

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

3. Abteilung



VB.2017.00693

Dieses Urteil ist rechtskräftig.

Zürich, 14. NOV. 2019

Kanzlei des Verwaltungsgerichts

Urteil

der 3. Kammer

vom 29. August 2019

Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Ersatzrichterin Patricia Egli, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz.

In Sachen

emwe immobilien ag,
Ringstrasse 28a, 8057 Zürich,
vertreten durch lic. iur. Gregor Meisser,
Rechtsanwalt, Meisser & Haller Rechtsanwälte,
Lavaterstrasse 53, 8002 Zürich,

Beschwerdeführerin,

gegen

1. **Gemeinderat Zürich,**
vertreten durch den Stadtrat,
Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich,
2. **Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich,**
Amt für Verkehr,
Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,

Beschwerdegegnerschaft,

betreffend Baulinien,

VB.2017.00693

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 emwe immobilien 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. SW6046 an der Tulpenstrasse 1 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 emwe immobilien 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. SW6046 an der Tulpenstrasse 1 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. SW6046, 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.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sämtliche über den verfolgten Zweck der Verkehrsbaulinie hinausgehenden Wirkungen seien unverhältnismässig und stellten 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.

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).

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.

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 syste-

matische Auslegung unter Einbezug von §§ 97, 99 und 105 PBG ergibt somit, dass Verkehrsbaulinien neben § 96 Abs. 2 lit. a PBG zusätzliche Zwecksetzungen zukommen können.

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" (ABI 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" (ABI 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" (ABI 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).

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).

4.

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.

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.

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.

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.

5.

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.

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.).

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.

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.

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.

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.

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

6.

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

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.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 4'500.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 270.-- Zustellkosten,
Fr. 4'770.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen.

5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) das Baurekursgericht;
 - c) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende:

Der Gerichtsschreiber:

R. Badmer

C. Bily



Versandt: 16. SEP. 2019

Auszug aus dem Beschlussprotokoll 121. Ratssitzung vom 2. November 2016

**2365. 2016/349
(Weisung 2015/297 vom 09.09.2015)
Tiefbauamt, Baulinienvorlage «Einhausung Schwamendingen», Festsetzung,
Rekurs gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 01.06.2016, Vernehmlassung
an das Baurekursgericht des Kantons Zürich**

Gegen den Entscheid des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 01.06.2016 (GRB Nr. 1954) wurde beim Baurekursgericht des Kantons Zürich ein Rekurs eingereicht. Mit der Präsidialverfügung (R1S.2016.05113) vom 12.10.2016 setzt das Baurekursgericht des Kantons Zürich dem Gemeinderat Zürich eine Frist bis zum 13.11.2016, um zuhanden des Baurekursgerichts eine Vernehmlassung einzureichen.

Den Mitgliedern des Büros des Gemeinderats, dem Präsidium der SK SID/V sowie den Fraktionspräsidien sind folgende Unterlagen zugestellt worden:

- Rekurschrift vom 10.10.2016
- Präsidialverfügung des Baurekursgerichts des Kantons Zürich (R1S.2016.05113) vom 12.10.2016

Referent zur Vorstellung der Vorlage: Präsident Roger Bartholdi (SVP)

Das Büro beantragt dem Gemeinderat:

Auf eine Vernehmlassung an das Baurekursgericht des Kantons Zürich durch den Gemeinderat wird verzichtet (Art. 51 Abs. 5 GO). Der Stadtrat oder nach Massgabe von Art. 28 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wird eingeladen, das Verfahren vor dem Baurekursgericht des Kantons Zürich zu führen, unter Mitteilung der eingereichten Rechtsschriften an das Büro, die Fraktionspräsidien und an die SK SID/V.

Zustimmung: Präsident Roger Bartholdi (SVP), Referent; 1. Vizepräsident Dr. Peter Küng (SP), 2. Vizepräsident Martin Bürki (FDP), Ezgi Akyol (AL), Duri Beer (SP), Martin Götzl (SVP), Dr. Davy Graf (SP), Markus Hungerbühler (CVP), Albert Leiser (FDP), Karin Meier-Bohrer (Grüne), Mark Richli (SP), Karin Rykart Sutter (Grüne), Matthias Wiesmann (GLP)

Der Rat stimmt dem Antrag des Büros mit 118 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

2 / 2

Damit ist beschlossen:

Auf eine Vernehmlassung an das Baurekursgericht des Kantons Zürich durch den Gemeinderat wird verzichtet (Art. 51 Abs. 5 GO). Der Stadtrat oder nach Massgabe von Art. 28 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wird eingeladen, das Verfahren vor dem Baurekursgericht des Kantons Zürich zu führen, unter Mitteilung der eingereichten Rechtsschriften an das Büro, die Fraktionspräsidien und an die SK SID/V.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat



Kontakt: Martina Ott, Abteilungsleiterin, Neumühlequai 10, 8090 Zürich
Telefon +41 (0) 43 259 56 33, www.afv.zh.ch

B2, Stadt Zürich Revision der Baulinien Projekt „Einhausung Schwamendingen“ Genehmigung

Gemeinde **Zürich, G.-Nr. 1001/15**

Lage - Saatlen-, Schörli-, Tulpen-, Ueberland und Wallisellenstrasse

Massgebende - Beschluss des Gemeinderates Zürich vom 1. Juni 2016

Unterlagen - Weisung des Stadtrates Zürich an den Gemeinderat Zürich vom 9. September 2015
- Verkehrsbaulinienplan 1:1000, Nr. 2015-10 vom 1. Juni 2016

Zuständigkeit Über die vorbehaltlose Genehmigung von kommunalen Bau- und Niveaulinien entscheidet das Amt für Verkehr im Namen der Volkswirtschaftsdirektion (§ 38 Abs. 4 OG RR [LS 172.1] i.V.m. § 20 und Anhang 2 OV VD [LS 172.110.4]).

Sachverhalt

Festsetzungsbeschluss Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat mit Beschluss vom 1. Juni 2016 die Verkehrsbaulinien im Projektperimeter „Einhausung Schwamendingen“ gemäss dem Baulinienplan Nr. 2015-10, vom 1. Juni 2016 abgeändert, gelöscht und neu festgesetzt. Mit Schreiben vom 17. Juni 2016 ersucht das Tiefbauamt der Stadt Zürich um Genehmigung der Vorlage.

Anlass und Zielsetzung der Planung Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilte am 10. Dezember 2015 die Plangenehmigungsverfügung für das Ausführungsprojekt „Einhausung Schwamendingen“. Mit der eingereichten Baulinienvorlage werden die kommunalen Baulinien an der „alten“ Überlandstrasse entlang des Einhausungsbauwerkes aufgehoben und die kommunalen Baulinien der angrenzenden Saatlen-, Schörli-, Tulpen- und Wallisellenstrasse an die neue Gegebenheit angepasst. Durch das nationale Projekt wird die Überlandstrasse in das Einhausungsbauwerk integriert und mit Nationalstrassenbaulinien gesichert. Aus diesem Grund können die kommunalen Baulinien in diesem Abschnitt aufgehoben werden. Die Baufelder und Strassenabstände werden neu durch den mit der Baulinienvorlage koordinierten öffentlichen Gestaltungsplan „Überlandpark“ definiert.

Die kommunalen Baulinien an den Saatlen-, Schörli-, Tulpen- und Wallisellenstrasse dienen der langfristigen Raumsicherung für Vorgärten und Werkleitungen sowie der Begrenzung der Bebauung.



Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

Gemäss Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (AS 101.100) ist für die Aufhebung und Neufestsetzung von Baulinien der Gemeinderat zuständig.

B. Materielle Prüfung

Zusammenfassung der Vorlage Die kommunalen Baulinien der Ueberland-, Saatlen-, Schörli-, Tulpen- und Wallisellenstrasse werden entlang des Einhausungsbauwerkes Schwamendingen gemäss dem Verkehrsbaulinienplan Nr. 2015-10 vom 1. Juni 2016 abgeändert, gelöscht und neu festgesetzt.

Ergebnis der Prüfung Die Baulinienvorlage trägt zur Verwirklichung des nationalen Ausführungsprojektes „Einhausung Schwamendingen“ bei und unterstützt die Erfüllung der raumplanerischen Ziele der Stadt auf diesem Gebiet.

C. Hinweise zur Umsetzung

Keine Hinweise.

D. Ergebnis

Die Vorlage erweist sich als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen. Sie kann somit genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG).

Gemäss § 5 Abs. 3 PBG in Verbindung mit § 108 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentcheid vom Gemeinderat zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen sowie den betroffenen Grundeigentümern schriftlich (ingeschrieben) mitzuteilen.



Im Namen der Volkswirtschaftsdirektion verfügt:

- I. Die mit dem Beschluss Nr. 1954 am 1. Juni 2016 vom Gemeinderat Zürich beschlossene Änderung, Aufhebung und Neufestsetzung von kommunalen Verkehrsbaulinien an der Ueberland-, Saaten-, Schörli-, Tulpen- und Wallisellenstrasse, wird gemäss dem eingereichten Verkehrsbaulinienplan Nr. 2015-10 vom 1. Juni 2016 genehmigt.
- II. Der Stadtrat von Zürich wird eingeladen:
 - Dispositiv I zusammen mit dem Festsetzungsbeschluss samt Rechtsmittelbelehrung gemäss § 5 Abs. 3 PBG in Verbindung mit § 108 Abs. 3 PBG zu veröffentlichen und aufzulegen sowie diese Verfügung den betroffenen Grundeigentümern schriftlich (eingeschrieben) mitzuteilen.
 - nach Rechtskraft des genehmigten Beschlusses die Inkraftsetzung zu veröffentlichen, den betroffenen Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen sowie dem Amt für Verkehr, Bauen an Staatsstrassen, 8090 Zürich, ein Bauliniendossier inkl. Beschluss des Gemeinderates, Beleg der Publikation sowie der Genehmigung mit Rechtskraftbescheinigung zuzustellen.
 - nach Rechtskraft der Vorlage die Nachführung der Verkehrsbaulinien in der amtlichen Vermessung zu veranlassen.
- III. Mitteilung an:
 - Stadtrat von Zürich, Stadtkanzlei, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich (inkl. 2 Baulinienpläne mit Genehmigungsvermerk)
 - Kopie an: Amt für Verkehr, Bauen an Staatsstrassen

Amt für Verkehr

Markus Traber, Amtschef

Auszug aus dem Beschlussprotokoll 103. Ratssitzung vom 1. Juni 2016

1954. 2015/297

Weisung vom 09.09.2015:

Tiefbauamt, Baulinienvorlage «Einhausung Schwamendingen», Festsetzung

Antrag des Stadtrats

1. Die Baulinien der Saatlen-, Schörli-, Tulpen-, Ueberland- und Wallisellenstrasse werden gemäss Vorlage des Stadtrats, Baulinienplan Nr. 2015-10 abgeändert, gelöscht und neu festgesetzt.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen am Baulinienplan Nr. 2015-10 in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Rekursen, im Genehmigungsverfahren oder als Folge einer Änderung am Einhausungsbauwerk als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich zu veröffentlichen.

Referentin zur Vorstellung der Weisung: Marianne Aubert (SP)

Schlussabstimmung über die Dispositivziffern 1–2

Die SK PD/V beantragt Zustimmung zu den Dispositivziffern 1–2.

Zustimmung: Marianne Aubert (SP), Referentin; Präsidentin Simone Brander (SP), Vizepräsident Derek Richter (SVP), Andreas Egli (FDP), Renate Fischer (SP) i. V. von Pascal Lamprecht (SP), Markus Hungerbühler (CVP), Stephan Iten (SVP), Hans Jörg Käppeli (SP), Thomas Kleger (FDP), Marcel Müller (FDP), Christina Schiller (AL), Guido Trevisan (GLP)

Enthaltung: Markus Knauss (Grüne)

Der Rat stimmt dem Antrag der SK PD/V mit 113 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

2 / 2

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

1. Die Baulinien der Saatlen-, Schörli-, Tulpen-, Ueberland- und Wallisellenstrasse werden gemäss Vorlage des Stadtrats, Baulinienplan Nr. 2015-10 abgeändert, gelöscht und neu festgesetzt.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen am Baulinienplan Nr. 2015-10 in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Rekursen, im Genehmigungsverfahren oder als Folge einer Änderung am Einhausungsbauwerk als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich zu veröffentlichen.

Mitteilung an den Stadtrat sowie amtliche Publikation am 8. Juni 2016 gemäss Art. 12 der Gemeindeordnung (Ablauf der Referendumsfrist: 7. Juli 2016)

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat

Punktnummer	Y-Koordinate	X-Koordinate
75700	684664.98	251005.15
75701	684914.85	251132.74
75702	684961.87	251105.70
75703	684950.88	251121.10
75704	684935.32	251149.12
75705	684894.60	251175.22
75706	684865.91	251218.63
75707	684862.73	251233.99
75708	684912.00	251189.70
75709	685009.24	251368.45
75710	685124.87	251326.22
75711	685338.50	251663.98
75712	685330.73	251676.99
75713	685323.13	251658.36
75714	684704.83	251098.54
75715	685060.84	251325.90
75716	685090.96	251290.62
75750	685323.09	251680.43

Legende:
 nichtkürzliche Baulinien
 aufzubehaltende Baulinien
 präjudizierte Baulinien
 Gegenstand einer anderen Vorlage

Tiefbaumobilat + Verkehr 2015-10 / Bad

Verkehrsbaulinien 1 : 1000 Plan Nr. 2015-10

Stadt Zürich Kreis 12, Schwamendingen

Baulinienvorlage Einhausung Schwamendingen

- Saatenstrasse**
zwischen Herbstweg und Lueglandstrasse
- Schörlstrasse**
zwischen Herbstweg und Überlandstrasse
- Tulpenstrasse**
zwischen Nationalstrasse und Tulpenweg
- Überlandstrasse**
zwischen Einfahrt Aubrugg und Schöneichtunnel (entlang Nationalstrasse)
- Wallisellenstrasse**
zwischen Drospitz und Nationalstrasse

Ausschreibung im städtischen und kantonalen Amtsblatt vom:
 Durch Gemeinderat mit Beschluss Nr. festgesetzt vom:

Namens des Gemeinderates
 Die Präsidentin/ Der Sekretärin/ Der Sekretär:

