

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00355 vom 9. Juli 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00355

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00355 du 9 juillet 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00355 del 9 luglio 2020

Regeste

Quartierplan | [Die fragliche Fläche wurde 1957 zum Ausbau zu einer Fahrbahn und einem Trottoir abgetreten. Die Strasse wurde allerdings nie im damals beabsichtigten Ausmass ausgebaut, weshalb im Rahmen des Quartierplanverfahrens streitig ist, ob ein Rückforderungsanspruch nach § 58 AbtrG besteht oder ob die Fläche im Quartierplanverfahren rechnerisch als aufzuhebende öffentliche Strasse ohne Begründung eines Anspruchs auf Neuzuteilung eines Baugrundstücks der Quartierplanmasse zuzuteilen ist]. In quartierplanrechtlichen Streitigkeiten, in deren Rahmen sich die enteignungsrechtliche Frage nach der Rückübertragung des Eigentums an Landflächen stellt, ist der Rechtsschutz im Anfechtungs- und nicht im Klageverfahren zu gewährleisten. Dabei hat das Verwaltungsgericht die abtretungsrechtlichen Fragen frei zu prüfen (E. 2.1). Qualifikation der fraglichen Fläche als aufzuhebende öffentliche Strasse (E. 5.3.2). In der bisherigen Verwendung der streitigen Fläche (als öffentliche Fahrzeugabstellplätze) ist unter den gegebenen Umständen keine Nichtnutzung oder Zweckentfremdung zu sehen, die einen Rückforderungsanspruch nach § 58 AbtrG begründen könnte (E. 5.3.4 f.). Aber auch wenn eine Nichtnutzung oder Zweckentfremdung vorläge, wäre der Rückforderungsanspruch grundsätzlich verjährt. Die Verjährungseinrede kann dabei auch von anderen Quartierplangenossen vorgebracht werden (E. 5.4). Auch wenn hinreichende Gründe für eine allfällige Nichtnutzung vorgebracht werden könnten, käme als hinreichender Grund nur der Aufschub des Quartierplanverfahrens infrage; der Einbezug des Lands in die Quartierplanmasse kann jedoch nicht als Nichtnutzung oder Zweckentfremdung bezeichnet werden (E. 5.5). Keine Verletzung der Eigentumsgarantie durch dieses Vorgehen, da kein relevanter Schaden ersichtlich ist (E. 6). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

G, 4. H, 3–4 vertreten durch RA I, Mitbeteiligte, betreffend Quartierplan, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 4. Juli 2018 setzte der Stadtrat K den amtlichen Quartierplan J unter Verweisung auf die Quartierplanakten vom 1. Juni 2018 fest. In die Quartierplanbestimmungen wurde die Rückübertragung von Landflächen der im öffentlichen Eigentum der Stadt K stehenden M-Strasse an die Eigentümerschaft der Parzellen Kat.-Nr. 03 (C) und 04 (B und A) aufgenommen. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte den Quartierplan mit Verfügung vom 15. Oktober 2018. A. Am 5. Dezember 2018 (Datum des Poststempels) reichte der Verein E, Eigentümer des ebenfalls zum Quartierplangebiet gehörenden Grundstücks Kat.-Nr. 05, beim Baurekursgericht Rekurs gegen die Festsetzung und die Genehmigung des Quartierplans ein. Er beantragte, der angefochtene Stadtratsbeschluss sei insoweit aufzuheben, als er die genannte

Rückübertragung vorsehe, und es sei die Quartierplanbehörde anzuweisen, die betreffenden Flächen der Quartierplanmasse ohne Begründung eines Anspruchs auf Neuzuteilung eines Baugrundstücks zuzuteilen. B. Ebenfalls am 5. Dezember 2018 (Datum des Poststempels) erhob der Verein E Klage beim Verwaltungsgericht gegen die Stadt K sowie C, B und A mit dem Hauptantrag, die im Quartierplan J vorgesehene Rückübertragung der genannten Landflächen aufzuheben, und dem Eventualantrag, es sei festzustellen, dass C sowie B und A kein solcher Rückforderungsanspruch zustehe. Das Verwaltungsgericht rubrizierte dieses Verfahren unter der Geschäftsnummer VK.2018.00006. C. Das Baurekursgericht bezog mit Präsidialverfügung vom 8. Februar 2019 G und H als Mitbeteiligte in das Verfahren ein. Mit Entscheid vom 26. April 2019 hiess es den Rekurs gut. II. Am 28. Mai 2019 erhoben A und B sowie C gegen diesen Entscheid Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben und der Stadtratsbeschluss vom 4. Juli 2018 sowie die Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 15. Oktober 2018 seien in allen Teilen zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich 7,7 % Mehrwertsteuer) für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zulasten des Vereins E. Das Baurekursgericht beantragte in seiner Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde. Inhaltlich setzte es sich unter anderem mit der Rüge auseinander, das Dispositiv des angefochtenen Rekursentscheids sei fehlerhaft, und äusserte sich zum Gehalt des Dispositivs. Der Verein E beantragte in seiner Beschwerdeantwort Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Der Stadtrat K und die Baudirektion Kanton Zürich (Mitbeteiligte 1 und 2) verzichteten auf eine Stellungnahme. G und H (Mitbeteiligte 3 und 4) liessen sich nicht vernehmen. In Replik, Duplik und Triplik hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Mit Schreiben vom 20. November 2019 teilte der Verein E den Verzicht auf eine Quadruplik mit. Das Klageverfahren VK.2018.00006 wird mit Beschluss vom heutigen Tag durch Nichteintreten erledigt. 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, LS 175.2) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführenden werden durch den angefochtenen Entscheid als Eigentümer sowie als Quartierplangenossen berührt und in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen, womit sie nach § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) zur Beschwerde legitimiert sind. 1.2 Nach § 41 Abs. 3 VRG gilt § 19a VRG im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sinngemäss. Gemäss § 19a Abs. 1 VRG sind Anordnungen anfechtbar, die das Verfahren abschliessen, also Endentscheide. § 19a Abs. 2 VRG erklärt in Bezug auf die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden sinngemäss Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) für anwendbar. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz liegt kein Rückweisungs-, sondern ein Endentscheid vor, weil der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der rechnerischen Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 65 mit Hinweisen): Die streitigen Rechtsfragen – die Zulässigkeit der Rückübertragung, die Festsetzung des Altbestands und die rechnerische Behandlung der fraglichen Fläche im Quartierplanverfahren – wurden beantwortet. Der Mitbeteiligte 1 hat infolge der Rückweisung nur noch die Abtretungen sowie die Mehr- und Minderzuteilungen anzupassen und den Kostenverteiler neu festzulegen; diese Festlegungen ergeben sich aber aus den bereits rechtskräftigen Parametern des

Quartierplans und aus dem angefochtenen Entscheid, sodass dem Mitbeteiligten 1 keinerlei Ermessensspielraum verbleibt. Demnach liegt eine Anordnung im Sinn von § 19a Abs. 1 VRG vor, deren Anfechtbarkeit nicht von den Voraussetzungen gemäss § 19a Abs. 2 VRG abhängt. 1.3 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführenden bestreiten die Zuständigkeit der Vorinstanz. Sie begründen dies zum einen sinngemäss damit, dass die Rückübertragung eines abgetretenen Rechts im Sinn der §§ 58–60 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879 (Abtretungsgesetz [AbtrG], LS 781) streitig sei, worüber nach § 61 AbtrG (in Verbindung mit § 81 lit. c VRG) das Verwaltungsgericht im Klageverfahren zu entscheiden habe. Zum andern machen sie geltend, dass die Vorinstanz infolge der Rechtshängigkeit der dem Verwaltungsgericht eingereichten Klage nicht auf den Rekurs hätte eintreten dürfen. 2.1 Zunächst ist zu prüfen, ob § 61 AbtrG die Zuständigkeit der Vorinstanz ausschliesst. 2.1.1 Die Beschwerdeführenden brachten die Forderung nach Rückübertragung von Landflächen im Rahmen des Quartierplanverfahrens als Begehren im Sinn von § 155 Abs. 3 PBG vor (Quartierplan J, Technischer Bericht, Anhang B, S. 2 f.). Der Mitbeteiligte 1 berücksichtigte das Begehren und regelte die Rückübertragung der Flächen von insgesamt 241 m² in den Bestimmungen des Quartierplans, wobei er die Anwendung von § 58 Abs. 1 lit. a AbtrG aus der im Quartierplan vorgesehenen Strassenerschliessung ableitete. Der Beschwerdegegner beantragte mit dem Rekurs gegen die Festsetzung und Genehmigung des Quartierplans, die Rückübertragung der Flächen an die Beschwerdeführenden aufzuheben und die betreffenden Flächen stattdessen der Quartierplanmasse als aufzuhebende öffentliche Strassen ohne Anspruch auf Neuzuteilung zuzuteilen (§ 138 Abs. 1 und § 139 Abs. 3 PBG). Der ersterwähnte Antrag entspricht dem Hauptantrag im Klageverfahren. Der Beschwerdegegner wandte sich damit gegen die Festlegung des Altbestands im Quartierplan; er bezweckte, eine Mehrbelastung abzuwenden, die sich daraus ergab, dass das betreffende Land von Privaten und nicht als Strassenfläche vom Gemeinwesen in die Quartierplanmasse eingebracht wurde. Entsprechend ist die vorliegende Streitigkeit als quartierplanrechtliche Angelegenheit aufzufassen, in deren Rahmen sich die Frage einer Rückübertragung von Landflächen im Sinn von § 58 AbtrG stellt. Dabei sind die quartierplanrechtlichen und die enteignungsrechtlichen Fragen miteinander verflochten, wie die Vorinstanz zu Recht bemerkt und wie sich auch aus den Erwägungen des vorliegenden Urteils ergibt. Ihre Behandlung in verschiedenen Verfahren ist daher nicht praktikabel. Als ungeeignet erweist sich insbesondere die vom Beschwerdegegner im Klageverfahren vorgebrachte Lösung, den Rechtsweg von der Anwendbarkeit der §§ 58 ff. AbtrG abhängig zu machen, weil dann für die Beantwortung der Zuständigkeitsfrage eine materielle Prüfung vorzunehmen wäre. 2.1.2 Für die Gewährung des Rechtsschutzes im Anfechtungsverfahren spricht, dass die Festsetzung des Quartierplans eine rekursfähige Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG darstellt. Anordnungen, die in Anwendung des Planungs- und Baugesetzes ergehen, sind – soweit es sich nicht um Akte des Regierungsrats handelt – mit Rekurs beim Baurekursgericht anzufechten (§ 329 PBG). Sodann ist die Behandlung einer enteignungsrechtlichen Frage durch das Baurekursgericht mit der Rechtsmittelordnung des Planungs- und Baugesetzes vereinbar. Zwar weist das Gesetz Entschädigungsbegehren im Zusammenhang mit bau- und planungsrechtlichen Akten durchwegs den Schätzungskommissionen zur Behandlung zu. Doch gilt der Grundsatz, dass das Baurekursgericht nicht über die vermögensrechtlichen Folgen solcher Akte entscheiden sollte, gegenüber Anordnungen im Quartierplanverfahren nicht (VGr, 21. April 2005,

VB.2005.00015, E. 6.2 = RB 2005 Nr. 3 = BEZ 2005 Nr. 29; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19b N. 82 mit weiterem Hinweis). 2.1.3 Ein weiterer Gesichtspunkt, der für das Anfechtungsverfahren spricht, ist das Verhältnis zwischen Anfechtungs- und Klageverfahren im zürcherischen Recht. Gemäss Art. 77 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 hat der Gesetzgeber zur Geltendmachung öffentlich-rechtlicher Ansprüche nur in besonderen Fällen das Klageverfahren vorzusehen. § 81 VRG beschränkt das Klageverfahren auf drei Fallgruppen: auf Streitigkeiten, über die nicht mit Verfügung entschieden werden kann (lit. a), auf Streitigkeiten über verwaltungsrechtliche Verträge unter Ausklammerung des öffentlichen Personalrechts (lit. b) sowie auf Streitigkeiten, für die es durch ein anderes Gesetz vorgeschrieben wird (lit. c). Der Gesetzgeber wollte das Klageverfahren auf die Fälle beschränken, in denen das Anfechtungsverfahren nicht möglich ist oder zu keinem befriedigenden Resultat führt. Damit soll auch die Spaltung des Rechtswegs verhindert werden (vgl. Tobias Jaag, Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 81–86 N. 8; Weisung des Regierungsrats vom 29. April 2009 zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABI 2009, 801 ff., 914 f. [im Folgenden: Weisung]). Zwar ist die Zuständigkeit gemäss § 61 AbtrG, einem Anwendungsfall von § 81 lit. c VRG, nicht infrage zu stellen; der Gesetzgeber hat sie bei der jüngsten umfassenden Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ausdrücklich beibehalten, wie die Beschwerdeführenden grundsätzlich zutreffend geltend machen. Daraus kann jedoch nichts für die Lösung von Abgrenzungs- und Koordinationsfragen abgeleitet werden, wie sie sich im vorliegenden Fall stellen. Hierzu sind vielmehr die genannten Grundsätze zu beachten; dies gilt jedenfalls deshalb, weil es sich bei § 61 AbtrG in der Substanz um eine 140-jährige Bestimmung handelt (OS 20, 114, 126), die in der Weisung (ABI 2009, 923) als materiell fragwürdig bezeichnet wird und möglichst in das heutige System der Verwaltungsrechtspflege einzupassen ist. Vorliegend ist eine Gabelung des Rechtswegs unpraktikabel, und der Rechtsschutz kann einheitlich im Anfechtungsverfahren gegen die Quartierplanfestsetzung bzw. ■genehmigung geleistet werden. Insbesondere ist die Anrufung des Verwaltungsgerichts mit Beschwerde gegen den Entscheid des Baurekursgerichts gesichert.

2.1.4

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