

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. Juni 2010

934. Gemeinde Herrliberg, Verkehrsbau- und Niveaulinien (Nichtgenehmigung)

1. Mit Beschluss vom 22. August 2006 hat der Gemeinderat Herrliberg die bestehenden Verkehrsbaulinien (genehmigt mit RRB Nrn. 2015/1941, 2827/1973 und 1752/1990) sowie die Niveaulinie (genehmigt mit RRB Nr. 2827/1973) an der Schulhausstrasse (Gemeindestrasse), Abschnitt Strehlgasse bis Forchstrasse, aufgehoben und die Verkehrsbaulinien neu festgesetzt.

Mit Entscheid vom 22. Mai 2007 wies die Baurekurskommission II einen hiergegen erhobenen Rekurs ab. Zudem erwog sie, es werde Sache der (damals zuständigen) Baudirektion sein zu prüfen, ob (vom Rekurrenten nicht angerufene) Gründe vorlägen, die einer Genehmigung der Baulinien entgegenstünden (BRKE II Nr. 106/2007, www.brk-rechtsprechung.zh.ch). Eine dagegen gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht am 5. Dezember 2007 ab (VB.2007.00285, www.vgrzh.ch). Die daraufhin beim Bundesgericht erhobene Beschwerde wurde mit Urteil 1C_39/2008 vom 28. August 2008 gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wurde und die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Das Bundesgericht führte aus, Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) erfordere eine Abstimmung des Rechtsmittel- und des Genehmigungsentscheides. Das Verwaltungsgericht wurde angewiesen, zunächst den Genehmigungsentscheid der Baudirektion einzuholen und alsdann die Beschwerde – sofern sie nicht gegenstandslos geworden sei – materiell zu beurteilen.

Mit Verfügung vom 19. September 2008 (VB.2008.00401) hat das Verwaltungsgericht die Baudirektion eingeladen, bezüglich der streitbetroffenen Revision der Baulinien an der Schulhausstrasse den Genehmigungsentscheid zu treffen bzw. beim Regierungsrat einzuholen.

2. Die Baulinienfestsetzung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch eine kantonale Behörde (§ 109 in Verbindung mit §§ 2 und 5 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, PBG; LS 700.1). Die heutige gesetzliche Regelung im PBG sieht noch die Zuständigkeit der Baudirektion vor (analog § 329 Abs. 4 und § 2 lit. a und b PBG). Der Regierungsrat hat in Anwendung von § 38 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1) sowie § 58 Abs. 1 und Anhang 1 der zugehörigen Verordnung (VOG RR, LS 172.11) die Bereiche der Strassenplanung, der Baupolizei und der Baulinien in die Zuständigkeit der

Volkswirtschaftsdirektion übertragen. Diese Zuständigkeit wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheiden VB.2008.00439 und VB.2008.00392 vom 4. November 2009 in Anwendung der Übergangsbestimmung von § 46 Abs. 1 OG bestätigt.

3. Die Genehmigungsbehörde prüft die Vorlage auf ihre Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung. Die Kognition erstreckt sich für Baulinienvorlagen auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Festsetzung (§ 5 Abs. 1 PBG). Die Genehmigungsbehörde legt sich hierbei Zurückhaltung auf. Der Nachweis, dass die Gemeinde eine mögliche zweckmässige Lösung getroffen hat, genügt. Die Kontrollinstanz plant nicht selber und setzt ihr Ermessen nicht an die Stelle des Ermessens der Gemeinde. Eine Korrektur ist dann angezeigt, wenn eine Lösung unsachlich und unhaltbar ist, ebenso wenn sich die Festsetzung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist oder sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Zürich 2008, S. 233).

4. Mit der vorliegenden Revision sollen an der Schulhausstrasse die bestehenden Baulinien aufgehoben und neue Baulinien in einem verkleinerten Abstand von 4–5 m ab Strassengrenze festgelegt werden. Sämtliche bestehenden Gebäude, die näher zur Strasse stehen, sollen dabei jedoch nicht mit dem Baulinienband angeschnitten werden. Diese Gebäude werden mit sogenannten Mantellinien umfahren. Die Vorlage wurde am 15. April 2005 der Baudirektion zur Vorprüfung unterbreitet. Das seinerzeit zuständige Tiefbauamt stellte am 6. Juni 2005 eine Nichtgenehmigung in Aussicht. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2005 wurde dem Gemeinderat Herrliberg ausführlich dargelegt, weshalb an Strassen ausserhalb von Kernzonen keine Mantellinien genehmigt werden könnten. Der Gemeinderat Herrliberg hat die Vorlage am 22. August 2006 unverändert beschlossen.

5. Verkehrsbaulinien definieren den Abstand von Bauten und Anlagen zur Strasse und dienen der langfristigen Sicherung der Bedürfnisse des Verkehrs und der Wohnhygiene. Sie halten das für die Erstellung neuer und den Ausbau und die Korrektur bestehender Verkehrsflächen benötigte Land vor Überbauung frei und drängen bereits bestehende, zu nahe am Strassenraum liegende Bebauung zurück. Damit erfüllen Baulinien teilweise auch orts- und städtebauliche Funktionen, indem die Siedlung strukturiert und Vorgartenbereiche ausgeschieden werden können. Der Strassenraum soll nach einheitlichen Kriterien gesichert werden. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 39/2010 im Rahmen des Konzeptes für die Aufarbeitung und Bewirtschaftung der Baulinien an Staatsstrassen die allgemeinen Festsetzungskriterien festgehalten. Dem Sinn und Zweck entsprechend sind Baulinien möglichst in gleich-

bleibendem Abstand und ohne Vorsprünge parallel zum Strassenrand zu führen und dies grundsätzlich ohne Rücksichtnahme auf bestehende Gebäude oder die Überbaubarkeit einzelner Parzellen. Dies entspricht auch der Rechtsprechung der Baurekurskommissionen (BRKE III Nr. 73/2005). Folgen der Baulinienfestsetzung, seien sie noch so schwerwiegend, wie etwa die Anschneidung von Gebäuden bis hin zur Unüberbaubarkeit von Grundstücken, sind nicht schon geeignet, dem privaten Interesse an der Unversehrtheit des Eigentums ein Überge wicht zu verleihen (Richard A. Koch, Das Strassenrecht des Kantons Zürich, Zürich 1997, S. 65).

Die Festlegung eines Baulinienbandes von rund 20–21 m mit einem einzu haltenden Abstand von Bauten von 4–5 m zur Verkehrsanlage entspricht den allgemeinen Planungsgrundsätzen. Mit dem Umfahren einzelner Gebäude in Wohnzonen kommt der Baulinie dagegen nicht die vorbeschriebene Zweckbestimmung zu. Hier nimmt die Baulinie die Funktion einer Mantellinie ein. Damit werden nicht in erster Linie Verkehrs räume und begleitende Vorgärten gesichert. Mantellinien dienen vielmehr dem Erhalt bestehender Bausubstanz. Sie regeln die mögliche Stellung und Ausdehnung eines Baukörpers. Solche Interessen sind indessen heute mit dem Instrument der Bau- und Zonenordnung und insbesondere mit den für die betreffende Zone geltenden Bauvorschriften zu verfolgen (vgl. nachstehende Ziffer 6). Mantellinien sind ein Instrument des Ortsbild- und Heimatschutzes und in Wohnzonen allgemein nicht erlaubt. Das Umfahren von Gebäuden, mit dem vorrangigen Ziel, die Auswirkungen einer Baulinienüberstellung zu mindern, ist nicht zulässig und nicht nötig. Damit erfolgt zudem auch eine unge rechtfertigte Privilegierung von bereits überbauten Grundstücken. Baulinien entfalten ihre volle Wirkung erst bei Neubauten. Ein heute nicht überbautes Grundstück ist in diesem Sinne genauso belastet wie ein überbautes Grundstück. Bestehende Gebäude geniessen Bestandesschutz. Sie können nach Massgabe von § 101 Abs. 1 PBG unterhalten und modernisiert sowie nach § 101 Abs. 2 PBG umgebaut und erweitert werden.

Die Sicherung des Strassenraumes kann sich nicht an der bestehenden Bausubstanz orientieren. Eine Ausnahme bildet die stärkere Gewichtung anderer öffentlicher Interessen, wie etwa derjenigen des Orts bild- oder Heimatschutzes. Dort tritt das Interesse der Strassenraumsicherung hinter das Interesse am Erhalt des bestehenden Gebäudes zurück. Bei der fraglichen Festsetzung ist nicht erkennbar, welche höher zu gewichtenden öffentlichen Interessen die Umfahrung sämtlicher bestehender Gebäude, die einen geringeren Abstand zur Strasse einhalten, rechtfertigen könnte. Die Festsetzung der Gemeinde Herrliberg verstößt somit gegen die Zweckbestimmung von Baulinien.

6. Die Sicherung des Raumes für die Strasseninfrastruktur ist eine öffentliche Aufgabe, die mit der Erfüllung weiterer öffentlicher Aufgaben wie Natur- und Heimatschutz, Orts- und Stadtplanung sowie Umweltschutz zu vereinbaren ist. Welcher Aufgabe der Vorrang zu kommt, ist im Rahmen einer Interessenabwägung zu entscheiden. In Kernzonen sind die Gemeinden gemäss § 50 PBG zu detaillierten Regelungen zur Erhaltung schutzwürdiger Bausubstanz und des Ortsbilds befugt. Hier treten die verkehrlichen Interessen hinter die orts- und städtebaulichen Interessen zurück. Ein durchgehendes Baulinienband widerspricht dieser Zielsetzung. Der Kanton legt daher in Kernzonen keine Baulinien mehr fest. Der einzuhaltende Abstand auch zur Strasse soll über entsprechende Kernzonenbestimmungen geregelt werden. Bei Fehlen entsprechender Vorschriften ist subsidiär der Strassenabstand gemäss § 265 PBG anzuwenden.

Die Baulinienvorlage umfasst auch einzelne Grundstücke in der Kernzone KD. Die betroffenen Gebäude Assek.-Nrn. 740 und 736/734 sind im Kernzonenplan als Privilegierte Bauten Kategorie 2 enthalten. Für diese Gebäude ist der Umbau oder Ersatz mit geringfügiger Abweichung von Ausrichtung und kubischer Gestaltung gestattet. Im Kernzonenplan nicht bezeichnete Gebäude wie etwa das Gebäude Assek.-Nr. 352/738 unterliegen dagegen den Neubauvorschriften (Art. 5 BZO Herrliberg). Neu wird dieses Gebäude nun mit einer Mantellinie umfahren und ist damit faktisch den im Kernzonenplan bezeichneten Gebäuden gleichgestellt. Die Definition des Abstandes zur Strasse mit Mantellinien wäre in Kernzonen wohl denkbar. Stossend ist vorliegend die Anwendung von unterschiedlichen Planungsinstrumenten und der dadurch entstehende Widerspruch.

Auch in der Kernzone erweist sich daher die Baulinienfestsetzung als nicht genehmigungsfähig. In einer Überarbeitung ist der Widerspruch zwischen Baulinie und Bau- und Zonenordnung aufzuheben. Die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Herrliberg enthält keine besonderen Bestimmungen über den Strassenabstand von Neubauten in Kernzonen. Soll in Kernzonen allgemein im Interesse des Ortsbildschutzes ein kleinerer Abstand zu Strassen erlaubt sein, wird empfohlen, eine entsprechende Bestimmung in die Bauordnung aufzunehmen. Entsprechend der kantonalrechtlichen Praxis wird empfohlen, auf die Festlegung von Baulinien in Kernzonen zu verzichten.

7. Auch wenn der Gemeinde ein grosses planerisches Ermessen zu steht, wurde dieses mit der vorliegenden Baulinienfestsetzung überschritten. In Wohnzonen sind Baulinien als Definition des Abstandes von Bauten und Anlagen zur Strasse durchgehend zu ziehen. Mit einem Abstand von 4–5 m wird die Bedeutung der Strasse angemessen berück-

sichtigt. In Kernzonen ist auf die Festlegung von Baulinien zu verzichten. Im Interesse des Ortsbildschutzes ist die Definition von Stellung und Lage der Bauten über entsprechende Kernzonenvorschriften vorzunehmen.

Die Baulinienfestsetzung an der Schulstrasse kann daher nicht genehmigt werden. Das Verwaltungsgericht wird eingeladen, der Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr, seinen Entscheid mitzuteilen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Beschluss des Gemeinderates Herrliberg vom 22. August 2006 betreffend Revision der Bau- und Niveaulinien an der Schulhausstrasse, Abschnitt Strehlgasse bis Forchstrasse, wird nicht genehmigt.

Massgebende Unterlagen:

- Baulinienplan 1:500 (Nr. HU0175-01)
- Erläuternder Bericht (Nr. HU0175-02)

II. Der Gemeinderat Herrliberg wird eingeladen, nach Rechtskraft der Festsetzung die vorstehende Nichtgenehmigung öffentlich bekannt zu machen.

III. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

IV. Mitteilung an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich (VB.2008.00401, 4-fach, unter Rücksendung eines Dossiers mit Nichtgenehmigungsvermerk [E]), an den Gemeinderat Herrliberg, Gemeinderatskanzlei, Forchstrasse 9, Postfach, 8706 Herrliberg (unter Rücksendung eines Dossiers mit Nichtgenehmigungsvermerk [E]), sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi