

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00615 vom 23. Januar 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00615

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00615 du 23 janvier 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00615 del 23 gennaio 2020

Regeste

Quartierplan | Quartierplan. [Aufhebung von in einem Quartierplan von 1975 angeordneten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen betreffend Ausnutzung bzw. zulässige Bruttogeschossfläche mangels gesetzlicher Grundlage.] Die Rechtmässigkeit des streitbetroffenen Stadtratsbeschlusses richtet sich nach dem heute geltenden Recht (E. 3.1). Die Regelung der Landeinteilung nach § 126 Abs. 1 PBG bedeutet nicht, dass der Quartierplan auch die bauliche Dichte ordnen darf. Besteht das Bedürfnis, eine von der Bau- und Zonenordnung als Rahmennutzungsplan abweichende Regelung aufzustellen, sind hierzu andere Instrumente der Sondernutzungsplanung (Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne) vorhanden. Soweit solche Regeln – wie hier – fehlen, richtet sich die zulässige bauliche Dichte nach der kommunalen Bau- und Zonenordnung (E. 5.1). Die Regelung der baulichen Dichte mittels primärer Bauvorschriften (horizontale und vertikale Ausdehnung der Gebäude) und Nutzungsziffern ist sowohl planungsrechtlicher als auch baupolizeilicher Natur. Eine Neuordnung der baulichen Dichte wurde daher vom entsprechenden Vorbehalt im Quartierplan-Festsetzungsbeschluss erfasst. Dafür spricht auch, dass damals die grundlegende Neuordnung des kantonalen Planungs- und Baurechts und eine umfassende Überarbeitung der kommunalen Bau- und Zonenordnung unmittelbar bevorstanden und sich in Gestalt des späteren Raumplanungsgesetzes ein übergeordnetes Rahmengesetz in Vorbereitung befand (E. 5.2). Das Prinzip des Vertrauensschutzes steht einer Änderung des geltenden Rechts grundsätzlich nicht entgegen (E. 5.4). Der Beschwerdegegner verzichtete zu Recht darauf, ein Verfahren betreffend Revision des Quartierplans einzuleiten (E. 5.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00615 Urteil der 3. Kammer vom 23. Januar 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Hochbaudepartement, Beschwerdegegner, betreffend Quartierplan, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat von Zürich setzte am 11. Juni 1975 den amtlichen Quartierplan Nr. 01 "C" fest. In Dispositiv Ziffer 6 lit. c des Festsetzungsbeschlusses ordnete er zulasten von verschiedenen Grundstücken an, dass folgende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung anzumerken sei: "Bei Überbauung des Grundstückes Kat.-Nr. ... darf die Ausnutzung die Bruttogeschossfläche von ... m² nicht überschreiten." Hinsichtlich der jeweils massgebenden Flächen wurde auf die Erwägungen verwiesen. Die Durchführung eines amtlichen Verfahrens war nötig geworden, nachdem ein vorgängig aufgestellter privater

Quartierplan, der die Zuteilung der Bruttogeschossflächen auf die einzelnen Parzellen vorgesehen hatte, nicht die erforderliche Zustimmung aller beteiligten Grundeigentümer gefunden hatte. Mit Beschluss vom 10. Januar 2018 stellte der Stadtrat fest, "dass den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen betreffend Ausnutzung bzw. zulässige Bruttogeschossfläche gemäss STRB Nr. 1742/1975, Dispositiv-Ziff. 6c, die gesetzliche Grundlage fehlt". Dementsprechend verfügte er die ersatzlose Aufhebung von Dispositiv Ziffer 6 lit. c sowie die Löschung der entsprechenden Anmerkungen im Grundbuch. II. Den von A am 22. Februar 2018 erhobenen Rekurs, womit er die Aufhebung des Stadtratsbeschlusses vom 10. Januar 2018 beantragt hatte, wies das Baurekursgericht am 24. August 2018 ab, soweit es darauf eintrat. III. Mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht vom 24. September 2018 liess A den Rekursantrag erneuern und überdies eine Parteientschädigung verlangen. In seiner Vernehmlassung vom 12. Oktober 2018 schloss das Baurekursgericht auf Abweisung der Beschwerde. Denselben Antrag – unter Zusprechung einer Parteientschädigung – stellte der Stadtrat am 24. Oktober 2018. A nahm hierzu mit Eingabe vom 6. November 2018 Stellung und hielt an seinen Anträgen fest. Der Stadtrat verzichtete am 19. November 2018 auf eine weitere Stellungnahme. Auf die Erwägungen des Rekursentscheids und die Parteivorbringen wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Urteilsgründen zurückgekommen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 03 im Quartierplanperimeter und damit nach § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 PBG zu Rekurs und Beschwerde legitimiert (VGr, 27. Juni 2019, VB.2018.00515, E. 1.2; BGr, 6. Dezember 2013, 1C_598/2013, E. 1.2). Dies gilt ungeachtet dessen, dass er durch den angefochtenen Stadtratsbeschluss nicht unmittelbar in der Nutzung der genannten Parzelle eingeschränkt wird. Indessen hat er ein schutzwürdiges Interesse daran, sich gegen eine dichtere Überbauung der Nachbargrundstücke, insbesondere der bislang unüberbauten Kat.-Nr. 03 zu wehren. 2. Im Streit liegt einzig die Frage, ob der Beschwerdegegner mit dem angefochtenen Beschluss vom 10. Januar 2018 die Bestimmung von Dispositiv Ziffer 6 lit. c seines Beschlusses vom 11. Juni 1975 betreffend Festsetzung des amtlichen Quartierplans Nr. 01 "C" zu Recht aufgehoben hat oder nicht.

E. 3.1

Massgebenden Zeitpunkt in Bezug auf die Sach- und Rechtslage bildet nach der Rechtsprechung grundsätzlich der Sachverhalt im Zeitpunkt des Rekursentscheids (VGr, 21. Juni 2018, VB.2016.00112, E. 6.3.2, auch zum Folgenden; Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 20a N. 4). Somit richtet sich die Rechtmässigkeit des streitbetroffenen Stadtratsbeschlusses vom 10. Januar 2018 nach dem heute geltenden Recht, insbesondere nach den Bestimmungen über den Quartierplan in den §§ 123 ff. PBG sowie nach der am 2. September 2000 in Kraft getretenen Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 (mit seitherigen Änderungen; BZO 2016), worauf die Vorinstanz denn auch zutreffenderweise abstellte.

E. 3.2

Der Quartierplan bezweckt die Überführung von Rohbauland (eingezontes Land) in fertiges Bauland. Damit aus Rohbauland baureifes Land wird, auf dem der Grundeigentümer

Anspruch auf eine Baubewilligung hat, ist neben der Groberschliessungsplanung für die grosse Mehrzahl der Parzellen noch die Planung der Feinerschliessung mittels Quartierplan erforderlich. Dieser hat die Formung überbaubarer Grundstücke, die eine zonengemässe Überbauung ermöglichen, die Planung der Feinerschliessung (Anschlüsse an Hauptsammelkanäle und -leitungen, Quartierstrassen) sowie den Bau der geplanten Feinerschliessungsanlagen zum Zweck (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Zürich 2019, Band 1, S. 237). Alle Grundstücke sollen so ohne Ausnahmegewilligungen und nachbarliche Zustimmung in einer den örtlichen Verhältnissen und der Bauzone angemessenen Weise überbaut werden können (§ 126 Abs. 1 PBG). Der Grundeigentümer soll zu baureifem Land gelangen (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 365). Der Quartierplan stellt somit einen Sondernutzungsplan dar, mit dem durch eine Verbindung von Massnahmen der Landumlegung und der Erschliessung eingezontes Land überbaubar gemacht und der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechend genutzt werden soll (VGr, 27. Juni 2019, VB.2018.00515, E. 2.1 [www.vgrzh.ch]).

E. 4.1

Das Baurekursgericht erwog, dass der Beschwerdegegner mit dem angefochtenen Beschluss nicht den Quartierplan revidiert, sondern nur die mit dem Inkrafttreten der revidierten Bau- und Zonenordnung geschaffene Rechtslage festgestellt habe. Danach bestimme sich die zulässige Ausnützung eines Grundstücks auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und § 49 Abs. 2 lit. a PBG ausschliesslich nach der kommunalen Bau- und Zonenordnung und bestehe für die Regelung in einem Quartierplan kein Raum mehr. Die Änderung von Bauvorschriften durch den Quartierplan bzw. die Schaffung einer von der Rahmennutzungsplanung abweichenden "Grundeigentümerbauordnung" sei unzulässig. Weil die Regelung im Quartierplan C bezüglich der Zuteilung der Bruttogeschossflächen durch die Ausnützungsvorschriften der Bau- und Zonenordnung abgelöst worden sei, habe der Beschwerdegegner dies im angefochtenen Beschluss zu Recht festgestellt und seien auch die Vorschriften über die Revision eines Quartierplans nicht verletzt. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten sei die 1975 im Quartierplan C festgelegte Ausnützungsbegrenzung dahingefallen. Denn der Beschwerdegegner habe im Quartierplan-Festsetzungsbeschluss vom 11. Juni 1975 mit Bezug auf die Festsetzung der Bruttogeschossflächen in Dispositiv Ziffer 3 lit. b festgehalten: "Vorbehalten bleiben ferner die im baupolizeilichen Bewilligungsverfahren erfolgende Prüfung der einzelnen Projekte auf ihre Übereinstimmung mit dem geltenden Baupolizeirecht. Ebenso bleiben vorbehalten künftige Rechtsänderungen, insbesondere solche, die durch das neue kantonale Planungs- und Baugesetz bedingt sind." Wie das Verwaltungsgericht im Entscheid VB.2014.00307 vom 16. April 2015, E. 9.2, festgehalten habe, handle es sich beim Ausnützungsmass um eine solche ausdrücklich vorbehaltene baupolizeiliche Vorschrift. Mithin seien die Ausnützungsbegrenzungen gemäss Quartierplan C nicht mehr anwendbar. Diese Änderung der Rechtslage missachte den Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht. Schliesslich habe der Beschwerdegegner das rechtliche Gehör der Rekurrenten nicht verletzt, indem er sie über die geplante Löschung der entsprechenden Anmerkungen im Grundbuch nur informiert, nicht aber angehört habe. Abgesehen davon, dass die Rüge erst in der Replik und damit verspätet erhoben worden sei, müsse sie auch materiell als unbegründet zurückgewiesen werden.

E. 4.2

Zur Begründung seines Rechtsmittels bringt der Beschwerdeführer vor, dass der im Quartierplan-Festsetzungsbeschluss vom 11. Juni 1975 aufgenommene Vorbehalt der "geltenden und künftigen baupolizeilichen Vorschriften" die Zuteilung der Bruttogeschossflächen nicht betreffe. Denn diese Regelung sei nicht baupolizeilicher, sondern planungsrechtlicher Natur. Auch der heute massgebende § 126 PBG schliesse die Festlegung von Ausnutzungsbeschränkungen nicht aus. Mit der Zuteilung der Bruttogeschossflächen hätten die Beteiligten eine auf Dauer ausgerichtete eigenständige, ortsverträgliche und daher von den planungsrechtlichen Vorschriften abweichende Regelung schaffen wollen. Es wäre sinnlos gewesen, einen Quartierplan auszuarbeiten, der unter dem Vorbehalt gestanden hätte, dass die Verteilung der Ausnutzung als wichtiger Bestandteil durch eine absehbare Rechtsänderung dahinfallen würde. Selbst wenn der Quartierplan heutigem Recht widersprechen sollte, wäre das Vertrauen der Beteiligten in ihre Ausnutzungsregelung zu schützen. Der angefochtene Stadtratsbeschluss widerspreche der bisherigen Praxis, die stets auf die Zuteilung der Bruttogeschossflächen gemäss Quartierplan abgestellt habe. Auch heute könne die auf der einzig noch unüberbauten Parzelle Kat.-Nr. 03 festgesetzte Bruttogeschossfläche von 22'738 m² realisiert werden. Es wäre stossend, wenn die genannte Regelung allein für dieses Grundstück ausser Kraft gesetzt würde. Ferner gehe es nicht an, dass sich der Beschwerdegegner über die vertraglichen Abmachungen zwischen den Grundeigentümern hinwegsetze. In verfahrensrechtlicher Hinsicht erfordere die Löschung der Anmerkung eine Aufhebung der Ausnutzungsbeschränkung im Quartierplanverfahren, was hier zu Unrecht unterblieben sei. Schliesslich lasse das Baurekursgericht ausser Acht, dass die Änderung der Ausnutzung erhebliche Folgen für das Quartier habe. Denn die bestehenden Bauten im Perimeter liessen sich nicht einfach verdichten. Im Übrigen müsste der Kostenverleger vom 5. Oktober 1978 geändert werden, weil die Aufwendungen für Erschliessung und Infrastruktur im Verhältnis zu den zugewiesenen Bruttogeschossflächen verlegt worden seien.

E. 5.1

Als materiellen Grundsatz bestimmt § 126 Abs. 1 PBG, dass das Quartierplangebiet so einzuteilen ist, dass alle Grundstücke ohne Ausnahmegewilligungen und nachbarliche Zustimmung in einer den örtlichen Verhältnissen und der Bauzone angemessenen Weise überbaut werden können. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bedeutet dies nicht, dass der Quartierplan auch die bauliche Dichte ordnen darf (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band 1, S. 239 und 242). Besteht das Bedürfnis, eine von der Bau- und Zonenordnung als Rahmennutzungsplan abweichende Regelung aufzustellen, stellt der Gesetzgeber hierzu andere Instrumente der Sondernutzungsplanung zur Verfügung, und zwar in der Form von Sonderbauvorschriften (§§ 79 ff. PBG) oder Gestaltungsplänen (§§ 83 ff. PBG). Soweit solche Regeln – wie hier – fehlen, richtet sich die zulässige bauliche Dichte nach der kommunalen Bau- und Zonenordnung (§§ 45 ff., insbesondere § 49 Abs. 2 lit. a PBG). Gemäss BZO 2016 liegt das Quartierplangebiet C teils in der Zone W3 und teils in der Zone W4, wo Art. 13 Abs. 1 BZO eine Ausnutzungsziffer von 90 % bzw. 120 % festsetzt.

E. 5.2

Die Regelung der baulichen Dichte mittels primärer Bauvorschriften (horizontale und vertikale Ausdehnung der Gebäude) und Nutzungsziffern ist sowohl planungsrechtlicher als auch baupolizeilicher Natur. Erstere wirkt sich im Verfahren der Richt- und

Nutzungsplanung aus, letztere in einem Baubewilligungsverfahren, bei dem das konkrete Baugesuch auf seine Übereinstimmung mit den massgebenden Vorschriften zu überprüfen ist. Daher geht die Auffassung des Beschwerdeführers fehl, dass eine Neuordnung der baulichen Dichte nicht vom entsprechenden Vorbehalt im Quartierplan-Festsetzungsbeschluss vom 11. Juni 1975 erfasst worden sei. Auch die Auslegung des Vorbehalts nach dessen Sinn und Zweck führt zur gleichen Lösung. Denn damals stand die grundlegende Neuordnung des kantonalen Planungs- und Baurechts mit dem Erlass des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 unmittelbar bevor und verlangten die Einführungsbestimmungen von §§ 342 ff. PBG eine umfassende Überarbeitung der kommunalen Bau- und Zonenordnung; zudem befand sich auf eidgenössischer Ebene nach dem Scheitern einer ersten Vorlage im Jahr 1976 in Gestalt des späteren Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 ein übergeordnetes Rahmengesetz in Vorbereitung. Unter diesen Umständen wäre es unverantwortlich gewesen, mit dem Quartierplan C die bauliche Dichte langfristig verbindlich festzuschreiben.

E. 5.3

Im Übrigen tritt diese Rechtslage unabhängig des genannten Vorbehalts schon aufgrund der Normenhierarchie ein. Wie in E. 5.1 gesagt, darf der neurechtliche Quartierplan gemäss §§ 123 ff. PBG die bauliche Dichte nicht regeln, sondern müsste dies mittels Sonderbauvorschriften oder eines Gestaltungsplans geschehen. Nachdem die Stadt Zürich ihre Bau- und Zonenordnung am 23. Oktober 1991 erlassen hatte und diese am 2. September 2000 in Kraft getreten war, fiel die Grundlage für die Zuteilung der Bruttogeschossflächen gemäss Quartierplan-Festsetzungsbeschluss vom 11. Juni 1975 dahin. Wenn der Beschwerdeführer und weitere Quartierplangenosser diese Rechtsfolge hätten bekämpfen wollen, hätte es an ihnen gelegen, im Rahmen der Nutzungsplanung entweder auf ein geringeres Ausnützungsmass im Bereich C oder auf den Erlass eines Gestaltungsplans mit der gleichen Zielrichtung hinzuwirken.

E. 5.4

Rechtssetzungsakte stellen in aller Regel keine Vertrauensgrundlage dar. Das Prinzip des Vertrauensschutzes steht daher einer Änderung des geltenden Rechts grundsätzlich nicht entgegen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 640). Das Gesagte gilt besonders ausgeprägt im Bereich der Raumplanung, weil Art. 9 Abs. 3 RPG die Kantone dazu anhält, die Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten; bei der Nutzungsplanung beläuft sich der Planungshorizont nach Art. 15 Abs. 1 RPG auf 15 Jahre. Unter diesen Umständen muss ein Grundeigentümer damit rechnen, dass sich die Normen von Bund, Kanton oder Gemeinde über die Nutzung eines Grundstücks vergleichsweise rasch ändern können. Dies galt nach dem Gesagten vorliegend im Jahr 1975 verstärkt.

E. 5.5

Mit dem angefochtenen Beschluss wurde der Quartierplan vom 11. Juni 1975 in seinem nach § 126 PBG heute zulässigen Regelungsumfang nicht geändert. Unter diesen Umständen hat der Beschwerdegegner zu Recht darauf verzichtet, ein Verfahren betreffend Revision des Quartierplans einzuleiten und sich darauf beschränkt, die streitbetroffene Zuteilung der Bruttogeschossflächen als aufgehoben zu erklären. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bestand daher auch kein Anlass zur Änderung des Kostenverlegers.

E. 5.6

Laut § 1 VRG sind öffentlichrechtliche Angelegenheiten von den Verwaltungsbehörden und vom Verwaltungsgericht zu entscheiden, während privatrechtliche Ansprüche vor den Zivilgerichten geltend zu machen sind. Sollte sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt stellen, dass mit der Vereinbarung von 1975 betreffend die maximale Bruttogeschossfläche eine Dienstbarkeit begründet oder eine anderweitige nachbarrechtliche Vereinbarung getroffen worden sei, hätte er diesen Anspruch auf dem Zivilweg zu verfolgen. Nach dem Gesagten haben die Vorinstanzen die Eigentumsbeschränkung betreffend Ausnutzung bzw. zulässige Bruttogeschossfläche gemäss Quartierplan-Festsetzungsbeschluss vom 11. Juni 1975 zu Recht als hinfällig erklärt. Kraft Art. 962 Abs. 2 Satz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 war der Beschwerdegegner unter diesen Umständen verpflichtet, die Löschung der Anmerkung im Grundbuch zu veranlassen. Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde.

E. 6

Bei diesem Prozessausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und steht ihm von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Eine solche muss aber auch dem obsiegenden Beschwerdegegner versagt bleiben, dessen Bemühungen sich ausschliesslich darauf beschränkt haben, den angefochtenen Beschluss zu verteidigen, was keinen aussergewöhnlichen (und damit keinen entschädigungspflichtigen) Aufwand erforderte (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51).

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