

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00619 vom 13. Juli 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-07-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00619](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00619)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00619 du 13 juillet 2016

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00619 del 13 luglio 2016

## Regeste

Baulinien | Verkehrsbaulinien. Aufgrund der klaren Anweisung im Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts besteht für den Beschwerdeführer nur noch ein geringer Planungsspielraum betreffend Baulinien. Der Rekursentscheid ist daher beschwerdefähig (E. 3). Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung (E. 6). Das Baurekursgericht hat die Überprüfung der Recht- und Zweckmässigkeit der Baulinien zu Recht nicht auf die Grundstücke der drei Anfechtenden beschränkt, sondern in seine Erwägungen alle von diesem Sondernutzungsplan Betroffenen, namentlich auch die Grundstücke auf der gegenüberliegenden Strassenseite, einbezogen (E. 8.2). Das mit RRB Nr. 39/2010 beschlossene Konzept der Aufarbeitung und Bewirtschaftung von bestehenden Baulinien entbindet die Planungsbehörde nicht von der sorgfältigen Prüfung jedes Einzelfalls. Die ersatzlose Aufhebung der bisherigen Baulinie in der Kernzone erscheint als planerisch unzweckmässig, ja geradezu verfehlt. Die Schlussfolgerung der Beschwerdegegnerin 3, dass die Aufhebung der Baulinie in jenem Bereich die Grundeigentümer geradezu einlade, die Möglichkeiten der Bauordnung auszuschöpfen und einen Strassenabstand von nur 3,50 m einzuhalten oder gar auf die Grenze zu bauen, leuchtet ein. Unter diesen Umständen würde jedoch ein bergseitiges Trottoir dauerhaft verhindert. Schliesslich ist dem Beschwerdeführer entgegenzuhalten, dass auch bei Annahme eines Regelmasses für die Breite eines Trottoirs örtliche Verhältnisse für eine Verschmälerung, allenfalls auch eine Verbreiterung sprechen können. Auch ausserhalb des Kernzonenbereichs werden die Grundeigentümer im Fall einer anstehenden Gebäudesanierung gründlich prüfen, ob sie unter Inanspruchnahme der Bestandesgarantie den Altbau erhalten oder mit einem Neubau auf die rückversetzte Baulinie zurückweichen und so möglicherweise ein kleineres Bauvolumen in Kauf nehmen wollen. Unter den gegebenen Umständen ist dem Baurekursgericht darin beizupflichten, dass den streitbetroffenen Baulinien die Realisierungswahrscheinlichkeit innerhalb eines vernünftigen Planungshorizonts abzusprechen ist (E. 8.3). Indem der Beschwerdeführer nach einem einheitlichen und weitgehend schematischen Konzept kantonsweit Baulinien festzusetzen gedenkt, hat er vorliegend sein Planungsermessen nicht ausgeübt und die sich aufgrund der Topografie und Verkehrssituation aufdrängende differenzierte Betrachtung nicht vorgenommen. Dieses Vorgehen ist nicht nur unzweckmässig, sondern auch rechtsverletzend ist (E 8.5).  
Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Das Baurekursgericht hat die Angelegenheit zur weiteren Behandlung des Geschäfts an die Volkswirtschaftsdirektion zurückgewiesen. Bei dieser Anordnung handelt es sich materiell

betrachtet um einen Zwischenentscheid, der in Anwendung von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG dann angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2), das heisst wenn der Zwischenentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) bzw. 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). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt bei einem Rückweisungsentscheid, welcher – wie hier – dem Gemeinwesen Vorgaben für eine Verfügung macht, für diese ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG vor. Denn dem Gemeinwesen ist es nicht zuzumuten, einer von ihm als falsch erachteten Weisung Folge zu leisten, um später den eigenen Entscheid anzufechten (BGE 133 II 409 Erw. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Wie das Baurekursgericht in E. 10 ausführt, hat die Volkswirtschaftsdirektion im zweiten Rechtsgang "vorrangig die Beibehaltung bestehender Baulinien" sowie eine "namentlich strassennähere Linienführung, ebenfalls wohl weitgehend identisch mit bestehenden Baulinien", zu prüfen. Aufgrund dieser klaren Anweisung besteht für die Direktion nur noch ein geringer Planungsspielraum. Der Rekursentscheid vom 8. September 2015 ist daher beschwerdefähig (so auch VGr, 4. Februar 2016, VB.2015.00151, E. 1.2; 16. Januar 2014, VB.2013.00341, E. 1.2).

#### **E. 4**

Der Sachverhalt ist aus den Akten hinreichend ersichtlich, weshalb auf die Durchführung eines Augenscheins zu verzichten ist (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich 2014, § 7 N. 79). Ebenso wenig bedarf es sonstiger Untersuchungshandlungen des Verwaltungsgerichts.

#### **E. 5.1**

Am 1. Juli 2008 ist das Bundesgesetz über Geoinformation in Kraft getreten, das die Schaffung eines Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBK) vorsieht, zu denen auch die Baulinien zählen. Der Regierungsrat beschloss am 13. Januar 2010 ein Konzept für die Aufarbeitung und Bewirtschaftung der kantonalen Verkehrsbaulinien (RRB Nr. 39/2010; [www.zh.ch](http://www.zh.ch)). Laut den Erwägungen des Regierungsrats bedingt die Aufnahme der kantonalen Baulinien in den Kataster die Aktualisierung und Erfassung in einem den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Planwerk. Grundlage für die Raumsicherung mittels kantonalen Verkehrsbaulinien bilden die regionalen Richtpläne Verkehr und der kantonale Richtplan Verkehr vom 26. März 2007.

#### **E. 5.2**

In der streitbetroffenen Verfügung Nr. 5270 erwog die Volkswirtschaftsdirektion, dass der Kanton im Jahr 2006 die vollständige Erfassung und Bereinigung der Baulinien an Staatsstrassen an die Hand genommen habe mit dem Ziel, diese vollständig zu revidieren. Bei der Neufestsetzung werde besonders darauf geachtet, dass die Dimensionierung der neuen Verkehrsbaulinien die erforderliche Raumbereitstellung an Staatsstrassen gewährleiste und betroffene Grundstücke trotzdem nicht übermässig tangiert würden. Bei den schon ausgebauten Strassen werde in der Regel ein minimaler Baulinienabstand, der dem gesetzlichen Strassenabstand von §§ 265 ff. PBG entspreche, und bei Strassen mit

geplantem Ausbau das erforderliche Mindestmass festgelegt. Die neuen Baulinien wichen oft nur wenig von den bestehenden ab und begründeten für die betroffenen Grundeigentümer in der Regel keine zusätzliche Belastung. In diesen Fällen handle es sich nur um die Aufarbeitung des Altbestands und die Ergänzung der Baulinienfestlegung für den gesamten Strassenzug. An bestehenden Strassen in Reserve-, Kern-, Freihalte- und Landwirtschaftszonen würden keine Verkehrsbaulinien mehr festgelegt bzw. die bisherigen ersatzlos aufgehoben. In Kernzonen kämen in erster Linie die Bestimmungen der kommunalen Bau- und Zonenordnung (hier jener vom 26. Juni 1996; BZO) zum Zug, in den Reserve-, Freihalte- und Landwirtschaftszonen der Strassenabstand gemäss §§ 265 ff. PBG. Nach diesen Grundsätzen lasse sich heute ein neues und korrektes Planwerk erstellen, das im Einzelfall zwischen den privaten und öffentlichen Interessen abwäge. Diese Baulinien würden auch den heutigen Anforderungen der amtlichen Vermessung, der Archivierung, der Übersichtlichkeit und der weiteren Bewirtschaftung gerecht. Die vorliegende Verfügung stütze sich auf den Regierungsratsbeschluss vom 13. Januar 2010 und ersetze an der D-Strasse im Abschnitt zwischen F-Platz und E-Strasse verschiedene früher festgesetzte Baulinien. Mit einem Abstand von 6 m ab Grundstücksgrenze bzw. 8 m ab Fahrbahnrand würden bei teilweise ungenügendem Fussgängerschutz Baulinien mit dem erwähnten Mindestmass festgesetzt. Soweit bestehende Gebäude neu oder stärker von den Baulinien angeschnitten würden, genössen diese Bestandesgarantie im Sinn von § 101 PBG; Schutzobjekte würden mäandrierend umfahren.

### **E. 5.3**

Vorliegend kommen beide Fallkonstellationen zur Anwendung: - Auf der Nord- und der Ostseite des Grundstücks Kat.-Nr. 03 des Beschwerdegegners 1 verläuft bereits ein Trottoir. Deshalb wurde die Baulinie in einer Tiefe von 6 m (bisher 4 m) ab Strassenrand (bzw. 8 m ab Fahrbahnrand) festgesetzt. - Auf der Höhe der benachbarten Grundstücke Kat.-Nrn. 05 und 07 der Beschwerdegegnern 2 bzw. 3 gibt es noch kein Trottoir. Daher wurde die bisherige Baulinie von 6 m Tiefe auf 8 m zurückversetzt. - Östlich von Kat.-Nr. 02 der Beschwerdegegnern 3 existiert ebenfalls ein Trottoir. Wie beim Grundstück des Beschwerdegegners 1 wurde die Baulinie um 2 m zurückverschoben; das Garagengebäude wird umfahren.

### **E. 6.1**

Kraft § 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 oder 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). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Baulinien nicht erst zu ziehen, wenn die Strasse erstellt werden muss; vielmehr ist das aktuelle Bedürfnis für die

Landsicherung schon dann gegeben, wenn ersichtlich ist, dass die Erstellung über kurz oder lang notwendig sein wird, da andernfalls die Gefahr besteht, dass Bauvorhaben die spätere Bauausführung erschweren und verteuern (BGr, 21. Februar 2014, 1C\_789/2013, E. 4; BGE 118 Ia 372 E. 4b). Mit Rücksicht auf die Eigentumsbeschränkungen, zu denen die Linienfestsetzung führt, wird jedoch verlangt, dass konkrete Vorstellungen für den künftigen Strassenbau jedenfalls im Sinn eines generellen Projekts vorliegen (BGE 129 II 276 E. 3.4; 118 Ia 372 E. 4a mit Hinweis; BGr, 4. Mai 2004, 1A.104/2003/1P.530/2003, E. 2.3). Sodann gilt es auch die Interessen des Umweltschutzes zu berücksichtigen und zu prüfen, ob ein künftiges Ausführungsprojekt den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung tragen kann (BGE 129 II 276 E. 3.4; 118 Ia 372 E. 4d). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung muss untersucht werden, ob es Varianten gibt, die zu weniger schwerwiegenden Eingriffen führen würden (BGE 118 Ia 372 E. 4c). Allerdings kann – anders als im Strassenprojektierungsverfahren – keine detaillierte Prüfung sämtlicher Ausführungsvarianten verlangt werden; es genügt vielmehr, wenn prima facie keine wesentlich vorteilhafteren Varianten ersichtlich sind (BGr, 12. August 2014, 1C\_105/2014, E. 4.2; 21. Februar 2014, 1C\_789/2013, E. 4; BGE 129 II 276 E. 3.4 f.).

### **E. 6.2**

Die dargelegten Rechtswirkungen gemäss §§ 99 ff. PBG haben zur Folge, dass die Festsetzung von Baulinien einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer darstellt. Daran ändert auch der bloss subsidiär geltende 6-Meter-Abstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG nichts, zumal die Gemeinden im Rahmen von § 51 Abs. 2 PBG Näherbebauungen gestatten dürften, wenn die kantonalen Baulinien aufgehoben würden (vgl. VGr, 24. März 2011, VB.2010.00509, E. 4 letzter Satz und E. 5.3). Einschränkungen der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind nach Art. 36 BV nur rechtmässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie verhältnismässig (geeignet, erforderlich und zumutbar) sind (vgl. VGr, 18. Dezember 2014, VB.2014.00331, E. 5.2).

### **E. 6.3**

Nach § 50 Abs. 1 VRG überprüft das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid im Beschwerdeverfahren nur auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch und -überschreitung.

### **E. 7.1**

Das Baurekursgericht erwog im angefochtenen Entscheid, dass hinsichtlich des öffentlichen Interesses an einer Revision der Baulinien zwischen Grundstücken mit und ohne Trottoir unterschieden werden müsse. Im erstgenannten Fall, der die Grundstücke Kat.-Nrn. 03 und 02 betreffe, sei – entsprechend dem Grundsatzentscheid VB.2013.00394 vom 3. April 2014 (im Folgenden: Fall Wallisellen) – ein solches Interesse grundsätzlich anzunehmen. Anders verhalte es sich, wenn Baulinien erklärtermassen gezogen würden, um die erforderlichen Flächen für die Erstellung oder den Ausbau einer Strasse freizuhalten. In diesem Fall erfordere die Baulinienziehung gewisse Vorstellungen über das Strassenprojekt, und zwar im Sinn eines generellen Projekts. Ein solches fehle bezüglich der Grundstücke Kat.-Nrn. 05 und 07. Offenbar plane der Beschwerdeführer, entlang von trottoirlosen Abschnitten bei Staatsstrassen im ganzen Kanton Baulinien einzig deswegen auf eine Tiefe von 8 m zurückzusetzen, weil er zusätzliche Trottoire als wünschenswerten

Ausbaustandard betrachte und diesen – gleichsam auf Vorrat – auf diese Weise sichern wolle. Diese Auffassung sei unhaltbar, denn Ausbaustandards könnten nicht als Projekt gelten, auch nicht als solches genereller Art. Es gebe keine Rechtsgrundlage, um die nachträgliche Erstellung beidseitiger Trottoire von 2 m Breite entlang von Staatsstrassen allgemein durchzusetzen. Vielmehr erfordere das öffentliche Interesse stets ein Ausbauprojekt zumindest im Sinn einer hinreichend konkretisierten Absicht. Nach dem Gesagten bestehe kein öffentliches Interesse an einer Rückversetzung von Baulinien im Bereich von Kat.-Nrn. 05 und 07 von 6 m auf 8 m. Wie aus den Plänen ersichtlich sei, gelte dies auch für die vier weiteren Grundstücke Kat.-Nrn. ... bergseits der D-Strasse. Soweit die streitbetreffene Baulinienrevision nicht bereits am fehlenden öffentlichen Interesse scheitere, müsse sie zudem noch auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft werden. Mit Bezug auf das Grundstück Kat.-Nr. 03 des Beschwerdegegners 1 sei die streitbetreffene Baulinie geeignet, ein Vorgartengebiet von 6 m Tiefe zu schützen und liege somit keine unzulässige Phantomplanung im Sinn des Falls Wallisellen vor. Indessen dürfe diese Parzelle nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssten alle Grundstücke im betroffenen Strassenabschnitt mitberücksichtigt werden. Dabei zeige sich, dass die neue Baulinie bei vielen Liegenschaften im fraglichen Abschnitt Bausubstanz anschneide. Unter diesen Umständen hätte die Volkswirtschaftsdirektion abschätzen müssen, ob die Grundeigentümer im Fall eines Sanierungsbedarfs einen rückversetzten Neubau oder die Erneuerung des Altbaus im Rahmen des Bestandsschutzes vorziehen würden. Denn nur im erstgenannten Fall hätte die Baulinienziehung innerhalb eines angemessenen Zeithorizonts eine vernünftige Realisierungschance. Diese Untersuchung habe die Volkswirtschaftsdirektion in einem zweiten Rechtsgang nachzuholen. Eine Rückversetzung von Baulinien einzig zur nachträglichen Vertiefung von Vorgartengebieten in praktisch vollständig überbautem Gebiet und unter Anschneidung von zahlreichen Gebäuden für lange Zeit sei ein untauglicher Versuch zur Erreichung dieses Ziels. Dies gelte auch dann, wenn die Eignung an einer längeren Zeitspanne als von 20 Jahren gemessen werde, von der das Verwaltungsgericht im Fall Wallisellen ausgegangen sei. Eigentümer von Gebäuden, die neu von Baulinien angeschnitten würden, zögen nämlich oft im Rahmen der Bestandesgarantie eine Sanierung einem Neubau mit kleinerem Volumen vor. Schliesslich wiege das öffentliche Interesse an einem solchen Eingriff wesentlich geringer als das private Interesse der Grundeigentümer. Die Untauglichkeit einer solchen nachträglichen Vorgartenvertiefung habe sich nördlich der D-Strasse bestätigt, denn eine nunmehr aufzuhebende Baulinie von 1981 habe ebenfalls nicht zu einer rückversetzten Neuüberbauung geführt. Was die im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu prüfende Erforderlichkeit der Baulinie betreffe, gelte es zu berücksichtigen, dass auf Kat.-Nr. 02 die Villa Y an der D-Strasse 019, ein Schutzobjekt von regionaler Bedeutung, stehe. Entgegen den im RRB Nr. 39/2010 verankerten Grundsätzen, wonach im Einzelfall zu entscheiden sei, ob die Sicherung des Raums entlang von Staatsstrassen oder eine andere öffentliche Aufgabe wie etwa der Natur- und Heimatschutz Vorrang habe, sei eine solche Abwägung hier unterblieben. Vielmehr habe sich die Volkswirtschaftsdirektion bei der Baulinienfestsetzung damit begnügt, Schutzobjekte unbeschadet des jeweiligen Inventareintrags zu umfahren. Weil die Villa Y umfassend erhalten werden müsse, sei eine zusätzliche Sicherung des Vorgartenbereichs überflüssig und stelle einen unnötigen zusätzlichen Eingriff in das Grundeigentum dar. Wie im Pilotfall Wallisellen rechtfertige es sich, die Sache an die Volkswirtschaftsdirektion zurückzuweisen, damit diese prüfe, ob und wie der Verlauf der Baulinien – im Sinn näher umrissener Leitlinien – anders festgesetzt

werden könne.

## **E. 7.2**

Zur Begründung der Beschwerde und in der Replik führt die Volkswirtschaftsdirektion namens des Staates Zürich aus, dass die streitbetreffene Verfügung Nr. 5270 im Zusammenhang mit dem regierungsrätlichen Konzept vom 13. Januar 2010 gewürdigt werden müsse, welches zwischen ausgebauten und noch nicht genügend ausgebauten Strassen unterscheide. Diese Grundsätze seien auch in Zollikon und namentlich bei den Grundstücken der drei Beschwerdegegner angewandt worden. Nach dem Konzept und im Sinn von § 14 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 würden beidseitige Trottoire dort angeordnet, wo die Bedeutung der Staatsstrasse es erfordere. Ein Raumbedarf von 2 m Breite decke sich mit den gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung anwendbaren VSS-Normen. Bei der D-Strasse handle es sich um eine mit rund 6'000 Fahrzeugbewegungen pro Tag stark befahrene regionale Verbindungsstrasse. Bei den Grundstücken Kat.-Nrn. 05 und 07 fehle ein hangseitiger Gehsteig. Aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens und der schlechten Sichtverhältnisse bestehe ein öffentliches Interesse an der Erstellung von beidseitigen Trottoiren; das hierfür erforderliche Land werde durch die Baulinie längerfristig gesichert. Wenn das Baurekursgericht unter Berufung auf einen Bundesgerichtsentscheid "gewisse Vorstellungen" über das Strassenbauprojekt verlange, so verkenne es, dass generelle Projekte zwar im Nationalstrassenbau, nicht aber im zürcherischen Strassengesetz verlangt würden. Das öffentliche Interesse an der Ziehung einer Baulinie für ein Trottoir sei immer dann zu bejahen, wenn die Verkehrssicherheit ein solches erfordere. Ob Vorstellungen über den Strassenausbau vorhanden seien, müsse erst im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüft werden. Der planenden Behörde sei ein erhebliches Ermessen zuzugestehen, in welches das Baurekursgericht nicht hätte eingreifen dürfen. Dass sich dieses mit den Argumenten für ein zweites Trottoir nicht auseinandergesetzt habe, stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. Selbst wenn eine gewisse Konkretisierung des Strassenprojekts erforderlich wäre, dürften die Anforderungen nicht überspannt werden. Vorliegend seien sowohl der Verlauf des Trottoirs als auch dessen Breite klar; Alternativen gebe es nicht. Wenn das Verwaltungsgericht die Auffassung des Baurekursgerichts teile, würde die Raumsicherung für künftige Trottoire mittels Baulinien verunmöglicht, weil nicht für alle Staatsstrassen gleichsam auf Vorrat entsprechende Projekte ausgearbeitet werden könnten. Sodann sei die Baulinie auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 05 und 07 verhältnismässig; denn beide Parzellen wiesen einen grossen, nicht überbauten Umschwung auf, und bestehende Gebäude würden nicht angeschnitten. Wenn das Baurekursgericht eine Baulinie auf Kat.-Nr. 03 zwar als verhältnismässig betrachte, diese Voraussetzung jedoch mit Bezug auf andere Grundstücke verneine, deren Eigentümer nicht rekurriert hätten, sei diese Betrachtungsweise rechtsverletzend; denn die Vorinstanz hätte den Baulinienplan nur insoweit überprüfen dürfen, als er angefochten worden sei. Auf jeden Fall hätten nur die Grundstücke auf der gleichen Strassenseite, nicht aber jene auf der gegenüberliegenden Seite berücksichtigt werden dürfen. Im fraglichen Bereich der D-Strasse dienten die Baulinien der Sicherung eines Vorgartens von 6 m und der Wohnhygiene, also längerfristigen Zielen, die nicht an einen bestimmten Zeithorizont gebunden seien. Es gehe darum, künftige Neubauten auf einen Strassenabstand zurückzudrängen; auch wenn die Verwirklichung dieses Ziels viel Zeit in Anspruch nehme, könne nicht von einer "Phantomplanung" gesprochen werden. Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung sei nicht anzunehmen, dass die Eigentümer die Durchsetzung dieses Planungsziels dauerhaft vereitelten. Mit Bezug auf Kat.-Nr. 02 bestehe

aufgrund des Schutzzumfangs der Villa Y tatsächlich kein Bedürfnis nach einer Baulinie. Hingegen sei deren Verlauf bei den Schutzobjekten D-Strasse ..., ... und ... zu bestätigen; diese würden nämlich – dem Antrag der Gemeinde entsprechend – umfahren, was von den Grundeigentümern akzeptiert worden sei. Der Beschwerdegegner 2 bringt vor, dass ein Trottoirbau seitens des Kantons nicht geplant und auch von der Gemeinde nicht für notwendig erachtet werde. Mithin erfordere die Verkehrssicherheit keine Baulinien. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Bau von beidseitigen Trottoiren bestehe nicht. Der Beschwerdeführer verkenne, dass die tatsächliche bergseitige Situation längs der D-Strasse die Erstellung eines durchgehenden hangseitigen Trottoirs gar nicht zulasse; ferner seien die meisten dortigen Grundstücke über die E-Strasse erschlossen. Die Gemeinde Zollikon hält in ihrer Beschwerdeantwort dafür, dass die streitbetreffene Baulinie ein bergseitiges Trottoir nicht sichere, sondern umgekehrt gefährde oder gar verunmögliche. Denn mit der angefochtenen Verfügung werde die bisher durchgehende Baulinie in der Kernzone zwischen Kat.-Nrn. 07 und 025 aufgehoben. Die neue Baulinienlücke sei rund 180 m lang und liege in einem Abschnitt, wo die Sicht bergseitig besonders schlecht sei. Somit müssten künftig gemäss Art. 6 BZO Bauten einen Strassenabstand von nur 3,50 m einhalten oder dürften gar an die Strassengrenze gestellt werden. Die formalistische Absicht des Beschwerdeführers, in Kernzonen kantonsweit alle Baulinien aufzuheben, sei unzumutbar. Die von der Volkswirtschaftsdirektion angestrebte Einheitlichkeit der Baulinienabstände zur Schaffung von Rechtsgleichheit missachte die ortsbaulichen Gegebenheiten. Angesichts der unterschiedlichen Funktion von Staatsstrassen liege die Vereinheitlichung aller Baulinien entlang diesen nicht im öffentlichen Interesse. Die angefochtene Verfügung sei deswegen unverhältnismässig, weil das Bestehenlassen der bisherigen Baulinien bzw. die Neufestsetzung am bisherigen Ort für einen Trottoirbau an der D-Strasse genüge. Für einen solchen gebe es eine konkrete Planung; die mit der angefochtenen Verfügung vorgesehene Linienführung vergrössere unnötigerweise den unüberbaubaren Bereich.

### **E. 8.1**

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist vorab festzuhalten, dass der vom Beschwerdeführer gegenüber dem Baurekursgericht erhobene Vorwurf der Verweigerung des rechtlichen Gehörs unbegründet ist. Wenn die Vorinstanz die Argumentation der Volkswirtschaftsdirektion im angefochtenen Entscheid verworfen hat, liegt darin keine Gehörsverletzung. Vielmehr hat das Baurekursgericht ausführlich begründet, aus welchen Gründen es die streitbetreffene Neufestsetzung von Verkehrsbaulinien für rechtsverletzend befunden hat.

### **E. 8.2**

Die Anordnung in Ziffer I der umstrittenen Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion, wonach "an der D-Strasse, Abschnitt F-Platz bis E-Strasse ... Verkehrsbaulinien aufgehoben und Verkehrsbaulinien neu festgesetzt" werden, ist eine Einheit. Dementsprechend hat das Baurekursgericht die Überprüfung der Anordnung nicht auf die Grundstücke der drei Anfechtenden beschränkt, sondern in seine Erwägungen alle von diesem Sondernutzungsplan Betroffenen einbezogen. Aus welchen Gründen die übrigen Grundeigentümer von einem Rekurs abgesehen haben, tut nichts zur Sache; entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers lässt sich daraus jedoch nicht auf die Rechtmässigkeit der neuen Baulinien schliessen. Sodann ist der Vorinstanz beizupflichten, dass im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung von Baulinien auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit auch die

Grundstücke auf der gegenüberliegenden Strassenseite berücksichtigt werden müssen. Anzumerken bleibt, dass eine derartige Gesamtbetrachtung auch bei der Beurteilung von anderen planerischen Festlegungen Platz greift. Dies gilt beispielsweise bei der Anfechtung von Bestimmungen einer Bau- und Zonenordnung, eines Gestaltungsplans wie auch bei Festlegungen im Rahmen eines Quartierplans; in all diesen Fällen darf sich die Überprüfung nicht auf den Blickwinkel der jeweiligen Rekurrenten beschränken, sondern ist eine Gesamtschau geboten.

### **E. 8.3**

Die Aufgabe des Verwaltungsgerichts beschränkt sich auf die Überprüfung des angefochtenen Rekursentscheids; hingegen ist es nicht dazu berufen, sich zu dem mit RRB Nr. 39/2010 beschlossenen Konzept der Aufarbeitung und Bewirtschaftung von bestehenden Baulinien zu äussern. Jedenfalls aber entbindet ein solches Gesamtkonzept die Planungsbehörde nicht von der sorgfältigen Prüfung jedes Einzelfalls, wovon auch das Baurekursgericht zutreffend ausgegangen ist. Daran ändert auch der bundesrechtlich vorgeschriebene ÖREBK nichts. Auch wenn mit der vorgeschriebenen Erfassung von öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen namentlich mit Bezug auf – oftmals alte und durch die planerische und/oder bauliche Entwicklung überholte – Baulinien ein grosser Aufwand verbunden ist, rechtfertigt es sich deswegen noch nicht, aus Gründen der Verwaltungsökonomie den Grundeigentümern sachlich nicht gerechtfertigte zusätzliche Eigentumsbeschränkungen zu auferlegen. Unter dem Randtitel "B. Festsetzungsgrundsätze" hält Ziffer 4 von RRB Nr. 39/2010 fest, dass in Kernzonen grundsätzlich keine Baulinien mehr gezogen würden. Dieses Konzept hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der angefochtenen Verfügung Nr. 5270 vom 18. September 2014 auch für den Abschnitt F-Platz bis E-Strasse in Zollikon umgesetzt. Wie gesagt, äussert sich das Verwaltungsgericht nicht zur Frage, ob es – kantonsweit betrachtet – Sinn mache, an bestehenden Strassen in Reserve-, Kern-, Freihalte und Landwirtschaftszonen keine Verkehrsbaulinien mehr festzulegen. Im vorliegenden Fall erscheint allerdings die ersatzlose Aufhebung der bisherigen Baulinie in der Kernzone, die ab dem Grundstück Kat.-Nr. 025 (D-Strasse 08) beginnt und sich in einem Teilstück von 180 m in Richtung Südosten fortsetzt, nach den überzeugenden Ausführungen der Beschwerdegegnerin 3 als planerisch unzweckmässig, ja geradezu verfehlt. Ihre Schlussfolgerung, dass die Aufhebung der Baulinie in jenem Bereich die Grundeigentümer geradezu einlade, die Möglichkeiten der Bauordnung auszuschöpfen und einen Strassenabstand von nur 3,50 m einzuhalten oder gar auf die Grenze zu bauen, leuchtet ein. Wenn die Volkswirtschaftsdirektion in ihrer Replik ein solches Vorgehen für "nicht zwingend" erachtet, mag dies wohl zutreffen; zumindest ein Teil der Grundeigentümer wird jedoch aller Erfahrung nach von den zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Unter diesen Umständen würde jedoch ein bergseitiges Trottoir dauerhaft verhindert, wie die Gemeinde Zollikon zutreffend einwendet. Schliesslich ist dem Beschwerdeführer entgegenzuhalten, dass auch bei Annahme eines Regelmasses für die Breite eines Trottoirs örtliche Verhältnisse, die vor dem Erlass oder vor der Revision von Baulinien zu prüfen sind, für eine Verschmälerung, allenfalls auch eine Verbreiterung sprechen können. Auch ausserhalb des Kernzonenbereichs werden die Grundeigentümer im Fall einer anstehenden Gebäudesanierung gründlich prüfen, ob sie unter Inanspruchnahme der Bestandesgarantie den Altbau erhalten oder mit einem Neubau auf die rückversetzte Baulinie zurückweichen und so möglicherweise ein kleineres Bauvolumen in Kauf nehmen wollen. Ein Teil der Eigentümer mag einen Neubau bevorzugen, doch werden dies mit Sicherheit nicht alle tun.

Im Übrigen zeigt die Erfahrung, dass einzelne Gebäude erst nach sehr langer Zeit überhaupt baulich verändert werden. Unter diesen Umständen ist dem Baurekursgericht darin beizupflichten, dass den streitbetroffenen Baulinien die Realisierungswahrscheinlichkeit innerhalb eines vernünftigen Planungshorizonts abzusprechen ist. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers besteht kein Anlass, diesen Zeitraum über die im Pilotfall Wallisellen definierten 20 Jahre zu erweitern.

#### **E. 8.4**

Im Entscheid VB.2014.00331 vom 18. Dezember 2014 (vom Bundesgericht bestätigt mit Entscheid 1C\_100/2015 vom 9. November 2015) hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass bei der Festsetzung von Baulinien konkrete Vorstellungen für den künftigen Strassenbau jedenfalls im Sinn eines generellen Projekts vorliegen müssen. Der Einwand des Beschwerdeführers, dass dieses Erfordernis nur für den Bau von Nationalstrassen, nicht aber im Bereich des zürcherischen Strassengesetzes gelte, trifft daher nicht zu. Wenn sich der Beschwerdeführer hinsichtlich der Planungsgrundsätze für Baulinien und des daraus abgeleiteten Erfordernisses von beidseitigen Trottoiren entlang von Staatsstrassen auf den vom Amt für Verkehr erstellten Leitfaden "Ausbaustandard für Staatsstrassen" ([www.zh.ch](http://www.zh.ch)) stützt, so ist dem entgegenzuhalten, dass es sich hierbei lediglich um eine Projektierungsgrundlage (vgl. S. 3 der Publikation) und nicht um eine gesetzliche Verpflichtung handelt. Im Übrigen sieht auch der Leitfaden (Gehwege und Rad-/Gehwege/C1) zahlreiche Abweichungen vom Regelmass von 2 m vor. Solche sind insbesondere in historisch gewachsenen Strukturen oft unumgänglich; dass solchen Umständen auch bei der Ziehung von Baulinien Rechnung zu tragen ist, versteht sich von selbst.

#### **E. 8.5**

Als unbehelflich erweist sich schliesslich der vom Beschwerdeführer erhobene Vorwurf, dass das Baurekursgericht unzulässigerweise in das Planungsermessen der Volkswirtschaftsdirektion eingegriffen habe. Indem die Direktion nach einem einheitlichen und weitgehend schematischen Konzept kantonsweit Baulinien festzusetzen gedenkt, hat sie vorliegend ihr Planungsermessen eben gerade nicht ausgeübt und die sich aufgrund der Topografie und Verkehrssituation aufdrängende differenzierte Betrachtung nicht vorgenommen. Weil dieses Vorgehen nach dem Gesagten nicht nur unzweckmässig, sondern rechtsverletzend ist, hat das Baurekursgericht die angefochtene Verfügung zu Recht aufgehoben.

#### **E. 8.6**

Entgegen der Befürchtung des Beschwerdeführers wird mit der Bestätigung des Rekursentscheids der Trottoirbau entlang von Staatsstrassen in keiner Weise verunmöglicht. Indessen werden die Planungsbehörden in die Pflicht genommen, vor der Ziehung oder der Revision von Baulinien, die oftmals einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bedeuten, anstelle einer schematischen Lösung eine sorgfältige Abwägung im Einzelfall vorzunehmen. Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde.

#### **E. 9**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Er ist zudem zu verpflichten, dem Beschwerdegegner 2 eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen. Mit Bezug auf die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin 3 sind die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG für die Zusprechung einer solchen Vergütung nicht erfüllt.

## **E. 10**

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich in der Sache um die Bestätigung eines Rückweisungsentscheids und somit wohl um einen Zwischenentscheid. Ein solcher lässt sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG weiterziehen (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).

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