

BGer 1C 215/2016 vom 9. Januar 2017

Bundesgericht, 2017-01-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_215_2016

FR: TF 1C 215/2016 du 9 janvier 2017

IT: TF 1C 215/2016 del 9 gennaio 2017

Regeste

Quartierplan | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer von Grundstücken, welche in das Quartierplanverfahren einbezogen werden, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten - einschliesslich Willkür bei der Anwendung kantonalen Rechts und bei der Sachverhaltsfeststellung - gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281 f. ; 136 I 229 E. 4.1 S. 235). Das Bundesgericht prüft insoweit nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen.

E. 2.1

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Ausstandspflicht des Gemeindepräsidenten im Quartierplan-Festsetzungsverfahren.

E. 2.2

Gemäss § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, unter anderem insbesondere dann, wenn sie mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grade verwandt oder verschwägert sind (lit. b). Der Gemeindepräsident war bei der Behandlung des Quartierplans im Gemeinderat infolge seiner Verschwägerung mit einem Quartierplanbeteiligten in den Ausstand getreten und bei

der Beratung und Beschlussfassung nicht im Sitzungsraum anwesend. Allerdings hat er später den Protokollauszug unterschrieben, der als Mitteilung des Beschlusses den Quartierplanbeteiligten zugestellt wurde.

E. 2.3

Die Vorinstanz hat erwogen, mit seiner Unterschrift nach der Beratung und Beschlussfassung habe der Gemeindepräsident keinerlei Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens ausüben können. Vielmehr habe er den Beschluss des Gemeinderats nur nach aussen hin kundgetan. Dessen Inhalt ergebe sich aus dem von der stellvertretenden Gemeindeführerin unterzeichneten Sitzungsprotokoll, welches als öffentliche Urkunde erhöhte Beweiskraft habe. Sei der angefochtene Festsetzungsbeschluss demnach nicht fehlerhaft zustande gekommen, könne der Formfehler bei der Mitteilung nicht zu seiner Aufhebung führen, sondern höchstens zu einer Wiederholung der Mitteilung, woran die Beschwerdeführer kein schützenswertes Interesse hätten (angefochtenes Urteil E. 2.3 und 2.4, S. 5 f.).

E. 2.4

Diese Ausführungen der Vorinstanz verletzen kein Bundesrecht. Mit der Fassung des Festsetzungsbeschlusses am 8. Juli 2013 war das Erkenntnisverfahren vor dem Gemeinderat vollständig abgeschlossen und urkundlich festgehalten. An dieser Beschlussfassung hat der Gemeindepräsident nicht mitgewirkt. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, kann der Formfehler bei der Mitteilung, nämlich die Mitunterzeichnung des Protokollauszugs durch den Gemeindepräsidenten, nicht zur Aufhebung des Beschlusses, sondern höchstens zu einer Wiederholung der Mitteilung führen, woran die Beschwerdeführer kein schützenswertes Interesse haben.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin 1 rügt eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV .

E. 3.2

Die Vorinstanz hat ausgeführt, indem der Gemeinderat den Quartierplan festgesetzt habe, ohne die rechtzeitig eingereichten Begehren der Beschwerdeführerin 1 zu behandeln, habe er deren Anspruch auf Auseinandersetzung mit den gestellten Anträgen und relevanten Sachvorbringen als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV verletzt. Allerdings habe sich diese Verletzung für die Beschwerdeführerin 1 insofern nicht schwerwiegend ausgewirkt, als aufgrund der Behandlung der in die gleiche Richtung zielenden Begehren der Beschwerdeführenden 2 eindeutig hervorgegangen sei, weshalb die Quartierplanbehörde am Ausbau der Brunnenbühlstrasse ausserhalb des Baugebiets und an der hierfür vorgesehenen Kostenbeteiligung der Beschwerdeführer festhalten wollte. Nachdem die Beschwerdeführerin 1 sich im Rekursverfahren zu den strittigen Punkten habe äussern können, könne der Mangel als geheilt gelten. Eine nachträgliche förmliche Bereinigung der Anträge der Beschwerdeführerin 1 käme einem blossen formalistischen Leerlauf gleich und sei damit nicht prozessökonomisch (angefochtenes Urteil E. 3.4 und 3.5, S. 7 f.).

E. 3.3

Die Vorinstanz hat mithin eine Gehörsverletzung durch den Gemeinderat festgestellt, diese aber als geheilt eingestuft. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des

rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197). Diese Voraussetzungen sind von der Vorinstanz zu Recht bejaht worden. Das Baurekursgericht verfügt über umfassende Kognition (vgl. § 20 Abs. 1 VRG/ZH). Des Weiteren liegt keine besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Der Gemeinderat setzte sich mit den Begehren der Beschwerdeführenden 2 auseinander. Dass er es unterliess, zu den gleichlautenden Begehren der Beschwerdeführerin 1 Stellung zu nehmen (und deren Anträge mit gleicher Begründung nicht zu berücksichtigen), stellt aus den von der Vorinstanz genannten Gründen keinen besonders schwerwiegenden Mangel dar.

E. 3.4

Wie die Beschwerdeführerin 1 indes zu Recht vorbringt (Beschwerde S. 8), hätte die Gehörsverletzung bei der Kosten- und Entschädigungsregelung berücksichtigt werden müssen. Ein Entscheid, der unter Verletzung der Gehörsansprüche einer Partei ergeht, ist stets rechtsfehlerhaft, weshalb die Anfechtung grundsätzlich zu Recht erfolgt. Wenn eine Rechtsmittelinstanz diesen Mangel ausnahmsweise heilt, entscheidet sie im Grunde anstelle der ersten Instanz. Erst durch ihren Entscheid erfüllt sich der Anspruch auf eine formell korrekte Streitentscheidung. Erweist sich das Rechtsmittel in der Sache als unbegründet und entscheidet die Rechtsmittelinstanz neu, sind die Kosten der ersten Instanz in der Regel den Beschwerdeführern als unterliegende Partei aufzuerlegen. Die Verfahrenskosten des Rechtsmittelverfahrens sind demgegenüber vom Staat zu tragen, weil die Beschwerdeführer diese Kosten nicht verursacht haben (vgl. Urteil 1C_556/2013 vom 21. September 2016 E. 16.2; siehe zum Ganzen Lorenz Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, in: ZBl 3/1998 S. 97 ff., insb. S. 116 ff.).

E. 4.1

Die Beschwerdeführer rügten bereits im Verfahren vor dem Baurekursgericht, die Gebietsabgrenzung des Quartierplans sei unzweckmässig. Ihre Grundstücke in der Landwirtschaftszone würden rechtswidrig in den Quartierplan einbezogen, während etwa die landwirtschaftlichen Grundstücke Eichholzstrasse 2, 2a und 4 sowie Kat.-Nrn. 11457 und 11458 (Brunnenbühlstrasse 24) ausgeklammert worden seien.

E. 4.2

Das Baurekursgericht trat auf die Rüge der unzweckmässigen Gebietsabgrenzung unter Hinweis auf § 148 Abs. 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) und § 23 der kantonalen Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978 (QPV/ZH; LS 701.13) nicht ein mit der Begründung, Einwände gegen die Gebietsabgrenzung müssten zwingend im Rahmen eines Rekurses gegen den Einleitungsbeschluss erhoben und könnten nicht im Nachhinein gegen den Festsetzungsbeschluss vorgebracht werden.

E. 4.3

Die Vorinstanz teilt diese Auffassung. Im Einleitungsbeschluss des Quartierplanverfahrens sei zwingend auch über die Zweckmässigkeit der Gebietsabgrenzung zu entscheiden. Ein diesbezüglicher Rügenausschluss gegen den Quartierplan selber bzw. gegen den Festsetzungsbeschluss erscheine daher gerechtfertigt. Damit sei vorliegend nicht zu überprüfen, ob die ausserhalb der Bauzone gelegenen Grundstücke der Beschwerdeführer

und dieser Abschnitt der Brunnenbühlstrasse zu Recht ins Quartierplangebiet miteinbezogen worden seien und ob zusätzlich weitere landwirtschaftlich genutzte Grundstücke hätten einbezogen werden müssen (angefochtenes Urteil E. 5, S. 10 ff.).

E. 4.4

Die Beschwerdeführer rügen insoweit keine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts, konkret von § 148 PBG /ZH und von Art. 23 QPV/ZH. Damit erübrigen sich insoweit weitere Ausführungen (vgl. auch E. 1.2 hiervor).

E. 5.1

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen den vorgesehenen Ausbau der Brunnenbühlstrasse ausserhalb der Bauzone, während jener innerhalb der Bauzone nicht beanstandet wird. Zudem verlangen die Beschwerdeführer die Befreiung von sämtlichen Kosten im Zusammenhang mit dem Quartierplan Brunnenbüel.

E. 5.2

Umstritten ist mithin der Ausbau ab der Bauzonengrenze bis zur Nordgrenze des Grundstücks der Beschwerdeführerin 1. Wie von der Vorinstanz willkürfrei festgestellt und von den Beschwerdeführern auch nicht in Frage gestellt, verläuft die Brunnenbühlstrasse ab der Bauzonengrenze rund 50 m lang in Richtung Nordost und anschliessend ca. 170 m entlang der Grundstücke der Beschwerdeführer. Dabei handelt es sich um einen Flurweg, der praktisch auf seiner ganzen Länge eine vermarktete Breite von ca. 3,20 m aufweist. Die tatsächliche Fahrbahn ist allerdings im südlichen Abschnitt grösstenteils etwas breiter, da die Fahrbahn auf beiden Seiten angrenzendes Land beansprucht. Gemäss Quartierplan ist ein Ausbau auf eine Fahrbahnbreite von durchwegs 4,70 m zuzüglich beidseitiger Bankette von 0,30 m vorgesehen (vgl. angefochtenes Urteil E. 6.1 f., S. 12 f.).

E. 5.3

Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, der vorgesehene Strassenausbau ausserhalb der Bauzone erfordere eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG (SR 700).

E. 5.4

Die Vorinstanz hat erwogen, der zürcherische Quartierplan sei mit Bezug auf den darin geplanten Bau von Quartierstrassen ein projektbezogener Sondernutzungsplan, auf dessen Grundlage der Strassenbau grundsätzlich ohne weitere Bewilligung realisiert werden könne. Ein Quartierplan lasse die umfassende Mitwirkung der beteiligten Grundeigentümer sowie weiterer durch den Quartierplan Betroffener zu, sehe aber keine Möglichkeit für jedermann vor, sich vor der Planfestsetzung bei der verfügenden Instanz zum Planinhalt zu äussern (vgl. § 7 Abs. 2 PBG /ZH). Vorliegend gehe es um den Ausbau eines ausserhalb der Bauzone gelegenen Abschnitts eines Flurwegs mit einer derzeitigen Fläche von 1'090 m² zu einer öffentlichen Strasse mit einer Fläche von 1'665 m². Damit handle es sich nicht mehr um eine untergeordnete Planänderung, bei welcher auf eine Planungsmitwirkung der Bevölkerung ganz verzichtet werden könnte. Es sei daher festzustellen, dass das Quartierplanverfahren die bundesrechtlichen Anforderungen an Nutzungsplanungen hinsichtlich der Mitwirkung der Bevölkerung nur unzureichend erfülle. Gleichwohl - so hat die Vorinstanz geschlossen - erscheine es zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung nicht zwingend notwendig, für Quartierstrassen ausserhalb der Bauzonen eine förmliche Bewilligung nach Art. 24 RPG zu verlangen bzw. den Strassenbau generell nur unter den engen Voraussetzungen von Art. 24 RPG zuzulassen, denn der Strassenbau

führe selber nicht zu unzulässigen Kleinbauzonen, noch widerspreche er, soweit sachlich gerechtfertigt, generell den Grundsätzen der Raumplanung (angefochtenes Urteil E. 6.4.1 und 6.4.2, S. 15 f.).

E. 5.5

Gestützt auf § 71 VRG/ZH i.V.m. § 124 des Gesetzes vom 10. Mai 2010 über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG/ZH) hat eine Minderheit der Vorinstanz ihre abweichende Meinung mit Begründung ins Protokoll aufnehmen lassen. Die Minderheit hätte die Beschwerde teilweise gutgeheissen und die Angelegenheit zur Prüfung der Voraussetzungen nach Art. 24 RPG und zur Durchführung der dafür notwendigen Verfahrensschritte an die Erstinstanzen zurückgewiesen. Zur Begründung ist ausgeführt worden, der streitgegenständliche Abschnitt der Brunnenbühlstrasse liege ausserhalb der Bauzone und diene nicht einer zonenkonformen Nutzung, weshalb dafür entweder eine Bewilligung gemäss Art. 24 RPG oder eine Änderung der Nutzungsplanung vorausgesetzt sei. Zulässig seien unter den im Urteil genannten Voraussetzungen auch projektbezogene Spezialnutzungszonen. Es müsse sich indes um eine Nutzungsplanung im Sinn des RPG handeln. Für diese gelte unter anderem das Erfordernis der Mitwirkung der Bevölkerung nach Art. 4 Abs. 2 RPG. Darauf könne nur bei untergeordneten Änderungen ohne öffentliches Interesse verzichtet werden. Der Quartierplan nach kantonalem Recht erfülle diese Anforderung nicht, wie das Urteil zutreffend festhalte. Wenn wie im vorliegenden Fall der Ausbau der Strasse der Erschliessung nicht zonenkonformer, bestandeschützter Betriebe ausserhalb der Bauzone diene, sei die Zulässigkeit des Strassenbauvorhabens unter den Voraussetzungen von Art. 24 RPG zu prüfen, sofern es nicht gestützt auf ein Strassenprojekt realisiert werde, das den Anforderungen an eine Nutzungsplanung im Sinn des RPG entspreche. Da darin die Erfüllung einer Bundesaufgabe liege, habe die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 24 RPG verfahrensrechtlich zur Folge, dass Gemeinden oder Organisationen nach Art. 12 NHG (SR 451) die Rechtsmittellegitimation zukomme (vgl. zum Ganzen angefochtenes Urteil S. 25 f.).

E. 5.6

Das Bundesamt für Raumplanung ARE erachtet in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht vom 12. September 2016 diese Auffassung der Minderheit als zutreffend.

E. 5.7

Wie von der Vorinstanz dargelegt, erfüllt der Quartierplan nach zürcherischem Recht die bundesrechtlichen Anforderungen an Nutzungsplanungen hinsichtlich der Mitwirkung der Bevölkerung nicht (vgl. Art. 4 Abs. 2 RPG; siehe auch Vernehmlassung des Bundesamts für Raumentwicklung ARE vom 12. September 2016). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedarf der Bau von Erschliessungsstrassen ausserhalb der Bauzonen - abgesehen von Fällen der Planungspflicht - zwingend einer Ausnahmbewilligung im Sinne von Art. 24 RPG (BGE 133 II 321 E. 4.3.1 S. 324; 118 Ib 497 E. 3a S. 498 f.; eingehend Urteil 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 5; vgl. auch Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 24 N. 16). Hieraus folgt, dass die Ausführungen der Minderheit der Vorinstanz (E. 5.5 hiervor) und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE zutreffend sind, während die Auffassung der Vorinstanz Bundesrecht, nämlich Art. 24 RPG, verletzt.

E. 5.8

Zuständig für die Erteilung von Bewilligungen nach Art. 24 RPG ist im Kanton Zürich die Baudirektion (Amt für Raumentwicklung; vgl. Ziff. 1.2 des Anhangs zur Bauverfahrensordnung des Kantons Zürich vom 3. Dezember 1997 [BVV/ZH; LS 700.6]; siehe auch Waldmann / Hänni, a.a.O., Art. 25 N. 41). Sollte die Baudirektion auf entsprechendes Gesuch der Gemeinde hin die Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG für den Ausbau des ausserhalb der Bauzone gelegenen Flurwegs zu einer öffentlichen Strasse verweigern, wird auch der Quartierplan in der festgesetzten Form nicht in Kraft treten können. Damit erübrigt sich zum jetzigen Zeitpunkt ein Eingehen auf den von den Beschwerdeführern beanstandeten Kostenverteiler des Quartierplans. Sollte eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden, ist es den Beschwerdeführern unbenommen, diese anzufechten und dabei zugleich den Kostenverteiler des Quartierplans (erneut) zu rügen.

E. 6

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen und das angefochtene Urteil der Vorinstanz vom 17. März 2016 aufzuheben; damit sind zugleich auch die mitangefochtenen Entscheide des Baurekursgerichts vom 25. März 2015 aufgehoben. Eine Aufhebung des Festsetzungsbeschlusses des Gemeinderats Dürnten vom 8. Juli 2013 und der Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 12. Mai 2015 erübrigt sich hingegen, da der Quartierplan nicht in Kraft treten kann, bis das Verfahren nach Art. 24 RPG rechtskräftig abgeschlossen ist. Je nach Ausgang dieses Verfahrens werden die Quartierplanakten entsprechend anzupassen und allenfalls neu festzusetzen sein (vgl. Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 12. Mai 2015 und Sachverhalt lit. A. hiervor). Die Angelegenheit ist an den Gemeinderat Dürnten zurückzuweisen, damit dieser, soweit er am Ausbauvorhaben festhält, bei der Baudirektion um Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG ersucht. Schliesslich ist die Sache zu neuem Entscheid im Kosten- und Entschädigungspunkt für das kantonale Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gemeinde Dürnten hat den Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.