

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00693 vom 29. August 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00693

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00693 du 29 août 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00693 del 29 agosto 2019

Regeste

Baulinien | Baulinien. [Revision der kommunalen Baulinien im Zusammenhang mit dem nationalen Projekt "Einhausung Schwamendingen".] Die Auslegung der §§ 96 ff. PBG ergibt, dass Verkehrsbaulinien auch den Zweck verfolgen können, Raum zu sichern, um Werkleitungen ohne übermässigen Aufwand erstellen und verlegen zu können (E. 3). Der in der Vereinbarung vom 4. Dezember 2014 vorgezeichnete Weg zur Begründung eines Durchleitungsrechts für die Werkleitungen der Stadt Zürich entfaltet lediglich zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund als Vertragsparteien rechtliche Wirkungen. Die Vereinbarung kann jedoch für den Beschwerdegegner 1 keine rechtliche Bindung in dem Sinn begründen, dass er verpflichtet wäre, ausschliesslich auf dem Verhandlungsweg die Sicherung der städtischen Werkleitungen zu realisieren. Der Beschwerdegegner 1 kann vielmehr unabhängig von den Vereinbarungen zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund auf hoheitlichem Weg zur Sicherung der städtischen Werkleitungen eine Verkehrsbaulinie festsetzen. Der Anlass resp. das öffentliche Interesse an einer solchen Sicherung ist ausreichend ausgewiesen und begründet (E. 4.3). Mit Rücksicht auf die Eigentumsbeschränkungen, zu denen die Linienfestsetzung führt, wird verlangt, dass konkrete Vorstellungen für die künftige Anlage jedenfalls im Sinn eines generellen Projekts vorliegen. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung muss untersucht werden, ob es Varianten gibt, die zu weniger schwerwiegenden Eingriffen führen würden. Allerdings kann bei der Festsetzung der Baulinie keine detaillierte Prüfung sämtlicher Ausführungsvarianten verlangt werden; es genügt vielmehr, wenn prima facie keine wesentlich vorteilhafteren Varianten ersichtlich sind (E. 5.2). Die streitbetroffene Baulinie stellt eine verhältnismässige Beschränkung des Eigentums der Beschwerdeführerin dar. Namentlich wäre die von dieser vorgeschlagene alternative Baulinie nicht geeignet, den Raum für die drei projektierten Werkleitungen zu sichern (E. 5.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2017.00693 Urteil der 3. Kammer vom 29. August 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichter André Moser, Ersatzrichterin Patricia Egli, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A AG, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen 1. Gemeinderat Zürich, vertreten durch den Stadtrat, 2. Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Verkehr, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Baulinien, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat Zürich setzte mit Beschluss vom 1. Juni 2016 die Baulinien entlang der Saatlen-, Schörli-, Tulpen-, Ueberland- und Wallisellenstrasse entsprechend der Vorlage des Stadtrats Zürich, Baulinienplan Nr. 2015-10, neu fest. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich

genehmigte die Revision mit Verfügung Nr. 6017 vom 22. August 2016. Die Entscheide wurden im Amtsblatt vom 9. September 2016 publiziert. II. Die A AG gelangte am 10. Oktober 2016 mit Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den Anträgen, der Beschluss des Gemeinderats Zürich vom 1. Juni 2016 und die Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 22. August 2016 in Bezug auf die Festsetzung der Baulinie seien im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 01 an der Tulpenstrasse 02 in Zürich aufzuheben und die Sache im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat resp. den gemäss dem angefochtenen Beschluss dazu bevollmächtigten Stadtrat zur neuen Entscheidung zurückzuweisen. Dabei sei die Baulinie vertikal auf den oberirdischen Raum zu beschränken. Eventualiter sei die Baulinie vertikal auf den oberirdischen Raum und unterirdisch auf eine Breite von 2 m ab der Grundstücksgrenze gemäss dem beiliegenden Servitutsplan vom 1. Juli 2014 zu beschränken; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gegenpartei. Nach Durchführung des Schriftenwechsels wurde das Verfahren am 5. Januar 2017 sistiert, da die Parteien Vergleichsgespräche führten. Nach Scheitern der Vergleichsverhandlungen wurde das Verfahren am 25. Juli 2017 wiederaufgenommen. Mit Entscheid vom 15. September 2017 wies das Baurekursgericht den Rekurs ab. III. Dagegen erhob die A AG am 19. Oktober 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragt, der Entscheid des Baurekursgerichts und mit ihm der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 1. Juni 2016 sowie die Genehmigungsverfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 22. August 2016 in Bezug auf die Festsetzung der Baulinie im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 01 an der Tulpenstrasse 02 in Zürich seien aufzuheben und die Sache im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat resp. den gemäss dem angefochtenen Beschluss dazu bevollmächtigten Stadtrat zur neuen Entscheidung zurückzuweisen. Dabei sei die Baulinie vertikal auf den oberirdischen Raum zu beschränken. Eventualiter sei die Baulinie vertikal auf den oberirdischen Raum und unterirdisch auf eine Breite von 3 m ab dem vom Bund projektierten Tramzugang resp. der neuen Grundstücksgrenze zu beschränken; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zulasten der Beschwerdegegner. Das Baurekursgericht beantragte am 30. Oktober 2017 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Ebenso beantragte die Volkswirtschaftsdirektion am 31. Oktober 2017 die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf ihre Stellungnahme vor dem Baurekursgericht sowie die Ausführungen des Baurekursgerichts im angefochtenen Entscheid. In der Beschwerdeantwort vom 20. November 2017 beantragte der vom Gemeinderat der Stadt Zürich dazu bevollmächtigte Stadtrat die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin. Am 15. Januar 2018 reichte die Beschwerdeführerin nach gewährten Fristerstreckungen die Replik ein, wobei sie an ihren Anträgen und der Begründung der Beschwerdeschrift festhielt. Der Stadtrat verwies mit Eingabe vom 30. Januar 2018 auf seine Beschwerdeantwort und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Als Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 01, welches südwestlich an die Tulpenstrasse angrenzt, ist die Beschwerdeführerin gestützt auf § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Beschwerde legitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Revision der kommunalen Baulinien steht im Zusammenhang mit dem nationalen Projekt "Einhausung

Schwamendingen". Dieses Projekt sieht zwischen dem Autobahnkreuz Aubrugg und dem Schöneichtunnel auf einer Länge von 940 m die Umhüllung der Autobahn A1 unter Einbezug der entlang der Autobahn verlaufenden Ueberlandstrasse vor. Die Baulinienvorlage gemäss dem Baulinienplan Nr. 2015-10 bezweckt die Anpassung der kommunalen Verkehrsbaulinien an verschiedene bauliche Änderungen im Bereich der umliegenden kommunalen Strassen. An der Tulpenstrasse hat das Nationalstrassenprojekt "Einhausung Schwamendingen" zur Folge, dass die bestehenden städtischen Werkleitungen verlegt und der Zugang zum Tramtunnel bzw. zur Fuss-/Velounterführung am Ende der Strasse neu erstellt werden müssen. Der bisherige schmale Treppenzugang soll durch eine breite Rampe mit einer parallel dazu verlaufenden Treppe ersetzt werden. Die bisherige Baulinie verläuft im Bereich des geplanten Rampenbauwerks und verliert damit ihren Sinn. Zwecks Sicherung der neuen Bauten und der neu verlegten städtischen Werkleitungen soll sie, leicht abgewinkelt zur Tulpenstrasse nach Nordosten, in das Grundstück der Beschwerdeführerin hinein verschoben werden.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sämtliche über den verfolgten Zweck der Verkehrsbaulinie hinausgehenden Wirkungen seien unverhältnismässig und stellen einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Aus der Gesetzessystematik und dem Wortlaut des Gesetzes ergebe sich, dass Verkehrsbaulinien nicht den Zweck hätten, die Verlegung von Werkleitungen zu ermöglichen. Vorliegend sei die Verkehrsbaulinie allein städtebaulicher Natur und habe somit einzig eine oberirdische Sicherungsfunktion. Die Verkehrsbaulinie dürfe betreffend Werkleitungen keine unterirdische Sicherungsfunktion haben. Daher sei die Baulinie vertikal auf den oberirdischen Raum zu beschränken.

E. 3.2

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen abzustellen (BGE 144 III 29 E. 4.4.1; BGE 143 II 268 E. 4.3.1; BGE 141 II 436 E. 4.1). Im Rahmen der teleologischen Auslegung kann ein Rückschluss von den gesetzgeberischen Mitteln und den einzelnen gesetzlichen Anordnungen auf den Zweck einer Bestimmung erfolgen. Der Zweck darf insbesondere nicht isoliert bestimmt werden, sondern ist im Gesamtzusammenhang des Gesetzes zu eruieren (Ernst Kramer, Juristische Methodenlehre, 5. A., Bern 2016, 162 f.). Der Normzweck lässt sich daher nicht aus sich selbst begründen, sondern ergibt sich letztlich wiederum aus grammatikalischen, historischen und systematischen Gesichtspunkten (BGE 124 III 321 E. 2).

E. 3.3

Der Zweck von Baulinien wird vorerst allgemein im Wortlaut von § 96 Abs. 1 PBG umschrieben und besteht darin, die Bebauung zu begrenzen. Beispielhaft wird angeführt, dass Baulinien insbesondere der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen sowie der baulichen Gestaltung dienen (vgl. auch Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 219 ff.). Der im Wortlaut von § 96 Abs. 1 PBG umschriebene allgemeine Zweck von Baulinien ist extensiv formuliert und umfasst keine Differenzierung zwischen verschiedenen Arten von

Baulinien oder Beschränkungen auf oberirdische oder unterirdische Zwecksetzungen. Aufgrund des Wortlautes der Bestimmung ist daher davon auszugehen, dass alle Baulinien – unabhängig von ihrer Art – der allgemeinen Zwecksetzung in § 96 Abs. 1 PBG dienen und dabei sowohl oberirdische als auch unterirdische Funktionen haben können. In § 96 Abs. 2 PBG werden sodann drei Arten von Baulinien unterschieden, die im Baulinienplan unter Angabe ihres konkreten Zwecks verschieden darzustellen sind: Verkehrsbaulinien für Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen, gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen (lit. a); Baulinien für Betriebsanlagen zu Verkehrsbauten, wie Parkhäuser, Grossparkieranlagen, Unterhalts-, Überwachungs- und Versorgungsdienste, sowie für Fluss- und Bachkorrekturen (lit. b); und Baulinien für Versorgungsleitungen und für Anschlussgleise (lit. c). Die Umschreibungen in § 96 Abs. 2 PBG bestimmen die Art der Baulinie, jedoch lässt sich dem Wortlaut des Absatzes nicht explizit entnehmen, ob damit auch eine abschliessende Festsetzung ihres jeweiligen Zwecks normiert wird. Die Aufzählung der verschiedenen Anlagen und Flächen in § 96 Abs. 2 lit. a PBG, die mit Verkehrsbaulinien gesichert werden können, legt zwar eine abschliessende Bestimmung ihres Zwecks nahe (vgl. VGr, 25. Oktober 2018, VB.2018.00262, E. 4.5). Dies hat jedoch nur insoweit zu gelten, als mittels der weiteren Auslegungselemente nicht zusätzliche Zwecksetzungen bestimmt werden können.

E. 3.4

Dass bei Verkehrsbaulinien die Zwecksetzungen nicht abschliessend in § 96 Abs. 2 lit. a PBG festgelegt werden, ergibt sich bereits aus systematischer Sicht. So normiert § 97 PBG unter der Marginalie "Besondere Zwecke bei Verkehrsbaulinien", dass Verkehrsbaulinien auch Festlegungen über die Pflicht zur geschlossenen Bauweise enthalten können (Abs. 1). Verkehrsbaulinien dürfen ferner ein öffentliches Interesse an der bestimmten Gestaltung von Verkehrsräumen und Plätzen wahrnehmen und näher umschreiben, insbesondere das Bauen auf die Baulinie vorschreiben oder die Fassadenhöhe näher ordnen (§ 97 Abs. 2 PBG). Aus systematischer Sicht ist zudem festzuhalten, dass die in §§ 99–105 PBG verankerten Rechtswirkungen für alle Baulinien – unabhängig von ihrer Art – Gültigkeit haben. Grundsätzlich gilt gemäss § 99 Abs. 1 PBG bei allen Baulinien ein Bauverbot, sodass innerhalb der Baulinien nur Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen, die dem Zweck der Baulinien nicht widersprechen. Gemäss § 99 Abs. 2 PBG kann indessen der Baulinienplan die Wirkung der Baulinien auf bestimmte Vertikalbereiche beschränken. Falls keine solche Beschränkung im Baulinienplan festgelegt wurde, ist e contrario davon auszugehen, dass die Baulinien uneingeschränkte Wirkung im Vertikalbereich haben und somit sowohl über- als auch unterirdische Wirkungen haben können. Zudem ist aus systematischer Sicht zu beachten, dass alle Baulinien ein Leitungsbaurecht im Sinn von § 105 Abs. 1 PBG zur Folge haben. Leitungen samt den zugehörigen Bauwerken gehören daher gemäss expliziter gesetzlicher Anordnung zu den Bauten und Anlagen, die im Verkehrsbaulinienbereich erstellt werden dürfen. Daraus ist jedoch auch zu folgern, dass das Gesetz Leitungen samt den zugehörigen Bauwerken den zweckkonformen Bauten und Anlagen im Sinn von § 99 Abs. 1 PBG gleichstellt. Die systematische Auslegung unter Einbezug von §§ 97, 99 und 105 PBG ergibt somit, dass Verkehrsbaulinien neben § 96 Abs. 2 lit. a PBG zusätzliche Zwecksetzungen zukommen können.

E. 3.5

Nichts Gegenteiliges ergibt sich aus der historischen Auslegung der Bestimmung. Insbesondere wird durch die Konsultation der Materialien klar, dass auch Verkehrsbaulinien eine unterirdische Sicherungsfunktion zukommen soll. Im Antrag des zürcherischen Regierungsrats vom 5. Dezember 1973 an den Kantonsrat zu einem Gesetz über die Neuordnung des Planungs- und Baurechtes wird die allgemeine Zwecksetzung der Baulinien betont, indem darauf hingewiesen wird, dass die Baulinie ihrem Zweck nach "ein Institut zur Sicherung des Raumes für Anlagen des Verkehrs und der Versorgung" (ABl 1973, 1843 f.) sei, die sich nicht auf abgeschlossene Parzellen beschränken würden. In den Erläuterungen des Regierungsrates wird zudem betont, dass der Zweck der Baulinien nicht unabhängig von ihren Rechtswirkungen zu bestimmen ist: "Die Aufgabe der Baulinien drückt sich am deutlichsten in ihren Rechtswirkungen aus" (ABl 1973, 1844). Damit wird bestätigt, dass aus den Rechtswirkungen durchaus Rückschlüsse auf die Zielsetzung und Funktion der Baulinien gezogen werden können. In Bezug auf das im geltenden Recht in § 99 PBG verankerte Bauverbot wird weiter ausgeführt, dass die Wirkung einer Baulinie auf bestimmte Vertikalbereiche beschränkt werden könne. Diese Vorschrift "ermöglicht rein unterirdisch wirksame Baulinien und auch solche, deren Wirkung erst ab einer bestimmten Höhe eintritt oder nur bis zu einer bestimmten Höhe reicht" (ABl 1973, 1844). Der Regierungsrat schlug entsprechend bewusst eine Lösung vor, mit der allen Arten von Baulinien unterirdische und oberirdische Sicherungsfunktionen zukommen können. In der Beratung des Kantonsrats wird auf die durch die Gesetzesvorlage erweiterte Bedeutung der Baulinien hingewiesen, in Bezug auf die Zwecksetzung jedoch keinerlei Differenzierungen gemacht: "Alle Baulinienarten erfüllen die Funktion der Landsicherung und des Landerwerbs" (Prot. KR 1971-1975, 9257).

E. 3.6

Aus der vorstehenden Auslegung ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, dass Verkehrsbaulinien auch den Zweck verfolgen können, Raum zu sichern, um Werkleitungen ohne übermässigen Aufwand erstellen und verlegen zu können (vgl. auch VGr, 6. Mai 2009, VB.2008.00596, E. 4.2; BEZ 1986 Nr. 44, E. 7; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 1032).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht in einer Eventualbegründung des Hauptantrags unter Hinweis auf ihre Vereinbarung mit dem Bund über eine dauernde und vorübergehende Landabtretung vom 8. Oktober 2014/21. Oktober 2014 [recte: 4. Dezember 2014] weiter geltend, der Bund beabsichtige, innerhalb des festgesetzten Baulinienbereichs ein "Durchleitungsrecht Werkleitungen z.G. der Stadt Zürich" zu enteignen. Ein solches Durchleitungsrecht sei zwischen dem ASTRA, der Stadt Zürich und der Beschwerdeführerin unter Leitung des ASTRA auszuhandeln. Der Beschwerdegegner habe daher zur Begründung des Durchleitungsrechts den in der Vereinbarung vorgezeichneten Weg zu verfolgen. Mit Blick auf das Nationalstrassenprojekt sei es letztlich der Bund, welcher dem Beschwerdegegner das Durchleitungsrecht verschaffen müsse. Für die Sicherung der Verlegung der städtischen Werkleitungen mittels einer kommunalen Baulinie bestehe daher überhaupt kein Anlass.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin hat mit dem Bund, vertreten durch das ASTRA, am 4. Dezember 2014 eine Vereinbarung über eine dauernde und vorübergehende Landabtretung

geschlossen. In Ziffer 4 der genannten Vereinbarung wird darauf hingewiesen, dass das Durchleitungsrecht für die Werkleitungen der Stadt Zürich nicht Bestandteil der Vereinbarung sei und ausserhalb derselben geregelt werde. Die genaue Lage des Durchleitungsrechts unter grösstmöglicher Schonung des belasteten Grundstücks, die Frage einer späteren Verlegung sowie die Kosten- und Entschädigungsfragen etc. müssten mit der Stadt Zürich noch definiert werden. Die entsprechende Vereinbarung werde zwischen dem ASTRA, der Stadt Zürich und der Beschwerdeführerin unter der Leitung des ASTRA ausgehandelt. Könnten sich die Parteien nicht einigen, so entscheide das UVEK auf dem Weg einer vom ASTRA zu beantragenden ergänzenden Projektfestsetzung und würden strittige Entschädigungsfragen an die Eidgenössische Schätzungskommission überwiesen.

E. 4.3

Der in der Vereinbarung vom 4. Dezember 2014 vorgezeichnete Weg zur Begründung eines Durchleitungsrechts für die Werkleitungen der Stadt Zürich entfaltet lediglich zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund als Vertragsparteien rechtliche Wirkungen. Die Vereinbarung kann jedoch für den Beschwerdegegner 1 keine rechtliche Bindung in dem Sinn begründen, als dass er verpflichtet wäre, ausschliesslich auf dem Verhandlungsweg die Sicherung der städtischen Werkleitungen zu realisieren. Der Beschwerdegegner 1 kann vielmehr unabhängig von den Vereinbarungen zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund vom 4. Dezember 2014 auf hoheitlichem Weg zur Sicherung der städtischen Werkleitungen eine Verkehrsbaulinie festsetzen (§ 108 Abs. 1 PBG; VGr, 20. September 2006, VB.2006.00059, E. 3). Der Anlass resp. das öffentliche Interesse an einer solchen Sicherung ist ausreichend ausgewiesen und begründet. In der Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat vom 9. September 2015 wird erläutert, dass die Revision der kommunalen Baulinien im Zusammenhang mit dem nationalen Projekt "Einhausung Schwamendingen" und dem Gestaltungsplan "Ueberlandpark" erfolge. Mit der Integration der Ueberlandstrasse in das Einhausungsbauwerk und deren Sicherung durch die Nationalstrassenbaulinien könnten die kommunalen Baulinien in diesem Abschnitt aufgehoben werden, und die kommunalen Baulinien der angrenzenden Saatlen-, Schörli-, Tulpen- und Wallisellenstrasse würden in Abstimmung mit dem Gestaltungsplan "Ueberlandpark" abgeändert bzw. neu festgesetzt. Diese Baulinien dienten einerseits der langfristigen Raumsicherung, insbesondere für Vorgärten und Werkleitungen, andererseits definierten sie die Bebauungsgrenze für die zukünftigen Überbauungen. Der Gemeinderat hat gestützt auf diese Weisung des Stadtrats mit Beschluss Nr. 1954 vom 1. Juni 2016 die Baulinien der Saatlen-, Schörli-, Tulpen-, Ueberland- und Wallisellenstrasse gemäss Vorlage des Stadtrates, Baulinienplan Nr. 2015-10 abgeändert, gelöscht und neu festgesetzt. Mit Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 22. August 2016 erfolgte sodann die uneingeschränkte Genehmigung der vom Gemeinderat beschlossenen Baulinien (Ziff. I des Dispositivs der Verfügung vom 22. August 2016), wobei in den Erläuterungen nochmals auf den Zweck der langfristigen Raumsicherung für Vorgärten, Werkleitungen sowie der Begrenzung der Bebauung hingewiesen wurde. Das öffentliche Interesse an der Festsetzung der strittigen Verkehrsbaulinie ist daher ausgewiesen und ausreichend dargelegt, erläutert und begründet. Daran vermag die Vereinbarung des Bundes mit der Beschwerdeführerin vom 4. Dezember 2014 nichts zu ändern.

E. 4.4

Die Vorinstanz ist daher zu Recht davon ausgegangen, dass den Beschwerdegegnern die hoheitliche Festsetzung einer Verkehrsbaulinie zwecks Sicherung der städtischen

Werkleitungen gestützt auf § 96 ff. PBG auch im Lichte der Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund vom 4. Dezember 2014 freistehe. Der Eventualbegründung des Hauptantrags der Beschwerdeführerin kann daher nicht gefolgt werden.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin beantragt eventualiter, der unterirdische Baulinienbereich sei auf eine Breite von 3 m ab dem vom Bund projektierten Tramzugang resp. der neuen Grundstücksgrenze zu beschränken. Eine breitere Baulinie für Versorgungsleitungen wäre unnötig und würde einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit darstellen.

E. 5.2

Die dargelegten Rechtswirkungen gemäss §§ 99 ff. PBG haben zur Folge, dass die Festsetzung von Baulinien einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer darstellt. 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). Dabei sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Baulinien nicht erst zu ziehen, wenn die zu sichernde Anlage 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, 9. November 2015, 1C_100/2015, E. 3; 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 die künftige Anlage jedenfalls im Sinn eines generellen Projekts vorliegen (BGE 129 II 276 E. 3.4; BGE 118 Ia 372 E. 4a mit Hinweis; BGr, 4. Mai 2004, 1A.104/2003/1P.530/2003, E. 2.3). 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 bei der Festsetzung der Baulinie keine detaillierte Prüfung sämtlicher Ausführungsvarianten verlangt werden; es genügt vielmehr, wenn prima facie keine wesentlich vorteilhafteren Varianten ersichtlich sind (BGr, 9. November 2015, 1C_100/2015, E. 3; 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. 5.3

Unbestritten ist, dass § 96 PBG eine genügende gesetzliche Grundlage für den vorliegenden Eigentumseingriff darstellt. In E. 4.3 wurde zudem das öffentliche Interesse an der Festlegung der Baulinie dargelegt. Zu prüfen bleibt, ob die geplante Baulinie auch eine verhältnismässige Eigentumseinschränkung darstellt.

E. 5.3.1

Aufgrund des nationalen Projekts "Einhausung Schwamendingen" und in Abstimmung mit dem Gestaltungsplan "Ueberlandpark" ist an der Tulpenstrasse die Neuverlegung städtischer Werkleitungen sowie die Neuerstellung des Zugangs zum Tramtunnel bzw. zur Fuss- und Velounterführung durch eine breite Rampe mit einer parallel dazu verlaufenden Treppe vorgesehen. Gemäss der in den Akten liegenden Projektierung des Bundes sollen drei Werkleitungen unterirdisch praktisch parallel zum neuen Rampenbauwerk in gerader

Linie verlaufen. Dabei handelt es sich um einen Regenwasserkanal mit Nenndurchmesser (DN) 300 mm sowie zwei Wasserleitungen (DN 200 mm und DN 400 mm). Damit liegen konkrete Vorstellungen für die künftige Führung der städtischen Werkleitungen im Sinn eines generellen Projekts vor. Die Beschwerdegegner können zur Sicherung dieses Projekts Baulinien festlegen und müssen insbesondere nicht auf weitere von der Beschwerdeführerin in Aussicht gestellte Verhandlungen mit dem Bund warten. Zur Sicherung des vorliegenden Projekts ist die von den Beschwerdegegnern festgesetzte Baulinie, die in einem Abstand von 3,2 m zu den geplanten drei Werkleitungen verläuft, sicherlich geeignet.

E. 5.3.2

In Bezug auf die Notwendigkeit der strittigen Baulinie ist zudem zu prüfen, ob es eine weniger schwerwiegende Massnahme gibt, mit welcher die verfolgten öffentlichen Interessen realisiert werden können. Dabei genügt es, wenn bei einer Grobprüfung keine wesentlich vorteilhafteren Varianten ersichtlich sind. Die von der Beschwerdeführerin eventualiter beantragte Festlegung des unterirdischen Baulinienbereichs auf eine Breite von 3 m ab dem vom Bund projektierten Tramzugang resp. der neuen Grundstücksgrenze stellt sicherlich in dem Sinn eine mildere Massnahme dar, als ihr Grundeigentum weniger beansprucht würde und damit eine von ihr geplante Tiefgaragenrampe realisierbar wäre. Fraglich ist jedoch, ob die von der Beschwerdeführerin beantragte alternative Baulinie eine gleich geeignete Massnahme zur Sicherung der vom Bund projektierten Führung der Werkleitungen darstellt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Grundstücksgrenze mit der Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund vom 4. Dezember 2017 neu festgesetzt wurde und gemäss dem in den Akten liegenden Plan einen Knick aufweist. Würde die Baulinie in einem Abstand von 3 m von dieser Grundstücksgrenze festgesetzt, so ist mit dem Beschwerdegegner 1 davon auszugehen, dass nicht mehr alle drei Werkleitungen in ihrer gesamten Länge vollumfänglich in den Baulinienbereich zu liegen kämen. Damit wäre die alternative Baulinie jedoch nicht geeignet, den Raum für die drei projektierten Werkleitungen zu sichern. Es liegt daher keine wesentlich vorteilhaftere Variante zu der von den Beschwerdegegnern festgesetzten Baulinie vor. Damit kann offenbleiben, ob aufgrund des Grundwasserspiegels die alternative Baulinienführung technisch realisierbar wäre. Vorliegend kann entsprechend auch von der Einholung eines Gutachtens zu dieser Frage abgesehen werden.

E. 5.3.3

Die streitbetroffene Baulinie erweist sich weiter auch als zumutbar. Die Baulinie schneidet das Grundstück der Beschwerdeführerin lediglich wenige Meter an, ohne jedoch bestehende Anlagen zu tangieren, womit es sich nicht um einen schwerwiegenden Eingriff in das Eigentum handelt. Die Beschwerdeführerin wird dadurch zwar in ihren zukünftigen Baumöglichkeiten eingeschränkt. In Bezug auf die geplante Erstellung einer Tiefgaragenrampe gilt es jedoch festzuhalten, dass diese Nutzung – wie die Nutzung von Parkplätzen – ein privates, primär finanzielles Interesse darstellt (vgl. VGr, 6. September 2018, VB.2018.00151, E. 6.4.3.3). Dieses vermag das doch erhebliche öffentliche Interesse der Sicherstellung der projektierten Führung der städtischen Werkleitungen nicht zu überwiegen, zumal die Baulinie mit den jetzigen Ausmassen nicht überdimensioniert erscheint.

E. 5.4

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die streitbetroffene Baulinie eine verhältnismässige Beschränkung des Eigentums der Beschwerdeführerin darstellt. Der Eventualantrag ist daher abzuweisen.

E. 6

Der angefochtene Entscheid erweist sich als rechtskonform. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 7

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihr angesichts ihres Unterliegens nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner 1 ersuchte ebenfalls um Ausrichtung einer Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht indes gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG in der Regel – und so auch hier – kein Anspruch auf eine Parteientschädigung zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufweisen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1 Abs. 2; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 51). Auch die Zusprechung einer Entschädigung gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. b VRG rechtfertigt sich vorliegend nicht, weil die Begehren nicht als offensichtlich unbegründet bzw. mutwillig erscheinen (vgl. Plüss, § 17 N. 60). Folglich ist auch den Beschwerdegegnern keine Parteientschädigung zuzusprechen, soweit sie eine solche überhaupt verlangt haben.

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