

Zu beurteilen war die Zulässigkeit der Kostenverteilung in einem Quartierplanverfahren vor dem definitiven Abschluss desselben bzw. vor dessen allfälligen Ausleitung.

Die Quartierplanbehörde wollte zufolge der Rückweisung der Sache durch das Verwaltungsgericht und der Aufhebung wichtiger Eckpunkte der Quartierplanung einen vorläufigen «Schlussstrich» ziehen und die bisher angefallenen Kosten mit definitivem Charakter nach Massgabe der Grundstücksgrössen des Altbestandes verteilen.

Aus den Erwägungen:

4.3 Die Kosten der Gemeinde für die Aufstellung und den Vollzug des Quartierplans sind von den beteiligten Grundeigentümern samt Zins in der Regel im Verhältnis der Flächen ihrer neuen Grundstücke zu bezahlen. Besondere Verhältnisse sind zu berücksichtigen (§ 177 Abs. 1 PBG). Der Gemeinderat kann eine angemessene Bevorschussung oder angemessene Abschlagszahlungen verlangen (§ 177 Abs. 2 PBG).

Die von den Grundeigentümern zu übernehmenden Anteile an den Verfahrenskosten stellen Verwaltungsgebühren dar. Als solche unterstehen sie dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die zu leistenden Anteile nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen dürfen und sich in vernünftigen Grenzen bewegen müssen. Die Gesamthöhe der Verfahrenskosten ist sodann durch das Kostendeckungsprinzip beschränkt, wonach der Gesamtertrag der Kostenbeiträge den Gesamtaufwand des Gemeinwesens für die Ausarbeitung und den Vollzug des Quartierplans nicht übersteigen darf. Gemäss § 15 der Quartierplanverordnung (QPV) sind Verfahrenskosten alle mit der Aufstellung und dem Vollzug des Quartierplans anfallenden Kosten, wie diejenigen für die administrative Begleitung, die Bearbeitung der Pläne mit Einschluss von Architektur- und Ingenieurarbeiten, die Festlegung des Geldausgleichs und des Verlegers der Erstellungskosten, die Vermessung und Vermarktung, den grundbuchlichen Vollzug sowie im Falle von Gebietssanierungen zusätzlich diejenigen für den Sozialbericht und die spätere Beurteilung einer Gesamterneuerung, den Schutz der Quartierversorgung und den Schutz der Mieter. Zu den anrechenbaren Kosten zählt die Praxis auch die Kosten von Rechtsmittelverfahren sowie allfällige Umtriebsentschädigungen. Bei den Administrativ- bzw. Verfahrenskosten handelt es sich um Aufwandsersatz und nicht um ein erfolgsbedingtes Entgelt. Die Quartierplangenossen haben die angefallenen Verfahrenskosten deshalb auch dann zu tragen, wenn das Quartierplanverfahren ohne Verschulden der Gemeinde nicht zum Abschluss kommt oder wegen der Änderung der übergeordneten Planung ganz oder teilweise hinfällig wird. Das Risiko, dass bereits erbrachte Planungsarbeiten aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Veränderungen nutzlos werden, liegt bei den Grundeigentümern und nicht beim planenden Gemeinwesen. Eine Kostenbeteiligungspflicht trifft die Gemeinde nur entsprechend ihrem Landbesitz im Quartierplanperimeter. Kostenpflicht besteht

damit auch für Aufwendungen, die sich bei der Festsetzung des Quartierplans nachträglich als nutzlos erweisen oder die aus fehlerhaftem Vorgehen der mit der Quartierplanung betrauten Personen entstehen. Das Quartierplanverfahren stellt einen komplexen Prozess dar, in dessen Verlauf in Berücksichtigung der Eigentümer- und Allgemeininteressen nach der besten Lösung zu trachten ist. Damit gehören namentlich Aufwendungen für Studium und Entwurf von Varianten zu den Kosten, auch wenn letztlich nur einer der Entwürfe massgebend ist. Übernahmepflicht besteht auch für Mehrkosten, die daraus entstehen, dass sich eine Planung im Laufe des Quartierplanverfahrens oder im anschliessenden Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren als mangelbehaftet und überarbeitungsbedürftig erweist. Ob der Grund für den erzwungenen Verzicht auf eine bestimmte Planungsvariante durch einen Behördenentscheid im Quartierplanverfahren oder in einem quartierplan vorbereitenden bzw. begleitenden Verfahren gesetzt wird, ist ohne Belang. Voraussetzung ist einzig, dass die fehlerhaften Handlungen im Rahmen quartierplanerischer Tätigkeiten geblieben sind und nicht in qualifizierter Weise gegen elementare quartierplanrechtliche Vorschriften verstossen (zum Ganzen Peter Kleb, Kosten und Entschädigungen im zürcherischen Quartierplanverfahren, 2004, S. 231 ff.).

Die Aufteilung der Kosten im Verhältnis der neu zugeteilten Flächen (§ 177 Abs. 1 PBG) bezweckt, in Erfüllung des Äquivalenzprinzips denjenigen Quartierplangenossen Kosten aufzuerlegen, die schliesslich vom Quartierplan profitieren. Kommt es nun aber nie zur im Entwurf vorgesehenen Neuzuteilung, kann diese nicht für die Kostenverlegung herangezogen werden. Stattdessen ist es sachgerecht, die Verteilung nach Massgabe des Altbestands vorzunehmen. Die Verteilung der Administrativkosten bei einem abgebrochenen Quartierplanverfahren nach den Flächen des hypothetischen Neubestands im ersten Quartierplanentwurf verstiesse sowohl gegen § 177 Abs. 1 PBG als auch gegen das abgaberechtliche Äquivalenzprinzip (VB.97.00060 = RB 1998 Nr. 106). Wie erwähnt, trifft die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Planungsträger keine «Haftung» in dem Sinne, dass sie die Mehrkosten zu übernehmen hätte, wenn sich eine Planung im Laufe des Quartierplanverfahrens oder im anschliessenden Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren als mangelbehaftet und überarbeitungsbedürftig erweist. Andernfalls würde die Pflicht zur Bezahlung solcher Kosten bei der Gemeinde verbleiben, was eindeutig nicht dem Sinn der gesetzlichen Kostenregelung entsprechen würde. Die Anfechtung der Administrativkosten darf den Quartierplangenossen nicht Gelegenheit bieten, gleichsam auf einem Nebenschauplatz das Vorgehen der Quartierplanbehörde bzw. ihrer Beauftragten nachträglich umfassend zu bekritteln (BRKE IV Nr. 0155/2002 = BEZ 2003 Nr. 16, E. 3c; BRKE II Nrn. 0271-0273/1989 = BEZ 1990 Nr. 6, E. 3d).

4.4 Im Grunde folgt bereits daraus, dass eine vorzeitige, mithin vor dem definitiven Abschluss des Quartierplanverfahrens vorgenommene Kostenaufnahme mit definitivem Charakter nicht zulässig sein kann. Dem Gemeinderat steht zwar die Entscheidung frei, ob er die Verfahrenskosten einstweilen vorschiesse und erst später von den Quartierplangenossen einziehen oder aber Vorschüsse der Genossen einfordern oder während des Verfahrens Akontozahlungen verlangen will (vgl. § 177 Abs. 2 PBG). Geleistete Zahlungen

sind den Quartierplangenossen aber stets in der Schlussabrechnung gutzuschreiben. Sodann sind Vorschussleistungen entsprechend dem das Quartierplanverfahren beherrschenden Äquivalenzprinzip im Grundsatz gleichmässig von sämtlichen Verfahrensbeteiligten zu beziehen, sofern nicht besondere Verhältnisse – wie bspw. die formelle oder faktische Entlassung eines Grundstücks aus dem Quartierplanverfahren – vorliegen (BRKE I Nr. 0157/1984 = BEZ 1984 Nr. 43, E. 3). Im Verfahren VB.97.00060 war die Kostenverteilung in einem Quartierplanverfahren zu beurteilen, welches für sich abgeschlossen bzw. in zwei neue Teilquartierplanverfahren aufgeteilt wurde. Da die Verfahrenskosten nicht einem Teilgebiet zuzuweisen waren, erachtete es das Verwaltungsgericht als korrekt, dass eine Schlussabrechnung festgesetzt und die Kosten auf die beteiligten Grundeigentümer verlegt werden (VB.97.00060 = RB 1998 Nr. 106, darin nicht publizierte E. 6b und E. 7c). Auch daraus ist – im Umkehrschluss – zu folgern, dass eine definitive Kostenabrechnung und Kostenaufgabe nur erfolgen kann, sofern die «Ausleitung» des betreffenden Quartierplanverfahrens beschlossen wurde bzw. das Quartierplanverfahren nicht in seinen wesentlichen Zügen weitergeführt wird. Die vormalige Baurekurskommission I hat im Fall eines nach einer Nichtgenehmigung eines Quartierplanentwurfs durch den Regierungsrat zwecks Abwartens der weiteren baulichen Entwicklung sistierten Quartierplans denn auch entschieden, dass eine definitive Kostenverlegung nicht vorgenommen werden kann, soweit der Quartierplan weder genehmigt noch ausgeleitet ist (BRKE I Nr. 0364/2004 vom 10. Dezember 2004, E. 5a).

4.5 Die mit dem angefochtenen Entscheid vorgenommene Kostenaufgabe hat offenkundig nicht bloss provisorischen Charakter. Mit dem Entscheid soll nach Massgabe der Begründung eine «saubere Grundlage für einen Neubeginn» und «Rechtssicherheit über die Verteilung der nach aktuellem Planungsstand aufgelaufenen Kosten» geschaffen werden. Die vorgenommene Kostenaufgabe ist – wovon auch der Gemeinderat X in seiner Vernehmlassung ausgeht – daher definitiv und erfolgt nicht unter Vorbehalt späterer Festlegungen bzw. allfälliger Rückzahlungen. Für dieses Vorgehen findet sich im Gesetz keine Grundlage; § 177 Abs. 2 PBG erlaubt nach seinem Wortlaut bloss eine «angemessene Bevorschussung» oder «angemessene Abschlagszahlungen». Dies korreliert mit dem Umstand, dass eine Beurteilung der definitiven Kostenaufgabe im Lichte des Äquivalenzprinzips rechtskräftige (oder jedenfalls im selben Verfahren zu beurteilende) quartierplanrechtliche Festlegungen erfordert. Eine Kostenverteilung, solange die vom Gemeinderat X angekündigte Neuaufgabe der Planung nicht vorliegt, bleibt ausgeschlossen.