Urteilskopf

111 Ia 93

18. Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. März 1985 i.S. Schweizerische Kreditanstalt gegen Stadt Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4, 22ter und 31 BV; Wohnanteilplan der Stadt Zürich.

Verfahren (Art. 84 ff. OG). Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde. Rüge der Verfassungswidrigkeit des Wohnanteilplans als Ganzen (E. 1).

Art. 4, 22ter und 31 BV. Der Wohnanteilplan der Stadt Zürich scheidet in den Wohnzonen und in der Kernzone Gebiete aus, worin ein Mindestanteil der Bruttogeschossfläche Wohnzwecken dienen muss. Der Plan

a) ist mit Art. 22ter BV vereinbar; er beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (E. 2a) und liegt im öffentlichen Interesse (E. 2b);

b) hält vor Art. 31 BV stand (E. 3);

c) verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 4, 22 ter et 31 Cst.; plan d'affectation des bâtiments de la ville de Zurich (fixant une quote-part d'utilisation à des fins d'habitation).

Procédure (art. 84 ss OJ). Recevabilité du recours de droit public. Grief d'inconstitutionnalité du plan considéré dans son ensemble (consid. 1).

Art. 4, 22ter et 31 Cst. Le plan délimite à l'intérieur des zones d'habitation et de la zone centrale de la ville de Zurich des portions de territoire où une quote-part minimale de la surface brute de plancher doit être affectée à l'habitation. Ce plan

a) est compatible avec l'art. 22ter Cst.; il repose sur une base légale suffisante (consid. 2a) et répond à l'intérêt public (consid. 2b);

b) se justifie au regard de l'art. 31 Cst. (consid. 3);

c) ne viole pas le principe de l'égalité devant la loi (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 4, 22ter, 31 Cost.; piano della città di Zurigo con cui si determinano le quote della superficie utile lorda degli edifici riservate a fini d'abitazione.

Procedura (art. 84 segg. OG). Ammissibilità del ricorso di diritto pubblico. Censura d'incostituzionalità del piano considerato globalmente (consid. 1).

Art. 4, 22ter, 31 Cost. Il piano delimita all'interno delle zone residenziali e del centro della città di Zurigo aree in cui una quota minima della superficie utile lorda degli edifici dev'essere destinata a fini d'abitazione. Tale piano

a) è compatibile con l'art. 22ter Cost.; si fonda su di una base legale sufficiente (consid. 2a) e corrisponde all'interesse pubblico (consid. 2b);

b) si giustifica con riferimento all'art. 31 Cost. (consid. 3);

c) non viola il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 94

BGE 111 Ia 93 S. 94

Am 5. November 1980 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich einen Wohnanteilplan. Dieser scheidet in den Wohnzonen und in der Kernzone Gebiete aus, worin ein Mindestanteil der Bruttogeschossfläche der Bauten Wohnzwecken dienen muss. Der vorgeschriebene Wohnanteil ändert an der bestehenden Nutzung nichts; diese geniesst Bestandesgarantie. Der Wohnanteilplan muss hingegen bei Neu- und Umbauten beachtet werden; vergrössert sich dadurch die Geschossfläche, so muss ein dem Zuwachs entsprechender Flächenanteil Wohnzwecken zugeführt werden, bis der Wohnanteil erreicht ist.
Die Schweizerische Kreditanstalt ist Eigentümerin der Liegenschaften Ohmstrasse 2 und 4 in Zürich-Oerlikon. Der Plan schreibt für diese Grundstücke einen Mindestwohnanteil von 33% vor. Ein dagegen gerichteter Rekurs der Grundeigentümerin wurde von der Baurekurskommission I des Kantons Zürich am 14. Januar 1983 abgewiesen, soweit sie darauf eintrat. Hiegegen rekurrierte die Schweizerische Kreditanstalt am 6. Mai 1983 an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 2. November 1983 ab. Die Schweizerische Kreditanstalt führt mit Eingabe vom 16. Dezember 1983 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Sie rügt eine Verletzung von Art. 4, 22ter sowie 31 BV und beantragt, den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 2. November 1983 aufzuheben. Der Stadtrat von Zürich beantragt im wesentlichen, auf die Beschwerde nicht einzutreten, und eventuell, sie abzuweisen. Die

BGE 111 Ia 93 S. 95

Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich stellt im Auftrag des Regierungsrates den Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerdeführerin rügt in verschiedener Hinsicht eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 4, 22ter und 31 BV; Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz, der in Anwendung kantonalen Rechts ergangen ist (Art. 86, 87 OG); sie ist somit zulässig. Als Eigentümerin von Liegenschaften, die dem Wohnanteilplan unterstellt wurden, ist die Beschwerdeführerin vom angefochtenen Entscheid betroffen und damit zur Beschwerde berechtigt (Art. 88 OG). Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Der gegenteilige

Antrag des Stadtrates geht fehl. Zwar trifft es zu, dass der Regierungsrat mit Entscheid vom 18. Januar 1978 die Ergänzung der Bauordnung der Stadt Zürich durch die Vorschriften über den Wohnanteil für rechtmässig befunden hat, und dass dieser Entscheid nicht beim Bundesgericht angefochten worden ist. Indessen galten die mit der Bauordnungsrevision erlassenen vorsorglichen Beschränkungen nur provisorisch (Art. 58a der Bauordnung der Stadt Zürich vom 12. Juni 1963, Fassung vom 4. Februar 1976, BauO). Erst der vom Gemeinderat am 5. November 1980 beschlossene Wohnanteilplan stellt die definitive Anwendung der Art. 39a ff. BauO dar und schreibt den einzuhaltenden Anteil an Wohnfläche endgültig vor. Unter diesen Umständen muss es den betroffenen Grundeigentümern freistehen, den Plan unabhängig davon anfechten zu können, ob sie sich schon gegen die vorangegangenen provisorischen Massnahmen zur Wehr gesetzt haben. Der Regierungsratsbeschluss vom 18. Januar 1978 schliesst daher das Recht zur Beschwerde gegen den Wohnanteilplan nicht aus, wenn auch der Regierungsrat bereits in diesem Entscheid bei der Beurteilung der vorsorglichen Beschränkungen die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit der Vorschriften über den Wohnflächenanteil (Art. 39a bis 39h und Art. 53a BauO) geprüft und bejaht hatte. Ebenfalls zu keiner andern Beurteilung der Eintretensfrage führt der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nicht nur die Aufhebung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses, sondern

auch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Wohnanteilplans überhaupt "im Verfahren der akzessorischen Normenkontrolle" verlangt. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin geht es dabei indessen nicht um eine akzessorische Normenkontrolle, da sie nicht das dem Wohnanteilplan zugrundeliegende kommunale und kantonale Recht, sondern den Plan selbst als verfassungswidrig rügt. Zu dieser Rüge, die den Wohnanteilplan als Ganzen betrifft, ist die Beschwerdeführerin hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage und des öffentlichen Interesses befugt (BGE 104 Ia 124 E. 1b). Erwiese sich die Beschwerde insoweit als begründet, so hätte das freilich einzig zur Folge, dass der Plan nur in bezug auf die Liegenschaften der Beschwerdeführerin aufgehoben würde.

2. Der Wohnanteilplan belegt die Liegenschaften der Beschwerdeführerin mit einer öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung. Eine solche ist mit Art. 22ter BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und voll entschädigt wird, sofern sie einer Enteignung gleichkommt. Im vorliegenden Verfahren stellt sich die Entschädigungsfrage nicht; es sind daher nur die Fragen der gesetzlichen Grundlage und des öffentlichen Interesses zu beurteilen.
a) Das zürcherische Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG) sieht sowohl für die Kernzonen als auch für die Zentrumszonen ausdrücklich vor, dass die Gemeinden in ihrer Bau- und Zonenordnung "für die ganze Zone, gebietsweise oder für bestimmte Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken vorschreiben" können (§ 50 Abs. 4, § 51 Abs. 3 PBG). Für die Wohnzonen gilt die zum gleichen Ergebnis führende Regel, dass andere Nutzweisen als das Wohnen durch die Bau- und Zonenordnung "allgemein oder gebietsweise gestattet oder nach Geschossen, Anteil an der Gesamtnutzfläche oder Einwirkungsgrad beschränkt oder ganz untersagt werden" können (§ 52 Abs. 2 PBG). Abgesehen davon sind die Wohnzonen in erster Linie für Wohnbauten bestimmt (§ 52 Abs. 1 Satz 1 PBG). Mit dieser kantonalen Regelung stimmen die bereits auf Grund des früheren kantonalen Baugesetzes erlassenen Vorschriften der Stadt Zürich überein (Art. 39a ff. BauO). Es besteht mithin sowohl im kantonalen als auch im kommunalen Recht eine klare gesetzliche Grundlage dafür, dass Gebiete ausgeschieden werden können, worin ein Mindestanteil der Bruttogeschossfläche Wohnzwecken dienen muss.

Die Beschwerdeführerin macht indessen geltend, dass der Wohnanteilplan in seiner konkreten Ausgestaltung

die ihm von der Bauordnung gesetzten Grenzen in krasser Weise überschreite. So schreibe der Plan Wohnanteile nicht nur in Gebieten vor, die für eine Wohnnutzung geeignet seien (Art. 39a Abs. 1 BauO). Im weitern stehe dem Wohnanteilplan hinsichtlich der Kern- und Zentrumszonen die Vorschrift von § 294 lit. a PBG entgegen, wonach unter anderem Büros, Ateliers, Praxen, Läden und mässig störende Gewerbe in diesen Zonen ausdrücklich zugelassen seien.
Der Auffassung der Beschwerdeführerin kann nicht beigepflichtet werden. Was die Wohnzonen betrifft, so steht schon begrifflich sowie auf Grund der Vorschriften des kantonalen Rechts (§ 52 PBG) ausser Frage, dass sich diese zum Wohnen eignen. Wo das nicht zuträfe, müsste von einer Fehlplanung gesprochen werden, wenn dennoch Wohnzonen ausgeschieden würden. Weniger eindeutig verhält es sich mit der Kernzone; diese ist ausdrücklich für eine Nutzung zu gewerblichen Zwecken bestimmt (§§ 50, 51 PBG). Doch zählt auch eine Wohnnutzung zur gesetzlichen Zweckbestimmung der Kern- und der Zentrumszone (§ 50 Abs. 4, § 51 Abs. 1 und 3 PBG). Diese Regelung entspricht der seit langem anerkannten städtebaulichen Forderung, die Stadtkerne auch ausserhalb der Arbeitszeit belebt zu erhalten; diese sollen nicht erstarren, weshalb Kernzonen seit jeher als gemischte Zonen ausgestaltet wurden (ERICH ZIMMERLIN, Bauordnung der Stadt Aarau, Aarau 1960, § 42 N. 1 bis 3, S. 174/175; § 46 N. 2, S. 182). Es entspricht dies auch dem bundesrechtlichen Planungsgrundsatz, die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten, namentlich Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zuzuordnen (Art. 3 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG). Etwas anderes lässt sich auch nicht aus der von der Beschwerdeführerin angeführten Vorschrift von § 294 lit. a PBG ableiten, nennt doch diese Bestimmung als zulässige Nutzweise in Kern- und Zentrumszonen neben Büros, Ateliers, Praxen, Läden und mässig störenden Gewerben an erster Stelle Wohnungen. Hinzu kommt, dass eine Nutzung der Liegenschaften zu gewerblichen Zwecken nirgends vollständig untersagt wird; der Wohnanteilplan lässt sie vielmehr in verschieden abgestuftem Ausmass ausdrücklich zu, wobei er richtigerweise in der Kernzone erhebliche Flächen mit Wohnanteil Null vorsieht. Was schliesslich den Vorwurf betrifft, auch an immissionsreichen Lagen seien Wohnanteile festgelegt worden, so lässt die Abstufung

der Anteile erkennen, dass die Behörden der unterschiedlichen Lage und Wohnqualität der einzelnen Quartiere und Strassenzüge Rechnung getragen haben. Ausserdem erlaubt die gesetzliche Regelung im Einzelfall flexible Lösungen wie etwa die Verlegung des Wohnflächenanteils bei zusammengehörigen Gebäuden (Art. 39e BauO). Auch sind Ausnahmebewilligungen nicht ausgeschlossen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (§ 220 PBG; Art. 53a BauO). Der Wohnanteilplan der Stadt Zürich wird daher auch in seiner konkreten Ausgestaltung durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt.
b) Grundsätzlich besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, in den Wohnzonen und in der Kernzone minimale Wohnflächenanteile festzulegen. Es ist ein raumplanerisch und sozialpolitisch wichtiges Anliegen, der Entleerung der Stadtkerne von der Wohnbevölkerung entgegenzuwirken und die erwünschte Durchmischung von Arbeits- und Wohnplätzen sicherzustellen, um damit möglichst auch preisgünstige Wohnungen zu erhalten und den Verkehrsstrom der Pendler zu reduzieren. Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit dahingehender Planungsmassnahmen anerkannt (Urteil von 12. Dezember 1979, E. 2b, ZBl 81/1980, S. 231; BGE 103 Ia 419 ff. E. 4). Nach Art. 22ter BV ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht rein fiskalischer Art ist oder gegen anderweitige Verfassungsnormen verstösst (BGE 102 Ia 114 E. 3). Die Beschwerdeführerin rügt zu Recht nicht, der Wohnanteilplan verfolge ein unzulässiges fiskalisches Ziel. Sie bestreitet das Vorliegen eines öffentlichen Interesses aus verschiedenen andern Gründen. Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die städtischen Behörden dürften das Ziel, die Wohnnutzung im Kernbereich der Stadt zu erhalten, nur mit Mitteln der Leistungsverwaltung verfolgen. Diese Behauptung steht im Widerspruch zur Regelung des kantonalen und kommunalen Rechts. Wie dargelegt, sieht diese verbindliche Einschränkungen zur Erreichung des genannten Ziels ausdrücklich vor (E. 2a). Wenn die städtischen Behörden davon Gebrauch gemacht haben, sind sie sich bewusst, dass der Wohnanteilplan nur ein Mittel darstellt, um die Stadt Zürich als Wohnort für die Bevölkerung attraktiv zu

erhalten und namentlich im Stadtkern die Wohnnutzung in ausreichendem Mass sicherzustellen. Die Behörden handeln damit im Sinne des Ziels, wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten sowie Wohn- und Arbeitsgebiete

BGE 111 Ia 93 S. 99

einander zweckmässig zuzuordnen (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Die Wohnlichkeit der Städte bedingt unter anderem, dass die Wohnnutzung in den Zentren erhalten bleibt. Dass auf diese Weise versucht wird, im Stadtkern eine bestimmte Einwohnerzahl zu erhalten, lässt den Wohnanteilplan nicht zu einer verfassungswidrigen bevölkerungspolitischen Massnahme werden. Die Beschwerdeführerin bestreitet sodann das öffentliche Interesse am Wohnanteilplan damit, dass dieser das angestrebte Ziel gar nicht erreichen könne. Sie bezeichnet den Plan als untaugliches Instrument, weshalb er zudem unverhältnismässig sei. Mit dieser Argumentation widerlegt die Beschwerdeführerin nicht, dass der Wohnanteilplan das Wohnraumangebot im festgelegten Ausmass sichert, indem er bei Neu- und Umbauten die Schaffung beziehungsweise Erhaltung von Wohnungen gewährleistet. Auch wenn nicht gesagt werden kann, ob sich damit der Bevölkerungsrückgang in der Stadt Zürich wirksam bekämpfen lässt, ist es den städtischen Behörden nicht verwehrt, mit den gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten der verhängnisvollen Entwicklung entgegenzutreten und wenn immer möglich eine Wende herbeizuführen. Freilich sind die Behörden verpflichtet, die Entwicklung zu verfolgen. Sollten sich die Verhältnisse erheblich ändern, so werden die Behörden den Wohnanteilplan als Nutzungsplan zu überprüfen und anzupassen oder aufzuheben haben (Art. 21 Abs. 1 RPG), sofern die Wohnanteilsverpflichtungen nicht mehr nötig sein sollten. Unter diesen Umständen erscheint auch der Vorwurf der Unverhältnismässigkeit als unbegründet. c) Die mit dem Wohnanteilplan angeordneten Eigentumsbeschränkungen beruhen somit auf einer gesetzlichen Grundlage und liegen im öffentlichen Interesse. Sie halten daher vor Art. 22ter BV stand.

3. Die Beschwerdeführerin macht im weitern geltend, der Wohnanteilplan verletze die Handels- und Gewerbefreiheit. Sachgerechte Massnahmen der Raumplanung verletzen Art. 31 BV dann nicht, wenn sie im Zielbereich von Art. 22ter BV liegen und die Handels- und Gewerbefreiheit nicht völlig ihres Gehalts entleeren (BGE 109 Ia 267 E. 4 mit Hinweis). Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit dürfen namentlich keine unzulässigen wirtschaftspolitischen Ziele verfolgen (BGE 102 Ia 114 E. 3 mit Hinweisen).

BGE 111 Ia 93 S. 100

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin verfolgt der Wohnanteilplan der Stadt Zürich keine wirtschaftspolitischen Ziele. Wie erwähnt, lässt der Wohnanteilplan in allen Wohnzonen und in der Kernzone Raum für eine gewerbliche Nutzung, verlangt er doch nirgends einen Wohnanteil von 100%; in der Kernzone sind weite Flächen von einer Wohnanteilspflicht befreit, und weitere Gebiete wurden lediglich mit dem untersten Ansatz von 33% belegt, wie das auf die Liegenschaften der Beschwerdeführerin zutrifft (vgl. E. 2a). Eine solche Regelung mag zwar die Tätigkeit von Dienstleistungsbetrieben erschweren. Doch kann nicht gesagt werden, der Beschwerdeführerin werde es dadurch verunmöglicht, ihre Dienstleistung zu erbringen; das behauptet sie denn auch mit Recht nicht. Es kann daher keine Rede davon sein, dass die Wohnanteilsverpflichtung bezwecke, die gewerbliche Tätigkeit planwirtschaftlich zu lenken. Verlangt wird einzig, dass auch in der Kernzone von Zürich-Oerlikon im öffentlichen Interesse ein Mindestmass an Wohnnutzung sichergestellt wird. Wie die Beschwerdeführerin diese Verpflichtung erfüllen will, bleibt ihr überlassen; die gesetzliche Regelung räumt ihr eine gewisse Freiheit ein (Art. 39e BauO); auch respektiert sie den Bestand einer wohnanteilplanwidrigen bestehenden Nutzung (Art. 39f BauO; § 357 PBG). Ebenfalls unbegründet ist der Vorwurf der Beschwerdeführerin, der Wohnanteilplan schaffe Marktverzerrungen, weil er beidseits der Thurgauerstrasse in

einer Entfernung von fünf Fussminuten von ihren Liegenschaften keinen Wohnanteil vorschreibe. Die konkrete Gestaltung des Wohnanteilplans in jenem Bereich entspricht der Forderung, nur solche Gebiete mit einem Wohnanteil zu belegen, die für das Wohnen geeignet sind. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass sich ihre Liegenschaften in der genau gleichen Lage befänden. Deshalb ist auch nicht einzusehen, weshalb Art. 4 BV verletzt sein sollte, abgesehen davon, dass dem Rechtsgleichheitsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommt (BGE 107 Ib 339 E. 4a). Der Wohnanteilplan der Stadt Zürich hält somit auch vor Art. 31 und Art. 4 BV stand.

4. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich mithin in allen Teilen als unbegründet. Sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).