

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00798 vom 8. Mai 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-05-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2012.00798](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00798)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00798 du 8 mai 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00798 del 8 maggio 2013

## Regeste

Baulinien | Neufestsetzung von Baulinien. Zuständigkeit und Streitgegenstand (E. 1). Vorliegend kann offengelassen werden, ob der kantonale Weibeldienst für die Frage der Fristwahrung der schweizerischen Post gleichgestellt werden kann, da die allenfalls verspätete Beschwerdeantwort keine neuen Vorbringen enthält (E. 2). Durch die Neufestsetzung der Verkehrsbaulinien wird das auf der bisherigen Baulinie stehende Gebäude der Beschwerdeführenden neu durch die Baulinie um 2,5 m angeschnitten (E. 3). Dies stellt einen erheblichen Eingriff in ihr Eigentum dar, da der angeschnittene Gebäudeteil mit der Rechtskraft der Baulinien baulinienwidrig werden würde. Die Einschränkung der Eigentumsgarantie ist nach Art. 36 BV nur rechtmässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (E. 4.1). Die Beschwerdegegnerin legt keine öffentlichen Interessen dar, die die gewichtigen Interessen der Beschwerdeführenden zu überwiegen vermöchten. Folglich ist die Neufestsetzung der Verkehrsbaulinien im strittigen Bereich unverhältnismässig (E. 4.4). Gutheissung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2012.00798 Urteil der 3. Kammer vom 8. Mai 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Martin Kayser, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Baulinien, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 2. November 2010 hob die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich die Verkehrsbaulinien an der D-Strasse (Route 01) im Abschnitt Grenze E bis F in G auf und setzte die Verkehrsbaulinien neu fest. II. Die an der D-Strasse wohnhaften A und B erhoben dagegen am 20. Dezember 2010 Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung der südöstlich der D-Strasse zwischen der Kern- und der Freihaltezone für die Zone 02 verfügte Revision der Verkehrsbaulinien und damit das Fortbestehen der Baulinien gemäss Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 3161/1933. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten sie die Durchführung eines Augenscheins. Der Regierungsrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 31. Oktober 2012 ab. III. Dagegen gelangten A und B mit Beschwerde vom 6. Dezember 2012 an das Verwaltungsgericht und beantragten wiederum die Aufhebung der Neufestsetzung der Verkehrsbaulinien für die Zone 02 zwischen der Kern- und der Freihaltezone, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zulasten des Regierungsrats. Am 18. Dezember 2012 beantragte der Regierungsrat die Abweisung der

Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 28. Januar 2013 beantragte die Volkswirtschaftsdirektion unter Kostenfolge zulasten von A und B ebenfalls die Abweisung der Beschwerde sowie die Bestätigung des Beschlusses des Regierungsrats vom 31. Oktober 2012 sowie ihrer Verfügung vom 2. November 2010. A und B hielten in ihrer Eingabe vom 12. Februar 2013 an den gestellten Anträgen fest, worauf die Volkswirtschaftsdirektion auf eine weitere Stellungnahme verzichtete. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Die Beschwerdeführenden sind als Eigentümer der von den Baulinien betroffenen Liegenschaft D-Strasse 07, Kat.-Nr. 03, 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]). Angefochten ist die Baulinienrevision in einem Abschnitt der D-Strasse, der zwischen einer Freihalte- und einer Kernzone liegt. Neben dem Grundstück der Beschwerdeführenden sind dort die Grundstücke Kat.-Nrn. 04, 05 sowie ein Teil von 06 betroffen. Obwohl die Beschwerdeführenden lediglich an der Aufhebung der Neufestsetzung der Baulinien im Bereich ihres eigenen Grundstücks ein schutzwürdiges Interesse haben (vgl. § 21 Abs. 1 VRG), kann das erhobene Rechtsmittel unter Umständen auch Auswirkungen auf benachbarte Grundstücke haben. Die Aufhebung bzw. Änderung eines Baulinienplans als Sondernutzungsplan kann aufgrund der speziellen Natur von Plänen, vergleichbar mit den Allgemeinverfügungen, mehrere Grundstückseigentümer tangieren (vgl. dazu Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., S. 454). Vorliegend sind auch die Eigentümer der genannten Nachbargrundstücke betroffen, die jedoch nicht selbst Beschwerde erhoben haben. Da im Ergebnis für sie kein ungünstiger Entscheid gefällt wird, sind sie im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht beizuladen (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 454). Nicht gerügt wird die Neufestsetzung der Baulinien im übrigen Bereich der D-Strasse sowie auf der gegenüberliegenden Seite des Grundstücks der Beschwerdeführenden. Da die einzelnen Strecken der geplanten Neufestsetzung von Baulinien voneinander losgelöst betrachtet werden können, ist eine solche teilweise Anfechtung der Baulinienrevision zulässig (vgl. VGr, 20. Mai 2010, VB.2009.00032, E. 1.3.3). Streitgegenstand bildet daher die Neufestsetzung der Baulinien im Strassenabschnitt der Grundstücke Kat.-Nrn. 03, 04, 05 sowie eines Teils von 06 im Bereich der Zone 02, nicht aber der gesamte Abschnitt Grenze E bis F der D-Strasse (Route 01) in G. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Mit Präsidialverfügung vom 11. Dezember 2012 wurde der Beschwerdegegnerin eine Frist von 30 Tagen gesetzt, um eine Beschwerdeantwort einzureichen. Die Präsidialverfügung ging am 14. Dezember 2012 bei der Beschwerdegegnerin ein. Die Frist ist damit – unter Wahrung der Gerichtsferien – am 29. Januar 2013 abgelaufen. Die Beschwerdeantwort wurde dem Verwaltungsgericht am 30. Januar 2013 durch den kantonalen Weibeldienst überbracht. Der Briefumschlag trägt den Stempel mit dem Aufdruck "Postdienst 23. Jan. 2013 8090 Zürich". Links oben ist eine selbstklebende Etikette mit einem A-Post Plus-Barcode angebracht.

2.2 Schriftliche Eingaben müssen gemäss § 11 Abs. 2 Satz 1 VRG spätestens am letzten Tag der Frist bei der Behörde eintreffen oder zu deren Händen der schweizerischen Post übergeben sein. Die Übergabe an die schweizerische Post ist vollzogen, wenn die Sendung von der Postverwaltung zur Beförderung entgegengenommen worden ist (ZBl 48/1947, S. 356).

Werden für die Einreichung private Zustelldienste in Anspruch genommen, so gilt das Datum der Übergabe durch den privaten Dienst an das Gericht als Datum der vorgenommenen Handlung. 2.3 Es ist fraglich, ob der kantonale Weibeldienst für die Frage der Fristwahrung der schweizerischen Post gleichgestellt werden kann (vgl. VGr, 23. Mai 2012, SB.2011.00056, E. 3.1 ff., nicht publiziert, auch zum Folgenden). Dieser wird gemäss § 53 lit. e der Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 von der Abteilung "Zentrale Dienste" der Staatskanzlei zusammen mit dem Postdienst betrieben und ist also nicht Betriebsteil der schweizerischen Post. Die verwendete Barcode-Klebeetikette stellt auch keine Empfangsquittung der schweizerischen Post dar (vgl. BGE 109 Ib 343 E. 2a ). Es kann aber im vorliegenden Fall offen bleiben, ob der Postdienst-Stempel des Weibeldienstes die Frist zu wahren vermag, da die Beschwerdeantwort dieselben Vorbringen wie die Rekursantwort vom 20. Januar 2011 enthält.

### **E. 3.1**

Der Regierungsrat hat am 13. Januar 2010 einem Konzept für die Revision der Baulinien an Staatsstrassen zugestimmt, um die Aufnahme der kantonalen Baulinien in den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zu gewährleisten (RRB Nr. 39/2010). Zuständig für die Festlegung der Baulinien zur Raumsicherung ist die Volkswirtschaftsdirektion. Diese hat für den vorliegend strittigen Abschnitt der D-Strasse in der Gemeinde G die bisherigen Verkehrsbaulinien aufgehoben und neu Baulinien mit einem Abstand von 6 m ab (Strassen-)Grenze bzw. 8 m ab Fahrbahnrand festgesetzt. Die D-Strasse ist als regionale Verbindungsstrasse klassiert und gilt als ausgebaut. Die Parzelle des Beschwerdeführers stösst südöstlich an die D-Strasse. Sie liegt in der Wohnzone (02), am nördlichen Ende eines 105 m langen Landstreifens zwischen der Freihalte- und der Kernzone. Die dort bestehenden Baulinien stammen aus dem Jahr 1933 (RRB Nr. 3161/1933). Im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführenden soll der Baulinienabstand um ca. 2,5 m vergrössert werden.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass dadurch ihr auf der bisherigen Baulinie stehendes Gebäude neu durch die Baulinie angeschnitten wird und damit planungswidrig werde. Damit erleide es Umbaubeschränkungen, was einen Eingriff in ihr Eigentum darstelle. Das dargelegte öffentliche Interesse genüge nicht für eine Revision rechtskräftig festgesetzter Baulinien.

### **E. 4.1**

Zur Sicherung der Strasse können auch an ausgebauten Strassen Verkehrsbaulinien festgesetzt werden. Die Verkehrsbaulinien führen gemäss § 99 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zu einem grundsätzlichen 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. Weiter gehende 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 entstandenen Mehrwert zu entschädigen hat (§ 101 Abs. 1 und 2 PBG). Die vorliegend strittigen Baulinien schneiden das Gebäude auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03 der

Beschwerdeführenden in einer Breite von 2,5 m an und stellen damit einen erheblichen Eingriff in ihr Eigentum dar (vgl. BGr, 24. Januar 1997, 1P.233/1996, E. 5.C), da der angeschnittene Gebäudeteil mit der Rechtskraft der Baulinien baulinienwidrig werden würde. Die Einschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV] ) ist nach Art. 36 BV nur rechtmässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

#### **E. 4.2**

Gemäss § 96 Abs. 1 PBG können zur Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen Baulinien gezogen werden. Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen, gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen werden mittels Verkehrsbaulinien gesichert (§ 96 Abs. 2 lit. a PBG). Es besteht damit eine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsgarantie.

#### **E. 4.3**

Umstritten ist, ob sich die Eigentumsbeschränkung auf ein ausreichendes öffentliches Interesse zu stützen vermag. An den Nachweis eines ausreichenden öffentlichen Interesses sind in einem Fall einer erheblichen Eigentumseinschränkung hohe Anforderungen zu stellen (BGr, 10. Juni 2008, 1C\_50/2008, E. 4.5.1).

##### **E. 4.3.1**

Die Beschwerdegegnerin führte in der Verfügung vom 10. April 2012 aus, im Kanton Zürich seien die Baulinien in der Vergangenheit nicht systematisch bewirtschaftet worden und zu einem grossen Teil veraltet. Die Dimensionierung entspreche nicht mehr dem heutigen Strassenverlauf sowie den heutigen Bedürfnissen und gesetzlichen Anforderungen. Eine vollständige Revision der Verkehrsbaulinien sei daher unumgänglich. Der Regierungsrat habe am 13. Januar 2010 dem Konzept für eine umfassende Überarbeitung der Baulinien an Staatsstrassen zugestimmt (RRB 39/2010). Gestützt darauf würden die Verkehrsbaulinien am betreffenden Abschnitt der D-Strasse neu festgesetzt. Die Vorinstanz nahm ebenfalls Bezug auf den Beschluss des Regierungsrats. Sie erwog, die strittige Baulinienvorlage enthalte zwar noch kein konkretes Strassenprojekt, jedoch seien Baulinien nicht erst dann zu ziehen, wenn eine Strasse erstellt werden müsse. Das geforderte aktuelle Bedürfnis für die Landsicherung sei schon gegeben, wenn ersichtlich sei, dass der Bau der Strasse über kurz oder lang notwendig sein werde.

##### **E. 4.3.2**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dienen Verkehrsbaulinien nicht nur der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, sondern haben auch eine städtebaulich-ästhetische Funktion, namentlich zur Schaffung und Erhaltung unüberbaubarer Streifen (BGr, 1. Juni 2011, 1C\_120/2011, E. 3.3.1). Mit der umstrittenen Baulinie sollen vorliegend der bestehende Verkehrsraum und ein unüberbaubarer Streifen entlang der Strasse nach einheitlichen Kriterien gesichert werden. Grundsätzlich wird an ausgebauten Strassen eine Baulinie von sechs Metern zur Strasse festgesetzt (vgl. auch § 265 PBG). Das Vorhaben ist vorliegend unabhängig von einem konkreten Strassenprojekt. Es basiert vielmehr auf der Absicht zur generellen Baulinienrevision mit dem Ziel, ein vollständiges zeitgemässes Baulinienwerk zu schaffen, das mit vernünftigen Aufwand fortlaufend bewirtschaftet werden kann. Die Forderung nach einem aktuellen Interesse bezieht sich auf das Bedürfnis, künftige Hindernisse in der Strassenführung durch

die Ziehung von Baulinien auszuschalten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Bauvorhaben die spätere Bauausführung erschweren oder verteuern könnten (vgl. BGE 118 Ia 372 E. 4a und b). Die Revision der Baulinien dient somit der langfristigen Sicherung der Bedürfnisse des Verkehrs. Weitergehende öffentliche Interessen werden nicht geltend gemacht. Vor diesem Hintergrund und der eingangs zitierten Rechtsprechung (BGr, 10. Juni 2008, 1C\_50/2008 E. 4.5.1) ist es fraglich, ob die Beschwerdegegnerin ein öffentliches Interesse in zureichender Weise darlegte (vgl. VGr, 27. März 2013, VB.2012.00795, E. 5.2.2).

#### **E. 4.4**

Die Eigentumsbeschränkung muss auch verhältnismässig sein. Sie ist mithin nur dann zulässig, wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist.

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

Baulinien sind grundsätzlich zur Raumsicherung von Strassen geeignet. Sie sind dann erforderlich, wenn keine gleich geeignete, aber mildere Linienführung zur Raumsicherung möglich ist. Bei einem erheblichen Eingriff in das Grundeigentum wie in diesem Fall müssen auch andere, weniger einschneidende Varianten geprüft werden (BGr, 10. Juni 2008, 1C\_50/2008, E. 4.5.1; BGE 129 II 276 E. 3.4, 4.1; BGE 118 Ia 372 E. 4c und d). Ob vorliegend mildere Massnahmen geprüft wurden, ist nicht ersichtlich. Ob die Erforderlichkeit der Baulinien gegeben ist, muss hier jedoch nicht abschliessend beurteilt werden, da die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit der Massnahme nicht erfüllt ist, wie sich sogleich zeigen wird.

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

Zu prüfen bleibt, ob die geplante Festsetzung der Baulinien im Abstand von sechs Metern zur D-Strasse zumutbar ist, das heisst, ob ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel der Sicherung des Strassenraums und dem Eingriff in die Eigentumsrechte, den sie für die Beschwerdeführenden bewirkt, besteht. Diese haben ein Interesse daran, dass ihr Gebäude nicht baulinienwidrig wird (s. oben E. 3.2 und 4.1). Abweichungen vom Grundabstand von sechs Metern sind unter gewissen Umständen möglich. Vor allem bei der rückblickenden Aufarbeitung der veralteten Baulinien an ausgebauten Strassen ist in bebauten Gebieten mit sehr strassennaher Bebauung den örtlichen Verhältnissen vermehrt Rechnung zu tragen (vgl. RRB Nr. 39/2010 S. 4). Vorliegend können besondere örtliche Verhältnisse darin erblickt werden, dass das Grundstück der Beschwerdeführenden (Kat.-Nr. 03) neben drei weiteren Grundstücken (Kat.-Nrn. 04, 05 sowie ein Teil von 06) zwischen einer Freihaltezone und einer Kernzone liegt. Dies bedeutet, dass die Verkehrsbaulinien in diesem Abschnitt lediglich bei einem Strassenanstoss von 105 m nach hinten versetzt werden. Das öffentliche Interesse, in diesem kurzen Abschnitt die D-Strasse in Zukunft auszubauen, ist nicht besonders schwer zu gewichten. Hinzu kommt, dass die bereits bestehenden Gebäude in der Zone 02 mit den Gebäuden in der Kernzone eine Strassenflucht bilden, da die Gebäude der Kernzone grösstenteils ebenfalls auf der 3,5 m von der Strassengrenze entfernten bestehenden Baulinie stehen. In der Kernzone wird die Erhaltung und Erneuerung der vorhandenen wertvollen Bausubstanzen bezweckt (Art. 3 der Bau- und Zonenordnung G). Somit sind auch keine städtebaulich-ästhetischen Argumente für eine Rückversetzung der Baulinie in der Wohnzone 02 ersichtlich. Die Beschwerdegegnerin legte damit keine öffentlichen Interessen dar, die die gewichtigen Interessen der Beschwerdeführenden zu überwiegen

vermöchten. Folglich ist die Neufestsetzung der Verkehrsbaulinien im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. 03, 04, 05 sowie eines Teils von 06 unverhältnismässig.

#### **E. 4.5**

Dementsprechend ist die Beschwerde gutzuheissen und der Beschluss des Regierungsrats Nr. 1095/2012 vom 31. Oktober 2012 ist aufzuheben. Disp.-Ziff. 1 der Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 2. November 2010 ist dahingehend abzuändern, dass der Strassenabschnitt der D-Strasse in der Zone 02 (zwischen der Kern- und der Freihaltezone liegend) von der Verkehrsbaulinienrevision ausgenommen ist.

#### **E. 5**

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65 Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Entsprechend sind auch die Rekursverfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'732.- neu zu verlegen. Die Beschwerdegegnerin ist ferner zu verpflichten, den Beschwerdeführenden für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

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