

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 314/2018

Urteil vom 1. April 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Gemeinde Obfelden,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch den Gemeinderat,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf,

gegen

Genossenschaft Migros Zürich,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Claudia Steiger,

Baudirektion des Kantons Zürich.

Gegenstand
Einleitung des Quartierplanverfahrens,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 17. Mai 2018 (VB.2017.00626).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Genossenschaft Migros Zürich erwarb im Jahre 2011 die Liegenschaften Kat.-Nrn. 3962, 3963 und 3087 in der Kernzone der Gemeinde Obfelden, die damals mit einem Restaurant, einer Wohnbaute, einer Scheune und Parkplätzen überbaut waren. Kurz danach wurde in der Gemeinde eine Initiative "für eine sinnvolle Gestaltung des Postareals durch Beschränkung der zulässigen Verkaufsfläche" eingereicht. Am 4. Juni 2011 beschloss die Gemeindeversammlung Obfelden als Gegenvorschlag zur Initiative eine Gestaltungsplanpflicht für das sog. "Postareal", das die drei Grundstücke der Genossenschaft Migros Zürich, die einer Privatperson gehörende Liegenschaft Kat.-Nr. 4345, das im Eigentum der Landwirtschaftlichen Genossenschaft Obfelden stehende Grundstück Kat.-Nr. 3777 und die der Politischen Gemeinde Obfelden gehörenden Liegenschaften Kat.-Nrn. 3803 und 4023 umfasst. Die Gemeinde würde auf dem Postareal gerne ein Dorfzentrum errichten. Auf ihre Anregung hin versuchten die verschiedenen Grundeigentümer im Gebiet des Postareals auf der Grundlage einer Testplanung einen privaten Gestaltungsplan zu erarbeiten, was im Dezember 2013 endgültig scheiterte. Die Genossenschaft Migros Zürich forderte daraufhin die Gemeinde Obfelden mit Schreiben vom 14. Januar 2014 auf, einen öffentlichen Gestaltungsplan auszuarbeiten. Die Gemeinde nahm mit Beschluss vom 28. Januar 2014 davon Kenntnis, stellte fest, dass damit die gesetzliche dreijährige Frist für den Erlass eines Gestaltungsplans ausgelöst sei und sah im entsprechenden Zeitplan die Genehmigung des Gestaltungsplans für Mai 2017 vor. Der Gestaltungsplan kam bisher nicht zustande.

A.b. Am 23. August 2016 leitete der Gemeinderat Obfelden das amtliche Quartierplanverfahren über das Gebiet Postareal ein. Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte die Verfahrenseinleitung

am 9. Dezember 2016 und verfügte am 10. Februar 2017 auf Antrag des Gemeinderats Obfelden einen vorzeitigen Quartierplanbann.

Mit Entscheid vom 15. August 2017 hiess das Baurekursgericht des Kantons Zürich einen dagegen von der Genossenschaft Migros Zürich erhobenen Rekurs gut, hob den Gemeinderatsbeschluss vom 23. August 2016 über die Einleitung des Quartierplanverfahrens und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 9. Dezember 2016 auf und stellte fest, die Verfügung der Baudirektion vom 10. Februar 2017 über den Quartierplanbann sei gegenstandslos geworden.

B.

Dagegen reichte die Politische Gemeinde Obfelden am 15. September 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein mit dem Hauptantrag, den Rekursentscheid des Baurekursgerichts aufzuheben und den erstinstanzlichen Gemeinderatsbeschluss über die Verfahrenseinleitung sowie die beiden Verfügungen der Baudirektion über die Genehmigung der Verfahrenseinleitung und die Festsetzung des Quartierplanbanns zu bestätigen. Mit Urteil vom 17. Mai 2018 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab und auferlegte der Gemeinde Obfelden Gerichtskosten von Fr. 14'250.-- sowie eine Parteientschädigung von Fr. 7'560.-- zu Gunsten der Genossenschaft Migros Zürich. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, die Genossenschaft Migros Zürich könne nicht zu einer Quartierplanung gezwungen und damit an einer sofortigen Überbauung ihrer Grundstücke auf dem Postareal gehindert werden, nachdem die Gestaltungsplanung gescheitert sei, die Arealerschliessung nicht Verfahrensgegenstand bilde und im Übrigen auch keine massgeblichen Erschliessungsmängel vorlägen.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt die Politische Gemeinde Obfelden, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 17. Mai 2018 aufzuheben und den erstinstanzlichen Gemeinderatsbeschluss über die Verfahrenseinleitung sowie die beiden Verfügungen der Baudirektion über die Genehmigung der Verfahrenseinleitung und die Festsetzung des Quartierplanbanns zu bestätigen, unter gleichzeitiger Anpassung der vorinstanzlichen und vorvorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsansprüche; eventuell sei das Urteil insoweit anzupassen, als die verwaltungsgerichtlichen Kosten auf Fr. 5'000.-- und die entsprechende Parteientschädigung auf Fr. 2'500.-- oder nach bundesgerichtlichem Ermessen zu reduzieren seien. In formeller Hinsicht wurde um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ersucht. Zur Begründung macht die Gemeinde hauptsächlich geltend, die Grundstücke der Genossenschaft Migros Zürich auf dem Postareal seien nicht ausreichend erschlossen, weshalb eine Quartierplanung unabhängig von der Gestaltungsplanung unerlässlich und die Einleitung des Quartierplanverfahrens mitsamt Quartierplanbann damit rechters seien.

Die Genossenschaft Migros Zürich schloss in ihrer Stellungnahme vom 11. Juli 2018 zum Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung auf Abweisung, soweit auf die Sache überhaupt einzutreten sei, und führte dazu im Wesentlichen aus, auf die Beschwerde sei ohnehin nicht einzutreten, da die mangelnde Erschliessung bisher nicht Verfahrensgegenstand gewesen und die bestehende Erschliessung im Übrigen auch nicht ungenügend sei. In einer weiteren Eingabe vom 23. Juli 2018 verzichtete die Genossenschaft Migros Zürich auf weitere Ausführungen, hält in der Sache aber, ohne ausdrücklich Antrag zu stellen, daran fest, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Die Baudirektion des Kantons Zürich stellt Antrag auf Gutheissung der Beschwerde, das Verwaltungsgericht auf deren Abweisung, soweit darauf einzutreten sei.

Mit Replik vom 28. August 2018 und Duplik vom 18. September 2018 halten die Politische Gemeinde Obfelden sowie die Genossenschaft Migros Zürich an ihren Standpunkten fest, wobei die letztere ihr Rechtsbegehren in der Sache ausformuliert und Antrag auf Abweisung der Beschwerde stellt, soweit darauf einzutreten sei.

D.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 17. Juli 2018 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den angefochtenen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid im Bereich des Planungs- und Baurechts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG; BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Streitgegenstand bildet einzig die Einleitung des Quartierplanverfahrens durch die Gemeinde von Amtes wegen.

1.2. Die Beschwerdeführerin kann sich als Gemeinde auf ihre Autonomie berufen und ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG grundsätzlich zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert. Für das Eintreten auf die Beschwerde ist allein entscheidend, dass die Gemeinde vom angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und in vertretbarer Weise eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 330; 135 I 43 E. 1.2 S. 45).

Im vorliegenden Fall beruft sich die Beschwerdeführerin auf ihre Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV sowie Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211; LS 101). Sie war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Trägerin hoheitlicher Gewalt im Bereich des Planungs- und Bauwesens auf ihrem Gemeindegebiet vom angefochtenen Urteil berührt. Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG).

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Auch die unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts ist offensichtlich unrichtig (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.1 S. 373; 133 IV 293 E. 3.4.2 S. 295 f.).

1.4. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdegegnerin ist der Auffassung, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Sie begründet dies damit, das strittige Quartierplanverfahren sei eingeleitet worden, um den geplanten Gestaltungsplan "Postareal" umzusetzen. Einen Beschluss für die Einleitung eines Quartierplanverfahrens auf der Grundlage der Regelbauordnung habe es nie gegeben. Die Vorinstanzen hätten einen solchen nie geprüft, und sie habe einen solchen auch nie angefochten. Die Beschwerde erweitere damit den Streitgegenstand in unzulässiger Weise.

2.2. Die Einhaltung des Verfahrensgegenstands bildet eine Sachurteilsvoraussetzung des bundesgerichtlichen Prozesses. Dies prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 141 II 113 E. 1 S. 116 mit Hinweisen).

2.3. Zur Beurteilung des Nichteintretensantrags der Beschwerdegegnerin ist es vorweg erforderlich, auf die Instrumente des Gestaltungsplans und des Quartierplans gemäss zürcherischem Recht einzugehen. Nach § 83 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 des Kantons Zürich (PBG; LS 700.1) wird mit einem Gestaltungsplan für ein bestimmt umgrenztes Gebiet eine Spezialbauordnung erlassen, in der namentlich die Anzahl, die Lage, die äusseren Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt werden (dazu REBECCA BAUDER, Der Gestaltungsplan, Inhalt, Bedeutung und Anwendung in der Praxis, 2013, S. 13 ff.). Dabei darf von den Bestimmungen der Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (Abs. 1); für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (Abs. 2); der Gestaltungsplan hat insbesondere die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind (Abs. 3). Demgegenüber ermöglicht der Quartierplan gemäss § 123 PBG im erfassten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung und enthält die dafür nötigen Anordnungen (dazu PETER KLEB, Kosten und Entschädigungen im zürcherischen Quartierplanverfahren, 2004, S. 4 ff.). Nach § 128 PBG müssen alle Grundstücke innerhalb des Quartierplangebiets durch den Quartierplan erschlossen werden und an gegebenenfalls erforderlichen gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen teilhaben (Abs. 1); Erschliessungen sowie gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen sind so festzulegen, dass sie bei vollständiger Nutzung der erfassten Grundstücke genügen (Abs. 2). Grundlage der Erschliessung bildet der mit der Bau- und Zonenordnung festzulegende Erschliessungsplan der Gemeinde, mit dem diese die Groberschliessung regelt (vgl. §§ 90 ff. PBG).

2.4. Der Gestaltungsplan nach Zürcher Recht bestimmt mithin ähnlich wie die Richt- oder Nutzungsplanung, wo und was gebaut werden darf, führt aber erst zur Festlegung von Rohbauland

und bedarf für die Erreichung der Baureife der erfassten Grundstücke der Konkretisierung. Damit in diesem Sinne für die Grundeigentümer ein Anspruch auf Baubewilligung entsteht, ist neben der Groberschliessungsplanung, insbesondere durch einen Erschliessungsplan, eventuell ergänzt durch einen Verkehrsplan, noch die Feinerschliessung gemäss § 236 PBG zu gewährleisten und unter Umständen sind die Parzellen umzulegen. Dazu dient im Bedarfsfall die Quartierplanung (FRITZSCHE/ BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., 2011, S. 172). Eine ausreichende Erschliessung setzt einen solchen aber nicht zwingend voraus. Eine Gestaltungs- und Quartierplanung ist namentlich dann nicht erforderlich, wenn die Erschliessung auf der Grundlage der baurechtlichen Grundordnung anderweitig gewährleistet ist, die betroffenen Parzellen sinnvoll genutzt werden können und die Regelbauweise eingehalten wird. Daran vermag hier auch die in Art. 26 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Obfelden vom 28. Februar 1985 für das Postareal grundsätzlich vorgesehene Gestaltungsplanpflicht nichts zu ändern, nachdem der rechtzeitige Erlass des Gestaltungsplans gescheitert ist.

2.5. Nach § 148 PBG können der Beschluss über die Einleitung einer Quartierplanung und der damit verbundene Quartierplanbann, wenn auch mit begrenzten Rügemöglichkeiten, angefochten werden. Das Verwaltungsgericht hat zwar erwogen, der hier strittige Quartierplan sei "auf die Realisierung des Gestaltungsplans ausgerichtet, weshalb die Erschliessung des Areals im heutigen Bestand nicht Verfahrensgegenstand sein" könne. Zugleich ist es aber auf die Beschwerde der Gemeinde vollumfänglich eingetreten und hat damit die Quartierplanung an sich, losgelöst von der Frage des Gestaltungsplans, als Streitgegenstand zugelassen. Zwar kann der Quartierplan im heutigen Zeitpunkt nicht mehr der Umsetzung des inzwischen gescheiterten Gestaltungsplans dienen; das bedeutet aber nicht, dass er deswegen sinnlos oder unzulässig geworden wäre. Nur dies ist unter dem Gesichtspunkt des Eintretens massgeblich. Für die Bestimmung des Streitgegenstands kommt es nicht darauf an, ob der Quartierplan ursprünglich zum Zweck der Umsetzung eines Gestaltungsplans oder als selbständige Planungsmassnahme initiiert worden ist. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

3.

3.1. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Die Beschwerdeführerin beruft sich zwar auch auf das kantonale Verfassungsrecht (Art. 85 KV/ZH), legt aber nicht dar, inwiefern ihr dieses eine bessere Rechtsstellung verschaffen sollte als Art. 50 BV.

3.2. Gemäss Rechtsprechung und Lehre steht den kommunalen Behörden bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe namentlich dann ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu, wenn Fragen zu beantworten sind, die lokale Umstände betreffen, mit denen diese Behörden vertraut sind. Die Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie darf jedoch nicht so weit gehen, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränken, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV und bei Anwendung von Vorschriften des Raumplanungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG nicht vereinbar wäre (Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 3.6, zur Publ. bestimmt, mit Hinweisen). Die Gemeinde ist an das kantonale Recht selbst dann gebunden, wenn ihr dieses in einem Spezialbereich Autonomie einräumt. In diesem Zusammenhang überprüft das Bundesgericht zwar frei, ob die Gemeindeautonomie eingehalten wurde, kann aber die Auslegung des einschlägigen kantonalen Rechts durch die kantonalen Behörden, namentlich durch die gerichtliche Vorinstanz, nur auf Willkür hin kontrollieren. Die kantonale Rechtsmittelinstanz verletzt die Gemeindeautonomie insbesondere dann nicht, wenn sie einen kommunalen Entscheid aufhebt, der den öffentlichen raumplanungsrechtlichen Interessen nicht oder unzureichend Rechnung trägt (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 3.6, zur Publ. bestimmt, mit Hinweisen).

3.3. Bei der Festsetzung von Quartierplänen kommt der kommunalen Planungsbehörde grundsätzlich eine Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. Im Kanton Zürich wird dies durch die gesetzliche Regelung unterstrichen (vgl. §§ 123 ff. PBG). Entsprechend verfügt die Gemeinde insoweit über Autonomie (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C 130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2). Das gilt auch für den Entscheid über die Einleitung eines Quartierplanverfahrens.

3.4. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, das Verhalten der Gemeinde sei jedenfalls treuwidrig. Damit stellt sie in Frage, ob sich die Beschwerdeführerin überhaupt auf ihre Gemeindeautonomie berufen kann.

3.4.1. Es trifft zu, dass die Gemeinde das Quartierplanverfahren einleitete, als sich abzeichnete, dass der Gestaltungsplan scheitern könnte. Die Beteiligten mussten allerdings bereits im damaligen Zeitpunkt damit rechnen, dass die Quartierplanung nicht der Umsetzung eines Gestaltungsplans dienen würde, sondern auf eigenständiger Grundlage ergehen könnte. Gemäss § 235 PBG sind planungsrechtliche Festlegungen, deren Fehlen einem Bauvorhaben entgegengehalten wird, innert längstens drei Jahren zu erlassen; nach Ablauf dieser Frist darf die fehlende planungsrechtliche Baureife nur noch geltend gemacht werden, soweit die rechtzeitig erlassene Festlegung wegen Rechtsmitteln noch nicht in Kraft gesetzt werden kann. Im vorliegenden Fall begann die dreijährige Frist im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Gestaltungsplans am 28. Januar 2014 mit einer entsprechenden Feststellung des Gemeinderats Obfelden zu laufen und ist am 28. Januar 2017 abgelaufen, was nicht mehr umstritten ist (vgl. auch BGE 115 Ia 333 E. 6a und b S. 341 f.). Zwar ist nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdegegnerin daran stösst, nunmehr wegen eines neuerlichen Quartierplanbanns möglicherweise erneut längere Zeit daran gehindert zu werden, ihr Bauprojekt wahrzunehmen. Indessen ist die Rechtmässigkeit einer Kumulation von Gestaltungs- und Quartierplanverfahren sowie des damit zusammenhängenden Baubanns hier (noch) nicht zu prüfen.

3.4.2. Im vorliegenden Fall wurde ursprünglich die Gestaltungsplanungspflicht von der Gemeindeversammlung als Gegenvorschlag zu einer weitergehenden Initiative über die Nutzung des Postareals beschlossen, die für die Beschwerdegegnerin mit deutlich einschränkenderen Folgen verbunden gewesen wäre als die Gestaltungsplanung. Es ist daher aus demokratischen Überlegungen nachvollziehbar, dass sich der Gemeinderat zu einer alternativen Vorgehensweise verpflichtet fühlte, nachdem der Gestaltungsplan gescheitert war. Das Vorgehen der Gemeinde war insofern auch nicht intransparent, obwohl sie sich zunächst auf den Erlass eines Gestaltungsplans und nicht auf einen eigenständigen Quartierplan fokussiert hatte. Auf die Verhältnismässigkeit des Baubanns ist nicht unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben, sondern erst im Bedarfsfall bei der Beurteilung von dessen Rechtmässigkeit einzugehen. Die Gemeinde handelte jedenfalls nicht treuwidrig im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV.

4.

4.1. Nach Art. 22 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ist Voraussetzung einer Baubewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) und das Land erschlossen ist (lit. b; dazu ELOI JEANNERAT, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 19, Rz. 6; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 19, Rz. 1 und 8). Eine Überbauung setzt mithin die Erschliessung des Baulandes voraus. Sind die Voraussetzungen einer Baubewilligung erfüllt, besteht auf deren Erteilung grundsätzlich ein Anspruch (vgl. Art. 22 Abs. 1 RPG). Die Erschliessung von Bauland kann auf einem Quartierplan beruhen. Mit einem öffentlichen Quartierplan wird in die Rechte der Grundeigentümer, insbesondere in deren Baufreiheit als Bestandteil der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV eingegriffen (vgl. PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., 2016, S. 27; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 19, Rz. 9). Gemäss Art. 36 BV muss die Einleitung eines Quartierplanverfahrens daher auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

4.2. Während Art. 19 RPG die gesetzliche Grundlage für das Erschliessungserfordernis bildet (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 19, Rz. 10), findet sich die für die Quartierplanung nötige gesetzliche Grundlage hier in § 147 PBG. Danach kann der Gemeinderat das Quartierplanverfahren von Amtes wegen einleiten, wenn die bauliche Entwicklung und der Erschliessungsplan dies als wünschbar erscheinen lassen. Zweck des Quartierplans ist im vorliegenden Fall in erster Linie die Erschliessung des Baulands (vgl. § 128 PBG) sowie bei Bedarf allenfalls eine sinnvolle Landumlegung (vgl. § 126 f. PBG), wozu er grundsätzlich auch geeignet erscheint. Die gesetzliche

Voraussetzung der Einleitung eines Quartierplanverfahrens von Amtes wegen ist in § 147 PBG relativ offen formuliert. Das ändert jedoch nichts daran, dass die im Gesetz als Kriterium genannte Wünschbarkeit zwar der Gemeinde einen gewissen Entscheidungsspielraum einräumt, aber an den berührten öffentlichen und privaten Interessen zu messen ist. Ein Quartierplanverfahren ist vor allem dann einzuleiten, wenn ein Baugrundstück ungenügend erschlossen ist (FRITZSCHE/ BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 177 f.) Umgekehrt ist, wie bereits dargelegt (vgl. vorne E. 2.4), ein Quartierplan nicht notwendig, wenn die

Erschliessung anderweitig gewährleistet ist, die betroffenen Parzellen sinnvoll genutzt werden können und die Regelbauweise eingehalten wird. Diesfalls fehlt es an der Erforderlichkeit und damit an der Verhältnismässigkeit einer hoheitlich verfügten Quartierplanung. Nach dem kantonalen Recht ist mithin im vorliegenden Fall entscheidend, ob die Grundstücke der Beschwerdegegnerin im Postareal der gewünschten und grundsätzlich zulässigen Nutzung sinnvollerweise offenstehen und bereits ausreichend erschlossen sind oder allenfalls von ihr selbst privat erschlossen werden können.

4.3. Gemäss § 233 PBG dürfen Bauten und Anlagen nur auf Grundstücken erstellt werden, die baureif sind oder deren Baureife auf die Fertigstellung oder, wo die Verhältnisse es erfordern, bereits auf den Baubeginn hin gesichert ist. Baureif ist ein Grundstück, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeindevorstand beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird (§§ 234 f. PBG; zur Baureife vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 559 ff.). Die planungsrechtliche Baureife bedeutet grundsätzlich, dass die erforderlichen Planungsmassnahmen (insbesondere Nutzungsplanung) für ein Bauprojekt bestehen, während die Erschliessung sich auf den Zugang zu einem Grundstück und dessen Anbindung an das Verkehrs- und Ver- und Entsorgungsnetz bezieht. Soweit die Erschliessung allerdings Planungsmassnahmen (insbesondere Erschliessungsplanung) voraussetzt, überschneiden sich die beiden Teilgehalte der Baureife.

4.4. Nach Art. 19 RPG ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Abs. 1); das Gemeinwesen hat die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen, wobei es die Erschliessung bei Bedarf etappieren kann (Abs. 2); erschliesst es eine Bauzone nicht fristgerecht, so ist den betroffenen Grundeigentümern insbesondere zu gestatten, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen (Abs. 3). Nach § 236 Abs. 1 PBG ist ein Grundstück erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (zur Erschliessung vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 151 ff.; JEANNERAT, a.a.O., Art. 19, Rz. 16 ff.; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 19, Rz. 4 und 11 ff.).

4.5. Die Beschwerdeführerin verzichtet ausdrücklich auf eine Anfechtung des Urteils des Verwaltungsgerichts, soweit dieses darin Erwägungen zur planungsrechtlichen Baureife nach § 235 PBG enthält. Die entsprechende Auslegung des kantonalen Rechts könnte vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft werden. Die Beschwerdeführerin erachtet die entsprechenden Erwägungen zwar als verfehlt, jedoch nicht als willkürlich. Der Begriff der planungsrechtlichen Baureife bzw. die entsprechende vorinstanzliche Gesetzesauslegung steht daher im bundesgerichtlichen Verfahren nicht zur Debatte. Die Beschwerdeführerin bestreitet jedoch, dass das Postareal ausreichend erschlossen sei, und sieht gerade darin den Bedarf für das strittige Quartierplanverfahren.

4.6. Im Unterschied zum Begriff der Baureife beruht der Erschliessungsbegriff sowohl auf Bundes- als auch auf kantonalem Recht. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf beides und macht einerseits eine vom Bundesgericht frei überprüfbare Verletzung von Bundesrecht (Art. 19 Abs. 1 RPG) sowie andererseits Willkür bei der Anwendung des kantonalen Rechts (§ 236 PBG) geltend. Das Bundesrecht äussert sich zwar zum Erschliessungsbegriff. Es schreibt aber die Durchführung eines Quartierplans bei mangelnder Erschliessung nicht vor, sondern verlangt lediglich, dass sich das Baugrundstück in der Bauzone befindet und im Zeitpunkt der Baubewilligung erschlossen ist. Die fraglichen Liegenschaften der Beschwerdegegnerin befinden sich unbestrittenermassen in der Bauzone. Ob sie gemäss dem Raumplanungsgesetz des Bundes ausreichend erschlossen sind, ist erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Massgeblich ist hier demnach einzig die Auslegung von § 147 in Verbindung mit § 236 PBG durch das Verwaltungsgericht.

4.7. Es ist unter den Verfahrensbeteiligten strittig, ob die beschwerdegegnerischen Liegenschaften im Postareal über die erforderliche Feinerschliessung verfügen. Die Beschwerdeführerin rügt dazu

verschiedene Erschliessungsmängel. So fehle es insbesondere an einer gemeinsamen Zu- und Wegfahrt bzw. an einem gemeinsamen Anschlussknoten des Quartierplangebiets an das übergeordnete Strassennetz, d.h. an einem ausreichenden Anschluss an die beiden Staatsstrassen Ottenbacherstrasse und Dorfstrasse; weiter mangle es an den notwendigen Quartierstrassen und Fusswegen innerhalb des Bezugsgebietes, und schliesslich sei die Ver- und Entsorgung, namentlich das Werkleitungsnetz, innerhalb des Bezugsgebietes unzureichend.

Die Beschwerdegegnerin wendet dagegen ein, es brauche im vorliegenden Fall keinen Quartierplan, um die Feinerschliessung zu gewährleisten, da ihre Grundstücke bereits überbaut und für die gemäss geltender Bau- und Zonenordnung zulässige Nutzung erschlossen seien; das betroffene kleine Gebiet mit wenigen Grundstücken benötige keine Quartierstrassen und auch keine gemeinsame Zu- und Wegfahrt. Damit seien ihre Grundstücke nicht nur planungsrechtlich baureif, sondern auch hinreichend erschlossen. Einem allfälligen Ergänzungsbedarf könne sie ohne weiteres selbst nachkommen. Die von der Beschwerdeführerin erwünschte Realisierung eines Ortszentrums mit insbesondere Fusswegen hätte im Gestaltungsplanverfahren erreicht werden können, sei nunmehr aber gleichzeitig gescheitert, was nicht der Beschwerdegegnerin angelastet werden könne.

4.8. Die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts zur bestehenden Erschliessungssituation im angefochtenen Entscheid sind knapp ausgefallen. Danach ergebe sich aus den Unterlagen, dass "nicht von grossen Erschliessungsmängeln" gesprochen oder "die Erschliessung... als nur von mittlerer Qualität bezeichnet" werde. Da die Erschliessung selbst bisher nicht Verfahrensgegenstand gewesen sei, hätten auch allfällige Erschliessungsmängel kein Thema dargestellt. Die angestrebte Verbesserung bzw. Verfeinerung der Erschliessung in der gescheiterten Gestaltungsplanung bedeute allerdings nicht, dass die Erschliessung derart mangelhaft sei, dass sie eine Quartierplanung erfordere. Überdies habe die Baudirektion des Kantons Zürich am 18. Januar 2016 in einer ersten Vorprüfung festgestellt, dass die Baufelder B, D und G bereits überbaut und erschlossen seien. Zumindest das Baufeld G befinde sich im Eigentum der Beschwerdegegnerin. Insgesamt verzichtete das Verwaltungsgericht auf weitere Abklärungen und ging davon aus, ein Quartierplan sei nicht erforderlich.

4.9. Die Erschliessung des Postareals wurde von allen Instanzen, wenn auch möglicherweise unter anderem rechtlichen Gesichtspunkt, durchaus thematisiert, sollten doch der gescheiterte Gestaltungs- sowie der strittige Quartierplan in erster Linie der Erschliessung des Postareals dienen. Die mit dem Gestaltungsplan angestrebte und aus Sicht der Beschwerdeführerin optimale Erschliessung bedeutet nicht zwangsläufig, dass heute massgebliche Erschliessungsmängel bestehen, die eine Quartierplanung erfordern. Das Verwaltungsgericht äusserte sich zwar nur knapp dazu und schliesst mögliche Lücken nicht von vornherein aus. Aus verschiedenen aktenkundigen Unterlagen, so namentlich aus der Vorprüfung der Baudirektion vom 25. Juli 2016 sowie aus der Verfügung der Baudirektion vom 9. Dezember 2016, geht hervor, dass es eventuell gewisse Mängel gibt, insbesondere bei der verkehrstechnischen Anschliessung und bei der Siedlungsentwässerung des Postareals unter Einschluss der Grundstücke der Beschwerdegegnerin. Es ist aber nicht hinreichend belegt, dass die Feststellung des Verwaltungsgerichts, die Liegenschaften der Beschwerdegegnerin seien mit Blick auf die Frage der allfälligen Erforderlichkeit eines Quartierplanverfahrens ausreichend erschlossen, unvollständig oder offensichtlich unzutreffend wäre oder auf einer willkürlichen Auslegung des kantonalen Rechts beruhen würde. Gestützt darauf hat die Vorinstanz § 147 PBG nicht, auch nicht in Verbindung mit § 36 PBG, willkürlich angewendet. Diese Bestimmung verlangt nur, dass ein Quartierplanverfahren aufgrund der Bauentwicklung und der Erschliessungsplanung wünschbar erscheint, was, wie dargelegt (vgl. vorne E. 4.2), unter Interessensgesichtspunkten zu beurteilen ist. Durfte das Verwaltungsgericht willkürfrei von einer möglicherweise nicht optimalen, aber ausreichenden Erschliessung ausgehen, ist es ebenfalls nicht unhaltbar, die Voraussetzungen der Einleitung eines Quartierplanverfahrens von Amtes wegen zu verneinen. Die Beschwerde erweist sich insoweit als unbegründet.

5.

5.1. In ihrem Eventualantrag verlangt die Beschwerdeführerin, die vorinstanzliche Gerichtsgebühr von Fr. 14'250.-- sei auf Fr. 5'000.-- und die ihr vom Verwaltungsgericht auferlegte Parteientschädigung sei von Fr. 7'560.-- auf Fr. 2'500.-- zu reduzieren oder jedenfalls angemessen herabzusetzen.

5.2. Gerichtsgebühren sind Kausalabgaben, die ihren Grund in der Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung haben. Als solche unterliegen sie dem Legalitäts-, dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip. Die kantonalen Gerichte verfügen bei der Festsetzung von Gerichtsgebühren über

einen grossen Ermessensspielraum, der jedoch überschritten wird, wenn in Verletzung des Äquivalenzprinzips ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der bezogenen Leistung besteht (Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 5.2.4, zur Publ. bestimmt; BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 109; je mit Hinweisen). Im Kanton Zürich besteht für die Gebühren des Verwaltungsgerichts eine hinlängliche formell-gesetzliche Grundlage in § 65a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2; vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 5.6, zur Publ. bestimmt). Aus der einschlägigen Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass die hier strittige Gerichtsgebühr von Fr. 14'000.-- (zuzüglich Zustellgebühren von Fr. 250.--) im interkantonalen Vergleich und auch im Vergleich zu den Gebühren des Bundesgerichts aussergewöhnlich hoch ist und das in der Schweiz für

ähnliche Verfahren übliche Mass deutlich überschreitet (Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 5.7, zur Publ. bestimmt). In der Sache handelt es sich zwar nicht um einen offensichtlichen Fall. Dass hier aussergewöhnliche Verhältnisse eine derart hohe Abweichung vom üblichen Mass rechtfertigen, legt die Vorinstanz aber nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die vorinstanzliche Gerichtsgebühr gestützt auf das Äquivalenzprinzip auf Fr. 7'000.-- (zuzüglich Zustellgebühren von Fr. 250.--) zu reduzieren.

5.3. Die Beschwerdeführerin verlangt sodann eine Herabsetzung der ihr für das vorinstanzliche Verfahren auferlegten Parteientschädigung. Bei dieser handelt es sich aber nicht um eine Gebühr, die den entsprechenden Grundsätzen der Abgabenerhebung untersteht. Weshalb der angefochtene Entscheid insoweit willkürlich sein oder sonstwie gegen Bundesrecht verstossen sollte, legt die Beschwerdeführerin nicht ausreichend dar. Es ist darauf daher mit Blick auf die ihr obliegende Rüge- und Begründungspflicht (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 196 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen) nicht einzutreten.

6.

Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als das angefochtene Urteil bezüglich der Gerichtsgebühr für das vorinstanzliche Verfahren aufzuheben und die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'000.-- (zuzüglich Zustellkosten) herabzusetzen ist. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Die Parteien werden im Umfang ihres Unterliegens grundsätzlich kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 sowie 2 BGG). Entgegen diesem Grundsatz sind der in der Sache unterliegenden Beschwerdeführerin keine Gerichtskosten aufzuerlegen, weil sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis handelte (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Bezüglich der Herabsetzung der von der Beschwerdeführerin zu bezahlenden Gerichtskosten des vorinstanzlichen Verfahrens kommt der Beschwerdegegnerin kein eigenes Interesse zu, weshalb diese in Bezug auf die Kosten nicht als unterliegend zu qualifizieren ist. Der Vorinstanz bzw. dem Kanton Zürich sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis im Kostenpunkt obsiegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 3.6). Sie hat jedoch der in der Sache obsiegenden anwaltlich vertretenen privaten Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; Urteil des Bundesgerichts 1C 358/2017 vom 5. September 2018 E. 6).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird Ziffer 2 des Dispositivs des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 17. Mai 2018 dahingehend abgeändert, dass die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'000.-- festgesetzt wird, was zuzüglich der Zustellkosten von Fr. 250.-- zu einem Total von Fr. 7'250.-- führt. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird der Politischen Gemeinde Obfelden, der Genossenschaft Migros Zürich, der Baudirektion des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. April 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Uebersax