

BRKE I Nr. 0071/2006 vom 31. März 2006 in BEZ 2007 Nr. 12

(Bestätigt mit VB.2006.00125 vom 6. Dezember 2006 = BEZ 2007 Nr. 4)

Die Rekurrentin hatte im Rahmen eines Vorentscheidsgesuches folgende (von der Vorinstanz abschlägig beantwortete) Frage gestellt:

«Kann bei einer Überbauung des Bereichs zwischen L-Strasse und Gleisfläche eine Fläche von 9'160 m² unter Einbezug der Fläche der Rangier- und Abstellgleise und des vor der Baulinie liegenden Bereichs als anrechenbare Grundstücksfläche im Sinne von § 259 PBG angerechnet werden?»

Aus den Erwägungen:

5. Die zulässige Nutzungsdichte wird in der Stadt Zürich durch die Ausnutzungsziffer bestimmt. Sie beträgt für die rekursbetroffene Zentrumszone Z5 max. 200 Prozent (Art. 18 BZO). Die Ausnutzungsziffer gibt das Verhältnis der anrechenbaren Fläche zur massgeblichen Grundfläche wieder. Die massgebliche Grundfläche ist gemäss § 259 Abs. 1 PBG die von der Baueingabe erfasste Fläche der baulich noch nicht ausgenützten Grundstücke oder Grundstücksteile der Bauzone. § 259 Abs. 2 PBG zählt die ausser Ansatz fallenden Flächen auf.

Die Definition der für die Ausnungsberechnung massgeblichen Grundfläche ist in § 259 PBG kantonalrechtlich abschliessend geregelt. Dies bedeutet, dass den kommunalen Baubehörden bei der Auslegung dieser Vorschrift kein Ermessensspielraum zusteht. Demgemäss hat sich die Baurekurskommission I bei der Beurteilung der vorliegend strittigen Frage – anders als etwa bei der Beurteilung von Einordnungsfragen – keine Zurückhaltung aufzuerlegen.

6.1. Die Rechtsmittelinstanzen hatten sich in den vergangenen Jahren verschiedentlich mit der Frage der Anrechnung von Verkehrsanlagen an die massgebliche Grundfläche zu befassen. Keine Entscheide existieren demgegenüber – soweit bekannt – mit Bezug auf Eisenbahnanlagen. Die Parteien sprechen sich deshalb für eine analoge Anwendung der bezüglich Strassen getroffenen Überlegungen aus. Im Entscheid VB.2000.00164 vom 24. August 2000 (= RB 2000 Nr. 102) hat das Verwaltungsgericht seine Praxis bezüglich der Anrechenbarkeit von Strassen – unter Hinweis auf diverse Rechtsmittelentscheide – wie folgt zusammengefasst: Lediglich Verkehrsflächen, die auf übergeordneten Festlegungen beruhen, gehören nicht zur massgeblichen Grundfläche. Zu diesen Verkehrsflächen zählen solche, die ihre Grundlage im kommunalen oder kantonalen Verkehrsplan haben. Gleiches gilt für Verkehrsflächen, die in einem Quartierplan festgelegt werden. Solche Erschliessungsanlagen gehen nämlich nach ihrer Vollendung gemäss der vom Verwaltungsgericht als ausnahmslos geltend gewürdigten Vorschrift von § 171 PBG in das Eigen-

tum der Gemeinde über und sind damit allgemein dem öffentlichen Verkehr zugänglich. Alle anderen Verkehrsflächen gehören zur massgeblichen Grundfläche. Darunter fallen insbesondere Privatstrassen, und zwar unabhängig davon, ob sie der grundstücksinternen Erschliessung dienen oder nicht.

6.2. Entgegen der Auffassung der Parteien können für die Beantwortung der sich vorliegend stellenden Frage die für Strassen entwickelten Grundsätze nicht unesehen auf Eisenbahnanlagen übertragen werden. Zwar erfüllen Gleisanlagen letztlich ebenfalls eine Erschliessungsfunktion. Daraus allein kann jedoch noch nicht abgeleitet werden, dass den Gleisarealen eine Ausnützung innewohne. Auf übergeordneten Festlegungen beruhende Strassen – aber auch Quartierstrassen und alle andern dem Gemeingebrauch gewidmeten öffentlichen Strassen – sind Verkehrswege, die grundsätzlich jedermann zur Abwicklung der individuellen Verkehrs- bzw. Transportbedürfnisse zur Verfügung stehen. Gleisanlagen sind demgegenüber nicht nur eine besondere Art von Verkehrswegen, sondern sie stellen zugleich einen Grossteil der eigentlichen Betriebsfläche für die Abwicklung des Bahnbetriebs dar. Da das Gleisareal somit betrieblich genutzt wird – bzw. sogar in Anwendung von Bundesrecht (Eisenbahngesetz, EBG) explizit dem Bahnverkehr gewidmet ist – kann es nicht als «baulich noch nicht ausgenütztes Grundstück» im Sinne von § 259 PBG qualifiziert werden. Mit anderen Worten stellt das Gleisareal, solange es dem Bahnbetrieb gewidmet ist, kein allgemeines Bauland dar, über das die SBB verfügen könnten; demzufolge gibt es auch keine brachliegende Ausnützung, die übertragen werden könnte.

6.3. Es ist unhaltbar, mit der Rekurrentin eine Parallele zwischen Gleisanlagen und Strassen zu ziehen und daraus ableiten zu wollen, Flächen von Rangiergleisen seien ebenso ausnützbar wie Flächen bestimmter privater Strassen. Private Strassen sind eigenständige Verkehrsanlagen, die ihrerseits an funktional höher eingestufte Strassen angeschlossen sind. Demgegenüber sind Rangiergleise Anlagen, die für den Bahnbetrieb als solchen unentbehrlich sind und mit ihrer dienenden Funktion untrennbare Bestandteile des Betriebsareals bilden.

6.4. Auch aus dem Umstand, dass einige Bahnareale im Zonenplan einer Bauzone zugewiesen sind, kann nicht etwa ein Anspruch der Rekurrentin abgeleitet werden, über die Ausnützung solcher Areale jederzeit zu verfügen. Diese Einzonungen können nur darauf ausgerichtet sein, zum einen die Erstellung von Nebenanlagen auf dem Bahnareal zu erfassen, welche nicht oder nicht überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Art. 18m EBG), und zum andern für den Fall der künftigen Entlassung der Flächen aus dem Betriebsareal bereits eine nutzungsplanerische Grundordnung zur Verfügung zu stellen. Der Zonenplan hat im Verhältnis zu der für das Betriebsareal vorrangig massgebenden eisenbahnrechtlichen Konzession (bzw. zum Eisenbahngesetz) eine gleichermassen subsidiäre Stellung, wie dies bei einer von einem Gestaltungsplan überlagerten Zonengrundordnung zutrifft. Könnte die Ausnützung eines vom Bahnbetrieb beanspruchten Areals auf ein Drittgrundstück übertragen werden, so bestünde überdies – worauf die Vorinstanz zutreffend hinweist – die Gefahr einer Doppelausnützung. Es wäre nämlich nicht zu verhindern, dass das ausgenützte Areal mit einer dem Bahnbetrieb dienenden Baute oder Anlage überstellt werden könnte, da sich die Rekurrentin auf ihre Konzessionsrechte berufen könnte.

6.5. Es ist allerdings möglich, durch eine Überdeckung des Gleisareals überbaubare Flächen zu schaffen. Solche Gleisüberbauungen setzen jedoch regelmässig einen Sondernutzungsplan voraus, da – wie die Vorinstanz zutreffend geltend macht – aufgrund des einzuhaltenden Mindestfreiraums über der Gleisanlage nach der geltenden Bau- und Zonenordnung keine sinnvolle Überbauung realisiert werden könnte. Es ist daran zu erinnern, dass gerade das (inzwischen gescheiterte) Gleisüberbauungsprojekt «HB-Südwest» auf einem Gestaltungsplan beruhte, in dem alle für die Überbauung wesentlichen Parameter festgelegt waren.

6.6. Aus den dargelegten Gründen ergibt sich somit, dass das Areal der Rangiergleise X1-X3 nicht im zonenrechtlichen Sinn ausnützbar ist, solange es Teil des Betriebsareals bildet. Der Rekurs ist daher abzuweisen.