Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich
Sitzung vom 21. November 1963

4484. Quartierplan (Rekurs). In Sachen
1. der Bau AG, Zürich, und der Dornacheck AG, Luzern,
2. des Theo Hotz, Architekt, Wettingen,
Rekurrenten, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Ernst Wolfer, Nüschelerstrasse 35, Zürich 1, gegen den Gemeinderat Oberengstringen, Rekursgegner, betreffend Quartierplan (Rekurse gegen einen Entscheid des Bezirksrates Zürich), hat sich ergeben:

A. Mit Beschluss vom 6. Juni 1961 setzte der Gemeinderat Oberengstringen den Quartierplan Nr. 5 «Kirchweg» fest. Dieser umfasst das auf einer Länge von rund 550 m beidseits des Kirchweges zwischen der Dorfstrasse und der Lanzrainstrasse in Oberengstringen liegende Gebiet. Während dieses gegen die Dorfstrasse hin stark überbaut ist, befinden sich östlich davon lediglich bei der ca. 200 m von der Dorfstrasse entfernten Abzweigung der Allmendstrasse vom Kirchweg noch einige wenige, vorwiegend gewerbliche, Gebäulichkeiten; ausserdem ist nunmehr an der Südostecke des Quartierplangebietes eine Turnhalle der Schulgemeinde Oberengstringen im Bau (Kat.-Nr. 1210). Der Kirchweg (in diesem Abschnitt auch Mühlekanalweg genannt) ist heute bis zur Einmündung der Allmendstrasse auf eine Breite von 4 m ausgebaut. Dann verschmälert er sich auf 2,5 m und schliesslich etwas über 50 m weiter ostwärts bis zur Ostgrenze des Quartierplanes an der Lanzrainstrasse sogar auf 1,5 m.

Der Quartierplan sieht die Verbreiterung des Kirchweges, der gemäss dem Bebauungsplan der Gemeinde einen öffentlichen Strassenzug bildet (vgl. RRB Nr. 2685/1954) und für den Baulinien von 19,5 m Abstand festgesetzt sind, von der Dorfstrasse bis zur Lanzrainstrasse auf eine Breite von 8 m, einschliesslich Gehweg, vor. Darüber hinaus sollen verschiedene Landumlegungen vorgenommen werden. So ist u. a. vorgesehen, die in steilem Winkel auf die künftige Strassengrenze treffende Grenze zwischen der im Gesamteigentum der Bau AG und der Dornacheck AG stehenden Parzelle Kat.-Nr. 244 und dem ebenfalls südlich des Kirchweges gelegenen Grundstück Kat.-Nr. 1210 der Gemeinde Oberengstringen in dem Sinne zu bereinigen, dass sie rechtwinklig zur Strassenachse zu stehen kommt; dies soll jedoch nur auf eine Tiefe von 30 m und nicht für die Gesamttiefe des Grundstückes von über 80 m erfolgen, denn der Quartierplan findet in einem beidseitigen Abstand von — in der Regel — 30 m vom Kirchweg seine Grenze, die mit der Kostenverlegergrenze der Strasse zusammenfällt. Gemäss dem Quartierplan soll ferner — neben weitern Landumlegungen — das Grundstück Appenzeller (Kat.-Nr. 139), dessen Tiefe für eine Ueberbauung zu gering ist, von der im Eigentum von Theo Hotz stehenden hinterliegenden Parzelle (Kat.-Nr. 987), die weiter ostwärts ebenfalls an den Kirchweg grenzt, einen 46 m langen und rund 5 m breiten Landstreifen erhalten. Dieser Landverlust des Grundstückes Hotz soll dadurch kompensiert werden, dass es von der ostwärts angrenzenden Parzelle von Fritz

Brönnimann (Kat.-Nr. 136) einen zwar flächenmässig etwas kleineren Landstreifen von annähernd 25 m Länge und 7,5 m Breite erhält.

B. Gegen diesen Festsetzungsbeschluss des Gemeinderates rekurrierten mehrere betroffene Grundeigentümer, unter ihnen die Bau AG und die Dornacheck AG als Gesamteigentümerinnen der Parzellen Nrn. 244 und 919, sowie Theo Hotz als Eigentümer des Grundstückes Kat.-Nr. 987 an den Bezirksrat Zürich. Sie stellten die Begehren, die Landabtretungen seien auf dasjenige Land zu beschränken, das zum Strassenbau nötig sei, ohne dass ein Ausgleich der prozentual verschiedenen Landabtretungen zu erfolgen habe; ferner seien die verhältnismässig ungleichen Landabtretungen über die Beitragspflicht an die neue Strasse auszugleichen, wobei festzustellen sei, dass die Rekurrenten, solange sie ihre Liegenschaften nicht überbauten, zur Leistung ihrer Beiträge nicht angehalten werden könnten. Ihr Rekurs wurde mit Entscheid des Bezirksrates Zürich vom 16. März 1962 abgewiesen.

C. Hierauf gelangten die Bau AG und die Dornacheck AG sowie Theo Hotz mit Eingabe vom 21. Mai 1962 rechtzeitig an den Regierungsrat, mit dem Antrag, die Beschlüsse des Gemeinderates Oberengstringen vom 16. März 1962 seien insofern aufzuheben, als sie den vor Bezirksrat gestellten Begehren widersprächen.

D. Die Vernehmlassungen des Bezirksrates Zürich und des Gemeinderates Oberengstringen lauten übereinstimmend auf Abweisung des Rekurses.

Auf die Parteivorbringen und die Ausführungen der Vorinstanz wird, soweit notwendig, in den Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1. Die Rekurrenten berufen sich auf Begründung ihrer Begehren vor allem auf den am 20. September 1956 ergangenen Regierungsratsbeschluss Nr. 3029 in Sachen der Baugenossenschaft Graphika, die auf den heute den Rekurrentinnen Nr. 1 gehörenden Grundstücken eine Anzahl Wohnblöcke erstellen wollte, gegen den Gemeinderat Oberengstringen betreffend Einleitung des Quartierplanverfahrens. In diesem Entscheid wurde davon ausgegangen, dass im Quartierplanverfahren nicht in jedem Falle eine notwendige Einheit zwischen Erschliessungsplanung und Parzellierung bestehe, sondern dass vielmehr besondere Verhältnisse eine verfahrensmässige Trennung zwischen strassenmässiger Erschliessung und Parzellenbildung wünschbar machen können. Die Zweckmässigkeit solchen Vorgehens für den Ausbau des Kirchweges wurde damals insbesondere mit der Begründung bejaht, es stehe infolge der im Jahre 1955 durch den Regierungsrat genehmigten Baulinien am projektierten Kirchweg fest, wie dieser in der grossen Linie zu verlaufen habe; die Korrektur der Parzellenverhältnisse habe sich deshalb gänzlich nach der festgelegten Führung der Strasse zu richten, weshalb sie in einem separaten Verfahren vorgenommen werden könne. Auf Grund der damaligen Verhältnisse waren keinerlei Gründe gegen eine Aufteilung des Verfahrens ersichtlich, d. h. es musste die Möglichkeit allfälliger Konflikte zwischen einer Aufteilung des Verfahrens für Arrondierung und Erschliessung und dem vom Gesetzgeber im Quartierplanverfahren weiterverfolgten Ziel, auch das öffentliche

Interesse an einer gesunden, geordneten, verkehrs- und feuerpolizeilich sichern Ueberbauung wahrzunehmen, verneint werden; es bot sich damals kein Anlass zur Annahme, die gleichlautenden Ansprüche der übrigen Grundeigentümer des nämlichen Areals könnten bei einer Zweiteilung des Verfahrens verletzt werden. Schliesslich erschien auch eine ungünstige Präjudizierung der weitern Plangestaltung, welche eine Verfahrenstrennung ausschliesst (vgl. RRB Nr. 2695/1961), ausserhalb des Bereiches der Möglichkeiten.

2. a) Im heutigen Zeitpunkt jedoch sprechen nach den objektiven Umständen des konkreten Falles triftige Gründe gegen eine verfahrensmässige Aufteilung. Im Gegensatz zu damals liegt nämlich nunmehr für die Ueberbauung der beiden Grundstücke Kat.-Nr. 919 und 244, die im Eigentum der Rekurrentinnen Nr. 1 stehen, kein konkretes Projekt vor. Die seinerzeit der Baugenossenschaft Graphika als Rechtsvorgängerin der Rekurrentinnen Nr. 1 erteilte Baubewilligung ist längst verfallen; die Rekurrentinnen Nr. 1 erklären zudem, dass auch kein neues Ueberbauungsprojekt vorhanden sei. Es gilt daher nicht mehr — unbeschadet der Rechte dritter Grundeigentümer im Gebiet — einem an sich berechtigten einzelnen aktuellen Bauinteresse Rechnung zu tragen. Wie die Verhältnisse im Gebiet längs der Fortsetzung des Kirchweges über die Lanzrainstrasse hinaus gegen die Stadtgrenze hin zeigen, macht sich nun auf der andern Seite im Gegensatz zum Jahre 1956 ein ausserordentlicher Baudruck gegen das Quartierplangebiet hin bemerkbar. Im Moment eines — von weitern unbestrittenermassen ebenfalls notwendigen quartierplanerischen Massnahmen losgelösten — vollständigen oder auch nur teilweisen Ausbaus der fraglichen Quartierstrasse müsste jetzt nach allgemeiner Erfahrung mit einer flutartigen Ueberbauung des grösstenteils noch unüberbauten Quartierplangebietes gerechnet werden. Aehnliches ist auch für die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen Parzellen zu erwarten, hat doch eine ausgedehnte private Wohnbautätigkeit — der Regierungsrat ging in Regierungsratsbeschluss Nr. 3029/1956 für das fragliche Gebiet in Uebereinstimmung mit dem Bezirksrat und dem Gemeinderat von einem Bauvolumen von 500 bis 600 Wohnungen aus — notwendigerweise die Erstellung von zusätzlichen öffentlichen Gebäuden zur Folge, wie heute schon die auf Kat.-Nr. 1210 im Bau stehende Turnhalle zeigt.

b) Dem Gemeinderat stünde bei dieser Entwicklung unter Umständen zwar die Möglichkeit zu, Baugesuche gestützt auf § 20 des Baugesetzes zu verweigern. Allerdings lassen sich Fälle — vor allem kleinerer — einzelner Bauvorhaben denken, wo eine Bauverweigerung infolge Fehlens der Präjudizierung künftiger Plangestaltung als unmöglich erschiene (RRB Nrn. 3497/1958, 2362ä1963 u. a.). Diese Möglichkeit besteht um so mehr, als im fraglichen Zeitpunkt das Gebiet strassenmässig schon kraft des ersten Quartierplanes erschlossen wäre. Gleichwohl könnten diese Bauvorhaben, auf längere Sicht gesehen, jedoch das öffentliche Interesse an einer gesunden, geordneten, verkehrs- und feuerpolizeilich sichern Ueberbauung präjudizieren — ohne dass § 20 des Baugesetzes zum Zuge kommen könnte —, was, wie schon in Regierungsratsbeschluss Nr. 3029/1956 festgestellt, eine verfahrensmässige Trennung zwischen strassenmässiger Erschliessung und zweckmässiger Parzellenbildung ausschliesst.

Müsste jedoch der Gemeinderat infolge der vorhandenen Präjudizierung ein Bauvorhaben gestützt auf § 20 des Baugesetzes verweigern, so wäre kurzfristig mit dem Begehren des betreffenden Bauwilligen um Aufstellung eines zweiten Quartierplanes, in welchem dann Landumlegungen vorzunehmen wären, zu rechnen. Damit würde jedoch der praktische Wert einer Zweiteilung des Verfahrens dahinfallen, wären doch im ein und demselben Gebiet relativ kurz aufeinanderfolgend zwei Quartierplanverfahren durchzuführen.

c) Abgesehen davon besteht im heutigen Zeitpunkt ferner die Gefahr, dass bei einer verfahrensmässigen Trennung auch berechtigte Interessen der übrigen Grundeigentümer des nämlichen Areals berührt würden. So steht es durchaus im Bereiche der Möglichkeit, dass unter den dargelegten Umständen die Liegenschaft Appenzeller (Kat.-Nr. 139), die durch den Ausbau des Kirchweges eine zu geringe Bautiefe erhält, nicht mehr zweckmässig arrondiert werden könnte. Aehnliche Beeinträchtigungen können auch für andere Parzellen nicht mit notwendiger Sicherheit verneint werden.

3. In diesem Zusammenhang ist es denn auch bezeichnend, dass es die Planfestsetzungsbehörde unterliess, im vorliegenden Quartierplan die verfahrensmässige Trennung zwischen dem Ausbau des Kirchweges und einer zweckmässigen Parzellenbildung konsequent durchzuführen, wurden doch gerade im Zusammenhang mit den Liegenschaften der Rekurrenten einige — wie noch darzutun sein wird unzweckmässige — Landumlegungen vorgenommen, was zeigt, dass sich der Gemeinderat selbst auf Grund der nunmehrigen tatsächlichen Verhältnisse nicht allein auf den Strassenausbau beschränken konnte. Zwar wurde auch schon im mehrfach erwähnten Regierungsratsbeschluss Nr. 3029/1956 eine Ausnahme vom Prinzip einer starren Zweiteilung des Verfahrens in dem Sinne gemacht, als im ersten Verfahren neben der strassenmässigen Erschliessung auch eine Grenzbereinigung an der Ostseite des Grundstückes Kat.-Nr. 244 der Rekurrentinnen Nr. 1 mit dem angrenzenden Grundstück der Gemeinde Oberengstringen als zweckmässig erachtet wurde. Doch wurde dabei stillschweigend davon ausgegangen, einen solchen Abtausch, wenn nicht einverständlich, dann in der Form einer — dem Quartierplanverfahren ähnlichen (vgl. RRB Nr. 233/1909) — Grenzbereinigung nach § 18 Absatz 1 des Baugesetzes vorzunehmen, welches Vorgehen sich tatbestandsmässig auf Auseinandersetzungen zwischen zwei oder nur wenigen Grundeigentümern beschränkt und, wiewohl analog dem Quartierplanverfahren vom Abtauschprinzip beherrscht (vgl. RRB Nrn. 2143 und 3387/1962), ohne direkte Auswirkungen auf die weiteren Parzellierungen eines Gebietes bleibt.

4. Auch wenn die heute aus tatsächlichen Gründen nicht mehr angängige Trennung des Verfahrens nicht schon zu diesem Ergebnis führen würde, wäre dennoch eine Aufhebung des Festsetzungsbeschlusses des Gemeinderates Oberengstringen vom 6. Juni 1961 aus den nachfolgenden Erwägungen unumgänglich. Vor allem geht es nicht an, die Kostenverlegergrenze mit der Quartierplangrenze zusammenfallen zu lassen; denn dies hat u. a. vorliegend zur Folge, dass die Grenzkorrektur zwischen den Grundstücken Kat.-Nr. 244 und Nr. 1210 nicht auf die Gesamttiefe, sondern lediglich bis zur erwähnten Grenze, d. h. auf 30 m Tiefe von der Strassen-

grenze, vorgenommen wird. Dadurch wird unklar, welche Grenzveränderungen vollzogen werden könnten. In ähnlicher Weise erscheinen auch die durch die Landumlegungen angestrebten neuen Grenzziehungen zwischen den Grundstücken Brönnimann (Kat.-Nr. 136) und Hotz (Kat.-Nr. 987) als unhaltbar. Ferner erweist sich die Arrondierung der nunmehr für eine Ueberbauung zu wenig Tiefe aufweisenden Parzelle von Jakob Appenzeller (Kat.-Nr. 139) als unzweckmässig. Angesichts der flächenmässigen Grösse des davon betroffenen Grundstückes Hotz (Kat.-Nr. 987) besteht nämlich die Möglichkeit, dem Grundstück Appenzeller unter Verkürzung des Strassenanstosses eine seiner Fläche entsprechende Bautiefe zu verschaffen, womit dem Grundsatz von § 21 des Baugesetzes, die im Quartierplanverfahren entstehenden Vorteile den Grundeigentümern in billigem Verhältnis zukommen zu lassen, weitgehend Rechnung getragen würde. Des weitern ist auch sehr fragwürdig, ob durch den selben Quartierplan beidseits des Kirchweges liegendes Gebiet erfasst werden kann, stellt doch der Kirchweg eine Bebauungsplanstrasse dar. Gemäss § 19 des Baugesetzes soll das Gebiet eines Quartierplanes in der Regel durch Hauptstrassenzüge begrenzt sein (RRB Nr. 1866/1946 Erwägung 3). Es ist zwar nach Lehre und Praxis nicht absolut unzulässig, dass das ganze Gebiet durch eine öffentliche Strasse halbiert wird. Dies wurde jedoch stets als Ausnahme betrachtet, d. h. es mussten gute Gründe vorhanden sein, um auch jenseits einer öffentlichen Strasse liegendes Gebiet in ein und denselben Quartierplan einzubeziehen. Diese Voraussetzung ist z. B. dort gegeben, wo zahlreiche Quartierplangenossen auf beiden Seiten der öffentlichen Strasse Land besitzen und wo zudem lediglich eine relativ weite Umgrenzung des Quartierplangebietes eine günstige Landumlegung erlaubt. Eine solche Ausdehnung des Quartierplangebietes hat somit im privaten Interesse der Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer zu liegen. Unabdingbare Voraussetzung ist jedoch auch in solchen Fällen, dass das von einem Quartierplan erfasste Gebiet die Planung eines in sich geschlossenen Quartiers ermöglicht (vgl. Maag und Müller, Kommentar zu Baugesetz § 19 N. 4; Maag-Hongler, Das moderne Baurecht und der zürcherische Quartierplan, Seite 135 f.; RRB Nrn. 783/1945, 1866/1946 Erwägung 3).

5. Alle diese Ueberlegungen führen folgerichtig zur Aufhebung des Quartierplanes Kirchweg Nr. 5 von Amtes wegen. Da damit der angefochtene Entscheid dahinfällt, werden die Rekurse gegenstandslos und sind entsprechend abzuschreiben.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dieses und des vorinstanzlichen Verfahrens auf die Staatskasse zu nehmen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Beschluss des Gemeinderates Oberengstringen betreffend Festsetzung des Quartierplanes Kirchweg Nr. 5 vom 6. Juni 1961 sowie der Beschluss des Bezirksrates Zürich vom 16. März 1962 werden aufgehoben.

II. Die Rekurse der Bau AG und der Dornacheck AG sowie von Theo Hotz betreffend Festsetzung des Quartierplanes Kirchweg Nr. 5 werden als gegenstandslos abgeschrieben.

III. Die Kosten dieses und des vorinstanzlichen Verfahrens werden auf die Staatskasse genommen. Der Bezirksrat Zürich wird eingeladen, allfällig schon bezogene Kosten den Rekurrenten wieder auszuhändigen.

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert zwanzig Tagen, vom Tage nach der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde erhoben werden.

V. Mitteilung an Rechtsanwalt Dr. Ernst Wolfer, Nüschelerstrasse 35, Zürich 1, zuhanden der Rekurrenten Nrn. 1 und 2, an den Bezirksrat Zürich, an den Gemeinderat Oberengstringen sowie an die Baudirektion.

Zürich, den 21. November 1963.

Vor dem Regierungsrate,
Der Staatsschreiber:
in Vertretung