

Evelyn Viviane Frei

Einsatzgebiet des Quartierplans

Die Entscheide BRGE III Nr.0073-0074/2018 vom 20.Juni 2018 sowie BRGE II Nr.0083/2018 vom 21.August 2018 befassen sich beide mit dem umstrittenen Einbezug von Grundstücken in ein Quartierplangebiet.

Anhand der Entscheide wird analysiert, welchem Ziel ein Quartierplan dienen darf und wann er als Planungsinstrument eingesetzt werden soll. Dabei werden die Voraussetzungen für die Durchführung eines Quartierplanverfahrens sowie der Spielraum der Behörden bei der Bestimmung des Quartierplanperimeters dargestellt.



1 Sachverhalt und Rügen der Beschwerdeführer

1.1 BRGE III Nr.0073-0074/2018 vom 20. Juni 2018

Mit Beschluss vom 26.Oktober 2017 leitete der Stadtrat Dübendorf den amtlichen Quartierplan Nr.45, «Geviert Bahnhof Süd» ein. Durch die Kombination eines Quartierplanverfahrens mit weiteren Massnahmen sollte ein neuer Busbahnhof realisiert werden.

Dagegen erhoben drei Betroffene Rekurs, wobei sie im Wesentlichen beantragten, auf die Durchführung des Quartierplanverfahrens sei zu verzichten oder eventualiter sei der Quartierplanperimeter anzupassen.

Die Rekurrierenden führten begründend an, die Stadt Dübendorf wolle mit dem Quartierplan Land für einen Busbahnhof beschaffen und die hohen Kosten für die Planung und Realisierung des Busbahnhofes auf die angrenzenden Grundeigentümer überwälzen. Das Zweifamilienhaus und die Nebengebäude auf Kat.-Nr. 01 würden abgerissen und das Land (faktisch) enteignet sowie weitere Gebäude im Perimeter beseitigt. Dies stelle einen schweren Eingriff in die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie dar. Der vorliegende Quartierplan verfolge hauptsächlich quartierplanfremde Ziele und verstosse gegen den Zweck des Quartierplanes im Sinne von §§ 123, 126 und 138 PBG. Für den geplanten Busbahnhof stelle der Quartierplan das falsche und unzulässige Mittel dar, es gehe nicht darum, Grundstücke im Interesse der privaten Eigentümer überbaubar zu machen bzw. diese zu erschliessen. Vielmehr seien die Grundstücke im Perimeter bereits vollständig erschlossen und mit einer Ausnahme auch überbaut. Insbesondere würde § 172 Abs. 2 PBG verletzt, welcher die Beseitigung von Gebäuden oder Gebäudeteilen untersagt, welche den Wert des Grundstückes entscheidend mitbestimmen. Überdies handle es sich beim ge-

planten Busbahnhof um eine Groberschliessungsanlage im Interesse der Allgemeinheit, es gäbe keine Feinerschliessung oder Ausrüstungen und Ausstattungen im Quartierplanperimeter zu erstellen und es bedürfe auch keines der privaten Grundstücke einer Anpassung der Grundstücksfläche.

1.2 BRGE II Nr. 0083 vom 21. August 2018

Mit Beschluss vom 1. September 2015 leitete der Gemeinderat Obfelden den Quartierplan «Kellerrain-Bergacher» ein. Dagegen rekurrirten 26 Betroffene mit den Anträgen, der Einleitungsbeschluss des Gemeinderats sei aufzuheben oder eventualiter sei das Beizugsgebiet des Quartierplans anzupassen.

Die Rekurrierenden, deren Liegenschaften im Bergacher-Quartier situiert sind, machten in erster Linie geltend, dass ihr Quartierteil bereits erschlossen sei. Die den Quartierplan auslösende Kellerrainstrasse sei gemäss kommunalem Verkehrsrichtplan nicht für die Erschliessung des Bergacher-Quartiers vorgesehen, sondern diene einzig als Zugang zum Kellerrain-Quartier. Es sei nicht sachgerecht, die beiden eigenständigen Quartiere nur wegen ihrer geografischen Nähe in den selben Quartierplan aufzunehmen.

2 Zweck des Quartierplans

Der Quartierplan soll gewährleisten, dass im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung möglich ist (§ 123 Abs. 1 PBG). Das öffentliche Interesse am Quartierplanverfahren liegt in der raumplanerisch geordneten Überbauung des einbezogenen Landes. In den angeführten Entscheiden werden die zwei zentralen Aufgaben beschrieben, welche ein Quartierplan zu erfüllen hat. Einerseits muss der Quartierplan Parzellen schaffen, welche sich für eine zonengemässe Überbauung eignen. Andererseits hat er dafür zu sorgen, dass alle Grundstücke im Einzugsgebiet feinerschlossen werden und an den gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen teilhaben (§ 128 PBG).

2.1 Formung überbaubarer Parzellen

Bei der Schaffung von geeigneten Parzellen müssen verschiedene Bestimmungen beachtet werden. In erster Linie sind die Parzellen so anzulegen, dass für die Grundeigentümer auf ihrer Parzelle eine sinnvolle Überbauung möglich ist, ohne dass dazu Ausnahmegewilligungen oder nachbarliche Zustimmungen notwendig sind (§ 126 Abs. 1 PBG). Das Land ist so einzuteilen, dass baureife Grundstücke entstehen. Dies kann mittels Grenzveränderungen, Landumlegungen oder Begründung der erforder-

lichen Rechte und Lasten im Quartierplan erreicht werden. Erfolgt eine Neuzuteilung, sind dabei das Realersatz- und Äquivalenzprinzip zu beachten. Die Landfläche ist so zuzuteilen, dass die Grundeigentümer nach Möglichkeit eine Parzelle in gleichwertiger Lage und im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestandes erhalten (§ 139 Abs. 1 PBG).

2.2 Feinerschliessung

Während die Groberschliessung grundsätzlich Sache des Gemeinwesens ist, wird im Quartierplan die Feinerschliessung der Grundstücke auf Kosten der privaten Grundeigentümer geregelt. Die Grundstücke müssen gemäss § 128 Abs. 2 PBG so erschlossen werden, dass sie bei vollständiger Nutzung

«Im Quartierplan wird die Feinerschliessung der Grundstücke auf Kosten der privaten Grundeigentümer geregelt.»

den einschlägigen gesetzlichen Anforderungen genügen. Ein Grundstück ist erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, diese mit Wasser und Energie versorgt werden können und eine einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG, Art. 19 Abs. 1 RPG). Der Zugang zum Grundstück hat in Hinblick auf Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen eine Benützung durch die Fahrzeuge der Anlieger sowie der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Abfallentsorgung) zu gewährleisten und muss für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 PBG).

3 Voraussetzungen für die Durchführung eines Quartierplanverfahrens

Die Durchführung eines Quartierplanverfahrens bedingt, dass das Verfahren notwendig und zulässig ist und das Gebiet des Quartierplanperimeters entsprechend dem Quartierplanzweck abgegrenzt wurde (§ 23 Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978, QPV; LS 701.13). Mit einem Rekurs gegen den Einleitungsbeschluss eines Quartierplanes kann gemäss § 148 Abs. 2 PBG nur geltend gemacht werden, dass die Voraussetzungen zur Durchführung des Verfahrens fehlten.¹

3.1 Quartierplanbedürftigkeit

Ein Quartierplanverfahren ist dann notwendig, wenn erst durch das Verfahren eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung der Grundstücke ermöglicht wird (§ 123 Abs. 1 PBG). Ist die Bau reife der Grundstücke im Sinne von § 233 PBG bereits erreicht, so ist ein

Quartierplan nicht sinnvoll. In solchen Fällen ist der eigentliche Quartierplanzweck bereits erreicht und die Durchführung des Verfahrens unzulässig.

Eine Landumlegung und auch Landabzüge sind im Quartierplan zulässig, wenn diese den Interessen der Quartierplangenosser dienen. Die Eigentumsgarantie bleibt gewährleistet und es liegt keine Enteignung vor, weil der Flächenabzug eine vorzugslastähnliche Gegenleistung der Grundeigentümer für die ihnen aus der Umlegung zukommenden Vorteile darstellt. Dienen jedoch die Anlagen, für welche Landabzüge vorgenommen wurden, nicht in erster Linie den Interessen der beteiligten Eigentümer, so werden keine Quartierplanziele verfolgt. Es ist nicht möglich, den Eigentümern im Rahmen eines Quartierplanes Sonderopfer aufzuerlegen, um beispielsweise eine allgemeine Sanierung des Verkehrs in der Umgebung zu ermöglichen. Weiter ist es unzulässig, den Weg der Landumlegung im Quartierplanverfahren zu wählen, um so dem Gemeinwesen kostenlos Land für öffentliche Anlagen zu beschaffen, die nicht vorwiegend dem Interesse der Eigentümer der umliegenden Parzellen dienen.²

«Die Entlassung von Parzellen aus dem Quartierplanperimeter ist nicht zu einschränkend zu handhaben.»

Der Quartierplan dient vorab der Feinerschliessung, doch darf der Planperimeter auch öffentliche Strassen erfassen. Entsprechend der obigen Ausführungen ist dabei ein Abzug von der dem Grundeigentümer zugeordneten Parzelle anteilig zulässig, sofern die öffentliche Strasse im Sinne von § 123 PBG den betroffenen Grundeigentümern zur Erschliessung ihrer Parzelle dient (§ 125 Abs. 1 PBG, § 138 Abs. 2 lit. b PBG). Unzulässig wäre es, ein Quartierplanverfahren alleine dazu einzuleiten, um Land für die Erstellung einer öffentlichen Strasse zu sichern.

Auch in Bezug auf Ausrüstungen und Ausstattungen ist vorab zu prüfen, ob diese im Quartierplangebiet notwendig sind. So wird sich aus dem Quartierplangebiet weder ein Bedürfnis für eine ausgedehnte Parkanlage noch für eine ausgebaute Allee ergeben.³ Erschliessungsanlagen und gemeinschaftliche Ausrüstungen und Ausstattungen müssen zwar nicht zwingend auf das Minimum beschränkt werden. Erforderlich ist jedoch, dass die fragliche Anlage gewisse Vorteile und Erleichterungen für die Quartierbewohner bewirkt. Es ist nicht möglich, unabhängig vom Quartierplanzweck gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen mit Hilfe eines Quartierplanverfahrens zu verwirklichen.

3.2 Abgrenzung des Quartierplanperimeters

Der Quartierplanperimeter ist bei der Verfahrenseinleitung im Zweifelsfall eher weit zu fassen, damit für die nachfolgende Planung genügend Spielraum besteht. Im Gegenzug ist die Entlassung von Parzellen aus dem Perimeter bei der eigentlichen Planausarbeitung im nachfolgenden Bereinigungsverfahren nicht zu einschränkend zu handhaben. Die strenge frühere zürcherische Praxis, welche grundsätzlich keine Entlassungen zulies, ist überholt und widerspricht der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümerschaft.⁴

Ein Grundstück ist dann in das Quartierplangebiet einzubeziehen, wenn noch keine rechtskonforme Erschliessung besteht. Für die Beurteilung der Erschliessungssituation der Parzellen ist auf deren aktuelle Nutzung abzustellen. Ob im entsprechenden Gebiet nach den geltenden Bauvorschriften zusätzliche Flächen realisiert werden könnten, ist dabei unerheblich. Haben bestehende Erschliessungswerke jedoch Sanierungsbedarf, so sind selbst die durch diese Werke voll erschlossenen Grundstücke in das Verfahren einzubeziehen. Sanierungsbedürftigkeit besteht nicht nur, wenn ein Werk rein technisch reparaturbedürftig ist, sondern auch dann, wenn es den geltenden Normen nicht mehr entspricht.⁵ Ist das Grundstück bereits erschlossen und erfährt es auch sonst durch den Quartierplan keinen Vorteil, so ist sein Einbezug nicht gerechtfertigt.⁶

«Sanierungsbedürftigkeit besteht, wenn ein Werk rein technisch reparaturbedürftig ist oder den geltenden Normen nicht mehr entspricht.»

Erfüllt ein Grundstück die dargestellten Voraussetzungen für den Einbezug in einen Quartierplan nicht, wird es jedoch zwingend für die Gesamterschliessung eines Gebiets benötigt, so kann es auf dem Weg der Enteignung gegen volle Entschädigung für die Erstellung von Erschliessungsanlagen herangezogen werden. Der Einbezug in einen Quartierplan ist aus diesem Grund jedoch nicht möglich.⁷

4 Entscheid des Baurekursgerichts

4.1 BRGE III Nr. 0073-0074/2018 vom 20. Juni 2018 (Dübendorf)

Das Baurekursgericht erachtete die Einleitung des Quartierplanverfahrens als unzulässig. Offensichtlich gehe es nicht darum, die bestehenden Parzellen zu erschliessen oder sie einer besseren Überbaubarkeit zuzuführen. Der geplante Busbahnhof diene als Groberschliessungsanlage nicht dem Quartierplangebiet, sondern solle die weitere Entwicklung des kommunalen und regionalen öffentlichen Nahverkehrs ermöglichen. Die mit dem

Quartierplan verbundenen Belastungen der Eigentümer seien nur dann gerechtfertigt, wenn der Plan nicht nur den öffentlichen Interessen, sondern zugleich auch privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer diene. Dass ein solches privates Interesse tatsächlich vorliege, sei Voraussetzung für die mit dem Einbezug des Grundstücks in den Quartierplan verbundenen Belastungen.⁸ Ein Flächenanteil von einem Viertel für öffentliche Verkehrsanlagen erscheine übermässig, zumal es sich bei dieser nicht um eine gemeinschaftliche Anlage im Sinne von § 126 Abs. 3 PBG handle. Die massive Verkleinerung der Grundstücksflächen der privaten Grundeigentümer widerspreche der Zielsetzung von § 123 Abs. 1 PBG. Als entscheidend erachtete das Gericht ausserdem, dass die Beseitigung des Zweifamilienhauses sowie der Nebengebäude auf Kat-Nr. 01 einer faktischen Enteignung entspreche. Ein Quartierplanverfahren dürfe nicht zur Sicherung von Land für die öffentliche Hand eingeleitet werden. Letzteres umso mehr, als auch die Vorschriften zum Quartierplan die Beseitigung massgeblicher Gebäude ohne Zustimmung des Eigentümers grundsätzlich nicht zulassen (§ 127 Abs. 2 PBG). Eine zwangsweise faktische Enteignung und Entschädigung der Eigentümer überbauter Grundstücke durch Zuteilung un bebauter Parzellen ausserhalb des Quartierplangebiets (§ 144 Abs. 3 PBG) erscheine ohne gleichzeitige Gewährleistung des dafür vorgesehenen rechtsstaatlichen Verfahrens unter dem Gesichtswinkel der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) ausgeschlossen.

4.2 BRGE II Nr. 0083 vom 21. August 2018 (Obfelden)

Das Baurekursgericht erachtete die Annahme der Gemeinde Obfelden als realistisch, dass die Kellerrainstrasse als Erschliessung für gegenwärtig ca. 60 Wohneinheiten des Bergacher-Quartiers diene. Dafür sprach insbesondere, dass die Autobahn von dem betroffenen Ortsteil über die Kellerrainstrasse am schnellsten zu erreichen ist. Da sich diese jedoch in desolatem Zustand befindet, weder einen Fussgängerschutz noch ein Bankett oder Randsteine aufweist und die Einmündung in die Dorfstrasse nicht der Verkehrssicherungsverordnung entspricht, ist die Erschliessung im Sinne des Gesetzes nicht gewährleistet. Aus diesen Gründen entschied das Baurekursgericht, dass der Einbezug des betroffenen Teils des Bergacher-Quartiers in den Quartierplanperimeter gerechtfertigt ist.

5 Kommentar

Quartierplanverfahren dienen sowohl zur raumplanerisch geordneten Überbauung des einbezogenen Landes als auch zur Schaffung von Parzellen, welche den privaten Grundeigentümern deren zonenkonforme Nutzung ermöglichen. Die angeführten Entscheide zeigen jedoch deutlich,

dass ein Quartierplanverfahren nicht zur Erfüllung beliebiger Interessen eingesetzt werden darf. Der gesetzlich festgelegte Quartierplanzweck ist immer zu beachten und die Abgrenzung des Quartierplanperimeters hat anhand dieses Zwecks zu erfolgen. Das Quartierplanverfahren ist kein Instrument der öffentlichen Hand, mit welchem Land für städteplanerische

«Soll im Interesse der Allgemeinheit Land beschafft werden, haben die Betroffenen Anspruch auf Beurteilung im Rahmen eines Enteignungsverfahrens.»

Ziele wie die Entwicklung von Zentrumszonen oder die Schaffung von neuen Verkehrsanlagen gesichert werden kann. Soll im Interesse der Allgemeinheit Land beschafft werden, so haben die Betroffenen Anspruch auf Beurteilung im Rahmen eines formellen Enteignungsverfahrens unter Einhaltung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben. Es ist immer zu beachten, dass Landumlegungen und Landabzüge sowie Ausrüstungen und Ausstattungen im Rahmen eines Quartierplanes in erster Linie dem betroffenen Gebiet und nicht der Allgemeinheit zu dienen haben.

BRGE III Nrn. 0073-0074/2018 vom 20. Juni 2018 wurde mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten (VB.2018.00515); BRGE II Nr. 0083/2018 vom 21. August 2018 ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

Evelyn Viviane Frei, Rechtsanwältin, Zürich

¹ Fritzsche Christoph/Bösch Peter/Wipf Thomas, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 178.

² BGE 100 Ia 223 E. 3c.

³ Vgl. VB.2008.00271 vom 30. Juni 2009 E. 4. 4. 1.

⁴ Urteil 1P_721/1999 vom 14. März 2000 E. 3a.

⁵ Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 1), S. 184.

⁶ BGE 117 Ia 412 E. 2c und d.

⁷ Urteil 1P_721/1999 vom 14. März 2000 E. 3a mit Verweis auf BGE 100 Ia 223 E. 3c.

⁸ Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 1), S. 184; VB.2003.00331 vom 5. Februar 2004 E. 3.1, in: BEZ 2004 Nr. 23.