



Entscheidinstanz: Baudirektion  
Geschäftsnummer: BD\_A13 002  
Datum des Entscheids: 16. Januar 2013  
Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht  
Stichwort(e): Quartierplanverfahren, Einleitung  
Beizugsgebiet  
Beurteilung des Quartierplanperimeters  
verwendete Erlasse: §§ 123 f. PBG  
§ 148 Abs. 2 PBG  
§ 23 Quartierplanverordnung

**Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):**

Ein Quartierplan soll im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglichen und so abgegrenzt sein, dass dem Quartierplanzweck entsprechende, erschlossene und arrondierte Parzellen entstehen. Selbst voll erschlossene, überbaute Grundstücke sind in das Verfahren einzubeziehen, wenn die bestehenden Erschliessungswerke sanierungsbedürftig sind und diese Sanierung zweckmässigerweise im Zuge der Realisierung des Quartierplans vorgenommen wird. Dabei steht der Quartierplanbehörde ein erhebliches Ermessen zu.

Anwendungsfall des normalienberechtigten Ausbaus einer Erschliessungsstrasse, räumlicher Umfang der Erschliessungsmassnahmen als Abgrenzungskriterium.

**Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):**

*Sachverhalt:*

Nachdem eine Eigentümerin im Quartierplanperimeter das entsprechende Begehren gestellt hatte, leitete der Stadtrat von Zürich [Rekursgegner] das Quartierplanverfahren gemäss §§ 123 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) im Gebiet «Looren», Zürich-Witikon, ein. Gegen diesen Beschluss erhob X. [Rekurrent], Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. W117\*\* (An der Specki \*\*) und Miteigentümer der Strassenparzelle An der Specki, Kat.-Nr. W11743, Rekurs an die Baudirektion und beantragte, der Quartierplanperimeter sei um die Strasse In der Looren (in östlicher Richtung bis zur Katzenschwanzstrasse) zu erweitern.

*Erwägungen:*

1. [Prozessuales]

- 2.a) Der Rekursgegner stellt sich in auf den Standpunkt, auf den Rekurs dürfe nicht eingetreten werden. Für den Rekurrenten gereiche der Umstand, dass die Strassenparzelle In der Looren (Kat.-Nr. WI3177) nicht in den Quartierplanperimeter aufgenommen worden sei, nicht zum Nachteil. Der Rekurrent weise nicht nach, ob bzw. welche vermögenswerten oder faktischen Interessen es nahelegten, das Beizugsgebiet auf eine weitere Strassenparzelle auszuweiten. Er werde sich an den Kosten für den normalengerechten Ausbau des oberen Teils der Loorenstrasse voraussichtlich nicht beteiligen müssen. Allerdings räumt der Rekursgegner ein, es sei noch nicht entschieden, in welchem Ausmass sich die Grundeigentümer (und damit auch der Rekurrent) an den Administrativkosten für das Aufstellen und den Vollzug des Quartierplans zu beteiligen hätten. Weiter macht der Rekursgegner geltend, dass sämtliche Miteigentümer der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 [In der Looren, östlich] auch Miteigentümer der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3164 [In der Looren, westlich] seien, die sich bereits im Beizugsgebiet befinde. Demnach seien sämtliche Grundeigentümer der einzubeziehenden Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 bereits Quartierplange nossen und es könnten ihnen die Kosten des Quartierplanverfahrens ohnehin schon anteilmässig überbunden werden.
- b) Gemäss § 338 a Abs. 1 PBG sowie § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Gegen einen Quartierplaneinleitungsbeschluss kann so dann im Rechtsmittelverfahren einzig eingewendet werden, die Voraussetzungen zur Durchführung des Verfahrens fehlten oder sie seien gegeben oder die Gebietsabgrenzung sei nicht zweckmässig (§ 148 Abs. 2 PBG; vgl. auch FRITZSCHE/BÖSCH/ WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S. 178).
- Der Rekurrent ist als Miteigentümer eines Grundstücks, das innerhalb des Beizugsperimeters des Quartierplans «Looren» zu liegen käme, grundsätzlich zur Rekurerhebung legitimiert. Der Einwand des Rekursgegners, der Rekurrent habe voraussichtlich keine Kosten zu tragen, erweist sich als nicht stichhaltig. Der Rekursgegner schliesst nämlich selber zu Recht nicht aus, dass der Rekurrent zumindest zur Tragung von Administrativkosten verpflichtet werden könnte. Weiter geht aus den eingereichten Grundbuchunterlagen zwar hervor, dass an den Strassenparzellen Kat.-Nrn. WI3164 und WI3177 die nämlichen Personen Miteigentum besitzen. Es lässt sich im heutigen Zeitpunkt indessen nicht ausschliessen, dass der Rekurrent mit seinem Begehren, den Quartierplanperimeter um die Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 zu erweitern, erreichen könnte, dass die Miteigentümer der Strassenparzellen Kat.-Nrn. WI3164 und WI3177 zu seinen Gunsten einen grösseren Kostenanteil zu übernehmen hätten, da sie diesfalls neu mit zwei Grundstücken am Quartierplanverfahren beteiligt wären. Damit kann dem Rekurrenten ein gewisses schutzwürdiges Interesse an der Abänderung des angefochtenen Beschlusses nicht abgesprochen werden.
- c) Da sich die vom Rekurrenten vorgebrachte Rüge des unzweckmässigen Quartierplanperimeters zudem als zulässig erweist, ist auf den frist- und formgerecht eingereichten Rekurs einzutreten.

- 3.a) Der Rekurrent rügt im Wesentlichen eine Verletzung von § 124 Abs. 2 PBG, wonach die Begrenzung des Quartierplanperimeters durch Quartierstrassen oder an deren Stelle durch eindeutige natürliche, künstliche oder rechtliche Hindernisse oder Trennlinien zu erfolgen habe. Bei der Strasse In der Looren seien diese Kriterien nicht bzw. unrichtig angewendet worden, ende doch der Quartierplanperimeter im östlichen Teil willkürlich. Blosser Verlangsamungsstellen in der Strasse stellten jedenfalls keine zulässigen Trennlinien dar. Zudem seien sämtliche Grundstücke an der Strasse In der Looren in den Perimeter aufzunehmen, da diese über die auszubauende Loorenstrasse erschlossen seien. Die Annahme des Rekursgegners, die östlich des Perimeters an der Strasse In der Looren gelegenen Grundstücke würden über die Katzenschwanzstrasse erschlossen, treffe nicht zu, da der Weg über die Loorenstrasse schneller sei.
- b) Der Rekursgegner bringt dagegen vor, die Begrenzung des Quartierplanperimeters sei vorliegend so gewählt worden, dass nur solche Parzellen erfasst würden, die zwingend auf den Ausbau der Loorenstrasse angewiesen seien. Da der Quartierplan einzig den Ausbau der Loorenstrasse bezwecke, sei der Perimeter bewusst eng gewählt worden. Zudem sei die Perimeterabgrenzung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht beständig. Weiter sei bei der Perimeterfestsetzung darauf geachtet worden, dass bereits überbaute Grundstücke, die im Rahmen früher durchgeführter Verfahren erschlossen worden seien, nicht in das vorliegende Verfahren einbezogen würden. Die Aufnahme der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 (In der Looren) sei für das quartierplanerische Ziel weder in planerischer Hinsicht hilfreich noch von Gesetzes wegen erforderlich. Ein Einbezug der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 erweise sich auch deshalb nicht als angezeigt, weil die Miteigentümer der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3164 (In der Looren; im Bezugsgebiet) auch Miteigentümer der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 (In der Looren; nicht im Bezugsgebiet) seien und diese daher bereits heute – sollte es sich als notwendig erweisen – an den Kosten des normalliegerechten Ausbaus der Loorenstrasse beteiligt werden könnten. Der Rekursgegner bestreitet im Übrigen die rekurrentische Behauptung, wonach die Erschliessung der am östlichen Teil der Strasse In der Looren gelegenen Grundstücke über die Loorenstrasse erfolge.
- 4.a) Nach § 123 PBG soll der Quartierplan im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglichen. Insbesondere müssen alle Grundstücke innerhalb des Quartierplangebiets durch den Quartierplan erschlossen werden und an den 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 genügen (§ 128 Abs. 2 PBG). Selbst voll erschlossene, überbaute Grundstücke sind in das Verfahren einzu beziehen, wenn die bestehenden Erschliessungswerke sanierungsbedürftig sind und diese Sanierung zweckmässigerweise im Zuge der Realisierung des Quartierplans vorgenommen wird (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 184).
- b) Die Abgrenzung des Gebiets muss im Hinblick auf das Erreichen des Quartierplanzwecks, erschlossene und arrondierte Parzellen zu schaffen, zweckmässig gewählt werden (vgl. § 23 der Verordnung über den Quartierplan vom 18. Januar 1978 [Quar-

tierplanverordnung; LS 701.13]). Gemäss § 124 Abs. 2 PBG wird das Bezugsgebiet in der Regel durch bestehende oder geplante öffentliche Strassen, ausnahmsweise durch Quartierstrassen, begrenzt; an die Stelle von Strassen können natürliche, künstliche oder rechtliche Hindernisse oder Trennlinien für die Überbauung treten. Die Grenzen des Bezugsgebiets sollen eindeutig und beständig sein. Neben öffentlichen Strassen, Gewässern, Waldgrenzen, Bahnlinien und dergleichen können dies auch Baulinien, Quartierstrassen oder Grundstücks- und Bauzonengrenzen sein, sofern deren Beständigkeit ausgewiesen ist (§§ 3–5 Quartierplanverordnung). Der Perimeter soll im Zeitpunkt der Quartierplaneinleitung eher weit gezogen werden, damit für die Planung genügend Spielraum verbleibt (RB 1987 Nr. 63). Zudem ist die Entlassung einzelner Grundstücke im Verlaufe des Verfahrens mit wesentlich geringerem administrativem Aufwand möglich als die Vergrösserung des Bezugsperimeters (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 179). Allerdings hat die Festlegung des Quartierplanperimeters – wie jedes staatliche Handeln – dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung vom 19. April 1999 [BV; SR 101]).

- c) Die Quartierplanbehörde hat sich im Rahmen des Quartierplanverfahrens zwar an die soeben erwähnten gesetzlichen Vorgaben zu halten. Es steht ihr allerdings – insbesondere auch bei der Festlegung des Quartierplanperimeters – ein erhebliches Ermessen zu, in welches gemäss konstanter Rechtsprechung und Lehre nicht ohne Not einzugreifen ist. Aus diesem Grund hat sich die Rekursinstanz dann Zurückhaltung aufzuerlegen und darf ihr Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Quartierplanbehörde stellen, wenn der Beschluss der Quartierplanbehörde vertretbar ist, auch wenn an sich andere ebenso vertretbare Lösungen denkbar sind (vgl. zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2003.00408 vom 10. Juni 2004, Erw. 3; RB 1980 Nr. 106; RB 1973 Nr. 9; RB 1971 Nr. 52; KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N 20 zu § 20; HALLER/KARLEN, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 372).
- 5.a) Der Rekurrent rügt zu Recht nicht die fehlende Quartierplanbedürftigkeit des Gebiets und Zulässigkeit des Verfahrens im Allgemeinen. Er moniert einzig die Unzweckmässigkeit des Quartierplanperimeters.
- b) Gemäss dem angefochtenen Einleitungsbeschluss und dem zugehörigen Plan umfasst das Bezugsgebiet des Quartierplans «Looren» jene Grundstücke, die einerseits über die Loorenstrasse erschlossen sind sowie andererseits innerhalb der Bauzone liegen. Das Gebiet, das durch die Strasse In der Looren erschlossen ist, wird nicht in den Quartierplanperimeter aufgenommen, da deren Erschliessung gemäss damaliger Bauplangenehmigung über die Katzenschwanzstrasse erfolgt. Im östlichen Teil des Perimeters werden die Privatstrassen In der Looren (Kat.-Nr. WI3164) und An der Specki (Kat.-Nr. WI1743) zwecks Strassen- und Werkleitungsausbaus (Anschluss- und Arrondierungsmassnahmen) in den Perimeter aufgenommen.
  - c) Die Frage nach der Zweckmässigkeit des Quartierplanperimeters kann nur im Zusammenhang mit dem Ziel und Zweck des Quartierplans „Looren“ beantwortet werden. Dieser wird im angefochtenen Einleitungsbeschluss wie folgt umschrieben: „Mit

dem Quartierplan Nr. 493, Looren, soll der normaliengerechte Ausbau der Loorenstrasse zwischen der Strasse «An der Specki» und der Eschenhausenstrasse geregelt werden. Zudem sollen die Werkleitungen den Bedürfnissen entsprechend ausgebaut werden.“

- d) Ziel des Quartierplans Nr. 493 «Looren» ist demnach die rechtsgenügli- che Erschliessung der Grundstücke im oberen Bereich der Loorenstrasse (ab der Strasse An der Specki). Dem Plan des Bezugsgebiets vom 25. Mai 2012 (revidiert am 19. Juni 2012) kann entnommen werden, dass in diesem Gebiet diverse Grundstücke vollständig bzw. weitgehend unüberbaut sind (Grundstücke Kat.-Nrn. [...]). Gemäss Angaben des Rekursgegners sind diverse Bauvorhaben geplant, die zu einer höheren Ausnützungsdichte führen werden. Frühere Baugesuche hätten gezeigt, dass Bauprojekte im oberen Bereich der Loorenstrasse an der genügenden Erschliessung scheiterten, da die Loorenstrasse nicht gemäss den Anforderungen der Zugangsnormen vom 9. Dezember 1987 (ZN; LS 700.5) ausgebaut sei. Aus diesem Grund plant der Rekursgegner den Ausbau der Loorenstrasse und der zugehörigen Werkleitungen. Dieser Teil des Quartierplans wird vom Rekursgegner zu Recht nicht in Frage gestellt.

Der normaliengerechte Ausbau der Loorenstrasse hat zur Folge, dass gewisse Anschluss- bzw. Arrondierungsmassnahmen im Bereich der Strassen Loorenstrasse/In der Looren vorgenommen werden müssen. Ein Ausbau der Strasse In der Looren und Erschliessungsmassnahmen für deren Anwohner sind indes nicht geplant. Um die (Mit-)Eigentümer der besagten Strasse in das Quartierplanverfahren einzubeziehen, was im Hinblick auf die Anschluss- bzw. Arrondierungsmassnahmen sinnvoll ist, hat der Rekursgegner den Quartierplanperimeter um die unmittelbar an die Loorenstrasse angrenzende Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3164 (In der Looren) erweitert. Da für die Grundstücke entlang der Strasse In der Looren aber – wie gesagt – keinerlei Erschliessungsmassnahmen vorgesehen und aufgrund der normaliengerechten Erschliessung dieser Grundstücke über die Katzenschwanzstrasse auch nicht notwendig sind, wurden diese Parzellen auch nicht (wie sonst üblich) ins Quartierplanverfahren einbezogen. Auch ein Einbezug der weiter östlich gelegenen Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3177 (In der Looren) erweist sich als nicht angezeigt, da diese für die Ausführung der Anschluss- bzw. Arrondierungsmassnahmen nicht benötigt wird. Daran kann auch der nicht näher belegte Hinweis nichts ändern, dass offenbar Anwohner der Strasse In der Looren die Loorenstrasse als Zufahrt zu ihren Grundstücken benützen. Ein solches Mobilitätsverhalten kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Grundstücke an der Strasse In der Looren baurechtlich als über die Katzenschwanzstrasse ausreichend erschlossen gelten und daher keine weiteren Erschliessungsmassnahmen notwendig sind. Eine Erhebung des Verkehrsflusses ist daher nicht vorzunehmen.

Auch der Hinweis des Rekurrenten, der Quartierplanperimeter ende im östlichen Teil der Strasse In der Looren willkürlich, ist nicht zutreffend. Vielmehr endet der Quartierplanperimeter an der Grundstücksgrenze der Strassenparzelle Kat.-Nr. WI3164, was – wie gezeigt – zulässig ist.

- e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Rekursgegner eine zweckmässige Begrenzung des Quartierplanperimeters vorgenommen hat. Der gewählte Perimeter orientiert sich am Zweck des Quartierplans Nr. 493 «Looren», den oberen Teil der Loorenstrasse normaliengerecht auszubauen. Die Vergrösserung des Perimeters im Sinne des rekurrentischen Antrags erweist sich als nicht notwendig bzw. gar unverhältnismässig. Selbst wenn theoretisch andere Perimeter denkbar wären, ist es der Rekursbehörde vorliegend verwehrt, ihr eigenes, allenfalls abweichendes Ermessen an Stelle des rechtmässig ausgeübten Ermessens der Quartierplanbehörde zu stellen. Der Rekurs ist mithin im verbleibenden Umfang abzuweisen.
6. [...]