

BGer 1C 105/2014 vom 12. August 2014

Bundesgericht, 2014-08-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_105_2014

FR: TF 1C 105/2014 du 12 août 2014

IT: TF 1C 105/2014 del 12 agosto 2014

Regeste

Baulinien | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Der Gemeinderat Zürich als zur Festsetzung von Baulinien in der Stadt Zürich zuständige Behörde kann sich auf die Verletzung der Gemeindeautonomie berufen und ist insofern zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Fraglich ist dagegen, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG zur selbstständigen Anfechtung eines Zwischenentscheids vorliegen. Der Gemeinderat beruft sich auf Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG : Mit der Gutheissung der Beschwerde könnte das Baulinienverfahren abgeschlossen, d.h. ein Endentscheid herbeigeführt werden. Bei einer Rückweisung müssten dagegen weitere Varianten für die Baulinienführung bzw. ein "einigermassen konkretisiertes Tramprojekt" ausgearbeitet werden, was im jetzigen Zeitpunkt und in nächster Zukunft nicht möglich wäre. Zudem müsste der gesamte politische Prozess bis hin zu einer Volksabstimmung erneut durchlaufen werden. Dies würde einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten erfordern. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben, wenn die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist.

E. 2

Die Baulinienrevision steht im Zusammenhang mit der im regionalen Richtplan eingetragenen Tramlinie nach Affoltern, die gemäss kantonalem Agglomerationsprogramm "Stadt Zürich-Glattal" zwischen 2019 und 2022 verwirklicht werden soll. Im Bereich der Einmündung der Regensberg- in die Wehntalerstrasse bestehen überdies Einträge im Kommunalen Verkehrsrichtplan als "Hauptstrassenraum in Quartierzentren" sowie "Fussgängerbereich". Schliesslich ist die Wehntalerstrasse als regionale Veloroute klassiert und im Alleekonzept der Stadt Zürich aufgeführt). Im hier interessierenden Abschnitt der Wehntalerstrasse verläuft die bestehende Baulinie südseits in einem Abstand von 5 m zur Strassengrenze. Nordseitig folgt die Baulinie, von der Parzelle Kat.-Nr. 2429 bis ungefähr zur Mitte des Grundstücks Kat.-Nr. 3845, der Südfassade der Gebäude bzw. den Parzellengrenzen. In diesem Abschnitt, in dem sich u.a. eine Bushaltestelle und ein öffentlicher Parkplatz befinden, beträgt der Baulinienabstand 39 m. Ab der Mitte der Parzelle Nr. 3845 springt die nördliche Baulinie um 7 m vor, so dass sich der Baulinienabstand auf 32 m verringert. Die Revision sieht vor, die nördliche Baulinie von der Mitte der Parzelle Nr. 3845 bis zur Ostfassade der Baute auf Kat.-Nr. 4404 um 7 m zurückzuverlegen. Damit erhöht sich der Baulinienabstand in diesem Abschnitt von 32 m auf 39 m. Streitig ist vorliegend nur noch die revidierte nördliche Baulinie im Bereich des Grundstücks Nr. 4403 des Beschwerdegegners. Diese ist mit einem achtstöckigen Hochhaus überbaut, das durch die neue Baulinie um 5 m angeschnitten wird.

E. 3

Das Verwaltungsgericht ging - wie schon das Baurekursgericht - davon aus, dass die Abänderung der Baulinienfestsetzung bei der Parzelle Nr. 4403 aus nutzungsplanerischen, verkehrstechnischen und städtebaulichen Gründen nicht zwingend erforderlich sei. Da es sich um einen schweren Eingriff in das Eigentum des Beschwerdegegners handle, sei nicht zur beanstanden, dass das Baurekursgericht die von der Stadt vorgenommene Interessenabwägung als ungenügend qualifiziert und dafür zumindest einen Bedürfnisnachweis anhand eines einigermaßen konkretisierten Projekts verlangt habe. Insbesondere stelle eine Arkadenbaulinie im Bereich des Hochhauses auf der Parzelle des Beschwerdegegners eine mögliche mildere Massnahme dar. Die Stadt wirft den Vorinstanzen vor, die öffentlichen Interessen ungenügend berücksichtigt und die entgegenstehenden privaten Interessen zu hoch gewichtet zu haben; zudem habe sie verkannt, dass eine Arkadenbaulinie den im Raum stehenden öffentlichen Interessen nicht zu dienen vermöge. Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht und die Verletzung der Gemeindeautonomie) nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 4

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass aufgrund der Länge der heutigen Bushaltestelle von 78 m genügend Raum für eine Tramhaltestelle bestehe: Gemäss den Empfehlungen für die Planung von Strassenbahnanlagen auf dem Netz der Verkehrsbetriebe Zürich entspreche eine 67 m lange Inselhaltestelle der Idealsituation. Zwar sei die künftige Lage dieser Tramhaltestelle noch nicht bestimmt. Der verkehrstechnisch relevante Abschnitt von der Einmündung der Regensbergstrasse bis zur südöstlichen Ecke der Parzelle Nr. 4403 habe aber eine Ausdehnung von 95 m bzw. 99 m bei Beachtung der bestehenden Baulinie im Bereich der Parzelle Nr. 3209. Unter diesen Umständen sei nicht darzulegen, dass den Planern kein genügender Spielraum belassen würde, um allfällige Verschwenkspuren sowie zusätzliche Vorsortier- und Abbiegespuren Richtung Oerlikon - mit einem Radweg versehen und unter Berücksichtigung der Anforderungen einer Ausnahmetransportroute - einzurichten. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die Tramhaltestelle möglicherweise einige Meter weiter stadtauswärts als bei der bestehenden Bushalteinsel angelegt werden müsste, da der von der Wehntaler- und Regensbergstrasse her kommende, stadtauswärts fahrende Verkehr um die Tramhaltestelle herum zu führen wäre, sei zu vage und überzeuge daher nicht. Angesichts der bereits bestehenden Strassenfläche erscheine es vielmehr als machbar, ein Projekt einer Tramhaltestelle ohne Beschränkung des Grundstücks Kat.-Nr. 4403 zu konzipieren.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass derzeit weder die exakte Lage der künftigen Tramhaltestelle (Strassenmitte oder Seitenlage) noch Anzahl und Lage der dereinst erforderlichen Fahrspuren feststehe. Praxisgemäss genüge es für die Festsetzung von Baulinien, dass konkrete Vorstellungen für den künftigen Strassenbau jedenfalls im

Sinn eines generellen Projekts vorliegen. Wenn die Vorinstanz bereits jetzt die Erstellung eines "einigermassen konkretisierten Projekts" verlange, überschreite sie den von der Rechtsprechung geforderten Konkretisierungsgrad.

E. 4.2

Zwar trifft es zu, dass für die Baulinienfestsetzung noch kein detailliertes Ausführungsprojekt verlangt wird. Dennoch muss im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung untersucht werden, ob es prima facie Varianten gibt, die zu weniger schwerwiegenden Eingriffen führen würden (BGE 129 II 276 E. 3.4 und 3.5 S. 281; 118 Ia 372 E. 4c S. 376). Dies wäre der Fall, wenn die zusätzlichen Anlagen im Strassenbereich realisiert werden könnten, ohne die mit dem Hochhaus des Beschwerdeführers überstellte Fläche auf Parzelle 4403 in Anspruch nehmen zu müssen. Die Anforderung der Baurekurskommission, ein "einigermassen konkretisiertes Projekt" vorzulegen, bezieht sich lediglich auf diesen Aspekt, d.h. es wird von der Stadt verlangt, das Bedürfnis für die Baulinienerweiterung von 32 m auf 39 m auf der Parzelle des Beschwerdegegners, im Bereich des bestehenden Hochhauses, näher zu begründen. In der Beschwerdeschrift der Stadt an das Verwaltungsgericht findet sich der Hinweis, dass die Tramhaltestelle aufgrund grosszügigerer Verschwenkspuren möglicherweise einige Meter weiter stadtauswärts angelegt werden müsse und allenfalls auch Raum für neue Vorsortier- bzw. Abbiegespuren vor der Strassenverzweigung Regensberg-/Wehntalerstrasse benötigt werde. Der zusätzliche Landbedarf wurde jedoch nicht quantifiziert; insbesondere wurde nicht substantiiert dargetan, weshalb der zur Verfügung stehende Verkehrsbereich von insgesamt 99 m hierfür nicht ausreicht und deshalb zusätzlicher Raum im Bereich der Parzelle Nr. 4403 gesichert werden müsse. Der Hinweis auf den Baulinienplan (Plan Nr. 2010-02-B; Beilage 4 zur Rekursvernehmlassung vom 7. November 2012) genügt hierfür offensichtlich nicht. Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht das Vorbringen als "zu vage" qualifizierte und den Bedarf für die Baulinie zur Sicherung der künftigen Tramhaltestelle als nicht genügend ausgewiesen erachtete.

E. 4.3

Die von den Vorinstanzen verlangte Konkretisierung erscheint auch nicht von vornherein unzumutbar, anders als im Fall 1C_789/2013 vom 21. Februar 2014: Im damaligen Fall standen Lage und Ausgestaltung von zusätzlichen Abbiegespuren (aufgrund der zu erwartenden Bautätigkeit in der Umgebung) noch nicht fest, sodass die vom Verwaltungsgericht verlangte Konkretisierung einer fiktiven Strassenplanung gleichgekommen wäre, deren Realisierung völlig ungewiss gewesen wäre. Vorliegend steht dagegen bereits fest, dass die neue Tramhaltestelle im Bereich der Einmündung der Regensberg- in die Wehntalerstrasse zu liegen kommen wird. Dabei geht es nicht um die Erstellung eines detaillierten Projekts, sondern lediglich um den planerischen Nachweis des Raumbedarfs für die Tramhaltestelle, unter Berücksichtigung der erforderlichen Verschwenkspuren (um den Strassenverkehr um die künftige Tramhaltestelle herum zu führen) sowie allenfalls nötiger zusätzlicher Vorsortierspuren (für den stadteinwärts und den Richtung Oerlikon führenden Verkehr). Es dürfte für die Fachbehörden der Stadt Zürich möglich sein, die wenigen in Betracht kommenden Varianten ohne allzu viel Aufwand zu skizzieren und den dafür erforderlichen Platzbedarf zu schätzen.

E. 5

Die Stadt Zürich macht weiter geltend, dass die Strassenausbuchtung zwischen der Einmündung der Regensbergstrasse bis zur südöstlichen Ecke der Parzelle Kat. 4403 im kommunalen Verkehrsrichtplan als Quartierzentrum und Fussgängerbereich bezeichnet sei. Die Baulinie diene auch der Sicherung des Raums für eine künftige verbesserte Trottoirführung.

E. 5.1

Der Beschwerdegegner bestreitet, dass sein Grundstück von dem im kommunalen Verkehrsrichtplan verzeichneten Fussgängerbereich umfasst werde. In der Tat erstreckt sich der rot eingefärbte Fussgängerbereich nicht bis zur Parzelle Nr. 4403. Dennoch kann mit der Stadt davon ausgegangen werden, dass die geplante Neugestaltung der Einmündung Wehntaler-/Regensbergstrasse als Tramstation, Quartierzentrum und Fussgängerbereich zu einem erhöhten Fussgängeraufkommen und damit auch zu höheren Anforderungen an die Fusswegesituation auf der angrenzenden Parzelle des Beschwerdegegners führen wird.

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Möglichkeit bestehe, eine Arkadenbaulinie auf der Parzelle Nr. 4403 festzulegen (gemäss § 99 Abs. 2 Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]), um den Durchgang für Fussgänger zu sichern. Die Stadt macht dagegen geltend, dass der Arkadenbereich eng sei und teilweise durch Pfeiler versperrt werde; er genüge daher den erhöhten Anforderungen an die künftige Ausgestaltung des Fussgängerbereichs nicht. Grundsätzlich ist die Festlegung einer Arkadenbaulinie, d.h. einer auf das Erdgeschoss beschränkten Baulinie, eine mildere Massnahme als eine alle Geschosse umfassende Baulinie. Diese Möglichkeit muss ernsthaft geprüft werden, jedenfalls wenn - wie hier - bereits ein Arkadenbereich mit einem öffentlichen Fusswegerecht besteht. Massgeblich ist dabei nicht, ob die zurzeit bestehende Passage ausreicht, sondern ob es (in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht) möglich erscheint, einen genügenden Durchgang für Fussgänger im Arkadenbereich zu schaffen, z.B. durch eine Vergrösserung der Passage zulasten der kommerziellen Nutzung des Erdgeschosses. Da diese Prüfung noch nicht erfolgt ist, durften die Vorinstanzen die Sache zu neuer Beurteilung an die Stadt zurückweisen. Wie im Folgenden (E. 7) noch darzulegen sein wird, ist in absehbarer Zeit nicht mit einem Neubau auf dem Grundstück des Beschwerdeführers zu rechnen. Insofern überzeugt das Argument der Stadt nicht, wonach eine Baulinie (anstelle einer Arkadenbaulinie) im Hinblick auf einen allfälligen Neubau geboten sei.

E. 6

Der Vorwurf der Stadt, wonach das Verwaltungsgericht ausser Acht gelassen habe, dass mit der strittigen Baulinienvorlage auch Raum für Alleebäume gesichert werden solle, trifft nicht zu: Das Verwaltungsgericht ging vielmehr (in E. 4.4.3 des angefochtenen Entscheids) davon aus, dass bei der Parzelle Nr. 4403 (wie bei den benachbarten Grundstücken Nrn. 4404 und 3778) ein Baulinienabstand von 32 m genüge, um alle geplanten Vorhaben, einschliesslich der Baumreihe, zu verwirklichen. Dies wird von der Stadt nicht substantiiert bestritten. Die übrigen von der Stadt genannten Gründe städtebaulicher und wohnhygienischer Natur erscheinen - jedenfalls für sich allein genommen - als nicht genügend gewichtig, um eine Planung zu rechtfertigen, deren Realisierung den Abriss eines Hochhauses bedingen würde (vgl. dazu sogleich unten E. 7).

E. 7

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass es sich bei der strittigen Baulinienfestsetzung um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handle, da die Festsetzung der Baulinien noch keine Pflicht zum Abbruch des Hochhauses begründe. Die Folgen eines Gebäudeabbruchs seien daher noch nicht bei der Baulinienfestsetzung, sondern erst bei der Interessenabwägung für ein konkretes, das Grundstück des Beschwerdegegners beanspruchendes Projekt zu berücksichtigen. Das von der Baulinie betroffene Hochhaus genieße auch künftige Bestandesschutz. Zwar dürfe es nur noch im Umfang von §§ 101 ff. PBG unterhalten und modernisiert werden. Das achtstöckige Hochhaus stehe aber in einer dreigeschossigen Wohnzone W3 und sei schon aus diesem Grund baurechtswidrig, mit der Folge, dass es nur im Umfang von § 357 PBG geändert werden dürfe. Insofern seien die baurechtlichen Auswirkungen der Baulinie gering.

E. 7.1

Demgegenüber ging das Verwaltungsgericht (in E. 4.5.1 des angefochtenen Entscheids) davon aus, dass die Baulinienrevision einen Planungsspielraum eröffne, um den gesamten Baulinienbereich für die in naher Zukunft geplanten Anlagen in Anspruch zu nehmen. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Grundstück des Beschwerdegegners erschienen als derart gravierend, dass bereits die solches unmittelbar vorbereitende Baulinienvorlage als schwerwiegender Eigentumseingriff qualifiziert werden müsse.

E. 7.2

Unstreitig würde die Enteignung und der Abriss des Hochhauses einen schwerwiegender Eingriff in das Eigentum des Beschwerdegegners darstellen. Ein Projekt, das Teile der mit dem Hochhaus überstellten Fläche beansprucht, wäre somit nur aus gewichtigen öffentlichen Interessen zulässig. Dies hat insofern Vorwirkungen auf die Baulinienfestsetzung, als damit nur der Raumbedarf für Projekte gesichert werden darf, die eine Realisierungschance haben, d.h. die nicht von vornherein als unverhältnismässig ausscheiden. Da die Festsetzung von Baulinien sichernde Funktion hat, ist bei der gebotenen Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen auch das konkrete Sicherheitsbedürfnis zu berücksichtigen. Dieses war im Parallelfall 1C_789/2013 gross, weil Projekte für den Abriss und den Neubau von Liegenschaften entlang der Strasse bestanden. Vorliegend erscheint dagegen das Sicherheitsbedürfnis gering: Das bestehende achtstöckige Hochhaus ist in der W3 baurechtswidrig und könnte nach einem Abriss nur noch dreistöckig wiederaufgebaut werden. Wie der Beschwerdegegner plausibel darlegt, ist unter diesen Umständen nicht mit einer Veränderung der baulichen Situation zu rechnen, welche die Planung der Stadt negativ präjudizieren könnte. Im vorliegenden Fall steht noch nicht fest, zu welchen Zwecken die Baulinienfestsetzung erforderlich ist: zur Sicherung der neuen Tramhaltestelle (oben E. 4), einer ausreichenden Fusswegführung (oben E. 5) oder anderen Zwecken (E. 6). Eine Beurteilung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne (im Sinne eines vernünftigen Verhältnisses zwischen dem eingesetzten Mittel und dem erstrebten Ziel) ist daher noch nicht möglich.

E. 7.3

Es wird Aufgabe der Stadt sein, die hierfür gebotene Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen detailliert vorzunehmen, falls sie nach Prüfung des Raumbedarfs für die Tramstation wiederum zum Ergebnis kommen sollte, dass im Bereich der Parzelle Nr. 4403 ein Baulinienabstand von 39 m erforderlich ist und keine mildereren Massnahmen (wie namentlich die Festsetzung einer Arkadenbaulinie) in Betracht fallen.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Dagegen ist die Stadt Zürich verpflichtet, den Beschwerdegegner für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.