

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00711 vom 13. Juli 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00711

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00711 du 13 juillet 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00711 del 13 luglio 2016

Regeste

Baulinien | Verkehrsbaulinien. Aufgrund der klaren Anweisung im Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts besteht für den Beschwerdeführer nur noch ein geringer Planungsspielraum. Der Rekursentscheid ist daher beschwerdefähig (E. 3). Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung zu Baulinien (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. Soweit Baulinien ein Gebäude tangieren, werden die Grundeigentümer im Fall einer anstehenden Sanierung stets 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. Die Erfahrung zeigt, 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 (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 (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. 11 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 13. Oktober 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). 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 streitbetreffenden Verfügung Nr. 5272 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 G-/E-Strasse im Abschnitt Grenze Zürich bis Grenze Küsnacht verschiedene früher festgesetzte Baulinien. Mit einem Abstand von 3,50 m bzw. 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.

E. 5.3

Vorliegend kommen unterschiedliche Fallkonstellationen zur Anwendung: - Das westlich an die G-Strasse angrenzende Grundstück Kat.-Nr. 02 der Beschwerdegegner 1–3 ist mit dem Wohngebäude Vers.-Nr. 05 überbaut. Dieses wird durch die neue, um rund 1 m nach Westen verschobene Baulinie erstmals angeschnitten und damit baulinienwidrig. - Auf dem nordöstlich an die E-Strasse stossenden Grundstück Kat.-Nr. 04 des Beschwerdegegners 4 steht das Wohnhaus Vers.-Nr. 09. Die neue Baulinie verläuft in einer Tiefe von 1,30 m durch dieses Gebäude und macht dieses ebenso baulinienwidrig. - Beim Grundstück Kat.-Nr. 06 des Beschwerdegegners 5 verläuft die neue Baulinie gleich wie die bisherige aus dem Jahr 1919 und schneidet das Wohnhaus nicht an.

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. 02 und 06 betreffe, sei – entsprechend dem Grundsatzentscheid VB.2013.00394 vom 3. April 2014 (im Folgenden: Fall Wallisellen) – ein solches Interesse grundsätzlich anzunehmen. Allerdings habe sich das Verwaltungsgericht im Entscheid VB.2012.00798 vom 8. Mai 2013, E. 4.3.2, kritisch zu einer Baulinienrevision ohne konkretes Strassenprojekt geäußert. 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 E-Strasse mit dem Grundstück Kat.-Nr. 04. Offenbar plane der Beschwerdeführer, entlang von trottoirlosen Abschnitten bei Staatsstrassen Baulinien einzig deswegen auf 8 m Tiefe zurückzusetzen, weil er zusätzliche Trottoirs 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.-Nr. 04 sowie allgemein im bergseits trottoirlosen Abschnitt vom Zwischenweg bis zur Grenze zu Küsnacht von bereits 6 m auf 8 m. 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. 06 des Beschwerdegegners 5 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 Grundstücken im fraglichen Abschnitt (so bei Kat.-Nrn. ...) Bausubstanz anschneide. Dies treffe auch für die Grundstücke Kat.-Nrn. 02 und 04 der Beschwerdegegner 1–3 bzw. 4 zu. 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 Bestandesschutzes 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. 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. 5272 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 zu berücksichtigenden VSS-Normen. Die Massnahme "Tempo 30" vermöge ein Trottoir nicht zu ersetzen. Bei der E-Strasse handle es sich um eine mit rund 7'000 Fahrzeugbewegungen pro Tag stark befahrene regionale Verbindungsstrasse. Auf der Hangseite der E-Strasse fehle auf einer Strecke von 200 m (ab Zwischenweg bis zum Grundstück Kat.-Nr. X10 in Küsnacht) und somit auch bei Kat.-Nr. 04 des Beschwerdegegners 4 ein Trottoir. Aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens und der schlechten Sichtverhältnisse bestehe ein

öffentliches Interesse an der Erstellung eines beidseitigen Trottoirs; 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, so dürften die Anforderungen nicht überspannt werden. Vorliegend seien sowohl der Verlauf des Trottoirs als auch dessen Breite klar; Alternativen gebe es nicht. Mit dem vom Bundesgericht im Urteil 1C_105/2014 vom 12. August 2014 verwendeten Begriff des "planerischen Nachweises" sei entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts nicht ein solcher der Richtplanung gemeint, sondern eine plausible Schätzung des Raum- bzw. Platzbedarfs. Sodann sei die Baulinie auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 06 und 02 verhältnismässig. Wenn das Baurekursgericht eine Baulinie auf Kat.-Nr. 06 zwar für zulässig erachte, 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 benachbarten Grundstücke auf der gleichen Strassenseite, nicht aber jene auf der gegenüberliegenden Seite berücksichtigt werden dürfen. Im fraglichen Bereich der G-/E-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 könne nicht angenommen werden, dass die Eigentümer die Durchsetzung dieses Planungsziels dauerhaft vereitelten. Schliesslich sei die neue Baulinie für die Grundeigentümer zumutbar; beim Grundstück Kat.-Nr. 06 decke sich deren Verlauf weitgehend mit der bisherigen Linie, und bei Kat.-Nr. 02 werde einzig der Gebäudevorsprung angeschnitten. Der Beschwerdegegner 4 bringt vor, dass das Baurekursgericht zu Recht in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Praxis eine wenigstens in den Grundzügen fassbare Planung eines bergseitigen Trottoirs vermisst habe. Dazu komme, dass die schon vorhandenen Baulinien diesem Zweck genügen. Weil eine Planung fehle, sei auch das Sicherheitsbedürfnis gering. Die Direktion habe ortsbauliche Aspekte nicht berücksichtigt; die allfällige Erstellung eines bergseitigen Trottoirs dürfe sich nicht allein auf generelle Konzepte stützen, sondern bedürfe einer umfassenden, alle konkreten Umstände berücksichtigenden Planung. Der Beschwerdegegner 5 betont, dass eine Revision der Baulinie auf seinem Grundstück angesichts des schon erstellten Trottoirs unnötig sei. Die mitbeteiligte Gemeinde Zollikon hält in ihrer Stellungnahme dafür, dass in einem gewachsenen Ortsbild eine "Vereinheitlichung" von Baulinienabständen weder Anlass noch Ziel einer Revision sein könne. Vielmehr müsse jeder Strassenzug individuell analysiert werden. Die Durchsetzung von einheitlichen Vorgartentiefen sei nicht sachgerecht. Der Beschwerdeführer verschweige, dass der bergseitige Trottoirbau zwischen

der Einmündung der D-Strasse in die E-Strasse und der Ortsgrenze zu Küsnacht längst etappiert und im Gang sei. Die bestehende Baulinie genüge hierzu vollkommen. Die neue Baulinie habe also keine landsichernde Funktion, sondern diene einzig der Durchsetzung einer einheitlichen Vorgartentiefe. Weil die Grundstücke fast ausnahmslos überbaut und die Gebäude an der aufgehobenen alten Baulinie ständen, sei der Versuch, sie zurückzudrängen, zum Scheitern verurteilt. Die Aktion "Totalrevision aller Baulinien an Staatsstrassen" sei nicht einmal eine "Phantomplanung", sondern überhaupt keine Planung.

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, woran die Vorbringen des Beschwerdeführers zu einem zweiten Trottoir nichts ändern würden.

E. 8.2

Die Anordnung in Ziffer I der umstrittenen Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion, wonach "an der G-/E-Strasse, Abschnitt Grenze Zürich bis Grenze Küsnacht ... Verkehrsbau- und Niveaulinien 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 aufzuerlegen. 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 auch mit der angefochtenen Verfügung Nr. 5272 vom 18. September 2014 umgesetzt; im Unterschied zum Parallelverfahren VB.2015.00619 ist allerdings nur ein kleines Teilstück bei der Verzweigung G-/O-Strasse betroffen, das bereits über ein Trottoir verfügt. 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. Soweit Baulinien ein Gebäude tangieren, werden die Grundeigentümer im Fall einer anstehenden Sanierung jedoch stets 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) 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 4 eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen. Mit Bezug auf den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner 5 und die Mitbeteiligte 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.