|  |  |
| --- | --- |
| Signatur | StAZH MM 3.68 RRB 1944/0438 |
| Titel | Bebauungsplan (Rekurs). |
| Datum | 24.02.1944 |
| P. | 181–184 |

[*p. 181*] In Sachen 1. der Firma Hauser & Co. in Liquidation. Neumühle Töß, in Winterthur-Töß, und 2. der Firma Hauser & Co. A.-G., Neumühle Töß, in Winterthur-Töß, Rekurrentinnen, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. R. Hofmann, Stadthausstraße 18, Winterthur, gegen den Großen Gemeinderat der Stadt Winterthur, Rekursgegner, betreffend Bebauungsplan (Rekurs gegen einen Entscheid des Bezirksrates Winterthur),

hat sich ergeben:

A. Mit Beschluß vom 20. Juli 1942 erteilte der Große Gemeinderat von Winterthur der Bebauungsplanvorlage für das Gebiet „Auwiesen-Töß“, in Winterthur-Töß, die Genehmigung. Der Bebauungsplan umfaßt das sich südlich des heute überbauten Gebietes von Winterthur-Töß gegen Kemptthal hinziehende Gelände und wird umgrenzt durch die Klosterstraße, die Krummackerstraße, die SBB.-Linie Winterthur-Zürich, den Steigbach und den Auenrain.

B. Am 27. Juli 1942 gelangten die Firma Hauser & Co., in Liquidation, und die Firma Hauser & Co., A.-G., in Winterthur-Töß, in ihrer Eigenschaft als Eigentümerinnen der innerhalb des Bebauungsplangebietes liegenden Grundstücke der „Neumühle Töß“ an den Bezirksrat Winterthur mit dem Antrag, den Beschluß des Großen Gemeinderates vom 20. Juli 1942 und damit die dem Bebauungsplan für das Gebiet Auwiesen-Töß erteilte Genehmigung aufzuheben. Mit Beschluß vom 25. Mai/11. Juni 1943 lehnte es der Bezirksrat Winterthur ab, auf den Rekurs einzutreten.

C. Mit Eingabe vom 18. Juli 1943 gelangten die Rekurrentinnen rechtzeitig an den Regierungsrat mit dem Antrag, es sei auf den beim Bezirksrat erhobenen Rekurs einzutreten und dieser in dem Sinne zu schützen, daß

a) der angefochtene Beschluß des Großen Gemeinderates vom 20. Juli 1942 und damit die von diesem dem Bebauungsplan für das Gebiet Auwiesen-Töß erteilte Genehmigung aufgehoben werde,

b) eventuell die Rekurssache an den Bezirksrat Winterthur zur materiellen Behandlung zurückgewiesen werde.

D. Die Vernehmlassungen des Stadtrates Winterthur und des Bezirksrates Winterthur lauten übereinstimmend auf Abweisung des Rekurses. Auf die Parteivorbringen sowie die Ausführungen der Vorinstanz wird, soweit notwendig, in den Erwägungen eingetreten werden.

Es kommt in Betracht:

1. Die Vorinstanz ist auf den Rekurs der Rekurrentinnen nicht eingetreten, weil gegen Beschlüsse über Bebauungspläne ein Rekurs nicht möglich sei. Sie stützte sich dabei auf eine seit Jahrzehnten feststehende Praxis der zürcherischen Verwaltungsbehörden (vergl. den Entscheid des Regierungsrates vom 18. September 1894, zitiert als Nr. 18 im Komm. Stüßi zum zürch. Baugesetz; Entscheid des Regierungsrates Nr. 1440 vom 6. Juli 1899, angeführt im Komm. Maag und Müller zum zürch. Baugesetz, § 7, Note 1; in neuerer Zeit ausdrücklich anerkannt in den Regierungsratsbeschlüssen Nrn. 849/1942 und 3270/1943). Die Rekurrentinnen machen geltend, diese Praxis lasse sich vor § 147 des kantonalen Baugesetzes, § 46 des zürch. Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch und den §§ 106 und 151 des Gesetzes über das Gemeindewesen nicht aufrechterhalten und qualifiziere sich als Verweigerung des rechtlichen Gehörs.

2. Für den Entscheid dieser Streitfrage ist zunächst der Charakter des zürcherischen Bebauungsplanes von wesentlicher Bedeutung. Die Vorschriften des Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 über dieses Institut sind knapp.

a) § 5 bestimmt, daß die Gemeinde „als Grundlage für die Ausführung des Gesetzes. einen Grundplan (Katasterplan) und einen Bebauungsplan (Übersichtsplan) aufzustellen“ habe (Absatz 1), der der Genehmigung durch den Regierungsrat unterliege (Absatz 2). Über die Ausgestaltung des Planes bestimmen die §§ 7 und 8 folgendes:

§ 7: „Der Bebauungsplan ist in reduziertem Maßstabe anzulegen. Durch denselben wird das weiter erforderliche Straßennetz bestimmt. Er soll zunächst die Hauptverkehrslinien nebst den bei fortschreitender Überbauung erforderlichen öffentlichen Anlagen und Plätzen enthalten. Die weitere Ausgestaltung hat nach Maßgabe der baulichen Entwicklung zu erfolgen.“

§ 8: „Die Straßen sollen durchgehend angelegt werden; Ausnahmen sind nur aus ganz besonderen Gründen statthaft.

Bei der Anlage des Straßennetzes ist auch auf den Zusammenhang mit anstoßenden Gemeinden Rücksicht zu nehmen.“

Der anläßlich der Revision des kantonalen Baugesetzes im Jahre 1943 neu aufgenommene § 8a ermöglicht die Aufstellung und Durchführung von Bebauungsplänen für das Gebiet mehrerer Gemeinden. § 16 schreibt dem Gemeinderat sodann die Bekanntmachung der regierungsrätlichen Genehmigung sowohl des Bebauungsplanes als auch der Pläne über die Bauend Niveaulinien vor.

Auch über die rechtlichen Auswirkungen des Bebauungsplanes sagt das Baugesetz wenig. Nach § 17 erhält die Gemeinde „mit der Genehmigung des Bebauungsplanes und der Pläne über Bau- und Niveaulinien durch den Regierungsrat … ohne weiteres das Recht zur Expropriation“. § 47 bestimmt, daß für die Anlage der Bauten der Bebauungsplan, die Baulinien und die Niveaulinien auch dann maßgebend seien, wenn die betreffenden Straßen noch nicht ausgeführt sind. Nach § 129 endlich können die Baupolizeibehörden Baubewilligungen einstweilen verweigern, „wenn sich der Bebauungsplan noch nicht auf die Baustelle und ihre Umgebung erstreckt“.

Aus § 7 in Verbindung mit § 5 („Übersichtsplan“) läßt sich im wesentlichen lediglich erkennen, daß der zürcherische Bebauungsplan vor allem ein Verkehrslinienplan ist, durch welchen unter Rücksichtnahme auf den Anschluß an die benachbarten Gemeinden die Führung der Hauptstraßen und die Anlage des Straßennetzes in einem größeren Gebiete festgelegt wird (vergl. Entscheid des Bundesgerichtes vom 23. November 1942 in Sachen Weber, Votteler und Stremmel gegen den Regierungsrat des Kantons Zürich, Erw. 2). Über seine rechtliche Bedeutung und seine rechtlichen Auswirkungen geben die angeführten baugesetzlichen Vorschriften kein klares Bild. Deutlicher wird dagegen das Wesen des Bebauungsplanes durch einen Vergleich mit der Ausgestaltung des Quartierplanes und mit den die Baulinien regelnden Vorschriften.

b) Quartierpläne werden aufgestellt „für die Einteilung des zwischen Hauptstraßenzügen liegenden Landes zum Zwecke der Überbauung und für die Anlegung von Quartierstraßen, welche das Innere des Geländes mit den Hauptstraßen verbinden“ (§ 19, Absatz 1, des Baugesetzes). Als Hauptzweck des Quartierplanverfahrens ergibt sich aus dieser Bestimmung die Schaffung möglichst guter Baugelegenheiten (vergl. Regierungsratsbeschlüsse Nrn. 1095/1931. 1631 /l935, 983/1938; Maag-Hongler. Das moderne Baurecht und der zürcherische Quartierplan, S. 95; Fehr, Die Grundzüge des zürcherischen Quartierplanverfahrens, S. 6). Es dient daher offensichtlich nicht nur öffentlichen, sondern in sehr weitgehendem Maße auch privaten Interessen (vergl. hiezu auch § 21 des Baugesetzes). Das Quartierplanverfahren kann sehr weitgehende, zwangsweise Eingriffe in die Rechte der Grundeigentümer mit sich bringen. Wenn diese sich über die Quartiereinteilung nicht einigen können und die Durchführung des amtlichen Verfahrens verlangt wird, ist der Gemeinderat berechtigt, Grenzveränderungen und nötigenfalls die Zusammenlegung und Neueinteilung sämtlicher Grundstücke vorzunehmen, um eine zweckentsprechende Plangestaltung zu erreichen (§§ 22 und 23 des Baugesetzes). Nach der regierungsrätlichen Genehmigung des Quartierplanes kann von den Quartierplangenossen dessen Durchführung verlangt werden. Gemäß § 20 des Baugesetzes ist der Gemeinderat berechtigt - nach richtiger Auslegung unter Umständen auch verpflichtet -, die Bewilligung zur Erstellung einer Baute so lange zu verweigern, bis ein genehmigter Quartierplan vorliegt.

Die Festsetzung der Baulinien längs bestehender und projektierter Straßen erfolgt teils im Quartierplanverfahren, teils in einem abgesonderten, der Festsetzung des Bebauungsplanes nachfolgenden Verfahren für eine Mehrzahl von Straßen zusammen oder auch gesondert für einzelne Straßen. Wesentlich ist nun, daß der Bebauungsplan als solcher keine Baulinien aufweist. Nach § 9 sind diese „auf Grund des Bebauungsplanes nach Maßgabe des Bedürfnisses … zu bezeichnen“. Rechtskräftige Baulinien haben weitgehende rechtliche Wirkungen. Das zwischen ihnen gelegene Land ist mit einem öffentlichrechtlichen Bauverbot belastet. Der schon vorn angeführte § 17 des Baugesetzes besagt, daß mit der Genehmigung des Bebauungsplanes und der Pläne über Bau- und Niveaulinien durch den Regierungsrat die Gemeinde ohne weiteres das Recht zur Expropriation erhalte. Dazu stellt § 12 ergänzend fest, daß bei zurückliegenden Baulinien der Landstreifen zwischen Straßengrenze und Baulinie im Privateigentum verbleibe // [*p. 182*] und dafür, daß dieser Streifen nicht überbaut werden dürfe, keine Entschädigung zu leisten sei. Gemäß § 9, Abs. 2, sodann werden durch die Baulinie Stellung und Richtung der Bauten bestimmt und aus § 62 ergibt sich, daß auch die Höhe der Bauten von der Baulinienführung abhängt.

Der zürcherische Quartierplan und die Baulinien sind öffentlichrechtliche Rechtsinstitute, die verschiedenen Zwecken dienen. Durch jenen sollen, wie schon oben erwähnt, möglichst gute Baugelegenheiten geschaffen werden, diese halten die für die Straßen benötigte Grundfläche frei und regeln Abstand, Höhe und Plazierung der Bauten. Während Quartierpläne im öffentlichen und privaten Interesse aufgestellt werden, erfolgt die Festsetzung von Baulinien sozusagen ausschließlich im öffentlichen Interesse. Beiden Instituten ist gemeinsam, daß sie weitgehende Beschränkungen des Grundeigentums mit sich bringen und die direkte rechtliche Grundlage für Eingriffe in dieses darstellen, wobei der Umfang der Beschränkungen und der allfälligen Abtretungspflicht planlich genau fixiert ist. Die planliche Darstellung enthält neben der genauen Wiedergabe der örtlichen Eigenheiten des erfaßten Gebietes die zeichnerische Darstellung der mit öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen belasteten Grundstücke und Grundstücksteile und allfällig vorgesehener Eigentumsänderungen (vgl. Maag-Hongler, Das moderne Baurecht und der zürcherische Quartierplan, S. 95). Dies bedingt auch die Wahl eines angemessen großen Maßstabes (für Quartierpläne schreibt § 4, Ziffer 3, der zürcherischen Quartierplanverordnung ausdrücklich einen Maßstab von mindestens 1:1000 und höchstens 1:500 vor).

c) Aus den vorstehenden Ausführungen über die rechtlichen Auswirkungen des Quartierplanes und der Baulinien ergibt sich auch die Bedeutung der unter Ziffer 2 vorn zitierten baugesetzlichen Vorschriften über den regierungsrätlich genehmigten Bebauungsplan. Wenn § 17 feststellt, mit der „Genehmigung des Bebauungsplanes und der Pläne über Bau- und Niveaulinien durch den Regierungsrat“ erhalte die Gemeinde „ohne weiteres das Recht zur Expropriation“, kann diese Wirkung nach dem Gesagten nicht schon von der Genehmigung des Bebauungsplanes allein ausgehen. Die Bestimmung ist erst durchführbar, wenn die Bau- und Niveaulinien festgesetzt und regierungsrätlich genehmigt sind. Erst dann lassen sich Zahl und Umfang der benötigten Privatrechte übersehen. Ähnlich verhält es sich mit § 47 des Baugesetzes, der bestimmt, daß für die Anlage der Bauten der Bebauungsplan, die Baulinien und die Niveaulinien auch dann maßgebend seien, wenn die betreffenden Straßen noch nicht ausgeführt sind. Auch hier ergeben sich Inhalt und Umfang der Eigentumsbeschränkungen erst mit der Festsetzung der Bau- und Niveaulinien. Lediglich das Fehlen eines Bebauungsplanes hat Auswirkungen auf das Grundeigentum, die aber nur vorübergehender Natur sind, indem dann gestützt auf § 129 des Baugesetzes die Baubewilligung verweigert werden soll, wenn die Möglichkeit einer Kollision mit den zukünftigen Baulinien besteht. Mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes fällt dieser Bauverweigerungsgrund dahin.

Damit ist dargetan, daß von einem regierungsrätlich genehmigten Bebauungsplan - im Gegensatz zu Quartierplan und Baulinien - keinerlei eigentumsbeschränkende Wirkungen ausgehen. Er nimmt die Einteilung und zukünftige Gestaltung des Gemeindegebietes nur unter obersten, leitenden Gesichtspunkten vor. Die im Bebauungsplan gewahrten rein öffentlichen Interessen, die eine Planung auf weite Sicht verlangen und für den Privaten überhaupt keine Auswirkungen zeitigen, ertrügen private Einsprachen nicht (vgl. Maag-Hongler, S. 103, 115 und 117).

3. Der Gesetzgeber hat dies offensichtlich erkannt und daher bewußt kein Rekursrecht eingeräumt. Dies geht eindeutig aus der Tatsache hervor, daß ein Planauflageverfahren, wie es bei der Festsetzung von Quartierplänen und von Bau- und Niveaulinien vorgeschrieben ist, im Bebauungsplanverfahren unbekannt ist. Nach § 15 sind die Pläne über Bau- und Niveaulinien mit den nötigen Erläuterungen unter Ausschreibung der gesetzlichen Rekursfrist öffentlich aufzulegen. § 19, Absatz 2, bestimmt, daß dieses Verfahren auch für Quartierpläne zur Anwendung komme. Hätte der Gesetzgeber dem Privaten bei der Ausgestaltung des Bebauungsplanes die gleichen Möglichkeiten einräumen wollen, dann hätte er dies sicherlich auch zum Ausdruck gebracht. Das Fehlen einer derartigen Bestimmung zeigt, daß er absichtlich von einer solchen Lösung absah.

Der gleiche Schluß ergibt sich übrigens auch aus der Entstehungsgeschichte der den Bebauungsplan regelnden Bestimmungen. Der Vorentwurf zum Baugesetz wurde während der Jahre 1890 bis 1892 von einer aus Mitgliedern des Kantonsrates bestehenden Kommission in verschiedenen Lesungen durchberaten. Noch im letzten Entwurf dieser Kommission war vorgesehen, daß der Bebauungsplan die Bau- und Niveaulinien für das in ihm festzulegende Straßennetz sowie das Leitungsnetz für die Entwässerung enthalten solle. Auch war ausdrücklich die Möglichkeit der Rekurserhebung gegen Bebauungsplanvorlagen vorgesehen. In der Vorlage der Kommission vom 30. März 1892, die dem Kantonsrat in der Folge mit nur geringfügigen, hier nicht in Betracht fallenden Abänderungen vorgelegt wurde, lautete § 6, Absatz 2:

„In demselben (nämlich im Bebauungsplan) wird das für die Ortschaft in Zukunft erforderliche Straßennetz bestimmt. Dasselbe wird zunächst nur die Hauptverkehrslinien nebst den bei fortschreitender Bebauung erforderlichen öffentlichen Anlagen und Plätzen, sowie solche Nebenlinien, die sich durch lokale Umstände vorgezeichnet finden, je mit den betreffenden Leitungsnetzen enthalten …“

§ 7 hatte folgenden Wortlaut:

„Für die Bauten an vorhandenen und zu erstellenden öffentlichen und privaten Straßen (Gassen), öffentlichen Plätzen und Anlagen sind im Bebauungspläne die Baulinien, ferner in Einzelplänen die Niveaulinien zu bezeichnen. Durch die Baulinien werden die Stellung und die Richtung der Bauten, durch die Niveaulinien die Höhenlage der Bauten auf der Baulinie und die Basis für das Höhenmaß der Bauten bestimmt.“

§ 11 sodann bestimmte, daß der Bebauungsplan von der Gemeindebehörde nebst den nötigen Erläuterungen öffentlich aufzulegen sei, unter Ansetzung einer Frist von drei Wochen, binnen welcher gegen die Festsetzung der Bau- und Niveaulinien, der projektierten neuen Straßenzüge und der Entwässerungsanlagen von den Beteiligten Rekurs erhoben werden könne.

Im Verlaufe der Beratung des Entwurfes stellte der Kantonsrat u. a. die Behandlung dieser Bestimmungen zurück, worauf die Kommission neue Anträge einreichte, die sich bezüglich der Ausgestaltung des Bebauungsplanrechtes weitgehend der Regelung annäherten, die später als endgültige Vorlage zur Abstimmung vor das Volk gelangte und heute noch in Geltung steht. Auf jeden Fall sahen die neu formulierten Vorschriften die Festsetzung von Baulinien im Bebauungsplan und eine Rekursmöglichkeit gegen diesen nicht mehr vor. Die Gründe für die Abänderungen sind weder aus dem Protokoll der Kommissionsverhandlungen noch aus demjenigen über die Beratungen des Kantonsrates ersichtlich. Es ist aber offensichtlich, daß es sich um eine bewußte Abkehr von einer Regelung des Bebauungsplanes handelte, die diesen weitgehend in Wesen und Wirkung dem Quartierplan angenähert hätte. Vermutlich erschien dem Kantonsrat und der Kommission die ursprünglich vorgesehene Regelung für eine Planung auf weite Sicht als ungeeignet. Für die Richtigkeit dieser Vermutung spricht die Tatsache, daß der Bebauungsplan nach dem Inkrafttreten des Gesetzes von allem Anfang an keineswegs als ganz genaue und unverrückbare Festlegung der Straßen und Anlagen aufgefaßt wurde. Die Hauptrichtungen wurden als gegeben erachtet, doch ließ die Praxis immer noch Abweichungen zu, falls es die Anschlüsse an bestehende Kommunikationen oder die Terrainverhältnisse verlangten.

Unter diesen Umständen ist es durchaus verständlich, daß der Regierungsrat von allem Anfang an, d. h. schon kurz nach dem Inkrafttreten des Baugesetzes, die Auffassung vertrat, gegen einen Bebauungsplan sei kein Rekurs möglich, und daß sich daraus eine feststehende, übrigens auch vom Schrifttum gebilligte Praxis entwickelte.

4. Angesichts dieser Feststellungen ist klar, daß der Einwand der rekurrentischen Firmen, die Ablehnung eines Rekursrechtes gegen Bebauungspläne verstoße gegen die klare und eindeutige Vorschrift des § 147, Absatz 3, des Baugesetzes, nicht stichhaltig sein kann. Zwar ist danach gegen alle Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Gemeinderates betreffend Handhabung des Baugesetzes Rekurs an den Bezirksrat, in letzter Instanz an den Regierungsrat möglich, allein diese Vorschrift kann nur soweit Geltung haben, als sich nicht aus den übrigen Bestimmungen des Baugesetzes für einzelne Kategorien solcher Beschlüsse der gegenteilige Wille des Ge- // [*p. 183*] setzgebers ergibt. Dies ist aber für Gemeindebeschlüsse über die Festsetzung von Bebauungsplänen offensichtlich der Fall.

Die Ablehnung eines Rekursrechtes ergibt sich aber noch aus einem weiteren Grund. Mit Absatz 3 des § 147 wollte der Gesetzgeber selbstverständlich keine Popularklage schaffen, wie die rekurrentischen Firmen anzunehmen scheinen. Die Rekurslegitimation setzt nach ständiger regierungsrätlicher Praxis ein berechtigtes Interesse des Rekurrenten an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Beschlusses voraus. Wann ein solches vorliegt, ist weitgehend Ermessensfrage. Es liegt innerhalb des Rahmens pflichtgemäßen Ermessens, wenn der Regierungsrat für Bebau[*u*]ngspläne, welche, wie dargetan, keineswegs unabänderlich sind und für die Grundeigentümer überhaupt keine Rechtswirkungen auszulösen vermögen, das Vorliegen eines derartigen Interesses der Grundeigentümer verneint. Dies erscheint auch deshalb als richtig, weil bei der Festsetzung der Bau- und Niveaulinien längs der im Bebauungsplan vorgesehenen Straßenzüge den betroffenen Grundeigentümern mit Bezug auf die Linienführung im Großen wie im Einzelnen das unumschränkte Rekursrecht zusteht. Bei dieser Gelegenheit haben die Grundeigentümer Gelegenheit, ihre berechtigten Interessen geltend zu machen.

5. Die Rekurrentinnen berufen sich im weiteren auf die Vorschrift des § 46 des zürcherischen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch, welcher „gegen alle Entscheidungen und Verfügungen einer unteren Verwaltungsbehörde“ den Rekurs an die obere Behörde für zulässig erklärt.

Unter „Entscheidungen“ sind im Sinne der herrschenden Theorie und vor allem der zürcherischen Praxis die im Verwaltungsstreitverfahren zustande gekommenen Verwaltungsakte zu verstehen, die streitige Rechte und Rechtsverhältnisse feststellen. „Verfügungen“ sind nach Theorie und Praxis solche Verwaltungsakte, die zwischen dem Bürger und der Verwaltung öffentlichrechtliche Rechtsverhältnisse begründen, abändern oder beseitigen (vgl. Fehr, Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zürich, S. 273 ff.). Die oben angeführte Formulierung, die den Rekurs auf „Entscheidungen und Verfügungen“ beschränkt, wurde vom Gesetzgeber des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch absichtlich so getroffen, um jene Beschlüsse, „wo eine allgemeine Anordnung gegenüber der Bevölkerung getroffen wird“, auszuscheiden (vgl. Fehr, S. 273). Es ist ganz offensichtlich, daß sich aus der angerufenen Bestimmung ein Rekursrecht gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlungen über die Genehmigung von Bebauungsplänen nicht ableiten läßt.

Im übrigen gilt auch für § 46 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch, daß Voraussetzung für die Rekurslegitimation das Vorliegen eines berechtigten Interesses des Rekurrenten an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides oder der Verfügung ist. Daß diese Voraussetzung fehlt, wurde bereits dargetan. Dazu kommt, daß § 46 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch doch offensichtlich nur dann Gültigkeit haben kann, wenn die Spezialgesetzgebung das Rekursrecht nicht geregelt hat. Wenn, wie hier, das Baugesetz als Spezialgesetz die Möglichkeit eines Rekurses absichtlich ausgeschaltet hat, kann die Anfechtung nicht auf Grund des die Rechtsmittel gegen Maßnahmen der Behörden und Ämter einer Gemeinde allgemein regelnden Einführungsgesetzes erfolgen.

6. Schließlich berufen sich die Rekurrentinnen noch auf die §§ 106 und 151 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926. Dabei übersehen sie jedoch, daß diese Bestimmungen für die Stadt Winterthur keine Gültigkeit haben, sondern durch die §§ 34, 63 und 64 des Zuteilungsgesetzes für die Stadt Winterthur vom 4. Mai 1919 verdrängt werden. § 158 des Gemeindegesetzes bestimmt ausdrücklich, daß das Zuteilungsgesetz durch das Gemeindegesetz nicht geändert werde.

Da die Rekurrentinnen ihren Rekurs nicht auf die Bestimmungen des Zuteilungsgesetzes basieren, kann man sich fragen, ob die Rechtswirkungen dieser Vorschriften überhaupt zu prüfen sind. Die Frage mag jedoch unentschieden bleiben, da der Entscheid der Vorinstanz auch dann bestätigt werden muß, wenn die Frage bejaht würde. Denn es gilt das bereits zu § 46 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch Gesagte: Wenn die Spezialgesetzgebung die Möglichkeit eines Rekurses absichtlich ausgeschaltet hat, kann die Anfechtung nicht auf Grund des die Rechtsmittel gegen Maßnahmen der Behörden und Ämter einer Gemeinde allgemein regelnden Gemeinde- bzw. Zuteilungsgesetzes erfolgen.

7. Alle diese Erwägungen führen zum Schluß, daß die Vorinstanz mit Recht auf das bei ihr angehobene Verwaltungsstreitverfahren nicht eintrat. Der Rekurs ist daher unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrentinnen abzuweisen.

8. Der Vollständigkeit halber sei im weiteren noch untersucht, ob dem Rekurs der Rekurrentinnen Erfolg beschieden sein könnte, wenn entgegen der unter Ziffer 6 wiedergegebenen Auffassung angenommen würde, die Bestimmungen des Zuteilungsgesetzes könnten zur Anwendung gelangen.

Dabei ist zunächst festzustellen, daß die Berufung auf § 34 offensichtlich fehl geht. Dieser schreibt vor, daß die Verhandlungen des Großen Gemeinderates öffentlich und dessen Beschlüsse öffentlich bekannt zu machen seien, soweit nicht genügende Gründe entgegenständen. Es handelt sich um eine dem § 106 des Gemeindegesetzes ähnliche Bestimmung, aus der die Rekurrentinnen ableiten, Beschlüsse des Großen Gemeinderates über Bebauungspläne müßten ausgeschrieben werden und deshalb auch durch Rekurs angefochten werden können. Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Der Entscheid darüber, ob und inwieweit Beschlüsse des Großen Gemeinderates durch Rekurs angefochten werden können, ist nicht von dieser Publikationsvorschrift, sondern von den speziellen Bestimmungen der Gesetze über das Rekursrecht abhängig. Für das Winterthurer Zuteilungsgesetz ergibt sich die Richtigkeit dieser Auffassung im besonderen noch daraus, daß § 34 erlaubt, von der Veröffentlichung Umgang zu nehmen, sofern ihr genügende Gründe entgegenstehen. Es schreibt also die Publikation der Beschlüsse des Großen Gemeinderates, die die Grundlage der rekurrentischen Argumentation bildet, nicht schlechthin vor.

§ 63 des Zuteilungsgesetzes lautet:

„Gegen Beschlüsse der Gemeinde, durch welche gesetzliche Bestimmungen verletzt werden, steht jedem Stimmberechtigten der Rekurs an den Bezirksrat offen.

Ferner ist der Rekurs zulässig gegen Beschlüsse des Großen Gemeinderates, welche einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderlaufen oder mit einem Gemeindebeschluß im Widerspruch stehen.“

Es mag dahingestellt bleiben, ob der in Absatz 2 vorgesehene Rekurs gegen die Beschlüsse des Großen Gemeinderates auch nur dem Stimmberechtigten zusteht, wie dies in Absatz 1 für den Rekurs gegen Gemeindebeschlüsse vorgesehen ist, da auf jeden Fall die weitere Voraussetzung - Verletzung einer gesetzlichen Vorschrift - fehlt. Da § 5 des Baugesetzes die Gemeinden ohne Einschränkung verpflichtet, als Grundlage für die Ausführung des Gesetzes einen Grundplan und einen Bebauungsplan aufzustellen, ist eine Verletzung gesetzlicher Vorschriften durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes überhaupt nur denkbar, wenn sie entweder durch eine nicht dem Baugesetz unterstellte Gemeinde oder durch eine nicht zuständige Gemeindebehörde erfolgt. Die Rekur[*r*]entinnen haben mit Recht weder vor der Vorinstanz noch in ihrer Rekursschrift an den Regierungsrat einen derartigen Einwand erhoben.

Auf das Rekursrecht gegen Beschlüsse des Großen Gemeinderates bezieht sich ferner noch § 64. Danach sind Rekurse möglich, wenn

a) Rücksichten der Billigkeit in ungebührlicher Weise verletzt werden;

b) der angefochtene Beschluß Angelegenheiten betrifft, welche der Gemeinde nicht ausdrücklich durch gesetzliche Vorschrift überbunden sind und die dadurch bedingten Ausgaben die gehörige Erfüllung der der Gemeinde gesetzlich obliegenden oder von ihr übernommenen Aufgaben für die Zukunft in Frage stellen oder den Gemeindehaushalt oder die Steuerkraft durch Überschuldung oder Beeinträchtigung des Kredites gefährden;

c) wenn sie dem § 76 widersprechen.

Angesichts des oben geschilderten Charakters des Bebauungsplanes, der die Rechtslage des Grundeigentümers mit Ausnahme der Tatsache, daß allfällige Baugesuche nicht mehr mangels eines Bebauungsplanes verweigert werden dürfen, in keiner Weise berührt, kann keine Rede davon sein, daß durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes die Interessen des Grundeigentümers in ungebührlicher Weise verletzt würden. Es kann aber auch nicht gesagt werden, daß der Große Gemeinderat der Stadt Winterthur mit der Festsetzung des streitigen Bebauungsplanes Angelegenheiten betreibe, welche der Stadt nicht ausdrücklich durch gesetzliche Vorschrift überbunden seien, da, wie bereits bemerkt, § 5 des Baugesetzes die Erstellung eines Bebauungsplanes als Pflicht der Gemeinden bezeich- // [*p. 184*] net. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Erlaß eines Bebauungsplanes noch keine finanziellen Verpflichtungen für die Gemeinden mit sich bringt. Diese treten erst dann ein, wenn die zuständigen Gemeindeorgane über die Durchführung der einzelnen im Bebauungsplan vorgesehenen Anlagen beschliessen. Ein Rekurs auf Grund der Überlegung, daß die Durchführung des Bebauungsplanes die gehörige Erfüllung der der Stadt Winterthur gesetzlich obliegenden oder von ihr übernommenen Aufgaben für die Zukunft in Frage stelle oder den Gemeindehaushalt oder die Steuerkraft gefährde, ist immer noch denkbar, wenn einmal die zuständigen Behörden der Stadt Winterthur den Kredit für die Durchführung der einzelnen Straßen usw. erteilt haben. Daß aber allein schon die Ausgaben für die Ausarbeitung des Planes derartige Folgen für die Finanzlage der Stadt hätten, wird von den Rekurrentinnen mit Recht nicht behauptet.

Da sich im übrigen der oben unter lit. c erwähnte § 76 des Zuteilungsgesetzes nur auf die Ausgestaltung der städtischen Verwaltung bezieht und daher für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung ist, kann abschließend festgestellt werden, daß dem Rekurs der Rekurrentinnen auch dann kein Erfolg beschieden sein könnte, wenn entgegen dem unter Ziffer 6 vertretenen Standpunkt angenommen würde, die Bestimmungen des Zuteilungsgesetzes könnten trotz der eindeutigen Regelung des Rekursrechtes im Baugesetz zur Anwendung gelangen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschließt der Regierungsrat:

I. Der Rekurs der Firmen Hauser & Co., in Liquidation, und Hauser & Co., A.-G., Neumühle, Winterthur-Töß, betreffend Bebauungsplan für das Gebiet Auwiesen-Töß wird abgewiesen; damit wird der Entscheid des Bezirksrates Winterthur vom 25. Mai 1943 bestätigt.

II. Die Kosten, bestehend in einer Staatsgebühr von Fr. 100, sowie den Ausfertigungs- und Stempelgebühren, werden den Rekurrentinnen zu gleichen Teilen unter solidarer Haftbarkeit bis auf das Ganze auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuß von Fr. 100 wird verrechnet.

III. Mitteilung an Rechtsanwalt Dr. R. Hofmann, Stadthausstraße 18, Winterthur, zu Handen der Rekurrentinnen, an den Bezirksrat Winterthur, den Stadtrat Winterthur sowie an die Baudirektion.

[*Transkript: OCR (Überarbeitung: Team TKR)/11.08.2017*]