

(Bestätigt mit VB.2018.00515 vom 27. Juni 2019)

Streitgegenstand bildete die Quartierplaneinleitung. In Kombination mit der Anpassung bzw. Neufestsetzung von Verkehrsbaulinien sowie der Ausarbeitung eines öffentlichen Gestaltungsplans bzw. einer Änderung der BZO sollte damit 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.

Aus den Erwägungen:

5.1 Der Rekurrent K. macht zusammenfassend geltend, die Stadt X 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 «zentrums- und zonengerechtem Charakter» Platz zu machen. (...) Der strittige Quartierplan verfolge hauptsächlich quartierplanfremde Ziele. (...)

5.2 Die Stadt X führt zum Rekurs des Rekurrenten K. 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. 6 verfüge über keine Zufahrt im Sinne von § 237 PBG. Eine verkehrssichere Zufahrt lasse sich ohne Neuregelung der Eigentumsverhältnisse im Beizugsgebiet nicht realisieren. Die Parzelle Kat.-Nr. 6 sei daher nicht baureif, obwohl sie eine Fläche von 3'264 m² aufweise und direkt neben dem Bahnhof X liege. Es liege im übergeordneten öffentlichen Interesse, das an derart zentraler Lage vorhandene Siedlungsentwicklungspotenzial zu nutzen. (...) Bis auf das Grundstück Kat.-Nr. 9 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. (...)

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]). (...)

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 = BEZ 1984 Nr. 13). (...)

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 Quartierplanengenossen zu tragen. Die Quartierplangenossen können beim Bau von Groberschliessungsanlagen (im Sinne von § 93 PBG) auch dafür einstweilen oder gar endgültig kostenpflichtig werden. (...)

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 (VGr, 25. November 1980, VB 74/1980, 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 blosses 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 Quartierplangenosser in erheblichem Umfang für die geplanten Anlagen aufzukommen haben. (...) 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 VGr, 30. Juni 2009, VB.2008.00271, E. 4.4.1, ebenfalls die Gemeinde X betreffend).

6.5 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es mit der Eigentumsгарantie 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 ist planungsrechtliche Folge der Testplanung und der zur Lage des Bushofs durchgeführten Variantenstudien. Nach den Erwägungen im angefochtenen Beschluss verfolgt der Quartierplan zudem das Ziel, im den Bushof umgebenden Bereich 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 vorhandenen Bebauung umfassende Veränderungen angestrebt werden. Der Synthesebericht zur Testplanung 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. 6 verfügt nicht über eine genügende Zufahrt (...). Die Erschliessung der Parzelle Kat.-Nr. 6 wäre indes über die im zivilrechtlichen Eigentum der Stadt X befindliche Parzelle Kat.-Nr. 7 ohne weiteres möglich. Die Durchführung des hier geplanten Quartierplanverfahrens ist nicht erforderlich, zumal vorliegend gerade nicht bezweckt wird, die Parzelle Kat.-Nr. 6 zu erschliessen. Auch die Parzelle Kat.-Nr. 6 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, grundeigentümergebundene Pläne (wie insbesondere Quartierpläne) bestehen (VGr, 7. November 2011, VB.2007.00136, 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 X) 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, 14. März 2000, 1P.721/1999, E. 3a, mit Hinweis auf BGE 100 Ia 223, E. 3c). Den rekurrierenden privaten Grundeigentümern 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. (...)

7.4 Der Landbedarf für den vorgesehenen Bushof ist erheblich. Gemäss Kartenausschnitt im Objektblatt Nr. 1.10 zum Gesamtverkehrskonzept 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 geltenden Nutzungsvorschriften noch als zonenkonform gelten könnte. Angesichts des breiten Nutzerkreises wäre bei einer Realisierung des Bushofs angesichts der Verfügungsmacht der Stadt X von einer Widmung zum Gemeingebrauch auszugehen. Hierfür genügt auch ein konkludentes Verhalten (VGr, 10. Mai 2000, VB.2000.00025, Leitsatz und E. 4b cc; VB 88/0067 = 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. VGr, 30. Juni 2009, VB.2008.00271, E. 4.4.1). Die Summe aller Abzüge würde das gemäss § 138 Abs. 3 PBG zulässige Maximum an Abzügen von 25 % übersteigen. Dabei fiel zusätzlich ins Gewicht, dass Teile des Quartierplangebiets bereits überbaut sind. Mit den rekurrierenden Grundeigentümern (...) 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). (...)

7.6 Die Einleitung eines Quartierplanverfahrens erweist sich aufgrund mangelnder Quartierplanbedürftigkeit des Quartierplangebiets und der ungenügenden Berücksichtigung der Interessen der betroffenen privaten Grundeigentümer zusammengefasst als unzulässig.