



G.-Nr. R3.2018.00018 und R3.2018.00028
BRGE III Nr. 0073/2018 und 0074/2018

Entscheid vom 20. Juni 2018

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Baurichter Kaspar Plüss, Baurichter Roland Fraefel, Gerichtsschreiber Alain Thiébaud

in Sachen **Rekurrierende**

R3.2018.00018

L. N., [....]

R3.2018.00028

D. und G. P., [....]

gegen **Rekursgegnerschaft**

1. Stadtrat Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf
2. Baudirektion Kanton Zürich, Postfach, 8090 Zürich

Mitbeteiligte

R3.2018.00018

3. G. H., [....]

4. F. C., [....]

5. B. Immobilien AG, [....]

R3.2018.00028

3. G. H., [...]

4. F. C., [....]

betreffend Gemeinderatsbeschluss Nr. 17-377 vom 26. Oktober 2017; Einleitung des Quartierplans Nr. 45, "Geviert Bahnhof Süd", Dübendorf; Genehmigungsverfügung ARE Nr. 1618/17 der Baudirektion vom 24. Januar 2018

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss Nr. 17-377 vom 26. Oktober 2017 leitete der Stadtrat Dübendorf das Verfahren für den amtlichen Quartierplan Nr. 45 "Geviert Bahnhof Süd" ein. Mit Genehmigungsverfügung Nr. 1618/17 vom 24. Januar 2018 genehmigte die Baudirektion des Kantons Zürich die Verfahreseinleitung.

B.

Gegen diese Entscheide erhob L. N. mit Eingabe vom 13. Februar 2018 rechtzeitig Rekurs an das Baurekursgericht und beantragte deren Aufhebung sowie ein Verbot zur Durchführung eines Quartierplanverfahrens. Eventualiter sei der Quartierplanperimeter so zu verkleinern, dass die Liegenschaft Kat.-Nr. 01 [...] des Rekurrenten nicht mehr davon erfasst werde; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen (Verfahren G.-Nr. R3.2018.00018).

Gegen den Beschluss des Stadtrats Dübendorf vom 26. Oktober 2017 erhoben D. und G. P. mit rechtzeitiger Eingabe vom 5. März 2017 ebenfalls Rekurs und beantragten die Aufhebung des Beschlusses und einen Verzicht auf die geplante Durchführung des Quartierplanverfahrens. Eventualiter sei das Quartierplangebiet um die unmittelbar angrenzende Parzelle Kat.-Nr. 02 [...] zu erweitern; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen (Verfahren G.-Nr. R3.2018.00028).

C.

Mit Präsidialverfügungen vom 14. Februar 2018 und vom 6. März 2018 wurden die Rekurseingänge vorgemerkt und die Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Der Stadtrat Dübendorf wurde eingeladen, den Quartierplan-genossen vom Eingang der Rekurse Kenntnis zu geben und ihnen die Gelegenheit einzuräumen, die Rekurse einzusehen und sich dazu zu äussern.

D.

Mit Stellungnahmen vom 15. März 2018 (G.-Nr. R3.2018.00018) und vom 28. März 2018 (G.-Nr. R3.2018.00028) beantragte der Stadtrat Dübendorf

die vollumfängliche Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Die Baudirektion beantragte mit Eingaben vom 13. März 2018 (G.-Nr. R3.2018.00018) und vom 4. April 2018 (G.-Nr. R3.2018.00028) die vollumfängliche Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei; unter Kostenfolgen zulasten der Rekurrierenden.

E.

Mit Schreiben je vom 8. April 2018 äusserten sich die Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] und (prospektiven) Quartierplangenossen G. H. und F. C. zu den angefochtenen Entscheiden und zu den Rekursen.

F.

Mit Replik vom 12. April 2018 hielt Rekurrent L. N. an seinen Rekursanträgen fest und beantragte zusätzlich die akzessorische Überprüfung des kommunalen Teilrichtplans für das Bahnhofgebiet von 1996. Die Rekurrierenden D. und G. P. replizierten mit Datum vom 30. April 2018 mit unveränderten Anträgen. Die Vorinstanzen liessen sich innert der in der Folge angesetzten Frist zur Duplik nicht weiter vernehmen.

G.

Im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00018 äusserte sich sodann mit Schreiben vom 11. April 2018 die Eigentümerin der Parzellen Kat.-Nrn. 04 [...] und 05 [...] und (prospektive) Quartierplangenossin B. Immobilien AG zu den angefochtenen Entscheiden.

Es kommt in Betracht:

1.

Beide Rekurse lauten auf Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats Dübendorf vom 26. Oktober 2017 betreffend Einleitung des Verfahrens für den amtlichen Quartierplan Nr. 45 "Geviert Bahnhof Süd" und betreffen damit auch die Genehmigungsverfügung Nr. 1618/17 der Baudirektion vom

24. Januar 2018. Wegen des unmittelbaren Sachzusammenhangs sind die Rekursverfahren G.-Nrn. R3.2018.00018 und R3.2018.00028 zu vereinigen.

2.

Der Rekurrent L. N. ist Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 01 [..]. Die Rekurrierenden D. und G. P. sind Eigentümer der Parzellen Kat.-Nrn. 06 [..] und 07 [..]. Die genannten Parzellen befinden sich im Quartierplanperimeter. Die Rekurrierenden sind mithin als Quartierplangenossen betroffen und zur Rekurerhebung ohne weiteres legitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

3.1.

Das Quartierplangebiet Nr. 45 "Geviert Bahnhof Süd" befindet sich südlich der Bahnhof- und Gleisanlagen der SBB und wird östlich durch die Bahnhofstrasse, südwestlich durch die Neuhofstrasse und westlich durch die Verkehrsanlagen der Überlandstrasse begrenzt. Das Gebiet ist in etwa trapezförmig mit Seitenlängen von ca. 180 m (gegen die Bahnhof- und Gleisanlagen der SBB), ca. 80 m (zur Bahnhofstrasse), ca. 160 m (zur Neuhofstrasse) und ca. 30 m (zur Überlandstrasse). Es umfasst sowohl überbaute als auch unüberbaute Parzellen. Eigentümer der Parzellen sind zum einen Private und andererseits die Stadt Dübendorf. Die Parzelle des Rekurrenten L. N. (Kat.-Nr. 01 [..]) liegt in zweiter Bautiefe in der nordöstlichen Ecke des Trapezes und grenzt teilweise an die Parzelle Kat.-Nr. 02 [..] (Bahnhof- und Gleisanlagen der SBB). Sie ist mit einem Zweifamilienhaus überstellt. Die Parzellen der Rekurrierenden D. und G. P. (Kat.-Nrn. 06 [..] und 07 [..]) bilden die südöstliche Ecke des Trapezes und grenzen an die Bahnhof- sowie die Neuhofstrasse. Auch diese beiden Grundstücke sind überbaut.

3.2.

Das Quartierplangebiet ist zu einem Teil der Zentrumszone Z1 Bahnhofgebiet und zum anderen Teil der Zentrumszone Z2 Obere Bahnhofstrasse/Adlerstrasse zugewiesen. Art. 16 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf (BZO) definiert die Zentrumszonen Z1 und Z2 als Zonen für Dienstleistungen, Gewerbe und Wohnen. Entsprechend sind in den Zentrumszonen Wohnungen, Büros, Ateliers, Praxen, Läden sowie mässig stö-

rendes Gewerbe zulässig (Art. 17 BZO). Der minimale Wohnanteil beträgt in der Zentrumszone Z1 60 % (südlich der Bahnlinie) und in der Zentrumszone Z2 30 %. Der kommunale Teilrichtplan für das Bahnhofgebiet vom 18. März 1996 sieht im Quartierplangebiet die Realisierung einer definitiven Bus-Station und eines südlichen Bahnhofplatzes vor.

4.1.

Im Jahr 2014 wurde von der Stadt Dübendorf die Testplanung "Wangenstrasse – Bahnhof Plus" abgeschlossen. Aus der Planung resultierte der Schluss, dass die künftigen Anforderungen an den Bahnhof Dübendorf einzig mit einem neuen Bushof abgedeckt werden könnten. Gemäss Synthesebericht soll der Bushof auf der Südseite des Bahnhofs direkt an den Gleisen und seitlich an die Bahnhofstrasse angegliedert werden, unter Absenkung des Niveaus des Bushofs sowie des Bahnhofvorplatzes auf die Ebene der Personenunterführung. Aus der nachfolgenden Variantenstudie wurde der Schluss gezogen, dass die Variante 3a mit Platzabsenkung und einem schmalen Bushof (Sägezahnanordnung) aus städtebaulicher Gesamtsicht die meisten Vorteile biete.

4.2.

Mit einer Kombination aus dem einzuleitenden Quartierplanverfahren, der Anpassung bzw. Neufestsetzung von Verkehrsbaulinien und der Ausarbeitung eines öffentlichen Gestaltungsplans bzw. einer Änderung der BZO soll der Raum für einen neuen Bushof angrenzend an das Bahnhofsareal gesichert, die Baureife der den neuen Bushof umgebenden Grundstücke bewirkt und die Festlegung der geeigneten Bau- und Nutzungsbestimmungen erwirkt werden.

4.3.

Der vorgesehene Bushof soll von der Bahnhofstrasse entlang der Parzelle Kat.-Nrn. 02 [...] (Bahnhof- und Gleisanlagen der SBB) über die Grundstücke Kat.-Nrn. 09 [...], 11 [...], 01 [...], 03 [...] bis ungefähr zur Höhe des Lagefixpunktes Nr. 3606 führen. Von dort aus soll der Bushof über die Grundstücke Kat.-Nrn. 03 [...] und 10 [...] über eine neue Strasse an die Neuhofstrasse angeschlossen werden. Die Lage des Bushofs hat die starke Beanspruchung bzw. die praktisch vollständige Umnutzung der Parzellen Kat.-Nrn. 11 [...] und 01 [...] (letztere im Eigentum des Rekurrenten L. N.) zur Fol-

ge; die Grundstücke Kat.-Nrn. 03 [...] und 10 [...] werden zerschnitten (siehe den Kartenausschnitt gemäss Objektblatt Nr. 1.10 zum Gesamtverkehrskonzept [act. 6.2 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00018]).

5.1.

Der Rekurrent L. N. macht zusammenfassend geltend, die Stadt Dübendorf wolle mit dem strittigen Quartierplan zum einen das nicht in ihrem Eigentum stehende Land für einen Bushof beschaffen und zum anderen die bestehenden, nicht in ihrem Eigentum stehenden Häuser im Perimeter beseitigen, um einer Neuüberbauung mit "zentrum- und zonengerechtem Charakter" Platz zu machen. Der geplante Bushof und in geringerem Umfang die geplante Neuüberbauung des Gebiets würden die ganze Fläche der Parzelle Kat.-Nr. 01 [...] beanspruchen. Das Wohnhaus und die Garage des Rekurrenten würden abgerissen und das Land (faktisch) enteignet. Die Stadt Dübendorf wolle auch weitere Gebäude im Perimeter beseitigen (jene auf Kat.-Nrn. 05 [...], 06 [...] und 07 [...]), um der Neuüberbauung Platz zu machen. Der strittige Quartierplan verfolge hauptsächlich quartierplanfremde Ziele. Der beabsichtigte Zweck verstosse gegen § 123 PBG (Ermöglichung einer der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechenden Nutzung), § 126 PBG (angemessene Überbauung aller Grundstücke) und § 138 PBG (Landabzug für gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen von höchstens 25 %). § 127 Abs. 2 PBG (Einschränkung der Beseitigung von Gebäuden oder Gebäudeteilen) stehe dem strittigen Quartierplan ebenfalls ausdrücklich entgegen. Das Zweifamilienhaus und die Nebengebäude auf der Parzelle Kat.-Nr. 01 [...] würden den Grundstückswert entscheidend mitbestimmen. Der beabsichtigte Entzug der Liegenschaft stelle einen schweren Eingriff in die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie dar, für welchen eine gesetzliche Grundlage fehle. Die Beanspruchung der Parzelle Kat.-Nr. 01 [...] sei für die Realisierung des Bushofs nicht nötig. Dieser könne 30-40 m weiter westlich auf der unüberbauten Wiese erstellt werden. Planungsvarianten im Sinne von § 127 Abs. 2 PBG habe die Stadt Dübendorf nie aufgezeigt. Der Abbruch ihrer intakten Wohn- und Gewerbehäuser könne den betroffenen Eigentümern mit einem Quartierplan nicht aufgezwungen werden. Der Bushof sei angesichts seiner Auswirkungen auf Raum und Umwelt schliesslich auch planungspflichtig im Sinne des Raumplanungsgesetzes (RPG). Die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] könne auf einfache Weise über die ebenfalls noch unüberbaute Parzelle Kat.-Nr. 10 [...] der

Stadt Dübendorf erschlossen werden. Hierzu brauche es lediglich die Zustimmung der Stadt Dübendorf zu Fahrweg- und Leitungsbaurechten. Die Stadt Dübendorf mache zu Recht nicht geltend, die Parzellen Kat.-Nrn. 03 [...] und 10 [...] würden keine geeignete Form für eine zonenkonforme Bebauung aufweisen. Beim geplanten Bushof handle es sich um eine Anlage der Groberschliessung. Ein öffentliches Interesse am Bushof begründe keinen gültigen Zweck für die Durchführung eines Quartierplanverfahrens. Die formelle Enteignung der Liegenschaft des Rekurrenten könne auch mittels Festlegung einer Verkehrsbaulinie nicht vorgenommen werden. Die bestehende Überbauung der Grundstücke im Quartierplanperimeter stehe im Einklang mit den Vorschriften der Zentrumszonen Z1 und Z2, zumal die Ausnützung in diesen Zonen gemäss Art. 16 BZO nur 60 % bzw. 110 % betrage. Die Stadt Dübendorf bezwecke mit dem Instrument des Quartierplans faktisch eine Gebietssanierung in einem überbauten Ortsteil (§ 186 PBG). Die entsprechenden Voraussetzungen für eine Gebietssanierung seien indes nicht erfüllt. Der angerufene Teilrichtplan für das Bahnhofgebiet aus dem Jahr 1996 sei veraltet und verletze die Eigentumsrechte des Rekurrenten. Er sei daher akzessorisch zu überprüfen.

Die Rekurrierenden D. und G. P. machen geltend, sämtliche privaten Grundstücke im Perimeter, abgesehen von der Parzelle Kat.-Nr. 03 [...], seien vollständig erschlossen und überbaut. Die Erstellung des von der Stadt Dübendorf geplanten Bushofes bedürfe keines Quartierplans. Dieser stelle das falsche und unzulässige Mittel zur Realisierung des Projekts dar. Es gehe nicht darum, Grundstücke im Interesse der privaten Grundeigentümer überbaubar zu machen bzw. diese zu erschliessen; der strittige Quartierplan bezwecke einzig die Erstellung des von der Stadt Dübendorf geplanten Bushofs auf Kosten der Grundeigentümer im Bezugsgebiet. Der Bushof diene nicht in erster Linie den angrenzenden Grundeigentümern, sondern der Allgemeinheit. Das Instrument des Quartierplans werde damit zweckentfremdet, um die hohen Kosten für die Planung und Realisierung des Bushofs auf die angrenzenden Grundeigentümer zu überwälzen. Letzteren erwachse aus dem Quartierplan kein Vorteil. Das Grundstück Kat.-Nr. 03 [...] sei bereits heute über die Bettlistrasse erschlossen, sodass es keines Quartierplanverfahrens bedürfe. Selbst wenn eine zusätzliche Erschliessung über die Neuhofstrasse als notwendig erachtet würde, könne die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] über die im Eigentum der Stadt Dübendorf stehende Parzelle Kat.-Nr. 10 [...] erschlossen werden. Beim zu erstellenden Bushof handle es sich um eine Groberschliessungsanlage, was auch von

der Baudirektion im Grundsatz eingestanden werde. Es sei nicht Sache der privaten Grundeigentümer, für die Kosten der Groberschliessung aufzukommen, nur weil ihre Grundstücke zufällig in unmittelbarer Nachbarschaft zum geplanten Bushof liegen. Die Grundeigentümer im Quartierplanperimeter würden von der öffentlichen Verkehrsanlage nicht mehr als Dritte profitieren. Insgesamt bleibe unklar, welche Feinerschliessungsanlagen sowie Ausrüstungen und Ausstattungen des Quartierplans die Vorinstanzen vor Augen hätten. Es gebe keine Anlagen der Quartiererschliessung zu erstellen. Es gebe denn auch kein Projekt eines privaten Grundeigentümers im Quartierplanperimeter, welches eine Anpassung der Grundstücksflächen oder der Erschliessung erfordere.

5.2.

Die Stadt Dübendorf führt zum Rekurs des Rekurrenten L. N. an, die Planungsbehörde habe bei ihren Entscheiden nebst den privaten Interessen einzelner Grundeigentümer auch die privaten Interessen der übrigen Grundeigentümer und die öffentlichen Interessen der Allgemeinheit zu beachten. Die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] verfüge über keine Zufahrt im Sinne von § 237 PBG. Eine verkehrssichere Zufahrt lasse sich ohne Neuregelung der Eigentumsverhältnisse im Bezugsgebiet nicht realisieren. Die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] sei daher nicht baureif, obwohl sie eine Fläche von 3'264 m² aufweise und direkt neben dem Bahnhof Dübendorf liege. Es liege im übergeordneten öffentlichen Interesse, das an derart zentraler Lage vorhandene Siedlungsentwicklungspotenzial zu nutzen. Den Behörden komme hierbei eine Planungspflicht zu. Der Quartierplan sei das geeignete Instrument, um die planungs- und baurechtliche Ordnung zu schaffen. Als öffentliches Interesse falle weiter in Betracht, dass angrenzend an den Bahnhof für die weitere Entwicklung des öffentlichen Verkehrs ein Bushof zu erstellen sei. Im Teilrichtplan für das Bahnhofgebiet sei bereits seit 1997 ein Bushof als Verkehrsdrehscheibe mit Umsteigefunktion vorgesehen. Diese planerische Absicht sei in der Testplanung Wangenstrasse – Bahnhof Plus bestätigt worden. Parallel zur Sicherung der Flächen für den Bushof sei die Festlegung von Verkehrsbaulinien auf Basis des Teilrichtplans für das Bahnhofgebiet vorgesehen. Dies sei jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Freilich mache es keinen Sinn, mit der Festlegung von Baulinien den Bushof zu sichern, ohne die Erschliessung und die neue Bebaubarkeit der verbleibenden Flächen mit einem Quartierplan zu regeln und sicherzustellen. Bis auf das Grundstück Kat.-Nr. 07 [...] seien heute alle Grundstücke im

Beizugsgebiet unternutzt. Zudem seien zahlreiche Grundstücke aufgrund der ungeeigneten Grundstücksform kaum oder nur sehr schwer mit einer zentrumsgerechten Überbauung bebaubar. Der Quartierplan bezwecke daher auch, die heute fehlende zentrumsgerechte Überbauung zu verändern und eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung zu ermöglichen.

Dass die Einleitung des Quartierplans dazu diene, das Grundstück des Rekurrenten zu erwerben, treffe nicht zu. Hingegen sei zutreffend, dass die Stadt Dübendorf beabsichtige, im Bereich des Grundstücks des Rekurrenten einen Bushof zu realisieren. Dies sei seit längerer Zeit öffentlich zugänglich dokumentiert. Ob eine Beseitigung von Gebäuden oder Gebäudeteilen oder ein Abtausch erfolgen soll, werde sich erst im Lauf des Planungsprozesses erweisen. Dafür müsse das Quartierplanverfahren zuerst eingeleitet werden können. Im Rahmen des Quartierplanverfahrens werde eine gütliche Einigung angestrebt. Falls dies nicht möglich sein sollte, habe der Rekurrent Anspruch auf eine Neuzuteilung und allfällige Entschädigung von anrechenbaren Minderwerten. Parallel zum Quartierplanverfahren sei ein Gestaltungsplanverfahren und eine Revision der Nutzungsplanung vorgesehen, verbunden mit einer entsprechenden Aufzonung. Damit würden allfällige Minderwerte durch Landabtretung durch die abzusehende Erhöhung der Ausnützung mehr als ausgeglichen. Es werde versucht, Enteignungen zu vermeiden. Falls keine gütliche Einigung möglich sein sollte, würden sich allfällige Enteignungen auf eine Baulinie stützen. Hierfür bestehe eine gesetzliche Grundlage in § 110 PBG. Der Quartierplan verfolge somit auch keine quartierplanfremden Ziele. Die Planungspflicht werde nicht verletzt, zumal es sich beim Bushof um eine auf den Teilrichtplan für das Bahnhofgebiet abgestützte Anlage der Groberschliessung handle. Das Grundstück des Rekurrenten sei bereits heute, aber umso mehr künftig bei der beabsichtigten Aufzonung, nicht hinreichend erschlossen und überbaubar. Die aktuell offenbar nicht vorhandenen Bauabsichten würden keine Rolle spielen. Es sei auf die tatsächlichen bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten abzustellen.

Die Stadt Dübendorf führt zum Rekurs der Rekurrierenden D. und G. P. an, es falle ins Gewicht, dass beispielsweise die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] über keine den Anforderungen entsprechende Zufahrt verfüge. Mit einer Erschliessung über die Parzelle Kat.-Nr. 10 [...] könne zwar die Frage der Erschliessung der Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] gelöst werden, nicht aber die Prob-

leme mit den ungeeigneten Grundstücksformen und der deshalb nicht gegebenen zentrumsgerechten Überbaubarkeit. Es liege im übergeordneten öffentlichen Interesse, das an zentraler Lage vorhandene Siedlungsentwicklungspotenzial zu nutzen und die Parzelle überbaubar zu machen. Die heutige Parzellierung lasse keine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung zu. Hierzu sei der Quartierplan das geeignete Instrument. Auch die Erstellung des Bushofs angrenzend an den Bahnhof falle als öffentliches Interesse in Betracht. Das diesbezügliche Verfahren sei mit dem Quartierplanverfahren zeitlich zu koordinieren. Es mache keinen Sinn, mit der Festlegung von Baulinien Bauland für den Bushof zu sichern, ohne die Erschliessung und die neue Bebaubarkeit der verbleibenden Flächen mit einem Quartierplan zu regeln und sicherzustellen. Mit der Abgrenzung des Quartierplangebiets werde den gesetzlichen Vorgaben entsprochen. Es spiele keine Rolle, dass die beiden Grundstücke der Rekurrierenden bereits erschlossen und überbaut seien. Dass das Quartierplangebiet vollumfänglich erschlossen und überbaut sei, treffe nicht zu. Es sei nicht die Absicht, mit dem Quartierplan die Kosten für den Bushof von der öffentlichen Hand auf die privaten Grundeigentümer abzuwälzen. Die Kosten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (Zonenplanänderung, Baulinienfestlegung Bushof, Planung und Realisierung Bushof) seien selbstverständlich von der öffentlichen Hand zu tragen und würden gesondert von den Quartierplankosten abgerechnet. Sodann würden die im Quartierplanverfahren zu leistenden Abtretungen von Land für Erschliessungsanlagen sowie die Kosten für deren Erstellung stets nach Massgabe des jeweiligen Nutzens vorgenommen.

5.3.

Die Baudirektion verweist auf ihre eingeschränkte Prüfbefugnis, welche vor allem die Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung betreffe. Die Bedingungen zur Einleitung eines Quartierplanverfahrens seien erfüllt. Strassentechnisch noch nicht erschlossen sei insbesondere die Parzelle Kat.-Nr. 03 [..]. Eine Direkterschliessung ab der Überlandstrasse (Staatsstrasse, Hauptverkehrsstrasse) sei nicht möglich. Eine Weisung zur aus Sicht der Verkehrssicherheit gebotenen rückwärtigen Erschliessung sei in der mitangefochten Genehmigungsverfügung enthalten. Mit der Schaffung von Planungsrecht zur Realisierung eines Bushofs entstehe auch die Notwendigkeit einer Anpassung der Feinerschliessungsanlagen. Durch die Ausscheidung eines weitläufigen Quartierplanperimeters werde den zu-

ständigen Behörden ein planerischer Spielraum eingeräumt, sodass die im Beizugsgebiet gelegenen Parzellen allenfalls mit anderen als den vorgeschlagenen Massnahmen erschlossen werden könnten. Gemäss der Genehmigungspraxis der Baudirektion könne das Beizugsgebiet im Zweifelsfall eher gross gewählt werden. Zwar stelle der Bushof auch nach Meinung der Baudirektion ein Element der Groberschliessung dar. Eine Abstimmung der im Stadtratsbeschluss vom 26. Oktober 2017 aufgezeigten Planungen mit den notwendigen Feinerschliessungsanlagen sowie Ausrüstungen und Ausstattungen des Quartierplans als Hilfsinstrument der Nutzungsplanung sei indes zweckmässig und geradezu geboten.

5.4.

Die mitbeteiligten G. H. und F. C. erachten das koordinierte Vorgehen der Stadt Dübendorf mit paralleler Durchführung der weiteren nötigen Verfahren als zielführend. Nur mittels Festsetzung von Baulinien, einer Anpassung der BZO und der zusätzlichen Festsetzung eines Gestaltungsplans könnten die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten der privaten Eigentümer gezielt auf die künftige Situation im Quartierplanperimeter abgestimmt werden. Der kooperativ unter Einbezug aller Beteiligten und Betroffenen geführte Entwicklungsprozess werde begrüsst. Wenn nicht die Stadt Dübendorf das Quartierplanverfahren von Amtes wegen eingeleitet hätte, hätten sie als Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] von sich aus um Einleitung eines Quartierplanverfahrens ersucht.

Die mitbeteiligte B. Immobilien AG verweist darauf, dass sie als Eigentümerin der Parzellen Kat.-Nrn. 04 [...] und 05 [...] ein grosses Interesse habe, auf ihren Grundstücken qualitativ hochwertige Neubauten zu realisieren.

6.1.

Gemäss § 147 PBG wird das Quartierplanverfahren auf Gesuch eines Grundeigentümers oder, wo die bauliche Entwicklung und der Erschliessungsplan es als wünschbar erscheinen lassen, durch den Gemeinderat von Amtes wegen eingeleitet. Dabei ist darüber zu befinden, ob die Voraussetzungen für die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens erfüllt sind. Insbesondere ist unter anderem die Quartierplanbedürftigkeit, die Zulässigkeit des Verfahrens und die Zweckmässigkeit der Gebietsabgrenzung zu prüfen (§ 23 der Quartierplanverordnung [QPV]). Mit einem

Rekurs gegen den Einleitungsbeschluss kann gemäss § 148 Abs. 2 PBG nur geltend gemacht werden, dass die Voraussetzungen zur Durchführung des Verfahrens fehlten oder – vorliegend nicht relevant – gegeben seien. Einwendungen dieser Art können in einem späteren Verfahrensstadium nicht mehr erhoben werden (zum Ganzen Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, Bd. 1, S. 178).

6.2.

Wichtigstes Kriterium für die Zulässigkeit der Verfahrenseinleitung stellt die Notwendigkeit der Verfahrensdurchführung an sich dar (Quartierplanbedürftigkeit). Das Verfahren soll gemäss § 123 Abs. 1 PBG eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglichen. Erfüllt das fragliche Gebiet diese den eigentlichen Quartierplanzweck darstellenden Voraussetzungen bereits, so ist die Verfahrensdurchführung nicht sinnvoll. In solchen Fällen fehlt dem Gebiet aus quartierplanerischer Sicht nicht mehr die gemäss § 233 PBG für die Erteilung von baurechtlichen Bewilligungen Voraussetzung bildende Baureife der Grundstücke. Die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens ist ferner nur dann zulässig, wenn ihr nicht kantonales oder kommunales Recht, insbesondere nicht übergeordnete oder auch kommunale planungsrechtliche Festlegungen entgegenstehen. Noch fehlende oder in Änderung stehende Festlegungen dürfen nicht nachteilig beeinflusst werden (zum Ganzen BRKE I Nr. 0008/1983 in BEZ 1984 Nr. 13).

Wegen fehlender Quartierplanbedürftigkeit abzulehnen sind Einleitungsgesuche für Gebiete, welche auch nach Abschluss des Verfahrens in absehbarer Zeit keiner baulichen Nutzung zugeführt werden können, wie zum Beispiel Waldareale, oder bei welchen eine in absehbarer Zeit nicht zu beseitigende Unmöglichkeit der Grob- oder Basiserschliessung besteht. Wenn die Erschliessung und die Parzellenformen für eine Überbauung des Quartierplangebiets genügend sind, jedoch ein Quartierplanverfahren ausschliesslich privaten Interessen dient, ohne dass damit auch ein öffentliches Interesse verbunden wäre (etwa im öffentlichen Interesse erwünschte Verbesserung der Erschliessung, Beseitigung eines polizei- oder planwidrigen Zustands), ist die Einleitung des Quartierplanverfahrens ebenso abzulehnen (VB.2010.00571 vom 9. Dezember 2010, E. 4.2.1; VB.2009.00350 vom 17. Dezember 2009, E. 2.2).

Auf die Durchführung eines Quartierplanverfahrens kann verzichtet werden, wenn die Schaffung überbaubarer und erschlossener Grundstücke nicht zwingend einen Quartierplan erfordert. So kann zum Beispiel die Erstellung einer Erschliessungsstrasse ausserhalb des Quartierplanverfahrens erfolgen, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse einfach liegen und keine planungsrechtlichen Auswirkungen auf eine weitere Umgebung zu erwarten sind (BGE 117 Ia 412, E. 2c).

6.3.

Zu unterscheiden ist im Wesentlichen zwischen der dem Gemeinwesen obliegenden Groberschliessung und der Feinerschliessung. Der Quartierplan dient vorab der Feinerschliessung, zumal er nach § 123 Abs. 1 PBG wie erwähnt im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglicht und die dafür nötigen Festlegungen enthält. Die Erstellungskosten für die im Quartierplan festgesetzten (Fein-)Erschliessungsanlagen sind gemäss § 146 PBG wie jene der gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen von den Quartierplangenossen zu tragen. Die Quartierplangenossen können beim Bau von Groberschliessungsanlagen (im Sinne von § 93 PBG) auch dafür einstweilen oder gar endgültig kostenpflichtig werden. Die Abgrenzung zwischen Grob- und Feinerschliessung richtet sich dabei nach den entsprechenden Gesamtplänen, Gesetzesbestimmungen oder Werkreglementen (zum Ganzen VB 98/1987 in BEZ 1988 Nr. 15).

Nach den allgemeinen Grundsätzen ist ein Grundstück erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und eine einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG; Art. 19 Abs. 1 RPG). Genügende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Die Feinerschliessung umfasst mithin den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen (Quartierstrassen und Hauptstränge der Leitungen). Die Groberschliessung dient der Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Ab-

wasserleitungen. Bei den Strassen erfüllen vor allem die Sammelstrassen die Funktion der Groberschliessung (Fritzsche/Bösch/Wipf, Bd. 1, S. 152).

6.4.

Nach Massgabe der älteren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich aus den einschlägigen Vorschriften (§ 125 Abs. 1 PBG; § 138 Abs. 2 lit. b PBG) des Quartierplanrechts, dass der Planperimeter auch öffentliche Strassen erfassen darf und im Verfahren ein Abzug für den Bau oder Ausbau solcher Strassen zulässig ist, auch wenn es sich dabei nicht um quartierplanerische Erschliessungsanlagen handelt. Dies hat zur Folge, dass das Gemeinwesen das hierfür notwendige Land nicht auf dem Enteignungsweg erwerben muss. Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit von Landabzügen ist bei der Einleitung des Quartierplans stets die Zwecksetzung von § 123 PBG zu beachten. Ein Quartierplanverfahren darf nicht allein deshalb eingeleitet werden, um das für die Erstellung einer öffentlichen Strasse ohne quartierplaninterne Erschliessungsfunktion notwendige Land zu sichern. Der Quartierplan hat im erfassten Gebiet auch immer eine im Sinn von § 123 PBG der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung zu ermöglichen (VB 74/1980 vom 25. November 1980, E. 5b [= RB 1980 Nr. 104]).

Aus der neueren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich nichts Anderes. Gemäss § 128 Abs. 2 PBG sind Erschliessungen und gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen so festzulegen, dass sie bei vollständiger Nutzung der erfassten Grundstücke genügen. Darin liegt zwar kein Verbot, dass gemeinschaftliche Ausstattungen nicht auch über das blosse Genügen hinausgehen dürften. Allerdings muss in Anlehnung an § 126 Abs. 3 PBG ein Bedürfnis für die ausgeschiedenen Flächen zugunsten gemeinschaftlicher Ausstattungen bestehen. Damit werden solche Flächen grundsätzlich auf das notwendige Mass beschränkt. Dies erscheint schon deshalb als gerechtfertigt, weil die Quartierplangenossen in erheblichem Umfang für die geplanten Anlagen aufzukommen haben. So kann sich aus einem Quartierplan – beispielsweise – weder ein Bedürfnis für eine Parkanlage (von rund 3'600 m²) noch für eine ausgebaute Allee (von rund 1'700 m²) ergeben. Bei der Erstellung von Erschliessungsanlagen hat sich die Quartierplanbehörde zwar nicht zwingend auf das Minimum, welches für eine hinreichende Erschliessung erforderlich ist, zu beschränken. Erforderlich ist jedoch, dass die fragliche Erschliessungsanlage gewisse

Vorteile und Erleichterungen für die Quartierbewohner bewirkt und insofern einem weiter gefassten Erschliessungszweck zugeordnet werden kann. Daraus kann nicht abgeleitet werden, es könnten gemeinschaftliche Ausstattungen jeden Ausmasses grundsätzlich unabhängig vom Erschliessungszweck im Quartierplan als solche vorgesehen werden (zum Ganzen VB.2008.00271 vom 30. Juni 2009, E. 4.4.1, ebenfalls die Gemeinde Dübendorf betreffend).

6.5.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es mit der Eigentumsgarantie vereinbar, wenn bei einer Landumlegung für Anlagen, die dem Umlegungsgebiet dienen, Landabzüge gemacht werden. Zum Wesen einer Umlegung gehört – beispielsweise – die Erstellung von Erschliessungsstrassen und der damit erforderliche Landabzug. Im Flächenabzug für derartige Zwecke liegt keine Enteignung, weil er eine vorzugslastähnliche Gegenleistung der Grundeigentümer für die ihnen aus der Ausführung der Umlegung zukommenden Vorteile darstellt. Anders verhält es sich mit Bezug auf Anlagen, die nicht in erster Linie den Interessen der an der Landumlegung beteiligten Eigentümer dienen. Diesen können für solche Zwecke, zum Beispiel zu einer allgemeinen Sanierung des Verkehrs, keine Sonderopfer auferlegt werden. Es mag sogar fraglich erscheinen, ob für den im Interesse eines weiteren Publikums liegenden Bau von Erschliessungsanlagen in einem Umlegungsverfahren überhaupt Landabzüge vorgenommen werden dürfen. Jedenfalls kann nicht der Weg der Landumlegung gewählt werden, um dem Gemeinwesen kostenlos Land zu beschaffen für öffentliche Anlagen, die nicht vorwiegend im Interesse der Eigentümer umgelegter Parzellen liegen (BGE 100 Ia 223, E. 3c).

7.1.

Die Einleitung des Quartierplans "Geviert Bahnhof Süd" ist planungsrechtliche Folge der Testplanung Wangenstrasse – Bahnhof Plus und der zur Lage des Bushofs durchgeführten Variantenstudien. Nach den Erwägungen im angefochtenen Beschluss vom 26. Oktober 2017 verfolgt der Quartierplan zudem das Ziel, im den Bushof umgebenden Bereich ("Geviert Bahnhof Süd") mit einer neuen Bebauung einen neuen städtebaulichen Akzent zu setzen. Dabei steht faktisch ausser Frage, dass bezüglich der innerhalb des Quartierplanperimeters gelegenen Grundstücke und der darauf vor-

handenen Bebauung umfassende Veränderungen angestrebt werden. Der Synthesebericht zur Testplanung Wangenerstrasse – Bahnhof Plus spricht von einer moderaten Verdichtung des Bahnhofgebiets im engeren Bereich des Bushofs mit einer vier- bis fünfgeschossigen Bebauung mit einzelnen Hochpunkten von maximal 25 m Höhe, wobei die genaue Setzung der Volumen in einem zu späterem Zeitpunkt durchzuführenden Konkurrenzverfahren (Studienauftrag, Wettbewerb) präzisiert werden soll.

7.2.

Nach dem Gesagten geht es vorliegend offenkundig nicht darum, die bestehenden Parzellen – unter Vornahme von Landumlegungen und gewisser Landabzüge zwecks Realisierung der Erschliessungsanlagen – einer besseren Überbaubarkeit zuzuführen. Dass die Parzellen im Quartierplanperimeter zumindest für die aktuelle Nutzung genügend erschlossen sind, steht ausser Frage. Einzig die noch unüberbaute Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] verfügt nicht über eine genügende Zufahrt, zumal die Bettlistrasse auf der Parzelle Kat.-Nr. 02 [...] endet. Die Erschliessung der Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] wäre indes über die im zivilrechtlichen Eigentum der Stadt Dübendorf befindliche Parzelle Kat.-Nr. 10 [...] ohne weiteres möglich. Die Durchführung des hier geplanten Quartierplanverfahrens ist nicht erforderlich, zumal vorliegend gerade nicht bezweckt wird, die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] zu erschliessen. Auch die Parzelle Kat.-Nr. 03 [...] soll gemäss Plandarstellungen zu guten Teilen für den geplanten Bushof in Anspruch genommen werden. Ein Bedürfnis zum Ausbau der Feinerschliessung im Quartierplanperimeter ist nicht ersichtlich.

Dass bei der Beurteilung der Erschliessungssituation der Parzellen im Quartierplanperimeter bereits auf die Möglichkeiten einer künftigen besseren Nutzung abzustellen wäre, trifft nicht zu. Besteht kein funktionaler Zusammenhang zwischen mehreren Bauvorhaben, so können diese unter dem Blickwinkel von § 237 Abs. 1 PBG nicht als Einheit betrachtet werden. Die hinreichende Erschliessung gehört zu den "Grundanforderungen an Bauten und Anlagen" und ist deshalb jeweils mit Bezug auf die einzelne Baute oder Anlage zu prüfen. Dass im entsprechenden Gebiet nach den geltenden Bauvorschriften zusätzliche Flächen realisiert werden können, ist nicht relevant. Die grundsätzliche Verpflichtung zum Ausbau der Erschliessungs- und Versorgungsanlagen gilt gemäss § 236 Abs. 2 PBG nur dort, wo entsprechende, grundeigentümerverbindliche Pläne (wie insbesondere

Quartierpläne) bestehen (VB.2007.00136 vom 7. November 2011, E. 2.4; Fritzsche/Bösch/Wipf, Bd. 2, S. 575). Berücksichtigung finden können vorliegend daher weder eine nach Massgabe der aktuellen Zonierung bestehende Unternutzung noch die Nutzungsmöglichkeiten, welche sich nach einer allfälligen Aufzonung des Gebiets um den Bushof ergäben. Aus dem streitgegenständlichen, gegen den Willen der rekurrierenden Grundeigentümer eingeleiteten (prospektiven) Quartierplan kann selbstredend keine weitergehende Erschliessungspflicht abgeleitet werden.

Die Durchführung eines Quartierplanverfahrens erscheint mit Blick auf die Erschliessung der Parzellen im Quartierplangebiet im Ergebnis nicht als notwendig.

7.3.

Der vorgesehene Bushof ist im kommunalen Teilrichtplan verzeichnet und als Anlage der Groberschliessung zu qualifizieren. Als solche dient er nicht vordringlich der Erschliessung des Quartierplangebiets. Der Bushof soll die weitere Entwicklung des kommunalen und regionalen öffentlichen Nahverkehrs ermöglichen, zumal er als Verkehrsdrehscheibe mit Umsteigefunktion konzipiert ist. Die Realisierung liegt damit im öffentlichen Interesse eines breiten potentiellen Nutzerkreises. Diese öffentlichen Interessen sind vorliegend privaten Interessen eines einzelnen Grundeigentümers im Quartierplanperimeter (mithin: der Stadt Dübendorf) gleichzusetzen. Ein quartierplantypisches öffentliches Interesse an einer Verbesserung der Erschliessung des Quartierplangebiets oder der Beseitigung eines polizei- oder planwidrigen Zustands im Quartierplangebiet ist hingegen nicht ersichtlich.

Die mit einem Quartierplan verbundenen Belastungen der Eigentümer sind nur gerechtfertigt, wenn der Plan nicht nur öffentlichen Interessen, sondern zugleich auch privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer dient. Der Quartierplan ermöglicht eine im öffentlichen Interesse liegende, geordnete Überbauung. Gleichzeitig verschafft er dem Grundeigentümer eine Erschliessung und ermöglicht so die Überbauung des Grundstücks und damit die Erzielung eines Mehrwerts. Dass ein solches privates Interesse tatsächlich vorliegt, ist Voraussetzung für die mit dem Einbezug eines Grundstücks in den Quartierplan verbundenen Belastungen (BGr 1P.721/1999 vom 14. März 2000, E. 3a, mit Hinweis auf BGE 100 Ia 223, E. 3c). Den rekurrierenden privaten Grundeigentümern – vorab den Rekurrierenden D. und

G. P. als Eigentümer der Parzellen Kat.-Nrn. 06 [...] und 07 [...] – ist die Belastung bzw. die Auferlegung von Kostentragungspflichten für den Bau von Groberschliessungsanlagen, die einem sehr breiten Nutzerkreis dienen, nicht zuzumuten. Es verhält sich mit der Zwecksetzung von § 123 Abs. 1 PBG nicht konform, die rekurrierenden Grundeigentümer in ein Quartierplanverfahren einzubeziehen, welches offensichtlich vordringlich der Erstellung einer Anlage des öffentlichen Verkehrs dient. Eine angemessene Gewichtung der privaten Interessen der Grundeigentümer erscheint bei dieser Sachlage nicht als gegeben. Daran ändert nichts, dass die Stadt Dübendorf auf den zufolge Aufzonungen möglicherweise entstehenden Mehrwert verweist und sich nach den Ausführungen im vorliegenden Verfahren zur Tragung der Kosten für die Planung und Erstellung des Busbahnhofs bereit erklärt. Massgeblich ist nicht eine wertmässige, sondern eine sich an der Zweckmässigkeit der Erschliessungsanlagen und der Überbauungsordnung orientierende Betrachtung.

7.4.

Der Landbedarf für den vorgesehenen Bushof ist erheblich. Gemäss Kartenausschnitt im Objektblatt Nr. 1.10 zum Gesamtverkehrskonzept (act. 6.2 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00018) soll dieser inklusive Zufahrten ca. 25 % der Grundfläche des gesamten Quartierplangebiets beanspruchen. Der im Rahmen eines Quartierplanverfahrens auch ohne formelles Enteignungsverfahren zulässige Landabzug ist zwar nicht strikt auf quartierplanerische Erschliessungsanlagen beschränkt. Dennoch widerspricht die aus dem Landbedarf für den Bushof folgende massive Verkleinerung der Grundstücksflächen der privaten Grundeigentümer der Zielsetzung von § 123 Abs. 1 PBG. Dies unabhängig davon, ob ein Bushof nach den für die Zentrumszone Z1 Bahnhofgebiet und die Zentrumszone Z2 Obere Bahnhofstrasse/Adlerstrasse geltenden Nutzungsvorschriften noch als zonenkonform gelten könnte. Angesichts des breiten Nutzerkreises wäre bei einer Realisierung des Bushofs angesichts der Verfügungsmacht der Stadt Dübendorf von einer Widmung zum Gemeingebrauch auszugehen. Hierfür genügt auch ein konkludentes Verhalten (VB.2000.00025 vom 10. Mai 2000, Leitsatz und E. 4b cc; VB 88/0067 in RB 1988 Nr. 64 [Leitsatz] = BEZ 1989 Nr. 2 [voller Text]). Ein Flächenanteil von einem Viertel für öffentliche Verkehrsanlagen erscheint übermässig, zumal es sich beim vorgesehenen Bushof nicht um eine gemeinschaftliche Anlage im Sinne von § 126 Abs. 3 PBG handelt (vgl. VB.2008.00271 vom 30. Juni 2009, E. 4.4.1). Die Sum-

me aller Abzüge würde das gemäss § 138 Abs. 3 PBG zulässige Maximum an Abzügen von 25 % übersteigen. Dabei fiele zusätzlich ins Gewicht, dass Teile des Quartierplangebiets bereits überbaut sind. Mit den rekurrierenden Grundeigentümern – vorab dem zufolge des beabsichtigten Quartierplanverfahrens faktisch von einer Enteignung betroffenen Rekurrenten L. N. als Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 01 [...] – ist davon auszugehen, dass das Quartierplanverfahren nicht allein zur Sicherung des für die Erstellung des Bushofs notwendigen Landes eingeleitet werden darf. Die Betroffenen haben Anspruch auf Beurteilung im Rahmen eines formellen Enteignungsverfahrens nach Massgabe des Gesetzes über die Abtretung von Privatrechten (AbtrG). Letzteres umso mehr, als die Beseitigung massgeblicher Gebäude oder Gebäudeteile im Rahmen eines Quartierplanverfahrens ohne Zustimmung des Eigentümers nur ausnahmsweise zulässig ist (§ 127 Abs. 2 PBG).

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die Stadt Dübendorf mit den Parzellen Kat.-Nrn. 08 [...], 09 [...] und 10 [...] bereits über Grundstücke im Quartierplangebiet verfügt, für welche nach den Vorschriften des Quartierplanrechts ein Zuteilungsanspruch zwecks Ausführung eines öffentlichen Werks bestünde (§ 144 Abs. 1 PBG). Die Interessenlage bezüglich Einleitung des Quartierplanverfahrens verändert dies nicht. Die Betroffenheit der privaten Grundeigentümer ist dieselbe. Eine zwangsweise faktische Enteignung und Entschädigung der Eigentümer überbauter Grundstücke durch Zuteilung unüberbauter Parzellen ausserhalb des Quartierplangebiets (§ 144 Abs. 3 PBG) erscheint ohne gleichzeitige Gewährleistung des dafür vorgesehenen rechtsstaatlichen Verfahrens unter dem Gesichtswinkel der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung [BV]) ausgeschlossen.

7.5.

Nicht weiter beachtlich ist der Hinweis der Stadt Dübendorf auf die Möglichkeit zur Festsetzung von Verkehrsbaulinien zwecks Sicherung des für die Erstellung des Bushofs notwendigen Landes. Zwar steht nach § 110 PBG in Verbindung mit § 96 Abs. 2 lit. a PBG dem strassenbaupflichtigen Gemeinwesen mit der Rechtskraft von Verkehrsbaulinien im Rahmen ihrer Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu. Die Bestimmungen besagen aber einzig, dass am Strassenbau innerhalb der bereits zu diesem Zweck ausgeschiedenen Baulinien von vornherein ein öffentliches Interesse zu unterstellen ist, das allfällige entgegenstehende private Interessen überwiegt.

Die grundsätzliche Abwägung zwischen dem Interesse am Strassenbau und den dafür zu enteignenden Grundeigentümern findet im Verfahren betreffend die Festsetzung der Baulinien statt (VB.2004.00489 in RB 2005 Nr. 57). Wurden mit Bezug auf das konkrete Projekt – wie vorliegend – nicht bereits Baulinien festgesetzt, führt dies dazu, dass die Betroffenen sämtliche Rügen gegen das Projekt vorbringen können, insbesondere auch die enteignungsrechtlichen Einwendungen (VB.2008.00540 vom 4. Juni 2009, E. 3.2).

7.6.

Die Einleitung eines Quartierplanverfahrens erweist sich aufgrund mangelnder Quartierplanbedürftigkeit des Quartierplangebiets Nr. 45 "Geviert Bahnhof Süd" und der ungenügenden Berücksichtigung der Interessen der betroffenen privaten Grundeigentümer zusammengefasst als unzulässig.

7.7.

Welches Verfahren zwecks Realisierung des vorgesehenen Bushofs konkret angestrengt wird, liegt in der Disposition der Stadt Dübendorf. Fest steht, dass den betroffenen privaten Grundeigentümern dabei – im Gegensatz zu einem Vorgehen mittels Landabzugs in einem Quartierplanverfahren – die enteignungsrechtlichen Einwendungen offen stehen müssten. Die von der Stadt Dübendorf angestrebte Gesamterneuerung weiter Teile des Quartierplanperimeters unter Anwendung der Vorschriften des Quartierplanverfahrens, der Festsetzung eines öffentlichen Gestaltungsplans und einer Anpassung der Bestimmungen der BZO entspricht inhaltlich am ehesten den Zielsetzungen einer Gebietssanierung im Sinne der §§ 186 ff. PBG (vgl. § 189 PBG, § 191 PBG). Ob die für die Durchführung einer Gebietssanierung erforderlichen Voraussetzungen vorliegend gegeben wären, scheint indes, was bemerkungshalber beizufügen ist, höchst fraglich.

8.

Der Stadtratsbeschluss vom 26. Oktober 2017 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 24. Januar 2018 sind demnach in Gutheissung der Rekurse aufzuheben.

9.

Bei diesem Verfahrensausgang ist auf die weiteren Anträge der Rekurrierenden (etwa betreffend eine akzessorische Überprüfung des Teilrichtplans aus dem Jahr 1996) nicht weiter einzugehen.

[....]