

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_455/2009

Urteil vom 15. April 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Raselli,
Gerichtsschreiber Haag.

1. Verfahrensbeteiligte
Ehepaar A. _____,
2. Ehepaar B. _____,
3. C. _____,
4. Ehepaar D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,
7. G. _____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Peter Heer,

gegen

Gemeinderat der Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, Postfach,
8022 Zürich.

Gegenstand
Genehmigung von Baurechtsverträgen,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 2. September 2009 des Verwaltungsgerichts des Kantons
Zürich,
4. Abteilung, 4. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Die Stadt Zürich ist Eigentümerin einer rund 31'600 m² grossen Baulandparzelle im Stadtzürcher Quartier Höngg (Rütihof) zwischen Regensdorfer-, Frankentaler- und Geeringstrasse sowie den Strassen Im oberen Boden und Im Stelzenacker (Kat.-Nr. 7471). Im Hinblick auf die Überbauung des Grundstücks schloss die Stadt Zürich am 13. Juli 2007 je einen Baurechtsvertrag mit der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich und mit der Gemeinnützigen Bau- und Mietergenossenschaft Zürich sowie zwei Baurechtsverträge mit der Baugenossenschaft Sonnengarten ab. Mit Beschlüssen vom 23. Januar 2008 genehmigte der Gemeinderat die vier Verträge. Vorgesehen ist die Überlassung des Grundstücks während 62 Jahren zur Errichtung einer Blockrandbebauung mit insgesamt 271 Mietwohnungen, wovon rund ein Viertel subventioniert werden soll. Im Rahmen der Arealüberbauung sind auch ein Quartiertreff, eine Kinderkrippe, ein Kindergarten und ein Tageshort, ein Mehrzweckraum sowie ein Quartierplatz geplant. Das entsprechende Projekt "Ringling" wurde nach einem zweistufigen Wettbewerbsverfahren von einem Beurteilungsgremium der Bauberechtigten und der Stadt Zürich zur Realisierung empfohlen. In den Baurechtsverträgen werden die Bauberechtigten zu seiner Realisierung verpflichtet. Das fakultative Referendum gegen die Gemeinderatsbeschlüsse wurde nicht ergriffen.

Am 26. Februar 2008 erhoben die Eheleute A. _____, die Eheleute B. _____, E. _____, die Eheleute D. _____, C. _____, F. _____ sowie G. _____ gegen die Beschlüsse des Gemeinderats vom 23. Januar 2008 Gemeindebeschwerde an den Bezirksrat Zürich mit dem Antrag, die Beschlüsse aufzuheben. Der Bezirksrat wies die Beschwerde mit Beschluss vom 15. Januar

2009 ab, soweit er darauf eintrat. Mit zwei Schreiben vom 21. Januar 2009 sandte er dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden auf dessen Wunsch erstmals die Duplik des Stadtrats von Zürich vom 3. September 2008 zu.

Am 18. Februar 2009 erhoben die unterlegenen Beschwerdeführenden gegen den Beschluss des Bezirksrats Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Zur Begründung machten sie zunächst verschiedene Verletzungen des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch den Bezirksrat geltend. In materieller Hinsicht brachten sie im Wesentlichen vor, es fehle eine genügende gesetzliche Grundlage für die Baurechtsverträge und die bestehenden - nach ihrer Ansicht mangelhaften - Rechtsgrundlagen seien in verschiedener Hinsicht falsch angewendet worden.

Mit Entscheid vom 2. September 2009 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Am 23. Juni 2009 erteilte die Bausektion des Stadtrats Zürich die Baubewilligung für die Wohnüberbauung "Ringling", wogegen die Beschwerdeführenden zusammen mit weiteren Personen am 31. Juli 2009 Rekurs an die Baurekurskommission I des Kantons Zürich erhoben.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. Oktober 2009 beantragen die beim Verwaltungsgericht unterlegenen Beschwerdeführer, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 2. September 2009 sei aufzuheben. Sie rügen die Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und machen zudem die Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV und 11 KV/ZH [SR 131.211]) sowie des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 und Art. 38 KV/ZH) geltend. Sie beanstanden insbesondere, dass keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die mit den Baurechtsverträgen angestrebte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus bestehe.

Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Stellungnahme. Die Stadt Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG).

1.1 Angefochten ist der kantonale letztinstanzliche Entscheid des Verwaltungsgerichts über die Zulässigkeit der vier umstrittenen Baurechtsverträge. Die Genehmigung dieser Verträge durch den Gemeinderat erfolgte gestützt auf öffentliches Recht. Es liegt somit eine Streitigkeit vor, die mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (Art. 82 lit. a i.V.m. Art. 86 BGG). Es liegt keiner der gesetzlichen Ausschlussgründe vor (Art. 83 BGG).

1.2 Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). In Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c BGG) steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG).

1.2.1 Die Beschwerdeführer 1-5 berufen sich zunächst darauf, dass ihre Beschwerdeberechtigung im kantonalen Verfahren wegen ihrer Stimmberechtigung bejaht worden sei. Sie rügen in ihrer Beschwerde jedoch keine Verletzung ihres Stimmrechts, weshalb die vorliegende Angelegenheit auch nicht als Stimmrechtssache im Sinne von Art. 82 lit. c BGG entgegengenommen werden kann. Die Beschwerdelegitimation kann somit nicht gestützt auf Art. 89 Abs. 3 BGG bejaht werden.

1.2.2 Sämtliche Beschwerdeführer machen geltend, sie seien als Grundeigentümer bzw. Mieter (Eheleute D. _____) in unmittelbarer Nachbarschaft des Grundstücks Kat.-Nr. 7471 besonders betroffen und hätten schutzwürdige Interessen an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Die Beschwerdeführer 6 und 7 berufen sich namentlich auf die befürchtete Abwertung ihrer Liegenschaften und auf den Schutz ihrer Mieter gegen die vielfältigen Beeinträchtigungen, welche die Arealüberbauung verursachen würde. Zudem hätten die teilweise subventionierten Mietern Mietzinssenkungen bei ihren Liegenschaften zur Folge, was zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung führe. Dagegen dürften sie sich mit Beschwerde zur Wehr setzen (BGE 127

II 264 E. 269; 125 I 10; je mit Hinweisen).

Das Beschwerderecht setzt neben der formellen Beschwer voraus, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 S. 4236). Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG hängen eng zusammen. Insgesamt kann insoweit an die Grundsätze, die zur Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a OG entwickelt worden sind, angeknüpft werden (BGE 133 II 400 E. 2.2 S. 404 f. mit Hinweisen). Danach wird bei Beschwerden von Drittpersonen (wie z.B. Nachbarn) verlangt, dass sie durch den angefochtenen Akt persönlich und unmittelbar einen Nachteil erleiden. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt nicht zur Beschwerdeführung (BGE 131 II 587 E. 3 S. 589 f. mit Hinweis).

1.2.3 In der vorliegenden Angelegenheit steht nicht das Bauvorhaben der Bauberechtigten zur Diskussion, sondern die Einräumung der Baurechte durch die Stadt Zürich. Inwiefern bereits die Genehmigung der Baurechte durch den Gemeinderat die tatsächliche oder rechtliche Situation der Nachbarn beeinflussen könnte, ist nicht ersichtlich. Diese begründen ihr Beschwerderecht namentlich mit den negativen Folgen, welche die Überbauung der Baurechtsparzelle aus ihrer Sicht nach sich ziehen soll. Die befürchteten Immissionen und Werteinbussen ergeben sich jedoch nicht unmittelbar aus den genehmigten Baurechtsverträgen. Vielmehr handelt es sich um mögliche Folgen der späteren Überbauung. Auch die in den Baurechtsverträgen enthaltene Pflicht zur Realisierung der Überbauung führt für die Nachbarn zu keinem persönlichen und unmittelbaren Nachteil. Erst die Baubewilligung ist geeignet, die tatsächliche oder rechtliche Situation der Nachbarn unmittelbar zu beeinflussen. Die Beschwerdeberechtigung zur vorliegenden Beschwerde ist somit in der Sache zu verneinen, weshalb insoweit darauf nicht eingetreten werden kann.

1.2.4 Auch soweit die Beschwerdeführer 6 und 7 sich zur Begründung ihrer Beschwerdeberechtigung auf ihre Stellung als Konkurrenten der Bauberechtigten auf dem Wohnungsmarkt berufen, kann ihnen nicht gefolgt werden.

Konkurrenten eines Bewilligungsempfängers sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zur Beschwerde legitimiert. Diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs und schafft keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe. Ein schutzwürdiges Interesse kann aber vorliegen für Konkurrenten in Wirtschaftszweigen, die durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen (z.B. Kontingentierung) in eine besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden. Ferner ist ein Konkurrent zur Beschwerde legitimiert, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt. Von diesen Grundsätzen ausgehend erachtete es das Bundesgericht in BGE 125 I 7 nicht als willkürlich, einem Apotheker die Legitimation zur Anfechtung der einem Dritten erteilten (Polizei-)Bewilligung zum Betrieb einer Versandapotheke abzusprechen (BGE 127 II 264 E. 2c S. 269).

Diese Grundsätze sind auch in der vorliegenden Angelegenheit, in der es wie erwähnt nicht um eine Bewilligung, sondern um die Genehmigung von Baurechtsverträgen geht, massgebend. Die Beschwerdeführer 6 und 7 berufen sich zwar auf die Rechtsprechung zur Beschwerdeberechtigung von Konkurrenten und behaupten, der angefochtene Entscheid führe zu unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen. Sie versäumen es aber, konkrete Nachteile zu nennen, welche sich aus den umstrittenen Baurechtsverträgen für sie ergeben. Solche sind denn auch nicht ersichtlich. Jedenfalls ergeben sich aus der pauschalen Behauptung, die Baurechtsverträge hätten "naturgemäss" Mietzinssenkungen bei ihren Liegenschaften zur Folge, keine hinreichenden Anhaltspunkte für ihre Beschwerdeberechtigung. Auch ist fraglich, ob es sich bei den befürchteten Mieteinbussen um unmittelbare Nachteile des angefochtenen Entscheids handelt.

1.3 Ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache können die Beschwerdeführer die Verletzung von Parteirechten rügen, deren Missachtung auf eine formelle Rechtsverweigerung hinausläuft (BGE 133 II 249 E. 1.3.2 S. 253; 133 I 185 E. 6.2 S. 198 ff.; mit Hinweisen). Sie machen in zweifacher Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend. Insoweit ist auf ihre Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführer beanstanden, dass das Verwaltungsgericht in Bezug auf eine Duplik, die der Bezirksrat ihnen nicht rechtzeitig zur Kenntnis gebracht hatte, zwar eine Missachtung des rechtlichen Gehörs bejahte, diese Gehörsverletzung dann aber heilte anstatt den Entscheid des Bezirksrats aufzuheben. Das Verwaltungsgericht setzt sich im angefochtenen Entscheid mit der Problematik der Heilung des Verfahrensfehlers detailliert auseinander und gelangt zum Ergebnis, dass eine Rückweisung an die Vorinstanz einem prozessualen Leerlauf gleichkäme. Diese Beurteilung ist im Ergebnis zutreffend, ohne dass auf die Gegenargumentation der Beschwerdeführer im Einzelnen einzugehen wäre. Auf die Erwägungen des Verwaltungsgerichts kann verwiesen werden.

2.2 Weiter bringen die Beschwerdeführer vor, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht auf einen zweiten Schriftenwechsel verzichtet, obwohl sie einen solchen bereits bei Einreichung ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht beantragt hätten.

Gehen in einem Gerichtsverfahren Vernehmlassungen und Stellungnahmen von Parteien und Behörden ein, so werden diese den übrigen Verfahrensbeteiligten im Allgemeinen ohne ausdrücklichen Hinweis auf allfällige weitere Äusserungsmöglichkeiten zur (blossen) Kenntnisnahme übermittelt. Das Verwaltungsgericht kann einen zweiten Schriftenwechsel anordnen, ist dazu aber nicht in jedem Fall verpflichtet (vgl. § 58 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959; VRG/ZH; LS 175.2; s. auch Art. 102 Abs. 3 BGG). Möchten Verfahrensbeteiligte, die eine Eingabe ohne Fristansetzung erhalten haben, nochmals zur Sache Stellung nehmen, so sollen sie dies aus Gründen des Zeitgewinns tun, ohne vorher darum nachzusuchen. Nach Treu und Glauben hat dies umgehend zu erfolgen. Das Gericht wartet mit der Entscheidung ab, bis es annehmen darf, der Adressat habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (BGE 133 I 98 E. 2.2 S. 99 f.).

Diese Grundsätze sind auch auf Fälle anzuwenden, in denen - wie hier - bereits in der Beschwerdeschrift eine Replikmöglichkeit beantragt wurde. Insbesondere kann eine neue Eingabe den Verfahrensbeteiligten auch bei dieser Konstellation ohne Fristansetzung zur Kenntnisnahme zugestellt werden (BGE 133 I 98 E. 2.3 S. 100; Urteil des Bundesgerichts 1C_153/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 2.2). Das Verwaltungsgericht hat den Beschwerdeführern die Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnisnahme zugestellt. Damit wurde das Hauptanliegen des Begehrens um einen zweiten Schriftenwechsel erfüllt. Eine ausdrückliche Einladung zur Einreichung einer Replik war nicht notwendig, da die Beschwerdeführer nach der erwähnten Rechtsprechung befugt sind, ohne Weiteres auf die eingegangenen Stellungnahmen zu antworten. Es bestand somit kein Anlass, ihnen vor Ausfällung des angefochtenen Entscheids Frist zu weiteren Äusserungen anzusetzen. Eine Verletzung des Gehörsanspruchs liegt nicht vor (BGE 133 I 98 E. 2.3 S. 100).

3.

Es ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat der Stadt Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. April 2010

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Haag