

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00207 vom 28. Oktober 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00207

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00207 du 28 octobre 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00207 del 28 ottobre 2002

Regeste

Baubewilligung | Verletzung eines privaten, behördlich genehmigten Quartierplans durch die Erteilung einer Baubewilligung für eine Verbindungsstrasse. Ein von Privaten aufgestellter und behördlich genehmigter Quartierplan kann zwangsweise durchgesetzt werden. Soweit für eine Änderung keine einvernehmliche Lösung zustande kommt, ist ein Revisionsverfahren erforderlich (E. 2e). Wenn nach der Genehmigung des Quartierplans weitere Grundstücke einbezogen werden oder grössere Änderungen an Ausgestaltung oder Funktion der Erschliessungsanlagen vorgenommen werden sollen, ist Einstimmigkeit vorausgesetzt. Eine nur von einem Teil der Quartierplangenossen unterzeichnete Zusatzvereinbarung vermag ein Revisionsverfahren nicht zu ersetzen (E. 2f). Ein Baubewilligungsverfahren gewährleistet keinen ausreichenden Rechtsschutz für betroffene Dritte. Das Verfahren der Quartierplanrevision gewährleistet den Quartierplangenossen Mitwirkungsrechte, die Dritten in einem Baubewilligungsverfahren nicht zustehen würden und die auch ein Anfechtungsverfahren nicht zu ersetzen vermag. Die faktische Erweiterung des Quartierplangebiets und die Änderung bzw. Ergänzung der Quartierplananlagen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens verletzen den Gehörsanspruch der Quartierplangenossen (E. 2g). Gutheissung (E. 3).

Erwägungen

E. 1

Gemäss § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975/ 20. Mai 1984 (PBG) ist zu Rekurs und Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Diese beiden Voraussetzungen sind beim Beschwerdeführer erfüllt, der als Eigentümer eines Grundstücks an der K-strasse durch den zusätzlichen Verkehr, der dieser durch die umstrittene Verbindungsstrasse zugeleitet würde, offenkundig mehr als irgendein Dritter betroffen wäre. Ob er aus dem privaten Quartierplan Q Ansprüche ableiten kann, die der angefochtenen Baubewilligung im Wege stehen, ist eine Frage der materiellen Prüfung. Auf die innert Frist beim sachlich und funktionell zuständigen Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Etappe der Überbauung P der Genossenschaft C von der N-gasse her erschlossen werden solle; die Notzufahrt ab dem projektierten Kehrplatz an der K-strasse sei auch ohne Beiträge der Genossenschaft C an die dafür mitbenutzten Strassen und Wege gewährleistet. Mit der Zusatzvereinbarung vom 4. April 1985 hätten zwar einzelne Grundeigentümer im Quartierplangebiet der privaten Beschwerdeführerin die Mitbenützung gewisser

Erschliessungsanlagen zugesagt, der Beschwerdeführer und weitere Quartierplangenosser seien aber dabei schlicht übergangen worden. Der Beschwerdeführer habe deshalb von der klaren und unmissverständlichen Zusicherung des Gemeinderats bei der Festsetzung des Quartierplans ausgehen können, wonach die Erschliessung des Gebiets P über die N-gasse erfolgen werde. Davon sei auch bei der Dimensionierung der K-strasse ausgegangen worden, die als Wohnstrasse ausgestaltet sei. Eine Änderung dieser Erschliessungsordnung könne nur über eine ordentliche Revision des Quartierplans Q erfolgen. a) Am 28. Mai 1976 unterzeichneten zahlreiche Grundeigentümer im Gebiet Q eine Grundeigentümerbauordnung, welche die Unterstellung der erfassten Grundstücke unter eine von den nämlichen Grundeigentümern vereinbarte, von der Gemeindeversammlung noch zu erlassende Teilbauordnung vorsah sowie "im Sinne eines privaten Quartierplans" die zur Herstellung der Überbaubarkeit erforderlichen Landumlegungen und Erschliessungsmassnahmen regelte. Die Teilbauordnung Q mit dem zugehörigen Richtplan, welcher insbesondere die generelle Linienführung der Fahrstrassen und der öffentlichen Fusswege festlegte, wurde von der Gemeindeversammlung am 1. Juli 1976 festgesetzt und vom Regierungsrat am 28. Juni 1978 genehmigt. Gemäss einer "Zusatzvereinbarung" vom 28. Juli 1978 zwischen den Beteiligten des privaten Quartierplans und drei weiteren Grundeigentümern, darunter der Rechtsvorgänger des heutigen Beschwerdeführers, stimmten Letztere dem Strassenprojekt, der Abtretung von Strassenland und der Leistung von Beiträgen an den Strassenbau zu. Am 17. September 1979 wurde der private Quartierplan vom Gemeinderat X und am 19. Dezember 1979 vom Regierungsrat genehmigt. Am 4. Juni 1984 erliess die Gemeinde X eine neue Bau- und Zonenordnung, welche vom Regierungsrat am 17. April 1985 genehmigt wurde. Mit dem In-Kraft-Treten dieser Bauordnung wurde ausdrücklich auch die Teilbauordnung Q vom 1. Juli 1976 ausser Kraft gesetzt. Am 4. April 1985 wurde zwischen der Genossenschaft C und den "Eigentümern im Perimeter des privaten Quartierplanes Q, X, Erschliessungsabschnitt Nord" eine weitere Zusatzvereinbarung zum privaten Quartierplan Q getroffen, wonach die Genossenschaft C gegen Beteiligung an den Erstellungskosten zur Mitbenützung der Quartierplan-Erschliessungsanlagen Nord berechtigt ist. b) Die Teilbauordnung Q vom 1. Juli 1976 mit zugehörigem Richtplan, der unter anderem die Erschliessung des Gebiets Q ordnete, ist mit dem In-Kraft-Treten der Bau- und Zonenordnung vom 4. Juni 1984 aufgehoben worden. Somit lässt sich der Umstand, dass gemäss diesem Richtplan das Gebiet P nicht ab der K-strasse erschlossen werden sollte, für sich allein dem umstrittenen Strassenbau nicht mehr entgegenhalten. Der Beschwerdeführer stützt denn auch die Rüge der Quartierplanwidrigkeit nicht auf die Teilbauordnung, sondern auf Ziffer 3.7 des privaten Quartierplans Q, wo auf das Erschliessungskonzept der Teilbauordnung Bezug genommen wird. c) Wo entsprechende Pläne bestehen, sind sie gemäss § 236 Abs. 2 PBG für Art, Lage, Ausgestaltung und Leistungsvermögen der Erschliessungs- und Versorgungsanlagen sowie Ausstattungen und Ausrüstungen auch dann verbindlich, wenn beabsichtigt ist, vorerst nur einzelne Grundstücke entsprechend zu nutzen; unter Umständen ist eine etappenweise Erstellung zulässig. Diese Bestimmung bezieht sich insbesondere auch auf Quartierpläne (Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. A., Wädenswil 2000, S. 208). Im wegleitenden Entscheid RB 1984 Nr. 79 (= ZBl 85/1984, S. 374 = ZR 83 Nr. 103) hat das Verwaltungsgericht erwogen, dass das dem rechtskräftig festgesetzten und genehmigten Quartierplan zu Grunde liegende Erschliessungskonzept für den einzelnen Grundeigentümer verbindlich sei und dass davon bei der Erstellung von Bauten im Allgemeinen nicht abgewichen werden könne;

insbesondere stehe es nicht im Belieben einzelner Grundeigentümer, das quartierplanmässige Erschliessungskonzept unbeachtet zu lassen und andere Anlagen mit der nämlichen Zweckbestimmung zu errichten. An dieser Praxis ist in späteren Entscheiden festgehalten worden (VGr, 23. August 1991, VB.1991/0056; VB.1998.00299 vom 9. Dezember 1998). In einem neueren Entscheid vom 26. September 2001 (VB.2001.00149 bzw. 00150 und 00152, <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>) ist sie dahingehend verfeinert worden, dass bei einem grösseren Grundstück, das von zwei Strassen erschlossen werde, es dem Grundeigentümer freistehe, die Erschliessung von der einen oder anderen Strasse her vorzunehmen, sofern jede für sich den zusätzlichen Verkehr aufzunehmen vermöge und keine zusätzlichen Erschliessungsanlagen erforderlich würden; sodann hat das Gericht in zustimmendem Sinn auf die Erwägungen der Baurekurskommission verwiesen, wonach (vorbehältlich einer ausdrücklichen Festsetzung) aus den Überbauungsannahmen, auf denen die Planung der Erschliessung beruhe, und den Perimetern für die Verlegung der entsprechenden Kosten keine Verpflichtung abgeleitet werden könne, das an eine bestimmte Quartierplanstrasse angrenzende Gebiet jedenfalls über diese Strasse zu erschliessen (BRK II, 3. April 2001, BEZ 2001 Nr. 59). Das Bundesgericht hat am 5. Februar 2002 eine gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 26. September 2001 erhobene staatsrechtliche Beschwerde abgewiesen. d) Die von den beteiligten Grundeigentümern am 28. Mai 1976 vereinbarte Grundeigentümer-Bauordnung Q, die auch den privaten Quartierplan umfasst, stützt sich ausdrücklich auf das seinerzeitige Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 (BauG; ZG 5, 3). Zwar wird in Ziffer 3.8 der Vereinbarung ergänzend bereits auf Bestimmungen des neuen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 verwiesen, doch stand dieses damals erst teilweise in Kraft (vgl. OS 46, 41); insbesondere die Bestimmungen über das Quartierplanverfahren wurden erst auf 1. Juli 1987 in Kraft gesetzt (OS 46, 833). Nachdem eine Unterstellung unter das neue Recht gemäss § 355 PBG soweit ersichtlich nicht stattgefunden hat, ist mit der Baurekurskommission davon auszugehen, dass sich das Quartierplanverfahren noch nach den altrechtlichen Vorschriften richtete. e) Gemeinde und Gemeinderat X wollen den Quartierplan Q als "superprivates" Verfahren verstanden haben (Beschwerdeantwort Ziffer 6.b). Ein solcher "superprivater Quartierplan" enthält lediglich eine auf privatrechtlicher Basis beruhende Vereinbarung der beteiligten Grundeigentümer über die zur Erschliessung ihrer Grundstücke erforderlichen Landumlegungen und Erschliessungsanlagen bzw. deren Erstellung und Finanzierung. Er braucht nicht den Verfahrensvorschriften des früheren Baugesetzes bzw. des geltenden Planungs- und Baugesetzes zu genügen (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. A., Wädenswil 2000, S. 131; Fridolin Störi, Grob- und Feinerschliessung durch die Grundeigentümer, PBG aktuell 3/1996, S. 13 ff.) und hat insbesondere nicht die Qualität eines Sondernutzungsplans. Da er grundsätzlich ohne behördliche Mitwirkung durchgeführt wird (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs- und Baurecht, Bd. 1, 3. A., Zürich 1999, Rz. 366) kann er, ohne dass eine förmliche Revision erforderlich ist, durch Zusatzvereinbarungen der Beteiligten jederzeit geändert werden. Das vereinbarte Erschliessungskonzept hat wie der gesamte "Plan" nur privatrechtliche Verbindlichkeit, und seine Missachtung stellt kein Bauhindernis im Sinn von § 236 Abs. 2 PBG dar. Der Quartierplan Q ist zwar von den beteiligten Grundeigentümern aufgestellt, jedoch vom Gemeinderat am 17. September genehmigt und am 21. September 1979 im Amtsblatt ausgeschrieben worden; am 19. Dezember 1979 erfolgte die Genehmigung durch den Regierungsrat. Damit handelt es sich beim Quartierplan Q nicht um eine bloss

privatrechtliche Landumlegungs- und Erschliessungsvereinbarung, sondern um einen privaten Quartierplan im Sinn von § 19 BauG, der von den Behörden gemäss §§ 4 ff. der (alten) Verordnung betreffend das Verfahren bei Prüfung von Quartierplänen und bei Grenzregulierungen vom 24. Februar 1894 (aQuartierplanV; ZG 5, 52) geprüft und genehmigt worden ist. Ein solcher von Privaten aufgestellter und behördlich genehmigter Quartierplan ist ebenso als Sondernutzungsplan zu qualifizieren wie ein durch den Gemeinderat aufgestellter; gleich wie der private Quartierplan im Sinn von § 160a PBG kann er nach rechtskräftiger Genehmigung zwangsweise durchgesetzt werden; lediglich das Zustandekommen des Quartierplanentwurfs beruht auf Freiwilligkeit (Peter Müller/ Peter Rosenstock/Peter Wipfli/Werner Zuppinger, Kommentar zum Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, Wädenswil 1985, § 131 N. 1). Damit ist das Erschliessungskonzept, wie es mit dem Quartierplan Q festgelegt worden ist, verbindlich. Es kann davon nicht ohne weiteres abgewichen werden, sondern es ist, soweit für eine Änderung keine einvernehmliche Lösung zustande kommt, ein Revisionsverfahren erforderlich. Davon ist zutreffend auch die Baurekurskommission ausgegangen; auf ihre diesbezüglichen Erwägungen (Ziffer 8.a) ist in zustimmendem Sinn zu verweisen (vgl. auch RB 1984 Nr. 79 = ZBl 85/1984, S. 374 = ZR 83 Nr. 103, Erw. c). f) Die Beschwerdegegner halten eine Quartierplan-Revision für entbehrlich, weil sich die Genossenschaft C gestützt auf die mit den "Vollmitgliedern" des Quartierplans am 4. April 1985 getroffene Vereinbarung in den Quartierplan eingekauft habe. Die Zustimmung der übrigen Grundeigentümer zu dieser Vereinbarung sei nicht erforderlich gewesen, weil sich diese, darunter der Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers, dem Quartierplan nicht als Vollmitglieder, sondern ebenfalls nur durch eine Zusatzvereinbarung angeschlossen hätten, welche sich auf das Einverständnis zum Strassenprojekt, die Abtretung von Strassenland und die Zahlung pauschaler Beiträge beschränkt habe. Wenn eine Zusatzvereinbarung mit diesen Grundeigentümern habe getroffen werden können, müsse dies auch für die mit der Genossenschaft C geschlossene gelten. Die Beschwerdegegner übersehen, dass die am 28. Juli 1978 mit dem Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers und zwei weiteren Grundeigentümern getroffene Zusatzvereinbarung noch im Rahmen der Aufstellung des Quartierplans durch die beteiligten Privaten erfolgte. In jenem Zeitpunkt war der Beizug weiterer Eigentümer unproblematisch, soweit er in einem einstimmig verabschiedeten Planwerk mündete, und entsprechend wurde der Plan über die neue Quartierplananlage auch von den neu beigetretenen Grundeigentümern unterzeichnet. Diese Unterzeichnung durch sämtliche Beteiligten ist Voraussetzung für das Zustandekommen eines privaten Quartierplans und war gemäss § 4 Abs. 3 aQuartierplanV vom Gemeinderat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu prüfen. Ungeachtet ihres späteren Einbezugs in das Aufstellungsverfahren sind deshalb auch die auf Grund der Zusatzvereinbarung vom 28. Juli 1978 beigetretenen Grundeigentümer spätestens mit der rechtskräftigen Genehmigung vollwertige Quartierplangenossen geworden; für die von den Beschwerdegegnern vertretene Differenzierung, die allenfalls im Zusammenhang mit dem bei einer Erweiterung des Quartierplangebiets zu revidierenden Kostenverleger von Bedeutung sein könnte, bleibt jedenfalls hinsichtlich der Mitwirkungsrechte der Quartierplangenossen kein Raum. Demgegenüber erfolgte der Abschluss der Zusatzvereinbarung mit der Genossenschaft C erst am 4. April 1985 und damit lange nach der rechtskräftigen Genehmigung des Quartierplans. Ist schon bei der Aufstellung eines privaten Quartierplans Einstimmigkeit vorausgesetzt, so muss dies erst recht gelten, wenn erst nach der Genehmigung weitere Grundstücke einbezogen oder grössere Änderungen an Ausgestaltung oder Funktion der

Erschliessungsanlagen vorgenommen werden sollen. Die nur von einem Teil der Quartierplangengenossen unterzeichnete Zusatzvereinbarung vom 4. April 1985 vermag deshalb ein Revisionsverfahren nicht zu ersetzen. g) Die Baurekurskommission hat den Mangel der Zusatzvereinbarung vom 4. April 1985 zwar erkannt, ist aber der Auffassung, auf das Revisionsverfahren, das bei fehlender Zustimmung aller Quartierplangengenossen grundsätzlich geboten wäre, könne gleichwohl verzichtet werden. Sie habe bereits in ihrem Entscheid vom 14. November 2000, als sie die Bewilligung für die Überbauung P aufgehoben habe, erwogen, dass bezüglich der für diese Überbauung geplanten Erschliessungsstrasse ein Verfahren durchzuführen sei, in welchem alle verkehrsrelevanten Aspekte umfassend geprüft würden und in welchem betroffene Dritte ihre Rechte wahrnehmen könnten, was nicht nur in einem eigentlichen Planungsverfahren wie der Revision des Quartierplans Q oder der Erstellung eines Gestaltungsplans für das Gebiet S, sondern möglicherweise auch in einem Baubewilligungsverfahren geschehen könne. Nun sei in dem vom Gemeinderat gewählten Baubewilligungsverfahren die umfassende Prüfung vorgenommen und, wie die gegen die Baubewilligung erhobenen Rechtsmittel zeigten, ein ausreichender Rechtsschutz gewährleistet worden; einen zusätzlichen Vorteil hätten die Anfechtenden weder von einem Quartierplanverfahren noch von einem Verfahren im Sinne des Strassengesetzes zu erwarten. Diese Auffassung ist rechtsirrtümlich. Sie verkennt, dass das Verfahren einer Quartierplanrevision (§ 160b PBG) den Quartierplangengenossen Mitwirkungsrechte gewährleistet, die Dritten in einem Baubewilligungsverfahren nicht zustehen und die auch ein Anfechtungsverfahren nicht zu ersetzen vermag (RB 1971 Nr. 53 = ZBl 73/1972, S. 148 = ZR 70 Nr. 41; Müller/Rosenstock/Wipfli/Zuppinger, Vorbemerkungen zu den §§ 147-160 N. 4). Auch in einem auf Teilmassnahmen beschränkten Revisionsverfahren ist der Quartierplan-entwurf aufzulegen, können innert der Auflagefrist Begehren insbesondere auch zu den Grundlagen der Erschliessung gestellt werden und findet eine Grundeigentümersammlung statt, an welcher der überarbeitete Entwurf erläutert und zu den Begehren Stellung genommen wird (§160b in Verbindung mit §§ 153 ff. PBG). Eine solche Mitwirkung der Beteiligten des Quartierplans Q hat hier nicht stattgefunden. Die faktische Erweiterung des Quartierplangebiets und die Änderung bzw. Ergänzung der Quartierplananlagen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens verletzt damit den Gehörsanspruch der Quartierplangengenossen. Dass der Gemeinderat im Baubewilligungsverfahren für die umstrittene Verbindungsstrasse Erschliessungsvarianten geprüft hat, vermag daran nichts zu ändern. Die Tauglichkeit dieser und allfälliger weiterer Varianten wird im Licht der von den Quartierplangengenossen innert der Auflagefrist vorgebrachten Begehren erneut zu prüfen sein, ebenso wie die Frage, ob die K-strasse den zusätzlichen Verkehr aufzunehmen vermag und die massgeblichen umweltrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Dieser Prüfung ist nicht vorzugreifen.

E. 3

Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen. Demgemäss sind der Rekursentscheid und die Baubewilligung des Gemeinderats X vom 9. April 2001 aufzuheben. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Demgemäss werden der Rekursentscheid und die Baubewilligung des Gemeinderats X vom 9. April 2001 aufgehoben. 2. ...