

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00151 vom 6. September 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-09-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00151

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00151 du 6 septembre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00151 del 6 settembre 2018

Regeste

Baulinien | Verkehrsbaulinien. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung zu Baulinien (E. 3). Das Baurekursgericht durfte sich zu Recht bei der Beurteilung der örtlichen Verhältnisse Zurückhaltung auferlegen und das den Gemeindebehörden bei der Planung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen berücksichtigen (E. 4). Die Festsetzung von Baulinien stellt einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer dar, weshalb sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie verhältnismässig sein muss (E. 6.1). Öffentliches Interesse an der Sicherung eines Fuss- und Fahrradwegs mittels einer Baulinie (E. 6.3). Die von den Beschwerdeführenden vorgeschlagene Alternativvariante stellt gegenüber der strittigen Passage einen Umweg für eine Vielzahl der mittels dieser Passage erreichbaren Ziele dar. Selbst wenn der Umweg streckenmässig für die meisten Personen zumutbar wäre, erscheint es aber wahrscheinlich, dass die Passanten und Fahrradfahrer auch bei Realisierung der Alternativvariante dennoch die strittige Passage benutzen würden, da diese kürzer ist und sie diese Passage bereits bisher genutzt haben. Die Alternativvariante stellt demnach keine gleich geeignete Massnahme dar (E. 6.4.2). Der Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführenden ist auch zumutbar (E. 6.4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00151 Urteil der 3. Kammer vom 6. September 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Bürgin. In Sachen 1.1 A, 1.2 B, 2. C, alle vertreten durch RA D, Beschwerdeführende, gegen 1. Gemeinderat der Stadt X, 2. Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Baulinien, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat der Stadt X beantragte dem Gemeinderat X am 7. Februar 2017 die Festsetzung der Verkehrsbaulinien "E- bis F-Strasse". Die Baulinien sollen das Land für die Erstellung einer Fussgänger- und Fahrradverbindung zwischen der E- und der F-Strasse sichern. Dadurch soll eine Querverbindung von der mit diversen Läden gesäumten G-Strasse zum H-Weg geschaffen werden. Die geplante Querverbindung ist Teil des städtebaulichen Konzepts "I", welches das Geviert F-Strasse, J-Strasse, K-Strasse und L-Strasse umfasst. Mit Beschluss vom 10. April 2017 wurde der Antrag vom Gemeinderat angenommen und wurden die Baulinien neu festgesetzt. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich genehmigte die Neufestsetzung mit Verfügung vom 26. Juni 2017. Hiergegen erhoben B und A sowie C am 11. August 2017 Rekurs beim Baurekursgericht und beantragten die Aufhebung der Entscheide des Gemeinderates X vom 10. April 2017 sowie der Volkswirtschaftsdirektion

vom 26. Juni 2017. Eventualiter sei die Baulinie auf die bestehende Privatstrasseneinmündung zwischen den Liegenschaften Kat.-Nrn. 01 und 02 zu verlegen. Subeventualiter sei die Baulinie auf eine solche für einen Fussweg zu dimensionieren. Mit Entscheid vom 7. Februar 2018 wies das Baurekursgericht den Rekurs ab, auferlegte B und A sowie C die Kosten des Verfahrens von Fr. 5'650.- und verweigerte ihnen eine Umtriebsentschädigung. II. Mit Beschwerde vom 12. März 2018 beantragten B und A sowie C dem Verwaltungsgericht, dass in Aufhebung des angefochtenen Urteils die Entscheide des Gemeinderates X vom 10. April 2017 und der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion vom 26. Juni 2017 betreffend Baulinienfestsetzung E- bis F-Strasse aufzuheben seien. Eventuell mit der Anweisung, die Variante bei der Strasseneinmündung E-Strasse/F-Strasse zwischen den Liegenschaften Kat.■Nrn. 01 und 02 erneut zu prüfen. Eventualiter sei die Baulinie auf eine solche für einen Fussweg zu redimensionieren. Es sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen – auch für das vorangehende Rekursverfahren – zulasten der Beschwerdegegner. Das Baurekursgericht beantragte am 4. April 2018 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 9. April 2018 nahm die Stadt X zur Beschwerde Stellung und beantragte den Rekurs [recte: die Beschwerde] unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführenden vollumfänglich abzuweisen. Die Volkswirtschaftsdirektion reichte am 17. April 2018 eine Stellungnahme ein. B und A sowie C replizierten am 2. Mai 2018 und hielten an den in der Beschwerde gestellten Anträgen fest. 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) zur Behandlung der gegen den Entscheid des Baurekursgerichts erhobenen Beschwerde zuständig. Da sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Die Beschwerdeführenden beantragen, einen Augenschein durchzuführen. Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im Ermessen der anordnenden Behörde. Ein solcher wäre dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar wären und anzunehmen wäre, die Parteien vermöchten aufgrund ihrer Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (VGr, 21. Dezember 2011, VB.2011.00608, E. 2.2; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 79). Ein Augenschein wurde bereits von der Vorinstanz angeordnet und durchgeführt. Aufgrund der Tatsache, dass gestützt auf den von der Vorinstanz protokollierten sowie mittels Fotos dokumentierten Augenschein und mittels der weiteren eingereichten Akten der rechtserhebliche Sachverhalt hinreichend ersichtlich ist, kann auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden. 2. 2.1 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) fliesst unter anderem das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die (Rechtsmittel-)Behörde ihre Vorbringen tatsächlich hört, prüft und in ihrem Entscheid berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandeln, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist genüge getan, wenn sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten

lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. VGr, 17. Januar 2018, VB.2017.00097, E. 7.2 mit weiteren Hinweisen). Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur; die Verletzung des Gehörsanspruchs führt daher grundsätzlich unabhängig von den Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Von einer Rückweisung ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren sind (BGE 137 I 195, E. 2.2, 2.3.2).

2.2 2.2.1 Die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz habe sich nicht zur Fahrradbaulinie geäußert und dadurch ihre Begründungspflicht und das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden verletzt.

2.2.2 Die Vorinstanz hielt in Erwägung 5.1 fest, dass nach Art. 3 Abs. 3 lit. c des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) Radwege in Siedlungsgebieten geschaffen und erhalten werden sollen und dass sich daraus zwar keine eigentliche Planungspflicht für die Gemeinden und Kantone ergebe, die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden jedoch beauftragt würden, im Rahmen der Planung bestehende Radwege zu erhalten und neue zu schaffen. Weiter führte die Vorinstanz aus, der Wegzweck spiele sowohl hinsichtlich des Veloverkehrsaufkommens als auch bei der Routenwahl eine grosse Rolle. In der Regel würden Velofahrende bei gleichem Ziel auch die gleichen Strassen befahren, die sie als Fussgänger, als Fahrzeuglenker oder als Benutzer von öffentlichen Verkehrsmitteln verwenden würden, soweit sich nicht attraktivere Netzverbindungen ergeben würden. Zudem sollten auch Ziele innerhalb der Quartiere mit dem Fahrrad möglichst direkt erreichbar sein. Neben den eigentlichen Routen gelte es deshalb, Quartiere grundsätzlich für den Veloverkehr durchlässig und befahrbar zu machen; dies sei insbesondere in Entwicklungsgebieten wichtig. In Erwägung 5.2 wird sodann festgehalten, dass ebenso (wie für den Fussweg) ein öffentliches Interesse an der Erstellung eines Radwegnetzes mit ausreichender Dichte in der Stadt X bestehe. Im Anschluss daran spezifizierte die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der streitbetroffenen Passage sowohl für den Fuss- als auch den Radweg. Mit diesen Ausführungen ist die Vorinstanz bezüglich des öffentlichen Interesses an der Sicherstellung eines Fahrradwegs mittels Baulinien ihrer Begründungspflicht nachgekommen.

2.2.3 Bezüglich der Verhältnismässigkeit der Sicherstellung eines Fahrradwegs mittels Baulinien hielt die Vorinstanz zur Geeignetheit fest, dass Baulinien zur Sicherung eines Fusswegs und einer Veloroute grundsätzlich geeignet seien. Betreffend die Zumutbarkeit des Eingriffs in die Eigentumsgarantie unterschied die Vorinstanz nicht zwischen Fuss- und Veloweg, weshalb davon ausgegangen werden kann und muss, dass sich ihre Ausführungen auf beide Baulinien beziehen. Beim Kriterium der Erforderlichkeit äusserte sich die Vorinstanz in Erwägung 5.3 mit Verweis auf Erwägung 5.2 dahingehend, dass auf der Höhe der strittigen Passage ein Fussgängerstreifen existiere, welcher ein sicheres Queren der stark befahrenen Strasse gewährleiste. Demgegenüber würden die genannten Alternativen Umwege von bis zu 70 m bedeuten, und es würden somit zusätzliche Distanzen zurückgelegt werden müssen, um zum gesicherten Fussgängerübergang zu gelangen. Es sei notorisch, dass Passanten selbst kleinere Umwege nicht hinnehmen und Strassen wenige Meter neben Zebrastreifen queren würden. Diese Argumente betreffen jedoch lediglich die Baulinien für

den Fussweg. Einzig die Feststellung, dass die genannten Alternativen Umwege von bis zu 70 m bedeuten würden und dass die strittige Passage bereits heute schon in beide Richtungen von Fussgängern und Velofahrern rege benutzt werde, ist auch als Begründung des Erforderlichkeitskriteriums für die Fahrradwegbaulinien zu verstehen. Diese Begründung ist knapp, doch vorliegend noch als genügend zu erachten, damit sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. Die Vorinstanz ist somit ihrer Begründungspflicht hinsichtlich aller entscheiderelevanten Punkte zum Fahrradweg genügend nachgekommen, weshalb das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt ist.

E. 3.1

Kraft § 96 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) begrenzen Baulinien die Bebauung und dienen insbesondere der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen sowie der baulichen Gestaltung. Verkehrsbaulinien dienen der Sicherung von Strassen, Wegen, Plätzen 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 des 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 oder 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.194/2003 sowie 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 – 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. 3.2

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

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden rügen unter Berufung auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2013 (VB.2013.00468) die Einschränkung der gerichtlichen Kognition der Vorinstanz aufgrund der Gemeindeautonomie, indem sich das Baurekursgericht bei der Überprüfung des Entscheids keine umfassende Prüfungsbefugnis eingeräumt habe. Die Vorinstanz begründete dies damit, dass bei der Überprüfung von planerischem Ermessen einer Gemeinde es sich, unbesehen seiner grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (§ 20 Abs. 1 VRG), aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV) und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung (KV) abgeleiteten Planungsautonomie, Zurückhaltung aufzuerlegen habe.

E. 4.2

Gemäss § 20 Abs. 1 VRG überprüft das Baurekursgericht als Rekursinstanz alle Mängel, insbesondere auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der (planerischen) Anordnungen (lit. c). Folglich kommt ihm von Gesetzes wegen umfassende Kognition zu, womit Art. 33 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) Nachachtung verschafft wird, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine Rechtsmittelinstanz verlangt. Eine derartige Überprüfung schliesst nicht aus, dass sich die Rechtsmittelinstanz Zurückhaltung auferlegt, soweit über die Zweckmässigkeit kommunaler Planungsmassnahmen zu befinden ist (Art. 2 Abs. 3 RPG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf die Rechtsmittelbehörde damit nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren (BGr, 22. April 2015, 1C_428/2014, E. 2.2; 6. Januar 2015, 1C_130/2014, E. 2.2; vgl. auch BGr, 5. Mai 2014, 1C_629/2013, E. 7.1). Indessen ist ein Einschreiten der Rekursinstanz nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich diese als unangemessen oder rechtswidrig erweist (BGr, 22. April 2015, 1C_428/2014, E. 2.2; 26. September 2005, 1P.270/2005, E. 2.2; 28. Oktober 2003, 1P.464/2003, E. 3.2; 23. Dezember 2002, 1P.465/2002, E. 3.2). Die umschriebene Überprüfungsbefugnis des Baurekursgerichts steht nicht im Widerspruch zur mit Urteil VB.2013.00468 des Verwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2013 geänderten Praxis betreffend die baurekursgerichtliche Kognition in Fragen der Einordnung im Sinn von § 238 Abs. 1 PBG, die auch bei planerischen Anordnungen zu berücksichtigen ist (vgl. VGr, 10. Juli 2014, VB.2013.00320/00321/00828/VB.2014.00101, E. 3). Vielmehr wird diese Rechtsprechung dahingehend präzisiert, dass der vorinstanzliche Prüfungsrahmen abgesteckt wird: Das Baurekursgericht hat den angefochtenen Entscheid nach wie vor unter gebührender Berücksichtigung der Erwägungen bzw. Entscheidungsgründe der ortskundigen Planungsbehörde zu prüfen (vgl. VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232/00248, E. 4.3.1; 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2.4; 10. Juli 2014, VB.2013.00320/00321/00828/VB.2014.00101, E. 3). Es bleibt ihm jedoch versagt, anstelle der kommunalen planerischen Anordnung eine gleichermassen vertretbare Lösung zu setzen. Damit wird zwischen der Gemeindeautonomie und dem verfassungsmässigen Anspruch auf Ausschöpfung der Überprüfungsbefugnis im Sinn eines möglichst schonenden Ausgleichs der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen praktische Konkordanz hergestellt, wobei auch dem Interesse an einem effektiven

Rechtsschutz Beachtung geschenkt wird (Art. 77 Abs. 1 KV; vgl. VGr, 4. Dezember 2014, VB.2014.00124, E. 4.3; 10. Juli 2014, VB.2013.00320/00321/00828/VB.2014.00101, E. 3; 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2.4, unter anderem mit Hinweis auf Benjamin Schindler, Die Gemeindeautonomie als Hindernis für einen wirksamen Rechtsschutz, in: Markus Rüssli/Julia Hänni/Reto Häggi Furrer [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich etc. 2012, S. 145 ff.).

E. 4.3

Dass sich die Vorinstanz insbesondere dann Zurückhaltung auferlegte, wo es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankam, und das den Gemeindebehörden bei der Planung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen berücksichtigte, ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 20 N. 77 ff.).

E. 5

Die Beschwerdeführenden bringen vor, gemäss Buchstabe B. Festsetzungsgrundsätze, E. 4 des Regierungsratsbeschlusses Nr. 39 vom 13. Januar 2010 betreffend Baulinienrevision (RRB Nr. 39/2010) würden in Kernzonen grundsätzlich keine Baulinien mehr festgesetzt. Der Regierungsratsbeschluss beinhaltet ein Konzept für die Revision der (kantonalen) Baulinien von Staatsstrassen (vgl. Ziff. I RRB Nr. 39/2010), äussert sich jedoch nicht zu Gemeindestrassen. Aus diesem Konzept kann daher nichts für den vorliegenden Fall, bei dem es sich nicht um eine Staatsstrasse handelt, abgeleitet werden.

E. 6.1

Die Festsetzung von Baulinien stellt einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer dar. Einschränkungen der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 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, 13. Juli 2016, VB.2015.00711, E. 6.2).

E. 6.2

Unbestritten ist, dass § 96 PBG eine genügende gesetzliche Grundlage für den vorliegenden Eigentumseingriff durch die geplanten Baulinien darstellt.

E. 6.3

Fuss- und Fahrradwege finden auf Bundesebene an diversen Stellen Erwähnung. Gemäss Art. 88 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest. Er kann zudem Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung solcher Netze unterstützen und koordinieren (Abs. 2). Für Fahrradwege kommt am 23. September 2018 der Bundesbeschluss vom 13. März 2018 über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege zur Abstimmung (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70548.html>, besucht am 24. August 2018). Der Bund soll damit die Möglichkeit erhalten, Grundsätze für Velowegnetze festzulegen sowie Massnahmen der Kantone, Gemeinden und weiterer Akteure zu unterstützen und zu koordinieren. Bereits jetzt sieht das Raumplanungsgesetz vor, dass insbesondere Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG). Da Strassen üblicherweise zuerst nach den Bedürfnissen des Motorfahrzeugverkehrs ausgelegt werden, muss die Raumplanung mit ihren Mitteln die Anlage eines attraktiven Alternativnetzes für Radfahrer und

Fussgänger bewusst fördern (Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 3 N. 57). Ein genügend dichtes Fusswegnetz mit direkten Fusswegen, diagonalen Verbindungen und einer Maschenweite von max. 100 m wird im Schlussbericht Schweiz des Forschungsprojekts PROMPT (New means to PROMote Pedestrian Traffic in cities/Neue Massnahmen zur Förderung des Fussverkehrs in Städten) empfohlen. Sodann gewinnt das Velo zunehmend an Bedeutung, im Verhältnis zum gesamten Verkehrswachstum. Ein dichtes Velowegnetz kann helfen, die immer schwerer werdenden Unfälle zu vermeiden und die wachsende Mobilität besser zu bewältigen (vgl. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/velo-vorlage/wachsende-bedeutung-des-velos.html>; <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-71409.html>, beide zuletzt besucht am 30. Juli 2018). So ist grundsätzlich ein öffentliches Interesse an einem dichten Fuss- und Fahrradwegnetz und der Schaffung von durchgehenden Querverbindungen zu bejahen. Bereits im kommunalen Verkehrsplan vom 7. April 1984 war ein Fussweg von der K-Strasse zur F-Strasse geplant worden. Durch die streitgegenständlichen Baulinien würde das letzte Teilstück eines Fuss- und Fahrradwegs zwischen der G-Strasse, in der sich ein Shoppingcenter, mehrere Modegeschäfte, Lebensmittelläden, die M-Bank und die Post befinden, und der F-Strasse, wo die Stadtverwaltung, das Fundbüro, die Stadtpolizei, diverse Geschäfte, die N-Bank sowie die O-Bank liegen und jeden Freitag der Wochenmarkt stattfindet, gesichert und geschlossen werden können. Mittels einer Verbindung dieser beiden Strassen könnten Fussgänger und Fahrradfahrer ihre diversen Erledigungen und Einkäufe einfacher und schneller verbinden, ohne einen Umweg entlang der grossen Verkehrsstrassen J-Strasse oder L-Strasse gehen respektive fahren zu müssen (vgl. VGr, 22. August 2013, VB.2012.00784, E. 5.2.2). Die autofreie Querverbindung wäre nicht nur ruhiger und schöner, sondern insbesondere für Kinder und ältere oder gehbehinderte Menschen sicherer und kürzer. Zudem würde der Stadtkern für Fussgänger und Radfahrer dadurch attraktiver werden. Demgemäss besteht ein öffentliches Interesse an einer Fuss- und Fahrradweg-Querverbindung G-Strasse/F-Strasse als direkte Fortsetzung des bestehenden Wegs und der damit einhergehenden Sicherung mittels einer Baulinie.

E. 6.4

Zu prüfen bleibt somit, ob die geplanten Baulinien einen verhältnismässigen Eigentumseingriff darstellen, um das geplante Ziel – Sicherstellung einer durchgängigen Verbindung zwischen der G- und der F-Strasse für Fussgänger und Fahrradfahrer – zu erreichen. Die Verhältnismässigkeit der geplanten Baulinien setzt voraus, dass sie zur Erreichung ihres Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar sind (vgl. BGr, 1. Juni 2011, 1C_120/2011, E. 3.4).

E. 6.4.1

Die vorliegend strittigen Baulinien sind geeignet, einen unüberbaubaren Streifen zur späteren Errichtung eines Fuss- und Fahrradwegs zwischen der G-Strasse und der F-Strasse sicherzustellen.

E. 6.4.2.1

Gibt es mehrere gleich geeignete Massnahmen, mit welchen der verfolgte Zweck erreicht werden kann, ist eine Massnahme aber in ihren Eingriffswirkungen milder bzw. weniger

schwer, so verlangt das Element der Erforderlichkeit, dass auf schwerer wiegende Massnahmen verzichtet wird. Der Eingriff darf also im konkreten Fall in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Beziehung nicht über das, was unerlässlich ist, hinausgehen (Rainer Schweizer, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2014, Art. 36 N. 39 mit Hinweisen).

E. 6.4.2.2

Die Beschwerdeführenden rügen, dass mit der Variante einer Verbindung zwischen den Liegenschaften Kat.-Nrn. 01 und 02 eine ebenso geeignete, aber in ihren Eingriffswirkungen mildere Alternative bestünde, welcher aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips der Vorzug zu geben wäre. Die Vorinstanz führte an, die von den Beschwerdeführenden vorgebrachte Alternative vermöge unter verkehrssicherheitsrechtlichen Aspekten nicht zu überzeugen. Der Augenschein habe gezeigt, dass die strittige Passage in beide Richtungen schon heute von Fussgängern und Velofahrern rege benutzt werde. Auf der Höhe der strittigen Passage existiere ein Fussgängerstreifen, welcher ein sicheres Queren der stark befahrenen F-Strasse gewährleiste. Demgegenüber würden die genannten Alternativen Umwege von bis zu 70 m bedeuten und müssten somit zusätzliche Distanzen zurückgelegt werden, um zum gesicherten Fussgängerübergang zu gelangen. Es sei notorisch, dass Passanten selbst kleinere Umwege nicht hinnehmen und Strassen wenige Meter neben Zebrastreifen überquerten. Eine Verlegung des bestehenden Fussgängerstreifens falle gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen der kommunalen Vorinstanz ausser Betracht. Die Beschwerdeführenden machen geltend, gemäss Art. 49 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 und Art. 47 Abs. 1 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 gelte innerhalb von 50 m seitlich zum Fussgängerstreifen eine absolute Benützungspflicht. Die Fussgänger würden sich also strafbar machen, wenn sie, wie von den Vorinstanzen befürchtet, die F-Strasse unmittelbar auf Höhe des Mündungsbereichs E-Strasse/F-Strasse queren würden. Diese Normen aus dem Strassenverkehrsrecht belegten ausserdem, dass der Bundesgesetzgeber Umwege von 50 m im Hinblick auf die Zebrastreifen für zumutbar halte. Weiter sei es schlicht und einfach so, dass im vorliegenden Fall ein effektiver Anreiz zur illegalen Strassenquerung gar nicht bestünde, zumal es auf Höhe des Mündungsbereichs E-Strasse auf der anderen Strassenseite keine Fortsetzung gebe. Der Fussgänger, welcher die befürchtete illegale Strassenquerung durchführte, habe also gar nichts davon, er müsse dann einfach auf der anderen Strassenseite das Trottoir in Nord-Süd-Richtung benutzen.

E. 6.4.2.3

Wenn, wie von den Beschwerdegegnern vorgebracht, das hauptsächliche Ziel der Passanten, welche die neue Querverbindung benutzen würden, tatsächlich das Stadthaus sowie freitags der auf dem Platz des Stadthauses stattfindende Markt wäre, so ist nicht ersichtlich, weshalb die Fussgänger bei der von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Alternativvariante Mündungsbereich E-Strasse/F-Strasse bereits dort ungesichert die Strasse queren sollten. Denn die Fussgänger haben – wie Abb. 3 der Beschwerdeschrift zeigt – die Möglichkeit, das Trottoir bis zum Fussgängerstreifen auf der Höhe von Haus F-Strasse 10 zu benutzen und dort mittels des Fussgängerstreifens die Strasse zu überqueren, ohne dass sie dadurch einen Umweg erleiden würden, spielt es doch keine Rolle, auf welcher Strassenseite die Strecke zurückgelegt wird. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb Fussgänger, welche zum Stadthaus oder dem Markt gelangen

möchten, nicht diese sichere Variante wählen und die Strasse ungesichert queren sollten. In der anderen Richtung besteht auf der Höhe der F-Strasse 2 ein weiterer Fussgängerstreifen, welcher eine sichere Querung der Strasse in Richtung der mit weiteren Geschäften gesäumten P-Strasse, ohne einen Umweg gehen zu müssen, ermöglicht (vgl. Stadtplan X). Die Alternativvariante bietet dagegen keinen gesicherten Übergang ohne Umweg zu den zwischen diesen beiden Fussgängerstreifen auf der gegenüberliegenden Strassenseite der F-Strasse liegenden Gebäuden, wie etwa zur O-Bank. Trotzdem kann nicht gesagt werden, dass die Alternativvariante aus verkehrssicherheitsrechtlichen Aspekten überhaupt nicht in Betracht kommt. Fraglich ist jedoch, ob die strittige Passage zur Erreichung des öffentlichen Interesses geeigneter erscheint als die von den Beschwerdeführenden vorgeschlagene Alternativvariante bzw. ob die (mildere) Alternativvariante überhaupt eine gleich geeignete Massnahme darstellt (vgl. E. 6.4.2.1). Die streitgegenständliche Passage liegt in direkter Linie zur G-Strasse und stellt als gerade und direkte Verbindung die schnellstmögliche und kürzeste Verbindung zur F-Strasse dar. Mittels dieser Verbindung können Passanten und Radfahrer ohne Umwege sämtliche Gebäude nördlich und südlich der F-Strasse direkt erreichen. Bei der von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Alternativvariante Mündungsbereich E-Strasse/F-Strasse dagegen müsste für sämtliche Geschäfte und Einrichtungen in Richtung J-Strasse ein Umweg in Kauf genommen werden, indem zuerst ein Stück auf der E-Strasse in Richtung L-Strasse/P-Strasse zurückgelegt werden müsste, um dann anschliessend dieselbe Strecke auf der F-Strasse wieder zurück in Richtung J-Strasse zu gehen. Lediglich für diejenigen Gebäude, welche sich auf derselben Strassenseite der Alternativvariante befinden, und für dasjenige Gebäude, welches sich direkt vis-à-vis des Fussgängerstreifens befindet, müsste bei korrekter Querung der Strasse kein Umweg im Vergleich zur streitgegenständlichen Passage in Kauf genommen werden. Selbst wenn der Umweg streckenmässig für die meisten Personen zumutbar wäre, scheint es wahrscheinlich, dass diejenigen Passanten, welche ein Gebäude oder einen Ort in Richtung J-Strasse aufsuchen wollen, auch bei Realisierung der Alternativvariante dennoch die streitige Passage benützen würden, da diese kürzer ist und sie diese Passage bereits bisher genutzt haben. Die Alternativvariante Mündungsbereich E-Strasse/F-Strasse ist daher zur Erreichung einer direkten Verbindung zwischen der G-Strasse und der F-Strasse nicht in gleicher Weise geeignet wie die strittige Passage, weshalb diese auch die Voraussetzung der Erforderlichkeit erfüllt.

E. 6.4.3.1

Schliesslich muss der Eingriff in die Eigentumsgarantie zumutbar sein. Das gesteckte Ziel muss in einem vernünftigen Verhältnis zu dem zu seiner Erlangung notwendigen Eingriff in die Eigentumsgarantie stehen. Dazu müssen namentlich die Interessen des Gemeinwesens am Eingriff gegen die entgegenstehenden spezifischen Interessen der in der Eigentumsgarantie Betroffenen abgewogen werden (Schweizer, Art. 36 N. 40).

E. 6.4.3.2

Die Vorinstanz begründete die Zumutbarkeit des Eingriffs damit, dass die privaten Interessen vorliegend nicht schwerwiegend seien. Es würden weder die bestehenden Bauten von der neuen Baulinienziehung abgeschnitten, noch werde bei einem allfälligen Abbruch und Neubau eine wirtschaftlich und planerisch sinnvolle Neuüberbauung verunmöglicht. So schränke der Umstand, dass die Bauten nicht mehr unmittelbar an die Grundstücksgrenze gestellt werden könnten (vgl. Art. 48 in Verbindung mit Art. 13 der Bau- und Zonenordnung vom 1. April 1999 der Stadt X), die baulichen Aussichten nur unbedeutend

ein. Gemäss den unbestritten gebliebenen Berechnungen der Vorinstanz entspreche die heutige Nutzungsdichte beim Grundstück Kat.-Nr. 03 einer Baumassenziffer von rund 2,4 und beim Grundstück Kat.-Nr. 04 einer solchen von ca. 2,3. Eine optimale Nutzung und Bebaubarkeit bliebe somit auch bei einer Baulinienfestsetzung gewährleistet. Abgesehen davon sei die monierte fehlende Überbaumöglichkeit durch eine geschlossene Überbauung in Bezug auf das Grundstück Kat.-Nr. 04 stark zu relativieren, da es sich beim darauf befindlichen Wohn- und Geschäftsgebäude um ein potentiell Schutzobjekt handle, das nicht ohne Weiteres abgebrochen werden dürfe. Das Gebäude sei im Inventar der schützenswerten Bauten von kommunaler Bedeutung verzeichnet, wobei der Situations- und Eigenwert auf einer Skala von 1 bis 6 immerhin mit 5 (=gut/bedeutend) bemessen werde. Auch die von den Beschwerdeführenden mit Bezug auf die aufzuhebenden zwei Abstellplätze angeführten Interessen seien primär finanzieller Natur und vermöchten die gewichtigen Interessen an einer direkten Wegverbindung nicht zu überwiegen. Die Beschwerdeführenden rügen, die Argumente, mit denen die Vorinstanz die Eingriffe in die Eigentümerstellung als "nicht schwerwiegend" begründe, seien dem Enteignungsrecht entnommen. Soweit von einer Entschädigungspflicht des Gemeinwesens in Bezug auf die Parkfelder auszugehen sei, könne die dadurch entstehende Belastung des Gemeinwesens (die Rede sei von hohen 5-stelligen Beträgen) ebenfalls nicht als Bagatelle abgetan werden. Es sei stossend, dass sie Land an die Allgemeinheit abgeben sollten, aber nicht wie die Grundeigentümer im anliegenden Gestaltungsplanperimeter von den erweiterten Nutzungsmöglichkeiten profitieren könnten.

E. 6.4.3.3

Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht substantiiert dargelegt, inwiefern die von der Vorinstanz ins Feld geführten Argumente für die Verhältnismässigkeit lediglich bei einer Enteignung und nicht auch bei der vorliegend zu prüfenden Frage, ob der Eingriff in die Eigentumsgarantie rechtmässig ist, vorgebracht werden können. Auch der Einwand der Beschwerdeführenden, dass sie der Allgemeinheit Land zur Verfügung stellen müssten, ohne gleichzeitig von den Vorteilen der Gestaltungsplanvorschriften profitieren zu können, vermag nicht zu überzeugen. So sind die Beschwerdeführenden nicht Teil des Gestaltungsplanperimeters und haben auch nicht geltend gemacht, dass sie in diesen hätten aufgenommen werden müssen. Die Interessen der Beschwerdeführenden liegen in der weiteren uneingeschränkten Nutzung ihres Grundstückes, insbesondere der weiteren Nutzung ihrer (noch nicht bewilligten) Parkplätze sowie einer allfälligen späteren grösseren baulichen Ausnutzung ihres Grundstückes. Die Interessen der Beschwerdegegner (und damit einhergehend das öffentliche Interesse, vgl. E. 6.3) liegen hingegen in der Sicherung einer direkten Fussgänger- und Fahrradverbindung zwischen der G-Strasse und der F-Strasse und damit auch einer weiteren Aufwertung und Zunahme der Attraktivität des Kerns von X durch eine direkte Querverbindung zu bedeutenden Gemeindestrassen. Was die bauliche Nutzungsmöglichkeit betrifft, bewegt sich die zulässige Baumasse gemäss eigenen Angaben der Beschwerdeführenden im Bereich von ca. 2,5 und ist damit, wenn auch nicht im Vergleich zum Gestaltungsplanperimeter, als nicht gering anzusehen. Weiter tangieren die Baulinien die schon bestehenden Gebäude nicht. Die Beschwerdeführenden werden durch die Baulinien zwar in ihren zukünftigen Baumöglichkeiten eingeschränkt. Eine weitgehend optimale Nutzung und Bebaubarkeit bleibt aber gewährleistet. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass eine geschlossene Bauweise mit Tunnellösung gewählt werden könnte. Dadurch wäre die zukünftige mögliche Ausnutzung der Liegenschaft der Beschwerdeführenden immerhin

kaum eingeschränkt, auch wenn betreffend das Grundstück Kat.-Nr. 04 unklar ist, ob überhaupt eine geschlossene Bauweise je durchgeführt werden könnte, da das sich darauf befindliche Wohn- und Geschäftsgebäude als Schutzobjekt eingestuft werden könnte. Was das Interesse der Beschwerdeführenden am Erhalt ihrer (nicht bewilligten) Parkplätze betrifft, ist einzuräumen, dass es wohl praktisch und sehr angenehm ist, direkt neben dem Gebäude eigene Parkplätze zu besitzen, und dass diese in X auch einen gewissen Wert aufweisen mögen. Nichtsdestotrotz vermag dieses private und primär finanzielle Interesse das doch erhebliche öffentliche Interesse der Sicherstellung eines sicheren, schnellen und direkten Fuss- und Fahrradwegs von der G-Strasse in die F-Strasse nicht zu überwiegen. Demzufolge überwiegen die öffentlichen Interessen diejenigen der Beschwerdeführenden, weshalb die Baulinien und der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführenden zumutbar und verhältnismässig sind.

E. 6.4.4

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die geplanten Baulinien einen verhältnismässigen Eigentumseingriff darstellen, um das geplante Ziel – Sicherstellung einer durchgängigen Verbindung zwischen der G- und der F-Strasse für Fussgänger und Fahrradfahrer – zu erreichen, weil sie zur Erreichung des Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar sind.

E. 7

Die Beschwerde ist demgemäss abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung je zu einem Drittel aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 14 VRG). Bei diesem Verfahrensausgang stehen ihnen keine Parteientschädigungen zu. Die Beschwerdegegnerin hat keine Parteientschädigung beantragt.

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