Urteilskopf

97 I 573

79. Urteil vom 12. Juli 1971 i.S. von Schulthess-Rechberg gegen Zürich, Kanton und Regierungsrat.

Regeste (de):

Einsprache und Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nationalstrassenprojekte.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über Pläne, aufgrund deren Land enteignet werden kann (Erw. 1 b).

Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts als Verwaltungsgericht im allgemeinen (Erw. 3).

Einsprache und Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nationalstrassenprojekte (Art. 27 NSG).

- Anspruch des Grundeigentümers auf Stellungnahme zur generellen Projektierung? (Erw. 2 c).

- Mit der gegen das Ausführungsprojekt gerichteten Einsprache (Art. 27 NSG) kann auch die im generellen Projekt (Art. 19, 20 NSG) festgelegte Linienführung angefochten werden (Erw. 1a).

Regeste (fr):

Opposition et recours de droit administratifcontre des projets de routes nationales.

Recevabilité du recours de droit administratif contre des décisions de dernière instance cantonale relatives à des plans sur la base desquels des terrains peuvent être expropriés (consid. 1 b).

Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en tant que tribunal administratif, en général (consid. 3).

Opposition et recours de droit administratif contre des projets de routes nationales (art. 27 LRN):

- Droit du propriétaire foncier d'être consulté sur les projets généraux? (consid. 2 c).

- On peut également attaquer, dans une opposition dirigée contre le projet définitif (art. 27 LRN), les alignements fixés dans le projet général (art. 19, 20 LRN) (consid. 1 a).

Regesto (it):

Opposizione e ricorso di diritto amministrativo contro i progetti delle strade nazionali.

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro decisioni cantonali d'ultima istanza relative a piani sulla cui base dei terreni possono essere espropriati (consid. 1 b).

Potere d'esame del Tribunale federale in quanto tribunale amministrativo, in generale (consid. 3 b).

Opposizione e ricorso di diritto amministrativo contro progetti delle strade nazionali (art. 27 LSN):

- Diritto del proprietario fondiario di essere consultato sul progetto generale? (consid. 2 c).

- In una opposizione diretta contro il progetto esecutivo (art. 27 LSN) si possono pure impugnare gli allineamenti fissati nel progetto generale (art. 19 e 20 LSN) (consid. 1 a).

Sachverhalt ab Seite 574

BGE 97 I 573 S. 574

A.- Mit Beschluss vom 19. November 1969 hat der Bundesrat verschiedene generelle Projekte für den Bau von National strassen im Bereich der Stadt Zürich definitiv genehmigt, darunter das Projekt einer Express-Strasse vom Sportplatz Hardturm nach Zürich-Aubrugg. Rechts der Limmat wird ein Teil dieser Strasse in einen Tunnel verlegt, der etwa 1,7 km lang ist und aus zwei Röhren mit je drei Fahrbahnen besteht. Vom Südportal des Tunnels, das sich ungefähr 170 m nördlich des Limmatufers befindet, geht die Express-Strasse zur Limmat und überquert diese. Unmittelbar vor dem Ufer ist ein wichtiges
BGE 97 I 573 S. 575

Kreuzungsbauwerk vorgesehen; die dort in einer Entfernung von 50 m dem Ufer parallel laufende Wasserwerkstrasse wird verbreitert, durch eine Überführung über die Express-Strasse gehoben und durch Anschlüsse mit dieser verbunden. Das Ausführungsprojekt wurde in der Stadt Zürich vom 18. August bis 16. September 1969 öffentlich aufgelegt. Im Anschluss an die Auflage erhoben mehrere Grundeigentümer Einsprache, darunter auch Dr. Anton von Schulthess-Rechberg. Er ist Eigentümer der 2705 m2 haltenden Parzelle Nr. 2770, die zwischen der Wasserwerkstrasse und der Limmat gelegen ist. Aus dem Landerwerbsplan und der Landerwerbstabelle, die Bestandteile des aufgelegten Ausführungsprojektes sind, ergibt sich, dass das ganze Grundstück Nr. 2770 für das erwähnte Kreuzungsbauwerk erworben, wenn nötig enteignet werden soll. Von Schulthess-Rechberg verlangte mit der am 16. September 1969 eingereichten Einsprache, das aufgelegte Ausführungsprojekt sei zurückzuziehen und nach der Genehmigung des generellen Projekts durch den Bundesrat neu aufzulegen; eventuell habe der Regierungsrat den Bundesrat um Aufschub der Genehmigung zu ersuchen, um dem Einsprecher Gelegenheit zu geben, sich zum generellen Projekt zu äussern; subeventuell sei dem Einsprecher nach Vorliegen der bundesrätlichen Genehmigung eine Nachfrist zur Ergänzung seiner Einsprache anzusetzen. Der Einsprache lagen ein technischer Bericht und einige Planskizzen des dipl. Bauingenieurs Adam Magyar bei, worin Varianten aufgezeigt werden, nach welchen das Südportal des Tunnels und das Kreuzungsbauwerk derart nach Westen verschoben werden könnten, dass das Grundstück des Einsprechers nicht enteignet werden müsste. Das Ausführungsprojekt (und das generelle Projekt) sei daher im Sinne einer dieser Varianten abzuändern und neu aufzulegen. Der Bundesrat genehmigte das generelle Projekt ohne dass von Schulthess-Rechberg Gelegenheit erhalten hätte, sich dazu zu äussern. Hierauf entschied der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 16. April 1970 über sämtliche Einsprachen. Dabei trat er auf diejenige des Dr. von Schulthess-Rechberg nur "im Sinne eines gegen das genehmigte generelle Projekt gerichteten Wiedererwägungsgesuches" ein und wies sie ab, im wesentlichen aus folgenden Gründen: Der Einsprecher verlange eine Verschiebung des Tunnels nach Westen. Der Verlauf des Tunnels sei indes so weitgehend durch die geologischen

BGE 97 I 573 S. 576

Verhältnisse vorbestimmt, dass schon geringe Änderungen der Linienführung bedeutende technische Inkonvenienzenund damit erhebliche Mehrkosten zur Folge hätten. Nach dem Projekt wie nach den vom Einsprecher vorgelegten Varianten müsse das etwa 120 m lange südliche Tunnelende "über Tag" gebaut werden. Während jedoch im Gebiet der projektierten Tagbaustrecke ältere, fast ausschliesslich gewerblich benutzte Gebäude ständen, käme die Tagbaustrecke nach allen Varianten des Einsprechers in ein ausgesprochenes Wohnquartier mit zum Teil neuen Bauten. Eine Beseitigung ganzer Teile dieser Wohnviertel lasse sich nicht rechtfertigen, selbst wenn man berücksichtige, dass dann der mehr als 100 Jahre alte Familiensitz des Einsprechers erhalten bliebe. Die vom Einsprecher verlangte Verschiebung der Express-Strasse nach Westen würde sodann den Raum zwischen dieser und der Kornhausbrücke so stark einengen, dass sich ein befriedigender Anschluss der Express-Strasse an das untergeordnete Strassennetz selbst mit hohem technischem Aufwand nicht herstellen liesse; ferner würden die Brückenbauten über die Limmat gegenüber dem Ausführungsprojekt etwa 10 m höher und überdies länger, was unverhältnismässige Mehrkosten ergäbe. Auch bei der verlangten Verschiebung der Express-Strasse nach Westen sei übrigens der Abbruch der Gebäude des Einsprechers unvermeidlich, weil die Wasserwerkstrasse, als wichtige Verbindung zwischen der Nationalstrasse und dem städtischen Strassennetz, auf alle Fälle auf vier Fahrspuren ausgebaut werden müsse. Den materiellen Begehren des Einsprechers könne daher nicht entsprochen werden. Ebensowenig sei das Begehren um neue Auflage des Ausführungsprojekts begründet (wird näher ausgeführt).

B.- Gegen diesen Beschluss des Regierungsrates hat Dr. Anton von Schulthess-Rechberg beim Bundesrat Beschwerde erhoben mit den Anträgen: 1. Es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, das Auflageverfahren in richtiger Form zu wiederholen. 2. Eventuell sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und von Amtes wegen das Ausführungsprojekt samt Baulinien (und das generelle Projekt) im Sinne der beiliegenden Varianten abzuändern und neu aufzulegen. 3. Es sei ein doppelter Schriftenwechsel und ein Augenschein durchzuführen.
BGE 97 I 573 S. 577

In der Begründung wird zunächst geltend gemacht, dass der Regierungsrat nur die Nachteile der ihm vom Beschwerdeführer vorgelegten Varianten aufgezählt, deren eindeutige Vorteile aber ausseracht gelassen habe. Sodann wird versucht, die einzelnen Erwägungen des Regierungsrats zu widerlegen. In rechtlicher Beziehung werden zuerst die Gründe dargelegt, aus denen das Planauflageverfahren zu wiederholen sei. In der Sache selbst macht der Beschwerdeführer insbesondere Verletzung von Art. 5 Abs. 1 und 2 NSG geltend, weil der Regierungsrat die sich entgegenstehenden Interessen weder richtig festgestellt noch richtig abgewogen habe. Ferner wirft ihm der Beschwerdeführer Überschreitung bzw. Missbrauch des Ermessens, Verweigerung des rechtlichen Gehörs sowie unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes vor. Die nähere Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit notwendig, aus den nachstehenden Erwägungnen.
C.- Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement überwies die Beschwerde dem Bundesgericht, dessen Zuständigkeit sich aus Art. 99 lit. c OG ergebe. Das Bundesgericht hat sich dieser Auffassung angeschlossen.
D.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich und das Eidg. Departement des Innern beantragen Abweisung der Beschwerde.
Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Beschwerdeführer hat seine Beschwerde beim Bundesrat eingereicht und sich für dessen Zuständigkeit auf Art. 1 Abs. 2 lit. e in Verbindung mit Art. 5 und 44 VwG berufen. Aus diesen Bestimmungen über den Geltungsbereich des VwG, den Begriff der Verfügung und das Beschwerdeverfahren im allgemeinen ist jedoch nicht zu entnehmen, ob der vorliegende Entscheid des Regierungsrates mit der Beschwerde an den Bundesrat oder mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden kann. Das ist anhand aller einschlägigen Bestimmungen des NSG, des OG und des VwG zu ermitteln. a) Der Regierungsrat hat mit dem angefochtenen Entscheid über eine vom Beschwerdeführer erhobene Einsprache im Sinne des Art. 27 NSG entschieden. Aus dem Wortlaut von Abs. 1 dieser Bestimmung könnte man zwar schliessen, dass sich eine solche Einsprache nur gegen das gemäss Art. 26 NSG aufgelegte Ausführungsprojekt und die darin enthaltenen Baulinien
BGE 97 I 573 S. 578

richten könne. Diese Auslegung ist jedoch zu eng. Mit der Einsprache gemäss Art. 27 NSG muss derjenige, der ein schutzwürdiges Interesse an der Nichtausführung oder Änderung des Projekts hat, alle Rügen erheben können, mit denen er im weiteren Laufe des Verfahrens ausgeschlossen ist. Da Art. 39 Abs. 2 NSG bestimmt, dass in dem nach Genehmigung des Ausführungsprojekts durchgeführten Enteignungsverfahren Einsprachen gegen die Enteignung sowie Begehren, die eine Planänderung bezweckten, ausgeschlossen sind, muss es daher, wie das Bundesgericht im heutigen Urteil i.S. Gauger & Co. AG inbezug auf Einsprachen festgestellt hat, zulässig sein, solche Einsprachen und Begehren im Anschluss an die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts zu erheben. Der Beschwerdeführer hat mit seiner Einsprache verschiedene Mängel des Auflageverfahrens geltend gemacht und dessen Wiederholung verlangt. Der Regierungsrat ist auf diese Rüge, die später nicht mehr erhoben werden könnte, mit Recht eingetreten, hat sie aber als unbegründet abgewiesen. Für diesen Fall hat der Beschwerdeführrer eine Änderung des Ausführungsprojektes verlangt, die - wie unbestritten ist - auf eine Änderung der durch das generelle Projekt festgelegten Linienführung hinausläuft. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass ein solches Begehren nicht Gegenstand einer Einsprache gemäss Art. 27 NSG sein, sondern nur im Sinne eines gegen das generelle Projekt gerichteten Wiedererwägungsgesuchs entgegengenommen werden könne. Dem kann nicht beigepflichtet werden. Das NSG sieht freilich kein Rechtsmittel vor, mit dem ein generelles Projekt, z.B. wegen Missachtung des Art. 5 NSG, angefochten werden könne. Daraus folgt jedoch nicht, dass eine solche Anfechtung unzulässig wäre, da dies einer teilweisen Verweigerung des Rechtsschutzes gleichkäme. Im Hinblick hierauf hat bereits der Bundesrat in einem Entscheid vom 22. Januar 1969 (ZBl 71/1970 S. 124 Erw. 4) zutreffend festgestellt, dass mit der Einsprache gemäss Art. 27 NSG auch eine vom generellen Projekt abweichende Linienführung

verlangt werden könne und die kantonale Behörde zuständig sei, eine derartige Einsprache zu beurteilen. Dass der Regierungsrat im vorliegenden Fall das auf Abänderung auch des generellen Projekts gerichtete Begehren des Beschwerdeführers nicht als Einsprache gelten liess, ist indessen bedeutungslos, da er die materielle Begründetheit des Begehrens umfassend abgeklärt
BGE 97 I 573 S. 579

hat. Zu prüfen bleibt, ob sein Entscheid der Beschwerde an den Bundesrat oder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegt. b) Der Regierungsrat hat mit dem angefochtenen Entscheid nicht nur die vom Beschwerdeführer gestellten Begehren um Wiederholung des Einspracheverfahrens und um Änderung der Pläne abgewiesen, sondern auch seine Baudirektion ermächtigt, das Land des Beschwerdeführers freihändig oder auf dem Enteignungswege zu erwerben. Da dieser Entscheid eine Verfügung im Sinne des Art. 5 VwG darstellt, unterliegt er nach Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. g OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, wenn der Regierungsrat als letzte kantonale Instanz entschieden hat und nicht eine der in Art. 99-102 OG aufgezählten Ausnahmen vorliegt. Beide Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Beschwerdeführer hat gegen den angefochtenen Entscheid neben der Beschwerde an den Bundesrat vorsorglich auch eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eingereicht. Dieses ist indes mit Urteil vom 2. Oktober 1970 auf die Beschwerde deshalb nicht eingetreten, weil alle darin vorgebrachten Rügen mit einem andern eidgenössischen Rechtsmittel als der staatsrechtlichen Beschwerde einer Bundesbehörde unterbreitet werden können und daher das kantonale Rechtsmittel nach § 49 des zürch. Verwaltungsrechtspflegegesetzes unzulässig sei. Daraus ergibt sich, dass der Regierungsrat als letzte kantonale Instanz entschieden hat. Ferner ist aus Art. 99 lit. c OG zu entnehmen, dass gegenüber Verfügungen über Pläne die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dann zulässig ist, wenn es sich wie hier um Entscheide über Einsprachen gegen Enteignungen handelt, wobei es nicht darauf ankommt, ob die Einsprache materielle oder Verfahrensfragen betrifft. Vorbehalten ist nur der hier nicht gegebene Sonderfall von Art. 99 lit. d OG (BGE 96 I 516 Erw. 1).
Unterliegt der angefochtene Entscheid aber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, so ist - da auch Art. 98 lit. g OG hier nicht zutrifft - die Beschwerde an den Bundesrat unzulässig (Art. 74 lit. a VwG) und die vorliegende, beim Bundesrat eingereichte Beschwerde als Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln (Art. 96 Abs. 1 OG).
2. Der Beschwerdeführer beantragt neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheids in erster Linie, der Regierungsrat sei
BGE 97 I 573 S. 580

anzuweisen, das Auflageverfahren in richtiger Form zu wiederholen. Wäre dieses Begehren gutzuheissen, so würde sich die Beurteilung des Eventualbegehrens, mit dem eine Abänderung des Ausführungsprojekts (und des generellen Projekts) verlangt wird, erübrigen. Es ist daher vorweg zu prüfen, ob das Begehren um Wiederholung des Auflageverfahrens begründet ist. a) Der Bundesrat hat das generelle Projekt für die Express-Strassen im Bereich der Stadt Zürich bereits am 13. Juli 1962 "in seinen Grundzügen" genehmigt und dabei die weitere Abklärung der Gestaltung zweier hier nicht umstrittener Teilstücke angeordnet. Der Regierungsrat nahm diese Abklärung vor und unterbreitete das bereinigte generelle Projekt am 14. November 1968 neuerdings dem Bundesrat. Dieser hat es erst am 19. November 1969 genehmigt. In der Zwischenzeit, nämlich vom 18. August bis zum 16. September 1969, wurde das Ausführungsprojekt öffentlich aufgelegt mit folgendem Hinweis:
"Die ebenfalls aufgelegten Pläne im Massstab 1:2500 sind Bestandteil des generellen Projektes und können daher nicht angefochten werden; sie dienen lediglich der Orientierung." b) Dieser vom Beschwerdeführer beanstandete Hinweis war nach dem in Erw. 1a Gesagten unzutreffend. Das bildet jedoch keinen Grund zur Wiederholung des Auflageverfahrens. Der Regierungsrat hat entgegen jenem Hinweis sämtliche Rügen, die der Beschwerdeführer gegen das generelle Projekt erhob, beurteilt und sich mit seinen Gegenvorschlägen sachlich auseinandergesetzt. Mehr hätte der Beschwerdeführer auch dann nicht erreichen können, wenn der beanstandete Hinweis in der Ausschreibung nicht enthalten gewesen wäre. Der Einwand des Beschwerdeführers, der irreführende Hinweis habe möglicherweise andere Grundeigentümer veranlasst, ihre Einsprache entsprechend zu begrenzen oder von einer Einsprache überhaupt abzusehen, ist nicht zu hören. Der Beschwerdeführer ist nur zur Geltendmachung eigener schutzwürdiger Interessen legitimiert (Art. 103 lit. a OG). c) Der Beschwerdeführer macht dem Sinne nach geltend, er hätte mit seiner Einsprache gegen das generelle Projekt nicht bloss überhaupt, sondern schon in dem der Genehmigung dieses Projekts vorausgegangenen Verfahren gehört werden sollen. Ein solcher Anspruch lässt sich jedoch weder aus dem NSG
BGE 97 I 573 S. 581

noch aus § 7 der zürch. Verordnung vom 12. April 1965 zum EG/NSG in Verbindung mit Art. 4 BV

noch unmittelbar aus Art. 4 BV ableiten. Nach Art. 19 Abs. 1 NSG haben die Kantone die vom Strassenbau betroffenen Gemeinden "und allenfalls die Grundeigentümer" einzuladen, zum generellen Projekt Stellung zu nehmen. Diese Anhörung der Grundeigentümer war in der Vorlage des Bundesrates nicht vorgesehen; sie wurde in der Bundesversammlung als Obligatorium beantragt und dann als Fakultativum in das Gesetz aufgenommen (StenB StR 1959 S. 387/88, NR 1959 S. 808). Im Hinblick hierauf bestimmt § 7 der erwähnten zürch. Verordnung, die generellen Projekte würden den Grundeigentümern zur Stellungnahme unterbreitet, "soweit dies als gerechtfertigt erscheint". Diese kantonale Bestimmung gewährt dem betroffenen Grundeigentümer keinen weitergehenden Anspruch auf rechtliches Gehör als Art. 19 Abs. 1 NSG, der es ins Ermessen der kantonalen Behörden stellt, die Grundeigentümer zum generellen Projekt anzuhören. Dass dieses Ermessen im vorliegenden Falle überschritten oder missbraucht worden wäre, hat der Beschwerdeführer nicht behauptet und noch weniger dargetan. Gründe, aus denen eine Anhörung der betroffenen Grundeigentümer und insbesondere des Beschwerdeführers zum generellen Projekt geboten gewesen wäre, sind auch nicht ersichtlich. Im Einspracheverfahren gegen das Ausführungsprojekt war die Aussicht des Beschwerdeführers, auch das generelle Projekt mit triftigen sachlichen Gründen anzufechten, besser als vorher. Mehr hätte er mit einer in einem früheren Zeitpunkt und bloss gegen das generelle Projekt gerichteten Einsprache nicht geltend machen können. d) Das Ausführungsprojekt, im Anschluss an das der Beschwerdeführer Einsprache erhoben hat, ist vor der Genehmigung des generellen Projekts nicht nur ausgearbeitet, sondern auch öffentlich aufgelegt worden. Das entsprach, wie der Beschwerdeführer zutreffend feststellt, nicht dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 NSG, der anordnet, "nach der Genehmigung der generellen Projekte sind... die Ausführungsprojekte auszuarbeiten". Diese Bestimmung ist indessen offensichtlich nicht zum Schutze der Grundeigentümer aufgestellt worden. Sie bezieht sich auf die zeitliche Aufeinanderfolge technischer Arbeiten und soll womöglich verhindern, dass für ein Ausführungsprojekt Arbeit und Kosten aufgewendet werden, die
BGE 97 I 573 S. 582

sich im Falle der Nichtgenehmigung des generellen Projekts als nutzlos erweisen. Dient die Vorschrift aber nicht dem Schutze der Grundeigentümer, so konnte durch ihre Missachtung kein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers verletzt werden. Es ist ihm, wie bereits dargelegt wurde, daraus kein Rechtsnachteil erwachsen, dass seine Rügen gegen das generelle Projekt erst im Anschluss an die Auflage des Ausführungsprojekts vorgebracht werden konnten und geprüft wurden. e) Auch der Umstand, dass im August/September 1969 nur das Ausführungsprojekt für den nördlich der Limmat gelegenen Teil der Express-Strasse, nicht auch dasjenige für die Fortsetzung südlich der Limmat und insbesondere für das Verkehrsdreieck vor dem Platzspitz aufgelegt worden sind, bildet keinen Grund zu einer Wiederholung des Auflageverfahrens. Wo das Verkehrsdreieck ist, ergibt sich aus dem generellen Projekt und weiss der Beschwerdeführer; wie es ausgestaltet wird, braucht nicht bekannt zu sein beim Entscheid darüber, ob das auf dem andern Ufer der Limmat befindliche Grundeigentum des Beschwerdeführers für die dortige Nationalstrasse und deren Anschlüsse benötigt wird. f) Zu Unrecht beanstandet der Beschwerdeführer schliesslich, dass ihm keine Möglichkeit zur Ergänzung seiner Einsprache eingeräumt worden sei. Der Beschwerdeführer hat sich in seiner innert der Frist des Art. 27 NSG eingereichten Einsprache zum Streitgegenstand in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht geäussert. Dass das kantonale Recht darüber hinaus weitere Äusserungen des Einsprechers zulassen dürfe und wirklich zulasse, ist nicht dargetan worden. Überdies wurde mit dem Beschwerdeführer auch mündlich verhandelt, zuletzt am 29. November 1969. Er behauptet nicht, bei dieser Gelegenheit Kenntnis von Tatsachen erhalten zu haben, die Anlass zu Rügen gegeben hätten, die vorher nicht vorgebracht wurden noch vorgebracht werden konnten. Unter diesen Umständen ist das Mass des rechtlichen Gehörs, das der Beschwerdeführer beim Fehlen einschlägiger Bestimmungen des Bundes und des Kantons unmittelbar aus Art. 4 BV ableiten kann, nicht nur erfüllt, sondern übertroffen worden, selbst wenn man davon absieht, dass die vom Beschwerdeführer ergriffene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein Rechtsmittel darstellt, welches zu einer umfassenden Überprüfung des Sachverhalts und der Rechtslage führt (BGE 93 I 656 Nr. 82).
BGE 97 I 573 S. 583

3. In der Sache selbst stellt sich vor allem die Frage, inwieweit das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid überprüfen kann. Der Umfang der Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts als Verwaltungsgericht ergibt sich aus der in Art. 104 OG enthaltenen Umschreibung der Beschwerdegründe in Verbindung mit Art. 105 und 114 Abs. 1 OG (BGE 96 I 271, 516 E. 2). Danach hat das Bundesgericht, und zwar grundsätzlich frei, zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid Bundesrecht verletze (Art. 104 lit. a). Ferner hat es zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes beruhe (Art. 104 lit. b, 105 Abs. 1). Auch hierüber befindet das Bundesgericht im vorliegenden Falle frei; die Voraussetzungen, unter denen Art. 105 Abs. 2 die Überprüfung der tatsächlichen Feststellungen der

Vorinstanz beschränkt, sind hier nicht gegeben. Im Bereich des Ermessens kann das Bundesgericht dagegen im allgemeinen nur wegen Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens einschreiten (Art. 104 lit. a OG). Die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids kann es, ausser in den in Art. 104 lit. c Ziff. 1 und 2 genannten Fällen, nur prüfen, wenn eine besondere Vorschrift des Bundesrechts, wie z.B. Art. 14 GSchG, die Rüge der Unangemessenheit ausdrücklich vorsieht (Art. 104 lit. c Ziff. 3). Das NSG enthält keine solche Sondervorschrift. Soweit sich im vorliegenden Falle Ermessensfragen stellen, könnte das Bundesgericht daher den angefochtenen Entscheid nur wegen der in Art. 104 lit. a OG genannten groben, als Bundesrechtsverletzung geltenden Ermessensfehler aufheben. Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Verwaltung ihr Ermessen walten lässt, wo das Gesetz ihr keines einräumt, oder wo sie statt zweier zulässiger Lösungen eine Dritte wählt (GRISEL, Droit administratif suisse S. 171). Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Verwaltung zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt (vgl. BGE 97 I 140 E. 3 am Ende mit Hinweis auf frühere Urteile), ferner wenn sie willkürlich oder rechtsungleich handelt (IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung 3. A. Nr. 221 X a; GRISEL a.a.O. S. 171).
4. Art. 5 NSG, den der Beschwerdeführer in erster Linie als verletzt bezeichnet, enthält "Grundsätze für die Ausgestaltung
BGE 97 I 573 S. 584

der Nationalstrassen". Nach Abs. 1 haben diese Strassen hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen und insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs zu gewährleisten. Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, so sind sie, wie Abs. 2 weiter bestimmt, gegenüber dem Interesse an der Nationalstrasse abzuwägen. Bei den dabei aufgezählten andern Interessen (Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes) handelt es sich ausschliesslich um öffentliche Interessen. Wären nur diese Interessen gegenüber dem ebenfalls öffentlichen Interesse an der Nationalstrasse abzuwägen, so wären private Grundeigentümer, deren Land für den Bau der Nationalstrasse beansprucht wird, wohl nicht legitimiert, wegen Verletzung des Art. 5 NSG Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu führen (BGE 94 I 188 E. 4). Nun ist jedoch, wie schon der Ausdruck "insbesondere" zeigt, die in Art. 5 Abs. 2 NSG enthaltene Aufzählung nicht abschliessend. Schon der Bundesrat hat anerkannt, dass auch der dem Gemeinwesen erwachsende Aufwand zu berücksichtigen ist (ZBl 71/1970 S. 125 E. 6). Ein schutzwürdiges Interesse, das gegenüber dem Interesse an der Nationalstrasse abzuwägen ist, ist sodann namentlich das Interesse des vom Strassenprojekt betroffenen Grundeigentümers am Weiterbesitz seines Landes, denn zu den Enteignungsvoraussetzungen gehört, auch wenn dies in Art. 22ter BV nicht ausdrücklich gesagt ist, dass das öffentliche Interesse nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe schwerer wiegt als das entgegenstehende private Interesse. Im Zusammenhang mit dem privaten Interesse aber kann der betroffene Grundeigentümer sich auch auf schutzwürdige öffentliche Interessen wie die in Art. 5 Abs. 2 NSG aufgezählten berufen und geltend machen, dass diese andern öffentlichen Interessen das öffentliche Gesamtinteresse an der streitigen Linienführung der Nationalstrasse vermindern. a) Bei staatsrechtlichen Beschwerden, mit denen Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen aufgrund kantonalen Rechts wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) angefochten werden, prüft das Bundesgericht nach seiner neuern Rechtsprechung grundsätzlich frei, ob das geltend gemachte öffentliche Interesse seiner Art und seinem Gewicht nach den
BGE 97 I 573 S. 585

streitigen Eingriff in das Privateigentum rechtfertige und schwerer wiege als das entgegenstehende private Interesse; es übt lediglich insoweit Zurückhaltung, als es um die Würdigung örtlicher Verhältnisse geht oder sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 94 I 134 E. 7 und 340/41, BGE 95 I 554 E. 3 b und zahlreiche nicht veröffentlichte Urteile). Die gleiche und jedenfalls keine engere Überprüfungsbefugnis steht dem Bundesgericht zu, wenn es als Verwaltungsgericht zu entscheiden hat, ob die Interessenabwägung gemäss Art. 5 Abs. 2 NSG von der Vorinstanz richtig vorgenommen wurde. Der Entscheid hierüber weist indessen, im Verhältnis zu demjenigen über kantonalrechtliche Eingriffe ins Privateigentum, gewisse Besonderheiten auf. Einmal steht aufgrund des Art. 36bis BV von vorneherein fest, dass das öffentliche Interesse am Bau der Nationalstrassen und an einer den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 NSG genügenden Linienführung sehr erheblich ist. Wenn sodann, wie im vorliegenden Falle, geltend gemacht wird, dass eine andere, das Grundstück des Beschwerdeführers nicht berührende Linienführung dem öffentlichen Interesse nicht weniger oder sogar besser entspreche als die angefochtene, so ist einerseits das Ermessen, das bei der Bestimmung der Linienführung von Strassen besteht (vgl. BGE 94 I 136), zu berücksichtigen und stellen sich anderseits meist schwierige technische Fragen. Im Hinblick hierauf hat der Bundesrat in

seiner Botschaft vom 24. September 1965 über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit (BBl 1965 II 1265ff.) vorgeschlagen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszuschliessen gegenüber Verfügungen betreffend die Erteilung des Enteignungsrechts und solchen im Bereich der Nationalstrassen (Botschaft S. 1310/11 und Art. 99 lit. i und k des Entwurfes). Die nationalrätliche Kommission hat indessen in ihrer Sitzung vom 17./18. Januar 1966 beschlossen, die entsprechenden Bestimmungen zu streichen, und die Bundesversammlung hat dem diskussionslos zugestimmt. Daraus folgt aber nicht, dass das Bundesgericht die mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Enteignungen für den Nationalstrassenbau aufgeworfenen Fragen frei zu prüfen hätte. Dass es im Bereich des Ermessens nur bei Überschreitung und Missbrauch einschreiten kann, ist schon in Erw. 3 dargelegt worden. Es kann aber auch nicht Sache des Bundesgerichts sein, die sich bei der Interessenabwägung stellenden technischen Fragen selber oder mit Hilfe von Sachverständigen
BGE 97 I 573 S. 586

frei zu prüfen. Es ist bereits in BGE 96 I 513 ff., wo es um die verhältnismässig einfache Frage der Linienführung und Verkabelung eines kurzen Teils einer Starkstromleitung durch ländliches Gebiet ging, betont worden, dass das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid nur mit Zurückhaltung überprüfen könne, soweit sich technische Fragen stellen und die Vorinstanz sich auf Berichte sachverständiger Instanzen stütze (S. 518/19). Diese Zurückhaltung ist erst recht geboten, wenn es um so heikle und komplexe technische Fragen geht wie bei der hier streitigen Linienführung der Nationalstrasse durch eine grössere Stadt mit den dafür erforderlichen Tunnels, Brücken, Kreuzungsbauwerken usw. b) Geht man hievon aus und sieht man von der noch zu prüfenden Kritik des Beschwerdeführers an den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz ab, so erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers, die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegende Interessenabwägung verstosse gegen Art. 5 NSG, ohne Zweifel als unbegründet. Die lange umstrittene Frage, ob es richtig sei, die Nationalstrassen in der Gestalt sogenannter Express-Strassen bis ins Zentrum der Stadt Zürich hineinzuführen, wird vom Beschwerdeführer nicht mehr aufgeworfen; er hat vielmehr schon in der Einsprache vom 16. September 1969 erklärt, dass er sich dem BRB vom 13. Juli 1962, wo diese Frage bejaht worden ist, zu fügen habe. Streitig war vor dem Regierungsrat und ist nun vor Bundesgericht einzig die Linienführung der Express-Strasse zwischen dem Nordportal des Milchbucktunnels und der Limmat. Dass das genehmigte generelle Projekt und das Ausführungsprojekt den in Art. 5 Abs. 1 NSG vorgeschriebenen hohen verkehrstechnischen Anforderungen genüge, wird in der Beschwerde, offenbar zu recht, nicht bestritten. Von den nach Art. 5 Abs. 2 NSG gegenüber dem Interesse an der Nationalstrasse abzuwägenden andern schutzwürdigen Interessen werden in der Beschwerde nur die wirtschaftliche Nutzung des Grundeigentums und die Belange des Heimatschutzes namhaft gemacht; ferner ist darin von den Kosten die Rede. aa) Den Materialien zum NSG ist nicht zu entnehmen, was unter "wirtschaftlicher Nutzung des Grundeigentums" im Gegensatz zu den ebenfalls erwähnten "Anliegen der Landesplanung" zu verstehen ist. Im gewöhnlichen Sprachgebrauch bezeichnet man als wirtschaftlich ein vorteilhaftes Verhältnis
BGE 97 I 573 S. 587

zwischen Aufwand und Ertrag. Das Erfordernis der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums darf daher dahin verstanden werden, dass Boden, der durch seine Beschaffenheit oder die Art seiner Nutzung einen besonders hohen Ertrag abwirft, so wenig als möglich in Anspruch genommen wird. Dass die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Varianten der Linienführung sich in dieser Beziehung vom offiziellen Projekt wesentlich unterscheiden, wird jedoch in der Beschwerde nicht darzutun versucht, noch bestehen Anhaltspunkte dafür. bb) Gesichtspunkte des Natur- und Heimatschutzes fallen in zweifacher Hinsicht in Betracht. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid angedeutet und in der Beschwerdeantwort näher ausgeführt, dass das offizielle Projekt den verschiedenen Varianten des Beschwerdeführers deshalb vorzuziehen sei, weil die Brücken über die Limmat nach allen Varianten höher und länger als nach dem offiziellen Projekt wären und dadurch das Stadt- und Flussbild stärker beeinträchtigt würde. Diese Ausführungen leuchten ein und werden durch die Beschwerde nicht hinreichend widerlegt. Zudem handelt es sich, wie die Beschwerde selber bemerkt, um eine Ermessensfrage. Der Entscheid über eine solche ist aber der Überprüfung durch das Bundesgericht entzogen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat bei der Interessenabwägung annahm, vom städtebaulichen Standpunkt aus sei das offizielle Projekt den Varianten des Beschwerdeführers vorzuziehen. Als weiteren Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes erwähnt der Beschwerdeführer, seinem mehr als 100 Jahre alten Familiensitz "Zum engen Weg" komme "auch kulturhistorische Bedeutung" zu. In der Tat ist seine Liegenschaft im Sammelwerk "Die Kunstdenkmäler der Schweiz" (Kanton Zürich, Band V/2 S. 484/5) beschrieben. Danach handelt es sich zweifellos um eine beachtliche Anlage, jedoch weder um ein historisches noch sonst um ein Bauwerk ersten Ranges, da es sonst abgebildet worden wäre. Das Gebäude erhielt

seine heutige Gestalt im wesentlichen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und ist offenbar nicht das einzige seinesgleichen. Sofern die Annahme des Regierungsrates, dass das offizielle Projekt verkehrstechnisch und auch sonst die beste Lösung bilde, sich als zutreffend erweist, so erscheint es richtig, ihm bei der Interessenabwägung auch dann den Vorzug zu geben, wenn
BGE 97 I 573 S. 588

seine Ausführung die Beseitigung des Gebäudes des Beschwerdeführers anstatt anderer, kunsthistorisch bedeutungsloser Wohnhäuser bedingt. cc) Was schliesslich den Aufwand betrifft, so spricht der Beschwerdeführer zwar wiederholt von den Kosten. Die Beschwerde enthält jedoch keine Zahlenangaben oder Schätzungen und behauptet nicht, dass die Varianten des Beschwerdeführers oder doch einzelne von ihnen im Ganzen weniger finanziellen Aufwand erforderten als das offizielle Projekt. Im Gegenteil schliesst der vom Beschwerdeführer beigezogene Ingenieur seinen Bericht mit dem Satz: "Kostenmässig bewegen sich alle Varianten ungefähr im gleichen Rahmen wie das Auflageprojekt". Den Kosten kommt somit bei der Interessenabwägung nach Art. 5 Abs. 2 NSG selbst dann keine entscheidende Bedeutung zu, wenn die Annahme des Regierungsrates, dass die Ausführung einzelner Varianten des Beschwerdeführers erhebliche Mehrkosten zur Folge hätte, nicht zutreffen sollte.
5. Der Beschwerdeführer hat, wohl in der Erkenntnis, dass die Rüge der Verletzung des Art. 5 NSG angesichts der tatsächlichen Feststellungen des angefochtenen Entscheids kaum durchdringen werde, das Schwergewicht auf die Kritik dieser Feststellungen gelegt. Er wirft dem Regierungsrat unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts in Verbindung mit Ermessensüberschreitung, Ermessensmissbrauch und Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.
Die Bestimmung der Linienführung der Express-Strasse durch die Stadt Zürich ist ein Problem, für das es seiner Natur nach verschiedene Lösungen gibt, von denen jede neben besonderen Vorzügen gewisse Nachteile aufweist. Angesichts der bei ihrer Beurteilung zu berücksichtigenden verschiedenartigen, namentlich auch technischen Gesichtspunkte muss den für die Projektierung verantwortlichen Behörden ein Ermessen eingeräumt werden, das der Überprüfung durch das Bundesgericht als Verwaltungsgericht entzogen ist. Das gilt insbesondere für das sogenannte technische Ermessen. Im vorliegenden Falle haben die fachkundigen Instanzen des Kantons Zürich und des Bundes in jahrelanger Zusammenarbeit eine grosse Zahl von Varianten eingehend auf ihre Eignung geprüft. Sie sind dabei, wie das Eidgenössische Departement des Innern in der Beschwerdeantwort zusammenfassend erklärt, zum Ergebnis gelangt, das vom Regierungsrat dem
BGE 97 I 573 S. 589

Bundesrat unterbreitete und von diesem am 13. Juli 1962 in seinen Grundzügen und dann am 19. November 1969 definitiv genehmigte generelle Projekt stelle vom verkehrstechnischen, bautechnischen, wirtschaftlichen, städtebaulichen und kostenmässigen Standpunkt aus betrachtet die beste Lösung dar. Der Beschwerdeführer hat dies in seiner Einsprache bestritten und fünf von einem Ingenieur skizzierte Varianten vorgelegt, nach denen seine Liegenschaft nicht beansprucht würde und von denen er behauptete, sie wiesen mindestens ebenso gute Verkehrslösungen auf wie das offizielle Projekt, teilweise sogar bessere. Der Regierungsrat hat diese Varianten durch die Organe seiner Baudirektion überprüfen lassen und sich im angefochtenen Entscheid mit ihnen auseinandergesetzt und dargelegt, dass und weshalb allen Varianten Nachteile anhaften, im Hinblick auf welche das offizielle Projekt den Vorzug verdiene.
In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird demgegenüber geltend gemacht, der Regierungsrat habe zahlreiche Sachverhalte unrichtig dargestellt oder ungenügend abgeklärt und habe es insbesondere unterlassen, die Gegenvorschläge des Beschwerdeführers bis in die Einzelheiten zu prüfen. Der Beschwerdeführer geht dabei, ohne es auszusprechen, von der Annahme aus, der Regierungsrat hätte prüfen sollen, ob sich nicht aufgrund der vorgelegten Varianten eine gleichwertige oder gar bessere Alternative zum aufgelegten Projekt finden lasse. Das war jedoch nicht die Aufgabe des Regierungsrates.
Im Gegensatz zu den meisten andern Einsprachen richtete sich diejenige des Beschwerdeführers nicht gegen Einzelheiten des Ausführungsprojekts, sondern gegen die im generellen Projekt festgelegte Linienführung der Express-Strasse vom Nordportal des Milchbucktunnels bis zur Limmat. Um diese Linienführung in jeder Hinsicht (wie z.B. inbezug auf die geologischen Verhältnisse im Tunnelgebiet) mit den fünf Varianten des Beschwerdeführers vergleichen zu können, hätte es langwieriger und kostspieliger Untersuchungen bedurft. Zu diesem Aufwand an Zeit und Geld hätte nur Anlass bestanden, wenn es aufgrund der Vorbringen des Beschwerdeführers offenkundig gewesen wäre, dass das offizielle Projekt an einem erheblichen Mangel leide oder dass eine der Varianten des Beschwerdeführers bedeutende, mit keinen Nachteilen verbundene Vorteile aufweise und deshalb bei der Interessenabwägung
BGE 97 I 573 S. 590

gemäss Art. 5 NSG den Vorzug vor dem offiziellen Projekt verdiene. Das eine wie das andere konnte der Regierungsrat gestützt auf die tatsächlichen Erhebungen, die für die Bearbeitung des offiziellen Projekts gemacht worden waren, mit Grund verneinen. Dagegen vermag auch die in der Beschwerde vorgebrachte Kritik am angefochtenen Entscheid nicht aufzukommen. Der Regierungsrat hat in der Beschwerdeantwort seine früheren Ausführungen in Einzelheiten berichtigt und präzisiert, im Ganzen aber bestätigt und durch weitere Argumente ergänzt. Dass er nach wie vor die im offiziellen Projekt festgelegte Linienführung des Milchbucktunnels und des südlich anschliessenden Strassenstücks als die beste Lösung betrachtet, erscheint als das Ergebnis einer sorgfältigen Würdigung aller in Betracht fallenden Verhältnisse (geologischer Zustand des Untergrundes, Vor- und Nachteile des Tunnelbaus über Tag und unter Tag, Abbruch von Wohnhäusern und andern Gebäuden, möglichst ausgeglichenes Längenprofil der Strasse, Höhe und Länge der Brücken, Böschungen und Stützmauern, Gestaltung der Anschlüsse an das städtische Strassennetz, Ästhetik usw.). Für das Bundesgericht besteht kein Anlass, sich mit diesen Verhältnissen im einzelnen zu befassen, zumal da es sich dabei in der Hauptsache um technische Fragen handelt, in bezug auf deren Überprüfung Zurückhaltung geboten ist gegenüber dem Befund der fachkundigen Instanzen des Kantons und des Bundes, auf den sich der angefochtene Entscheid stützt und auch stützen durfte. Davon, dass das offizielle Projekt an einem offensichtlichen Mangel leide, der eine weitere, eingehendere Abklärung des Sachverhaltes unter Berücksichtigung der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Varianten als notwendig erscheinen liesse, kann nicht die Rede sein. Selbst wenn, was wenig wahrscheinlich ist und dahingestellt bleiben mag, eine der vom Beschwerdeführer skizzierten Varianten nach gründlicher Überarbeitung zu einer dem offiziellen Projekt annähernd gleichwertigen Lösung führen sollte, so hätte der Regierungsrat dadurch, dass er dem offiziellen Projekt den Vorzug gab, lediglich von dem ihm zustehenden Ermessen Gebrauch gemacht und dieses nicht überschritten. Vollends fehlt jeder Anhaltspunkt dafür, dass er sein Ermessen missbraucht hätte, d.h. sich von unsachlichen Überlegungen hätte leiten lassen oder sonst willkürlich gehandelt hätte.
BGE 97 I 573 S. 591

Unter diesen Umständen erübrigt sich auch ein weiterer Schriftenwechsel und ein Augenschein. Neue Gesichtspunkte könnte der Beschwerdeführer nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht mehr vorbringen, und eine weitere Begründung der in der Beschwerdeschrift enthaltenen Rügen würde ihm nichts nützen.
Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.