

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00520 vom 20. Mai 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-05-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00520

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00520 du 20 mai 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00520 del 20 maggio 2009

Regeste

Quartierplan | Von der Realisierung eines Strassenprojekts abhängiges Quartierplanverfahren (Der Stadtrat Uster leitete über das Gebiet Brandschänki das Quartierplanverfahren ein und beschloss, über das Quartierplangebiet einen öffentlichen Gestaltungsplan zu erstellen. Den dagegen erhobene Rekurs wies die Baudirektion ab, soweit sie darauf eintrat.) Die bestehende kantonale Rechtsmittelordnung erweist sich insofern als bundesverfassungswidrig als über die Rüge, es fehlten die Voraussetzungen zur Durchführung des Quartierplanverfahrens, letztinstanzlich von einer Verwaltungsbehörde und nicht von einem Gericht entschieden wird. Aus intertemporalrechtlichen Gründen wirkt sich jedoch die Rechtsweggarantie auf das vorliegende Verfahren nicht aus (E. 1.2). Die Einleitung des Quartierplanverfahrens betrifft zivilrechtliche Ansprüche im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK, weshalb die Beschwerde zulässig ist (E. 1.3). Die Beschwerde ist in Bezug auf einen Teil der Beschwerdeführenden mangels legitimationsbegründender Betroffenheit von vornherein abzuweisen (E. 2). Das strittige Planungsvorhaben steht ausdrücklich unter der Bedingung, dass das Strassenprojekt Uster West realisiert werde. Der Eintritt dieser Bedingung ist nach dem Rückzug der Kreditvorlage durch den Regierungsrat in weite Ferne gerückt. Unter diesen Umständen erscheint eine Einleitung des Quartierplanverfahrens unzulässig (E. 3). Gutheissung der Beschwerde eines Teils der Beschwerdeführenden

Erwägungen

E. 3

C,

E. 3.1

Das Gebiet Brandschänki lag gemäss BZO von 1970 noch in einer Wohn- und Gewerbezone, wurde jedoch im Jahr 1984 einer Reservezone zugewiesen. Um neue Bauzonenkapazitäten bereitzustellen, beschloss der Gemeinderat Uster in einem Grundsatzentscheid vom 7. November 2005, die Reservezone Brandschänki zur Überbauung freizugeben. Zu diesem Zweck genehmigte der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates am 10. September 2007 ein städtebauliches Konzept, welches die Überbauungsstruktur zwischen der geplanten Strasse Uster West und der Winterthurerstrasse festlegte und westlich der Strasse Uster West eine Pufferzone zur angrenzenden Schutzzone vorsah. Nach den dazu verfassten Richtlinien zur Gebietsentwicklung soll für die Nutzung und Dichte im Gebiet von der Referenzgrösse der 3-geschossigen Wohnzone W3-50 ausgegangen werden; sofern es stadt- und landschaftsverträglich sei, könne auch eine grössere Dichte angestrebt werden. Dem Lärmproblem der Strasse Uster West soll gemäss Bebauungsstudien am besten mit klugen

Wohnungsgrundrissen begegnet werden; im Gegenzug werde die Winterthurerstrasse auf diesem Teilabschnitt vom Durchgangsverkehr entlastet. Auf der Basis des städtebaulichen Konzepts sollen in einem öffentlichen Gestaltungsplan das mögliche Ausnutzungsmass, der Lärmschutz sowie die städtebauliche Einordnung festgelegt werden. Parallel dazu soll mittels Landumlegungs- oder Quartierplanverfahren eine dem Gestaltungsplan entsprechende Parzellarstruktur ermöglicht werden. Voraussetzung für das Planungsvorhaben soll ausdrücklich die Realisierung von Uster West sein.

E. 3.2

Das Strassenvorprojekt besteht aus einem nördlichen Abschnitt zwischen Winterthurerstrasse und Lorenplatz. Hier bezweckt es im Wesentlichen eine Verkehrsverlagerung von der Winterthurerstrasse auf die neue Strasse Uster West. Im südlichen Abschnitt zwischen Lorenplatz und Zürichstrasse soll die neue Strasse die Trasse der SBB über eine Brücke queren.

E. 3.3

Anlässlich der Schlussverhandlung vor Verwaltungsgericht brachten die Beschwerdeführenden vor, der Regierungsrat habe die Kreditvorlage für das Strassenprojekt Uster West mit Beschluss vom 8. April 2009 zurückgezogen. Nach den Erwägungen des Beschlusses hat ein auswärtiges Gutachten ergeben, dass nur ein Teil der Vorlage durch einen 1981 von den Stimmberechtigten gewährten Objektkredit für die Kreuzungssanierung Staatsstrasse/SBB-Strecke gedeckt sei. Die vorgesehene Verlegung der Winterthurerstrasse jedoch solle primär andere, neue Bedürfnisse abdecken. Eine Aufteilung der Vorlage wäre zulässig, falls der Teil betreffend Niveauübergang ohne Restprojekt verwirklicht werden könne. Nach Auffassung des Regierungsrats trifft diese Voraussetzung zwar zu, eine Aufteilung bringe jedoch nicht die beabsichtigte Entlastung der Winterthurerstrasse. Die Vorlage werde zurückgezogen, damit sie dem Rat nach einer gründlichen Prüfung aller Möglichkeiten und Auswirkungen allenfalls erneut als angepasste Vorlage unterbreitet werden könne. Insbesondere werde zu prüfen sein, ob der Überführungsteil alleine verwirklicht werden könne.

E. 3.4

Das strittige Planungsvorhaben steht ausdrücklich unter der Bedingung, dass das Strassenprojekt Uster West realisiert werde. Der Eintritt dieser Bedingung ist nach dem Rückzug der Kreditvorlage jedenfalls bezogen auf den hier interessierenden nördlichen Abschnitt in weite Ferne gerückt. Unter diesen Umständen erscheint eine Einleitung des Quartierplanverfahrens unzulässig. Angesichts der bestehenden Ungewissheiten über das Strassenprojekt im fraglichen Abschnitt wäre das Quartierplanverfahren jedenfalls entsprechend dem Eventualantrag der Beschwerdeführenden umgehend zu sistieren. Damit würde trotz veränderter Ausgangslage auf unbestimmte Zeit ein planerischer Schwebezustand hingenommen, was den Eigentümern von Grundstücken im Quartierplangebiet nicht zugemutet werden kann. Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 bis 7 ist daher gutzuheissen, und der Beschluss des Stadtrates Uster vom 29. Januar 2008 sowie die Verfügung der Baudirektion vom 19. September 2008 sind aufzuheben. 4. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten je zur Hälfte den Beschwerdeführenden 8 bis 15 und zur Hälfte dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG). Letzterer hat das Verfahren auf eigenes Risiko in einem Zeitpunkt eingeleitet, in dem die Realisierung von Uster West zwar als

wahrscheinlich angesehen werden konnte, aber noch nicht durch eine entsprechende Kreditfreigabe gesichert war. Dementsprechend sind auch die Kosten des Rekursverfahrens neu zu verlegen, wobei hier zu beachten ist, dass 1/16 dieser Kosten (mithin Fr. 100.- von insgesamt Fr. 1'600.-) bereits rechtskräftig dem ursprünglichen Rekurrenten Nr. 15, der sich mit dem Rekursentscheid abfand, auferlegt wurden. Der Beschwerdegegner hat zudem die Beschwerdeführenden 1 bis 7 angemessen für beide Verfahren zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

E. 4

D,

E. 5

E,

E. 6

F,

E. 7

G,

E. 8

H,

E. 9

I,

E. 10

J,

E. 11

K,

E. 12

L,

E. 13

M,

E. 14

N,

E. 15

O, alle vertreten durch RA P, Beschwerdeführende , gegen Stadtrat Uster, Beschwerdegegner , betreffend Quartierplan, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 29. Januar 2008 leitete der Stadtrat Uster über das Gebiet Brandschänki das Quartierplanverfahren ein (Disp.-Ziff. 1). Gleichzeitig beschloss er, über das Quartierplangebiet einen öffentlichen Gestaltungsplan zu erstellen (Disp.-Ziff. 2). Der vorgesehene Quartierplanperimeter erstreckt sich über ein teilweise überbautes Gebiet westlich und inklusive der Winterthurerstrasse im Bereich des Brandschänkiwegs und des Rietwegs und liegt nach der derzeit geltenden BZO Uster vollständig in der Reservezone. Das Gebiet wird in Nordsüdrichtung von einem als „Uster West“ bezeichneten kantonalen

Strassenprojekt durchschnitten. Zwischen der geplanten Strasse Uster West und der Winterthurerstrasse soll mit dem Quartier- und Gestaltungsplan ein neues Quartier städtebaulich entwickelt werden, während im Bereich westlich des Strassenprojekts eine unüberbaubare Pufferzone zur angrenzenden kantonalen Schutzzone Werriker-/Glatterriet eingerichtet werden soll. II. Gegen diesen Beschluss wandten sich A und fünfzehn weitere Rekurrenten an die Baudirektion Kanton Zürich mit dem Antrag, der Beschluss sei aufzuheben, eventuell seien die Grundstücke der Rekurrenten 1–4 aus dem Bezugsgebiet und Quartierplanverfahren zu entlassen. Die Baudirektion wies das Rechtsmittel mit Verfügung vom 19. September 2008 ab, soweit sie darauf eintrat. In der Rechtsmittelbelehrung des Rekursentscheides wurde auf die Beschwerde an das Bundesgericht verwiesen. III. Gegen diesen Rekursentscheid erhoben am 21. Oktober 2008 fünfzehn der unterlegenen Rekurrenten Beschwerde an das Verwaltungsgericht und erneuerten ihre Rekursanträge. Gleichzeitig reichten sie auch Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ein. Dieses setzte mit Verfügung vom 28. Oktober 2008 das bundesgerichtliche Verfahren bis zum Entscheid des Verwaltungsgerichts aus. Die Baudirektion beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 28. November 2008, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Stadt Uster beantwortete die Beschwerde am 5. Januar 2009 mit dem Antrag, auf die Beschwerde sei mangels Zuständigkeit nicht einzutreten. In einer ergänzenden Vernehmlassung vom 2. März 2009 beantragte sie im Falle eines Eintretens auf die Beschwerde deren Abweisung. Am 10. März 2009 reichte die Stadt Uster die ihr von der Baudirektion zurückgesandten Beilagen zur Rekursvernehmlassung erneut ein. Am 8. Mai 2009 führte das Verwaltungsgericht mit den Parteien eine öffentliche Schlussverhandlung durch. Die Beschwerdeführenden stellten dabei den neuen Eventualantrag, das Quartierplanverfahren sei zu sistieren, bis über die Lärmimmissionen der geplanten Strasse Uster West Klarheit bestehe. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid der Baudirektion über die Einleitung eines Quartierplanverfahrens. Nach § 331 lit. c Planungs- und Baugesetz (PBG, in der Fassung vom 8. Juni 1997) entscheidet die Baudirektion solche Streitigkeiten als einzige Instanz. Mit dem an die Baudirektion zu richtenden Rekurs kann gemäss § 148 Abs. 2 PBG nur geltend gemacht werden, die Voraussetzungen zur Durchführung des Quartierplanverfahrens fehlten. Diese Einwendung kann später – das heisst bei der Festsetzung des Quartierplans – nicht mehr erhoben werden. Gegen die Festsetzung des Quartierplans kann an die Baurekurskommission rekuriert werden (§ 329 Abs. 1 PBG); gegen deren Rekursentscheid steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§ 41 Abs. 1 VRG). 1.2 Gemäss Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) hat jede Person Anspruch darauf, Rechtsstreitigkeiten durch eine richterliche Behörde beurteilen zu lassen. Diese Rechtsweggarantie ist von den Kantonen zu gewährleisten, denn nur die kantonalen Gerichte können die notwendige uneingeschränkte Sachverhaltsüberprüfung vornehmen, während vor Bundesgericht nur offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellungen gerügt werden können (vgl. Art. 97 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG). Die Kantone sind zudem gemäss Art. 86 Abs. 2 BGG gehalten, abgesehen von hier nicht interessierenden Ausnahmen obere kantonale Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen. Das Quartierplanverfahren ist eine Streitigkeit, welche der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV untersteht. Indem der Kanton Zürich gegen Quartierplanfestsetzungen den Rekurs an die Baurekurskommission und die Beschwerde an das Verwaltungsgericht vorsieht, erfüllt er die

verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bereich des Quartierplanrechts im Grundsatz. Dies gilt allerdings nicht mit Bezug auf die Rüge, wonach die Voraussetzungen zur Durchführung des Verfahrens fehlten. Über diese Rüge wird, wie vorstehend dargelegt, letztinstanzlich von einer Verwaltungsbehörde und nicht von einem Gericht entschieden. Die Rüge kann gegen den Endentscheid nicht vorgebracht werden und ist damit von der gerichtlichen Kontrolle ausgeschlossen. Die bestehende kantonale Rechtsmittelordnung erweist sich daher als bundesverfassungswidrig. Der im Streit liegende Rekursentscheid der Baudirektion erging am 19. September 2008, die Beschwerde dagegen wurde am 21. Oktober 2008 erhoben. Es stellt sich die Frage nach der intertemporalen Anwendung der dargelegten bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften. Gemäss Art. 130 Abs. 3 BGG haben die Kantone im Bereich des Verwaltungsrechts bis zum 31. Dezember 2008 Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen des Bundesgerichts zu erlassen, einschliesslich der Bestimmungen, die zur Gewährleistung der Rechtsweggarantie erforderlich sind. Daraus ergibt sich, dass ein im kantonalen Recht nicht vorgesehener, jedoch gemäss Bundesrecht erforderlicher Zugang zu einem oberen kantonalen Gericht erst ab 1. Januar 2009 zu gewährleisten ist. Demnach darf ein über das kantonale Verfahrensrecht hinausgehender Rechtsweg jedenfalls dann nicht eröffnet werden, wenn die üblicherweise geltende Frist für die gerichtliche Anfechtung eines Verwaltungsentscheides bereits vor Ende 2008 abgelaufen ist. Gemäss der Weisung des Regierungsrats vom 9. Dezember 2008 zur Verwirklichung der Rechtsweggarantie sollen denn auch die Rechtsmittelbelehrungen erst in den nach dem 1. Januar 2009 ergehenden Entscheiden im Sinne der Vorinstanzenregelung gemäss BGG abgefasst werden (RRB 1947/2008 S. 4; vgl. dazu auch Ruth Herzog/Michel Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, BVR 2009, S. 1 ff., 28 f). Demnach lässt sich aus der Rechtsweggarantie im vorliegenden Fall kein Anspruch auf Anrufung des Verwaltungsgerichts ableiten.

1.3 Die Beschwerdeführenden begründen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts mit ihrem Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung gemäss Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Hiernach hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung betrifft der Einleitungsbeschluss zu einer Landumlegung mit Abgrenzung des Gebietsperimeters zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK, da der Einbezug eines Grundstücks bereits zu Eigentumsbeschränkungen in Form des Umlegungsbannes und später allenfalls auch zu enteignenden Eingriffen führt (BGE 124 I 255 E. 4b; 120 Ia 209 E. 6b; 118 Ia 353 E. 2a; 117 Ia 378 E. 5 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR). Diese Überlegungen können entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdegegners uneingeschränkt auch auf das Zürcher Quartierplanverfahren übertragen werden. Dieses auf Landumlegung und Feinerschliessung gerichtete Nutzungsplanungsinstrument kann zu Landabzügen und Auskäufen (§ 138 ff. PBG) und damit letztlich zu Enteignungen führen und löst bereits mit seiner Einleitung einen Bann aus, wonach an den Grundstücken des Beizugsgebiets ohne Bewilligung des Gemeinderats weder tatsächliche noch rechtliche Änderungen vorgenommen werden dürfen (§ 150 Abs. 1 PBG). Aufgrund der dargelegten Rechtsprechung sind die Verfahrensgarantien nach Art. 6 Abs. 1 EMRK auch ungeachtet des Umstandes zu gewähren, dass die Einleitung eines Quartierplanverfahrens lediglich einen Zwischenentscheid auf dem Weg zur Festsetzung

eines Quartierplans darstellt (vgl. 117 Ia 378 E. 5 b S. 385; 117 Ia 412 E. 1a). Mit dem Quartierplanbann und der Pflicht zur Teilnahme am Verfahren, insbesondere aber mit der Einredevwirkung gemäss § 148 Abs. 2 PBG, entstehen den betroffenen Quartierplanbeteiligten aus der Einleitung des Quartierplans nämlich bereits Nachteile, die sich später nicht mehr beheben lassen (vgl. § 19 Abs. 2 VRG bzw. Art. 93 Abs. 1 BGG). Da das Bundesgericht im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht über die gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK notwendige umfassende Kognition bezüglich Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt (vgl. Art. 95 und 97 BGG), ist der Zugang zu einem Gericht bereits auf kantonaler Ebene zu gewähren. Demnach ist die Beschwerde zulässig. 2. Die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sind Eigentümer oder Miteigentümer von Liegenschaften innerhalb des Beizugsperimeters des Quartierplans Brandschänki. Die Beschwerdeführenden 5 und 6 sind Mieter in einer dieser Liegenschaften, der Beschwerdeführer 7 ist als Ehemann der Beschwerdeführerin 1 ebenfalls da wohnhaft. Die Beschwerdeführenden 8 bis 15 hingegen sind weder Eigentümer noch Bewohner von Liegenschaften im Quartierplangebiet, sondern sind teilweise Nachkommen der Beschwerdeführenden 1 und 7 (Beschwerdeführer 8 bis 11) und teilweise Bewohner und Grundeigentümer im Einflussbereich der Strasse „Uster West“ (Beschwerdeführer 12 bis 15), dies in einem Abstand von teilweise mehreren 100 m zum Quartierplangebiet. Die Baudirektion bejahte in ihrem Entscheid die Legitimation der Beschwerdeführenden 1 bis 4, liess die Frage bezüglich der weiteren Beschwerdeführer aber offen. Dieses Vorgehen war deshalb möglich, weil die Baudirektion den Rekurs ohnehin abwies. Für das Verwaltungsgericht kann die Frage angesichts des Beschwerdeausgangs jedoch nicht offen bleiben. Gemäss § 338a Abs. 1 PBG ist zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung oder den angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Die Einleitung des Quartierplanverfahrens trifft vorliegend nur die Beschwerdeführenden 1 bis 4 eindeutig und unmittelbar in eigenen Interessen. Bejaht werden kann die Legitimation jedoch zudem für die Beschwerdeführenden 5 bis 7, die als Bewohner von Liegenschaften im Quartierplangebiet immerhin eine wesentliche Veränderung der Wohnqualität infolge der mittels Quartier- und Gestaltungsplan neu eröffneten Baumöglichkeiten zu fürchten hätten. Eine Betroffenheit der Beschwerdeführenden 8 bis 11 hingegen ist nicht ersichtlich. Allein der Umstand, dass sie allenfalls künftig infolge Erbschaftsanfall Eigentümer einer Liegenschaft im Quartierplangebiet sein werden, macht sie nicht zu unmittelbar Betroffenen im Sinne von § 338a Abs. 1 PBG. Auch die Beschwerdeführenden 12 bis 15 vermochten nicht darzutun, weshalb die Einleitung des Quartierplans nachteilig für sie sein soll. Entgegen ihrer Darstellung in der Rekursschrift ermöglicht der Quartierplan keineswegs den Bau der Strasse Uster West, deren Lärmimmissionen sie fürchten; im Gegenteil hängen Quartier- und Gestaltungsplan ihrerseits von der Realisierung von Uster West ab. Demgemäss ist die Beschwerde bezogen auf die Beschwerdeführenden 8 bis 15 mangels Legitimation von vornherein abzuweisen. 3.

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