

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00348 vom 9. Mai 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-05-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00348](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00348)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00348 du 9 mai 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00348 del 9 maggio 2019

## Regeste

Baubewilligung | Teilrevision der Nutzungsplanung Es bedarf keiner Sistierung des Einzonungsverfahrens, um den Quartierplan-Genehmigungsentscheid abzuwarten, denn die Landumlegung kann auch vor oder nach der Nutzungsplanung und getrennt von dieser erfolgen (E. 1.3). Die Beschwerdeführerin war zum Rekurs legitimiert, weil sie durch die Einzonung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von § 21 Abs. 1 VRG hat. Dass es ihr an der Beschwer mangle, weil die Einzonung einen gewissen Mehrwert bedeute und weil sie keine Gründe vorgebracht habe, die gegen die Einzonung sprächen, kann nicht gesagt werden (E. 2). Die Rekurschrift richtet sich nicht ausschliesslich gegen das Quartierplanverfahren. Vielmehr erklärte die Beschwerdeführer darin ausdrücklich auch, dass die Einzonung in keiner Weise notwendig und daher abzulehnen sei. Damit nahm die Beschwerdeführerin tatsächlich Bezug zur Frage der Einzonung. Folglich genügt die von einem juristischen Laien verfasste Rekurschrift den formellen Anforderungen durchaus. Das Baurekursgericht ist somit zu Unrecht auf den Rekurs nicht eingetreten. Ob die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Gründe genügen, um die Einzonung aufzuheben, ist indes eine Frage der materiellen Beurteilung (E. 3). Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung an die Vorinstanz.

## Erwägungen

### E. 3

Die Vorinstanz ging weiter davon aus, dass sich die Rekurschrift der Beschwerdeführerin ausschliesslich gegen das Quartierplanverfahren richte, das nicht Gegenstand des Rekurses sei.

#### E. 3.1

Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 23 Abs. 1 VRG). Aus Antrag und Begründung muss hervorgehen, was am angefochtenen Akt nach Auffassung des Rekurrenten mangelhaft und deshalb neu zu beurteilen ist. Dabei trifft den Rekurrenten eine Rüge- und Substanziierungspflicht (Griffel, § 23 N. 5; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 33). Die Begründung muss sachbezogen sein und mindestens im Ansatz erkennen lassen, in welchen Punkten und weshalb die beanstandete Verfügung angefochten wird. Eine Begründung kann in formaler Hinsicht auch dann genügen, wenn sie sachlich unzutreffend oder untauglich ist. Handelt es sich bei der angefochtenen Verfügung um einen Nichteintretensentscheid, muss in der Begründung dargelegt werden, dass und weshalb die Vorinstanz auf das Begehren hätte eintreten sollen (Griffel, § 23 N. 18 f.).

#### E. 3.2

Es trifft zu, dass die Rekurschrift der Beschwerdeführerin vom 1. Dezember 2017 in weiten Teilen kritische Ausführungen zum Gang des Quartierplanverfahrens enthält. Indessen erklärte die Beschwerdeführerin darin ausdrücklich auch, dass die Einzonung in keiner Weise notwendig und daher abzulehnen sei. Es bestehe weder technisch noch landschaftlich ein Grund, die Ausweichstelle nicht in der vorhandenen Bauzone zu erstellen [gemeint Kat.-Nr. 07]. Mit dem zweiten Entwurf des Quartierplans habe diese Lösung bereits vorgelegen. Die Ausweichstelle passe "wunderbar" in diese Bauzone. Demgegenüber widerspreche das Verlegen der Ausweichstelle dem Anliegen der schützenswerten Ortsbildstruktur, auch weil sie direkt an die Fassade der Scheune zu liegen komme. Damit nahm die Beschwerdeführerin durchaus Bezug zur Frage der Einzonung. Anzuführen ist, dass die Sichtverhältnisse in der "Variante Nord" weit besser wären, indem die auf der N-Strasse Richtung See fahrenden Fahrzeuge von der Ausweichstelle durch das Engnis bei der Scheune Vers.-Nr. 03 hindurchsehen und umgekehrt den bergauf fahrenden Fahrzeugen der Blick auf die Ausweichstelle frei stünde, was bei der "Variante Süd" nicht der Fall ist. Zudem sind im Rahmen des planerischen Ermessens keine überwiegenden Gründe für eine Einzonung zu erkennen (vorn E. 2). Das machte die Beschwerdeführerin in der Rekurschrift geltend, ebenso in der Beschwerde.

### **E. 3.3**

Folglich genügt die von einem juristischen Laien verfasste Rekurschrift – wie im Übrigen auch die Beschwerdeschrift – den formellen Anforderungen durchaus. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz grundsätzlich gehalten gewesen wäre, der Beschwerdeführerin eine kurze Nachfrist zur Behebung des Mangels anzusetzen, wenn sie der Ansicht gewesen wäre, die Rekurschrift genüge den formellen Anforderungen nicht (§ 23 Abs. 2 VRG). Sodann trifft es nicht zu, dass die Anträge der Beschwerdeführerin ausserhalb des Streitgegenstands gelegen hätten. Denn für die Bestimmung des Streitgegenstands sind die Rekursbegehren, nicht deren Begründung massgebend (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 47). Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Rekurschrift ausdrücklich, "die Einzonung [...] abzulehnen", und – wie gezeigt (E. 3.2) – bezog sich ausserdem auch die Begründung der Rekurschrift auf die Frage der Einzonung. Das Baurekursgericht ist somit zu Unrecht auf den Rekurs nicht eingetreten. Ob die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Gründe genügen, um die Einzonung aufzuheben, ist indes eine Frage der materiellen Beurteilung.

### **E. 3.4**

Erbengemeinschaft I, bestehend aus:

#### **E. 3.4.1**

J,

#### **E. 3.4.2**

K,

#### **E. 3.4.3**

L, alle vertreten durch H,

#### **E. 3.4.4**

M, Mitbeteiligte, betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. A. A war Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 01 an der N-Strasse in D, die Erbengemeinschaft E Eigentümerin der süd-westlich daran anstossenden Parzelle Kat.-Nr. 02, worauf eine alte

Scheune (Vers.-Nr. 03) steht, deren westliche Ecke direkt an die N-Strasse anstösst. Mit der nahezu direkt gegenüberliegenden Liegenschaft N-Strasse 04 auf Kat.-Nr. 05 (Vers.-Nr. 06), deren östliche Ecke ebenfalls direkt an die N-Strasse anstösst, besteht eine Engstelle auf der N-Strasse von 2,90 m Breite, die das Kreuzen von Fahrzeugen, insbesondere von einem Lastwagen mit einem Personenwagen, verunmöglicht. Aufgrund des Gesuchs eines Grundeigentümers leitete der Gemeinderat D mangels genügender Feinerschliessung am 30. September 2008 das Quartierplanverfahren "QP O" ein. Nach dem zweiten Quartierplanentwurf wurde bei der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) ein Gutachten zur Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Ortsbildes im O eingeholt. Danach soll die erwähnte Engstelle zum Schutz des Ortsbildes grundsätzlich bewahrt, jedoch mittels eines Ersatzbaus der nicht erhaltenswürdigen Scheune Vers.-Nr. 03 unter Beibehaltung des Gebäudeprofils mit Versetzung hinter die neue Strassengrenze auf eine lichte Durchfahrbreite von 3,60 m aufgeweitet werden. Dabei muss ein Ersatzbau der Scheune mit seiner westlichen Ecke wiederum auf die (neue) Strassengrenze zu liegen kommen. B. Im zweiten Quartierplanentwurf wurde zur genügenden Erschliessung im Bereich zwischen der P-Strasse – in welche die N-Strasse nördlicherseits mündet – und der Scheune Vers.-Nr. 03 eine Ausweichstelle vorgesehen, da auch die geplante Durchfahrbreite von 3,60 m ein Kreuzen von Fahrzeugen nicht erlaubt. Während diese Ausweichstelle ursprünglich auf der Bergseite der N-Strasse zu Lasten des Grundstücks Kat.-Nr. 07 erstellt werden sollte, was mutmasslich den Bau einer Stützmauer erfordert hätte, wurde im überarbeiteten Quartierplanentwurf die Ausweichstelle nunmehr talseitig entlang der N-Strasse und oberhalb der nördlichen Front der Scheune Vers.-Nr. 03 ausgeschieden. Für diese Ausweichstelle "Variante Süd", wovon 20 m<sup>2</sup> in der Kernzone liegen, sollten zusätzlich fehlende 11 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsland zu Lasten der Grundstücke Kat.-Nr. 01 (9 m<sup>2</sup>) und Kat.-Nr. 02 (2 m<sup>2</sup>) in die Wohnzone umgezont werden. Der Quartierplan O wurde vom Gemeinderat am 19. Januar 2016 festgesetzt und der Baudirektion zur Genehmigung vorgelegt; die Genehmigung steht noch aus. C. Mit Beschluss vom 12. Juni 2017 änderte die Gemeindeversammlung D im Rahmen einer Teilrevision des Zonenplans die Nutzungsplanung dahingehend, dass die für die Ausweichstelle an der N-Strasse benötigte Fläche von gesamthaft 11 m<sup>2</sup> von den Grundstücken Kat.-Nr. 02 und 01 neu der Wohnzone W2/1.4 und damit einer Bauzone zugeordnet wurde. Mit Verfügung vom 16. Oktober 2017 genehmigte die Baudirektion diese Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung. Die öffentliche Publikation erfolgte in der Zürichsee-Zeitung am 3. November 2017. II. Mit Eingabe vom 1. Dezember 2017 erhob A beim Baurekursgericht Rekurs gegen den Beschluss der Gemeinde D vom 12. Juni 2017 und gegen die Verfügung der Baudirektion vom 16. Oktober 2017 und machte geltend, die Einzonung von Landwirtschaftsland wäre nie notwendig gewesen. Bereits im zweiten Quartierplanentwurf habe eine Lösung für die Ausweichstelle, damals zu Lasten des Baugrundstücks Kat.-Nr. 07, vorgelegen (vorn I.B), die später verworfen worden sei. Darum sei die Einzonung für ungültig zu erklären. Mit Entscheid vom 9. Mai 2018 trat das Baurekursgericht auf den Rekurs von A nicht ein, da er nicht beschwert sei und sich seine Vorbringen im Wesentlichen auf den Quartierplan bezögen, nicht aber auf die Einzonung als solche. III. A. Dagegen richtet sich die von A am 8. Juni 2018 an das Verwaltungsgericht gerichtete Beschwerde, worin er verlangt, die Einzonung sei abzulehnen, eventualiter für ungültig zu erklären oder [das Verfahren] zu sistieren, bis die Baudirektion den Quartierplan genehmigt habe; während der Sistierung sei der Ombudsmann des Kantons Zürich zu einer Mediation beizuziehen. Auf eine Kostenfolge

sei zu verzichten. Das Baurekursgericht beantragte am 22. Juni 2018 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion beantragte mit Eingabe vom 6. Juli 2018 die Abweisung der Beschwerde und den Verzicht auf Sistierung und verwies dazu auf den Bericht des Amtes für Raumentwicklung vom 3. Juli 2018. Darin beantragte das Amt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde und den Verzicht auf eine Sistierung. Mit Eingabe vom 1. September 2018 beanstandete A, dass das Verwaltungsgericht den Betreff des Verfahrens mit "Baubewilligung" bezeichnet habe. B. Am 29. Januar 2019 teilte die Gemeinde D mit, dass A verstorben sei. Mit Verfügung vom 31. Januar 2019 wurde das Verfahren sistiert, damit die Erbengemeinschaft des verstorbenen A dessen Tod urkundlich belege sowie sämtliche Erben bezeichne und mitteile, ob und gegebenenfalls welche die Erbschaft ausgeschlagen hätten. Mit Eingabe vom 11. Februar 2019 wies der Sohn, B, das Versterben seines Vaters urkundlich nach. Mit Eingabe vom 24. April 2019 sandte B namens der Erbengemeinschaft die Erbbescheinigung des Bezirksgerichts S vom 18. April 2019 an das Gericht, wonach die Nachkommen B und seine Schwester C einzige Erben des Verstorbenen sind; die Erbschaft wurde von niemandem ausgeschlagen. Mit Verfügung vom 26. April 2019 wurde vorgemerkt, dass die Erbengemeinschaft A, bestehend aus B und C, in das Verfahren anstelle des verstorbenen A eingetreten sei. Das Rubrum wurde entsprechend angepasst, die Sistierung aufgehoben und das Verfahren wieder aufgenommen. Es erweist sich nunmehr als spruchreif. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der gegen den Entscheid der Vorinstanz erhobenen Beschwerde zuständig. Die Legitimation der Beschwerdeführerin ergibt sich schon daraus, dass sie sich gegen den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz wehren darf, wenn diese wie vorliegend eine Prozessvoraussetzung als nicht erfüllt betrachtete (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 8). Ob sie auch als Eigentümerin des von der Umzonung zur Hauptsache betroffenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 zum Rekurs und zur Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid des Baurekursgerichts legitimiert wäre (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]), bleibt zu klären (hinten E. 2). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel ist jedenfalls einzutreten.

1.2 Zu Recht beanstandete die Beschwerdeführerin den für das verwaltungsgerichtliche Verfahren verwendeten Betreff der "Baubewilligung". Tatsächlich geht es vorliegend um eine Teilrevision der Nutzungsplanung, indem 9 m 2 Landwirtschaftsland des Beschwerdeführers in die Wohnzone umgeteilt werden sollen. Das Rubrum ist entsprechend anzupassen.

1.3 Die Beschwerdeführerin verlangt die Sistierung des Verfahrens, bis der Quartierplan rechtmässig festgesetzt worden sei, und während dieser Dauer eine Mediation, geführt vom Ombudsmann des Kantons Zürich.

1.3.1 Das Verwaltungsrechtspflegegesetz enthält keine Regelung der Verfahrenssistierung, doch können dazu die zivilrechtlichen Sistierungsvorschriften beigezogen werden (§ 71 VRG in Verbindung mit Art. 126 der schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO]). Eine Verfahrenssistierung muss zweckmässig sein, was bedeutet, dass sie das Gebot der Verfahrensbeschleunigung überwiegt. Sie kann sich insbesondere rechtfertigen, wenn die Anordnung vom Ausgang eines anderen Verfahrens abhängig ist (Martin Bertschi/Kaspar Plüss, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 39 f.). Die Abhängigkeit wird aufgrund des Ausnahmecharakters der Sistierung jedoch restriktiv

beurteilt. Erforderlich ist mindestens, dass die Sistierung zur Vermeidung inkohärenter und sich widersprechender Entscheide angebracht erscheint (Julia Gschwend, in Karl Spühler/Luca Tenchio/Dominik Infanger, Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar, 3. A., Basel 2017, Art. 126 N. 11). Eine Sistierung kann sich auch dann rechtfertigen, wenn in einem anderen Verfahren über Sachumstände oder rechtliche Voraussetzungen entschieden wird, die für den Ausgang des infrage stehenden Verfahrens – das zum anderen Verfahren einen genügenden Sachzusammenhang aufweist – von massgebender Bedeutung sind (Bertschi/Plüss, N. 40).

1.3.2 Die Beschwerdeführerin will mit der Sistierung offenkundig bewirken, dass die Ausweichstelle "Variante Süd" im Nutzungsplan nicht oder nicht präjudiziell festgelegt wird. Damit müsste die Festsetzung des Quartierplans noch ohne Einzonung eines kleinen Teils ihres Grundstücks erfolgen. Dem ist nicht zu folgen.

1.3.3 Nach § 128 Abs. 1 und 2 PBG müssen alle Grundstücke innerhalb eines Quartierplans durch den Quartierplan erschlossen werden und an gegebenenfalls erforderlichen gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen teilhaben. Wie erwähnt, besteht zwischen der Scheune Vers.-Nr. 03 und dem Gebäude N-Strasse 04 eine Engstelle von nur 2,90 m Breite, welche das Zirkulieren von Rettungsfahrzeugen erschwert. Gemäss dem Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich vom 17. April 2013 (Gutachten 08) wird zwar die Verbreiterung der Strasse auf Höhe N-Strasse 04/Scheune Vers.-Nr. 03 auf 3,60 m für die Durchfahrt von Rettungsfahrzeugen als notwendig erachtet. Dabei dürfe aber die charakteristische räumliche Konstellation an dieser Stelle nicht verloren gehen, weshalb auch die Stellung der [westlichen] Ecke des Scheunen-Ersatzbaus direkt an der Strasse und direkt gegenüber der Hausecke von Nr. 04 zwingend sei. Die Kommission stellte ausdrücklich den Antrag, es sei durch geeignete planerische Feststellungen sicherzustellen, dass die für das Ortsbild typische und bedeutungsvolle räumliche Konstellation des Engnisses auch mit dem Ersatzbau realisiert werden könne, was bei der Erschliessungslösung zu berücksichtigen war.

1.3.4 Wie aus dem Antrag des Gemeinderates D für die Gemeindeversammlung vom 12. Juni 2017 hervorgeht, soll mit der infrage stehenden Einzonung die rechtsgenügende Erschliessung des oberen Teils der N-Strasse sichergestellt werden. Die leicht auf 3,60 m aufgeweitete Engstelle bei der Scheune Vers.-Nr. 03 wird bewahrt. Jedoch ist die immer noch deutlich unter den Normen liegende Erschliessungslösung für die N-Strasse auf eine Ausweichstelle angewiesen. Dasselbe ergibt sich aus der Verfügung der Baudirektion vom 16. Oktober 2017, wonach die N-Strasse nicht auf normgerechte Breiten ausgebaut werden kann, weshalb eine Ausweichstelle für das Kreuzen von Lastwagen und Personenwagen vorzusehen sei, um die rechtsgenügende Erschliessung zu gewährleisten. Mit der "Variante Süd" ergebe sich eine deutlich bessere landschaftliche Einordnung der Ausweichstelle.

1.3.5 Der Erläuternde Bericht zur Teilrevision der Nutzungsplanung geht davon aus, dass die Einzonung des Landwirtschaftslandes eine Genehmigungsvoraussetzung für den Quartierplan darstelle. In der Rekursantwort ging auch die Baudirektion davon aus, dass (erst) mit der infrage stehenden Einzonung einer Kleinstfläche von der Landwirtschafts- in die Wohnzone eine Erschliessung im Sinn des Quartierplans O möglich sei. Eine Landumlegung kann aber auch vor oder nach der Nutzungsplanung und getrennt von dieser erfolgen. Die Koordinationsvorschriften von Art. 25 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) verpflichten nicht zwingend zu einer Koordination der beiden Verfahren, wenngleich es in aller Regel üblich ist, dass die grundlegenden Planungsentscheide als Teil einer übergeordneten Planungsstufe vor der Durchführung der

Landumlegung erfolgen (Eloi Jeannerat, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 20 Rz. 56). Demnach bedarf es keiner Sistierung des Einzonungsverfahrens, um den Quartierplan-Genehmigungsentscheid abzuwarten. 1.3.6 Die Beschwerdeführerin beanstandet schliesslich, die infrage stehende Einzonung sei durch falsche Behauptungen eines Grundeigentümers ausgelöst worden. Ihre Vorbringen, wonach falsche Behauptungen von den Behörden nicht überprüft worden, im Gegenteil sogar noch für diese Einzonung verwendet worden seien, seien nicht gehört worden. Das mit vielen Ungereimtheiten zustande gekommene Verfahren müsse bei einer allfälligen Sistierung unter Beizug des Ombudsmannes als Mediator bereinigt werden. Nachdem eine Sistierung vorliegend nicht infrage kommt, bedarf es jedoch keiner Aufarbeitung der Teilrevision der Nutzungsplanung unter Beizug des Ombudsmannes. Ob das Baurekursgericht – wie von der Beschwerdeführerin sinngemäss gerügt – das rechtliche Gehör verletzt hat, indem es auf den Vorwurf, die Einzonung sei durch falsche Behauptungen in Gang gesetzt worden, nicht eingegangen sei, kann dahingestellt bleiben, ist der vorinstanzliche Entscheid doch ohnehin, wie noch zu zeigen ist, aufzuheben. Was die sinngemässe Rüge der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung betrifft, kann auf E. 2 verwiesen werden. 2. Die Vorinstanz begründete ihren Nichteintretensentscheid einerseits damit, dass die Beschwerdeführerin durch die Einzonung 9 m<sup>2</sup> Bauland gewinne, was zwar bloss eine Kleinstfläche sei, dennoch einen gewissen Mehrwert bedeute. Eine Beschwer sei durch die blossen Einzonung damit nicht erkennbar. Andererseits bringe die Beschwerdeführerin keine Gründe gegen die Einzonung als solche vor, sondern beanstande detailliert das Quartierplanverfahren, das jedoch nicht Streitgegenstand des Rekursverfahrens bilde. Ihre Rügen könnten deshalb nicht geprüft werden. Insofern geht die Vorinstanz von einer ungenügenden Begründung des Rekurses aus. Beides trifft nicht zu. 2.1 Nach § 338a PBG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung bzw. den angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren bzw. dessen Aufhebung oder Änderung hat. 2.2 Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Bei der strassenmässigen Erschliessung ist in der Regel jene Variante zu bevorzugen, welche die Sicherheit der Strassenbenutzerinnen und -benutzer am besten gewährleistet. Ferner muss die Erschliessung die Interessen der Betroffenen berücksichtigen und die geltenden Vorschriften beachten, insbesondere den raumplanerischen Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 75 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV]). Strassen zur Erschliessung von Grundstücken in der Bauzone müssen daher – Ausnahmefälle vorbehalten – über das bestehende Siedlungsgebiet führen und dürfen grundsätzlich kein Land ausserhalb der Bauzone beanspruchen. Vorstellbar ist allerdings, dass sich ein kürzerer neuer Weg, der den Boden nur geringfügig beansprucht, als besser erweist (Jeannerat, Praxiskommentar RPG, Art. 19 N. 56). Die Nutzungspläne müssen aber eine Landumlegung erfordern (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 20 N. 9). 2.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Kleinbauzonen im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinstbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle

Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, sofern sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht und einem planerischen Bedürfnis entspricht (BGE 124 II 391 E. 3a S. 395; 119 Ia 300 E. 3b S. 303; 116 Ia 339 E. 4 S. 343; BGr, 26. April 2006, 1A.271/2005, E. 3.1; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 1173). Das ist der Fall, wenn die betreffende Parzelle direkt an den eingezonten Siedlungsteil angrenzt oder eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets darstellt und somit nicht eine (isolierte) Kleinstbauzone, sondern eine Erweiterung des Siedlungsgebiets vorliegt (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 246). Die Beschwerdegegnerin 2 war der Meinung, einzelfallweise dürfe eine Kleinstfläche von 11 m<sup>2</sup> zur Optimierung der Nutzung bestehender Bauzonen, die nicht der Bereitstellung von neuem Wohnraum oder der Ansiedlung von Arbeitsplätzen auf nicht eingezontem Land diene, eingezont werden, insbesondere wegen der deutlich besseren landschaftlichen Einordnung der Ausweichstelle. 2.4 Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, war die Erstellung einer Ausweichstelle ursprünglich in der Bauzone zulasten der Parzelle Kat.-Nr. 07 vorgesehen. Allerdings liess die Beschwerdegegnerin 1 den am Quartierplan O Beteiligten ein Schreiben vom 27. Januar 2014 zukommen, wonach weitere Optimierungen des Quartierplans vorgenommen werden sollten. Anscheinend hatte sie dem Eigentümer von Kat.-Nr. 07 schon im Dezember 2013 die Zusicherung gegeben, dass sein Land nicht für die vorgesehene Ausweichstelle ("Variante Nord") beansprucht würde. Aus den Akten geht nicht hervor, worauf sie sich dafür stützte; insbesondere fehlt auch eine sachlich vertretbare Interessenabwägung (vorn E. 2.2). Danach wurde im Quartierplanverfahren nur noch die "Variante Süd" verfolgt. Angesichts dessen, dass Strassen zur Erschliessung von Grundstücken in der Bauzone grundsätzlich nur Land in der Bauzone beanspruchen dürfen (vorn E. 2.1), ergab sich jedenfalls kein Zwang, im Voraus von einem Ausnahmefall auszugehen und die Parzelle Kat.-Nr. 07 von der Erschliessung auszunehmen. 2.5 Allerdings kam der Hochbauausschuss der Beschwerdegegnerin 1 gemäss Protokoll vom 17. März 2015 zum Schluss, der Schnitt durch die Ausweichstelle ("Variante Nord") zeige, dass bei hangseitiger Verbreiterung der Strasse eine neue Stützmauer in der Höhe von ca. 1,50 m nötig würde, was – soweit ersichtlich – im Technischen Bericht zum Quartierplan vom 4. Januar 2016, im Erläuternden Bericht vom 28. Juni 2017 und in der Vernehmlassung des Amtes für Raumentwicklung vom 3. Januar 2018 zum Rekurs jeweils ungeprüft übernommen und an der Gemeindeversammlung vom 12. Juni 2017 auch erwähnt wurde. Mit dem Hinweis auf die massgebenden Querprofile ist die Notwendigkeit einer Stützmauer jedoch nicht genügend dargetan. Ebenso wenig wurde die Notwendigkeit für die Erstellung einer Kleinstbauzone (vorn E. 2.2) dargelegt; dass eine solche unter bestimmten Voraussetzungen möglich wäre, ändert daran nichts. 2.6 Nach dem Gesagten erscheint die Beschwerdeführerin zum Rekurs legitimiert, ist sie durch die Anordnung (Einzonung) doch berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse i. S. v. § 21 Abs. 1 VRG. Dass es ihr an der Beschwer mangle, weil die Einzonung einen gewissen Mehrwert bedeute und weil sie keine Gründe vorgebracht habe, die gegen die Einzonung sprächen, kann nicht gesagt werden (dazu sogleich E. 3). Kommt hinzu, dass die Kriterien der materiellen Beschwer weder mit dem geltend gemachten Beschwerdegrund noch mit den vorgebrachten Rügen zusammenhängen (Bertschi, § 21 N. 18, 55 und 57).

#### **E. 4.1**

Demnach hätte die Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführerin eintreten müssen. Die Beschwerde ist insofern gutzuheissen und der Entscheid des Baurekursgerichts vom

9. Mai 2018 aufzuheben. Dem Verwaltungsgericht ist es dagegen mangels vollständig erhobenen Sachverhalts (vorn E. 2.3, 2.4, 3.2) verwehrt, die von der Beschwerdeführerin gestellten Anträge auch materiell zu beurteilen. Diesbezüglich ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, um die notwendigen Abklärungen und eine sachlich vertretbare Interessenabwägung betreffend Notwendigkeit der Einzonung von Nichtbauzonenland für eine Ausweichstelle an der N-Strasse vorzunehmen und neu darüber zu entscheiden.

#### **E. 4.2**

Praxismässig entspricht eine Rückweisung bei offenem Ausgang des Verfahrens einem vollen Obsiegen (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2 mit Hinweisen; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 5). Ein teilweises Obsiegen läge dann vor, wenn auch nach der vorzunehmenden Neuurteilung das ursprüngliche Begehren der Beschwerdeführerin höchstens teilweise gutgeheissen werden könnte (BGr, 1. Juli 2015, 1C\_597/2014, E. 6.1; BGr, 16. Februar 2016, 2C\_809/2015, E. 6.3), was vorliegend nicht zutrifft; vielmehr erscheint der Ausgang des Verfahrens als offen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdegegnerinnen je zur Hälfte zu auferlegen (§ 65a Abs. 2 VRG). Entsprechend wird der sinngemäss gestellte Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ("Auf eine Kostenfolge ist zu verzichten") gegenstandslos. Mangels eines entsprechenden Antrags ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 4.3**

Der vorliegende Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar (BGE 133 II 409 E. 1.2). Solche sind nach Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) vor Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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