



G.-Nr. R1S.2013.05020
BRGE I Nr. 0184/2013

Entscheid vom 13. Dezember 2013

Mitwirkende **Abteilungspräsident Felix Hess, Baurichter Walter Baumann, Baurichter Ulrich Weiss, Gerichtsschreiber Roland Blaser**

in Sachen **Rekurrenten**
1. N. B., [....]
2. H. R., [....]

gegen **Rekursgegner**
Stadtrat von Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich

betreffend **Stadtratsbeschluss vom 19. Dezember 2012; Festsetzung des Quartierplans X,**

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 19. Dezember 2012 setzte der Stadtrat von Zürich den amtlichen Quartierplan X fest. Die Publikation im Amtsblatt des Kantons Zürich erfolgte am 18. Januar 2013.

B.

Dagegen rekurrten N. B. und H. R. mit gemeinsamer Eingabe vom 16. Februar 2013 binnen gesetzlicher Frist an das Baurekursgericht und beantragten:

- "1. Das Eigentum und Miteigentum der S.-Strasse muss gemäss geltendem Recht und unter Berücksichtigung der aktuellen Eigentumsverhältnisse gemäss Grundbuch gewahrt werden. Einzelne Miteigentümer dürfen nicht durch vereinfachte rechnerische Verfahren faktisch benachteiligt werden.
2. Die Wertigkeit der S.-Strasse muss gemäss Grundbuch angewendet werden. Es müssen rechnerisch geeignete Verfahren angewendet werden, welche nicht einzelne Eigentümer bevorteilen oder benachteiligen. Die Anwendung eines gewichteten Mittelwertes für den Landwert der S.-Strasse (Kat.-Nrn. XY0001 und XY0002), wie oben erläutert, erachten wir als ein geeignetes Mittel und beantragten diese Anwendung.
3. Die Ausgleichszahlungen zwischen den Eigentümern der S.-Strasse seien als hinfällig zu erklären.
4. An der vorliegenden Festsetzung des Amtlichen Quartiersplans X seien die entsprechenden Korrekturen zu veranlassen."

C.

Mit Verfügungen vom 19. Februar bzw. 6. März 2013 wurde der Eingang des Rekurses vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

In ihrer Rekursantwort vom 14. März 2013 beantragte die Vorinstanz bezüglich H. R. Nichteintreten und hinsichtlich N. B. Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden. Mit Eingabe vom 28. März 2013 liess sich die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich als Quartierplangenossin vernehmen und beantragte ebenfalls

die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu-
lasten der Rekurrierenden.

E.

Die Replik der Rekurrierenden erging am 4. April 2013. In der Eingabe vom
12. April 2013 hielt die Vorinstanz an ihren Anträgen und Ausführungen in
der Rekursantwort fest und verzichtete im Übrigen auf eine Duplik.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidrelevant, in den
nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.1.

Die Rekurrierenden sind als Eigentümer der Quartierplangrundstücke Kat.-
Nrn. XY0080 und XY0090 vom angefochtenen Beschluss mehr als irgend-
welche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen.
Einwände gegen einen Quartierplan können, was die nachfolgenden Erwä-
gungen zeigen werden, allerdings nicht jederzeit erhoben werden.

1.2.

Nach rechtskräftiger Verfahrenseinleitung erstellt der Gemeinderat einen
Entwurf des Quartierplans, der an einer ersten Grundeigentümerversamm-
lung erläutert wird (§§ 151 f. des Planungs- und Baugesetzes; [PBG]). Die
Grundeigentümer bzw. die anderweitig an den betroffenen Grundstücken
Berechtigten können anlässlich dieser Verhandlung Wünsche und Anre-
gungen vorbringen oder solche innert 30 Tagen schriftlich nachreichen
(§ 152 Abs. 3 PBG). Innert sechs Monaten nach Ablauf der Frist zur schrift-
lichen Stellungnahme ist eine Bereinigung der Einwendungen anzustreben
und der Entwurf zu überarbeiten (§ 153 PBG). Danach wird der überarbei-
tete Entwurf während 30 Tagen für die Beteiligten aufgelegt; gleichzeitig
werden diese zu einer zweiten Versammlung eingeladen, die innert weite-

ren 30 Tagen durchzuführen ist. Auflage und Einladung sind den Beteiligten schriftlich mitzuteilen (§ 154 PBG).

Innert der Auflagefrist vor der zweiten Grundeigentümerversammlung können die Quartierplanbeteiligten gemäss § 155 Abs. 1 PBG Begehren stellen "a) zu den Grundlagen der Erschliessungen sowie zu gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen; b) auf Entlassung aus dem Verfahren; c) um eine andere Neuzuteilung; d) auf Zurückweisung von Ersatzland eines Gemeinwesens ausserhalb des Quartierplangebiets". Begehren gemäss lit. a können sich etwa beziehen auf die Art, Zahl, Führung oder Dimensionierung der Quartiererschliessung, auf die Aufnahme zusätzlicher Erschliessungen, Ausstattungen oder Ausrüstungen oder auf deren Weglassung. Nur wenn der betroffene Grundeigentümer in dieser Phase Begehren stellt, wird er später im Rechtsmittelverfahren mit eben diesen Einwänden überhaupt angehört (§ 155 Abs. 4 PBG; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, Seite 183).

Später sind Begehren gemäss § 155 Abs. 1 lit. a-d PBG grundsätzlich nicht mehr möglich. Sie sind einzig dann zulässig, wenn der Nachweis erbracht wird, dass sie auch bei Anwendung der erforderlichen Sorgfalt nicht fristgerecht hätten vorgebracht werden können (§ 155 Abs. 2 PBG). Andere Begehren können spätestens auch noch in der zweiten Versammlung vorgebracht werden (§ 155 Abs. 3 PBG). Wer seine Begehren nicht rechtzeitig stellt, ist folglich im Rekursverfahren ausgeschlossen (§ 155 Abs. 4 PBG).

1.3.

Den Verfahrensakten – insbesondere den Protokollen der ersten und zweiten Grundeigentümerversammlung (act. 9.1.1 und 9.2.1) – ist zu entnehmen, dass der Rekurrent N. B. seine im vorliegenden Rechtsmittelverfahren strittigen Begehren schon damals und damit rechtzeitig vorgebracht hat.

H. R. hat dies hingegen unterlassen. Seine [...] anlässlich der ersten Grundeigentümerversammlung geäusserten Einwände betrafen im Wesentlichen das Konzept der verkehrsmässigen Erschliessung, jedoch in keiner Weise die hier strittigen Rügen. Es sind keine Gründe ersichtlich und werden auch rekurrentischerseits nicht vorgebracht, weshalb die vorliegend strittigen Begehren damals nicht hätten rechtzeitig gestellt werden können. Auf den Rekurs von H. R. ist folglich nicht einzutreten.

N. B. ist aufgrund der nachstehend unter Ziffer 2.1 zusammengefassten Rügen gemäss § 338a Abs. 1 PBG rechtsmittellegitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf seinen Rekurs einzutreten.

2.1.

N. B. argumentiert zur Rekursbegründung im Wesentlichen, der Quartierplan X führe bei der vorgesehenen anteilmässigen Rückzuteilung der Strasse S., welche bisher als Parzellen Kat.-Nrn. XY0001 und XY0002 im Miteigentum der verkehrsmässig erschlossenen Anstösser gestanden hätten (Anteil von jeweils 1/20) und mit dem Quartierplan faktisch enteignet würden, vor allem deshalb zu einer erheblichen Benachteiligung und Verletzung der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie, weil der Quartierplan den Strassenflächen je nach Lage unterschiedliche Landwerte zuweise. Daraus resultiere auf der gesamten Länge der Strasse S. ein individuelles Preisklassengefälle, womit unsinnigerweise Ausgleichszahlungen notwendig würden. Folglich würden jene Grundeigentümer deutlich bevorteilt, deren Landpreis höher festgelegt worden sei als seiner von Fr. 840.--/m². Die Folge sei eine ungerechtfertigte Verschiebung von Eigentumswerten bzw. eine Verzerrung der bisherigen Besitzerverhältnisse, was sich für ihn nachteilig bei der Berechnung seiner Beteiligung an der neuen verkehrsmässigen Feinerschliessung auswirke. Dies könne nur verhindert werden, wenn für alle Miteigentumsberechtigten der gleiche Landpreis, nämlich ein "gewichteter Mittelwert", zur Anwendung komme. Auch die Verwaltung und die Kostentragung der Unterhaltsarbeiten bei der Strasse S. erfolgten seit Jahrzehnten nach diesem sinnvollen Schema.

2.2.

Demgegenüber hält die Rekursgegnerschaft kurz zusammengefasst fest, bei der Ausarbeitung eines Quartierplans müsse darauf geachtet werden, dass die Vor- und Nachteile unter den Beteiligten angemessen und gerecht verteilt würden, wobei ein gewisser Schematismus durchaus erlaubt und oftmals nicht zu umgehen sei. Dieser Zielsetzung entspreche der strittige Quartierplan voll und ganz. Obwohl die Quartierplangrundstücke grösstenteils überbaut seien, fehle u.a. eine hinreichende verkehrsmässige Erschliessung. Das städtische Tiefbauamt habe vor der Einleitung des Quartierplans versucht, die Erschliessungsproblematik auf vertraglichem Wege

zu lösen, was allerdings an den unterschiedlichen Grundeigentümerinteressen gescheitert sei. Die unterschiedlichen Landwerte bei der Rückzuteilung der Miteigentumsanteile seien gerechtfertigt, weil letztere als unselbständige bzw. subjektiv-dingliche Rechte das ökonomische Schicksal der Hauptparzellen teilten, deren Landwert unbestrittenermassen unterschiedlich sei.

3.1.

Der Quartierplan soll im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglichen (§ 123 Abs. 1 PBG). Zu diesem Zweck hat er zwei Hauptaufgaben zu erfüllen: Einerseits muss er – soweit nötig – mittels Grenzveränderungen und Landumlegungen dafür sorgen, dass Parzellen geschaffen werden, die sich für eine zonengemässe Überbauung eignen. Das Quartierplangebiet ist so einzuteilen, dass alle Grundstücke ohne Ausnahmegewilligungen und ohne nachbarliche Zustimmung in einer den örtlichen Verhältnissen und der Bauzone angemessenen Weise überbaut werden können; ist dies nicht möglich, sind die erforderlichen Rechte und Lasten mit dem Quartierplan zu begründen (§ 126 Abs. 1 PBG). Andererseits muss der Quartierplan dafür sorgen, dass alle Grundstücke im Bezugsgebiet feinerschlossen werden und an gegebenenfalls erforderlichen gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen teilhaben (§ 128 Abs. 1 PBG).

Erschliessungen sowie gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen sind so festzulegen, dass sie bei vollständiger Nutzung der erfassten Grundstücke den einschlägigen gesetzlichen Anforderungen genügen (§ 128 Abs. 2 PBG). Was die genügende Zugänglichkeit im Besonderen anbelangt, so bedingt diese in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Zufahrten müssen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG). Der Regierungsrat erliess hierzu – gestützt auf § 237 Abs. 2 Satz 2 PBG – Normalien im Sinne von § 360 PBG über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien [ZN]), welche die technischen Anforderungen an die verschiedenen Zugangsarten regeln.

Die Zugangsnormalien legen unter anderem die minimalen Querprofile des Strassenkörpers fest, die unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit gerade

noch verantwortet werden können. An diesen Minimalwerten findet das Bestreben, den für die Feinerschliessung notwendigen Landbedarf so weit als möglich zu reduzieren, seine Grenze. Erschliessungen, welche diesen Minimalprofilen nicht entsprechen, gelten grundsätzlich als ungenügend und gefährlich und sind daher wegen Verstosses gegen § 237 Abs. 2 PBG nicht zulässig. An die Querprofile dürfen nur dann geringere Anforderungen gestellt werden, wenn dies aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse unerlässlich ist (§ 11 ZN). Auch in diesem Fall muss die Verkehrssicherheit jedoch gewährleistet sein.

3.2.

Der Quartierplan dient nicht nur den privaten Interessen der beteiligten Grundeigentümer, sondern auch gewichtigen öffentlichen Interessen, namentlich dem Interesse an der Erschliessung und zweckmässigen Überbauung des Baugebiets. Eine solche ist Voraussetzung für eine haushälterische Nutzung des Bodens im Sinne von Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) und Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG). Im Quartierplanverfahren werden die Interessen der einzelnen Grundeigentümer gegeneinander abgewogen, in einem möglichst hohen Grad ausgeglichen und mit den öffentlichen Interessen in Einklang gebracht. Insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung der Erschliessung haben sich die Interessen der einzelnen Grundeigentümer den Gesamtinteressen unterzuordnen. Sonderwünschen der Beteiligten kommt daher kein entscheidendes Gewicht zu; die Lösung der Erschliessungsfrage muss vielmehr in objektiver Hinsicht norm- und sachgerecht sein.

Bei Quartierplananordnungen verfügt die kommunale Behörde über einen relativ erheblichen Ermessens- und Entscheidungsspielraum, weshalb die Rechtsmittelinstanzen nicht einschreiten, solange dieses Ermessen nicht klar unvertretbar gehandhabt worden ist.

4.1.

Das Quartierplangebiet X ist strassenmässig nicht rechtsgenügend erschlossen. Die Zufahrten zu sämtlichen Grundstücken innerhalb des Quartierplanperimeters erfüllen die Anforderungen der massgebenden Zugangsnormen nicht. Im Rekurs wird dies nicht bestritten.

Bis dato erschliesst die Strasse S., welche im Grundbuch als Parzellen Kat.-Nrn. XY0001 und XY0002 ausgeschieden sind, als Stichstrasse einen bereits vollständig mit Wohnliegenschaften überbauten Bereich des Quartierplangebiets. Die Strasse steht zu gleichen Teilen, nämlich je zu 1/20, im Miteigentümer der Anstösser, zu welchen auch der Rekurrent N. B. gehört. Die strittige Festsetzung sieht die Streichung dieses Miteigentums und eine anteilmässige rechnerische Rückzuteilung bzw. Rückverteilung (so die Bezeichnungen im Technischen Bericht [TB]; act. 9.5.15, S. 22) von je 1/20 an die Hauptgrundstücke der subjektiv-dinglich Berechtigten vor (vgl. Quartierplanbestimmungen [QB]; act. 9.5.14, S. 4).

4.2.

Mit dem Quartierplan werden die neuen Parzellengrenzen bestimmt und es werden u.a. die für die Erschliessungsanlagen benötigten Flächen ausgeschieden. Ein Quartierplan führt somit in der Regel zwingend zu Neuzuteilungen. Dabei sind grundsätzlich sämtliche Erschliessungsanlagen in das Eigentum der Gemeinde zu überführen (§ 171 PBG; BRKE III Nrn. 0083-0085/1998 in BEZ 1998 Nr. 26, www.baurekursgericht.ch). Das gilt umso mehr dann, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine bisher im Privateigentum stehende Strasse wie der S. bezüglich des Ausbaustandards den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt und daher ausgebaut werden muss. Private Strassen und Wege fallen in die so genannte Quartierplanmasse (§ 138 Abs. 1 PBG). Als Quartierplanmasse wird die in den Quartierplan einzubeziehende private und öffentliche Landfläche bezeichnet. Von der sich ergebenden Masse wird u.a. das für den Bau der Erschliessungsstrassen benötigte Land abgezogen (§ 138 Abs. 2 lit. a PBG).

Damit besteht kein Raum für das rekurrentische Begehren nach einem Fortbestand des anteilmässigen Miteigentums an den Strassenparzellen Kat.-Nrn. XY0001 und XY0002. Vielmehr ist dessen Streichung im Rahmen der Quartierplanfestsetzung sachgerecht und rechtskonform und folglich nicht zu beanstanden.

4.3.

Eine solche Landabtretung bzw. Landumlegung erfolgt nicht ersatzlos. Gemäss § 139 Abs. 1 PBG ist die nach den Abzügen verbleibende Gesamtfläche nach dem Realersatzprinzip so zuzuteilen, dass die Grundeigentümer nach Möglichkeit geeignete Parzellen in gleichwertiger Lage und

im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestandes unter Berücksichtigung der Wertunterschiede erhalten.

Für einen Quartierplan ist es charakteristisch, dass es nicht nur eine einzige Zuteilungsmöglichkeit gibt, sondern dass verschiedene Varianten offen stehen. Eine absolute Gleichbehandlung der Quartierplanbeteiligten kann allerdings in zahlreichen Fällen aufgrund der konkreten Sachlage nicht gewährleistet werden. Aus diesem Grund sieht § 145 PBG vor, dass Mehr- oder Minderzuteilungen, die im Interesse einer geeigneten Gestaltung der Parzellen erforderlich sind, in Geld ausgeglichen werden müssen.

Mit dieser Regelung wird entgegen rekurrentischer Auffassung die verfassungsmässige Eigentumsgarantie vollumfänglich gewährleistet. Überdies stellt der Flächenabzug für die notwendigen Quartiererschliessungsanlagen keine Enteignung oder enteignungsähnliche Massnahme dar, sondern wird als vorzugslastähnliche Gegenleistung der Grundeigentümer für die ihnen zukommenden erschliessungsmässigen Vorteile verstanden (Peter Kleb, Kosten und Entschädigungen im zürcherischen Quartierplanverfahren, Zürich 2004, S. 24). Folglich kommt die Rückzuteilung des Miteigentums an die subjektiv-dinglich Berechtigten keineswegs einer Enteignung gleich und ist auch insoweit rechtskonform.

5.1.

Der Rekurrent stellt sich schliesslich auf den Standpunkt, die unterschiedliche geldmässige Bewertung der Rückzuteilungsfläche sei falsch, weil die Strasse S. für alle Berechtigten den gleichen Wert habe. Basierend auf der Landbewertung der Schätzungskommission müsse folglich für alle Miteigentümer ein Durchschnittslandpreis (vom Rekurrenten als "gewichteter Mittelwert" bezeichnet) gelten, welcher hier Fr. 947.-- betrage.

5.2.

Unbestritten ist, dass die Miteigentumsanteile an der Strasse S. den Berechtigten (vor der Vornahme des Landabzugs für die Erschliessungsanlagen) gutzuschreiben sind. Der Miteigentumsanteil des Rekurrenten N. B. beträgt für beide Strassenparzellen zusammen $55,7 \text{ m}^2$ ($\cong 5 \%$). Die Quartierplanbehörde ist bei der Rückzuteilung korrekterweise davon ausgegangen, dass solche Miteigentumsanteile an Strassen und Wegen unselbstän-

dig und mit den jeweiligen Hauptparzellen der Berechtigten verbunden sind. Aufgrund dieser subjektiv-dinglichen Verknüpfung kann nicht selbständig über sie verfügt werden, sondern diese Miteigentumsanteile teilen zwingenderweise das rechtliche und ökonomische Schicksal des berechtigten Grundstücks (Peter Tuor/Bernhard Schnyder/ Jörg Schmid/Alexandra Rumo-Jungo, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 13. Auflage, Zürich 2009, S. 920, Rz. 21). Damit ist es auch unerheblich, in welchem Umfang die Hauptparzellen jeweils an die Strassenparzellen Kat.-Nrn. XY0001 bzw. XY0002 angrenzen, womit sich die vom Rekurrenten gerügte Zuordnungsproblematik bzw. die Frage nach einer "Über- oder Unterbelegung" bei der Zuordnung der Miteigentums-Strassenanteile von vornherein gar nicht stellen kann.

5.3.

Die Bewertung des Landes für die Mehr- und Minderzuteilungen erfolgt in der Regel nach Flächen unter allfälliger Berücksichtigung der Wertunterschiede (§ 137 Abs. 1 PBG). Mit einem Zwischenentscheid im Sinne von § 25 Abs. 1 lit. b der Quartierplanverordnung hat die Vorinstanz am 14. Juli 2010 beschlossen, dass beim Quartierplan X die Berücksichtigung der Wertunterschiede bei der Landumlegung bzw. bei den Mehr- und Minderzuteilungen geboten sei. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft (act. 3, S. 3).

Massgebender Bewertungsfaktor ist dabei der aktuelle Verkehrswert (Peter Kleb, a.a.O, S. 54). Die Schätzungskommission der Stadt Zürich hat die Quartierplangrundstücke gemäss Protokoll vom 29. April 2009 je nach Lagequalität wertmässig in drei Gruppen (I, II und III) eingeteilt (act. 9.6):

I	II	III
Fr. 990.--/m ²	Fr. 910.--/m ²	Fr. 840.--/m ²

Das rekurrentische Grundstück Kat.-Nr. XY0090 wurde der Gruppe III zugewiesen (TB, S. 53), was nicht strittig ist. Damit ist gestützt auf die vorherigen Ausführungen auch der Miteigentumsanteil von N. B. an den Strassenparzellen (insgesamt 55,7 m²) mit Fr. 840.--/m² und nicht mit einem "gewichteten Mittelwert" von Fr. 947.--/m zu entschädigen. Daran ändert auch nichts, dass die Kosten der Verwaltung und des Unterhalts der Strasse S. bisher wertneutral ausschliesslich nach den Miteigentumsanteilen aufgeteilt wurden.

Folglich erweist sich die Quartierplanfestsetzung, soweit diese im Rahmen des vorliegenden Rekurses zu überprüfen war, als korrekt, womit der Rekurs von N. B. vollumfänglich abzuweisen ist.

6.

Zusammenfassend ist auf den Rekurs von H. R. nicht einzutreten. Der Rekurs von N. B. ist abzuweisen.

[....]