Urteilskopf

112 Ia 268

42. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 22. Oktober 1986 i.S. Stadt Zürich gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie. Wohnanteilplan der Stadt Zürich.

1. Autonomie der Zürcher Gemeinden auf dem Gebiet der Ortsplanung innerhalb der Schranken des Richtplans (E. 2).

2. Grundsätzliche Bindung des Kantons an eine kommunale Planung, soweit diese kompetenzgerecht festgesetzt wurde und übergeordnetem Recht nicht widerspricht, es sei denn, sie behindere den Kanton in der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben in unzumutbarer Weise (E. 3).

Regeste (fr):
Autonomie communale. Plan d'affectation des bâtiments de la Ville de Zurich (fixant une quote-part d'utilisation à des fins d'habitation).

1. Autonomie des communes zurichoises dans le domaine de la planification locale, dans les limites du plan directeur (consid. 2).

2. La planification communale lie en principe les pouvoirs publics cantonaux, pour autant qu'elle se situe dans le cadre des compétences communales, qu'elle ne viole aucune règle de rang supérieur et qu'elle n'entrave pas dans une mesure inacceptable le canton dans l'accomplissement de ses tâches publiques (consid. 3).

Regesto (it):
Autonomia comunale. Piano della città di Zurigo con cui si determinano le quote della superficie utile lorda degli edifici riservati a fini d'abitazione.

1. Autonomia dei comuni zurighesi nell'ambito della pianificazione locale, nei limiti del piano direttore (consid. 2).

2. La pianificazione comunale vincola in linea di principio le autorità cantonali, sempreché rimanga nel quadro della competenza comunale, non violi alcuna norma di rango superiore e non ostacoli in misura inammissibile il Cantone nell'adempimento dei suoi compiti pubblici (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 269

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. Mit

Beschluss vom 22. Januar 1986 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zürich den Wohnanteilplan. Der Rat versagte dem Plan jedoch die Genehmigung unter anderem in bezug auf verschiedene Liegenschaften, die öffentlichen Aufgaben dienen. Gegen diesen Beschluss führt die Stadt Zürich mit Eingabe vom 19. Februar 1986 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV und der Gemeindeautonomie. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut und weist sie im übrigen ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Mit dem angefochtenen Beschluss hat der Regierungsrat den Wohnanteilplan der Stadt Zürich in bezug auf einzelne, öffentlichen Aufgaben dienende Liegenschaften von der Genehmigung ausgenommen. Diese teilweise Nichtgenehmigung trifft die Stadt Zürich in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Sie ist daher berechtigt, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung ihrer Autonomie zu rügen. Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist keine Frage der Legitimation, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung (BGE 110 Ia 198 /199 E. 1 mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit der Rüge der Autonomieverletzung kann die Beschwerdeführerin grundsätzlich auch einen Verstoss gegen Art. 4 BV geltend machen; der Berufung auf diese Verfassungsvorschrift kommt im vorliegenden Fall jedoch keine selbständige Bedeutung zu. Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden und erfüllt auch die übrigen formellen Anforderungen, weshalb darauf grundsätzlich einzutreten ist. b) Während des bundesgerichtlichen Verfahrens hat die Stadt Zürich die Beschwerde in bezug auf die Liegenschaft Selnaustrasse 36 zurückgezogen. Insoweit ist die Beschwerde als erledigt abzuschreiben. c) Aus der Beschwerdeantwort der Direktion der öffentlichen Bauten ergibt sich, dass die Gebäude Lorenzgasse 6 und 8 von der Nichtgenehmigung des Wohnanteilplans nicht betroffen sind. In

diesem Umfang fehlt es an einem anfechtbaren Entscheid (Art. 84 Abs. 1 OG); hinsichtlich dieser beiden Gebäude ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2. a) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 110 Ia 199 E. 2 mit Hinweis). Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann sich die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder dass sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt oder anwendet (BGE 111 Ia 132 E. 4a; BGE 110 Ia 200 E. 2b, je mit Hinweisen). b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht den Zürcher Gemeinden beim Erlass einer Bau- und Zonenordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie sind insoweit grundsätzlich autonom. Das ergibt sich namentlich aus den §§ 2 lit. c, 31, 32 und 45 ff. des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG; BGE 111 Ia 132 /133 E. 4b mit Hinweis; Urteil vom 27. Oktober 1982 i.S. Gemeinde Wetzikon, E. 3a, in: ZBl 84/1983, S. 317). Als kommunaler Nutzungsplan fällt mithin auch ein Wohnanteilplan in den Autonomiebereich der Zürcher Gemeinden. Ihre Befugnis, die Nutzung zu Wohnzwecken innerhalb der Bauzonen verbindlich vorzuschreiben, ist in § 50 Abs. 4, § 51 Abs. 3 und § 52 Abs. 2 PBG für die Kernzonen, die Zentrumszonen und die Wohnzonen ausdrücklich vorgesehen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Wohnanteilplans hat das Bundesgericht anerkannt (BGE 111 Ia 93 ff.). Die

Stadt Zürich kann sich somit zur Anfechtung der teilweisen Nichtgenehmigung des Wohnanteilplans auf ihre Autonomie berufen.
Soweit jedoch die Vereinbarkeit des Wohnanteilplans mit dem kantonalen Plan der öffentlichen Bauten in Frage steht, unterscheidet die Rechtsprechung zwischen zwei Fällen. Überlässt der kantonale Plan in seiner Eigenschaft als Richtplan der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, so kann sie den Schutz ihrer Autonomie beanspruchen. Entzieht er ihr jedoch die

BGE 112 Ia 268 S. 271

Entscheidungsfreiheit in einzelnen Bereichen, so ist sie insoweit nicht autonom (BGE 111 Ia 133 /134 E. 5b). In bezug auf den kantonalen Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen liegt die Grenze der Autonomie dort, wo sich aus dem Richtplan mit genügender Deutlichkeit die gewollte Nutzung für das in Frage stehende Areal ergibt. Es trifft dies namentlich insoweit zu, als der Richtplan über den Stand der den Planungsgrundsätzen entsprechenden raumwirksamen Tätigkeiten Aufschluss gibt (Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG; Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Raumplanung vom 26. März 1986, RPV). In diesem Fall verbleibt der Gemeinde keine Entscheidungsfreiheit, eine andere Nutzung vorzuschreiben; insoweit ist sie nicht autonom. Wo dagegen keine solche Bestimmtheit der mit dem Richtplan gewollten Nutzung für ein Areal ersichtlich ist, verbleibt der Gemeinde ein planerischer Ermessensspielraum. In diesem Umfang steht ihr Autonomie zu. c) Wann eine Gemeinde durch den Entscheid einer kantonalen Rechtsmittel- oder Genehmigungsbehörde in ihrer Autonomie verletzt ist, hängt vom Umfang der Überprüfungsbefugnis der kantonalen Instanz ab. Als Teil des Zonenplans unterliegt der Wohnanteilplan der regierungsrätlichen Genehmigung (§ 2 lit. a i.V.m. § 89 PBG). Dem Regierungsrat steht dabei die Prüfung des Plans auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu (§ 5 Abs. 1 PBG). Bei dieser umfassenden Prüfungsbefugnis des Regierungsrates kann die Stadt Zürich nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend machen, wenn die teilweise Nichtgenehmigung des Plans sich nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt. Auch darf der Regierungsrat nicht einfach das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes Ermessen ersetzen. Er hat es in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 3 RPG den Gemeinden zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen. Der Regierungsrat kann jedoch bei seiner Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Die kantonalen Behörden dürfen sie vielmehr korrigieren, wenn sie sich auf Grund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt. Hat der Regierungsrat mit vernünftiger, sachlicher Begründung die in Frage stehenden Liegenschaften von der Genehmigung

BGE 112 Ia 268 S. 272

ausgenommen, so kann darin keine Verletzung der Autonomie der Stadt Zürich gesehen werden (BGE 110 Ia 52 E. 3 mit Hinweisen).

3. a) Ausser diesen Grundsätzen ist im vorliegenden Fall zu beachten, dass der Regierungsrat für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des Kantons verantwortlich ist. Der Rat begründet denn auch die umstrittene Nichtgenehmigung grösstenteils damit, dass der Kanton zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben über die in Frage stehenden Liegenschaften ohne Bindung an einen Wohnanteil verfügen können müsse. Mit Recht stellt er je-

doch nicht grundsätzlich in Abrede, dass sich der Kanton beim Neu-, Um- oder Ausbau von Gebäuden für öffentliche Zwecke an die Gemeindebauvorschriften zu halten hat. Er geht zwar zu Unrecht davon aus, dass die vom Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahre 1965 dargelegten Grundsätze nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden könnten. Nach jenem Entscheid folgt aus dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, dass der Kanton als Bauherr nicht nur an das Baurecht gebunden ist, das er selbst oder das der Gesetzgeber einer höheren Stufe erlassen hat. Er hat vielmehr auch die Bauvorschriften der unteren Verbände einzuhalten, soweit diese kompetenzgerecht festgesetzt wurden und übergeordnetem Recht nicht widersprechen (BGE 91 I 422 ff. E. 2). Im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden fällt freilich ins Gewicht, dass die Gemeinden der allgemeinen Aufsicht des Kantons unterstehen. Wie das Bundesgericht im angeführten Entscheid festgehalten hat, führt das unter anderem dazu, dass der Kanton auf vielen Gebieten über andere und weitergehende Möglichkeiten verfügt, um einer Behinderung seiner Verwaltungstätigkeit durch das Recht der unteren Verbände vorzubeugen oder entgegenzutreten (BGE 91 I 425 E. 2b). b) Diese Grundsätze gelten auch für die in Erfüllung der Planungspflicht festgesetzten Richt- und Nutzungspläne (Art. 2 RPG; §§ 8 ff. PBG). Deren Verbindlichkeit bringt das Zürcher Planungs- und Baugesetz in § 9 Abs. 1 mit der Umschreibung der Grenzen zum Ausdruck, die jeder Planungsträger zu beachten hat. Danach gehen die Planungen jedes Planungsträgers räumlich und sachlich so weit, als die Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung seiner Interessen es erfordern. Aus dieser Vorschrift ergibt sich auch für das Zürcher Recht, das die Planhierarchie betont (§ 16 PBG), das Gebot der Planabstimmung, wie es dem Eidgenössischen Raumplanungsgesetz zugrunde liegt (Art. 2

RPG; MARTIN LENDI/HANS ELSASSER, Raumplanung in der Schweiz, 2. A., Zürich 1986, S. 227/228). Eine Planung, welche die räumlichen und sachlichen Grenzen beachtet und demgemäss kompetenzgerecht ist, bindet auch die Planungsträger übergeordneter Stufe, es sei denn, sie widerspreche einer ebenfalls kompetenzgerecht festgesetzten Planung der oberen Stufe (§ 16 PBG). Soweit ein solcher Widerspruch vorliegt, ist die Planung der unteren Stufe - wie die Direktion der öffentlichen Bauten zutreffend darlegt - wegen Verstosses gegen die Verbindlichkeit der übergeordneten Planung rechtswidrig und schon deshalb nicht zu genehmigen. Wie dargelegt (E. 2), darf der Kanton ausserdem eine kommunale Planung nicht nur beanstanden, wenn diese klar gegen übergeordnetes Recht einschliesslich übergeordneter Planungen verstösst, sondern bereits dann, wenn sie sich im Blick auf überkommunale öffentliche Interessen als unzweckmässig erweist. So anerkennt der Stadtrat zu Recht, dass es dem Kanton zusteht, einer kommunalen Planung die Genehmigung zu versagen, wenn diese die Erfüllung der ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben in unzumutbarer Weise behindern würde. Doch darf eine solche Behinderung nicht leichtfertig angenommen werden; sie ist nur anzuerkennen, wenn die im Spiel stehenden öffentlichen Interessen des Kantons und die entgegenstehende Erschwerung durch die kommunale Planung von erheblichem Gewicht sind. c) Bei der Prüfung der Frage, ob der Kanton mit Grund eine unzumutbare Erschwerung bei der Erfüllung der ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben geltend macht, ist sodann die Funktion der Raumplanung zu berücksichtigen, die als ständige Aufgabe die raumwirksamen Tätigkeiten aller Hoheitsträger aufeinander abzustimmen hat (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG). Die Planungen sind veränderten Verhältnissen und besseren Erkenntnissen anzupassen (Art. 9 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 RPG; § 9 Abs. 2 PBG). Das Raumplanungsgesetz fordert daher als Regel alle zehn Jahre eine gesamthafte Überprüfung und nötigenfalls Überarbeitung der Richtpläne (Art. 9 Abs. 3 RPG). Für die Nutzungspläne sieht es die Bemessung der Bauzonen nach dem voraussichtlichen Bedarf von fünfzehn Jahren vor, was die Anpassung der entsprechenden Planungen nach sich ziehen muss, wenn die Bauzone diesem Bedarf in erheblichem Ausmass nicht mehr entspricht (Art. 21 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 15 lit. b RPG). In gleicher Weise gilt diese Überprüfungs- und Anpassungspflicht auch für Wohnanteilpläne.

Werden diese veränderten Verhältnisse nicht mehr gerecht, so sind sie anzupassen oder aufzuheben (BGE 111 Ia 99 E. 2b).
Diese Änderungspflicht kommt auch zum Zug, wenn sich später zeigt, dass eine öffentliche Aufgabe nicht oder nur mit unzumutbarer Erschwerung erfüllt werden könnte, wenn der festgesetzte Wohnanteil eingehalten werden müsste. Steht das im Zeitpunkt des Planerlasses nicht mit genügender Bestimmtheit fest, besteht für den Kanton kein Anlass, einer kompetenzgerechten Planung der Gemeinde die Genehmigung zu versagen. Wie das Bundesgericht im erwähnten Urteil dargelegt hat, darf der Kanton die Genehmigung erst nach allseitiger Würdigung aller Umstände und nach Abwägung der entgegenstehenden Interessen verweigern. Der Kanton hat auch zu beachten, dass er mit den ihm zur Verfügung stehenden Planungsinstrumenten zu einem späteren Zeitpunkt für das untergeordnete Gemeinwesen verbindlich anordnen kann, was zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben nötig ist (BGE 91 I 425 E. 2). Könnte der Anordnung kommunaler Wohnanteile die Genehmigung schon versagt werden, indem sich der Kanton ohne nähere Begründung auf die ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben berufen würde, um einer ihn möglicherweise behindernden Wohnanteilpflicht zu entgehen, so würde der Grundsatz verletzt, wonach sich auch das Gemeinwesen an die im öffentlichen Interesse geforderten Nutzungsbeschränkungen zu halten hat. Der Wohnanteilplan der Stadt Zürich nimmt daher zu Recht nicht alle öffentlichen Zwecken dienenden Grundstücke von der Wohnanteilpflicht aus. Wie das Bundesgericht schon bei der Beurteilung von Beschwerden privater Eigentümer gegen ihnen auferlegte Wohnanteile festgestellt hat, wurde von einem Wohnanteil nur dort von vornherein abgesehen, wo klar feststand, dass die zweckmässige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben den Ausschluss von Wohnungen fordert (unveröffentlichtes Urteil vom 27. Februar 1985 i.S. Crystal Hotels und Mitbeteiligte gegen Stadt Zürich, E. 7a). Mit Recht darf andererseits eine bestehende Liegenschaft, die öffentlichen Zwecken dient, von der Pflicht zur Einhaltung eines Wohnanteils befreit werden, auch wenn möglicherweise auf weite Sicht eine Verlegung des entsprechenden Betriebs vorgesehen ist. Wird eine öffentliche Anstalt wie etwa ein Spital oder ein Universitätsbetrieb verlegt und die bisherige Liegenschaft nicht mehr für öffentliche Aufgaben benötigt, so haben sich die Verhältnisse erheblich geändert; die Gemeinde kann daher mit Recht eine Änderung des Wohnanteilplans

beschliessen, einen Wohnanteil anordnen oder vom Regierungsrat die Wiedererwägung einer ausgesprochenen Nichtgenehmigung verlangen (§ 9 Abs. 2 PBG; Art. 21 Abs. 2 RPG).

4. Im folgenden ist anhand der dargelegten Grundsätze für jede der in Frage stehenden Liegenschaften im einzelnen zu prüfen, ob der angefochtene Regierungsratsbeschluss die Autonomie der Stadt Zürich verletzt.