

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00784 vom 22. August 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00784

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00784 du 22 août 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00784 del 22 agosto 2013

Regeste

Baulinien | Neufestsetzung einer Baulinie in der Stadt Zürich. Es besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für eine 4-metrigere Verbreiterung der nördlichen Baulinie an der Hohlstrasse zwischen dem Hardplatz und der Seebahnstrasse (E. 5.1). Die Neufestsetzung dieser Baulinie liegt im öffentlichen Interesse aufgrund des erhöhten Verkehrsaufkommens, einem im Richtplan eingetragenen Radweg, dem behindertengerechten Ausbau von Tramhaltestellen sowie der allfälligen Realisierung eines Alleenkonzepts (E. 5.2). Die Verhältnismässigkeit der geplanten Massnahme erscheint allerdings zweifelhaft. Bei der Tramhaltestelle "Güterbahnhof" ist die vorgesehene Baulinienverbreiterung aufgrund der engen Platzverhältnisse zwar nötig (E. 5.3.2). Weiter westlich ist die Situation hingegen weniger eindeutig. Aus den Akten geht insbesondere nicht hervor, inwiefern hier mehr Strassenraum für zusätzliche Abbiegespuren und Fussgängerübergänge erforderlich sein könnte; zudem erscheint die Realisierung einer allfälligen Allee in diesem Abschnitt unwahrscheinlich (E. 5.3.3). Insgesamt erweist sich der Konkretisierungsgrad der geplanten Anlagen als zu wenig hoch, um die Baulinien hier so festzusetzen, dass eine längere Häuserzeile um 4 Meter angeschnitten wird. Es rechtfertigt sich deshalb, die Angelegenheit zur umfassenden Neuprüfung an die Stadt Zürich zurückzuweisen. Die Stadt wird einerseits zu prüfen haben, ob ein Baulinienverlauf in Frage kommt, der weniger stark in das Eigentum der privaten Liegenschaftsbesitzer eingreift. Andererseits wird sie untersuchen müssen, ob genügend konkretisierte Projekte bestehen (beispielsweise erforderliche Abbiegespuren zum Polizei- und Justizzentrum), die eine Beibehaltung der geplanten Baulinienverbreiterung rechtfertigen könnten (E. 5.3.4). Keine Option ist hingegen die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene gleichmässige Ausdehnung der Baulinien auf beiden Seiten der Hohlstrasse (E. 5.4). Teilweise Gutheissung / Rückweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00784 Urteil der 3. Kammer vom 22. August 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat der Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdegegner, betreffend Baulinien, hat sich ergeben: I. Am 11. Januar 2012 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich, die nördliche Baulinie der Hohlstrasse zwischen Hardplatz und Seebahnstrasse sowie die Baulinien innerhalb des Hardplatzes gemäss Vorlage des Stadtrates, Plan-Nr. 2010-41, abzuändern, zu löschen bzw. neu festzusetzen, was im Amtsblatt vom 2. März 2012 veröffentlicht wurde. II. Dagegen erhoben A, Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 01 (Hohlstrasse 07), und weitere

Betroffene Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Er beantragte die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 11. Januar 2012 unter unveränderter Beibehaltung der bestehenden Baulinien. Eventuell sei der Beschluss insoweit aufzuheben, als durch die Verschiebung der nördlichen Baulinie der Hohlstrasse die Liegenschaften Hohlstrasse 170 bis 216 angeschnitten würden. Subeventuell sei die Baulinienvergrösserung von vier Metern gleichmässig auf beide Seiten der Hohlstrasse zu verteilen. Weiter sei ein Augenschein durchzuführen. Am 13. September 2012 wurde vor Ort ein Referentenaugenschein durchgeführt. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2012 wurden die diversen Rekursverfahren vereinigt und die Rekurse abgewiesen. Ein Drittel der Kosten wurden A auferlegt. III. Am 29. November 2012 gelangte A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Rekursentscheids vom 26. Oktober 2012 unter unveränderter Beibehaltung der nördlichen Baulinie an der Hohlstrasse zwischen Hardplatz und Seebahnstrasse. Eventuell sei der angefochtene Entscheid insoweit aufzuheben, als durch die Verschiebung der nördlichen Baulinie die Liegenschaften Hohlstrasse 176 bis 216 angeschnitten würden. Subeventuell sei die Baulinienvergrösserung auf beide Strassenseiten gleichmässig zu verteilen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte er die Durchführung eines Augenscheins. Mit Präsidialverfügung vom 13. Dezember 2012 wurde die Volkswirtschaftsdirektion eingeladen, bezüglich der streitbetroffenen Revision der nördlichen Baulinie der Hohlstrasse zwischen Hardplatz und Seebahnstrasse baldmöglichst einen Genehmigungsentscheid zu treffen bzw. beim Regierungsrat einzuholen. Die Volkswirtschaftsdirektion genehmigte am 21. Februar 2013 den Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 11. Januar 2012 betreffend Revision der genannten Baulinien. An der Ratssitzung vom 20. März 2013 beschloss eine Mehrheit des Gemeinderats, auf eine Beschwerdeantwort zu verzichten, und lud die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements ein, das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zu führen. Am 9. April 2013 reichte diese die Beschwerdeantwort ein mit dem Antrag auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A. Dieser nahm dazu wiederum am 22. Mai 2013 Stellung, wozu sich die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements am 7. Juni 2013 vernehmen liess. Es folgte keine weitere Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer des von den vorgesehenen Baulinien entlang der Hohlstrasse unmittelbar betroffenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 zur Beschwerde legitimiert (vgl. § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG bzw. § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Die geplanten Baulinien bilden nach dem Willen des Planungsträgers eine Einheit (vgl. Baulinienplan Nr. 2010-41). Dementsprechend bezieht sich die Beschwerde grundsätzlich auf das Gesamtprojekt, obgleich die früheren Rekurrenten, nämlich die Eigentümer der benachbarten Grundstücke Kat.-Nrn. 02, 03, 04, 05 und 06, keine Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben haben. Davon zu unterscheiden ist jedoch die materielle Frage, inwieweit sich allenfalls eine streckenweise unterschiedliche Neufestsetzung der Baulinien, rechtfertigen könnte, worauf zurückzukommen ist (zum Ganzen vgl. VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00798, E. 1.2, mit Hinweisen). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Dies sei im Rahmen der Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung erforderlich. Die von der Vorinstanz

anlässlich des Augenscheins aufgenommenen Fotos würden kein umfassendes Bild der örtlichen Verhältnisse vermitteln. 2.2 Ein Augenschein dient der Feststellung des für die Entscheidung wesentlichen Sachverhalts und erübrigt sich, wenn dieser aus den Akten hinreichend ersichtlich ist (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 7 N. 45). Letzteres ist vorliegend der Fall; der massgebende Zustand ergibt sich aus den von der Vorinstanz anlässlich des Referentenaugenscheins erstellten Fotografien und Protokolleinträgen sowie den bei den Akten liegenden Plänen hinreichend. Auf einen weiteren Augenschein ist daher zu verzichten.

E. 3.1

Nach § 96 Abs. 1 PBG können zur Sicherung bestehender sowie geplanter Anlagen und Flächen Baulinien festgesetzt werden. 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). Baulinien sind mit Blick auf die Bedürfnisse beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Anlage festzusetzen (§ 98 PBG). Sie bewirken gemäss § 99 Abs. 1 PBG 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. Weitergehende Vorkehren sind nur zu bewilligen, wenn die Baulinie in absehbarer Zeit nicht durchgeführt werden soll und wenn mit sichernden Nebenbestimmungen zur baurechtlichen Bewilligung ausgeschlossen wird, dass das Gemeinwesen bei Durchführung der Baulinie entsprechenden Werks den Mehrwert zu entschädigen hat (§ 101 Abs. 1 und 2 PBG).

E. 3.2

Geht mit dem Projekt eine Einschränkung der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) einher, so ist dies nach Art. 36 BV nur rechtmässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt sowie verhältnismässig und somit geeignet, erforderlich und zumutbar ist (vgl. VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00798, E. 4.1).

E. 4.1

Die bestehenden Baulinien aus dem Jahr 1900 weisen einen Abstand von 24 Metern auf. Die strittige Baulinienrevision sieht im nördlichen Bereich eine Erweiterung um vier Meter vor, um entlang der Hohlstrasse unter anderem nebst den Fahrspuren für den motorisierten Verkehr und dem Tramtrasse einen separaten Radweg mit Allee sowie die Verbreiterung der Tramstation "Güterbahnhof" zu ermöglichen.

E. 4.2

Das Baurekursgericht verwies im Zusammenhang mit dem geplanten Veloweg auf eine entsprechende richtplanerische Vorgabe, wonach auf diesem Streckenabschnitt eine solche Verbindung zu errichten sei. Gemäss Anhang zu den Normalien über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien) vom 9. Dezember 1987 müssten Rad- und Gehwege zwischen drei und vier Metern breit sein, was allein schon einen zusätzlichen Raumbedarf von rund zwei Metern erfordere. Sodann seien die behindertengerecht zu gestaltenden Tramhaltestellen zu verbreitern. Das städtische Alleenkonzept sei im Rahmen hier zu berücksichtigender städtebaulicher Interessen ebenfalls zu berücksichtigen. Alles in allem

sei daher das Bedürfnis für die Neufestsetzung der Baulinien hinreichend erstellt. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die 152 m 2 grosse und 14 Meter tiefe Parzelle des Beschwerdeführers räumte das Baurekursgericht ein, dass ein Neubau weiter von der Strasse zurückzusetzen sein werde. Angesichts der einschlägigen kommunalen Bauvorschriften (Art. 24g der Bauordnung der Stadt Zürich, Bau- und Zonenordnung, vom 23. Oktober 1991 [BZO]), wonach nicht der kantonale Strassenabstand, sondern die vorherrschende Bauflucht bzw. eine weiter zurückliegende Baulinie massgebend sei, verbleibe aber noch genügend Raum, um eine angemessene Neuüberbauung zu realisieren.

E. 4.3

Die Volkswirtschaftsdirektion führte im Genehmigungsentscheid vom 21. Februar 2013 aus, der minimale Normquerschnitt im ausgebauten Zustand setze sich an der Hohlstrasse (stadtauswärts) aus einem kombinierten Rad-/Gehweg, zwei MIV-Spuren (= Spuren für den motorisierten Individualverkehr), dem Trasse für den öffentlichen Verkehr sowie (stadteinwärts) einer weiteren MIV-Spur und einem Gehweg zusammen (siehe dazu). Im Bereich der Fussgängerquerungen sei zusätzlich Raum für Fussgängerschutzinseln erforderlich. Der Baulinienabstand von 28 Metern genüge den Anforderungen an die Sicherung des Strassenraums ausserhalb der Haltestellenbereiche auf freier Strecke noch knapp, reiche aber im Tramhaltestellenbereich "Güterbahnhof" nicht aus. Im massgeblichen Haltestellenbereich sei der Baubereich I in einem Abstand von 36 Metern zur gegenüberliegenden Baulinie definiert. Damit werde mit dem Gestaltungsplan genügend Raum für den Ausbau der Tramhaltestelle freigehalten, weshalb die ungenügende Breite der Verkehrsbaulinien in diesem Abschnitt hingenommen werden könne. Schliesslich wies die Volkswirtschaftsdirektion darauf hin, dass mit einem Baulinienband von 28 Metern der reine Strassenraum gesichert werde, nicht aber der angedachte Boulevard.

E. 4.4

Der Beschwerdeführer stellt ein Bedürfnis für die geplante Baulinie sowohl in zeitlicher als auch sachlicher Hinsicht in Abrede und taxiert das Projekt als offensichtlich unverhältnismässig. Im Einzelnen macht er Folgendes geltend:

E. 4.4.1

Der regionale Verkehrsplan der Stadt Zürich sehe zwar einen Radweg entlang der Hohlstrasse vor, enthalte aber keine zeitliche Vorgabe, obwohl dies gemäss § 30 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 PBG möglich gewesen wäre. Bezüglich des Radwegs bestehe zudem kein ausreichendes sachliches Bedürfnis für eine Verschiebung der nördlichen Baulinie um vier Meter, stelle doch der Richtplanteil ausdrücklich klar, dass die Festlegung der regionalen Radroute keinen Hinweis auf die konkrete Massnahme gebe, welche sowohl innerhalb als auch ausserhalb des eigentlichen Fahrbahnbereichs realisiert werden könne (RRB 894/2000, Kap. 5.6.2). Wo keine Möglichkeiten bestünden, die Radroute ausserhalb des eigentlichen Fahrbahnbereichs zu legen, wie dies etwa an der Forch- oder Rämistrasse der Fall sei, werde der Radweg innerhalb des Fahrbahnbereichs geführt. Weiter habe das Baurekursgericht die Möglichkeit einer alternativen Routenführung überhaupt nicht geprüft. So sehe der kommunale Verkehrsplan im Bereich des PJZ-Areals eine kommunale Veloroute vor, wobei die konkrete Wegführung noch nicht feststehe. Diese kommunale Veloroute könne ohne Weiteres auch den in der Hohlstrasse geplanten regionalen Radweg abdecken.

E. 4.4.2

Ebenso wenig würden die städtischen Pläne für neue Trambauten ein ausreichendes Bedürfnis an den Baulinienreserven begründen, existiere doch schon ein Tramtrasse an der Hohlstrasse, das auch von der vorgesehenen Tramlinie 1 verwendet werden könne. Der Umstand, dass die bestehende Tramhaltestelle "Güterbahnhof" lediglich eine Breite von zwei anstatt der Normbreite von 3.25 Metern aufweise, lasse kein ausreichendes Bedürfnis erkennen. Selbst wenn man einen aktuellen Ausbaubedarf für die bestehenden Tramhaltestellen bejahen wollte, würde dies noch lange keine Baulinienrevision im Bereich der Hohlstrasse Nrn. 176 bis 216 rechtfertigen, befindet sich doch die Haltestelle "Güterbahnhof" ausserhalb dieser Gebäudezeilen vis-à-vis der Lagerhalle an der Hohlstrasse 170, welche im Zusammenhang mit der Neuüberbauung des PJZ-Areals ohnehin abgebrochen werden müsste.

E. 4.4.3

Schliesslich vermöge auch die im städtischen Alleenkonzert, einem amtsinternen Arbeitspapier, vermerkte Baumallee entlang der Hohlstrasse kein ausreichendes zeitliches wie sachliches Bedürfnis für die Baulinienrevision zu rechtfertigen. Der bestehende Baulinienabstand betrage 24 Meter und reiche aus, um die richtplanerisch dokumentierten Bedürfnisse des Verkehrs zu erfüllen.

E. 4.4.4

Das beidseits der Hohlstrasse gelegene Baugebiet befindet sich ausserdem in der Quartiererhaltungszone I, wo die entlang der Strasse befindlichen Randgebäude typischerweise auf die Strassengrenze gestellt würden (Art. 24g BZO). Das gesamte Gebiet zwischen den gegenüberliegenden Gebäudefluchten könne daher als Verkehrsanlage verwendet werden, und es sei ausreichend Raum vorhanden, um die Verkehrsbedürfnisse zu stillen. Dass ausgerechnet hier der Strassenraum vergrössert werden soll, wo doch überall Spurverringern vorgesehen seien, sei offensichtlich unzweckmässig bzw. unangemessen. Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) dürften ausserdem Nutzungspläne grundsätzlich nur bei einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse geprüft und geändert werden. An dieser Voraussetzung fehle es hier offenkundig.

E. 4.4.5

Sein Grundstück mit einer Fläche von lediglich 152 m² wäre durch die Verschiebung der Baulinie um vier Meter nur noch auf einer Fläche von 102 m² bebaubar, was für einen zonenkonformen Neubau offensichtlich nicht ausreichend sei. Wie die Vorinstanz zu einer anderen Schlussfolgerung komme, sei unverständlich, entbehre einer Begründung und sei daher gehörsverletzend.

E. 4.5

Diese vom Beschwerdeführer gegen das Projekt aufgeführten Gründe werden seitens der Stadt Zürich mit folgenden Argumenten in Abrede gestellt:

E. 4.5.1

Richtpläne würden in der Regel keine zeitlichen Vorgaben hinsichtlich der Realisierung enthalten, so auch der hier infrage stehende regionale Richtplan. Das ändere aber nichts daran, dass er bei der Revision der Baulinien zu beachten sei. Über kurz oder lang werde auch der Ausbau der Hohlstrasse zweifelsohne notwendig sein. Angesichts des geplanten PJZ und auch des Bauvorhabens der Grundeigentümerin der Grundstücke Hohlstrasse 176

bis 188 sei die Stadt geradezu verpflichtet, die Erweiterung des Baulinienabstands jetzt vorzunehmen. Die Hohlstrasse sei im kantonalen Richtplan verzeichnet und von wesentlicher Bedeutung für die Gewährleistung der sicheren und reibungslosen Bewältigung des grossräumigen Verkehrs. Die Führung eines separaten Radwegs sei sowohl aus Sicht der Rad- als auch der Autofahrenden zweckmässig und die Radroute beanspruche unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Fahrbahnbereichs umgesetzt werde, Raum. Auch liessen sich die topografischen Verhältnisse an der Rämistrasse nicht mit der vorliegenden Situation vergleichen. Sodann sei die vorgesehene kommunale Radroute im Bereich des PJZ-Areals keine Alternative, diene diese doch dem langsameren Quartier- und Erholungsverkehr, während dem in der Hohlstrasse vorgesehenen Radweg eine schnelle Verbindungsfunktion zukomme.

E. 4.5.2

Insgesamt reiche selbst der strittige Baulinienabstand von 28 Metern (anstatt der bestehenden 24 Meter) nur knapp aus, um sämtliche Bedürfnisse zu sichern, was gegen eine Aufweitung der Baulinien allein im Bereich der Tramhaltestellen spreche. Die Inselhaltestellen "Güterbahnhof" würden aktuell die Normbreite um mehr als je einen Meter unterschreiten, was einen zusätzlichen Raumbedarf von zwei Metern ausmache. Bereits die Realisierung von Radstreifen von je 1.5 Metern Breite hätte eine Erweiterung um drei Meter zur Folge.

E. 4.5.3

In Bezug auf das Alleekonzept, welches einen Raumbedarf von rund zwei bis drei Metern zur Folge hätte, sei auch auf § 3 lit. h des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) in Verbindung mit § 96 Abs. 2 lit. a PBG zu verweisen, wonach Verkehrsbaulinien unter anderem für Strassen samt Grünzügen festzulegen seien.

E. 4.5.4

Aber auch die zu erwartenden Bautätigkeiten entlang der Hohlstrasse könnten die Errichtung von Abbiegespuren nötig machen, was allenfalls sichergestellt werden müsse. Alle diese Überlegungen würden zeigen, dass die Hohlstrasse grundsätzlich um sieben bis acht Meter zu schmal sei. Die heutigen Baulinien stammten aus dem Jahr 1900. Die Verhältnisse hätten sich erheblich geändert, weshalb das Argument des Beschwerdeführers, wonach es an einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse für eine Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG fehle, nicht greife.

E. 4.5.5

Hinsichtlich der Frage der Verhältnismässigkeit bezüglich der Auswirkungen der Baulinien auf das Grundstück des Beschwerdeführers weist die Stadt darauf hin, angesichts der Tiefe von 14 Metern und der einschlägigen kommunalen Bauvorschriften verbleibe immer noch genügend Raum für die Realisierung einer Neuüberbauung.

E. 5.1

§ 96 PBG bildet eine genügende gesetzliche Grundlage selbst für einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie. Die vorgesehene nördliche Baulinie führt im Abstand von vier Metern zum heutigen Strassenraum durch das Gebäude des Beschwerdeführers und stellt damit einen erheblichen Eingriff in sein Eigentum dar. Der angeschnittene Gebäudeteil würde mit der Rechtskraft der Baulinie baulinienwidrig und somit dem Änderungsverbot von § 101 PBG unterliegen. Ausserdem stünde dem Werkträger mit Rechtskraft der

Baulinien im Rahmen ihrer Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu (§ 110 PBG). Ein Neubau auf dem sehr kleinen Grundstück des Beschwerdeführers wäre dann nicht ausgeschlossen, zweifellos aber mit erheblichen Schwierigkeiten in Bezug auf die Verwirklichung einer optimierten Baute verbunden. Es versteht sich von selbst, dass im vorliegenden Verfahren keine detaillierten Überbauungsvorschläge erörtert werden können, weshalb keine diesbezügliche Gehörsverletzung seitens der Vorinstanz auszumachen ist. Umgekehrt entkräftet aber auch deren Hinweis, angesichts der Tiefe des Grundstücks und der einschlägigen kommunalen Bauvorschriften verbleibe noch genügend Raum, um eine angemessene Neuüberbauung zu realisieren, den schweren Eigentumseingriff nicht, zumal das Grundstück in Richtung Hof bzw. im seitlichen Bereich kaum mehr über Freiraum verfügt. Umso mehr ist daher eine sorgfältige Interessenabwägung erforderlich.

E. 5.2

Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, erweist sich das Projekt als im öffentlichen Interesse liegend.

E. 5.2.1

Schon die Tatsache, dass die Hohlstrasse im Abschnitt Hardplatz bis Seebahnstrasse im kantonalen Richtplan als Hauptverkehrsstrasse verzeichnet ist und seit Eröffnung der Westumfahrung sogar ein erhöhtes Verkehrsaufkommen zu bewältigen hat, verleiht dem Aspekt des öffentlichen Interesses am geplanten Ausbau der Hohlstrasse ein hohes Gewicht. Zudem ist von einer ernsthaften Planung mit guten Realisierungschancen auszugehen (BGr, 5. April 2012, 1C_353/2012, E. 5.3) bzw. ist das Projekt genügend konkret, um ein aktuelles öffentliches Interesse daran zu begründen (BGE 118 Ia 372, E. 4a/b). Die vom Beschwerdeführer erwähnte fehlende zeitliche Vorgabe im Richtplantext tritt daher in den Hintergrund.

E. 5.2.2

Im öffentlichen Interesse liegt auch eine direkte und damit schnelle Verbindung für die Radfahrenden im Streckenabschnitt Seebahnstrasse – Hardplatz. Dementsprechend sieht der regionale Richtplan des Kantons Zürich auf der betreffenden Strecke einen Radweg vor. Die Vorinstanz brauchte daher keine – zwangsläufig längeren – Alternativrouten für die Velofahrenden zu prüfen. Sodann steht im besagten Streckenabschnitt grundsätzlich genügend Raum für die Realisierung eines separaten Radwegs zur Verfügung, weshalb ein Vergleich mit den Verhältnissen an der Rämi- und Forchstrasse entfällt.

E. 5.2.3

Ebenfalls klar im öffentlichen Interesse steht die Verbreiterung der Tramhaltestellen "Güterbahnhof" (vgl. 10/10/9). Wie die Vorinstanz und auch die Volkswirtschaftsdirektion zu Recht festhalten, genügen die vorgesehenen Baulinien den Anforderungen an einen behindertengerechten Ausbau der Haltestellen kaum oder nur knapp bzw. es wird auf den durch den Gestaltungsplan dafür freigehaltenen Raum hingewiesen (Art. 5 der Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VböV] in Verbindung mit Art. 11 f. der Verordnung des UVEK vom 22. Mai 2006 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VAböV] sowie die Ausführungsbestimmungen des UVEK vom 23. November 1983 zur Eisenbahnverordnung [AB-EBV, Ziff. 2.1.3.2 sowie 2.1.5.1 zu Art. 34] und die Funktionalen Anforderungsprofile [FAP] der Schweizerischen Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr [BöV]).

E. 5.2.4

Im öffentlichen Interesse steht grundsätzlich auch die Verwirklichung des Alleenkonzpts. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dienen Verkehrsbaulinien nicht nur der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, sondern haben auch eine städtebaulich-ästhetische Funktion, worunter auch das Alleenkonzpt zu subsumieren ist (vgl. BGr, 1. Juni 2011, 1C_120/2011, E. 3.3.2).

E. 5.3

Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit (E. 3.2) muss beim vorliegend schweren Eingriff in die Privatrechte des Beschwerdeführers insbesondere abgeklärt werden, ob der angestrebte Zweck mit einer gleich geeigneten, aber milderer Massnahme zu erreichen wäre und ob ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel der Sicherung des Strassenraums und den privaten Interessen besteht (vgl. BGr, 10. Juni 2008, 1C_50/2008, E. 4.5.1). Darunter kann auch eine streckenweise differenzierte Betrachtung fallen (vgl. VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00798, E. 1.2). Ausser Frage steht, dass Baulinien grundsätzlich zur Raumsicherung von Strassen geeignet sind (VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00798, E. 4.4.1, mit weiteren Hinweisen), während die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit differenzierter zu beurteilen sind. Von besonderer Bedeutung ist im vorliegenden Fall, dass die geplante Baulinie eine längere Häuserzeile entlang der Hohlstrasse massiv anschneidet; an die Konkretisierung der Anlagen, für die die Baulinien festgesetzt werden, sind in einem solchen Fall höhere Anforderungen zu setzen als bei Baulinien, die keine oder nur einzelne wenige Bauten anschneiden.

E. 5.3.1

Unbestrittenermassen ist die Hohlstrasse stark befahren und hat den richtplanerischen Anforderungen zu genügen, wozu auch die normgemässe Befahrbarkeit für Lastwagen gehört (siehe E. 5.2.1; vgl. auch BGr, 30. August 2009, 1C_467/2009, E. 10.3 und BGr, 1C_353/2011, E. 4.1). Die Prüfung einer Alternativroute für die Verkehrsführung erübrigt sich, nicht aber die Prüfung weniger einschneidender Massnahmen entlang der Hohlstrasse.

E. 5.3.2

Zweifellos ist mindestens bei der Haltestelle "Güterbahnhof" eine Verbreiterung der Baulinienabstände erforderlich, wobei sich der Abstand von 28 Metern für die Bewerkstelligung aller von der Stadt aufgeführten Bedürfnisse dort als knapp erweist. Wie ausgeführt, hat die Volkswirtschaftsdirektion das Projekt denn auch nur genehmigt, weil der Gestaltungsplan genügend Raum für den Ausbau der Tramhaltestelle freihalte. Der Beschwerdeführer berechnet im Bereich der Haltestelle "Güterbahnhof" für einen kombinierten Rad-/Gehweg stadtauswärts 4.5 Meter, sechs Meter für zwei Fahrspuren stadtauswärts, das Tramtrasse weitere sechs Meter, die beidseitigen Haltestellen je drei Meter, nochmals drei Meter für eine Fahrspur stadteinwärts sowie 2.5 Meter für einen Gehweg stadteinwärts. Dies ergibt total 28 Meter, womit ausgerechnet bei der Haltestelle und der einmündenden Seebahnstrasse mit hohem Passanten- bzw. Verkehrsaufkommen besonders enge Verhältnisse hinzunehmen sind. Dadurch erhält das Projekt auf jener Höhe aber gezwungenermassen einen eigenen Charakter; es wird dort kein kombinierter Rad- und Gehweg stadteinwärts aufgeführt (im Plan ist nur ein Gehweg verzeichnet), und es entfällt wohl auch eine Allee. Ursprünglich war noch die Anlage eines Boulevards vorgesehen gewesen, was aber nicht weiter Thema ist (vgl. BGr, 5. April 2012, 1C_353/2011, E. 4.1; vorn E. 4.3). Allenfalls vermag der Gestaltungsplan zu einer gewissen Entschärfung

beizutragen. So oder so bleibt der Verkehrsraum in jenem sensiblen Bereich aber sehr beengt, zumal gemäss Ausführung des Beschwerdegegners sogar weitere Abbiegespuren im Zusammenhang mit den Neubauten nötig werden könnten. Die spezielle Situation bei der Haltestelle "Güterbahnhof" verhindert somit ein einheitliches städtebauliches Bild entlang der geplanten Baulinien, weshalb das Argument einer aus städtebaulichen Motiven zu bevorzugenden geradlinigen Baulinienführung in den Hintergrund tritt.

E. 5.3.3

Die Hinnahme der sehr knappen Verhältnisse im Bereich der Haltestelle "Güterbahnhof" mit den entsprechenden Einschränkungen rechtfertigt allerdings noch nicht, auch anderswo bzw. im Bereich des Grundstücks des Beschwerdeführers dieselben knappen Massstäbe anzulegen und beispielsweise auf Radwege beidseits der Strasse, wie sie die Stadt vorsieht, zu verzichten. Jedenfalls ist auf der Höhe des Grundstücks des Beschwerdeführers mindestens Raum für einen Rad- und Gehweg und zwei Fahrspuren stadtauswärts, das Tramtrasse, eine Fahrspur stadteinwärts sowie einen Rad- und Gehweg stadteinwärts freizuhalten. Ausgehend von den Angaben des städtischen Tiefbauamts ergäbe dies ein Total von 24 Metern, nämlich je 4.5 Meter für die Rad-/Gehwege, sechs Meter für das Tramtrasse und neun Meter für die drei Fahrspuren, wofür der aktuelle Baulinienabstand ausreichte (Art. 24g BZO). Die Rad-/Gehwege wären mit einer Breite von 4.5 Metern reichlich bemessen, legt doch der Anhang der Zugangsnormen hierfür eine Breite zwischen 3.00 – 4.00 Metern fest. Soweit die Vorinstanz festhält, dass Raumbedarf für neue Abbiegespuren bestehe, weil die Erschliessung des geplanten Polizei- und Justizzentrum über den fraglichen Streckenabschnitt erfolgen werde, ist festzuhalten, dass in den Akten keinerlei Hinweise ersichtlich sind, wo sich die Abbiegespuren befinden könnten und inwiefern der bestehende Strassenraum dafür nicht genügt. Ebenso wenig lokalisierbar sind allfällige Fussgängerübergänge, die zwischen den beiden bestehenden Tramhaltestellen liegen könnten und für die gemäss der Beschwerdegegnerin Raum für Fussgängerschutzinseln erforderlich sind. Sodann besteht wohl kein Raum für eine Allee, von deren Verwirklichung allerdings auch der Beschwerdegegner nicht unbedingt ausgeht, hält er doch fest, je eine Baumreihe beidseits der Strasse "hätte" einen weiteren Raumbedarf von rund zwei bis drei Metern zur Folge. In diesem Zusammenhang würde das private Interesse des Beschwerdeführers am Erhalt seines Gebäudes gegenüber dem im öffentlichen Interesse stehenden Alleenkonzept wohl schwerer wiegen bzw. wäre der Abbruch des Gebäudes allein zwecks Anlage einer Allee vermutlich nicht verhältnismässig. Nicht weiter ins Gewicht fallen sodann die im Rekursentscheid erwähnten Längsstellplätze im gegenüberliegenden Bereich des Grundstücks des Beschwerdeführers. Seitens der Stadt wird denn auch nicht mit dem Erhalt der Längsstellplätze argumentiert. Das gesamte Gebiet fällt ausserdem gemäss der Karte "Parkplatzreduktionsgebiete 2010" in die Kategorie C. Angesichts der in der Nähe ohnehin geplanten Neubauten, wohl mit Parkierungsmöglichkeiten, kann auch deswegen ein öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der betreffenden öffentlichen Parkplätze entfallen. Das Interesse des Beschwerdeführers an der Aufrechterhaltung seines Gebäudes würde denn auch gegenüber jenem an der Aufrechterhaltung der Parkplätze überwiegen.

E. 5.3.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplante Baulinie bei der Haltestelle "Güterbahnhof" dem hohen Verkehrsaufkommen und den vielen Passanten nur knapp gerecht werden kann, während die Situation auf der Reststrecke entschärfter ist. Dies ist

auch bei der Liegenschaft des Beschwerdeführers der Fall, wo keine Haltestelle vorgesehen ist. Haltestellen mit Fussgängerübergängen dürften in die Nähe der Hardbrücke bzw. beim Hardplatz zu liegen kommen bzw. beibehalten werden; derzeit befindet sich dort ein Unterführungssystem. Jedenfalls erscheint die Anlage eines kombinierten Rad-/Gehwegs in beide Richtungen auch unter Beibehaltung des aktuellen Baulinienabstands noch als möglich (vgl. Art. 24g BZO) und die Lage wäre verglichen mit dem Abschnitt bei der Haltestelle "Güterbahnhof" immer noch besser. Spätestens ab Höhe der Schulhausanlage Hard liegen ohnehin etwas weiträumigere Verhältnisse vor. Was die Raumsicherung für mögliche Abbiegespuren und Fussgängerübergänge zwischen den beiden Haltestellen betrifft, genügt der Konkretisierungsgrad der geplanten Anlagen – soweit dieser aus den Akten hervorgeht – nicht, um die Baulinien so festzusetzen, dass sie eine längere Häuserzeile anschneiden (vgl. E. 5.3 und 5.3.3). Angesichts der umschriebenen Verhältnisse rechtfertigt es sich, die Situation erneut umfassend zu prüfen und gestützt darauf eine differenzierte Verhältnismässigkeitsprüfung bezüglich milderer Massnahmen vorzunehmen. Dazu kann eine gesamthaft schlankere Variante des Projekts, gegebenenfalls mit schmaleren Rad-/Gehwegen bzw. ohne Allee gehören. Aufgrund der ausgeführten speziellen Umstände erscheint auch eine in längere Abschnitte unterteilte unterschiedliche Baulinienfestsetzung, beispielsweise zwischen den Mündungsbereichen Seebahnstrasse – Zypressenstrasse – Hardbrücke/Hardplatz oder auch im Sinn des Eventualantrags des Beschwerdeführers als prüfenswert. Schliesslich ist aber auch denkbar, an den bisher geplanten Baulinien festzuhalten, soweit sich deren Verbreiterung aufgrund der gesamten Verhältnisse, insbesondere aufgrund von (genügend konkretisierten) Abbiegespuren und Fussgängerübergängen als erforderlich erweisen sollte. Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen und die Sache zur erneuten Prüfung des Sachverhalts und allfälliger milderer Massnahmen an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.

E. 5.4

Der Beschwerdeführer macht im Zusammenhang mit seinem Subeventualantrag, wonach die Baulinienvergrösserung gleichmässig auf beide Seiten der Hohlstrasse zu verteilen wäre, geltend, die vorgesehene Verschiebung der Baulinie nur in nördlicher Richtung sei rechtsverletzend. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid indessen mit zutreffender Begründung dargelegt, weshalb sich im vorliegenden Fall eine einseitige Ausdehnung der Baulinie in Richtung Norden rechtfertigt. Auf die vorinstanzlichen Erwägungen, die sich auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts abstützen (vgl. VGr, 15. April 2010, VB.2009.00521, E. 2.3), kann verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

E. 6.1

Aufgrund der teilweisen Gutheissung der Beschwerde ist Dispositiv-Ziffer II des Entscheids des Baurekursgerichts vom 26. Oktober 2012 in Bezug auf den Rekurs des Beschwerdeführers aufzuheben. Im selben Umfang ist die Genehmigung des Beschwerdegegners gemäss Beschluss vom 11. Januar 2012 aufzuheben und die Sache diesem wie erwähnt zur neuen Entscheidung zurückzuweisen.

E. 6.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Mangels überwiegenden Obsiegens einer Partei sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

E. 6.3

Die Vorinstanz auferlegte dem Beschwerdeführer einen Drittel der Kosten. Zuzugleich des Verfahrensausgangs sind die dem Beschwerdeführer auferlegten Kosten aber zur Hälfte dem Beschwerdegegner aufzuerlegen, was zu einer Anpassung von Dispositiv-Ziffer III des Rekursentscheids führt. Demnach sind dem Beschwerdeführer und dem Beschwerdegegner je ein Sechstel der Verfahrenskosten aufzuerlegen und die subsidiäre Haftung des Beschwerdeführers beschränkt sich auf fünf Sechstel der gesamten Verfahrenskosten. Mangels überwiegenden Obsiegens steht dem Beschwerdeführer auch für das Rekursverfahren keine Parteientschädigung zu.

E. 7

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid. Ein solcher wird grundsätzlich als Zwischenentscheid qualifiziert, der sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) weiterziehen lässt (BGE 134 II 137 E. 1.3.2). Zwischenentscheide sind vor Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Als Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG lässt sich ein Rückweisungsentscheid dann einstufen, wenn der unteren Instanz kein Beurteilungsspielraum mehr verbleibt (BGE 134 II 124 E. 1.3).

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