so fragt sich weiter, ob sie hieraus den Schluss ziehen durfte, es seien lediglich die Vorschriften über die Privilegierung der Hotels nicht zu genehmigen. Dabei ist zu beachten, dass die Regierung diesen Beschluss in der Meinung fasste, die Gemeinde könne eine weniger weitgehende Begünstigung im Ausmass von 10-15% vorsehen; ausserdem habe sie - die Gemeinde - eine

Formulierung zu wählen, aus der unmissverständlich hervorgehe, dass der Bonus für Hotels und für Personalunterkünfte auf der Hotelliegenschaft nicht kumulativ gewährt werden könne. Der Nichtgenehmigung kommt somit die Bedeutung einer befristeten Anordnung bis zum Erlass einer genehmigungsfähigen Privilegierung der Hotels zu. d) Die Gemeinde begründet die Privilegierung der Hofstattrecht-Neubauten damit, dass die alten Hotelliegenschaften derart hohe Stockwerke aufweisen, dass der Bonus realisiert werden könne, ohne dass die alte Kubatur wesentlich geändert werden müsse. Sie ist der Meinung, dies spreche für die von ihr getroffene Lösung. Ihre Überlegungen sind zwar verständlich, für die Zubilligung eines Bonus von 40% aber keineswegs zwingend. Die möglichen Nachteile einer so massiven Nutzungserhöhung werden nicht dadurch ausgeschlossen, dass im wesentlichen die alte Kubatur beibehalten wird. Ob im gleichen Kubus vier oder sechs Geschosse erstellt werden, ist für die Nutzungsdichte mit allen ihren Folgeerscheinungen von massgebender Bedeutung. Ausserdem steht nicht fest, dass bei Hofstattrecht-Neubauten der zulässige Bonus in jedem Fall im Rahmen der alten Kubatur verwirklicht werden kann. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang ferner, dass gemäss dem "Hotelartikel" Bauten und Bauteile, welche erfahrungsgemäss sowohl hinsichtlich ihres Ausmasses als auch ihrer sonstigen Auswirkungen auf die Infrastruktur und die Nachbarschaft von beachtlicher Tragweite sind, bei der Ermittlung des Nutzungsmasses nicht angerechnet werden. Es handelt sich um Hallenbäder, Sauna-, Spiel- und Sporträume, Kegelbahnen, etc., die betrieblich und baulich in Verbindung mit einem Hotel stehen (Art. 47 Abs. 1 Satz 1). Die entsprechenden Bauten und Bauteile können somit zu der um den Bonus erhöhten Nutzung hinzutreten.
Die Privilegierung der Hotels gilt sodann nicht nur bei Hofstattrecht-Neubauten, sondern auch bei einem Neubau auf einer bisher nicht überbauten Liegenschaft. Bei dem in Davos zulässigen Nutzungsmass führt der Bonus zu Nutzungen, deren Mass in der Tat als grossstädtisch zu bezeichnen ist: Laut Zonenschema gemäss Art. 85 BauG betragen die Ausnützungsziffern (AZ) in der Kernzone 1.5 (= 150%, d.h. bei einer anrechenbaren Grundstücksfläche von 1000 m2 darf eine anrechenbare Geschossfläche von 1500 m2 erstellt werden), in der Wohnzone W5 1.2 (= 120%), in der Wohnzone W4 0.8 (= 80%) und in der Wohnzone W3 0.6 (= 60%).

Der Bonus von 40% führt somit in der Kernzone zu einem Nutzungsmass von 2.1 (= 210% oder bei 1000 m2 Grundstücksfläche 2100 m2 anrechenbare Geschossfläche), in der Zone W5 zu 1.68 (= 168%), in der Zone W4 zu 1.12 (= 112%) und in der Zone W3 zu 0.78 (= 78%). Zusätzlich dürfen die oben erwähnten Bauten und Bauteile errichtet werden, die nicht angerechnet werden. Diese Nutzungsmasse gehen wesentlich über das im allgemeinen übliche und empfohlene Nutzungsmass hinaus. In der Regel beträgt die Ausnützungsziffer in Wohnzonen 0.25 bis 0.6 (d.h. bei 1000 m2 Grundstücksfläche sind 250 bis 600 m2 als anrechenbare Geschossfläche zulässig; vgl. LEO SCHÜRMANN, a.a.O., S. 60). Gemäss dem oben angeführten Normblatt Nr. 514 420 des ORL-Institutes liegt die optimale Grösse der Ausnützungsziffer für Wohnzonen unter Einbezug einer Erhöhung von höchstens 0.1 für Arealüberbauungen zwischen 0.4 und 0.7, wobei sich der höhere Wert nur für städtische Verhältnisse eigne; eine höhere Ausnützungsziffer vermindere den Wohnwert der Überbauung in der Regel stark (Normblatt Ziff. 4.5). Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung empfiehlt für Wohnzonen Ausnützungsziffern von 0.2 bis 0.6, ein Mass, das für Dorfkerne mit Gewerbeanteil auf 0.65 bis 0.9 erhöht werden könne (VLP, Die Ausnützungsziffer, Schriftenfolge Nr. 17, S. 55). In einem Entscheid aus dem Jahre 1982 (BGE 108 Ia 121 E. 2c) bezeichnete das Bundesgericht eine Ausnützungsziffer von 0.8 als eine hohe, für sehr dichte Miethausüberbauungen bestimmte Nutzung.
Auch wenn berücksichtigt wird, dass diese Empfehlungen einige Zeit zurückliegen, dass heute im Interesse des Gebots, den Boden haushälterisch zu nutzen, eine verdichtete Bauweise gefordert wird und dass den örtlichen Verhältnissen allenfalls auch mit hohen Nutzungen Rechnung zu tragen ist, so zeigt der Vergleich der empfohlenen Werte mit der nach dem Davoser Baugesetz geltenden Regelung doch, dass bereits die zonengemässe Nutzung (0.6 in W3 bis 1.2 in W5 sowie 1.5 in der Kernzone anstelle der von der VLP empfohlenen Werte von 0.2 bis 0.6 bzw. 0.9) als dicht zu bezeichnen ist. Dies bestätigt auch der Vergleich mit der Baunutzungsverord-

nung der Bundesrepublik Deutschland. Danach beträgt die Geschossflächenzahl - welche dem bei uns üblichen Begriff der Ausnützungsziffer entspricht - in Wohngebieten und gemischten Gebieten mit ein- bis sechs- und mehrgeschossiger Bauweise 0.5 bis 1.2; lediglich in Kern- und Gewerbegebieten kann

BGE 111 Ia 134 S. 144

sie auf über 2.0 ansteigen (§ 17 der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 15. September 1977). Das Bundesgericht hat nicht zu entscheiden, welches Nutzungsmass als tragbar zu bezeichnen ist. Zu beurteilen ist - wie erwähnt - einzig, ob der Regierung eine willkürliche Ausübung ihres Aufsichtsrechtes vorgeworfen werden kann, wenn sie zum Schluss gelangt ist, der undifferenzierte, in allen Zonen zulässige Bonus von 40% zu dem bereits als verhältnismässig hoch zu bezeichnenden Nutzungsmass trage den zu wahrenden öffentlichen Interessen ungenügend Rechnung. Die aussergewöhnlich hohe Nutzung von 0.78 in der Wohnzone W3 bis 2.1 in der Kernzone, zu welcher dieser Bonus führt, spricht deutlich gegen eine solche Folgerung. Dass die Gefahr der Übernutzung nur auf den - in Davos zahlreichen - Liegenschaften besteht, die der traditionellen Hotellerie mit Einschluss von Sanatorien und Kliniken (Art. 47 Abs. 4) dienen, mindert das Gewicht der in Frage stehenden öffentlichen Interessen nicht, im Gegenteil: die intensive Nutzung von Hotelliegenschaften führt zu einer dem Sinn einheitlicher Ausnützungsziffern für jeweilige Zonen zuwiderlaufenden Begünstigung, deren Nachteile sowohl im Ortsbild als auch für die Nachbarschaft besonders stark in Erscheinung treten können (vgl. BGE 109 Ia 33).
Dazu kommt die zutreffende Feststellung der Regierung, dass aufgrund des Wortlauts der Abs. 1 und 3 des Art. 47 angenommen werden könnte, zusätzlich zum Bonus von 40% für Hotels gemäss Abs. 1 könne auf der Hotelliegenschaft ein weiterer Bonus von 40% für Personalunterkünfte gewährt werden. Aufgrund der Ausführungen im Amtsbericht zur Landschaftsabstimmung vom 28. November 1982 (S. 35) ist freilich anzunehmen, dass die Gemeinde nur an einen einmaligen Bonus von 40% dachte. Doch beseitigen auch diese Ausführungen nicht jeden Zweifel, wird doch im Amtsbericht im weiteren darauf hingewiesen (ebenfalls S. 35), dass dann, wenn Personalunterkünfte nicht auf der Hotelliegenschaft errichtet würden, keine 40prozentige Bevorzugung zur Verfügung stehe, sondern dass ausserhalb der Hotelliegenschaft die Personalunterkünfte der Ausnützungsprivilegierung gleichgestellt würden, die für den Wohnungsbau für Ortsansässige gälte. Hieraus könnte sehr wohl gefolgert werden, auf der Hotelliegenschaft dürfe in jedem Fall ohne Berücksichtigung der Privilegierung der Hotels gemäss Art. 47 Abs. 1 für Personalunterkünfte ein zusätzlicher Bonus von 40% beansprucht werden. Weder der Kleine Landrat

BGE 111 Ia 134 S. 145

noch die Beschwerdeführer nehmen zu dieser von der Regierung zutreffend gerügten, offenbar missverständlichen Gesetzesformulierung Stellung. Dass eine Kumulierung des Bonus für Hotels und für Personalunterkünfte schlechterdings unverantwortbar wäre und der von der Gemeinde verfolgten Absicht, die bisherige Nutzungserhöhung von 50% zu reduzieren, zuwiderlaufen würde, liegt auf der Hand. e) Unter diesen Umständen kann es sich einzig fragen, ob der Entscheid der Regierung, die die Hotels privilegierenden Vorschriften nicht zu genehmigen, deshalb nicht haltbar ist, weil die Gemeinde den Bonus lediglich gewähren kann. Der Gedanke liegt nahe, bei der Anwendung der entsprechenden Vorschriften könnte die Wahrung der öffentlichen Interessen in ausreichendem Masse erfolgen und nur ein geringerer Bonus gewährt werden. Es liesse sich auf die Rechtsprechung zur abstrakten Normenkontrolle verweisen und einwenden, gleich wie das Bundesgericht eine Norm nur aufhebe, wenn feststehe, dass sie nach anerkannten Auslegungsregeln nicht verfassungskonform angewendet

werden könne (BGE 107 Ia 294 E. 2c), dürfe die Regierung einer Gemeinderegelung nur dann die Genehmigung versagen, wenn sie der Behörde nicht gestattet, die öffentlichen Interessen im Einzelfall genügend zu wahren. Es ist allerdings fraglich, ob es angeht, für die abstrakte Normenkontrolle geltende Grundsätze ohne weiteres auf die Genehmigung von Ortsplanungserlassen zu übertragen, da die Genehmigungskompetenz der Regierung sich mit der Normenkontrolle durch den Verfassungsrichter kaum vergleichen lässt. Wie es sich damit verhält, braucht aber nicht abschliessend entschieden zu werden. Die Regierung darf die Genehmigung einzelner Normen verweigern, wenn sie mit Grund feststellt, dass deren Anwendung aller Voraussicht nach zu einer ungenügenden Wahrung der für die Ortsplanung massgebenden öffentlichen Interessen führen wird. Dass das der Fall sein werde, durfte sie in der zu beurteilenden Sache mit Fug annehmen. Sie durfte dabei bedenken, dass die Gemeindebehörde den Bonus in Beachtung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit gewähren muss. Wenn das Gesetz einen Bonus von 40% vorsieht, ist anzunehmen, dass er bei pflichtgemässem Ermessen im Regelfall jedem Gesuchsteller zugestanden werden muss. Der Umstand, dass die Gemeindebehörde den Bonus nach der gesetzlichen Regelung gewähren kann und nicht zuerkennen muss, ändert daran nichts.

BGE 111 Ia 134 S. 146

f) Demnach ist die Regierung mit ihrer Folgerung, der im kommunalen Baugesetz für Hotels vorgesehene Bonus sei zu hoch, im Rahmen ihrer Prüfungsbefugnis geblieben und nicht in Willkür verfallen. Sie hat somit die Autonomie der Gemeinde Landschaft Davos nicht verletzt. Es fragt sich daher einzig, ob sie mit ihrem Entscheid, die die Hotels privilegierenden Vorschriften nicht zu genehmigen, auch die richtige Konsequenz gezogen hat. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist dies zu bejahen. Ausser der nicht in Frage stehenden Regelung für Einkaufszentren bezweckte die Vorlage in erster Linie, den Wohnungsbau für Einheimische zu begünstigen. Diese im Vordergrund stehende Zielsetzung behält ihre Rechtfertigung auch unabhängig von der für Hotels vorgesehenen Spezialregelung. Die Regierung hätte daher ihre Genehmigungskompetenz überschritten und eine unverhältnismässige Sanktion angeordnet, wenn sie die revidierten Bestimmungen in einem über ihren Beschluss hinausgehenden Masse nicht genehmigt hätte (vgl. BGE 105 Ia 365 E. 3).