



Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 1960/2001

Datum des Entscheids: 19. Dezember 2001

Rechtsgebiet: Gemeinderecht

Stichwort(e): Gemeindebeschwerde; Zuständigkeit

Verwendete Erlasse: § 151 GG
§ 329 PBG

Zusammenfassung:

Bei der Anfechtung von bau- und planungsrechtlichen Beschlüssen der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung bzw. des Grossen Gemeinderats betreffend Änderungen der kommunalen Nutzungsplanung unterliegen alle Sachfragen und materiellen Entscheide dem vom Planungs- und Baugesetz vorgezeichneten Instanzenzug; Fragen aber, die das Verfahrensrecht sowie das Organisationsrecht der Gemeinde berühren, folgen der Regelung des Gemeindegesetzes. Die Baurekurskommissionen sind daher zuständig für die Behandlung der von den Beschwerdeführenden vorgebrachten Rügen der Verletzung des Gebots der Rechtsgleichheit sowie des Willkürverbots im Verfahren zur Änderung der kommunalen Nutzungsplanung und der Rechtmässigkeit der Zonierung des strittigen Gebiets.

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Beschluss vom (...) 2000 revidierte der Grosse Gemeinderat der Gemeinde X. die kommunale Nutzungsplanung, bestehend aus der Bauordnung, dem Zonenplan, verschiedenen Ergänzungsplänen sowie dem Erschliessungsplan.
- B. Gegen die Zonierung des Gevierts A.-Strasse/B.-Strasse/C.-Strasse/D.-Strasse erhoben A.C. und B.C. mit gemeinsamer Eingabe Beschwerde beim Bezirksrat Y. Mit Beschluss vom (...) 2001 trat der Bezirksrat Y. auf diese Beschwerde nicht ein und überwies diese an die zuständige Baurekurskommission zur Behandlung.

- C. Dagegen erheben A.C. und B.C. mit Eingabe vom (...) 2001 gemeinsam Beschwerde beim Regierungsrat und beantragen, es sei der angefochtene Beschluss des Bezirksrates Y. aufzuheben und dieser sei zu verpflichten, die Beschwerde der Beschwerdeführenden materiell zu behandeln, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Staatskasse.

Es kommt in Betracht:

1. Die Beschwerdeführende A.C. ist als in der Gemeinde X. Stimmberechtigte zur Erhebung der Beschwerde nach § 151 des Gemeindegesetzes (GG) legitimiert. Der Beschwerdeführende B.C. als Person mit auswärtigem Wohnsitz kann sich ebenfalls auf Fehler des Verfahrens berufen. Das Gemeindegesetz gestattet auch dem in seinen rechtlichen Interessen Betroffenen, der keine politischen Rechte in der Gemeinde besitzt, solche formellen Beanstandungen vorzubringen, hingegen sind solche Personen zur Beschwerde zwecks Wahrung der politischen Rechte nicht befugt (vgl. H.-R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., § 151 N. 3.4).
2. Im angefochtenen Beschluss wies der Grosse Gemeinderat der Gemeinde X. das Geviert A.-Strasse/B.-Strasse/C.-Strasse/D.-Strasse, bestehend aus dem so genannten E.-Areal und weiteren Privatgrundstücken, mit Ausnahme der beiden Grundstücke B.-Strasse 12 und 14 der Beschwerdeführenden, neu der Wohnzone W3 mit einer Ausnützungsziffer von 2.6 zu, die Grundstücke der Beschwerdeführenden hingegen der Quartiererhaltungszone. Die Beschwerdeführenden bringen nun dagegen in der Hauptsache vor, dass der Rechtsetzungsprozess nicht rechtmässig erfolgt sei, da das Ergebnis eines von der Eigentümerin des E.-Areals in Auftrag gegebenen Wettbewerbes für die Planungsbehörden Grundlage für die Festlegung einer Wohnzone W3 im strittigen Gebiet gewesen sei. Es gehe insbesondere nicht an, dass die Eigentümerin des E.-Areals und alle übrigen privaten Grundeigentümer im genannten Geviert von diesem in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand durchgeführten Wettbewerb erfasst worden seien, die ebenfalls in diesem Geviert liegenden Grundstücke der Beschwerdeführenden jedoch in keiner Weise mit einbezogen worden seien. Im vorliegenden Fall seien die Beschwerdeführenden willkürlich und ohne ersichtlichen Grund von der Gesetzgebungsinstanz anders als die übrigen Grundeigentümer im genannten Geviert behandelt worden, obwohl sich eine sachliche Gleichbehandlung aufgedrängt hätte. Aus diesen Gründen lägen nicht nur von der Zuständige Baurekurskommission zu behandelnde planungsrechtliche Vorfragen vor, son-

dern in die Zuständigkeit des Bezirksrates Y. fallende Rügen, welchem eine umfassendere Überprüfung als der zuständigen Baurekurskommission zukomme.

3. (Begründung des Bezirksrates Y. für seinen Nichteintretensentscheid).
4. Die Gemeinde X. bringt in ihrer Vernehmlassung vor, dass die R.-AG auf dem so genannten E.-Areal und weiteren Privatgrundstücken, die auf Grund privatrechtlicher Verträge beplant werden könnten, im Strassengeviert A.-Strasse/B.-Strasse/C.-Strasse/D.-Strasse aus eigener Initiative einen Planungswettbewerb durchgeführt hätten. Im Vorfeld des Wettbewerbs seien seitens der R.-AG keine Versuche unternommen worden, die Grundstücke der Beschwerdeführenden mit einzubeziehen. Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde X. habe sich auf die rechtliche Beratung bei der Erarbeitung des Wettbewerbsprogramms sowie die Mitwirkung des Bausekretärs als Experte bei der Vorprüfung der Wettbewerbsprojekte und bei den Beratungen der Jury beschränkt. Grundlage des Wettbewerbsprogramms sei der Revisionsantrag des Gemeinderates zur Nutzungsplanung gewesen, der in diesem Gebiet eine Quartiererhaltungszone vorgesehen habe. Die Parlamentarische Planungskommission sei nach eingehender Diskussion des Wettbewerbsprojektes der R.-AG zum Schluss gekommen, dass das Projekt bezüglich der Kuben nicht als generelles Präjudiz für die Quartiererhaltungszonen gelten solle. Da die Kommission einerseits das Bauprojekt nicht habe verhindern wollen, andererseits aber die geplanten Kuben nicht als Massstab für (Einzel-)Bauvorhaben in Quartiererhaltungszonen habe akzeptieren wollen, habe sie den Ausweg gewählt, für den Perimeter des Wettbewerbs eine Wohnzone W3 (mit Baumschutz) festzusetzen. Die Eigentümer der innerhalb des Wettbewerbsareals liegenden Grundstücke hätten ihrerseits eine vom Bausekretär der Gemeinde X. redigierte Vereinbarung akzeptiert, mit der sie sich verpflichtet hätten, nach den Vorschriften der Quartiererhaltungszone zu bauen, wenn das Wettbewerbsprojekt nicht realisiert würde. Der Antrag der Parlamentarischen Planungskommission an den Grossen Gemeinderat sei den Mitgliedern des Rates und allen Abonnenten der Weisungen des Gemeinderates an den Grossen Gemeinderat zugestellt worden. An der Sitzung des Grossen Gemeinderates vom (...) 2000 sei die Festsetzung der W3 mit Baumschutz für das Wettbewerbsareal und die dreigeschossige Quartiererhaltungszone G.-Strasse/H.-Strasse für das benachbarte Gebiet, so insbesondere auch für die beiden Grundstücke der Beschwerdeführenden, beschlossen worden. Die gemeinderechtliche Publikation des Festsetzungsbeschlusses sei am (...) 2000 erfolgt, die planungsrechtliche Publikation am (...) 2001. Der Beschluss des Grossen Gemeinderates vom (...) 2000 betreffend die Totalrevision der Bau- und Zonenordnung sei somit formell in jeder Hinsicht korrekt zu Stande

gekommen. Während der Ratsverhandlung seien keine Verfahrensvorschriften verletzt worden. Die Rechtmässigkeit der Zonierung des Wettbewerbsareals müsse von der zuständigen Baurekurskommission beurteilt werden.

5. Das Gemeindegesetz und das Planungs- und Baugesetz (PBG) ordnen die Rechtsmittel und den Instanzenzug bei der Anfechtung bau- und planungsrechtlicher Entscheide verschieden (§§ 151 ff. GG, §§ 329 ff. PBG). Nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wonach das jüngere und speziellere Gesetz dem älteren und allgemeiner gehaltenen vorgeht, haben die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes gegenüber denjenigen des Gemeindegesetzes grundsätzlich den Vorrang. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass das Gemeindegesetz Regelungen enthält, mit denen sich das Planungs- und Baugesetz nicht beschäftigt, die aber auch in Planungs- und Bausachen von Bedeutung sein können. Dies gilt insbesondere bezüglich der politischen Rechte des Bürgers, die das Planungs- und Baugesetz höchstens punktuell berührt, im Allgemeinen jedoch nicht zu regeln beabsichtigt. Enthält ein planungsrechtliches Rechtsmittel beide Elemente, so ist eine Gabelung des Instanzenzuges unvermeidlich; für planungs- und baurechtliche Sachfragen sind die vom Planungs- und Baugesetz bezeichneten Instanzen zuständig, für die Beurteilung behaupteter Verletzungen von politischen Rechten dagegen nach dem Gemeindegesetz erstinstanzlich der Bezirksrat und zweitinstanzlich der Regierungsrat. Daraus ergeben sich folgende Feststellungen (vgl. RRB Nr. 966 vom 7. März 1984 in ZR 1986 Nr. 2): Die Anfechtung von Behördeentscheiden im Bereich des Planungs- und Baugesetzes erfolgt einzig nach den Bestimmungen des letzteren. Auch wo vorfrageweise Probleme der Organisation der Behörde berührt werden, die an sich im Gemeindegesetz geregelt sind, hat darüber die Baurekurskommission zu befinden, da es sich dabei nicht um politische Rechte handelt. Die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes gehen demnach § 152 GG regelmässig vor. Initiativen mit bau- und planungsrechtlichem Inhalt unterliegen dagegen nicht der Zuständigkeitsordnung des Planungs- und Baugesetzes, sondern derjenigen des Gemeindegesetzes, und zwar auch bezüglich der Frage, ob sie inhaltlich zulässig seien. Hier geht es eindeutig um die Ausübung politischer Rechte, und das Planungs- und Baugesetz lässt nicht erkennen, dass es im Bereich des Initiativrechts seine Zuständigkeitsregelung beanspruche. Dagegen ist die Anfechtung von bau- und planungsrechtlichen Beschlüssen der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung bzw. des Grossen Gemeinderates oder an der Urne schwierig. Die Zuständigkeitsordnung des Planungs- und Baugesetzes findet auch hier grundsätzlich Anwendung, denn es beschränkt diese keineswegs bloss auf behördliche Beschlüsse. Hingegen beabsichtigt es aber nicht, in die Regelung der politischen Rechte durch das Gemeindegesetz einzugreifen. Dem-

nach ist hier die Grenze so zu ziehen, dass alle Sachfragen und materiellen Entscheide (auch wenn sie sich nicht auf das Planungs- und Baugesetz stützen, sondern in anderer Weise den bau- und planungsrechtlichen Entscheid beeinflussen) dem vom Planungs- und Baugesetz vorgezeichneten Instanzenzug unterliegen. Fragen aber, welche das Verfahrensrecht sowie das Organisationsrecht der Gemeinde berühren, folgen der Regelung des Gemeindegesetzes.

6. Aus den Akten ergibt sich, dass die beiden direkt an das Wettbewerbsareal angrenzenden Grundstücke der Beschwerdeführenden nicht in das von der R.-AG aus eigener Initiative bei verschiedenen Architekten in Auftrag gegebenen Studienauftrages mit einbezogen wurden. Aktenkundig ist auch, dass die Grundstücke der Beschwerdeführenden wie auch die übrigen umliegenden Grundstücke (inklusive das Wettbewerbsareal) gemäss dem Antrag des Stadtrates an den Grossen Gemeinderat der Quartiererhaltungszone «G.-Strasse/H.-Strasse» zugeteilt werden sollten. Gestützt auf den Antrag der Parlamentarischen Planungskommission an den Grossen Gemeinderat überführte der Grosse Gemeinderat das Wettbewerbsareal nach Bekanntgabe des von der Wettbewerbsjury zur Weiterbearbeitung empfohlenen Projektes von der Zone W2 bzw. W3 in die Zone W3/2.6 und nicht - wie ursprünglich vorgesehen - in die Quartiererhaltungszone. Dieser Planungsakt begründet entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführenden keine Verletzung des Verfahrensrechts sowie des Organisationsrechts einer Gemeinde im Sinn von § 151 Ziffer 1 GG und stellt damit letztlich auch keine Verletzung von politischen Rechten dar. Vielmehr liegen allein den bau- und planungsrechtlichen Entscheid beeinflussende Sachfragen im Streit, die dem vom Planungs- und Baugesetz vorgezeichneten Instanzenzug unterliegen (§ 153 GG). Aus diesen Gründen steht den Beschwerdeführenden mit den von ihnen erhobenen Rügen der Verletzung von elementaren Rechten als Grundeigentümer während des Rechtsetzungsverfahrens nicht die Beschwerde an den Bezirksrat und damit auch nicht an den Regierungsrat offen, sondern der Rekurs an die zuständige Baurekurskommission. Mit anderen Worten hat die zuständige Baurekurskommission im Rahmen der Überprüfung der materiellen Rechtmässigkeit der strittigen Zonierung, welche die Beschwerdeführenden bereits mit separatem Rekurs bei der Baurekurskommission gerügt haben, auch zu klären, ob während des Planungsverfahrens das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot missachtet sowie das rechtliche Gehör der betroffenen Grundeigentümer verletzt worden seien. Der Bezirksrat Y. hat sich daher zu Recht als unzuständig erklärt und die Beschwerde der zuständigen Baurekurskommission zur Behandlung überwiesen.

7. Zusammengefasst ist die Beschwerde abzuweisen. Die Kosten dieses Verfahrens sind, in Anwendung von § 151 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 132 WAG, auf die Staatskasse zu nehmen. Eine Parteientschädigung steht den unterliegenden Beschwerdeführenden nicht zu.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Beschwerde von A.C. und B.C. gegen den Nichteintretensbeschluss des Bezirksrates Y. vom (...) 2001 betreffend Beschluss des Grossen Gemeinderates X. vom (...) 2001 über die Festsetzung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X. wird abgewiesen.
- II. Die Beschwerde wird der zuständigen Baurekurskommission zur Behandlung überwiesen.