

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00521 vom 15. April 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-04-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2009.00521](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00521)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00521 du 15 avril 2010

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00521 del 15 aprile 2010

## Regeste

Baulinien | Zulässigkeit der Neufestsetzung von Verkehrsbaulinien. [Die Baurekurskommission hatte einen Beschluss der Stadt Zürich aufgehoben, wonach der Baulinienabstand entlang eines rund 700 Meter langen Strassenabschnitts von 24 auf 26.5 Meter hätte verbreitert werden sollen. Die Baurekurskommission erachtete die Redimensionierung der Baulinie zwar als rechtmässig, kam jedoch zum Schluss, die geplante Linienführung bewirke eine rechtsungleiche Mehrbelastung des rekurrentischen Grundstücks im Vergleich zur Parzelle auf der gegenüberliegenden Strassenseite.] Der Rückweisungsentscheid der Baurekurskommission ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt, da das Verfahren im Gutheissungsfall erheblich verkürzt würde (E. 1.3). Die Baurekurskommission hätte die von der Stadt Zürich festgelegten Baulinien nicht aufheben dürfen: Die im Projekt vorgesehene Linienführung führt insgesamt nicht zu einer rechtsungleichen Belastung der ost- oder der westseitigen Strassenanstösser und liegt innerhalb des Planungsermessens der Stadt Zürich. Zwar schneidet die geplante Baulinie das Grundstück und das Geschäftsgebäude der Beschwerdegegnerin im Vergleich zur vis-à-vis liegenden Parzelle stärker an. Doch vergleicht man sämtliche Grundstücke des gesamten von der Baulinienrevision betroffenen Strassenabschnitts, so ist nicht von einer unzulässigen Mehrbelastung der ostseitigen Strassenanstösser auszugehen (E. 4.2). Aus gestalterischen Gründen besteht ein öffentliches Interesse an einem gradlinigen, nicht auskragenden Baulinienverlauf (E. 4.3). Der Eigentumseingriff erweist sich als verhältnismässig, zumal die von der Beschwerdegegnerin selber vorgeschlagene Baulinienführung für sie keine wesentlich mildere Eigentumsbeschränkung bewirken würde (E. 4.4). Die Rechtmässigkeit der von der Stadt Zürich beschlossenen Baulinien ergibt sich unabhängig von Festlegungen betreffend Strassenverlauf, Trottoir- und Alleegestaltung im Rahmen eines (noch nicht rechtskräftigen) Strassenprojekts (E. 4.5). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2009.00521 Entscheid der 3. Kammer vom 15. April 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Gerichtssekretär Kaspar Plüss. In Sachen Stadt Zürich, Beschwerdeführerin, gegen A AG, vertreten durch RA B , Beschwerdegegnerin, betreffend Baulinien, hat sich ergeben: I. Das im Zürcher Stadtkreis 2 gelegene ehemalige Industriegebiet Manegg befindet sich seit längerer Zeit in Entwicklung. Um das Gebiet neuen Nutzungen zugänglich zu machen, sind diverse Planungsverfahren eingeleitet worden (Quartierplan, privater Gestaltungsplan, Strassenprojekt). In diesem Zusammenhang liess der Stadtrat Zürich auch die Baulinien im Bereich der Allmendstrasse

überprüfen, die in den 1930er Jahren festgesetzt worden waren. Mit Weisung vom 17. September 2008 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat der Stadt Zürich die Abänderung, Löschung bzw. Neufestsetzung der Baulinien der Allmendstrasse zwischen Maneggbrücke und Verkehrsdreieck Zürich Süd, der Butzenstrasse im Bereich Einmündung Allmendstrasse sowie der Maneggbrücke. Die Planvorlage des Stadtrats sah vor, den Abstand der bestehenden Baulinien entlang der Allmendstrasse zwischen der Maneggbrücke und dem Verkehrsdreieck Zürich Süd von 24 auf 26,5 m zu verbreitern, um die Groberschliessung des Entwicklungsgebiets zu gewährleisten, einen geplanten Fuss- und Veloweg zu sichern und eine Baumallee anzulegen. Mit Beschluss vom 17. Dezember 2008 genehmigte der Gemeinderat der Stadt Zürich die vom Stadtrat beantragte Baulinienrevision. Der Beschluss wurde am 9. Januar 2009 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert.

II. Die A AG ist Eigentümerin des an der Allmendstrasse 01 gelegenen Grundstücks Kat.-Nr. 02. Gemäss der vom Gemeinderat genehmigten Baulinienrevision soll dieses Grundstück neu um rund 6 m – statt wie bisher um rund 4 m – von Baulinien angeschnitten werden, sodass das Geschäftsgebäude der A AG (Assek.-Nr. 03) um 2 m angeschnitten wird. Am 2. Februar 2009 erhob die A AG bei der Baurekurskommission I Rekurs gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 17. Dezember 2008 und beantragte, der Beschluss des Gemeinderats sei aufzuheben und die neue Baulinie sei zu redimensionieren und gleichmässig auf die Anstösser zu verlegen. Nach Durchführung eines Augenscheins hiess die Baurekurskommission den Rekurs am 7. August 2009 im Sinne der Erwägungen gut und hob die vom Gemeinderat genehmigte Baulinie im Bereich des Grundstücks der A AG auf. Die Sache wurde zur weiteren Behandlung und erneuten Festsetzung der strittigen Baulinie an die Stadt Zürich zurückgewiesen. Die Verfahrenskosten wurden den Parteien je zur Hälfte auferlegt.

III. A. Am 21. September 2009 erhob die Stadt Zürich beim Verwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, der Entscheid der Baurekurskommission vom 7. August 2009 sei aufzuheben, der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 17. Dezember 2008 sei zu bestätigen, und die Kosten für das Rekursverfahren seien vollumfänglich der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen; alles unter Kosten und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. B. Mit Beschluss vom 23. September 2009 setzte der Stadtrat Zürich das Strassenbauprojekt Allmendstrasse fest, mit dem die Groberschliessung des Entwicklungsgebiets Manegg festgelegt werden sollte. Am 30. Oktober 2009 erhob die A AG beim Regierungsrat Rekurs und stellte unter anderem die Anträge, der Festsetzungsbeschluss sei aufzuheben, die Akten seien gegebenenfalls an die Vorinstanz zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Strassenachse der Allmendstrasse unverändert zu belassen und die im Projekt vorgesehene neue Strassenachse um 0,75 m von der Ost- auf die Westseite der Allmendstrasse zurückzuverschieben, und das Verfahren sei zu sistieren. C. Mit Verfügung vom 5. Februar 2010 genehmigte die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich den Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 17. Dezember 2008 betreffend Neufestsetzung von Baulinien in der Manegg gemäss den eingereichten Plänen. D. Im Rahmen der Beschwerdeantwort vom 8. März 2010 beantragte die A AG die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde des Gemeinderats der Stadt Zürich, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde, die sich gegen einen Entscheid der Baurekurskommission betreffend Baulinien richtet, sachlich und funktionell zuständig.
- 1.2 Vorab stellt sich die Frage, ob es sich beim Entscheid der Baurekurskommission vom

7. August 2009 um ein zulässiges Anfechtungsobjekt handelt. Die Baurekurskommission verfügte, dass die Sache zur weiteren Behandlung und Neufestsetzung an die Stadt Zürich zurückgewiesen werde; angefochten ist somit ein Rückweisungsentscheid. Gemäss § 48 Abs. 1 VRG kann das Verwaltungsgericht angerufen werden, wenn eine Sache durch einen Endentscheid erledigt worden ist. Zwischenentscheide sind nur anfechtbar, wenn sie für den Betroffenen einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt (§ 48 Abs. 2 VRG). Vorentscheide sind weiterziehbar, wenn dadurch sofort ein Endentscheid herbeigeführt und ein erhebliches Beweisverfahren erspart werden kann (§ 48 Abs. 3 VRG). Während die in § 48 VRG nicht ausdrücklich genannten Rückweisungsentscheide nach früherer Praxis praktisch den Endentscheiden gleichgestellt wurden und deren Weiterziehbarkeit dementsprechend zumeist bejaht wurde (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 48 N. 16), sind sie nach neuerer, bereits gefestigter Rechtsprechung lediglich dann anfechtbar, wenn die Voraussetzungen von § 48 Abs. 2 oder 3 VRG erfüllt sind oder sich durch ihre direkte Anfechtung sonst Möglichkeiten einer erheblichen Verfahrenskürzung ergeben (RB 2002 Nr. 2, 2005 Nr. 20; VGr, 11. Juli 2008, VB.2008.00232, www.vgrzh.ch).

1.3 Im vorliegenden Fall könnte sofort ein Endentscheid herbeigeführt und das Verfahren somit erheblich verkürzt werden, wenn die Beschwerde gutgeheissen würde. Aus verfahrensökonomischen Gründen erscheint es deshalb gerechtfertigt, auf die Beschwerde gegen den angefochtenen Rückweisungsentscheid der Baurekurskommission einzutreten (so auch VGr, 19. März 2008, VB.2007.00370, E. 1.2, www.vgrzh.ch).

2. 2.1 Verkehrsbaulinien dienen der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen, gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen (§ 96 Abs. 2 lit. a PBG). Sie dürfen ein öffentliches Interesse an der bestimmten Gestaltung von Verkehrsräumen und Plätzen wahrnehmen und näher umschreiben, insbesondere das Bauen auf der Baulinie vorschreiben oder die Gebäudehöhe näher ordnen (§ 97 Abs. 2 PBG). Gemäss Rechtsprechung und Literatur haben Verkehrsbaulinien mehrere Funktionen, auf die bei der konkreten Ausgestaltung zu achten ist: Freihaltung von Gelände für Bauprojekte, Verkehrssicherheit, Ordnung und Gestaltung von Überbauungen (städtebaulich-ästhetische Funktion; z.B. Schaffung von Vorgärten zur Gestaltung einheitlicher Häuserfluchten) sowie Immissionsschutz (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. Aufl., Zürich 2003, S. 12-21 f.; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 344; BGE 109 Ib 116 E. 3a; VGr, 15. September 2005, VB.2005.00029, E. 3.2, www.vgrzh.ch).

2.2 Gemäss § 99 Abs. 1 PBG bewirken Baulinien ein grundsätzliches Verbot von Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Baulinien widersprechen. Baulinienwidrige Bauten und Anlagen im Baulinienbereich dürfen entsprechend dem bisherigen Verwendungszweck unterhalten und modernisiert werden (§ 101 Abs. 1 PBG). Mit der Rechtskraft der Baulinie steht dem Werkträger im Rahmen der Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu (§ 110 PBG). Als eigentumsbeschränkende Massnahmen sind Baulinien nur zulässig und mit Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) 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.

2.3 Aus dem Gebot der Rechtsgleichheit ergibt sich, dass bei der Festsetzung von Baulinien grundsätzlich beide Strassenseiten gleichmässig zu belasten sind. Von diesem Grundsatz kann allerdings 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 (VGr, 20. September 2006, VB.2006.00059, E. 4.3, sowie VGr, 15. September 2005, VB.2005.00029, E. 3.2, beide unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); vgl. Robert Flach, Baulinien im schweizerischen Recht, Winterthur 1979, S. 508 f. und 519). 2.4 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, 19. März 2008, VB.2007.00370, E. 2; VGr, 20. September 2006, VB.2006.00059, E. 4.2; beide unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Das Planungsermessen der Gemeinde ist durch die kantonalen Gerichte zu respektieren (BGr, 31. Oktober 2002, 1A.170/2002, E. 4 Abs. 1, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Die Rekursbehörden können zwar auch die Ermessensausübung durch die unteren Instanzen in vollem Umfang überprüfen (vgl. § 20 Abs. 1 VRG). Doch aufgrund der Gemeindeautonomie haben sich Rekursbehörden Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie dürfen nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommener Interessen als unzumutbar erweist oder wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht. Sie heben die kommunale Planfestlegung lediglich dann auf, wenn deren Unzumutbarkeit oder die Unangemessenheit offensichtlich ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 17 und 20 mit Hinweisen). Auch das Bundesgericht hält fest, es dürfe nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der zuständigen kantonalen Planungsinstanzen 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).

### **E. 3.1**

Die Baurekurskommission erwog, der minimale Baulinienabstand von 26,5 m, der auf der Allmendstrasse zwischen der Maneggbrücke und dem Verkehrsdreieck Zürich Süd vorgesehen sei, gebe zwar zu keinen Beanstandungen Anlass. Nicht ersichtlich sei hingegen, weshalb die Baulinien symmetrisch zur künftigen – nach Osten verschobenen – Fahrbahnachse verbreitert worden seien, was eine asymmetrische Belastung der anstossenden Parzellen zulasten der Grundstücke östlich der Allmendstrasse zur Folge habe. Die ungleiche Belastung erweise sich als umso weniger gerechtfertigt, als die ostseitigen Parzellen erheblich schmaler seien als die westseitigen; ferner sei die bauliche Nutzung der Ostparzellen auch durch die angrenzende S-Bahn-Linie wesentlich eingeschränkt. Die von der Stadt Zürich vorgebrachten Argumente überzeugten nicht: Die südlich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin geplante Einmündung einer neuen Quartierstrasse in die Allmendstrasse und die projektierten Abbiegespuren sprächen nicht zwingend für eine asymmetrische Belastung der Grundstücke. Ferner könne nicht gesagt werden, aufgrund der geplanten Einmündung müsse ein genügend grosser Vorgarten geschaffen werden, zumal der bestehende Vorgarten im Bereich der Parzelle der

Beschwerdegegnerin bereits heute tiefer sei als derjenige westlich der Allmendstrasse. Das Grundstück, das gegenüber jenem der Beschwerdegegnerin liege, sei rund dreimal grösser; die darauf stehende Baute werde von der revidierten Baulinie nur um 0,5 bis 1 m angeschnitten und halte gegenüber der Allmendstrasse einen Abstand von lediglich 2,5 bis 3 m ein. Demgegenüber weise das Gebäude der Beschwerdegegnerin einen Strassenabstand von 4 m auf und werde von der revidierten Baulinie durchgehend um 2 m angeschnitten. Die Erforderlichkeit einer asymmetrischen Belastung der beiden Strassenseiten könne sodann auch nicht aus dem Wunsch nach einer gradlinigen Strassenführung oder nach der Anlegung einer Baumallee auf der Ostseite der Allmendstrasse abgeleitet werden: Die Strasse sei bereits heute als gradlinig zu bezeichnen, und bei der Wahl der Alleebäume könne ohne Weiteres auf solche zurückgegriffen werden, die keine übermässige Baumkrone entwickelten und damit den bestehenden Verhältnissen besser dienlich seien. Da somit nicht nachvollziehbar sei, aus welchen Gründen sich die revidierte Baulinienführung zwingend zu Ungunsten der Parzelle der Beschwerdegegnerin auswirken müsse, andererseits aber auch nicht völlig ausgeschlossen werden könne, dass andere, noch nicht zur Sprache gekommene Überlegungen zwingend nach einer asymmetrisch belastenden Baulinie verlangten, sei die Baulinienfestsetzung bezüglich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin aufzuheben und die Vorlage zur weiteren Behandlung und erneuten Festsetzung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die vom Gemeinderat genehmigte Baulinienrevision führe nicht zu einer rechtsungleichen Behandlung der Beschwerdegegnerin. Die Baulinien seien über den gesamten revisionsbetroffenen Abschnitt der Allmendstrasse möglichst gleichmässig und symmetrisch zur Strassenachse festgesetzt worden. Die Baurekurskommission habe es unterlassen, die Baulinienrevision als Ganzes zu betrachten, und sich stattdessen unzulässigerweise auf den Strassenabschnitt im Bereich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin fokussiert. Soweit die Neufestsetzung der Baulinien die einzelnen Grundstücke unterschiedlich belaste, sei dies aus verkehrstechnischen und städtebaulichen Gründen notwendig. Im ganzen Abschnitt der Allmendstrasse sei eine Vorgartentiefe von rund 3–4 m angestrebt worden. Diese sei nur bei einzelnen wenigen Grundstücken unterschritten worden, bei denen ein breiterer Strassenquerschnitt aus verkehrstechnischen Gründen – zur Freihaltung von Raum für Abbiegespuren und Fussgängerstützpunkten bzw. Mittelstreifen – erforderlich gewesen sei. Wenn auf einer Strassenseite eine zusätzliche Abbiegespur notwendig werde, so müsse der durch die Baulinien gesicherte Vorgarten entsprechend um das Mass der Abbiegespur verkleinert werden. Das von der Baurekurskommission verlangte Vorgehen würde dagegen zu abgestuften, herausragenden Baulinien führen, was einer sinnvollen städtebaulichen Gestaltung der Verkehrsräume sowie einer langfristig ausgerichteten Nutzungsplanung im Sinne von § 98 PBG entgegenstünde. Die Baulinien müssten auf der gesamten Strassenlänge möglichst gradlinig und gleichmässig auf die Parzellen beidseits der Strasse verteilt werden, wobei nicht vermieden werden könne, dass einzelne Grundstücke stärker angeschnitten würden als andere. Im Bereich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin sei die Baulinienführung auch durch die geplante Einmündung einer Quartierstrasse vorgegeben gewesen. Wenn man die Bauliniengeometrie zugunsten der Beschwerdegegnerin nach Westen verschoben hätte, so wäre die neue östliche Baulinie in diesem Bereich in den öffentlichen Grund der verbreiterten Allmendstrasse zu liegen gekommen, was unzweckmässig gewesen wäre. Der angefochtene Entscheid sei auch

insofern nicht nachvollziehbar, als die Baulinien nur im Bereich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin aufgehoben würden; da aber der Minimalabstand 26,5 m betrage, könne die Baulinie hier gar nicht verschoben werden. Die geplante Baulinienrevision erweise sich im Übrigen – auch in Bezug auf das Grundstück der Beschwerdegegnerin – als verhältnismässig, zumal sie letztlich lediglich bewirke, dass die Beschwerdegegnerin den gesetzlichen Mindestabstand gemäss § 265 PBG zwischen ihrer Baute und der Strasse einhalten müsse. Das bestehende Gebäude der Beschwerdegegnerin könne nach wie vor unterhalten und modernisiert werden und innerhalb der überbaubaren Restfläche bleibe auch ein Neu- oder Erweiterungsbau zulässig. Als Grundeigentümerin habe die Beschwerdegegnerin im Übrigen kein Recht auf dauernde Beibehaltung eines bestimmten Bauordnungsregimes, zumal Baulinien regelmässig zu überprüfen und an aktuelle Entwicklungen anzupassen seien. Schliesslich habe auch die Ausgestaltung der geplanten Baumallee keinen Einfluss auf die vorliegend umstrittene Baulinienführung.

### **E. 3.3**

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich hielt in ihrer Genehmigungsverfügung vom 5. Februar 2010 fest, die gemeinderätliche Baulinienfestsetzung erweise sich als rechtmässig, zweckmässig und angemessen. Die Revision der Baulinien sei im betroffenen Gebiet erforderlich, und das Projekt beachte die allgemeinen Festsetzungsgrundsätze. Bei der Festsetzung der Baulinien habe berücksichtigt werden dürfen, dass der westlich der Allmendstrasse liegende Gehweg bereits weitgehend ausgebaut worden sei; die dortigen Baulinien seien demnach in diesem Umfang bereits beansprucht worden. Der gegenwärtige Ausbaustand sowie die gemäss Strassenprojekt erforderlichen verschiedenen Fahr- und Abbiegespuren sowie Knotenausgestaltungen führten teilweise zu unterschiedlichen Belastungen für die einzelnen Grundstücke. Die Überbaubarkeit der Grundstücke werde aber unter Berücksichtigung des gesetzlich vorgeschriebenen Strassenabstandes nicht massgeblich beeinträchtigt.

### **E. 3.4**

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die vom Gemeinderat genehmigte Baulinienrevision tangiere die östlich der Allmendstrasse liegenden Grundstücke stärker als jene im Westen. Gemäss dem Projektplan schnitten die Baulinien das im Jahr 2000 erstellte Geschäftsgebäude der Beschwerdegegnerin um 2 m an, während das auf der gegenüberliegenden Strassenseite liegende Gebäude lediglich um 0,5 m angeschnitten werde. Eine sachlich nicht begründete Ungleichbehandlung ergebe sich auch in Bezug auf die geplante Strassenverbreiterung und auf den vorgesehenen Landerwerb. Zu beanstanden sei ferner, dass sich die Planungsbehörden bei der Festlegung der Baulinien an der projektierten Strassenachse orientiert hätten, die gegenüber der bestehenden Achse um 0,75 m nach Osten verschoben werden solle. Richtigerweise hätten die Baulinien symmetrisch zur bestehenden Strassenachse angeordnet werden müssen, um eine ungleiche Belastung der Grundstücke auf beiden Strassenseiten zu verhindern. Ferner seien auf der Ostseite der Allmendstrasse ungleich tiefere Vorgärten projektiert worden als auf der Westseite, obwohl die westlichen Grundstücke viel grösser seien. Die geplante Verbreiterung des Baulinienabstandes von 24 auf 26,5 m hätte auch dadurch realisiert werden können, dass die bestehenden Baulinien auf beiden Strassenseiten gleichmässig um je 1,25 m erweitert worden wären, ohne die Strassenachse um 0,75 m in Richtung Osten zu verschieben. Diese Variante, der keine verkehrstechnischen Hindernisse entgegenstünden, hätte zu einer gleichmässigeren Belastung der Grundstücke auf beiden Strassenseiten geführt. Um die

Vorgartentiefe im Bereich des Nachbargrundstücks Kat-Nr. 04 nicht zu verändern, hätte die Baulinie leicht gebogen werden können. Die ungleiche Belastung der an die Allmendstrasse grenzenden Grundstücke im Osten und Westen könne auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass eine Baumallee angelegt werde oder dass der Gehweg auf der Westseite bereits früher ausgebaut worden sei. Die vom Gemeinderat genehmigte Baulinienrevision würde zu einer nicht zumutbaren Beeinträchtigung der Überbaubarkeit des Grundstücks der Beschwerdegegnerin führen, indem die Nutzungsfläche verkleinert würde und ein künftiger Ausbau – statikbedingt – mit unverhältnismässigen Mehrkosten verbunden wäre.

#### **E. 4.1**

Ohne Weiteres nachvollziehbar ist der Schluss der Baurekurskommission, dass eine Revision der vor gut 80 Jahren festgesetzten Verkehrsbaulinien entlang der Allmendstrasse zwischen der Maneggbrücke und dem Verkehrsdreieck Zürich Süd erforderlich sei. Im kantonalen Verkehrsrichtplan wird die Allmendstrasse als Hauptverkehrsstrasse bezeichnet, und sowohl im regionalen wie auch im kommunalen Verkehrsrichtplan sind entlang der Allmendstrasse Velorouten vorgesehen. Die Beschwerdegegnerin bestreitet nicht, dass für Strassen mit ähnlicher (Groberschliessungs-)Funktion und vergleichbarem Verkehrsvolumen regelmässig ein minimaler Baulinienabstand von 26,5 m verlangt wird. Der Revisionsbedarf der Verkehrsbaulinie ist auch insofern unbestritten, als diese im nördlichen Teil des Projektgebiets auf einer Länge von rund 80 m im Strassenraum verläuft und dort keine erkennbare Aufgabe mehr erfüllt.

#### **E. 4.2**

Aus den Baulinienplänen geht hervor, dass das Grundstück der Beschwerdegegnerin durch die geplante Revision stärker belastet wird als jenes auf der gegenüberliegenden Strassenseite: Während das Grundstück der Beschwerdegegnerin auf einer Länge von rund 60 m neu um 4 m – statt wie bisher um 2 m – und das Geschäftsgebäude auf einer Länge von rund 50 m neu um 2 m angeschnitten wird, beträgt die Baulinienverbreiterung auf dem vis-à-vis liegenden Grundstück (05) nur 0,5 bis 1 m und schneidet die Baute der Grundeigentümerin auf einer Länge von knapp 60 m lediglich in diesem Umfang an. Betrachtet man allerdings nicht nur den Planausschnitt im Bereich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin, sondern das gesamte vom Revisionsplan erfasste Gebiet, so fällt Folgendes auf: Die revidierten Baulinien verlaufen auf einer Länge von rund 700 m in einem konstanten Abstand von 26,5 m parallel und weitgehend exakt gradlinig in Nord-Süd-Richtung und schneiden auf beiden Seiten der Allmendstrasse Grundstücke an. Während die Baulinien ganz im Süden der Allmendstrasse (nördlich der Maneggbrücke) zulasten der Grundstücke auf der östlichen Strassenseite um 2,5 m verbreitert werden sollen – ohne Ausdehnung in Richtung Westen –, erfolgt die Baulinienverbreiterung im nördlichen Teil des betroffenen Abschnitts (in der Nähe des Verkehrsdreiecks Zürich Süd) vollständig zulasten der Grundstücke auf der westlichen Strassenseite (ohne Ausdehnung in Richtung Osten). Ungefähr auf mittlerer Höhe des von der Revision betroffenen Abschnitts beträgt die Baulinienverbreiterung auf beiden Strassenseiten je 1,25 m. Westlich der Allmendstrasse werden die Gebäude Assek.-Nr. 06 um 0,5 bis 1 m und Assek.-Nr. 07 um 1,5 m angeschnitten, auf der Ostseite die Gebäude Assek.-Nr. 03 um 2 m, Assek.-Nr. 08 um 1 m und Assek.-Nr. 09 um 0,5 bis 1 m. Insgesamt führt die geplante Baulinienrevision zu einer leichten Mehrbelastung der Grundstücke (inkl. Vorgärten) auf der Westseite und zu einer leichten Mehrbelastung der Gebäude auf der Ostseite. Würde man hingegen dem Vorschlag der Beschwerdegegnerin folgen und die Baulinien beidseits der Allmendstrasse

parallel in Richtung Westen verschieben, so führte dies zu einer leichten Mehrbelastung der Grundstücke und Gebäude auf der westlichen Strassenseite und hätte unter anderem zur Folge, dass auf der Westseite neu das Gebäude Assek.-Nr. 10 angeschnitten würde. Vor dem Hintergrund dieser Situation und angesichts des grossen Ermessens der Planungsbehörde (vgl. oben, E. 2.4) kann entgegen der Auffassung der Baurekurskommission nicht gesagt werden, dass die vom Gemeinderat genehmigte Baulinienführung zu einer unzulässigen Mehrbelastung der ostseitigen Strassenanstösser führe. Wohl wäre womöglich auch die von der Beschwerdegegnerin vorgeschlagene, westlicher verlaufende Linienführung mit der Rechtsgleichheit vereinbar gewesen; doch angesichts des grossen Beurteilungsspielraums der kommunalen Planungsträger lag es im Ermessen der Beschwerdeführerin, die vom Stadtrat beantragte Variante vorzuziehen. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Grundstücke westlich der Allmendstrasse durchschnittlich grossflächiger und breiter sind als die an eine S-Bahnlinie angrenzenden Parzellen auf der östlichen Strassenseite. Wollte man nämlich eine exakte Gleichbelastung der Grundstücke auf der Ost- und Westseite verlangen, so müssten noch zahlreiche weitere wertbeeinflussende Faktoren – etwa der Zustand der betroffenen Liegenschaften oder die Lage und Überbaubarkeit jedes einzelnen Grundstücks – berücksichtigt werden, was nicht praktikabel wäre. Demnach ist mit den Genehmigungsbehörden davon auszugehen, dass die geplante Baulinienrevision gesamthaft betrachtet nicht zu einer rechtsungleichen Mehrbelastung der östlichen Strassenanstösser führt.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdegegnerin kann auch insofern nicht gefolgt werden, als sie sinngemäss verlangt, in der Umgebung ihres Grundstücks sei von der Gradlinigkeit der projektierten Baulinien abzuweichen. Zum einen wäre es kaum praktikabel, wenn zu verbreiternde Baulinien stets so festgesetzt werden müssten, dass gegenüberliegende Grundstücke jeweils gleichmässig belastet würden. Zum anderen würde dies zu einem unregelmässigen Verlauf der Baulinien führen, was es aus städtebaulich-gestalterischen Gründen zu verhindern gilt. Es ist jedenfalls nicht zu beanstanden, dass die Genehmigungsbehörden der gestalterischen Funktion der Baulinien (vgl. E. 2.1) Beachtung schenkten, indem sie dem öffentlichen Interesse am parallel-gradlinigen, nicht auskragenden und ununterbrochenen Verlauf der Baulinien grosses Gewicht zumassen und deshalb im Bereich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin keine Ausbuchtungen, Knicke und Unterbrüche der Baulinie vorsahen. Unterschiedliche Belastungen einzelner Grundeigentümer, die auf die Gradlinigkeit der Baulinien zurückzuführen sind, müssen grundsätzlich hingenommen werden, soweit städtebaulich-gestalterische Gründe für die gerade Linienführung sprechen und – gesamthaft betrachtet – keine ungleichmässige Belastung der Strassenanstösser vorliegt.

#### **E. 4.4**

Zu prüfen bleibt, ob die vom Gemeinderat genehmigten Baulinien zu einem unzulässigen Eingriff in das Eigentum der Beschwerdegegnerin führen. Zwar bewirkt die Baulinienrevision beachtliche bauliche Einschränkungen (vgl. § 99 PBG). Doch diesen stehen gewichtige öffentliche Interessen an der Verbreiterung des Baulinienabstands im Bereich der Allmendstrasse gegenüber (vgl. oben, E. 4.1). Der Eigentumseingriff wird ferner dadurch relativiert, dass die Beschwerdegegnerin ihre Liegenschaft im Rahmen von § 101 PBG auch künftig unterhalten und modernisieren kann. Zu berücksichtigen ist sodann, dass die von der Beschwerdegegnerin selber vorgeschlagene, 0,75 m weiter

westlich verlaufende Linienführung keine wesentlich mildere Eigentumsbeschränkung zur Folge hätte: Das Grundstück der Beschwerdegegnerin würde diesfalls um 3,25 m (statt 4 m) und das Geschäftsgebäude um 1,25 m (statt 2 m) angeschnitten. Demgegenüber bedeutet die vom Gemeinderat genehmigte Linienführung für die Beschwerdegegnerin lediglich eine vergleichsweise geringfügige Mehrbelastung. Der von der Baulinienrevision ausgehende Eigentumseingriff erweist sich unter diesen Umständen als verhältnismässig.

#### **E. 4.5**

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass die vom Gemeinderat festgelegten Baulinien zur Sicherung der geplanten Verkehrsanlagen und Freihalteräume erforderlich sind und weder gegen die Rechtsgleichheit noch gegen die Eigentumsgarantie verstossen. Demnach kann offenbleiben, ob das gemeinderätliche Baulinienprojekt auch aus anderen Gründen gegenüber alternativen Varianten vorzuziehen gewesen wäre. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die im Strassenprojektplan vorgesehene zusätzliche Abbiegespur südlich des Grundstücks der Beschwerdegegnerin zwar dafür zu sprechen scheint, die Achse der Allmendstrasse in Richtung Osten zu verschieben. Doch selbst wenn dem so wäre, dürfte dieser Umstand für die Beurteilung der vorliegend strittigen Baulinienrevision nicht berücksichtigt werden, denn das Strassenprojekt Allmendstrasse ist zurzeit noch nicht rechtskräftig und wird im Rahmen des momentan beim Regierungsrat hängigen Rekursverfahrens zu beurteilen sein. Die Rechtmässigkeit der vorliegend strittigen Baulinienrevision ergibt sich jedoch aufgrund des zuvor Gesagten unabhängig davon, ob die im Strassenprojekt enthaltenen Festlegungen betreffend Strassenverlauf, Trottoir- und Alleegestaltung, Lage der Vorgärten etc. als zulässig einzustufen sind oder nicht.

#### **E. 4.6**

Zusammenfassend hat die Baurekurskommission in unzulässiger Weise in die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen, indem sie die vom Gemeinderat festgesetzten Baulinien aufhob und die Sache zur Neuurteilung an die Beschwerdeführerin zurückwies. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.

#### **E. 5**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Entsprechend sind auch die Rekursverfahrenskosten in der Höhe von Fr. 4'032.- neu zu verlegen. Der Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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