

# **BGer 1C\_789/2013 vom 21. Februar 2014**

Bundesgericht, 2014-02-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_789\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_789_2013)

FR: TF 1C\_789/2013 du 21 février 2014

IT: TF 1C\_789/2013 del 21 febbraio 2014

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Anfochten ist ein Entscheid des Verwaltungsgerichts, der die Sache zur umfassenden Neuprüfung an den Gemeinderat Zürich zurückweist, ohne bereits ein bestimmtes Ergebnis vorzugeben. Es handelt sich um einen Zwischenentscheid, der nur unter den besonderen Voraussetzungen gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG selbstständig vor Bundesgericht angefochten werden kann.

#### **E. 1.1**

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 - auf der Grundlage von fiktiven Annahmen insbesondere zur Notwendigkeit von Abbiegespuren - Varianten zur Baulinienvorlage ausgearbeitet und in einem langwierigen politischen Prozess beschlossen und genehmigt werden, was einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten zur Folge hätte.

Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, dass ein schwerer Eingriff in sein Grundeigentum in Frage stehe und der Gemeinderat daher ohnehin verpflichtet gewesen sei, Varianten zu prüfen.

Dem hält der Gemeinderat entgegen, dass ursprünglich die Sicherung des Raums für einen 36 m breiten Boulevard diskutiert worden sei; diese Variante sei verworfen und der Baulinienabstand auf 28 m reduziert worden. Varianten mit einem noch geringeren Baulinienabstand wären von der kantonalen Genehmigungsbehörde nicht genehmigt worden.

#### **E. 1.2**

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die Ausbaupläne für die Hohlstrasse, insbesondere für mögliche Abbiegespuren und Fussgängerübergänge westlich der Tramhaltestelle "Güterbahnhof", nicht genügend konkretisiert seien; es verlangte u.a. die Prüfung einer gesamthaft schlankeren Variante des Projekts, z.B. mit schmaleren Rad-/Gehwegen bzw. ohne Allee; ansonsten müsse aufgrund von genügend konkretisierten Abbiegespuren und Fussgängerübergängen der Nachweis erbracht werden, dass die Verbreiterung der Baulinien erforderlich sei. Dies hat zur Folge, dass die Stadt Varianten für den Endausbau der Hohlstrasse zwischen Seebahnstrasse und Hardplatz ausarbeiten müsste, mit Hinweisen zur Lage künftiger Abbiegespuren, Fussgängerspuren, der Breite von Rad- und Gehwegen, der Beibehaltung oder dem Verzicht auf Längsparkplätze, etc. Dies bedingt umfangreiche Abklärungen und politische Diskussionen im Dialog mit dem Kanton, da es sich im fraglichen Abschnitt um eine Staatsstrasse handelt und der Baulinienplan von der Volkswirtschaftsdirektion genehmigt werden muss. Unter diesen

Umständen ist mit der Gemeinde davon auszugehen, dass bei einer Gutheissung der Beschwerde ein bedeutender Aufwand an Zeit und Kosten erspart werden könnte.

### **E. 1.3**

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 ).

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 2**

Der Gemeinderat rügt zunächst eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts ( Art. 105 und 97 Abs. 1 BGG ). Das Verwaltungsgericht habe ausgeführt, dass zwischen den beiden bestehenden Tramhaltestellen (am Güterbahnhof und am Hardplatz) keine Fussgängerübergänge lokalisierbar seien, für die zusätzlicher Raum erforderlich sei. Dies sei aktenwidrig: Bei der Einmündung der Zypressenstrasse in die Hohlstrasse bestehe schon heute ein Fussgängerübergang über die Hohlstrasse, der mit einer rund 1 m breiten Schutzinsel versehen sei.

Dies trifft zu: Auf der in den Akten liegenden Baulinienvorlage Hohlstrasse (Plan Nr. 2010-41) ist im Einmündungsbereich der Zypressenstrasse eine Trenninsel und auf dem davor liegenden Bereich der Hohlstrasse eine Fussgängerschutzinsel eingezeichnet. Der Gemeinderat durfte diesen Fussgängerübergang daher als bekannt voraussetzen, d.h. es ist ihm keine Verletzung seiner Mitwirkungspflicht vorzuwerfen.

Dieser Sachverhaltsmangel kann für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sein, ging doch das Verwaltungsgericht von einem Strassenquerschnitt von 24 m aus (je 4.5 m für die Rad-/Gehwege, 6 m für das Tramtrasse und 9 m für die drei Fahrspuren), der sich innerhalb der bestehenden Baulinien realisieren lasse. Bereits unter Berücksichtigung der bestehenden Fussgängerschutzinsel wären jedoch 25 m und damit eine Verbreiterung des Baulinienabstands erforderlich.

### **E. 3**

Weiter rügt die Beschwerdeführerin, das Verwaltungsgericht habe im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung die der Vorlage zugrunde liegenden öffentlichen Interessen ungenügend gewichtet und übertriebene Anforderungen an deren Konkretisierungsgrad gestellt.

### **E. 3.0**

m

Rad-/Gehweg

### **E. 3.1**

Sie beruft sich auf § 98 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG), wonach Baulinien so festzusetzen sind, dass sie den Bedürfnissen beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Anlage genügen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügen konkrete Vorstellungen über den künftigen Strassenverlauf im Sinn eines generellen Projekts; nicht erforderlich sei, dass bereits ein Strassenbauprojekt vorliege.

Vorliegend bestünden verschiedene Richtplaneinträge, die über kurz oder lang einen Ausbau der Hohlstrasse notwendig machten: Diese sei im betroffenen Abschnitt als Staatsstrasse im kantonalen Verkehrsrichtplan eingetragen; der regionale Richtplan sehe eine neue Tramlinie (Tramlinie 1 vom Hauptbahnhof über die Hohlstrasse zum Bahnhof Altstetten) vor und gemäss kommunalem Verkehrsplan der Stadt Zürich sei eine regionale Fahrradrouten eingetragen. Schliesslich sehe das städtische Alleenkonzept eine Baumreihe beidseits der Strasse vor.

Im Endausbau müsse die bestehende Anlage, die heute eine Breite von 24 m aufweise, somit um je eine Radroute beidseits der Strasse (Raumbedarf 2 x 1.5 m) sowie eine Baumallee (Raumbedarf: 2 - 3 m) ergänzt werden. Zudem müssten zusätzliche Fussgängerinseln errichtet und die bestehenden ausgebaut werden; diese sollten gemäss VSS-Norm SN 640241 "Fussgängerkehr, Fussgängerstreifen" eine Breite von 2 m, mindestens jedoch von 1.5 m bzw. (gemäss der Richtlinie "Behindertengerechte Fusswegnetze: Strasse - Wege - Plätze") 8 m aufweisen. Schliesslich seien die Fahrbahnen mit 3 m knapp berechnet; aufgrund des LKW-Verkehrs in der Hohlstrasse sei mit einem Ausbau auf 3.5 m Breite auf offener Strecke zu rechnen.

Die vom Verwaltungsgericht zitierte Karte "Parkplatzreduktionsgebiete 2010" beziehe sich lediglich auf Abstellplätze auf Privatgrund und nicht auf öffentliche Parkplätze; es sei derzeit noch offen und werde im Rahmen des konkreten Strassenbauprojekts zu beurteilen sein, ob an den bestehenden Parkplätzen längs der Hohlstrasse festgehalten werde oder nicht.

Aufgrund der Entwicklung des Quartiers (Abbruch des alten Güterbahnhofs, Bau des Polizei- und Justizzentrums, neue Tramlinie) sei mit weiteren baulichen Tätigkeiten zu rechnen, die u.a. weitere Abbiegespuren erforderlich machen könnten. Auch wenn deren Notwendigkeit und Lage im heutigen Zeitpunkt noch nicht feststehe, müsse bereits der notwendige Raum gesichert werden, da sich dies später nicht mehr nachholen lasse: Zurzeit seien Neubauten auf den Liegenschaften Hofstrasse 176 - 188 geplant; es müsse dafür gesorgt werden, dass sich diese an den neuen Baulinien orientieren, um den späteren Ausbau der Hohlstrasse nicht zu verunmöglichen.

Die Stadt hält zwar einen unterschiedlichen Baulinienverlauf im Bereich der Haltestelle Güterbahnhof und der einmündenden Seebahnstrasse für möglich; dagegen müsse die Baulinie zumindest im restlichen, streitbetroffenen Abschnitt der Hohlstrasse einen geraden Verlauf aufweisen; eine weitergehende Unterteilung sei aus städtebaulich-ästhetischer Sicht abzulehnen.

### **E. 3.2**

Der Beschwerdegegner betont, dass es sich bei der streitigen Baulinienvorlage um einen schweren Eingriff in sein Eigentum handle. Die Verschiebung der Baulinie um 4 m habe zur Folge, dass sein Grundstück nur noch auf einer Fläche von 102 m<sup>2</sup> bebaubar bleibe. Unter diesen Umständen seien hohe Anforderungen an den Nachweis des öffentlichen Interesses zu stellen ( BGE 118 Ia 372 E. 4c und d S. 376 f.; Urteil 1C\_50/2008 vom 10. Juni 2008 E 4.5.1) und müsse eine differenzierte Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden, unter sorgfältiger Prüfung von mildernden Massnahmen. Dies setze eine Variantenprüfung voraus.

Er weist darauf hin, dass es sich beim "Alleenkonzept" lediglich um eine stadtinterne Absichtserklärung bzw. ein Arbeitspapier handle, das von vornherein nicht geeignet sei,

Eigentumsbeschränkungen zu rechtfertigen.

#### **E. 4**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Baulinien nicht erst zu ziehen, wenn die Strasse erstellt werden muss; vielmehr ist das aktuelle Bedürfnis für die Landsicherung schon dann gegeben, wenn ersichtlich ist, dass die Erstellung über kurz oder lang notwendig sein wird, da andernfalls die Gefahr besteht, dass Bauvorhaben die spätere Bauausführung erschweren und verteuern ( BGE 118 Ia 372 E. 4b S. 375 f.). Mit Rücksicht auf die Eigentumsbeschränkungen, zu denen die Linienfestsetzung führt, wird jedoch verlangt, dass konkrete Vorstellungen für den künftigen Strassenbau jedenfalls im Sinn eines generellen Projekts vorliegen ( BGE 129 II 276 E. 3.4 S. 280; 118 Ia 372 E. 4a S. 375 mit Hinweis; Urteil 1A.194/2003 / 1P.530/2003 vom 4. Mai 2004 E. 2.3). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung muss untersucht werden, ob es Varianten gibt, die zu weniger schwerwiegenden Eingriffen führen würden ( BGE 118 Ia 372 E. 4c S. 376). Allerdings kann - anders als im Strassenplanverfahren - keine detaillierte Prüfung sämtlicher Ausführungsvarianten verlangt werden; es genügt vielmehr, wenn prima facie keine wesentlich vorteilhafteren Varianten ersichtlich sind ( BGE 129 II 276 E. 3.4 und 3.5 S. 281).

#### **E. 4.1**

Die Hohlstrasse ist eine Hauptverkehrsstrasse, die seit der Eröffnung der Westumfahrung sogar ein erhöhtes Verkehrsaufkommen zu bewältigen hat. Es ist davon auszugehen, dass sie über kurz oder lang ausgebaut werden muss, insbesondere für die im Richtplan vorgesehene Erstellung eines regionalen Radwegs. Streitig ist, ob hierfür im Bereich der Parzelle des Beschwerdegegners eine Baulinienbreite von 28 m (statt heute 24 m) erforderlich ist.

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass mindestens Raum für zwei Rad- und Gehwege, drei Fahrspuren (zwei stadtauswärts und eine stadteinwärts) und für das Tramtrasse freizuhalten seien. Es berechnete, dass dies innerhalb der jetzigen Baulinienbreite von 24 m möglich wäre. Der Strassenquerschnitt würde sich dann wie folgt zusammensetzen:

Rad-/Gehweg

#### **E. 4.2**

Mit dem Gemeinderat ist davon auszugehen, dass im Endausbau der Hohlstrasse zusätzliche und breitere Schutzinseln für Fussgänger erforderlich sein werden, um ein sicheres Kreuzen der stark befahrenen und mehrspurigen Strasse zu ermöglichen, und zwar auch im streitigen Bereich der Hohlstrasse, zwischen den beiden Tramstationen. Schon daraus ergibt sich ein zusätzlicher Platzbedarf von 1.5 bis 2 m (selbst bei Aufhebung der bestehenden Längsparkplätze mit einer Breite von je 2 m).

#### **E. 4.3**

Aufgrund der zu erwartenden Bautätigkeit im nördlichen Geviert (nach Abriss des Güterbahnhofs) erscheint es zudem sinnvoll, eine Platzreserve für zusätzliche Abbiegespuren zu schaffen. Allerdings steht deren Lage und Ausgestaltung heute noch nicht fest. Die vom Verwaltungsgericht verlangte Konkretisierung der Planung ist zurzeit nicht möglich und würde - wie der Gemeinderat zu Recht geltend macht - auf eine fiktive Strassenplanung hinauslaufen, deren Umsetzung völlig ungewiss wäre. Aufgrund der geplanten Bautätigkeit (insbesondere Abriss und Neubau auf den Liegenschaften

Hohlstrasse 176 - 188) besteht jedoch ein Bedürfnis, die Baulinien schon heute verbindlich festzulegen.

#### **E. 4.4**

Sollte sich ergeben, dass auf Abbiegespuren verzichtet werden kann, hätte die Stadt die Möglichkeit, die öffentlichen Parkplätze längs der Hohlstrasse (ganz oder teilweise) beizubehalten, ihr Alleekonzept (ganz oder teilweise) zu realisieren bzw. die Fahrspuren zu erweitern.

Zwar ist das Alleekonzept nicht in einem Richtplan verankert; dennoch handelt es sich um ein vom Stadtrat genehmigtes Konzept zur Ergänzung bestehender und zur Erstellung neuer Alleen, das etappenweise umgesetzt wird und damit das Planungsermessen der Stadt konkretisiert. Die Verwirklichung dieses Konzepts liegt im öffentlichen Interesse, wie die Vorinstanzen zutreffend festgehalten haben.

Die Stadt räumt selbst ein, dass es unverhältnismässig wäre, für die Pflanzung einer Baumreihe den Abriss der bestehenden Bauten zu verlangen. Müssten diese aber ohnehin für den - aus anderen Gründen nötigen - Ausbau der Hohlstrasse weichen, so kann auch das Interesse an der Realisierung einer Allee mitberücksichtigt werden. Dies wird im Rahmen eines konkreten Strassenplans zu prüfen sein.

#### **E. 4.5**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplante Baulinienerweiterung von 24 auf 28 m bescheiden dimensioniert ist. Der Gemeinderat hat auf den ursprünglich vorgesehenen, sehr viel weitergehenden Eingriff in das Eigentum der Anrainer (Baulinienabstand von 36 m für einen Boulevard) verzichtet. Dies hat zur Folge, dass sich nicht alle planerischen Vorstellungen (Radwege, Fussgängerinseln, Allee, Abbiegespuren, evtl. Fahrspurverbreiterung, Beibehaltung der Längsparkplätze) verwirklichen lassen werden, sondern nur ein Teil davon. Der hierfür angenommene Raumbedarf von 28 m erscheint unter Berücksichtigung der Verkehrsfunktion der Hohlstrasse (Hauptverkehrsstrasse mit Tramlinie) und der zu erwartenden Bautätigkeit im Quartier realistisch und jedenfalls nicht überrissen. Dies bestätigt der Genehmigungsentscheid der Volkswirtschaftsdirektion vom 21. Februar 2013, wonach das Baulinienband von 28 m den Anforderungen an die Sicherung des Strassenraums im streitigen Bereich (ausserhalb der Haltestellenbereiche auf freier Strecke) nur knapp genüge. Die Baulinienerweiterung ist damit als erforderlich zu betrachten.

#### **E. 5**

Verkehrsbaulinien dienen nicht nur der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, sondern haben auch eine städtebaulich-ästhetische Funktion, insbesondere zur Gestaltung einheitlicher Häuserfluchten in städtischen Quartieren (Urteil 1C\_120/2011 vom 1. Juni 2011 E. 3.3.2 mit Hinweisen). In Gestaltungsfragen steht der Gemeinde als Planungsbehörde ein erhebliches Planungsermessen zu. Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Stadt im Abschnitt zwischen der Tramhaltestelle "Güterbahnhof" und dem Hardplatz aus städtebaulicher Sicht auf einen geraden Baulinienverlauf, ohne Ein- bzw. Ausbuchtungen, beharrt.

#### **E. 6**

Die Baulinienverbreiterung hätte somit zur Folge, dass die bestehende, an der Grundstücksgrenze stehende Baute des Beschwerdegegners um 4 m angeschnitten würde.

Näher zu prüfen sind die damit verbundenen Rechtswirkungen und deren Verhältnismässigkeit im Lichte der Eigentumsgarantie.

### **E. 6.1**

Im Baulinienbereich dürfen grundsätzlich nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen (vgl. § 99 Abs. 1 PBG mit gewissen Ausnahmen gemäss § 100 PBG ). Ein Neubau müsste daher 4 m weiter von der Strasse zurückversetzt werden, was die (ohnehin nicht grosse) überbaubare Fläche des Beschwerdegegners (152 m<sup>2</sup>) erheblich verringern würde. Immerhin ist mit dem Baurekursgericht davon auszugehen, dass das Grundstück überbaubar bliebe.

Allerdings ist das Grundstück bereits vollständig überbaut. Die bestehende Baute (die Teil einer U-förmigen Hofrandbebauung ist) geniesst Bestandesschutz. Sie darf weiterhin ihrem bisherigen Verwendungszweck entsprechend unterhalten und modernisiert werden ( § 101 Abs. 1 PBG ). Insofern bewirkt die Baulinienerweiterung keinen wesentlichen Nachteil und erscheint für den Beschwerdegegner zumutbar und verhältnismässig.

### **E. 6.2**

Gemäss § 110 PBG steht dem Werkträger mit Rechtskraft der Baulinien im Rahmen ihrer Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu. Dieses kann aber erst ausgeübt werden, wenn ein konkretes Ausführungsprojekt vorliegt, weil erst zu diesem Zeitpunkt feststeht, ob die Enteignung zur Erreichung des Zweckes erforderlich ist ( BGE 118 Ia 372 E. 4a S. 375; Urteil 1C\_50/2008 vom 10. Juni 2008 E. 3.3 und 4.5.1). Die Verhältnismässigkeit eines Abrisses der bestehenden Baute kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden und ist erst zu prüfen, wenn ein konkretes Projekt für den Ausbau der Hohlstrasse unter Inanspruchnahme des Grundstücks des Beschwerdegegners vorliegt.

Mit diesem Vorbehalt ist die Verhältnismässigkeit der Baulinienerweiterung zu bejahen.

### **E. 7**

Nach dem Gesagten erweist sich die streitige Baulinienfestsetzung als mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts hat die Planung der Stadt daher zu Unrecht aufgehoben und die Gemeindeautonomie verletzt. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und der Rekursentscheid vom 26. Oktober 2012 wieder herzustellen. Damit wird der Beschluss des Gemeinderats vom 11. Januar 2012 bestätigt.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdegegner. Er trägt die Kosten des bundesgerichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung ( Art. 66, 67 und 68 BGG ). Für das Verfahren vor Baurekursgericht bleibt es bei der Kostenregelung des Rekursentscheids.

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