

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00059 vom 20. September 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-09-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2006.00059](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00059)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00059 du 20 septembre 2006

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00059 del 20 settembre 2006

## Regeste

Neufestsetzung der Baulinien an der N-Strasse | Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1). Der Hauptantrag der Beschwerde lautet, es sei die Nichtigkeit des Beschlusses des Gemeinderates festzustellen, da die Baulinienfestsetzung in "funktioneller" Unzuständigkeit erfolgt sei. Voraussetzungen der Nichtigkeit einer Anordnung (E. 2). Die Städte Zürich und Winterthur sind befugt, für die Sicherung von Strassen überkommunaler Bedeutung auf ihrem Gebiet Baulinien festzusetzen (E. 3.1). Das Verfahren nach § 108 Abs. 3 PBG entspricht den bundesrechtlichen Anforderungen. Die alleinige Anwendung von § 108 Abs. 3 PBG (und nicht auch von § 7 PBG) erscheint als sachgerecht (E. 3.2). Zur Wahrung des öffentlichen Interesses an einem erhöhten Schutz der Freihaltezone war der Beschwerdegegner im Rahmen seines weiten Ermessens berechtigt, geringfügig vom Grundsatz der gleichmässigen Belastung der beiden Strassenseiten abzuweichen (E. 4.3). Der Baulinienfestsetzung liegen vertretbare Vorstellungen über eine künftige Strassennutzung zugrunde. Sie entsprechen dem gesetzlichen Zweck und erweisen sich nicht als überdimensioniert und unverhältnismässig. Das von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangte aktuelle Bedürfnis ist gegeben (E. 4.4 f.). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren." Die Baurekurskommission beantragte am 7./8. März 2006 die Abweisung der Beschwerde. In der Beschwerdeantwort vom 10. April 2006 stellte das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich den Antrag, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, unter Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführenden. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 13 f., § 19 N. 92 ff.). Alle Beschwerdeführenden sind Eigentümer von Grundstücken, welche von den festgesetzten Baulinien direkt betroffen sind. Sie sind damit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Der Hauptantrag der Beschwerde lautet, es sei die Nichtigkeit des Beschlusses des Gemeinderates vom 12. Januar 2005 festzustellen, da die Baulinienfestsetzung in "funktioneller" Unzuständigkeit erfolgt sei. Für die Festsetzung dieser Baulinien sei die kantonale Baudirektion zuständig. 2.2 Fehlerhafte Verfügungen sind in der Regel anfechtbar; nur in seltenen Fällen bewirkt die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung deren Nichtigkeit. Ob Nichtigkeit vorliegt, bestimmt sich nach der Evidenztheorie: Es muss ein

schwerwiegender Rechtsfehler vorhanden sein, der Fehler muss offenkundig oder zumindest leicht erkennbar sein, und die Annahme der Nichtigkeit darf nicht zu einer ernsthaften Gefährdung der Rechtssicherheit führen. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Nur qualifizierte Fehler vermögen somit Nichtigkeitsgründe zu setzen. Ob Nichtigkeit anzunehmen ist, ergibt sich letztlich im Einzelfall aus einer Abwägung zwischen dem Interesse an der Rechtssicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005, § 31 N. 16 f.; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich etc. 2002, Rz. 956 ff.). Als Nichtigkeitsgründe fallen namentlich schwerwiegende Zuständigkeitsfehler, schwerwiegende Verfahrens- und Formfehler sowie schwerwiegende inhaltliche Mängel in Betracht (BGr, 14. März 2005, 2P.104/2004, E. 6.4.1, www.bger.ch). Sachliche und funktionelle Unzuständigkeit haben in der Regel Nichtigkeit zur Folge, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu. Auch bei qualifizierter funktioneller oder sachlicher Unzuständigkeit ist der Schluss auf Nichtigkeit unzulässig, wenn er mit der Rechtssicherheit nicht vereinbar wäre (Max Imboden/René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Frankfurt a.M. 1986/1990, Nr. 40 B V a 1).

3. Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Auslegung ist auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers auszurichten, welche mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungsmethoden ermittelt werden muss. Den einzelnen Auslegungselementen kommt nicht ein stets gleich bleibendes Gewicht im Sinne einer hierarchischen Prioritätenordnung zu. Die Gesetzesmaterialien können als Auslegungshilfe herangezogen werden; ihre Bedeutung ist unterschiedlich je nachdem, ob es sich um neue oder ältere Gesetze handelt (VGr, 2. Dezember 2004, VB.2004.00423, E. 3.2.1 mit Hinweisen, www.vgrzh.ch).

3.1  
3.1.1 Gemäss § 108 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) ist für die Festsetzung von Bau- und Niveaulinien für kommunale Anlagen die Gemeinde zuständig, in den anderen Fällen die Baudirektion. Die N-Strasse und die vorgesehene neue Verbindung X sind im regionalen Richtplan der Stadt Zürich verzeichnet und somit nach § 5 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrassG, LS 722.1) als Staatsstrassen zu qualifizieren. Zuständig zur Festsetzung von Bau- und Niveaulinien für Staatsstrassen ist nach dem Wortlaut von § 108 Abs. 1 PBG die Baudirektion.

3.1.2 Seit dem Ende des vorletzten Jahrhunderts setzt die Stadt Zürich Baulinien nicht nur für kommunale, sondern auch für Staatsstrassen auf ihrem Gebiet fest. Diese Kompetenz konnte sich auf die Zuständigkeitsordnung des Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 (BauG; ZG 5, 3 [abgelöst durch das Planungs- und Baugesetz]) sowie des Strassengesetzes vom 20. August 1893 (aStrassG; ZG 5, 89 [abgelöst durch das aktuelle Strassengesetz]) stützen. Für Strassen und öffentliche Fusswege der Städte Zürich und Winterthur galten besondere Bestimmungen (§ 57 ff. aStrassG). Diese Städte waren gemäss § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 17a BauG insbesondere befugt, an Strassen I. und II. Klasse Bau- und Niveaulinien festzusetzen (vgl. auch § 31 aStrassG). Als Strassen I. Klasse galten diejenigen Strassen, welche dem Verkehr grösserer Landesteile dienten oder die Verbindung einzelner politischer Gemeinden des Kantons unter sich und ihren Hauptbestandteilen sowie mit den Eisenbahn- und Dampfschiffstationen vermittelten oder mit entsprechenden Strassen anderer Kantone und Länder zusammenhingen (§ 2 aStrassG). Strassen II. Klasse waren die nicht in die I. Klasse

fallenden öffentlichen Strassen, welche den Lokalverkehr zwischen einzelnen Teilen von politischen Gemeinden und Zivilgemeinden vermittelten, sofern sie den an Strassen II. Klasse gestellten Anforderungen entsprachen (§ 3 aStrassG). In der vorberatenden Kommission des Kantonsrates wurde lange darüber diskutiert, wie mit den unter dem alten Strassengesetz vorgesehenen Kompetenzen der Städte Zürich und Winterthur im neuen Strassengesetz zu verfahren sei. Man einigte sich dahin, den Städten die Kompetenzen zu belassen (vgl. Protokolle der kantonsrätlichen Kommission zur Beratung des Antrages des Regierungsrates vom 28. Dezember 1978 betreffend das Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen, insbesondere die Sitzungen vom 6. September 1979, 27. November 1979 und 29. Januar 1980). Dieser Antrag wurde nach kurzer Diskussion im Kantonsrat übernommen (Prot. KR 1979-83, S. 5602 ff., 5665). Wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt, wollte der Kantonsrat die Kompetenzen dieser Städte durch das Planungs- und Baugesetz sowie das Strassengesetz nicht schmälern (vgl. Richard Koch, Das Strassenrecht des Kantons Zürich [Strassenpolizeirecht] – unter Berücksichtigung des Nationalstrassen- und Umweltschutzrechts, Zürich 1997, S. 76; Prot. KR 1971-75, S. 8993 ff., 9257). Diese Kompetenzaufteilung wurde bis heute praxismässig fortgesetzt.

Aktenkundig ist dazu eine Weisung des Kantonsingenieurs vom 28. Mai 1998, welche den Geschäftsablauf bei Verkehrsbau- und Niveaulinien an Strassen auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur festlegt.

3.1.3 Im geltenden Strassengesetz haben die Städte Zürich und Winterthur nach wie vor eine weit reichende Entscheidungsgewalt in Bezug auf Staatsstrassen auf ihrem Gebiet. Staatsstrassen werden zwar grundsätzlich vom Staat erstellt, ausgebaut (§ 6 Abs. 1 StrassG) und unterhalten (§ 26 Abs. 1 StrassG). Bei Strassen überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur liegt die Zuständigkeit für die Erstellung, den Ausbau und den Unterhalt dieser Strassen bei diesen Städten (§ 43 Abs. 1 StrassG). Überkommunale Bedeutung haben die Strassen des kantonalen und regionalen Verkehrsplanes (Abs. 2). Auch die Projektierung von solchen Strassen obliegt den Städten Zürich und Winterthur (§ 45 StrassG). Dabei umfasst die Baupflicht nicht nur alle Teile der Strasse; sie erstreckt sich überdies auf Anpassungen und Verlegungen bestehender anderer Strassen und Wege jeder Art, soweit sie notwendige Verbindungen und deren bisherige Funktionstüchtigkeit erhalten (§ 7 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a StrassG). Ebenso sind Anpassungen an anstossende Grundstücke von der Baupflicht erfasst (Abs. 2 lit. b).

3.1.4 Auch im Planungs- und Baugesetz finden sich Anhaltspunkte für die Sonderstellung der Städte Zürich und Winterthur: So können sie bei Strassen für den grossen Durchgangsverkehr den seitlichen Zutritt allgemein untersagen (§ 241 Abs. 1 PBG). § 265 Abs. 2 PBG verleiht ihnen bei fehlenden Baulinien in einem bestimmten Sachgebiet sogar Rechtssetzungskompetenzen. § 108 PBG enthält zwar keinen Hinweis auf die Sonderstellung der Städte Zürich und Winterthur; dennoch ist davon auszugehen, dass sie befugt sind, für die Sicherung von Strassen überkommunaler Bedeutung auf ihrem Gebiet Baulinien festzusetzen. Baulinien müssen so festgesetzt werden, dass sie den Bedürfnissen beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Anlagen genügen (§ 98 PBG). Diese Bedürfnisse legen die Städte Zürich und Winterthur nicht nur für ihre kommunalen Strassen, sondern – wie im vorliegenden Fall – auch für Strassen überkommunaler Bedeutung auf ihrem Gebiet fest. Sinn und Zweck dieser Kompetenzaufteilung ist es, den Städten Zürich und Winterthur einen Handlungsspielraum einzuräumen, damit sie die besonderen Verhältnisse auf ihrem Gebiet angemessen berücksichtigen können. Baulinien hängen gestalterisch eng mit der Strassenprojektierung zusammen. Sie dienen der Sicherung einer solchen Anlage (§ 96 Abs. 1 PBG). Bei der

Planfestsetzung ist umfassend zu berücksichtigen und abzuwägen, ob das mit der Baulinie zu sichernde Projekt in bestmöglicher Weise allen zu berücksichtigenden Interessen Rechnung trägt (Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, Griff 4 S. 8). Ein Auseinanderfallen der Kompetenz zur Strassenprojektierung und derjenigen zur Festsetzung der Baulinien wäre bei diesem engen Sachzusammenhang wenig praktikabel. Die Städte Zürich und Winterthur sind aufgrund ihrer Grösse zudem personell in der Lage, solche Festsetzungen vorzunehmen. Korrektiv wirken dabei der kantonale Verkehrsplan (vgl. § 16 PBG) und das Aufsichtsrecht nach § 2 lit. a und b PBG sowie § 40 StrassG. Ausserdem bedürfen Bau- und Niveaulinienpläne der Gemeinden der Genehmigung (§ 109 PBG). Gemäss § 5 Abs. 1 PBG werden genehmigungsbedürftige Erlasse und Verfügungen auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft. Das Fehlen einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung an die Städte Zürich und Winterthur in § 108 PBG kann deshalb lediglich bedeuten, dass die durch das alte Strassengesetz und das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen begründete Ordnung als selbstverständlich zu gelten hat und daher in den neuen Gesetzen nicht eigens zum Ausdruck zu bringen war (Koch, S. 76).

3.1.5 Die Voraussetzungen der Nichtigkeit einer Anordnung (oben 2.2) sind aus den genannten Gründen nicht erfüllt. Es liegt insbesondere kein Zuständigkeitsfehler vor.

3.2 Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, die Nichtigkeit oder zumindest die Anfechtbarkeit des Beschlusses vom 12. Januar 2005 ergebe sich aus der Verletzung von Verfahrensvorschriften: Der Beschlussfassung durch den Gemeinderat sei zu Unrecht kein öffentliches Mitwirkungsverfahren nach § 7 PBG vorausgegangen. Die Vorinstanz hat diese Frage offen gelassen und festgehalten, dass das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden gewahrt sei, weil die Möglichkeit zur Ergreifung eines Rechtsmittels gegen den Festsetzungsbeschluss eingeräumt worden sei. Die Beschwerdeführenden hätten sich zudem im Quartierplanverfahren zu den Planabsichten äussern können. Mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 1. September 1991 wurde das früher nur für Richtpläne vorgesehene Verfahren gemäss § 7 PBG grundsätzlich auf die Nutzungspläne ausgedehnt. Damit wurde die kantonale Regelung den Vorgaben des Bundesrechts angepasst, insbesondere Art. 4 und 33 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700; vgl. auch ABl 1989, 1745, sowie Prot. KR 1987-91, S. 13259). Art. 4 Abs. 2 RPG verlangt ein Mitwirkungsverfahren, Art. 33 RPG stellt Anforderungen an den durch die Kantone zu gewährleistenden Rechtsschutz auf und begründet die Pflicht, Nutzungspläne öffentlich aufzulegen. Art. 33 RPG gilt für sämtliche Nutzungspläne, auch für Baulinienpläne als Sondernutzungspläne. Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob vorliegend den bundesrechtlichen Anforderungen an das Verfahren genügt wurde.

3.2.1 Ohne weiteres erfüllt ist die Gewährleistung eines bundesrechtskonformen Rechtsschutzes. Bei Nutzungsplänen besteht ein Gehörsanspruch der Grundeigentümer. Sie sind beim Erlass oder bei der Änderung solcher Pläne in geeigneter Form individuell anzuhören, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird. Diese Äusserungsmöglichkeit muss allerdings nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und entgegen der in der Literatur vertretenen Auffassung nicht notwendigerweise vor der Beschlussfassung über den Plan bestehen. Es genügt, dass Einwendungen im Rahmen des Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens vorgebracht werden können (BGE 119 Ia 141 E. 5c/bb, 114 Ia 233 E. 2c/ce; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 33 N. 11 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführenden konnten ihre Einwendungen vor einer Instanz geltend machen,

welche über volle Kognition verfügt. Das rechtliche Gehör ist demzufolge genügend gewahrt worden. 3.2.2 Fraglich ist im vorliegenden Fall, ob die Anforderungen an ein Mitwirkungsverfahren im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG erfüllt sind. Nach dieser Bestimmung sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Mitwirkung im Sinne dieser Bestimmung bedeutet, dass eigene Meinungen und Vorschläge im Entwurfsstadium eingebracht werden können und die planenden Behörden sich damit materiell auseinandersetzen, ohne dass jedoch ein Anspruch auf individuelle Beantwortung jeder Mitwirkungseingabe bestünde. Der Anspruch auf Mitwirkung ist nicht formeller Natur. Für untergeordnete Planänderungen kann die Mitwirkung daher zulässigerweise unterbleiben. Über die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung entscheidet der kantonale Gesetzgeber (vgl. VGr, 15. September 2005, VB.2005.00030, E. 4.4, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Fehlende Mitwirkung macht eine Planung nicht nichtig, sondern nur anfechtbar (Rudolf Muggli in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 4 N. 29). Information und Mitwirkung nach Art. 4 RPG unterscheiden sich vom Rechtsschutz gegen die Planfestsetzung (Muggli, Art. 4 N. 5). Der Kreis der nach Art. 4 RPG Berechtigten (die "Bevölkerung", das heisst Personen, die durch die Planung berührt sein können; siehe Muggli, Art. 4 N. 13) ist weiter gezogen; es stehen ihnen andererseits nicht die weit gehenden Verfahrensrechte zu, wie sie den Beteiligten eines auf Erlass einer Individualverfügung gerichteten Verfahrens sowie den Beteiligten eines gegen die Planfestsetzung angehobenen Rechtsmittelverfahrens zukommen. 3.2.3 Gemäss § 108 Abs. 3 PBG sind Bau- und Niveaulinien öffentlich bekannt zu machen und mit den nötigen Erläuterungen öffentlich aufzulegen; die Auflage ist den betroffenen Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen. Dieses Verfahren wurde eingehalten. Die Grundeigentümer wurden zudem an der im Rahmen des Quartierplanverfahrens durchgeführten Orientierung vom 10. April 2003 über die anstehende Baulinienfestsetzung informiert und hatten die Gelegenheit, sich zu den Planabsichten zu äussern. Wie sich aus § 108 Abs. 3 PBG ergibt, knüpft im Kanton Zürich die für die Bevölkerung ermöglichte Mitwirkung an die öffentliche Planaufgabe an, was mit dem Bundesrecht vereinbar ist. So hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem durch die Baudirektion des Kantons Zürich festgesetzten Nutzungsplan ausgeführt, dass in der Sache einzig deshalb Bedenken angemeldet werden könnten, weil der Planfestsetzung durch die Baudirektion im Unterschied zum Planerlass durch die Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlamente kein umfassender politischer Meinungsbildungsprozess vorausging. Weiter nimmt das Bundesgericht im selben Urteil Bezug auf einen nicht publizierten Entscheid vom 17. September 1987, wo es das Verfahren der Bau- und Niveaulinienfestsetzung gemäss § 108 PBG nicht beanstandet hat. In jenem Verfahren ging es um die Festsetzung von Bau- und Niveaulinien für Kantonsstrassen durch die Baudirektion. Es wies einzig darauf hin, dass gemäss § 13 StrassG die Projekte der Staatsstrassen der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten sind, eine Regelung, die dem Informations- und Mitwirkungsgebot des Art. 4 RPG entspreche (BGE 114 Ia 233 E. 2c/cf). Vorliegend wurden die Baulinien durch das Gemeindeparlament, den Gemeinderat der Stadt Zürich, festgesetzt. Damit konnte eine demokratische Auseinandersetzung stattfinden (vgl. François Ruckstuhl, Der Rechtsschutz im zürcherischen Planungs- und Baurecht, ZBl 86/1985, S. 281 ff., 286 f.). Die Mitwirkungsrechte entsprechen demzufolge den bundesrechtlichen Anforderungen. 3.2.4 Das Verfahren nach § 7 PBG wurde mit der Revision des Planungs-

und Baugesetzes von 1991 zwar grundsätzlich auf Nutzungspläne ausgedehnt (oben 3.2). Der Gesetzgeber wollte mit dieser Bestimmung jedoch die Bau- und Niveaulinien sowie die Quartierpläne nicht erfassen (vgl. Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, VLP-Schriftenfolge Nr. 58, Bern 1992, Rz. 18). Für diese gelten die besonderen Verfahrensbestimmungen nach § 108 Abs. 3 respektive §§ 148 und 152 ff. PBG. Das Verfahren nach § 108 Abs. 3 PBG entsprach bereits den bundesrechtlichen Vorgaben, weshalb die Bestimmung keiner Revision unterzogen werden musste. Die alleinige Anwendung von § 108 Abs. 3 PBG auf das Verfahren bei der Festlegung von Baulinien erscheint als sachgerecht, gilt es doch zu bedenken, dass bereits der Verkehrsrichtplan, auf welchem Baulinien fassen, dem Verfahren nach § 7 PBG unterliegt. Zudem wird im Rahmen der Strassenprojektierung, als deren Vorstufe eine Baulinienvorlage erscheint, nach Massgabe von § 45 Abs. 2 in Verbindung mit § 13 StrassG ein mit § 7 PBG identisches Mitwirkungsverfahren durchgeführt (vgl. Koch, S. 74 mit Hinweisen; anders Fritzsche/Bösch, Griff 4 S. 8). 3.2.5 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Verfahrensrechte genügend gewahrt worden sind. Das Hauptbegehren der Beschwerdeführenden ist demnach abzuweisen.

#### **E. 4.1**

Verkehrsbaulinien im Sinne von § 96 Abs. 2 lit. a PBG dienen der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, Wege etc. Sie bewirken laut § 99 Abs. 1 PBG ein grundsätzliches Verbot von Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Baulinien widersprechen. Mit der Rechtskraft der Baulinie steht entsprechend § 110 PBG dem Werkträger im Rahmen der Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu. Als eigentumsbeschränkende Massnahmen sind Baulinien nur zulässig und mit Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, das im konkreten Fall die entgegenstehenden privaten Belange der betroffenen Grundeigentümer überwiegt, mithin sich als verhältnismässig erweisen.

#### **E. 4.2**

Hinsichtlich der Überprüfung des planerischen Ermessens einer Gemeinde hat das Verwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung stets festgehalten, dass die Rechtsmittelinstanzen in planerischen Fragen, bei welchen den Gemeindebehörden ein erhebliches prospektiv-technisches Ermessen eingeräumt werden muss, Zurückhaltung zu üben hätten. Sie setzen in solchen Fällen ihr Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde und sie sollen nicht eine vertretbare Lösung durch eine andere bloss gleichermassen vertretbare ersetzen (VGr, 21. März 2001, VB.2000.00342, E. 2b mit Hinweis auf VGr, 14. April 1999, VB.98.00307; RB 1971 Nr. 53 = ZBl 73/1972, S. 148 = ZR 70 Nr. 41; RB 1973 Nr. 9 = ZBl 74/1973, S. 414 = ZR 72 Nr. 99). Entsprechend prüft auch das Bundesgericht zwar ohne Beschränkung seiner Kognition umfassend, ob ausreichende öffentliche Interessen, welche die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, die Baulinienfestsetzung rechtfertigen. Doch auferlegt es sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen. Das Bundesgericht hielt fest, diese Zurückhaltung sei nicht nur bei der Festsetzung und Abgrenzung von Nutzungszonen zu beachten, sondern ebenso sehr bei der Ziehung von Baulinien für die Anlegung öffentlicher Strassen und Wege. Das Bundesgericht sei nicht oberste Planungsbehörde. Es habe nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der zuständigen kantonalen Planungsinstanzen zu setzen. Wohl

aber habe es umfassend zu prüfen, ob die für die Rechtfertigung der Eigentumsbeschränkung geforderten öffentlichen Interessen vollständig ermittelt und mit den entgegenstehenden privaten Interessen richtig abgewogen worden seien und ob die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in Beachtung der allfälligen Enteignungsfolge in dem im Ausführungsprojekt festzulegenden Ausmass gewahrt sei (BGE 118 Ia 394 E. 2b mit Hinweisen).

### **E. 4.3**

In der Beschwerde wird gerügt, dass die Beschwerdeführenden in nicht gerechtfertigter Weise ungleich behandelt würden, da die festgesetzten Baulinien entlang der N-Strasse asymmetrisch zulasten der Beschwerdeführenden gezogen worden seien. Nach Auffassung der Vorinstanz ergibt sich aus dem Rechtsgleichheitsgebot, dass bei der Festsetzung von Baulinien beide Strassenseiten grundsätzlich gleichmässig zu belasten sind. Von diesem Grundsatz soll nur dann abgewichen werden, wenn dies aus technischen oder schwerwiegenden finanziellen Gründen unumgänglich erscheint, wenn durch die gleichmässige Verlegung die einen Anstösser dadurch bedeutend härter getroffen werden oder wenn eine Interessenabwägung zwischen den betroffenen und den gegenüberliegenden Anstössern oder öffentliche Interessen dies rechtfertigen. Diese Ausführungen sind plausibel.

#### **E. 4.3.1**

Nördlich der N-Strasse soll die Baulinie in einer Tiefe von rund 7 m gezogen werden, auf der gegenüberliegenden Seite in einer solchen von rund 9.5 m. Die Grundstücke nördlich der N-Strasse sind der Freihaltezone, das südlich angrenzende Quartierplangebiet ist der Wohnzone W2 sowie den Erholungszonen E1 und E2 zugewiesen. Die Vorinstanz erachtete die Mehrbelastung der südlich der N-Strasse gelegenen Grundstücke der Beschwerdeführenden als recht- und zweckmässig. Eine Strasse, welche Land in der Bauzone erschliessen soll, sei grundsätzlich durch Siedlungsgebiet zu führen. Die Vorinstanz beruft sich dabei auf BGE 118 Ib 497. Die asymmetrische Verteilung der Baulinienziehung lasse sich auch aufgrund einer Interessenabwägung der beidseitigen Anstösser rechtfertigen: Den Eigentümern von der Freihaltezone zugewiesenen Grundstücken würden durch einen allfälligen Ausbau des Strassenkörpers keine markanten Vorteile erwachsen, da darauf nur der Bewirtschaftung oder unmittelbaren Bewerbung der Freiflächen dienende Bauten und Anlagen erstellt werden dürften. Hingegen stehe dem gegenüberliegenden Gebiet eine bauliche Entwicklung bevor. Die Eigentümer dieser Grundstücke würden von einer verbesserten Groberschliessungsanlage profitieren.

#### **E. 4.3.2**

Letzterem gilt es vorab beizupflichten (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die Baulinien an der N-Strasse sind im konkreten Fall um 1.25 m zulasten der Grundstücke der Beschwerdeführenden verschoben. Daraus ergibt sich einerseits eine leicht stärkere Belastung des Eigentums der Beschwerdeführenden, andererseits jedoch auch ein erhöhter Schutz der Freihaltezone, was im öffentlichen Interesse liegt. Zur Wahrung dieses öffentlichen Interesses war der Beschwerdegegner im Rahmen seines weiten Ermessens berechtigt, geringfügig vom Grundsatz der gleichmässigen Belastung abzuweichen. Der Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführenden ist ausserdem verhältnismässig. Dem Begehren der Beschwerdeführenden, die Baulinien sogar asymmetrisch zulasten der nördlich der N-Strasse gelegenen und vorwiegend im Eigentum der Stadt Zürich stehenden Grundstücke zu ziehen, könnte übrigens schon deshalb nicht entsprochen werden, weil dies

den Streitgegenstand in unzulässiger Weise erweitern würde (Kölz/Bosshart/Röhl, § 52 N. 3). Das Rekursbegehren verlangte lediglich die gleichmässige Belastung der beidseitigen Anlieger.

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, dass die Baulinien überdimensioniert, mithin unverhältnismässig seien. Auch wenn das Verwaltungsgericht keinen Anlass hat, in das Ermessen der Planungsbehörde einzugreifen (oben 4.2), schliesst dies nicht aus, dass die konkrete Linienführung im Bereich der Grundstücke der Beschwerdeführenden daraufhin zu prüfen ist, ob die geplante Strassenführung in Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse sinnvoll, möglich und zumutbar ist und ob das Mass der belasteten Fläche nicht weiter geht, als es der Zweck der Baulinie zu rechtfertigen vermag. Für die Belastung einer zu grossen Fläche könnte sich die Baulinienziehung nicht mehr auf ein ausreichendes öffentliches Interesse stützen; auch würde sie insoweit den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzen (vgl. BGE 118 Ia 394 E. 3c). Verkehrsbaulinien dienen neben den in § 96 Abs. 2 lit. a PBG genannten Zwecken auch der Sicherung des Strassenabstands im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG. Diese Bestimmung besagt, dass bei fehlenden Baulinien oberirdische Gebäude einen Abstand von 6 m gegenüber Strassen einzuhalten haben, sofern die Bau- und Zonenordnung keine anderen Abstände vorschreibt. Grundsätzlich ist es also zulässig, mit Baulinien den Strassenabstand grösser oder kleiner als 6 m anzusetzen (VGr, 15. September 2005, VB.2005.00029, E. 3.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

##### **E. 4.4.1**

Die Baulinien entlang der N-Strasse weisen einen Querschnitt von 21.5 m auf, basierend auf der Annahme von 6 m Fahrbahn, 3.5 m Fuss- und Veloweg und zwei Mal einer Vorgartentiefe von 6 m. Dieser Baulinienabstand einer im regionalen Richtplan eingetragenen Staatsstrasse kann nicht als überdimensioniert betrachtet werden. Dass den Verkehrsanlagen (Radweg und Buslinie) übergeordnetes Interesse zukommt, haben die Beschwerdeführenden ebenfalls anerkannt. Die N-Strasse soll mit der Realisierung der neuen Verbindung X als Strassenverbindung zwar aufgehoben werden, die Vorinstanz geht jedoch – nicht zuletzt wegen der baulichen Entwicklung im Quartierplangebiet südlich der N-Strasse – von einer Zunahme des Verkehrs aus. Die Stadt Zürich rechne zudem damit, dass in nächster Zukunft die heute eingesetzten Midibusse durch grössere Fahrzeuge ersetzt werden müssten. Es sei nicht auszuschliessen, dass sich ein Ausbau der N-Strasse aus verkehrstechnischen Gründen oder Gründen der Verkehrssicherheit aufdrängen werde. Der Baulinienfestsetzung an der N-Strasse liegen vertretbare Vorstellungen über eine künftige Strassennutzung zugrunde. Im Übrigen ist auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz zu verweisen.

##### **E. 4.4.2**

Hinsichtlich der Dimensionierung der Baulinie für die neue Verbindung X führen die Beschwerdeführenden aus, dass die im östlichen Bereich der Bauzone gelegenen Grundstücke bis zu 6 m tief von der Baulinie angeschnitten würden. Bei zweck- und verhältnismässiger Ziehung der Baulinien könne dies verhindert werden. Aus dem Baulinienplan ergebe sich nämlich, dass die neue Verbindung von Osten her einen unterirdischen Anschluss aufweisen werde, indem darauf verzichtet worden sei, die Baulinie bis zur O-Strasse durchzuziehen. Vor diesem Hintergrund sei nicht nachvollziehbar, weshalb genau im Bereich eines Schulhauses und eines Wohnquartiers die

Ein-/Ausfahrt zu einem neuen Strassentunnel verlaufen solle. Durch eine beschränkte Verlängerung des unterirdischen Verlaufs der neuen Verbindungsstrasse könne die Baulinie so angepasst werden, dass sie die Bauzone nicht mehr tangiere.

#### **E. 4.4.3**

Für die neue Verbindung X liegen noch keine konkreten Pläne vor. Es ist deshalb insbesondere noch nicht bestimmt, wie lange die Strasse unter Niveau geführt werden wird. Dies festzulegen ist Sache des Ausführungsprojekts, was nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Baulinien sind so festzusetzen, dass sie den Bedürfnissen des voraussichtlichen Endausbaus der betreffenden Anlagen genügen (§ 98 PBG). Gemäss dem Eintrag im regionalen Richtplan soll die neue Verbindung gewährleisten, dass auch grossräumigerer Verkehr sich weitgehend auf die umweltverträglichere Tangentialverbindung abstützen kann. Das neue Strassenstück sei jedoch aus heutiger Sicht nur in Verbindung mit der unterirdischen Verlängerung der O-Strasse sinnvoll. Dem Protokoll des Zürcher Stadtrates kann entnommen werden, dass die Baulinie vor allem die für die Verkehrsanlage voraussichtlich benötigte Fläche grundeigentümergebunden festsetzen soll. Daneben beschränke sich der Eingriff der Baulinien auf die Freihaltewirkung. Der Baulinienplan sieht für die Verkehrsanlage einen Baulinienquerschnitt von 30 m vor, womit dereinst auch eine tiefgelegte Strassenführung realisiert werden könnte. Eine solche Strassenführung dränge sich aus technischen Gründen (Anschluss an die vorgesehene unterirdische O-Strasse) wie auch zum Schutz der Umwelt auf. Die Festlegung der Baulinien für die neue Verbindung X entspricht dem gesetzlichen Zweck. Es darf angenommen werden, dass eine tiefgelegte Strassenführung realisiert werden könnte. Die Baulinienbreite von 30 m kann damit nicht als unverhältnismässig qualifiziert werden. Dies gilt auch für den östlichen Bereich. Mit der Vorinstanz ist zu schliessen, dass sich die Baulinien als recht- und verhältnismässig erweisen, nicht zuletzt um ein konkretes Strassenprojekt nicht zu präjudizieren.

#### **E. 4.4.4**

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden wurden die Baulinien auch deshalb so grosszügig gezogen, weil die durch sie gesicherten Strassenausbauten alles andere als konkretisiert seien. Dieser Einwand verfängt nicht, denn Baulinien sind nicht erst zu ziehen, wenn das Vorhaben 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 (BGE 118 Ia 372 E. 4b). Im Bereich südlich der N-Strasse zeichnen sich bauliche Entwicklungen ab, was die Festlegung von Baulinien sowohl für die N-Strasse als auch die neue Verbindung X bereits zum jetzigen Zeitpunkt aufdrängt. Daran ändert nichts, dass die Realisierung der Verkehrsanlagen auf einen weiten Planungshorizont ausgerichtet ist. Das von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangte aktuelle Bedürfnis ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden gegeben.

#### **E. 4.5**

Die festgelegten Baulinien erweisen sich nicht als überdimensioniert und unverhältnismässig.

#### **E. 5**

Mit ihrem Subeventualantrag verlangen die Beschwerdeführenden, die von der Vorinstanz auferlegten Kosten angemessen zu reduzieren und Dispositiv-Ziffer II des angefochtenen Entscheids entsprechend zu korrigieren, sodann Dispositiv-Ziffer III aufzuheben. Sie

erachten sowohl die Höhe der Kosten als auch die Pflicht zur Leistung einer Parteientschädigung deshalb als unverhältnismässig, weil zu Unrecht kein Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden sei. Wenn auf die Durchführung dieses Verfahrens verzichtet werde, müssten die entsprechenden Anliegen im Rekursverfahren vorgebracht werden, was nicht zum Nachteil der Betroffenen geschehen dürfe. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Das gebotene Verfahren wurde eingehalten, weshalb kein Grund besteht, die Gebühren nicht ordnungskonform und die Parteientschädigung nicht praxisgemäss festzusetzen.

#### **E. 6**

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens den Beschwerdeführenden (unter solidarischer Haftung füreinander) wie folgt aufzuerlegen: Den Beschwerdeführenden 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 und 1.5 zu je 1/25, den Beschwerdeführenden 2, 3, 4 und 5 zu je 1/5 (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 3). Den unterliegenden Beschwerdeführenden steht nach § 70 in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG keine Parteientschädigung zu. Eine solche Entschädigung ist aber auch dem Beschwerdegegner nicht zuzusprechen. Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zum Aufgabenbereich des Gemeinwesens, weshalb dieses nur bei ausserordentlichen Bemühungen eine Prozessentschädigung beanspruchen kann (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 ff.). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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