

4. Mit der angefochtenen Verfügung hat die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich die bis zu 120 Jahre alten Baulinien beidseits der D.-Strasse und – in deren Fortsetzung nach dem D.-Platz – der B.-Strasse auf dem Abschnitt von der Gemeindegrenze bis zur Einmündung der B.-Strasse in die F.-Strasse revidiert. (...) An Stelle der vollumfänglich oder teilweise aufgehobenen Verkehrsbau- und Niveaulinien wurden neue Verkehrsbaulinien mit einem einheitlichen Abstand von grundsätzlich 6 m ab Strassengrenze, teilweise 8 m ab Fahrbahnrand, festgesetzt. Für alle rekurrentischen Liegenschaften bedeutet dies eine Rückversetzung der vormaligen Baulinien in das Grundstück hinein, je unter entsprechender Verkleinerung der baulinienfreien Grundstücksfläche. Mit Ausnahme des noch unbebauten Grundstücks Kat.-Nr. 1 sind alle Grundstücke mit Wohngebäuden überstellt. Die neuen Baulinien schneiden die meisten dieser Gebäude in einer Tiefe von teilweise mehreren Metern an.

5. Die Vorinstanz begründet die Baulinienrevision im Wesentlichen mit dem vom Regierungsrat in RRB Nr. 39/2010 beschlossenen Konzept für die vollständige Überarbeitung der Baulinien an Staatsstrassen. Gemäss diesem Konzept seien sämtliche Verkehrsbaulinien an Staatsstrassen (mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur) nach einheitlichen Kriterien zu überprüfen, aufzuarbeiten und zu bereinigen, um ihre Aufnahme in den neuen Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBK) zu gewährleisten, welchen das am 1. Juli 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über Geoinformation (GeolG) vorsehe (Art. 16 Abs. 3 GeolG i.V.m. Art. 3 lit. b der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen [ÖREBKV]). Angestrebt werde ein vollständiges, zeitgemässes Baulinienwerk, das inskünftig mit vernünftigem Aufwand fortlaufend bewirtschaftet werden könne und für die Betroffenen klar und einfach verständlich sei. In allen Gemeinden sei der Strassenraum nach einheitlichen Kriterien zu sichern. Grundsätzlich werde an ausgebauten Strassen (einschliesslich Trottoir und Radstreifen oder Radweg) eine Baulinie im Abstand von 6 m zur Strasse festgesetzt. Dieses Mass orientiere sich am kantonalrechtlichen Strassenabstand gemäss § 265 PBG und sichere erfahrungsgemäss genügend Raum an einer Staatsstrasse, um die Zwecke und Ziele der Strasseninfrastruktur und der angrenzenden Bebauung zu sichern. Abweichungen vom Grundabstand seien unter gewissen Umständen möglich, vor allem bei rückblickender Aufarbeitung der veralteten Baulinien an ausgebauten

Strassen in bebauten Gebieten mit sehr strassennaher Bebauung, wo den örtlichen Verhältnissen vermehrt Rechnung zu tragen sei.

Im Sinne dieses Konzepts seien auch die Baulinien in der Gemeinde X zu revidieren. Sowohl die D.- als auch die B.-Strasse gälten als ausgebaut. Das Ziel der Baulinienrevision sei hier eine langfristige Sicherung der bestehenden, ausgebauten Strassenanlage einschliesslich eines Vorgartengebiets von 6 m Tiefe. Die Vergrösserung des Vorgartengebiets auf 6 m Tiefe diene der Wohnhygiene und schaffe einen genügenden grünen Streifen. Durch einen grösseren Abstand der Bebauung zur Verkehrsanlage könnten die Belichtung, Belüftung und Besonnung verbessert werden. Selbstredend sei der optimierte Schutz vor Immissionen. In diesen Zielen liege das primäre öffentliche Interesse. (...)

7. Unter Verweis auf den Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2013.00394 vom 3. April 2014 betreffend die als Pilotgemeinde für eine Baulinienrevision an Staatsstrassen fungierende Gemeinde Wallisellen beantragen alle Rekurrierenden den Verzicht auf die Baulinienrevision im Bereich ihrer Grundstücke. Das Anschneiden zahlreicher Gebäude entlang einer als ausgebaut geltenden Staatsstrasse führe innert eines Planungshorizonts von 15 - 20 Jahren nicht zur Erreichung des angestrebten Ziels, weshalb die Baulinienrevision auf eine gemäss VB.2013.00394 vom 3. April 2014 unzulässige Phantomplanung hinauslaufe.

8.1 Bereits an dieser Stelle ist festzuhalten, dass der Entscheid VB.2013.00394 vom 3. April 2014 unstreitig präjudiziell ist. Wie im hier zu beurteilenden Fall ging es um die Rückversetzung von Baulinien hauptsächlich im Dienste der Wohnhygiene entlang einer als ausgebaut geltenden Staatsstrasse ohne konkretes Ausbauprojekt (W.-Strasse in Wallisellen); dies – ebenfalls wie im hier zu beurteilenden Fall – unter Inkaufnahme der Anschneidung zahlreicher Gebäude in einer Tiefe von teilweise mehreren Metern. Gemäss dem Verwaltungsgericht ist eine solche Vorgehensweise grundsätzlich ungeeignet; sie stelle eine reine Phantomplanung dar. Das Bundesgericht ist auf eine von der Vorinstanz im Namen des Kantons Zürich eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den die Baulinienrevision in Wallisellen als ungeeignet qualifizierenden Entscheid des Verwaltungsgerichts nicht eingetreten. Es hielt ausdrücklich fest, dass auch die präjudizielle Bedeutung des Verwaltungsgerichtsentscheids an der mangelnden Beschwerdebefugnis des Kantons Zürich nichts ändere (BGr 1C_311/2015 in ZBI 116/2015 373 f.).

8.2 Gemäss § 96 Abs. 1 PBG können zur Sicherung bestehender sowie geplanter Anlagen und Flächen Baulinien festgesetzt werden. Verkehrsbaulinien dienen der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen, gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen (§ 96 Abs. 2 lit. a PBG). Baulinien sind mit Blick auf die Bedürfnisse beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Anlage festzusetzen (§ 98 PBG). Sie bewirken gemäss § 99 Abs. 1 PBG ein grundsätzliches Verbot von Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Baulinien widersprechen. Baulinienwidrige Bauten und Anlagen im

Baulinienbereich dürfen entsprechend dem bisherigen Verwendungszweck unterhalten oder modernisiert werden. Weitergehende Vorkehren sind nur zu bewilligen, wenn die Baulinie in absehbarer Zeit nicht durchgeführt werden soll und wenn mit sichernden Nebenbestimmungen zur baurechtlichen Bewilligung ausgeschlossen wird, dass das Gemeinwesen bei Durchführung des der Baulinie entsprechenden Werks den Mehrwert zu entschädigen hat (§ 101 Abs. 1 und 2 PBG).

Über diesen Zweck hinaus erfüllen Verkehrsbaulinien auch eine ortsbauliche Funktion. Sie können ein öffentliches Interesse an einer bestimmten Gestaltung von Verkehrsräumen wahrnehmen und näher umschreiben, namentlich indem sie das Bauen auf die Baulinie vorschreiben (§ 97 PBG). Im Übrigen kommt ihnen schon alleine deswegen eine ortsbauliche Funktion zu, weil sie den Abstand zur Strassenanlage (einschliesslich Trottoir etc.) definieren und überdies – anders als beim gesetzlichen Strassenabstand (§ 265 PBG) – mit der Baulinienziehung die Stellung der Fassadenfluchten von einer veränderten Dimensionierung der Strassenanlage nicht mehr beeinflusst werden kann.

Verlaufen Verkehrsbaulinien hinter der Grenze der Strassenanlage, sei es der bestehenden oder der geplanten Anlage, dienen sie damit auch der Schaffung, Erhaltung oder Erweiterung unüberbaubarer Grünstreifen entlang der Strasse (sogenannte Vorgärten). Das mit der Baulinienziehung geltende Bauverbot kann mithin schon aus Gründen der Vorgartensicherung gerechtfertigt sein. Die Vorgärten – deren Ausgestaltung in § 238 Abs. 3 PBG näher geregelt ist – dienen zum einen der Strassenraumgestaltung und haben damit eine ortsbauliche Funktion. Dieser in optimaler Weise nachzukommen setzt einen genügenden und, soweit möglich und zweckmässig, regelmässigen Abstand der Baulinie von der Strassenanlage voraus. Zum andern gewährleisten «Vorgartenbaulinien» den Bewohnern der an der Strasse situierten Gebäude ausreichende Belichtung, Belüftung und Besonnung. Zudem verschaffen sie einen gewissen Schutz vor den Emissionen des Strassenverkehrs. Mithin dienen solche Baulinien auch der Wohnhygiene.

8.3 Die dargelegten Rechtswirkungen gemäss §§ 99 ff. PBG haben zur Folge, dass die Festsetzung von Baulinien einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer darstellt. Einschränkungen der in Art. 26 der Bundesverfassung (BV) statuierten Eigentumsgarantie sind gemäss Art. 36 BV nur rechtmässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und im öffentlichen Interesse liegen, das im Einzelfall die entgegensehenden privaten Belange des betroffenen Grundeigentümers überwiegt; mithin muss der Grundrechtseingriff zumutbar sein. Zudem muss die Einschränkung, damit sie als verhältnismässig angesehen werden kann, geeignet und erforderlich sein.

8.4 Im vorliegenden Fall bildet § 96 PBG unbestrittenermassen eine genügende gesetzliche Grundlage für den Eigentumseingriff, der mit der Festsetzung der geplanten Baulinien verbunden ist.

8.5 Mit den geplanten Baulinien wird angestrebt, zwischen dem Fahrbahnrand der D.- und der B.-Strasse und den anliegenden Bauten einen Abstand

von grundsätzlich 8 m zu erreichen, wovon 2 m für ein Trottoir und 6 m für Vorgärten. Angesichts der in § 265 Abs. 1 PBG (subsidiär) vorgesehenen Vorgartentiefe von 6 m durfte die Vorinstanz als Planungsbehörde im Rahmen ihres Ermessens grundsätzlich davon ausgehen, dass aus Gründen des Immissionsschutzes ein Interesse an den geplanten Baulinien in der vorgesehenen Breite bestehe (vgl. VB.2007.00370, E. 4.2 und 4.3 = RB 2008 Nr. 71). Wie erwähnt haben Verkehrsbaulinien auch eine städtebaulich-ästhetische Funktion; hierzu gehört namentlich die Schaffung bzw. Erhaltung von Vorgärten und damit die Gestaltung einheitlicher Häuserfluchten in städtischen Quartieren (BGr 1C_789/2013 vom 21. Februar 2014, E. 5, mit weiteren Hinweisen; www.bger.ch).

Aus diesem Grund hielt das Verwaltungsgericht fest, dass die Überholung alter Baulinien entlang Staatsstrassen mit dem Zweck der langfristigen Sicherstellung des für Staatsstrassen erforderlichen Strassenraums mitsamt den auch die Wohnhygiene berücksichtigenden gebührenden Gebäudeabständen grundsätzlich im öffentlichen Interesse stehe. Dieses werde nicht dadurch infrage gestellt, dass – wie dies vorliegend auch entlang der D.- und der B.-Strasse der Fall ist – kein konkretes Strassenprojekt vorgesehen sei. Die Baulinien dienten diesfalls nämlich der Sicherung einer bestehenden Anlage, der Gewährleistung der Wohnhygiene sowie der Gestaltung einer einheitlich-gradlinigen Gebäudefront im Bereich der Staatsstrasse. Für die Realisierung eines solchen Ziels könne das Vorliegen eines konkreten (Strassen-)projekts nicht verlangt werden (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394, E. 5.3 f., auch zum Nachfolgenden; mit weiteren Verweisen).

8.6 Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang immerhin, dass sich das Verwaltungsgericht in einem etwas älteren Fall ebenfalls ohne ein konkretes Strassenbauprojekt mit der vom Regierungsrat in RRB Nr. 39/2010 angestossenen Baulinienrevision eher kritisch auseinandergesetzt und es als fraglich bezeichnet hat, ob die Vorinstanz in jenem Fall ein öffentliches Interesse in zureichender Weise darlegte (VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00798, E. 4.3.2, mit Verweis auf den diesbezüglich ebenfalls kritischen Entscheid VB.2012.00795, E. 5.2.2 = BEZ 2013 Nr. 9).

Generell gilt jedenfalls, dass an den Nachweis eines ausreichenden öffentlichen Interesses im Falle erheblicher Eigentumsbeschränkungen hohe Anforderungen zu stellen sind (BGr 1C_50/2008 vom 10. Juni 2008, E. 4.5.1). Das Anschneiden bestehender Gebäude mittels neuer Baulinien ist ein erheblicher Eigentumseingriff (VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00798, E. 4.1, mit weiterem Verweis). Soweit das öffentliche Interesse für die hier zu beurteilende Baulinienrevision im erwähnten Konzept des Regierungsrates wie auch in den einzelnen Vernehmlassungsantworten der Vorinstanz teilweise auch damit begründet wird, dass die Aufnahme in den ÖREB-Kataster die «Aktualisierung und Erfassung» der Baulinien entlang Staatsstrassen bedinge und das Ziel darin bestehe, ein «vollständiges, zeitgemässes Baulinienwerk» zu erhalten, dass inskünftig mit «vernünftigem Aufwand» bewirtschaftet werden könne und für die Betroffenen «klar und einfach verständlich» sei sowie Rechtssicherheit schaffe, ist festzuhalten, dass eine reine Vereinheitlichung zwecks einfacherer Darstellbarkeit im neuen ÖREB-Kataster ebenso wie blosse Arbeitersparnis

bei der «Bewirtschaftung» kaum je ein öffentliches Interesse für eine Verschiebung von Baulinien zulasten betroffener Grundeigentümer darstellen können. Im Übrigen ist die klare und einfache Verständlichkeit für den jeweiligen Eigentümer betreffend «seine» jeweilige Baulinie schon heute und seit jeher gegeben. Allein der Umstand, dass Baulinien teilweise in sehr alten Plänen mit unterschiedlichen Masstäben eingezeichnet sind, stellt keinen im Dienste der Rechtssicherheit behebbungsbedürftigen Mangel dar. Die entsprechende Motivation der Vorinstanz liegt hier wohl doch auch in einer Vereinfachung ihres eigenen Verwaltungsaufwandes respektive in einer Aufbereitung der Baulinien für deren Aufnahme in den neuen ÖREB-Kataster. Derlei Motive können allenfalls Grund für die Aufhebung von alten Baulinien und Neufestsetzungen (in neuer, EDV-kompatibler und den heutigen Anforderungen an die amtliche Vermessung genügender Form) am identischen Ort sein, wie der Mitbeteiligte mit Recht geltend macht – keinesfalls aber für ihre materielle Veränderung.

8.7 Zusammengefasst mag ein öffentliches Interesse gleich wie in VB.2013.00394 vom 3. April 2014 wenigstens in der unter vorstehender Erwägungsziffer 8.5 umschriebenen Funktion der Baulinienrevision zu erkennen sein.

8.8 Zu prüfen bleibt somit, ob die neuen Baulinien einen verhältnismässigen Eingriff darstellen, um das geplante Ziel – einen durchgehend breiteren Strassenabstand allein im Interesse der Wohnhygiene und der städtebauliche Ästhetik – zu erreichen. Die Baulinienrevision entlang der D.- und der B.-Strasse kann nur dann als verhältnismässig eingestuft werden, wenn sie zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar ist.

8.9 Wie erwähnt ist ein Ausbau der D.- und der B.-Strasse auf absehbare Zeit nicht beabsichtigt (in Bezug auf die B.-Strasse halten sowohl die Rekurrierenden 1 wie auch der Mitbeteiligte mit Recht fest, dass diese im regionalen Richtplan gar zur Abklassierung vorgesehen ist). Selbst wenn indes ein Ausbau vorgesehen wäre, könnten bestehende Gebäude nur insoweit zurückgedrängt werden, als sie im eigentlichen, gemäss Strassenprojekt künftig beanspruchten Strassenraum stünden (vgl. § 3 des Strassengesetzes [StrG] und § 110 PBG). Dem Umstand, dass die Tiefe des Vorgartens, d.h. des zum privaten Grundeigentum gehörenden Gebietes zwischen Strassenanlage und bestehender Gebäudeflucht mit dem Strassenausbau kleiner würde, könnte demgegenüber – Strassenprojekt hin oder her – mit der erweiterten Baulinie nicht entgegengewirkt werden; es stünde dem Eigentümer frei, es nach dem Strassenausbau unbesehen der erweiterten Baulinie beim weniger tiefen Vorgarten zu belassen, auch wenn dies im Lichte öffentlicher Interessen nicht wünschbar wäre. Allein das Vorliegen eines Ausbauprojektes ist demnach für sich betrachtet noch nicht zwingend ein Unterscheidungsmerkmal mit Bezug auf die Erreichbarkeit des Baulinienziels.

Vorliegend ist keinerlei Ausbau vorgesehen. Der Weiterbestand der heute entlang der Strasse stehenden Gebäude ist mithin einzig in die Disposition der Grundeigentümer gestellt. Dies wirft die Frage auf, ob die neuen Baulinien die

ihnen zugedachte Funktion überhaupt erfüllen können. Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich unter dem Titel der Eignung Folgendes festgehalten (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394, E. 6.5):

«In diesem Zusammenhang kommt es vor allem auch darauf an, ob eine realistische Chance darauf besteht, dass sich das mit den neuen Baulinien verfolgte Ziel, eine zurückversetzte Bebauung zu erreichen, angesichts des Bestandesschutzes überhaupt verwirklichen lässt oder ob eine nicht realisierbare «Phantomplanung» vorliegt. Kann das mit dem Projekt angestrebte Ziel aufgrund einer beidseitig durchgehenden Näherbebauung innerhalb eines planungsrechtlichen Zeithorizonts von 15 bis 20 Jahren mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht verwirklicht werden, so stellt dies einen Grund dafür dar, die vorgesehene Planungsmassnahme als ungeeignet zu erachten bzw. vom Normabstand von 8,5 m abzuweichen. Entsprechend hat der Regierungsrat im RRB Nr. 39/2010 ausgeführt, dass Abweichungen vom Abstand von 6 m zur Strasse (einschliesslich Trottoir) vor allem bei der rückblickenden Aufarbeitung veralteter Baulinien an ausgebauten Strassen in bebauten Gebieten mit sehr strassennaher Bebauung möglich seien bzw. den örtlichen Verhältnissen insoweit vermehrt Rechnung zu tragen sei (RRB Nr. 39/2010 E. B/1). Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Baulinie in den nächsten rund 20 Jahren realisiert werden kann, hängt (auch) vom öffentlichen Interesse ab, das mit der Festsetzung verfolgt werden soll. So sind beispielsweise Interessen der Verkehrssicherheit in der Regel höher zu gewichten als Interessen der Wohnhygiene, sodass die Wahrscheinlichkeit der Realisierung – nötigenfalls auf dem Enteignungsweg – bei verkehrspolizeilich begründeten Baulinien im Allgemeinen grösser ist als bei immissionsschutzrechtlich begründeten Baulinien.»

In der Folge prüfte das Verwaltungsgericht in Bezug auf die einzelnen Grundstücke entlang der W.-Strasse in Wallisellen, wie realistisch eine zurückversetzte Bebauung in den nächsten 15 - 20 Jahren wäre, wenn die Baulinien wie von der Vorinstanz vorgesehen festgesetzt würden. Bei praktisch allen Grundstücken kam es zum Schluss, dass die Gebäude wohl auf Jahrzehnte hinaus erhalten blieben und dass die jeweiligen Eigentümer gerade wegen der neu verfügbaren Anschneidung ihrer Gebäude durch die Baulinien im Falle von Erneuerungsbedarf wohl ein Umbauprojekt einem Neubauprojekt vorziehen würden. Unter diesen Umständen mutiere die Baulinienrevision entlang der W.-Strasse in Wallisellen zu einer reinen Phantomplanung. Die Zielsetzung, d.h. die Zurückdrängung praktisch sämtlicher Gebäude entlang des strittigen Strassenabschnitts sei so kaum innert eines Zeitraums von rund 20 Jahren realisierbar. Darüber hinaus lasse sich gar fragen, ob die geplante Baulinienverbreiterung dem öffentlichen Interesse letztlich sogar entgegenstehe, indem gerade wegen der neuen Baulinien alte oder alt werdende, von Baulinien angeschnittene Bausubstanz über Jahrzehnte hinweg keiner grundlegenden Erneuerung mehr zugeführt werde. Insgesamt sei eine solche Baulinienrevision grundsätzlich ungeeignet, um die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele (Wohnhygiene, städtebauliche Ästhetik, und – dies nur in VB.2014.00394 vom 3. April 2014 – Verkehrssicherheit) innert eines Planungshorizonts von rund 20 Jahren zu realisieren. Damit habe die Vorinstanz auf unzulässige Weise in die Eigentumsgarantie der betroffenen

Grundeigentümer eingegriffen. Ob die geplante Baulinienfestsetzung erforderlich und zumutbar sei, könne unter diesen Umständen offenbleiben (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394, E, 8.1).

8.10 Im vorliegenden Fall ergibt sich in Bezug auf die einzelnen Grundstücke folgendes Bild:

Das Gebäude der Rekurrierenden 1 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 2 an der B.-Strasse 28 wurde erst vor wenigen Jahren erstellt; die Bezugsbewilligung datiert aus dem Jahr 2010. Die neue Baulinie schneidet das Gebäude in einer Tiefe von bis zu 1,8 m an. Bereits aufgrund des Baujahrs dieses Gebäudes ist klar, dass die heutigen oder zukünftigen Eigentümer wohl kaum mehr im 21. Jahrhundert daran denken werden, das Gebäude abzureissen und durch ein neues, rückversetztes Gebäude zu ersetzen. Das Ziel einer zurückversetzten Bebauung innerhalb eines Planungshorizonts von 15 - 20 Jahren (ja selbst – hierzu sogleich – innert eines solchen von mehreren Jahrzehnten) ist in einem solchen Fall klarerweise unerreichbar.

Beim Grundstück Kat.-Nr. 3 der Rekurrierenden 2 an der D.-Strasse 9 wird der Baulinienperimeter nur minim vergrössert und das bestehende Hauptgebäude nicht angeschnitten. Dieses Grundstück entspricht im Gesamtzusammenhang der Baulinienrevision in etwa jenem, welches im Pilotfall den dortigen Beschwerdeführern 5.1 und 5.2 gehörte (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394, E, 7.6).

- Das Gebäude der Rekurrierenden 3 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 4 an der B.-Strasse 30 wird an- respektive seine nördliche Ecke in einer Tiefe von 3 m geradezu abgeschnitten. Das Gebäude ist gemäss Ausführungen der Rekurrierenden 3 gut erhalten, Neuerstellungsbedarf sei auf Jahrzehnte hinaus nicht ersichtlich. Angesichts des Umstandes, dass die Baulinie hier entlang des gesamten Strassenanstosses 3 m tief in das Grundstück hinein verschoben wird, was gerade angesichts der etwas aussergewöhnlichen, dreieckigen Grundstücksform besonders schwer wiegt, ist nicht davon auszugehen, dass auf diesem Grundstück innerhalb eines Planungshorizonts von 15 - 20 Jahren (ja selbst nicht innerhalb eines deutlich längeren) eine rückversetzte Neuüberbauung realisiert wird. Vielmehr liegt es auf der Hand, dass bei einem Erneuerungsbedarf ein im Rahmen des Bestandesschutzes möglicher Umbau wirtschaftlicher wäre und wenn immer möglich einem Neubau vorgezogen würde.
- Das Grundstück Kat.-Nr. 5 der Rekurrentin 4 an der D.-Strasse 28 wird von der neuen Baulinie – wie auch die angrenzenden Liegenschaften an der D.-Strasse 26 und 30 – auf der ganzen Strassenanstosslänge um 3 m tiefer als bisher angeschnitten. Die neue Baulinie verläuft in einer Tiefe von bis zu 2 m durch das Wohngebäude. Bei diesem Gebäude ist wie bei den erwähnten angrenzenden Liegenschaften aus den von der Rekurrentin 4 aufgezeigten Gründen (Zusammenrechnung der Fassadenlängen; Mehrlängenzuschlag [Art. 30ter Bau- und Zonenordnung (BZO)] bereits im Grundsatz nicht damit zu rechnen,

dass es dereinst in rückversetzter und um 2 m gekürzter Art und Weise neu erstellt würde. Es ist offensichtlich, dass die Rekurrentin 4 dereinst ein Umbauvorhaben im Rahmen der Bestandesgarantie einer Neuüberbauung vorziehen würde. Selbiges gilt wohl auch für die Gebäude auf den angrenzenden Nachbarliegenschaften. Demgemäss ist auch hier das Ziel einer zurückversetzten Häuserflucht mit einer neuen Baulinie auf sehr lange Sicht hinaus nicht zu erreichen.

- Bei den Grundstücken Kat.-Nrn. 6, 7, 8 und 1 der Rekurrierenden 5 an der D.-Strasse 56, 58, 60 und 66 zeigt sich ein ähnliches Bild. Die um 3 m rückversetzte Baulinie schneidet die bestehenden Liegenschaften D.-Strasse 56, 58 und 60 in Tiefen von zwischen 0,5 m und 3 m an. Die Liegenschaften scheinen den eingereichten Fotos zufolge gut erhalten; sie wurden wegen des hier stark nach Südwesten zum Zürichsee hin abfallenden Terrains allesamt so weit nordöstlich platziert, als dies in ihrem jeweiligen Erstellungszeitpunkt möglich war. Dergestalt war maximale Aussicht und Freifläche auf der südwestlichen Sonnenseite zu gewinnen. Sollte sich bei diesen Grundstücken dereinst Erneuerungsbedarf ergeben, besteht wegen der Hanglage gerade aus wohnhygienischen Gründen keinerlei Anreiz, neue Gebäude zu erstellen und diese in jeweils tiefere Lagen nach Südwesten hinunter zu versetzen. Vielmehr ist bei solchen Gebäuden ganz grundsätzlich davon auszugehen, dass die Grundeigentümer die nordöstlichen Platzierungen ihrer Gebäude im Falle von Erneuerungsbedarf durch Umbauvorhaben im Rahmen der Bestandesgarantie zu wahren versuchen werden. Demzufolge eignet sich eine neue Baulinie quer durch bestehende Gebäude in derlei Hanglagen ganz generell – und auch auf sehr lange Sicht hinaus – kaum je, eine rückversetzte Überbauung zu erreichen.
- Das Grundstück Kat.-Nr. 9 der Rekurrentin 6 ist mit der Liegenschaft D.-Strasse 46 überstellt. Hier wird von der neuen Baulinie zwar auf ersten Blick nur ein Vorsprung des Gebäudes angeschnitten. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich immerhin um einen gebäudeprägenden, massiven Mittelrisalit. Inwieweit hier dereinst eine zurückversetzte Neubaute einer allfälligen Renovierung bzw. einem Umbau des offenkundig hochwertigen Gebäudes vorgezogen würde, lässt sich nicht abschätzen. Jedenfalls handelt es sich auch bei diesem Gebäude – wie im Übrigen bei den allermeisten Gebäuden entlang der Südwestseite der D.-Strasse – um ein Gebäude, dessen südwestliche, strassenabgewandte Gartenanlage kaum ohne Not zugunsten einer mehr von der D.-Strasse weggerückten Neuüberbauung verkleinert werden dürfte.
- Bei den Rekurrierenden 7 zeigt sich folgendes Bild: Das Grundstück Kat.-Nr. 10 ist mit der erst im Jahr 2013 erstellten Liegenschaft an der D.-Strasse 8 überbaut und hält – entsprechend der gesetzlichen Grundregel von § 265 PBG – einen Strassenabstand von 6 m ein. Die Frage nach einem allfälligen Neubau wird sich hier mit grösster Wahrscheinlichkeit frühestens im 22. Jahrhundert stellen. Auf den

Grundstücken Kat.-Nrn. 11 (D.-Strasse 10), 12 (D.-Strasse 15), 13 (D.-Strasse 43), 14 (D.-Strasse 53) und 15 (D.-Strasse 52) werden die bestehenden Gebäude oder zumindest gebäuderelevante Aussenanlagen (Treppenanlagen, Garagen) allesamt angeschnitten, teilweise massiv. Den Ausführungen der Rekurrierenden 7 ist zusammengefasst insgesamt zu entnehmen, dass mit der neuen Baulinie grundsätzlich ein jeder von ihnen innerhalb der nächsten 15 - 20 Jahre einen Umbau im Rahmen der Bestandesgarantie einem Neubauvorhaben vorziehen würde. Bei den Grundstücken Kat.-Nrn. 16 (D.-Strasse 11) und 17 (D.-Strasse 13) werden zwar zumindest keine (Haupt-)gebäude angeschnitten. Bei derartigen Grundstücken fällt auf, dass aufgrund der stark zurückversetzten Bebauung bereits ein deutlich grösseres Vorgartengebiet vorliegt, als mit der neuen Baulinie generell überhaupt gesichert werden soll. Inwiefern in solchen Fällen ein verbesserter Immissionsschutz und eine (noch) höhere Wohnhygiene konkret notwendig ist und durch die neue Baulinie auch tatsächlich bewirkt werden könnte, ist unklar.

8.11 Vor dem Hintergrund der einzelfallbezogenen Betrachtung ergibt sich zusammenfassend, dass die Baulinienfestsetzung von der Gemeindegrenze entlang der D.-Strasse und, nach dem D.-Platz, entlang der B.-Strasse bis zu deren Einmündung in die F.-Strasse ein dicht besiedeltes Gebiet mit gewachsener und gut erhaltener Bausubstanz betrifft. Zu bemerken ist, dass aus den Plänen ersichtlich ist, dass nicht nur die hier beurteilten, sondern eine überwiegende Mehrzahl aller Gebäude entlang dieser Strassen von den neuen Baulinien angeschnitten werden. Es erscheint wie gezeigt aus einer Vielzahl von Gründen äusserst unwahrscheinlich, dass die betroffenen Grundeigentümer es in den nächsten 15 - 20 Jahren vorziehen würden, ihre Liegenschaften in reduziertem, von der Strasse zurückversetztem Umfang neu zu erstellen, statt die bestehende Substanz zu erhalten bzw. zu renovieren. Die Erreichung der mit der geplanten Baulinienrevision bezweckten Zielsetzung, das heisst die Zurückdrängung praktisch sämtlicher Gebäude entlang der D.- und der B.-Strasse, ist in der vorgesehenen Form nicht nur innert eines Zeitraums von 15 - 20 Jahren, sondern selbst innert eines deutlich längeren, einige Jahrzehnte umfassenden Zeitraumes kaum realisierbar. Damit ist die Baulinienrevision hier grundsätzlich als ungeeignet zu betrachten, um die im öffentlichen Interesse stehenden Ziele (Wohnhygiene, städtebauliche Ästhetik) zu realisieren. Sie stellt – gleich wie entlang der W.-Strasse in Wallisellen – eine reine Phantomplanung dar. Die Vorinstanz hat demnach auch hier auf unzulässige Weise in die Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer eingegriffen (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394; E. 8.1).

9.1 Die Vorinstanz hält die in VB.2014.00394 vom 3. April 2014 vorgenommene Auslegung des Begriffs der Eignung für grundsätzlich unzutreffend (weshalb sie dagegen wie erwähnt auch Beschwerde an das Bundesgericht zu führen versuchte, vgl. vorstehende Erwägungsziffer 8.1).

Sie erklärt zusammengefasst, die zeitliche Dimension von Baulinien sei in den kantonalgesetzlichen Grundlagen nicht beschränkt. Das Ziel von Baulinien sei es, im Verlauf vieler Jahrzehnte – und nicht nur innert eines

Planungshorizonts von 15 - 20 Jahren – eine zu nahe Bebauung von der Strasse zu verdrängen. Die Übertragung der vermutlich aus dem Art. 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG) herrührenden Zeitspanne sei nicht sachgerecht. Baulinien seien Sondernutzungspläne sui generis. Die Baulinienrevision entlang – wie vorliegend – ausgebauter Staatsstrassen stelle durchaus einen tauglichen Versuch dar, in langfristiger Hinsicht einen Beitrag zur Realisierung des mit ihr verfolgten Zwecks zu leisten.

Die Rekurrierenden halten dem zusammengefasst etwa entgegen, dass eine Baulinienrevision den planungsrechtlichen Anforderungen wie jeder Nutzungsplan entsprechen müsse und sich in zeitlicher Hinsicht keineswegs ausserhalb der allgemein anerkannten zeitlichen Massstäbe des Planungsrechts bewege. Bereits in der Botschaft zum RPG sei festgehalten, dass zwischen der Bauzonenplanung – dem eigentlichen Regelungsgegenstand von Art. 15 RPG – und der Erschliessungs- und damit Baulinienplanung eine zeitliche Abstimmung vorzunehmen sei (etwa Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 15 Rz. 27). Im Übrigen gehe es gar nicht um die Frage der (zeitlichen) Eignung von Baulinien im Allgemeinen, sondern um die Frage, ob die konkreten, streitgegenständlichen Baulinien entlang der D.- und der B.-Strasse zur Erreichung des mit ihnen anvisierten Zieles geeignet seien.

9.2 Die Kritik der Vorinstanz am Entscheid VB.2014.00394 vom 3. April 2014 überzeugt nicht.

9.3 Erstens ist festzuhalten, dass nach der hier vertretenen Auffassung eine Baulinienrevision unter Anschneidung ganzer Gebäudereihen im praktisch vollständig ausgebauten Siedlungsgebiet entlang Staatsstrassen nicht nur nicht innert 15 – 20 Jahren, sondern auch nicht innert 40, 50 oder noch mehr Jahren dazu führen wird, die bestehende Bebauung auch nur einigermaßen durchgehend von der Strasse wegzudrängen. Es gibt zahlreiche Gründe, weshalb Grundeigentümer gerade angesichts der ihnen im Rahmen von § 101 PBG zustehenden Möglichkeiten im Zweifel einer Renovierung respektive einem Umbau des bestehenden Gebäudes den Vorzug vor einer rückversetzten, in sehr vielen Fällen mit gewichtigen Nachteilen aller Art verbundenen Neuüberbauung des Grundstücks den Vorzug geben würden. Mit Recht hat das Verwaltungsgericht im Pilotfall die Frage aufgeworfen, ob eine derartige Baulinienrevision nicht gar auf lange Zeit hinaus gerade das Gegenteil des mit ihr Angestrebten bewirke. Namentlich die Rekurrierenden 1 bemerken in diesem Zusammenhang zutreffend, dass eine derartige «Eignung», wie sie die Vorinstanz verstanden haben will, wenn sie denn überhaupt vorläge, über viele Jahrzehnte hinaus bestenfalls eine gewisse Zick-Zack-Überbauung, ja einen eigentlichen Flickenteppich von vor- und zurückspringenden Fassaden unter Verlust jeglicher heute vorhandener Gradlinigkeit der Strassenflucht bewirken würde – und auch deshalb quasi begriffsimmanent ungeeignet sei. Die Konsequenzen einer solchen über viele Jahrzehnte dauernden Entwicklung auf das Ortsbild entlang ausgebauter Strassenzüge wären unzweifelhaft einschneidend. Mithin lässt sich fragen, ob die Vorinstanz das unbestrittenermaßen vorhandene städtebauliche Interesse an der Vermeidung einer solchen, sich möglicherweise über das ganze 21. Jahrhundert hinziehenden

Entwicklung auch erkannt hat. Interessen der Wohnhygiene sind im Übrigen – worauf das Verwaltungsgericht ebenfalls mit Recht hingewiesen hat – ganz grundsätzlich nicht von der gleichen Gewichtigkeit wie andere öffentliche Interessen, die regelmässig mit Baulinien verfolgt werden (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394, E. 6.5). Hinzu kommt – und das ist hier letztlich entscheidend – , dass es im Zusammenhang mit dem Begriff der Eignung einen fundamentalen Unterschied darstellt, ob eine Baulinie unter dem Titel der Vorgarten-/Grünraumsicherung bzw. der Wohnhygiene auf der grünen Wiese oder wenigstens in weitestgehend unbebautem Gebiet erstmals festgesetzt wird oder ob sie – wie vorliegend – quer durch ganze Gebäudezeilen in praktisch vollständig ausgebautem Gebiet rückversetzt wird. Mit Recht kritisieren mehrere Rekurrierende, dass der immer wieder erwähnte wohngygiensisch grundsätzlich durchaus angemessene Vorgartenbereich von üblicherweise 6 m stets konkrete Strassenbauprojekte oder aber Fälle erstmaliger Baulinienziehung in noch weitestgehend unbebautem Gebiet betraf (und der nachträglich gewünschte Vorgartenbereich nicht – wie dies vorliegend der Fall wäre – überhaupt erst einmal über viele Jahrzehnte der bestehenden Bausubstanz abzurufen versucht werden müsste). Die Rekurrentin 4 fügt treffend hinzu, der 6 m tiefe Vorgartenbereich sei nicht das Kernelement jeglicher Raum- und Strassenplanung. In der Tat hat sich die Rechtsprechung denn auch noch nie dafür ausgesprochen, dass bestehende Vorgärten, welche in wohngygiensischer Hinsicht offenbar seit Jahrzehnten genügten, auch wenn sie nicht überall exakt 6 m tief waren, im Nachhinein um den Preis einer jahrzehntelangen und teilweise tiefgreifenden Anschneidung bestehender Bausubstanz überall exakt auf 6 m vergrössert werden müssten. Es lässt sich mit Fug fragen, ob die mit RRB Nr. 39/2010 angestossene umfassende Revision der Baulinien an Staatsstrassen tatsächlich auch unabhängig vom Inkrafttreten des GeolG und neuerer katasterrechtlicher Anforderungen anhand genommen worden wäre; ob mithin die zahlreichen Vorgartengebiete entlang Staatstrassen im ganzen Kanton tatsächlich auch ohne diese neuen gesetzlichen Grundlagen (welche selbst wie erwähnt kaum je einen Grund für materielle Veränderungen von Baulinien zu Lasten betroffener Grundeigentümer bilden können) gleichermaßen allesamt auf einmal als nachträglich zwingend vertiefungsbedürftig erachtet worden wären.

9.4 Zusammengefasst ist die vorliegende Baulinienrevision selbst dann ungeeignet, das mit ihr angeblich verfolgte Ziel mehr als bestenfalls bruchstückhaft und mit einschneidenden Nebenwirkungen zu erreichen, wenn mit der Ansicht der Vorinstanz von einem Eignungs-Begriff, der eine sehr viel längere Zeitspanne anvisierte, auszugehen wäre als jenem, von welchem das Verwaltungsgericht in VB.2013.00394 vom 3. April 2014 ausging. Eine Baulinienrevision wie die vorliegende ist auf sehr lange Zeit hinaus ein faktisch untauglicher Versuch, die über mehr als ein Jahrhundert gewachsene Überbauung entlang der D.- und der B.-Strasse durch eine von der Strasse weggerückte, neue Überbauung zu ersetzen. In fast vollständig überbauten Gebieten macht eine solche, quasi mit dem Lineal quer durch die gewachsene Bebauungsstruktur gezogene Baulinie im Dienste einer doch wohl eher theoretischen nachträglichen Vertiefung bestehender Vorgartengebiete – respektive Verschiebung der ganzen Strassenflucht – kaum mehr einen Sinn.

9.5 Selbst wenn die vorliegende Baulinienrevision entgegen der hier vertretenen Ansicht grundsätzlich geeignet wäre, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, und selbst wenn man unter dem Begriff der Eignung entsprechend der Ansicht der Vorinstanz eine Eignung über viele Jahrzehnte hinaus genügen liesse, dann stünde dem ein Weiteres im Weg.

Im Rahmen des dritten Elements der Verhältnismässigkeitsprüfung, der sogenannten Verhältnismässigkeit im engeren Sinne oder – besser – Zumutbarkeit ist zu prüfen, ob sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewährt. Es ist dabei zu prüfen, ob das gesteckte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkungen besteht. Für die Interessenabwägung massgeblich sind also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tief greifende Auswirkungen auf die Rechtstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 613 ff.).

Nach der hier vertretenen Auffassung handelt es sich hier um eine derartige Massnahme. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Grundeigentümer, deren Gebäude zeit ihres verbleibenden Bestandes von einer Baulinie an- und in vielen Fällen gar regelrecht durchschnitten werden, ist deutlich schwerwiegenderer Natur, als die Vorinstanz annimmt. Die Wirkung eines solchen Eingriffes hat nicht etwa damit ihr Bewenden, dass von Baulinien angeschnittene Gebäude in baurechtlicher Hinsicht nur noch im Rahmen von § 101 PBG verändert werden können (was als grundsätzliche Minimierung der Baufreiheit wie erwähnt bereits alleine einen durchaus erheblichen Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellt). Hinzu kommt, worauf namentlich die Rekurrierenden 1 aufmerksam machen, dass ein nachträglich von Baulinien an- oder gar durchgeschnittenes Gebäude bereits mit der Rechtskraft der Baulinie in verschiedenerlei Hinsicht ganz konkret an Wert verlieren kann, bspw. in Bezug auf seine Verkäuflichkeit oder hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeit zukünftiger Umbauvorhaben. So könnte etwa die Kreditgewährungspolitik am Hypothekarmarkt auch davon abhängig sein, ob etwa eine bauliche Investition, für die um Kredit ersucht wird, einem baulinienrechtlichen Mehrwert- oder Beseitigungsrevers unterliegt oder zukünftig unterliegen könnte. Mithin macht sich die (teilweise) Baulinienwidrigkeit eines Gebäudes nicht nur in rein baurechtlicher Form und auch nicht erst dann bemerkbar, wenn ein konkretes Umbauvorhaben zur Diskussion steht. Derlei faktische Interessen der Grundeigentümer sind nicht einfach von vornherein vernachlässigbar, erstreckt sich der Schutzbereich der Eigentumsgarantie doch nicht nur auf die unmittelbar aus dem Eigentum fliessenden Rechte, sondern auch auf gewisse faktische Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2047 ff., mit Hinweis auf die diesbezüglich neuere Rechtsprechung).

Führt man sich abschliessend im Lichte der doch tief greifenden Auswirkungen einer solchen Baulinienrevision noch einmal vor Augen, dass deren Eingriffszweck (nachträgliche Erweiterung von Vorgartengebieten im

Dienste der Wohnhygiene, Verschiebung der Strassenflucht) wie bereits mehrfach erwähnt zwar auf einem öffentlichen Interesse, aber keineswegs auf einem besonders schwerwiegenden beruht, und sich dieses Interesse, wenn überhaupt, dann in den allermeisten Fällen erst in ferner Zukunft realisieren lassen wird, steht das gesteckte Ziel insgesamt in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zu den zu seiner Erlangung notwendigen, jahrzehntelangen Wirkungen des Eingriffs in die Eigentumsgarantie zahlreicher Grundeigentümer. Vielmehr handelt es sich zumindest in ihrer derzeit beabsichtigten Ausgestaltung um eine Massnahme, die zu unterbleiben hat.

10. Die Unzulässigkeit des Eigentumseingriffs bedeutet indessen nicht, dass es sich rechtfertigt, die festgesetzten Baulinien ersatzlos aufzuheben. Vielmehr erscheint es wie in VB.2013.00394 vom 3. April 2014 sachgerecht, die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, die zu prüfen haben wird, ob der Verlauf der Baulinien nicht auch auf eine andere Weise festgesetzt werden kann, namentlich strassennäher, weitgehend identisch mit bisherigen Baulinien und daher vor allem unter grundsätzlicher Respektierung der bestehenden Bausubstanz. Soweit der Zustand letzterer für die Frage der Eignung einer Baulinienrevision entscheidend sein kann, sind gegebenenfalls diesbezügliche Feststellungen vor Ort zu treffen. Die Vorinstanz wird auch zu beachten haben, dass bei der Festsetzung von Baulinien die Gesamtsituation zu berücksichtigen ist, dass sich die zur Festsetzung vorgesehenen Baulinien also insgesamt und auf dem gesamten projektbetreffenen Abschnitt, sprich entlang der ganzen D.- und B.-Strasse, zur Erreichung des gesteckten Zieles eignen sowie im Einzelfall erforderlich und zumutbar sein müssen (VB.2013.00394 vom 3. April 2014, E. 8.2).