Urteilskopf

115 Ia 378

58. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Dezember 1989 i.S. K. AG gegen Baudepartement des Kantons Basel-Stadt, Appellationsgericht als Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Stadt und X. (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 22ter BV; gesetzliche Grundlage des baselstädtischen Wohnanteilplans.

1. Die Delegation des Erlasses von Richtlinien für den bei Neubauten einzuhaltenden Mindestwohnanteil an den Regierungsrat genügt dem verfassungsrechtlichen Erfordernis, wonach die Delegationsnorm selbst die Grundzüge der Regelung enthalten muss (E. 3).

2. Ein Wohnanteilplan muss nicht als Nutzungsplan im Sinne von Art. 21 RPG festgesetzt werden. Es genügt vielmehr, wenn der Regierungsrat einen Wohnanteilplan mit Richtzahlen erlässt und die Festsetzung des einzuhaltenden Mindestwohnanteils im Einzelfall dem pflichtgemässen Ermessen der Baubewilligungsbehörde überlässt (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 22ter Cst.; base légale du plan du canton de Bâle-Ville fixant des quotes-parts de logement.

1. L'attribution au Conseil d'Etat du pouvoir d'édicter des directives concernant la quote-part de logement à respecter dans les constructions neuves est conforme au principe constitutionnel qui exige qu'une clause de délégation législative fixe le contenu essentiel de la réglementation prévue (consid. 3).

2. Un plan fixant des quotes-parts de logement n'a pas nécessairement la portée d'un plan d'affectation selon l'art. 21 LAT. Le Conseil d'Etat peut adopter un plan fixant des valeurs indicatives et chargeant l'autorité appelée à délivrer le permis de construire de fixer dans chaque cas, en exerçant correctement son pouvoir d'appréciation, la quote-part de logement à respecter (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 22ter Cost.; base legale del piano del cantone di Basilea-Città che fissa la quota minima della superficie costruita da riservare ad uso abitazione.

1. La delegazione al Consiglio di Stato della competenza di emanare direttive circa la quota minima da riservare all'abitazione nelle nuove costruzioni è conforme al principio costituzionale secondo cui la norma di delega deve determinare il contenuto essenziale della disciplina prevista (consid. 3).

2. Un piano che fissa la quota minima da riservare all'abitazione non deve necessariamente assumere la forma di un piano di utilizzazione ai sensi dell'art. 21 LPT. È sufficiente che il Consiglio di Stato adotti un piano in cui siano determinati valori indicativi e che demandi all'autorità edilizia competente di fissare in ogni caso concreto, facendo uso del suo potere d'apprezzamento, la quota minima da riservare all'abitazione (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 378

Die K. AG ist Eigentümerin des Eckgrundstücks Allschwilerstrasse/Friedrichstrasse in Basel, das gemäss dem Bauzonenplan für die Stadt Basel zum kleineren Teil in der Bauzone 4 für viergeschossige Bauweise, zum grösseren Teil in der Bauzone 5a für

Neubauten mit fünf Vollgeschossen liegt. Am 27. Juni 1986 erhielt die K. AG vom Bauinspektorat Basel-Stadt die Bewilligung zur Erstellung eines Geschäftshausneubaues; dabei bewilligte das Bauinspektorat in Anwendung von § 6 Abs. 1 des Hochbautengesetzes vom 11. Mai 1939 (HBG) für den Neubau die Anwendung der Vorschriften der Bauzone 5a. Das Vorhaben sieht zwei Untergeschosse für Lager und Laden vor. Die anschliessenden drei Obergeschosse sind für Büros vorgesehen. Im vierten Obergeschoss und im Dachgeschoss sollten gemäss den bewilligten Plänen vier Wohnungen eingerichtet werden (je eine 3 1/2-, 2 1/2-, 2- und 1 1/2-Zimmerwohnung).
Am 18. Februar 1987 reichte die K. AG ein Baugesuch für die Zweckänderung des vierten Obergeschosses und des Dachgeschosses ein. Anstelle der vier Wohnungen sollten auch in diesen beiden Geschossen Büros eingerichtet werden. Begründet wurde das Begehren mit dem Platzbedarf des Unternehmens und der schlechten Lage der Wohnungen. Mit Entscheid vom 26. Juni 1987 wies das Bauinspektorat dieses Begehren ab. Es stützte sich dabei auf § 15 des Gesetzes zur Förderung des Wohnungsbaus vom 15. Januar 1970 (WBFG) sowie die gestützt auf § 15 Abs. 5 WBFG erlassene regierungsrätliche Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil vom 29. Januar 1985 (WAV) und den in § 3 Abs. 1 WAV für verbindlich erklärten Wohnanteilplan Nr. 11 163 vom April 1983. Gegen diesen Entscheid ergriff die K. AG ohne Erfolg Rekurs an die Baurekurskommission sowie gegen deren Entscheid vom 3. Februar 1988 an das kantonale Verwaltungsgericht. Dieses wies ihren Rekurs mit Entscheid vom 6. Januar 1989 ab. Eine gegen diesen Entscheid gerichtete staatsrechtliche Beschwerde weist das Bundesgericht ab, soweit es auf sie eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der dem Regierungsrat in § 15 Abs. 5 WBFG erteilte Auftrag, Richtlinien für die Festsetzung des Mindestanteils der Wohnfläche zu erlassen, genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Delegation gesetzgeberischer Befugnisse. a) Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Delegation rechtssetzender Befugnisse an die Verwaltungsbehörde zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen ist, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt wird und das

Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält - soweit sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt - und wenn sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz enthalten ist (BGE 112 Ia 254 E. 2a mit Hinweisen). b) Im vorliegenden Falle steht fest, dass das WBFG dem Referendum unterstand; dies

galt auch für die Änderung von § 15 Abs. 4 und 5 WBFG durch Gesetz vom 15. September 1976. Das baselstädtische Recht schliesst die Delegation rechtssetzender Befugnisse an die Verwaltungsbehörde nicht aus. Schliesslich beschränkt sich die in § 15 WBFG enthaltene Delegation auf ein bestimmtes Gebiet, nämlich den Wohnungsbau. Fraglich kann somit nur sein, ob § 15 WBFG in verfassungsrechtlich genügendem Masse die Grundzüge der Regelung selbst enthält. aa) § 15 WBFG lautet wie folgt:
"Bei der Änderung der Bauzoneneinteilung, der Festsetzung von Bebauungsplänen, dem Erlass spezieller Bauvorschriften sowie der Erteilung von Baubewilligungen ist den Bedürfnissen des Wohnungsbaues Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Berücksichtigung einer städtebaulich ausgeglichenen Entwicklung ist auf eine wirtschaftlich günstige Anordnung und Erschliessung der Gebäude sowie auf eine rationelle Geschosszahl zu achten. Die entsprechenden Beschlüsse und Ausnahmebewilligungen können mit der Verpflichtung für den Gesuchsteller verbunden werden, einen Teil der geplanten Gebäude für Wohnungen zu reservieren oder die Hilfe des Bundes und des Kantons oder des Kantons allein zur Verbilligung des Mietzinses in Anspruch zu nehmen. Die Bewilligungsbehörde kann in Baubewilligungen den Mindestanteil der Wohnfläche in Gebäuden vorschreiben. Der Regierungsrat erlässt die entsprechenden Richtlinien."
bb) Bei der Beantwortung der Frage, ob die angeführte Bestimmung in verfassungsrechtlich genügendem Masse selbst die Regelung der Wohnanteilflächen enthält, ist davon auszugehen, dass die Festsetzung eines Mindestwohnanteiles für Neubauten, die in einer für den Wohnungsbau bestimmten Zone errichtet werden, keinen besonders schweren Eigentumseingriff darstellt (vgl. BGE 112 Ib 267 f. E. 4 mit Hinweisen). cc) § 15 Abs. 1 WBFG verlangt, es sei bei der Erteilung von Baubewilligungen den Bedürfnissen des Wohnungsbaues Rechnung zu tragen. Diese Anweisung ist pflichtgemäss auszuüben. Im regierungsrätlichen Bericht Nr. 7238 betreffend weitere Massnahmen auf dem Gebiete des Wohnschutzes, mit welchem der Regierungsrat dem Grossen Rat die Änderung und Ergänzung von § 15

WBFG beantragte, wird dargelegt, dass bei einem Neubau in einem Wohngebiet eine sinnvolle Anpassung der Nutzung an die bestehende Umgebung vorgeschrieben werden müsse. Wie im Bericht bei der Erläuterung des Gesetzesvorschlages dargelegt wird, sei auf die Bauzonenvorschriften und auf die Verhältnisse in der Nachbarschaft abzustellen. Dabei sei im Zweifel zugunsten der Wohnnutzung zu entscheiden. Diese Prinzipien seien den Richtlinien für die Bewilligungsbehörden zugrunde zu legen. Aus der Verweisung des Gesetzes auf die Bedürfnisse des Wohnungsbaues und aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich somit schlüssig, dass sich die Richtlinien von den genannten sachgerechten Kriterien für die Festsetzung des Mindestwohnanteiles im Einzelfall leiten lassen müssen. dd) Die WAV, auf die sich die Verweigerung des Umbaugesuchs der Beschwerdeführerin stützt, enthält solche sachgerechten Kriterien. Diese decken sich im übrigen auch mit den Grundsätzen und Zielen des RPG, gemäss denen bei der Ordnung der Besiedlung auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu achten ist sowie Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen werden sollen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Die Vorschriften der Bauzone 5a für fünfgeschossige Überbauung, welche im gesamten Umfange auf die Liegenschaft der Beschwerdeführerin zur Anwendung gebracht wurden, entsprechen diesen Anforderungen. Es handelt sich um eine hinsichtlich der Nutzung gemischte Zone, in der neben Wohnungen auch Gewerbebetriebe zulässig sind, die zu keinen erheblichen Belästigungen der Nachbarn führen (§§ 1 und 24 Anhang zum HBG i.V.m. § 133 HBG). Die in der Allschwilerstrasse verlaufende Strassenbahnlinie bildet Teil des öffentlichen Verkehrsnetzes. Die Liegenschaft befindet sich im Geviert Allschwilerstrasse/Friedrichstrasse/Spalenring, in welchem der durchschnittliche Wohnanteil gemäss den im Jahre 1980 durchgeführten Erhebungen 72% beträgt, was die Beschwerdeführerin nicht in Abrede stellt. ee) Bei dieser Sachlage ergibt sich somit bereits aus der Anwendung der im formellen Gesetz enthaltenen Regel von § 15 Abs. 1 WBFG die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, bei ihrem Neubau den Bedürfnissen des Wohnungsbaues Rechnung zu tragen. Wohl trifft es zu, dass bei der Erstellung von Wohnungen auch darauf zu achten ist, dass sie von lästigen Einwirkungen wie Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3

lit. b RPG), doch ist dieser Regel bei Wohnbauten, die an eine innerstädtische Strasse mit Durchgangsverkehr anstossen, durch geeignete bauliche Massnahmen Rechnung zu tragen. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dies sei nicht möglich. Sie wird bei der Erstellung ihres Neubaues und der Einrichtung der Wohnungen den Anforderungen der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung, insbesondere der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) Rechnung zu tragen haben (siehe insbesondere Art. 7 LSV und Anhang 1 zur LSV betreffend Anforderungen an die Schalldämmung von Fenstern). Auch an Strassen mit starker Verkehrslärmbelastung darf ein Wohnanteil verbindlich vorgeschrieben werden, doch ist darauf zu achten, dass beim Bau mit entsprechenden Massnahmen ein ausreichender Lärmschutz erreicht wird (BGE 111 Ia 97 E. 2a; Urteil vom 11. Februar 1986, in ZBl 87/1986 S. 334 f.).

4. a) Die Beschwerdeführerin beanstandet die vom Basler Gesetzgeber in § 15 WBFG und vom Regierungsrat in der WAV getroffene gesetzliche Regelung schliesslich mit der Einwendung, der Wohnanteilplan Nr. 11 163 vom April 1983 des Amtes für Kantons- und Stadtplanung, dem für die Einhaltung eines Mindestwohnflächenanteiles Richtzahlen für die zum Wohnen geeigneten Gebiete entnommen werden können, sei ein Nutzungsplan. Für dessen Erlass bilde § 15 WBFG keine genügende Grundlage. Auch dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.
b) Der baselstädtische Gesetzgeber hat bewusst im Unterschied zu anderen Kantonen davon abgesehen, für die Festsetzung eines Mindestwohnanteiles einen für jedermann verbindlichen Nutzungsplan im Sinne von Art. 21 RPG festzusetzen. Er hat es dabei bewenden lassen, die eindeutige gesetzliche Verpflichtung aufzustellen, bei Neu- und Umbauten den Bedürfnissen des Wohnungsbaues Rechnung zu tragen. Zur Durchsetzung dieser Regel hat er die Baubewilligungsbehörde ermächtigt, in Baubewilligungen den Mindestanteil der Wohnfläche gemäss den vom Regierungsrat zu erlassenden Richtlinien vorzuschreiben. Diese Ermächtigung ist nach pflichtgemässem Ermessen auszuüben. Als Instrument zur Sicherung einer rechtsgleichen und verhältnismässigen Rechtsanwendung dient der genannte Wohnanteilplan, der in Berücksichtigung der bestehenden Verhältnisse Richtzahlen für die zum Wohnen geeigneten Gebiete angibt. Diese bedürfen im Einzelfall der Konkretisierung, wobei der Lage der Liegenschaft sowie auch den Interessen des Eigentümers im

Rahmen einer nach sachlichen Kriterien vorzunehmenden Interessenabwägung Rechnung zu tragen ist. Wohl hat eine solche Verweisung auf sachgerecht auszuübendes Ermessen zur Folge, dass ein Liegenschaftseigentümer nicht dem Gesetz verbindlich entnehmen kann, welchen Wohnanteil er genau einhalten muss. Als nachteilig kann dies jedoch kaum bezeichnet werden. Eine Regelung, die sich mit der Festsetzung von Richtzahlen begnügt, die im Einzelfall sachgerecht zu konkretisieren sind, vermeidet die Gefahr zu grosser Wohnanteile, die im Einzelfall möglicherweise für den Eigentümer eine unbillige Härte bedeuten können. Sie gestattet es, den Bedürfnissen des Eigentümers in ausreichendem Masse Rechnung zu tragen. Dies zeigt gerade der vorliegende Fall, hat doch die Baubewilligungsbehörde der Beschwerdeführerin gegenüber der zur Anwendung gelangenden Richtzahl gestützt auf § 5 WAV eine Vergrösserung des Anteils an gewerblich genutzter Fläche zugestanden. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, der genannte Wohnanteilplan Nr. 11 163 sei deshalb ein Nutzungsplan, weil er im Wohnmischgebiet jede Parzelle mit der Auflage belaste, einen Wohnflächenanteil zu realisieren, geht deshalb fehl, weil sich diese Verpflichtung unmittelbar aus § 15 WBFG sowie aus der WAV ergibt. Dass der Plan als Instrument für die sachgerechte Betätigung des Ermessens zu verstehen ist, er-

gibt sich deutlich aus § 3 WAV, der von der Einhaltung der Richtzahlen spricht und die Bewilligungsbehörde anweist, innerhalb der Richtzahlen den bestehenden Verhältnissen, namentlich den Eigenschaften des Grundstücks und dem Charakter des Quartiers, Rechnung zu tragen (§ 3 Abs. 2 WAV). Im übrigen trifft es auch nicht zu, dass aus dem Wohnanteilplan für die Stadt Zürich, auf den die Beschwerdeführerin verweist und der ein Nutzungsplan im Sinne der RPG ist, für jede einzelne Parzelle genau entnommen werden kann, wie hoch deren Mindestwohnanteil ist. Auch die Ausführungsvorschriften der Bauordnung der Stadt Zürich enthalten notwendigerweise Ausnahmeregelungen, um zu starre Festsetzungen zu vermeiden (BGE 111 Ia 98 E. 2a). Wenn der baselstädtische Gesetzgeber bewusst eine flexible Regelung gewählt hat, so werden die Grundeigentümer dadurch nicht benachteiligt. Ihr umfassender Rechtsschutz bleibt vielmehr gewährleistet, indem sie im Einzelfall darlegen können, dass ein ihnen auferlegter Wohnanteil in Berücksichtigung der bestehenden Verhältnisse, der Eigenschaft ihres Grundstücks und des Charakters des Quartiers sowie in Abwägung ihrer

Interessen durch kein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt und unverhältnismässig sei.