

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00555 vom 11. Februar 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00555

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00555 du 11 février 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00555 del 11 febbraio 2010

Regeste

Verkehrsbau- und Niveaulinien | Überprüfung der Aufhebung und Neufestsetzung von Verkehrsbaulinien. Zuständigkeit (E. 1). Kognition (E. 2). Rechtsgrundlagen zu Verkehrsbaulinien (E. 4). Bei der Festsetzung von Bau- und Niveaulinien genügt die öffentliche Bekanntmachung, Auflage und Mitteilung gemäss § 108 Abs. 3 PBG (E. 5.1). Über die geplante Eisenbahnlinie hinaus sollen die Baulinien auch den Strassenraum für den Individualverkehr und den öffentlichen Busverkehr sichern. Dies lässt in jedem Fall Raum für Baulinien nach kantonalem Recht im Sinn von Art. 18t EBG. Die gesetzliche Grundlage für die Baulinienvorlage ergibt sich aus §§ 96 ff. PBG in Verbindung mit Art. 18t EBG (E. 5.2). Auf regionaler und kommunaler Ebene verlangen keine richtplanerischen Vorgaben verbindlich eine Verschiebung der infrage stehenden Strasse. Andererseits kann nicht daraus geschlossen werden, dass der Baulinienplan direkt der kommunalen oder regionalen Richtplanung in einem über das § 16 Abs. 2 PBG hinaus gehenden Mass widerspräche (E. 5.3). Die Aufwertung der Stadtmitte im Sinne des Entwicklungskonzepts, die Doppelfunktion des neuen Strassenabschnitts und die Anbindung des darüber abgewickelten öffentlichen Verkehrs an die Haltestelle der S-Bahn sind alles gewichtige öffentliche Interessen, die im Einklang mit den raumplanerischen Zielen nach wohnlichen und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung gestalteten Siedlungen stehen (E. 5.4). Ebenfalls unbegründet sind die Befürchtungen der Beschwerdeführenden, die Vorlage verletze das Gebot nach einer haushälterischen Bodennutzung (E. 5.5). Die angefochtene Verfügung ist nicht in Teilrechtskraft erwachsen, sodass die Aufhebung der alten Baulinien bereits vollzogen wäre. Das erhebliche private Interesse der Beschwerdeführenden an einer Beibehaltung der bestehenden Situation vermag die gewichtigen öffentlichen Interessen an einer Aufwertung der Stadtmitte und einer koordinierten Verkehrsführung nicht zu überwiegen (E. 5.6). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Mit der strittigen Baulinienrevision soll die Umsetzung eines Stadtentwicklungskonzepts ermöglicht werden, welches in einem vom Stadtrat D 2004 durchgeführten städtebaulichen Wettbewerb obsiegte. Danach soll der bestehende Stadtpark um das „alte“ D herum gefasst und nach Norden hin erweitert werden, was die streckenweise Verschiebung der G-Strasse in Richtung Norden verlangt. Auf diesem neuen Trasse soll künftig auch die zwischen den Bahnhöfen M und O/P geplante N-Bahn geführt werden. Ziel des Konzepts ist im Wesentlichen eine Aufwertung der Stadtmitte. Mit der Baulinienfestsetzung sollte sodann auch Planungssicherheit geschaffen werden für eine private Zentrumsüberbauung mit einem Mix von Geschäften, Büros und Wohnungen, welche zwischen K-, I- und J-Strasse

und damit nördlich der nach Norden verlegten G-Strasse zu liegen kommt. Westlich dieser Überbauung zwischen der bestehenden bzw. teilweise verlegten G-Strasse und der Bahnlinie liegt der lang gestreckte Perimeter des öffentlichen Gestaltungsplans L, den der Gemeinderat am 30. März 2009 erlassen hat.

E. 4

Verkehrsbaulinien im Sinn von § 96 Abs. 2 lit. a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) dienen der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen, gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen. Sie dürfen ferner ein öffentliches Interesse an bestimmter Gestaltung von Verkehrsräumen und Plätzen wahrnehmen (§ 97 Abs. 2 PBG). Die Baulinien sind so festzusetzen, dass sie den Bedürfnissen beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Anlagen genügen (§ 98 PBG). 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 gemäss § 110 PBG dem Werkträger im Rahmen der Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu. Als eigentumsbeschränkende Massnahmen sind Baulinien daher nur zulässig und mit Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und im öffentlichen Interesse liegen, das im konkreten Fall die entgegenstehenden privaten Belange der betroffenen Grundeigentümer überwiegt; mithin müssen sich Baulinien als verhältnismässig erweisen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das durchgeführte Planverfahren habe entgegen § 7 Abs. 2 PBG keine Mitwirkung der Bevölkerung vor der Planfestsetzung zugelassen. Der Regierungsrat hat den bereits im Rekursverfahren erhobenen Einwand verworfen mit der Begründung, für Bau- und Niveaulinien genüge die öffentliche Bekanntmachung, Auflage und Mitteilung gemäss § 108 Abs. 3 PBG, wie sie erfolgt sei. Im Entscheid RB 2006 Nr. 61 hat das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Mitwirkungsgebot gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) und den Absichten des kantonalen Gesetzgebers bei der Revision von § 7 PBG entschieden, dass bei der Festsetzung von Bau- und Niveaulinien allein nach § 108 Abs. 3 PBG vorzugehen sei und die Verfahrensbestimmung von § 7 PBG hierfür nicht zur Anwendung käme. An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Dass in der Literatur aufgrund der gesetzlichen Systematik eine andere Meinung vertreten wird (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. A., Zürich 2006, Griff. 4 S. 7), ändert daran nichts. Baulinienpläne basieren regelmässig auf einem Verkehrsrichtplan, der seinerseits an ein Mitwirkungsverfahren gemäss § 7 PBG gebunden ist; sie finden alsdann Fortsetzung in einem konkreten Strassenprojekt, das gemäss § 13 des Gesetzes über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen vom 27. September 1981 (Strassengesetz) wiederum die Mitwirkung der Bevölkerung gewährleistet. Ein weiterer vom Bundesrecht nicht verlangter Einbezug der Bevölkerung im Verfahren der Baulinienfestsetzung ist daher nicht angezeigt.

E. 5.2

Die Beschwerdeführenden bringen sodann vor, die Baulinien für den Bau der N-Bahn als Eisenbahnanlage müssten vom Bund festgesetzt werden. Sie berufen sich dazu auf das Verfahren nach Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG,

SR 742.101). Der Regierungsrat erachtete demgegenüber die kantonale Baulinienfestlegung nach Art. 18t EBG für zulässig. Nach Art. 18 Abs. 1 EBG dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen, nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Das Plangenehmigungsverfahren im Einzelnen wird in den Art. 18a ff. umschrieben. Aufgrund der genehmigten Pläne kann das Bundesamt für Verkehr (BAV) Baulinien zur Sicherung bestehender oder künftiger Eisenbahnbauten und -anlagen festlegen (Art. 18q Abs. 1 und 2 EBG); im Einvernehmen mit dem BAV können neben den Baulinien im Sinn dieses Gesetzes auch solche nach kantonalem Recht festgelegt werden, wenn sie weiter gehende Rechtswirkungen entfalten (Art. 18t EBG). Die strittigen Baulinien sollen eine Strassenanlage sichern, welche als Staatsstrasse weiterhin den regionalen Verbindungsverkehr aufnehmen und mittelfristig auch als Trasse für die N-Bahn dienen soll. Angesichts dieser Doppelfunktion kann nicht gesagt werden, die Strassenanlage als Ganzes diene ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn im Sinn von Art. 18 EBG. Es ist daher mit der Beschwerdegegnerin anzunehmen, dass der Bau der N-Bahn nicht dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren untersteht. Zumindest sollen die Baulinien über die geplante Eisenbahnlinie hinaus auch den Strassenraum für den Individualverkehr und den öffentlichen Busverkehr sichern, weshalb sie in ihren Rechtswirkungen weiter gehen als reine Baulinien für die Sicherung der N-Bahn. Dies lässt in jedem Fall Raum für Baulinien nach kantonalem Recht im Sinn von Art. 18t EBG.

E. 5.3

Die Beschwerdeführenden beklagen sodann das Fehlen von planerischen Grundlagen für die Strassenverlegung. Soweit sie daraus das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Baulinienvorlage ableiten wollen, ist ihr Einwand von vornherein unbegründet. Die gesetzliche Grundlage ergibt sich wie dargelegt aus §§ 96 ff. PBG in Verbindung mit Art. 18t EBG. Als Sondernutzungspläne im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG (BGE 118 Ia 372 E. 5b; 112 Ia 90 E. 3; 111 Ib 13 E. 3b) unterliegen Baulinienpläne jedoch der Planungshierarchie gemäss § 16 PBG. Danach haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe und die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Soweit die Beschwerdeführenden mit ihrem Einwand davon ausgehen, dass eine Baulinienvorlage, welche die Veränderung einer bisherigen Strassenführung bezweckt, zwingend auch eine entsprechende Richtplanänderung jeder Stufe voraussetze, ist ihre Auffassung unzutreffend. Die Richtplanung ist von ihrer Zielsetzung her mit einer gewissen Unschärfe behaftet, welche grundsätzlich verschiedene Varianten einer richtplankonformen Umsetzung auf der Ebene der Nutzungsplanung zulässt. Zudem sind gemäss § 16 Abs. 2 PBG auch Abweichungen zulässig, soweit sie untergeordneter Natur und sachlich gerechtfertigt sind. Im kantonalen Teilrichtplan Verkehr vom 26. März 2007 figuriert die G-Strasse mit Bezug auf den Individualverkehr nicht als Strasse von kantonaler Bedeutung, mit Bezug auf den öffentlichen Verkehr enthält dieser Richtplan neuerdings jedoch auch die N-Bahn, wobei die Linienführung im fraglichen Bereich nach Norden versetzt von der bestehenden G-Strasse verläuft. Diese Linienführung wurde nach dem Erläuterungsbericht zum kantonalen Richtplan explizit mit vertieften Abklärungen für eine optimierte Verkehrsführung im Zusammenhang mit der Zentrumsplanung D begründet, dies auf ausdrückliches Ersuchen des Stadtrates D, welcher zur Verwirklichung seines städtebaulichen Konzepts die Verlegung der G-Strasse und der Stadtbahn nach Norden verlangt hatte. Im geltenden regionalen Verkehrsrichtplan vom 3. Oktober 1997 wird die G-Strasse als bestehende Staatsstrasse geführt; für den

öffentlichen Verkehr enthält sie keine Vorgaben im fraglichen Bereich. Für die derzeit laufende Teilrevision des Regionalen Gesamtplans verlangte der Stadtrat D aber ebenfalls, dass die neue Linienführung der G-Strasse und der Stadtbahn im Zentrum andeutungsweise dargestellt werde, damit zum Ausdruck komme, dass auch die Region hinter dem Projekt und den Zielen der Zentrumsplanung D stünde. Bis heute ist der Regionale Teilrichtplan Verkehr noch nicht revidiert. Auf kommunaler Ebene hat sich die neue Zentrumsplanung D bisher in keinem Richtplan niedergeschlagen. Der Stadtrat D hat sich aber mit seinen beiden Gesuchen im Rahmen der übergeordneten Richtplanrevisionen klar für die vorgeschlagene Verschiebung der G-Strasse nach Norden ausgesprochen. Auch der Gemeinderat stellte sich bereits in einem Beschluss vom 22. Mai 2006 hinter das Konzept, indem er einem Landabtausch für die Zentrumsüberbauung zustimmte und einen Rahmenkredit für die Entwicklung des Zentrums erteilte. Die neue Strassenführung der G-Strasse bildete für ihn schliesslich auch Grund für die südliche Perimeterbegrenzung des öffentlichen Gestaltungsplans „L“. Aufgrund dieser Plangrundlagen ist festzustellen, dass zwar der kantonale Richtplan zumindest für die Stadtbahnlinie eine Führung auf der Nordseite der bestehenden G-Strasse, d.h. nahe an der S-Bahn Haltestelle vorgibt, dass aber auf regionaler und kommunaler Ebene keine richtplanerischen Vorgaben verbindlich eine Verschiebung der G-Strasse Richtung Norden verlangen. Daraus kann jedoch umgekehrt nicht geschlossen werden, dass der Baulinienplan direkt der kommunalen oder regionalen Richtplanung, welche sich ihrerseits am kantonalen Gesamtplan zu orientieren haben werden, in einem über § 16 Abs. 2 PBG hinaus gehenden Mass widerspräche.

E. 5.4

Die Beschwerdeführenden bestreiten sodann zu Unrecht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Baulinienvorlage. Die Aufwertung der Stadtmitte im Sinn des Entwicklungskonzepts, d.h. die Vergrösserung des Stadtparks und damit verbunden die Aufhebung der als Quartierbarriere wirkenden bisherigen G-Strasse, die Doppelfunktion des neuen Strassenabschnitts und die Anbindung des darüber abgewickelten öffentlichen Verkehrs an der Haltestelle der S-Bahn sind alles gewichtige öffentliche Interessen. Diese stehen im Einklang mit den raumplanerischen Zielen nach wohnlichen und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung gestalteten Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 RPG).

E. 5.5

Ebenfalls unbegründet sind die Befürchtungen der Beschwerdeführenden, die Vorlage verletze das Gebot nach einer haushälterischen Bodennutzung (vgl. Art. 1 Abs. 1 RPG). Mit der Verlegung der G-Strasse Richtung Norden muss nicht zwingend eine übermässige zusätzliche Versiegelung von Bodenfläche einhergehen. Derzeit ist zwar noch offen, wie die bisherige Strassenfläche des zu verlegenden Abschnitts der G-Strasse im Einzelnen genutzt werden soll. Nach dem Stadtentwicklungskonzept ist jedoch klar vorgegeben, dass der neue Stadtpark einen grünen verkehrsfreien Raum bilden und die G-Strasse im fraglichen Abschnitt ihre bisherige Funktion verlieren soll. Das noch im Detail auszuarbeitende Strassenprojekt wird wegen des bestehenden engen Zusammenhangs sowohl den Strassenneubau als auch die Aufhebung bzw. Abklassierung der bisherigen Strassenfläche umfassen und sich dabei an den Planungsgrundsätzen des Strassengesetzes orientieren müssen, wozu ausdrücklich auch die sparsame Landbeanspruchung gehört (vgl. § 14 Strassengesetz). Die Beschwerdeführenden werden sich alsdann gegen dieses Projekt zur Wehr setzen und dabei auch über die Einhaltung der Projektierungsgrundsätze

wachen können.

E. 5.6

Bei der Verhältnismässigkeit berücksichtigte der Regierungsrat einerseits, dass die alten, für eine Verlängerung der K-Strasse gezogenen Baulinien aus dem Jahr 1921 mit der Vorlage aufgehoben würden. Diese seien zwar schmaler als die neuen, hätten aber die Grundstücke der Beschwerdeführenden auch bereits durchschnitten. Zudem bringe die Verkehrsverlagerung von der Südseite zur Nordseite der beiden Grundstücke den Beschwerdeführenden auch Vorteile. Diese würden zudem selber nicht vorbringen, die Baulinien seien überdimensioniert. Was die Beschwerdeführenden hiergegen vorbringen, besticht nicht. Zu Unrecht gehen sie davon aus, die angefochtene Verfügung sei dank ihres einschränkend formulierten Rekursantrags in Teilrechtskraft erwachsen, sodass die Aufhebung der alten Baulinien bereits vollzogen sei. In der zürcherischen Verwaltungsrechtspflege ist eine Teilrechtskraft in diesem Sinn nicht allgemein anerkannt und schlägt sich ausschliesslich in den Bestimmungen über die aufschiebende Wirkung nieder (vgl. VGr, 5. Dezember 2002, VB.2002.00397 E. 1b, www.vgrzh.ch; Kölz/Bosshart/ Röhl, § 25 N. 8). Die Sonderregelung von § 339 Abs. 1 PBG, wonach Rechtsmittel gegen eine Baubewilligung den Baubeginn und Baufortgang nur soweit hindern, als der Ausgang des Verfahrens die Bauausführung beeinflussen kann, gilt jedenfalls nicht allgemein. Die strittige Baulinienrevision bildet zudem eine umfassende Planvorlage, aus welcher sich nicht einzelne Anordnungsteile herausbrechen lassen. Es ist einzuräumen, dass die durch die Baulinienrevision auf beiden Grundstücken neu ausgeschiedenen Bauverbotsflächen die bisherige Fläche zwischen den Baulinien von 1921 massiv überschreiten. Der damit verbundene Verlust an Baumöglichkeiten für die Beschwerdeführenden ist beachtlich, wird aber in der Tat etwas gemildert durch die für die Nutzbarkeit der Gebäude wünschenswerte Verkehrsverlagerung nach Norden und die Vorteile einer aufgewerteten Stadtmitte. Dennoch ist ein erhebliches privates Interesse der Beschwerdeführenden an einer Beibehaltung der bestehenden Situation anzuerkennen. Dieses vermag jedoch die gewichtigen öffentlichen Interessen an einer Aufwertung der Stadtmitte und einer koordinierten Führung des öffentlichen und privaten Regionalverkehrs über eine nach Norden verlegte G-Strasse nicht zu überwiegen.

E. 5.7

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die durch die Mitbeteiligte angeregte Baulinienrevision der Beschwerdegegnerin in einem korrekten Verfahren zustande kam, auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhte, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig war. Da weder das übergeordnete Recht noch überkommunale Interessen oder wegleitende Ziele und Grundsätze der Raumplanung eine Korrektur der Vorlage durch den Regierungsrat zwingend erforderten, erweist sich der die Vorlage bestätigende Rekursentscheid als rechtmässig. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführenden je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen damit nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Jedoch kann auch die obsiegende Mitbeteiligte keine solche für sich beanspruchen. Ihr Aufwand im vorliegenden Verfahren diene der Durchsetzung ihrer ortsplanerischen Ziele und kann vom Umfang her als im üblichen ordentlichen Planungsaufwand enthalten gelten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG; vgl.

Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19). Die Beschwerdegegnerin ihrerseits hat keine Parteienentschädigung verlangt. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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