

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00287 vom 17. März 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-03-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00287](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00287)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00287 du 17 mars 2016

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00287 del 17 marzo 2016

## Regeste

Quartierplan | Quartierplan: Zweckmässigkeit/Erschliessung/Strasse ausserhalb der Bauzone Die Ausstandspflicht wird nicht verletzt, wenn der befangene Gemeindepräsident in den Ausstand getreten und bei der Beratung und Beschlussfassung nicht im Sitzungsraum anwesend war, jedoch den Protokollauszug unterschrieben hat (E. 2). Die zwischenzeitliche Sanierung eines Strassenabschnitts und die Veränderung der Baukostenschätzung haben keine materielle Auswirkung auf den Quartierplan (E. 4). Die Beschwerdeführenden rügen die Gebietsabgrenzung als unzweckmässig. Rügebeschränkungen gegen die Quartierplaneinleitung mit Verwirkungsfolge beziehen sich nach dem Wortlaut von § 148 PBG auf die Voraussetzungen des Quartierplanverfahrens, von der Gebietsabgrenzung ist dabei nicht explizit die Rede. Ob die Voraussetzungen eines Quartierplanverfahrens gegeben sind, betrifft immer ein bestimmtes Quartierplangebiet, weshalb im Einleitungsbeschluss zwingend auch über die Zweckmässigkeit der Gebietsabgrenzung zu entscheiden ist. Damit ist vorliegend nicht zu überprüfen, ob die ausserhalb der Bauzone liegenden Grundstücke samt Strassenabschnitt zu Recht ins Quartierplangebiet einbezogen wurden (E. 5). In Bezug auf den Ausbau einer Strasse ausserhalb der Bauzone widerspricht der Quartierplan vorliegend der Kulturlandinitiative, was den Quartierplan jedoch nicht rechtswidrig macht, da keine Rechtsgrundlage dafür besteht, den Quartierplan wegen eines möglichen Verstosses zur künftigen gesetzgeberischen Umsetzung der Kulturlandinitiative aufzuheben (E. 6.3.2). Der Ausbau eines ausserhalb der Bauzone liegenden Flurwegs zu einer öffentlichen Strasse ist mehr als eine nur untergeordnete Planänderung, wobei festzustellen ist, dass das Quartierplanverfahren die bundesrechtlichen Anforderungen an die Nutzungsplanung hinsichtlich der Mitwirkung der Bevölkerung nur unzureichend erfüllt. Gleichwohl scheint es nicht zwingend notwendig, für Quartierstrassen ausserhalb der Bauzonen eine förmliche Bewilligung nach Art.24 RPG zu verlangen, denn der Strassenbau führt nicht zu unzulässigen Kleinbauzonen, noch widerspricht er, soweit sachlich gerechtfertigt, generell den Grundsätzen der Raumplanung. Dennoch ist eine Interessenabwägung vorzunehmen, weshalb vorliegend zu prüfen war, ob der heutige Ausbaustandard der Strasse zur Erschliessung der mit bestandesgeschützten Betrieben überstellten Grundstücke bereits genügte, wie dies die Beschwerdeführenden geltend machten. Die genügende Erschliessung wurde bisher noch nicht verbindlich entschieden. Der heutige Zustand erweist sich jedoch als ungenügend. Der vom Quartierplan vorgesehene Ausbau bleibt immer noch massgeblich unterhalb des Standards der Zugangsnormen und geht damit nicht über ein absolut notwendiges Minimum hinaus, was nicht zu beanstanden ist (E. 6.4). Da die betreffende Strasse sowohl innerhalb wie ausserhalb der Bauzone ungenügend ausgebaut ist, kommt eine Entlassung der beiden daran angeschlossenen Grundstücke der Beschwerdeführenden aus dem Quartierplanverfahren nicht infrage (E. 7). Kein Anhaltspunkt für eine Rechtsverletzung in Bezug auf die

Verhältnismässigkeit der Kostenbeteiligung der Beschwerdeführenden an den Baukosten der Strasse innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Auch wenn sie künftig keinen unmittelbaren geldwerten Vorteil aus der Erschliessungsverbesserung ziehen können, kommt ihnen die Verbesserung der Verkehrssicherheit und ein stabilerer Strassenaufbau zugute. Abweisung. Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2015.00287 VB.2015.00288 Urteil der 3. Kammer vom 17. März 2016  
Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen 1. Q, 2. R, 3. S AG, Beschwerdeführende, alle vertreten durch RA T, gegen Gemeinderat A, vertreten durch RA U, Beschwerdegegner, betreffend Quartierplan, hat sich ergeben: I. Am 8. Juli 2013 setzte der Gemeinderat A den Quartierplan X im Dorfteil J fest. Der Perimeter umfasst Grundstücke im Bereich der L- und der K-Strasse und geht in seinem Nordteil über die Bauzonengrenze hinaus. II. A. Gegen diesen Beschluss gelangten Q und R als Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 01 an das Baurekursgericht und ersuchten um Entlassung ihres Grundstücks aus dem Quartierplanverfahren. Eventualiter verlangten sie, es sei auf den Ausbau der K-Strasse ausserhalb des Baugebiets und die Aufhebung des Flurweges ausserhalb des Baugebiets zu verzichten, subeventuell seien die Kosten betreffend das Grundstück Kat.-Nr. 01 vollumfänglich durch den Gemeinderat A zu übernehmen, bzw. sei ihr Grundstück von der Kostenpflicht zu befreien, zumindest sei das Grundstück aus dem Kostenverleger K-Strasse Abschnitt Bauzone zu entlassen bzw. seien dessen Kostenanteile auf max. 5 % für den Neubau der K-Strasse Abschnitt Landwirtschaftszone sowie der Anteil für Verfahrens- und Vollzugskosten auf max. 3,01 % zu reduzieren, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner. Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens und einem Augenschein vor Ort hiess das Baurekursgericht den Rekurs teilweise gut. Es lud den Gemeinderat ein, den Kostenanteil der Gemeinde für die Sanierung und den Ausbau der L-Strasse im Bereich der Landwirtschaftszone von 30 auf 50 % zu erhöhen. Im Übrigen wies es den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Die Verfahrenskosten von Fr. 7'100.- auferlegte das Gericht Q und R unter solidarischer Haftung für 6/8 je zu 3/8 sowie zu 2/8 dem Gemeinderat A zulasten der Quartierplanrechnung. Umtriebsentschädigungen sprach es keiner der Parteien zu. B. Am 12. August 2013 erhob auch die S AG als Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 02 Rekurs gegen den Festsetzungsbeschluss. Sie verlangte vorab, der Rekursentscheid sei wegen Verletzung der Ausstandsvorschriften aufzuheben, weiter sei ihr Grundstück aus dem Quartierplanverfahren zu entlassen und auf einen Ausbau der L-Strasse ausserhalb der Bauzone zu verzichten. Die L-Strasse sei an der Bauzonengrenze abzuparzellieren und der ausserhalb der Bauzone liegende Teil aus dem Quartierplan zu entlassen. Sie selber sei von sämtlichen Kosten zu befreien, eventuell seien ihre Kostenanteile am Neubau L-Strasse (Bereich Bauzone) auf max. 5 %, am Neubau der L-Strasse (Bereich Landwirtschaftszone) auf max. 10 % und an den Verfahrens- und Vollzugskosten auf max. 13,125 % zu reduzieren. Nach Schriftenwechsel und Augenschein entschied das Baurekursgericht auch in diesem Fall auf eine teilweise Gutheissung des Rekurses. Es lud den Gemeinderat wiederum ein, den Kostenanteil der Gemeinde für die Sanierung und den Ausbau der L-Strasse im Bereich der Landwirtschaftszone von 30 auf 50 % zu erhöhen und wies den

Rekurs im Übrigen ab, soweit es darauf eintrat. Die Verfahrenskosten von Fr. 7'100.- auferlegte das Gericht zu 4/5 der S AG und zu 1/5 der Gemeinde A zulasten der Quartierplanrechnung. Umtriebsentschädigungen sprach es nicht zu. III. A. Am 11. Mai 2015 erhoben sowohl die S AG als auch R und Q mit gemeinsamer Eingabe Beschwerde gegen die Rekursentscheide. Sie beantragten, diese seien zusammen mit dem Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats A aufzuheben, die Grundstücke der Beschwerdeführenden seien aus dem Quartierplanverfahren zu entlassen, die L-Strasse sei an der Bauzonengrenze abzuparzellieren und der ausserhalb der Bauzone liegende Teil sei aus dem Quartierplanverfahren zu entlassen. Bezüglich der Quartierplankosten verlangten sie, von sämtlichen Kosten im Zusammenhang mit dem Quartierplan befreit zu werden, eventuell seien ihre Kostenanteile am Neubau L-Strasse (Bereich Bauzone) für die S AG auf max. 5 % und für Q und R auf max. 1,5 %, am Neubau der L-Strasse (Bereich Landwirtschaftszone) für die S AG auf max. 10 % und für Q und R auf max. 2,5 % und an den Verfahrens- und Vollzugskosten für die S AG auf max. 13,125 % und für Q und R auf max. 3 % zu reduzieren, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Gemeinderats A. B. Am 12. Mai 2015 genehmigte die Baudirektion den festgesetzten Quartierplan und lud den Gemeinderat A ein, die Quartierplanakten gemäss dem Ausgang der Rechtsmittelentscheide anzupassen und allenfalls neu festzusetzen. Mit Präsidialverfügung vom 15. Mai 2015 wurden die beiden Beschwerdeverfahren vereinigt. Das Baurekursgericht beantragte am 19. August 2015 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat A äusserte sich am 29. September 2015 zu den Beschwerden und beantragte deren Abweisung, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. In ihren weiteren Rechtsschriften vom 16. und 30. November 2015 sowie vom 14. Dezember 2015 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführenden beanstanden vorab eine Verletzung der Ausstandspflicht im erstinstanzlichen Verfahren. Gemäss § 5a VRG 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). 2.2 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 an die Quartierplanbeteiligten ging. Darin erkannte das Baurekursgericht einen geringfügigen, die Ausstandspflicht aber nicht tangierenden Formfehler. 2.3 Dieser Beurteilung kann sich das Verwaltungsgericht anschliessen. Zwar verbietet ein Ausstand grundsätzlich sämtliche amtlichen Handlungen im Zusammenhang mit dem ausstandspflichtigen Geschäft. Indessen erwiese es sich als überspitzt formalistisch, wenn bereits die kleinste und unbedeutendste Prozesshandlung des Ausstandspflichtigen den Endentscheid insgesamt als rechtsfehlerhaft erscheinen liesse. Mit seiner Unterschrift nach Beratung und Beschlussfassung konnte der Gemeindepräsident keinerlei Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens ausüben. Vielmehr tat er damit nur nach aussen hin kund, dass der Gemeinderat den entsprechenden Beschluss

gefällt hatte. Dies konnte er zwar infolge seiner Abwesenheit bei der Beschlussfassung nicht aus eigener Wahrnehmung tun, jedoch stand dafür das von der stellvertretenden Gemeindegemeinschafterin unterzeichnete Protokoll der Sitzung zur Verfügung, das als öffentliche Urkunde erhöhte Beweiskraft hat (Art. 9 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB). Es entspricht durchaus einem von Verwaltungsbehörden und sogar Gerichten häufig praktizierten Vorgehen, dass Beschlüsse und Urteile in Stellvertretung von anderen als den am Beschluss mitwirkenden Personen unterschrieben werden, dies insbesondere bei Abwesenheit dieser Personen und im Interesse einer raschen Verfahrensabwicklung. Die Beschlussfassung selber und der Inhalt des Beschlusses werden von den Beschwerdeführenden vorliegend auch gar nicht angezweifelt, noch wird geltend gemacht, der Gemeindegemeinschafterpräsident hätte den Inhalt des Beschlusses beeinflusst. Damit ist der vorliegende Fall auch nicht vergleichbar mit dem von der Beschwerdeführerin angerufenen Entscheid des Aargauischen Verwaltungsgerichts (AGVE 2012 S. 167), wo die Ausstandspflicht des Gemeindegemeinschaftermanns im Submissionsverfahren nicht vermerkt worden war, dieser bei der Beschlussfassung selber zwar abwesend war, im Vorfeld aber von der Auswertung der Ausschreibung und vom beabsichtigten Zuschlag Kenntnis gehabt und den Vergabeentscheid bereits vor der Beschlussfassung unterzeichnet hatte. 2.4 Ist der angefochtene Festsetzungsbeschluss demnach nicht fehlerhaft zustande gekommen, so kann der Formfehler bei der Mitteilung nicht zu seiner Aufhebung führen, sondern höchstens zu einer Wiederholung der Mitteilung, woran die Parteien kein schützenswertes Interesse haben.

### **E. 3.1**

Im weiteren beklagt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs im Quartierplanverfahren. Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Diese Garantie umfasst unter anderem auch das Recht auf Auseinandersetzung mit Anträgen und relevanten Sachvorbringen.

### **E. 3.2**

Gemäss § 154 Abs. 1 PBG ist der nach der ersten Grundeigentümerversammlung überarbeitete Quartierplanentwurf während 30 Tagen für die Beteiligten aufzulegen; gleichzeitig sind diese zu einer zweiten Versammlung einzuladen, die innert weiteren 30 Tagen durchzuführen ist. Innert der Auflagefrist können Begehren gestellt werden, so unter anderem zu den Grundlagen der Erschliessung und auf Entlassung aus dem Verfahren (§ 155 Abs. 1 PBG). Später sind solche Begehren nur noch zulässig, wenn der Nachweis erbracht wird, dass sie auch bei Anwendung der erforderlichen Sorgfalt nicht fristgerecht hätten vorgebracht werden können (§ 155 Abs. 2 PBG). Anderweitige Begehren können auch noch in der zweiten Versammlung vorgebracht werden (§ 155 Abs. 3 PBG). Wer nicht rechtzeitig Begehren stellt, ist damit im Rekursverfahren ausgeschlossen (§ 155 Abs. 4 PBG). An der Versammlung wird der überarbeitete Entwurf erläutert und zu Begehren Stellung genommen (§ 156 PBG). Innert vier Monaten nach der zweiten Grundeigentümerversammlung ist zu versuchen, die verbliebenen Anstände zu beseitigen, und es ist der Entwurf zu bereinigen (§ 157 Abs. 1 PBG); nach Durchführung des Bereinigungsverfahrens setzt der Gemeinderat den Quartierplan fest (§ 158 PBG). In Abweichung von dieser gesetzlichen Ordnung legte der Beschwerdegegner den Quartierplanentwurf während zweier Monate bis hin zum Tag der zweiten Grundeigentümerversammlung vom 14. April 2011 auf, dies mit dem Hinweis, dass Wünsche und Anregungen an der Versammlung entgegengenommen würden, aber auch schon vorher,

oder innert 30 Tagen nachher , d. h. bis zum 16. Mai 2011 , schriftlich an die Bauabteilung eingereicht werden könnten. Die Beschwerdeführerin 3 stellte darauf am 12. April 2011 die Begehren, ihr Grundstück sei aus dem Quartierplanverfahren zu entlassen, auf einen Ausbau der L-Strasse ausserhalb der Bauzone sei zu verzichten, die L-Strasse sei an der Bauzonengrenze abzuparzellieren und der ausserhalb der Bauzone liegende Teil aus dem Quartierplanverfahren zu entlassen, eventuell seien die auf sie entfallenden Kosten in näher beschriebener Weise zu reduzieren. Vom Eingang dieser Begehren wurde die zweite Grundeigentümer versammlung zwar in Kenntnis gesetzt, die Begehren waren aber erst am gleichen Tag eingegangen und konnten vor oder an der Versammlung nicht mehr behandelt werden. Auch danach wurde zu den Begehren vor der Quartierplanfestsetzung nie förmlich Stellung genommen, auch nicht anlässlich einer Sitzung der Baukommission vom 25. Oktober 2011, wo verschiedene nach der zweiten Grundeigentümerversammlung gestellte Begehren behandelt worden waren, so unter anderen auch das Begehren der Beschwerdeführenden 1 und 2 auf Entlassung aus dem Quartierplanverfahren.

### **E. 3.3**

Das Baurekursgericht erachtete den Vorwurf der Gehörsverletzung als ungerechtfertigt. Die Beschwerdeführerin 3 habe realistischerweise nicht erwarten dürfen, dass ihre mehrere Seiten umfassende Eingabe innert Stunden bis zur zweiten Grundeigentümerversammlung noch im Sinn von § 156 PBG behandelt oder beantwortet würde. Danach seien die Begehren zwar im Gegensatz zu anderen später eingereichten Begehren vergessen worden, dies sei aber unabsichtlich und ohne spezifischen Grund geschehen. Im Ergebnis seien sie einfach unberücksichtigt geblieben, womit eine negative Bereinigung erfolgt sei. Die Nichtberücksichtigung würde keine Rechte Dritter betreffen, und die Beschwerdeführerin 3 habe zur Sichtweise der Quartierplanbehörde ohne Verkürzung ihrer Rechte Rekurs erheben können.

### **E. 3.4**

Mit der bis zur zweiten Grundeigentümerversammlung verlängerten Aktenaufgabe und der bis dahin und darüber hinaus eingeräumten vorbehaltlosen Möglichkeit, Wünsche und Anregungen einzubringen, verkürzte die Quartierplanbehörde die Rechte der Beteiligten nicht, sondern erweiterte sie gemessen an der gesetzlichen Regelung von § 155 Abs. 2 PBG. Aus diesem Grund behandelte die Baukommission denn auch ohne weitere Einschränkung alle nach der zweiten Grundeigentümerversammlung eingegangenen Begehren. Aus zeitlichen Gründen konnte die Beschwerdeführerin 3 in der Tat eine förmliche Behandlung ihrer Begehren anlässlich der zweiten Grundeigentümerversammlung nicht erwarten. Dass die Begehren aber auch danach im Rahmen der Baukommissionssitzung vom 25. Oktober 2011 nicht behandelt wurden, ist hingegen als klarer Formfehler zu qualifizieren. Indem die Quartierplanbehörde nachfolgend den Quartierplan festsetzte, ohne die rechtzeitig eingereichten Begehren der Beschwerdeführerin 3 behandelt zu haben, verletzte sie deren Anspruch auf Auseinandersetzung mit den gestellten Anträgen und relevanten Sachvorbringen als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs.

### **E. 3.5**

Allerdings wirkte sich der Formfehler für die Beschwerdeführerin 3 insofern nicht schwerwiegend aus, als aufgrund der Behandlung der in die gleiche Richtung wie ihre eigenen zielenden Begehren der Beschwerdeführenden 1 und 2 eindeutig hervorging, dass

und weshalb die Quartierplanbehörde am Einbezug der Grundstücke der Beschwerdeführenden und des gesamten Flurwegs bis zur N-Strasse, am Ausbau der L-Strasse ausserhalb des Baugebiets und an der hierfür vorgesehenen Kostenbeteiligung der Beschwerdeführenden festhalten wollte. Nachdem die Beschwerdeführerin 3 sich im Rekursverfahren zu den strittigen Punkten äussern konnte, kann der Mangel daher als im Rekursverfahren geheilt gelten. Eine Wiederholung der zweiten Grundeigentümersammlung bzw. eine nachträgliche förmliche Bereinigung der Anträge der Beschwerdeführerin 3 wäre angesichts der darin liegenden grundlegenden Fragestellung und der klaren Haltung des Beschwerdegegners dazu jedenfalls ein blosser formalistischer Leerlauf und damit nicht prozessökonomisch.

#### **E. 4**

Die Beschwerdeführenden beanstanden weiter, der Quartierplan sei in wesentlichen Teilen nicht mehr aktuell, da sich der massgebende Sachverhalt seit der Quartierplanfestsetzung massgeblich geändert habe.

##### **E. 4.1**

Im nördlichen Teil des Quartierplangebiets wurde die hier ausserhalb der Bauzone liegende L-Strasse im Abschnitt zwischen der Nordgrenze des Grundstücks alt Kat.-Nr. 02 (Beschwerdeführerin 3) und der Einmündung in die N-Strasse in der Zwischenzeit saniert (Belagserneuerung), dies im Zusammenhang mit einer notwendigen Erneuerung von Werkleitungen. Dieser Strassenabschnitt liegt im Quartierplanperimeter, da die Strassenparzelle alt Kat.-Nr. 03 nicht im südlichen Abschnitt bis zur Nordgrenze des Grundstücks der Beschwerdeführerin 3 einbezogen werden konnte. Da der Quartierplan für den fraglichen nördlichen Strassenabschnitt jedoch keinerlei Änderung, sondern nur eine Abparzellierung der Strassenparzelle auf der Höhe der Nordgrenze des Grundstücks der Beschwerdeführerin 3 vorsieht, und auch die Beschwerdeführenden diesbezüglich keine Erweiterung beantragen, kann sich die zwischenzeitliche Sanierung auch nicht auf den Quartierplan auswirken. Es kann daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden keineswegs die Rede davon sein, die Sanierung durchkreuze den Quartierplan materiell.

##### **E. 4.2**

Gemäss dem Technischen Bericht werden die von den Grundeigentümern zu tragenden Kosten für den Ausbau des innerhalb der Bauzone liegenden Abschnitts der K-Strasse auf Fr. 773 ' 500.- geschätzt. Demgegenüber soll der entsprechende Strassenausbau nunmehr gemäss einer Kostenschätzung des Abteilungsleiters Tiefbau nur noch Fr. 450 ' 000.- kosten. Auch die von den Kosten für die Sanierung und den Neubau der L-Strasse zwischen der Bauzonengrenze und der nördlichen Grundstücksgrenze der Beschwerdeführerin 3 sollen anstelle von Fr. 610 ' 000.- nunmehr nur noch Fr. 500 ' 000.- betragen. Diese Veränderung der Baukostenschätzung ist grundsätzlich ohne Einfluss auf den vorliegenden Streitgegenstand, denn im Quartierplan geht es lediglich um die anteils mässige Verteilung der künftigen Ausbaukosten und nicht um die konkreten Zahlen. Die regelmässig ohne Offerteinholung verbundene Kostenschätzung im Quartierplan ist natur gemäss ungenau und hat lediglich den Sinn, den Quartierplanbeteiligten Aufschluss über ihre mutmassliche Kostenbeteiligung zu verschaffen, dies vor allem auch im Hinblick auf die Gesamtabschätzung des Kostenrisikos bei einer allfälligen Quartierplananfechtung. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes kann daher in erster Linie die Gefahr auftauchen, dass massiv zu tief geschätzte Kosten einzelne Quartierplanbeteiligte zu einem

ungerechtfertigten Verzicht auf ein Recht s mittel gegen den Quartierplan veranlassen. Demgegenüber erscheinen massiv zu hoch geschätzte Kosten eher unproblematisch, dies umso mehr, wenn die Falscheinschätzung wie hier noch im Verlauf des Anfechtungs verfahrens zu tage tritt. Auf jeden Fall besteht keinerlei Anlass für die Vermutung der Beschwerdeführenden, mit der Kostenreduktion sei ein e Reduktion des Leistungsumfangs verbunden. Der Leistungsumfang ist im Technischen Bericht und in den Planunterlagen als integrierenden Bestandteilen des Quartierplans verbindlich festgelegt. Der Streitgegenstand bleibt daher von der veränderten Kostenschätzung unberührt.

#### **E. 4.3**

Demgemäss sind die seit der Quartierplanfestsetzung aufgetretenen neuen Sachverhalts elemente nicht relevant, und es kann offenbleiben, ob die Beschwerdeführenden ihre neuen tatsächlichen Behauptungen nicht bereits im Verfahren vor dem Baurekursgericht hätten vorbringen können und müssen (vgl. § 52 Abs. 2 VRG).

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführenden rügten bereits im Rekursverfahren, die Gebietsabgrenzung des Quartierplans sei unzweckmässig, da es nicht zusammenhängend und völlig zerstückelt sei, rechtswidrig Land aus der Landwirtschaftszone einbeziehe und im Norden und Nordosten willkürlich zu ihren Lasten erfolge, während etwa die landwirtschaftlichen Grundstücke Eichholzstrasse 04, 05 und 06 sowie Kat.-Nrn. 07 und 08 (L-Strasse 09) ausgeklammert worden seien. Das Baurekursgericht trat auf die Rüge der unzweckmässigen Gebietsabgrenzung unter Hinweis auf § 148 Abs. 2 PBG, § 23 der Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978 (QPV) und den Entscheid VGr, 24. August 2000, VB.2000.00130 E. 4a und 4c 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. Die Beschwerdeführenden halten an ihrer diesbezüglichen Beanstandung fest, ohne sich allerdings mit der Argumentation des Baurekursgerichts auseinanderzusetzen.

#### **E. 5.2**

Gemäss § 148 PBG ist der Einleitungsbeschluss öffentlich bekanntzumachen und den Grundeigentümern des Bezugsgebiets schriftlich mitzuteilen (Abs. 1). Mit dem Rekurs gegen die Einleitung oder gegen deren Verweigerung kann nur geltend gemacht werden, die Voraussetzungen zur Durchführung des Verfahrens fehlten oder sie seien gegeben; Einwendungen dieser Art können später nicht mehr erhoben werden (Abs. 2). Mit dieser Bestimmung schliesst das Gesetz es aus, die gegen den Einleitungsbeschluss möglichen Rügen gegen den Festsetzungsentscheid zu erheben, und macht damit den Einleitungsbeschluss zum selbständig anfechtbaren Endentscheid im Sinn von Art. 90 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; vgl. BGE 140 II 25 E. 1.1). Als solcher ist er dank des Verweises in § 19a Abs. 2 VRG auch im kantonalen Verfahren zu qualifizieren. Die Rügebeschränkungen gegen die Quartierplaneinleitung mit Verwirkungsfolge beziehen sich nach dem Wortlaut von § 148 PBG auf die Voraussetzungen des Quar tierplanverfahrens, von der Gebietsabgrenzung ist dabei nicht explizit die Rede. Allerdings betrifft die Frage, ob die Voraussetzungen eines Quartierplanverfahrens gegeben sind, immer ein bestimmtes Quartierplangebiet, weshalb im Einleitungsbeschluss zwingend auch über die Zweckmässigkeit der Gebietsabgrenzung zu entscheiden ist (§ 23 QPV) und diese im Anfechtungsverfahren gegen den

Einleitungsbeschluss auch regelmässig überprüft wird (vgl. etwa VGr, 18. September 2014, VB.2013.624 E. 5.3; VGr, 25. August 2011, VB . 2011.00182 , E. 3f. [nicht publiziert] ; VGr, 9. Dezember 2010, VB.2010.00571 , E. 4.4). Ein diesbezüglicher Rügenausschluss gegen den Quartierplan selber erscheint daher gerechtfertigt. Zwar lässt sich die Frage der Zweckmässigkeit des Bezugsgebiets inhaltlich nicht immer klar trennen von der Zweckmässigkeit des Quartierplans insgesamt. Dem trägt die Praxis aber genügend Rechnung, indem sie einerseits den Perimeter im Zweifel eher weit fasst, damit für die Planung genügend Spielraum verbleibt (RB 1987 Nr. 63; VGr, 9. Dezember 2010, VB.2010.00571, E. 4.4.2; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 179) und anschliessend im weiteren Verfahrensverlauf die Entlassungen einzelner Grundstücke aus dem Quartierplan zulässt, wenn sich deren Einbezug nicht länger rechtfertigt. Damit ist vorliegend nicht zu überprüfen, ob die ausserhalb der Bauzone liegenden Grundstücke der Beschwerdeführenden samt dem ausserhalb der Bauzone liegenden Strassenabschnitt zu Recht ins Quartierplangebiet miteinbezogen wurden und ob zusätzlich weitere landwirtschaftlich genutzte Grundstücke hätten einbezogen werden müssen.

## **E. 6**

Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen den vorgesehenen Ausbau der L-Strasse ausserhalb der Bauzone, während der Ausbau der L-Strasse innerhalb der Bauzone nicht umstritten ist und daher auch keiner Überprüfung bedarf.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführenden 1 und 2 betreiben auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 eine Werkstatt, die unter Bestandesgarantie steht ; teilweise wird das Grundstück noch landwirtschaftlich genutzt. Die Beschwerdeführerin 3, tätig im Baugewerbe , liefert Sand- und Kieskomponenten, übernimmt Transporte von Aushubmaterial, betreibt Baumaschinen und bietet einen Muldenservice an. Sie verfügt über 14 Lastwagen, die täglich etwa 40 Lastwagenfahrten generieren , und geniesst ebenfalls Bestandesgarantie. Die Quartierplanbehörde vertritt die Ansicht, zur Erschliessung der beiden Grundstücke würde der Strassenausbau im nordseitigen Abschnitt C der L-Strasse (zwischen der Nordgrenze des Grundstücks der Beschwerdeführerin 3 und der N-Strasse) mit einer Fahrbahnbreite von teilweise nur 3,50 m genügen, dies im Unterschied zum Abschnitt B (zwischen der Bauzonengrenze und der Nordgrenze des Grundstücks der Beschwerdeführerin 3), wo sie trotz grösserer tatsächlicher Breite (bis 4,50 m) einen Ausbau vorsieht. Da die Beschwerdeführenden sich im Ergebnis gegen den Strassenausbau wenden und das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren an die gestellten Rechtsbegehren gebunden ist (§ 63 Abs. 2 VRG), ist vorliegend lediglich der Abschnitt B zu untersuchen.

### **E. 6.2**

Die L-Strasse verläuft ab der Bauzonengrenze gute 50 m lang in Richtung Nordost und anschliessend ca. 170 m entlang der Grundstücke der Beschwerdeführenden und besteht aus einem Flurweg , der praktisch auf seiner ganzen Länge eine vermarkte Breite von ca. 3,20 m aufweist. Die tatsächliche Fahrbahn ist allerdings im südlichen Abschnitt grösstenteils etwas breiter, da sie auf beiden Seiten angrenzendes Land beansprucht, insbesondere solches der beiden Grundstücke der Beschwerdeführenden sowie Land des gegenüberliegenden landwirtschaftlichen Grundstücks Kat.-Nr. 10. Vorgesehen ist ein Strassenausbau ab der Zonengrenze bis zur Nordgrenze des Grundstücks der

Beschwerdeführerin 3 auf eine Fahrbahnbreite von durchwegs 4 , 70 m zuzüglich beidseitiger Bankette von 0 , 30 m.

### **E. 6.3**

Die Beschwerdeführenden machten erstmals in der Beschwerdereplik geltend, der Quartierplan widerspreche der Kulturlandinitiative, soweit er einen Strassenausbau ausserhalb der Bauzone vorsehe. Diese Rüge ist, auch wenn sie bereits im Rekursverfahren hätte erhoben werden können, zu beachten, denn sie verändert den Streitgegenstand nicht und beschlägt eine von Amtes wegen zu prüfende Rechtsfrage (§ 7 Abs. 4 Satz 2 VRG)

#### **E. 6.3.1**

Die am 17. Juni 2012 von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich angenommene Kulturlandinitiative verlangt den wirksamen Schutz wertvoller Landwirtschaftsflächen und Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung. Als wertvolle Landwirtschaftsflächen gelten Flächen der Bodeneignungsklassen 1 bis 6, mit Ausnahme der zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative rechtskräftig der Bauzone zugewiesenen Flächen. Die Kulturlandinitiative weist allerdings nur die Form einer allgemeinen Anregung auf und bedarf für ihr Wirksamwerden einer Umsetzung im kantonalen Recht (Art. 25 Abs. 4 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV). Mit Beschluss vom 19. Mai 2014 trat der Kantonsrat auf die Umsetzungsvorlage des Regierungsrats vom 19. Juni 2013 nicht ein. Eine hiergegen erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hiess das Bundesgericht am 27. Mai 2015 gut und lud den Kantonsrat ein, die Kulturlandinitiative im Sinn der Erwägungen formell und inhaltlich korrekt umzusetzen. In der Begründung hatte das Gericht erwogen, heute würden diejenigen Landwirtschaftsflächen, die innerhalb des im kantonalen Richtplan festgesetzten Siedlungsgebiets liegen und für deren Zuweisung zur Bauzone das kantonale Recht bzw. der revidierte kantonale Richtplan keine Kompensationspflicht vorsehe, nicht im Sinn der Initiative geschützt (BGE 141 I 186). Inzwischen hat der Kantonsrat am 29. Februar 2016 festgestellt, dass die Umsetzungsvorlage gültig durchberaten sei und im Fall eines Referendums zur Ablehnung empfohlen werde. Gleichzeitig kam vonseiten des Kantonsrats ein Behördenreferendum gegen die Vorlage zustande, sodass sie dem Volk bis Ende September 2016 zur Abstimmung unterbreitet werden muss (vgl. § 59 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003). Die Baudirektion hatte den Gemeinden bereits mit Schreiben vom 12. Juli 2012 die Weisung erteilt, ab sofort und bis zum rechtskräftigen Beschluss des Kantonsrats über die Umsetzungsvorlage alle Verfahren für planungsrechtliche Festlegungen zu sistieren, mit denen neue Bauzonen geschaffen werden sollen oder projektbezogene Sondernutzungsplanungen, mit denen die Rahmenbedingungen für die ausserhalb der Bauzone zulässigen Vorhaben definiert werden sollen. Gleichzeitig war das Amt für Raumentwicklung angewiesen worden, ab sofort keine Genehmigungen für die entsprechenden Planungen zu erteilen. Von diesen Anweisungen ausgenommen waren unter anderem Planungen, bei denen die Beschlüsse durch die Gemeindeorgane im Sinn einer Festsetzung bereits vor dem 17. Juni 2012 ergangen waren. Diese Anordnungen der Baudirektion, die auch während des bundesgerichtlichen Verfahrens aufrecht blieben (a.a.O. E. D), gelten nach der Beschwerdegutheissung durch das Bundesgericht im Hinblick auf den Schutzgedanken der Initiative erst recht.

#### **E. 6.3.2**

Da die Festsetzung des Quartierplans nach dem 17. Juni 2012 erfolgt ist, handelt es sich unabhängig von der davor liegenden Einleitung des Quartierplanverfahrens um eine Planung im zeitlichen Anwendungsbereich der Weisung der Baudirektion. Mit dem im Quartierplan vorgesehenen Ausbau der L-Strasse wird ein auch teilweise ausserhalb der Bauzone greifender Sondernutzungsplan geschaffen, der direkt den Strassenbau zulasten von Kulturland ermöglicht. Die Fahrbahn der L-Strasse bedeckt zwar heute schon eine grössere Breite als der ausparzellierte Flurweg und stellt insoweit auch kein Kulturland im Sinn der Initiative mehr dar. Jedoch sieht der Quartierplan einen Ausbau über die heutige Fahrbahnbreite hinaus vor, dies zulasten von bestehendem Landwirtschaftsland auf dem Grundstück alt Kat.-Nr. 10 im Rahmen von ca. der Hälfte der total 211 m<sup>2</sup> Abtretungsfläche. Dieses Land gehört gemäss der landwirtschaftlichen Nutzungseignungskarte als futterbetonte Fruchtfolgefläche der Nutzungseignungsklasse 5 an (vgl. GIS-Browser Kanton Zürich, [www.gis.zh.ch](http://www.gis.zh.ch)) und gilt damit als Kulturland im Sinn der Initiative. Mit dem Strassenausbau zulasten von Kulturland verbessert sich die Erschliessungssituation für die beiden bereits zonenwidrig genutzten Grundstücke der Beschwerdeführenden, was – unabhängig von tatsächlich bestehenden Absichten – allfällige betriebliche Änderungen oder Erweiterungen erleichtert. Insoweit widerspricht der Quartierplan der Initiative. Indessen macht dieser Widerspruch den Quartierplan nicht rechtswidrig, denn es besteht keine Rechtsgrundlage dafür, um den Quartierplan wegen eines möglichen Verstosses zur künftigen gesetzgeberischen Umsetzung der Kulturlandinitiative aufzuheben. § 234 PBG, wonach bauliche Massnahmen nur bewilligt werden dürfen, wenn sie keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflussen, ist vorliegend nicht anwendbar, denn sie betrifft nur das Baubewilligungsverfahren, nicht aber das Planungsverfahren, und es liegt weder eine fehlende noch eine bereits beantragte planungsrechtliche Festlegung vor. Offenbar erkannte denn auch die Baudirektion entgegen ihrer eigenen Weisung keinen Anlass, das Verfahren zu sistieren, und genehmigte den Quartierplan ausdrücklich.

#### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, für den vorgesehenen Strassenausbau ausserhalb der Bauzonen brauche es eine förmliche Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG).

##### **E. 6.4.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt zulässig, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so stellt sie keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG ist nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht (BGr, 24. Mai 2012, 1C\_13/2012, E. 3.1; BGE 124 II 391 E. 2c und 3a; VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 9.1).

##### **E. 6.4.2**

Der zürcherische Quartierplan ist mit Bezug auf den darin geplanten Bau von Quartierstrassen ein projektbezogener Sondernutzungsplan, auf dessen Grundlage der Strassenbau grundsätzlich ohne weitere Bewilligung realisiert werden kann. Das

Quartierplanverfahren erfüllt die bundesrechtlichen Anforderungen von Art. 26 und 33 RPG betreffend Genehmigung durch eine kantonale Behörde sowie Gewährleistung des Rechtsschutzes. Ein Quartierplan lässt im Sinn von Art. 4 RPG auch die umfassende Mitwirkung der beteiligten Grundeigentümer sowie weiterer durch den Quartierplan Betroffener zu, sieht aber mit § 7 Abs. 2 PBG keine Möglichkeit für jedermann vor, sich vor der Planfestsetzung bei der verfügenden Instanz zum Planinhalt zu äussern (vgl. VGr, 15. September 2005, VB.2005.00030, E. 4.5). Die Frage, ob das Quartierplanverfahren damit den bundesrechtlichen Anforderungen an ein Nutzungsplanverfahren hinsichtlich Mitwirkung der Bevölkerung in jedem Fall genügt, konnte das Verwaltungsgericht im zitierten Fall aber offenlassen, da es nur um eine untergeordnete Planänderung (ein Drittel eines Wendehammers) ging, wo auf eine Planungsmitwirkung der Bevölkerung ganz verzichtet werden kann (a.a.O.). Im vorliegenden Fall geht es um den Ausbau eines ausserhalb der Bauzonen liegenden Flurweges mit einer derzeitigen Fläche von 1'090 m<sup>2</sup> zu einer öffentlichen Strasse mit einer Fläche von 1'665 m<sup>2</sup>. Daran ändert nichts, dass die Motorfahrzeuge heute bereits eine über die Flurwegparzelle hinausgehende asphaltierte Fläche als Fahrbahn für sich beanspruchen, denn dafür besteht offenbar keine Planungsgrundlage. Damit liegt mehr als eine nur untergeordnete Planänderung vor, und es ist festzustellen, dass das Quartierplanverfahren die bundesrechtlichen Anforderungen an Nutzungsplanungen hinsichtlich der Mitwirkung der Bevölkerung nur unzureichend erfüllt. Gleichwohl erscheint 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 führt selber nicht zu unzulässigen Kleinbauzonen, noch widerspricht er, soweit sachlich gerechtfertigt, generell den Grundsätzen der Raumplanung. Das entbindet die Behörde allerdings nicht von einer umfassenden, sich an den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung orientierenden Interessenabwägung im Einzelfall.

#### **E. 6.4.3**

Im Rahmen dieser Interessenabwägung ist, wie die Beschwerdeführenden zu Recht vorbringen, zu beachten, dass Quartierstrassen im Allgemeinen nicht ausserhalb der Bauzone errichtet werden dürfen (BGr 6. Oktober 2011, 1C\_303/2011, E. 3.5.2; BEZ 1995 Nr. 34). Diese Rechtsprechung bezieht sich jedoch auf Quartierstrassen zur Erschliessung von Grundstücken innerhalb der Bauzone und kann nicht herangezogen werden, wenn es wie hier um die Erschliessungsverbesserung für zonenwidrige bestandesgeschützte Betriebe ausserhalb der Bauzonen geht. Solche Verbesserungen sind zwingend beim Standort dieser Betriebe vorzunehmen. Bei dieser Sachlage gilt es zu beachten, dass die Zufahrt zu solchen Betrieben einerseits möglichst verkehrssicher erfolgen soll, dass aber gleichzeitig vermieden werden muss, dass durch den Strassenausbau ein zonenwidriger Zustand unnötig perpetuiert wird und künftige Änderungen oder Erweiterungen der zonenwidrigen Betriebe erleichtert werden. Im konkreten Fall darf aber auch berücksichtigt werden, dass der bestehende Flurweg bereits seit vielen Jahren über seine Parzellengrenzen hinweg asphaltiert und benutzt ist.

#### **E. 6.4.4**

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob der heutige Ausbaustand der L-Strasse Abschnitt B zur Erschliessung der mit bestandesgeschützten Betrieben überstellten Grundstücke der Beschwerdeführenden bereits genügt, wie dies die Beschwerdeführenden geltend machen.

Alle Grundstücke innerhalb des Quartierplangebiets müssen durch den Quartierplan erschlossen werden. Erschliessungsanlagen sind so festzulegen, dass sie bei vollständiger Nutzung der erfassten Grundstücke genügen. Das gilt auch für schon überbaute, jedoch unzureichend erschlossene Grundstücke im Quartierplangebiet (§ 128 Abs. 1 und 2 PBG; BGE 106 Ia 94 E. 3b; BEZ 2013 Nr. 8 E. 3.1). Erschlossen ist ein Grundstück, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG; Art. 19 Abs. 1 RPG). Erschliessungen sind so festzulegen, dass sie bei vollständiger Nutzung der erfassten Grundstücke den Anforderungen von § 237 Abs. 1 und Abs. 2 PBG genügen (RB 1998 Nr. 100; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 187). Genügende Zugänglichkeit im Sinn von § 237 Abs. 1 Satz 1 PBG bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer. Gemäss § 237 Abs. 2 PBG sollen Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein. Der Regierungsrat erlässt über die Anforderungen Normalien (Normalien über die Anforderungen an Zugänge vom 9. Dezember 1987 [Zugangsnormalien]).

#### **E. 6.4.5**

Ob die Grundstücke der Beschwerdeführenden in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht genügend erschlossen sind, wurde bisher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden noch nicht verbindlich entschieden. Bei den Akten liegen drei Verfügungen der Baudirektion vom 12. Dezember 2003 betreffend Umnutzung eines Teils des Lagerplatzes für die Lagerung von RC-Kiessand, vom 15. Januar 2004 betreffend Umnutzung des Lagerplatzes für die Lagerung von Recycling- Kiessand B und vom 9. Juni 2006 betreffend Neubau eines Wasch- und Betankungsplatzes inklusive Sandfang, Stapelbecken, Kanalisationsanschlussleitung und Büroersatzbau sowie die zu diesem letztgenannten Projekt notwendige kommunale Kanalisationsbewilligung vom 26. Juni 2006. In all diesen Bewilligungen wurde nicht beurteilt, ob der Gewerbebetrieb der Beschwerdeführerin 3 genügend an das öffentliche Strassennetz angeschlossen ist. Angesichts der jeweils fraglichen beschränkten Nutzungsänderungen wurde auch nicht geprüft, ob die Lastwagenfahrten zum Betrieb durch diese Nutzungsänderungen seit dem 1. Januar 1980 (vgl. Art. 37a RPG) allenfalls derart zugenommen haben, dass sich die Erschliessungsfrage im Rahmen der Anwendung von Art. 43a lit. c der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) stellt. In der Verfügung vom 26. Juni 2006 aber wies die Baudirektion darauf hin, dass die L-Strasse den Status eines Flurweges aufweise, der ohne Einfluss auf den tatsächlichen Bestand aufzuheben sei, wenn er nicht mehr der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung diene. Demgemäss lud sie die Gemeinde ein zu prüfen, ob die L-Strasse tatsächlich noch der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung diene und dementsprechend die erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten.

#### **E. 6.4.6**

Die L-Strasse wird im fraglichen Abschnitt für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung sowie von Fussgängern und Radfahrern genutzt und steht grundsätzlich auch als Verbindungsstrasse zwischen zwei Ortsteilen zur Verfügung. Als Zufahrt zu den beiden Grundstücken der Beschwerdeführenden wird der Strassenabschnitt durch Zu- und Wegfahrten mit Personenwagen von Kunden und Betriebsangehörigen sowie durch unbestrittene täglich 40 Lastwagenfahrten belastet. Angesichts dieser Nutzungsintensität ist

die L-Strasse nach den Zugangsnormalien mindestens als Zufahrtsstrasse im oberen Anwendungsbereich zu qualifizieren, was eine Fahrbahnbreite von 4,50 bis 5 m verlangt. Da selbst bei Einhaltung des freiwilligen Einbahnverkehrs durch Lastwagen gemäss Vereinbarung vom 23. April 2008 vom regelmässigen Begegnungsfall Lastwagen/Personenwagen ausgegangen werden muss, wären nach den Zugangsnormalien sodann ergänzend ein seitliches Bankett von 0,3 m und mindestens ein einseitiges Trottoir von 2,0 bis 2,5 m Breite erforderlich. Die bestehende Zufahrt über eine vermarktete Flurwegbreite von 3,20 m erweist sich heute gemessen an der tatsächlichen Beanspruchung der L-Strasse in mehrfacher Hinsicht als ungenügend. Es fehlt eine rechtliche Sicherung für die von der Flurwegparzelle abweichende Fahrbahn mit einer Breite von bis zu 4,50 m, und die Strasse weist einen für den Schwerverkehr ungenügenden Unterbau, einen teilweise beschädigten Teerbelag und fehlende Strassenabschlüsse auf. Im Weiteren sind im Hinblick auf die Mehrfachnutzung durch Schwer- und Langsamverkehr ohne Zweifel auch Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit angebracht. Wenn der Quartierplan nun im fraglichen Abschnitt einen Ausbau auf eine Fahrbahnbreite von 4,70 m zuzüglich beidseitiger Bankette von 0,3 m vorsieht, bleibt er immer noch massgeblich unterhalb des Standards der Zugangsnormalien und geht damit nicht über ein absolut notwendiges Minimum hinaus. Dies ist angesichts des Zielkonflikts bei der Nacherschliessung zonenwidriger Betriebe ausserhalb der Bauzonen (E. 6.4.3 vorstehend) nicht zu beanstanden.

## **E. 7**

Grundstücke können auch nach der zweiten Grundeigentümersammlung aus dem Quartierplan entlassen werden, wenn sie weder selbst auf Erschliessungen, Ausstattungen und Ausrüstungen des Quartierplans angewiesen sind noch dafür beansprucht werden müssen. Die beiden Grundstücke der Beschwerdeführenden gehören raumplanerisch zum Quartier Brunnenbühl, da sie über die L-Strasse an das übergeordnete Strassennetz angebunden sind. Die technischen Anforderungen, die an diese Quartierstrasse zu stellen sind, werden durch das von diesen beiden Grundstücken generierte Verkehrsaufkommen ebenso mitbestimmt wie durch das Verkehrsaufkommen zu den anderen im Einzugsbereich dieser Strasse liegenden Grundstücke. Da die L-Strasse sowohl innerhalb wie ausserhalb der Bauzonen ungenügend ausgebaut ist, kommt eine Entlassung der beiden daran angeschlossenen Grundstücke der Beschwerdeführenden aus dem Quartierplan verfahren nicht in Frage. Auch für eine Abparzellierung der L-Strasse an der Bauzonengrenze und die Entlassung des ausserhalb der Bauzone liegenden Strassenteils gibt es keine Grundlage, wenn der Ausbaubedarf der L-Strasse ausserhalb der Bauzonen wie vorstehend dargelegt bejaht wird.

### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführenden wenden sich schliesslich gegen die ihnen auferlegten Kostenbeteiligungen am Quartierplan, eventualiter verlangen sie, die ihnen auferlegten Kostenbeteiligungen am Ausbau der L-Strasse seien für die Beschwerdeführenden 1 und 2 auf 1,5 % und für die Beschwerdeführerin 3 auf 5 % für die Kosten innerhalb und auf 2,5 bzw. 10 % für die Kosten ausserhalb der Bauzonen zu reduzieren. Dabei legen sie allerdings nicht dar, inwiefern die für die beiden Strassenabschnitte separat aufgestellten Kostenverleger, wonach die anstossenden Grundstücke im Wesentlichen für die ersten 30 m Tiefe mit 100 %, für weitere je 30 m mit 50 % und 25 % belastet werden sollen, den Grundsätzen des Quartierplanrechts widersprechen sollen. Sie erachten jedoch ihre

gesamthaften Kostenbeteiligungen, die sie auch unter Berücksichtigung der Kostenreduktion durch das Baurekursgericht auf Fr. 185 ' 000 .- für die Beschwerdeführenden 1 und 2 bzw. Fr. 600 ' 000 .- für die Beschwerdeführerin 3 beziffern, angesichts des für sie fehlenden Nutzens aus dem Strassenbau als unverhältnismässig .

### **E. 8.2**

Zu prüfen ist in erster Linie die Verhältnismässigkeit der Kostenbeteiligungen der Beschwerdeführenden an den Baukosten der L-Strasse in den Abschnitten Bauzone und Landwirtschaftszone. Soweit in der Kostenübersicht auch der Geldausgleich errechnet wird und die Verfahrens- und Vollzugskosten verlegt werden, ergibt sich aus den Rügen der Beschwerdeführenden angesichts der vorstehend erörterten Rechtmässigkeit der geplanten Anlagen jedenfalls kein Anhaltspunkt für eine Rechtsverletzung.

### **E. 8.3**

Die ursprünglich geschätzten mutmasslichen Kostenbeteiligungen der Beschwerdeführenden am Strassenbau haben sich dank der neueren Schätzungen der Gesamtbaukosten und der Korrektur durch das Baurekursgericht erheblich gesenkt: Für den Ausbau der L-Strasse Abschnitt Bauzone sah der Technische Bericht Fr. 71 ' 300 .- für die Beschwerdeführenden 1 und 2 und Fr. 223 ' 400 .- für die Beschwerdeführerin 3 vor, dies ausgehend von Gesamtkosten zulasten der Grundeigentümer von Fr. 773 ' 500 .- . Würden diese Kosten nun wie neuerdings geschätzt auf Fr. 450 ' 000 .- reduziert (= 58 % ), so ergäbe dies Kostenbeteiligungen von ca. Fr. 41 '000.- (Beschwerdeführende 1 und 2) und ca. Fr. 1 30'000.- (Beschwerdeführerin 3) . Beim Abschnitt Landwirtschaftszone schätzte der technische Bericht die Kostenbeteiligungen auf Fr. 101 ' 600 .- für die Beschwerdeführenden 1 und 2 und Fr. 318 ' 100 .- für die Beschwerdeführerin 3, dies ausgehend von Gesamtkosten des Strassenbaus von Fr. 614 ' 500 .- und einer Kostenbeteiligung der Gemeinde von Fr. 194 ' 800 .-, d. h. Fr. 419 ' 700 .- zulasten der Beschwerdeführenden. Nach der neueren Kostenschätzung soll der Strassenbau nun mehr noch Fr. 500 ' 000 .- kosten. Wird sodann zusätzlich die Kostenbeteiligung der Gemeinde gemäss dem Rekursentscheid auf 50 % erhöht, so reduzieren sich die durch die Beschwerdeführende insgesamt zu tragenden Kosten auf Fr. 250'000.- (Fr. 500'000.- ./ Fr. 250'000.-), was mit ca. Fr. 60'000.- die Beschwerdeführenden 1 und 2 sowie mit ca. Fr. 190'000.- die Beschwerdeführerin 3 belasten würde . Insgesamt haben die Beschwerdeführenden daher mit Kostenbeteiligungen von rund Fr. 320 ' 000 .- (Beschwerdeführerin 3) und Fr. 101 ' 000 .- (Beschwerdeführende 1 und 2) für den Ausbau der L-Strasse zu rechnen.

### **E. 8.4**

Es trifft zu, dass die beiden Grundstücke der Beschwerdeführenden angesichts der bestehenden betrieblichen Nutzungen und der ausserhalb der Bauzone beschränkten bzw. schon ausgeschöpften Änderungs- und Erweiterungsmöglichkeiten künftig keinen unmittelbaren geldwerten Vorteil aus der Erschliessungsverbesserung ziehen können. Immerhin dürfte ihnen aber auch im jetzigen Betrieb eine Verbesserung der Verkehrssicherheit und ein stabilerer Strassenaufbau zugutekommen. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführenden seit Jahren und Jahrzehnten ihre zonenfremden Betriebe auf ungenügend erschlossenen Grundstücken weiterführen konnten, ohne dass sie sich wie andere Betriebe hatten an den für eine genügende Erschliessung notwendigen Infrastrukturkosten beteiligen müssen. Dieses Privileg bildet nicht

zwangsläufig integrierenden Teil der Bestandesgarantie, die zwar vor Planänderungen schützt, aber nicht vor baupolizeilich notwendigen neuen Zusatzanforderungen. Auch eine infolge Planänderung widerrechtlich gewordene Baute oder Nutzung kann nachträglich und ohne Anlass eines Baugesuchs mit zusätzlichen Auflagen beschwert werden, wenn polizeiliche Missstände dies erfordern (§ 358 PBG). Es widerspricht daher nicht dem Äquivalenzprinzip, wenn sie nun nach dieser langen Zeit als Mitverursachende des notwendigen Strassenbaus auch an dessen Kosten anteilmässig beteiligt werden. Dies entspricht durchaus auch dem im Bundesrecht verankerten Prinzip der vollen Kostenüberwälzung von notwendigen Infrastrukturkosten an Grundstücken ausserhalb der Bauzonen (vgl. Art. 43alit. c RPV). Würden die Beschwerdeführenden trotz des in der Vergangenheit bezogenen Nutzens allein wegen des geringen künftigen Nutzens von der Kostenbeteiligung entlastet, so würde dies zwangsläufig zulasten anderer Beteiligter gehen. Dies erscheint weder innerhalb der Bauzone zulasten der anderen über die L-Strasse erschlossenen Grundstücke des Quartierplans noch ausserhalb der Bauzone zulasten der Gemeinde, deren Anteil bereits auf 50 % erhöht wurde, gerechtfertigt.

#### **E. 9**

Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ihrer finanziell sehr unterschiedlichen Interessenlage am Beschwerdeausgang ist bei der Aufteilung der Prozesskosten unter ihnen Rechnung zu tragen. Eine Parteientschädigung steht den unterliegenden Beschwerdeführenden nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen haben sie der Beschwerdegegnerin in ihrer Funktion als Sachwalterin der übrigen Quartierplangenossen eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. VGr, 27. März 2013, VB.2010.00420 , E. 5.2). Auch hier rechtfertigt es sich, die auf die einzelnen Beschwerdeführenden fallenden Anteile unterschiedlich zu bemessen.

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