Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 50/2008 / aka

Urteil vom 10. Juni 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger und Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
- X._____,
- Erbengemeinschaft A. Y._____, bestehend aus:
B. + C. Y._____,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Peter Ettler,

gegen

Gemeinderat von Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, Postfach,
8022 Zürich, c/o Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Werdmühleplatz 3, Postfach, 8023 Zürich,
Baurekurskommission I des Kantons Zürich,
Selnaustrasse 32, Postfach, 8090 Zürich

Gegenstand
Änderung der Baulinien Turbinenstrasse, Zürich,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 5. Dezember 2007 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
4. Abteilung, 4. Kammer.

Sachverhalt:

A.
1998 legte die Baudirektion des Kantons Zürich Baulinien zur Sicherung des Umbaus der Pfingstweidstrasse zur Nationalstrasse III. Klasse sowie der Tramlinie Zürich-West fest. In diesem Zusammenhang wurden auch Baulinien zur Sicherung eines neuen Trassees der Turbinenstrasse festgelegt, die auf Höhe der Technoparkstrasse in die Pfingstweidstrasse einmünden und als Stichstrasse mit Wendehammer ausgestaltet werden sollte. Die Grundstücke von X._____ und A. Y._____ mit dem von ihnen bewohnten Haus Turbinenstrasse 14 (Kat.-Nr. 2757, 2758 und 2761) kamen praktisch vollständig zwischen die Baulinien der projektierten Turbinenstrasse zu liegen. Diese erwuchsen in Rechtskraft, nachdem der Regierungsrat des Kantons Zürich am 17. Februar 1999 die dagegen gerichteten Rekurse abgewiesen hatte.

B.
Am 15. Dezember 2004 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich die Sonderbauvorschriften Maag-Areal Plus (im Folgenden: Sonderbauvorschriften; SBV) fest. Auf dem ehemaligen Industrieareal soll auf einer Fläche von ca. 110'000 m^2 ein neues Wohn- und Arbeitsquartier entstehen. Die Erschliessung soll über die Turbinen- und die Pfingstweidstrasse erfolgen. Die Sonderbauvorschriften sind am 10. September 2005 in Rechtskraft erwachsen. Die Grundstücke von X._____ und A. Y._____ liegen (mit Ausnahme eines schmalen Streifens im Osten) ausserhalb der Baubegrenzungslinien des Teilgebiets 7.

C.
Am 23. November 2005 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich die Abänderung, Löschung bzw. Neufestsetzung der Baulinien der Turbinenstrasse. Die bisherigen Baulinien wurden auf einer Länge von ca. 60 m um wenige Meter verschoben, um mit den Baubegrenzungslinien der Sonderbauvorschriften übereinzustimmen. Die bisherigen Baulinien südlich des Grundstücks Kat.-Nr. 2757 wurden ersatzlos aufgehoben. Die Grundstücke Nrn. 2757, 2758 und 2761 von X._____ und A. Y._____ werden damit weniger stark, aber immer noch grösstenteils von den Baulinien umfasst.

D.
Gegen diesen Beschluss rekurrierten X._____ und A. Y._____ gemeinsam an die Baurekurskommission I des Kantons Zürich. Diese wies den Rekurs am 28. Juli 2006 ab. Am 5. Dezember 2007 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die gegen den Rekursentscheid gerichtete Beschwerde ab.

E.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben X._____ und die Erbengemeinschaft A. Y._____ am 1. Februar 2008 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei der Beschluss des Gemeinderates Zürich vom 23. November 2005 hinsichtlich der Löschung der bestehenden Baulinien (Disp.-Ziff. 1) zu bestätigen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen sie die Gewährung der aufschiebenden Wirkung, soweit die Beschwerde die Baulinie 2005 betrifft.

Der Gemeinderat Zürich und die Baurekurskommission beantragen Beschwerdeabweisung. Das Verwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

In ihrer Replik vom 21. Mai 2008 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

F.
Am 15. Mai 2007 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikaton (UVEK) die Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt Nationalstrasse SN 1.4.1 Zürich-Westast, Umbau Pfingstweidstrasse und Bernerstrasse/A1. Genehmigt wurde auch die projektierte Einmündung der neuen Turbinenstrasse in die Pfingstweidstrasse im Knoten Technoparkstrasse; von der Genehmigung ausgeschlossen wurden dagegen die zu diesem Anschluss führende Erschliessungsstrasse (neue Turbinenstrasse) und der dazu benötigte Landerwerb. Der Kanton Zürich wurde verpflichtet, diese Erschliessung zu überarbeiten und als Projektänderung des Nationalstrassenprojekts zur Genehmigung einzureichen.

Dagegen hat u.a. der Kanton Zürich Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben. Der Rechtsstreit ist noch hängig.

Erwägungen:

1.
Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid unterliegt grundsätzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG).

Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer der mit den Baulinien belasteten Grundstücken zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Dies gilt unabhängig von der Tatsache, dass schon zuvor Baulinien rechtskräftig festgesetzt worden waren, deren Verlauf für die Beschwerdeführer noch ungünstiger war als die vorliegend streitige Fassung. Auch wenn die Stadt lediglich eine marginale Korrektur der bestehenden Baulinien bezweckte, um diese mit den Baubegrenzungslinien der Sonderbauvorschriften in Übereinstimmung zu bringen, wurden doch formell die zuvor bestehenden Baulinien aufgehoben und neue Baulinien festgesetzt.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf ein Grundeigentümer bei der Totalrevision einer Nutzungs-

planung verlangen, dass die seine Parzellen betreffenden Anordnungen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit überprüft werden; dieses Recht besitzt er selbst dann, wenn die bisherige Ordnung beibehalten wird (BGE 115 Ia 85 E. 3b/aa S. 87).

Das Bundesrecht verleiht dem Grundeigentümer zudem unter gewissen Bedingungen einen Rechtsanspruch auf Überprüfung und Anpassung planerischer Massnahmen, die seine Liegenschaft betreffen (BGE 120 Ia 227 E. 2c und 2d S. 232 ff. mit Hinweisen); insbesondere kann er geltend machen, die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen hätten sich seit Annahme des Plans in einer Weise geändert, dass das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen dahingefallen sein könnte (BGE 127 I 103 E. 6b S. 105 f. mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall sind die Beschwerdeführer daher berechtigt, die Korrektur des Baulinienverlaufs anzufechten und geltend zu machen, aufgrund der heute geltenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse hätten die Baulinien auf ihren Grundstücken nicht verschoben, sondern gänzlich aufgehoben werden müssen, weil die damit verbundene Nutzungsbeschränkung nicht mehr durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sei.

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine Verletzung des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11).

2.1 Das Verwaltungsgericht liess offen, ob der Verkehrsknoten Pfingstweidstrasse/Neue Turbinenstrasse als Anschluss i.S.v. Art. 6 NSG in die bundesrechtliche Kompetenz falle oder nicht. Gemäss Art. 24 NSG sei der Erlass kantonaler Baulinien - unabhängig von der Qualifikation als Bestandteil oder Nicht-Bestandteil der Nationalstrasse - zulässig, sei es zu Befriedigung parallel laufender öffentlicher Bedürfnisse, sei es zur frühzeitigen Sicherung des Strassenprojekts vor Vorliegen von Nationalstrassenbaulinien, die erst mit dem Ausführungsprojekt festgelegt würden (Art. 22 NSG).

2.2 Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, der vorgesehene Anschluss sei sowohl vom Kanton Zürich als auch vom UVEK als Bestandteil der Nationalstrasse qualifiziert worden. Nach Abschluss der Planungs- und generellen Projektierungsphase bestehe kein Raum mehr für kantonale Baulinien zur Sicherung eines Nationalstrassenprojekts. Zwar gelten die Nationalstrassenbaulinien erst ab Vorliegen eines rechtskräftigen Ausführungsprojekts (Art. 22 NSG). Ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Planauflage übernehme jedoch der Enteignungsbann die Sicherungsfunktion (Art. 27b Abs. 3 NSG i.V.m. Art. 42 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [EntG; SR 711]). Seit der öffentlichen Auflage des Projekts Pfingstweidstrasse SN 1.4.1 am 4. April 2005 sei daher das Bedürfnis für kantonale Baulinien zur vorsorglichen Freihaltung des Strassenraums entfallen.

2.3 Die Stadt Zürich vertritt dagegen die Auffassung, Funktion der im Streit liegenden Baulinien sei nicht die Sicherung des Nationalstrassenprojekts, sondern die Sicherstellung der Erschliessung des Maag-Areals Plus. Die Baulinien für die Turbinenstrasse seien schon 1998 rechtskräftig festgelegt worden; die vorliegend streitige Verschiebung der Baulinien diene lediglich der Abstimmung mit den Baubegrenzungslinien der Sonderbauvorschriften.

2.4 Gemäss Art. 24 Abs. 1 NSG kann das kantonale Recht "strengere Bestimmungen" für bauliche Massnahmen innerhalb der Nationalstrassen-Baulinien vorsehen. Daraus lässt sich ableiten, dass die durch Nationalstrassen geschaffenen Schneisen für die Befriedigung parallel laufender öffentlicher Bedürfnisse der Kantone (Werkleitungen, Wege und dergleichen) verwendet werden dürfen, und zur Sicherung dieser Bedürfnisse kantonale Baulinien festgelegt werden können, innerhalb der Nationalstrassen-Baulinien oder deckungsgleich mit diesen (Richard A. Koch, Das Strassenrecht des Kantons Zürich [Strassenpolizeirecht]unter Berücksichtigung des Nationalstrassen- und Umweltschutzrechts, Zürich 1997, S. 73 und S. 293).

2.4.1 Mit den Beschwerdeführern ist davon auszugehen, dass die streitigen kantonalen Baulinien mit dem im Ausführungsprojekt Pfingstweidstrasse SN 1.4.1 vorgesehenen Abschnitt "neue Turbinenstrasse" übereinstimmen: Die Baulinien reichen nicht weiter als die geplante Ausfahrt. Auf eine weitergehende Baulinienziehung in das Maag-Areal Plus hinein wurde ausdrücklich verzichtet und die vorbestehenden Baulinien zur Sicherung eines Wendehammers wurden ersatzlos aufgehoben. Wie der Stadtrat im Beschluss vom 14. September 2005 ausführte, beschränkt sich das öffentliche Interesse der Turbinenstrasse auf den Knotenbereich; die interne Erschliessung der einzelnen Grundstücke soll dann aufgrund der neuen Sonderbauvorschriften erfolgen. Der Knotenbereich und der unmittelbar anschliessende Abschnitt der neuen Turbinenstrasse werden jedoch bereits durch den Enteignungsbann gesichert.
2.4.2 Immerhin kommt den kantonalen Baulinien insofern eigenständige Funktion zu, als mit ihnen ein Leitungsbaurecht verbunden ist: Gemäss § 105 Abs. 1 PBG sind öffentliche Unternehmungen und gemischtwirtschaftliche oder private Unternehmungen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, berechtigt, im Baulinienbereich gegen Ersatz des verursachten Schadens unterirdische Leitungen samt zugehörigen Bauwerken zu erstellen und fortbestehen zu lassen. Im vorliegenden Fall sollen alle für die Erschliessung des Maag-Areals Plus erforderlichen Werkleitungen (Wasser, Elektrizität und Kommunikation) in die neue Turbinenstrasse gelegt werden.
2.4.3 Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Im Plangenehmigungsverfahren vertraten die Beschwerdeführer die Auffassung, die neue Turbinenstrasse sei eine normale Quartierstrasse und kein Teil der Nationalstrasse; sie diene der Erschliessung des Maag-Areals Plus und müsse deshalb in diesem Zusammenhang erstellt werden. Wäre das UVEK dieser Auffassung gefolgt und hätte die Plangenehmigung für die projektierte Ausfahrt aus diesem Grund verweigert, so wäre der Enteignungsbann mit Rechtskraft des Entscheids entfallen, mit der Folge, dass die geplante neue Turbinenstrasse nur noch durch die kantonalen Baulinien gesichert gewesen wäre. Schon im Hinblick auf diese Unsicherheit war es zweckmässig, die neue Turbinenstrasse auch durch kantonale Baulinien zu sichern.

Zur Zeit ist das Plangenehmigungsverfahren betreffend die Ausfahrt Turbinenstrasse noch vor Bundesverwaltungsgericht hängig. in ihrer Beschwerdeantwort vom 11. September 2007 (S. 5 ff.;) vertreten die Beschwerdeführer weiterhin die Auffassung, es bestehe - jedenfalls ausserhalb des unmittelbaren Knotenbereichs - kein Enteignungstitel aus öffentlichem Recht des Bundes und kein Bundesbauinteresse für die projektierte Turbinenstrasse. Sollte das Bundesverwaltungsgericht diese Sichtweise übernehmen, würde die Ausfahrt Turbinenstrasse (ausserhalb des Knotens Technoparkstrasse) vom Ausführungsprojekt Nationalstrasse SN 1.4.1 und den Nationalstrassen-Baulinien nicht mehr erfasst.

2.5 Nach dem Gesagten erfüllen die kantonalen Baulinien eine eigenständige Funktion. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern sie den projektierten Nationalstrassenbau beeinträchtigen oder verhindern könnten. Es liegt deshalb keine Verletzung von Nationalstrassenrecht vor.

3.
Die Beschwerdeführer rügt ferner eine Verletzung der Koordinationspflicht, die verfassungsrechtlich in Art. 5 und 9 BV verankert sei.

3.1 Die Beschwerdeführer sehen die Gefahr widersprüchlicher Entscheide, wenn das Bundesverwaltungsgericht die durch die Wohnhäuser der Beschwerdeführer hindurch führende Strasse nicht genehmige und eine neue Trassierung verlange, das Bundesgericht aber die kantonalen Baulinien im vorliegenden Verfahren bestätige. In diesem Fall könnten die Liegenschaften der Beschwerdeführer nach kantonalem Recht enteignet werden, selbst wenn diese im Plangenehmigungsverfahren obsiegten. Die Beschwerdeführer befürchten zudem, dass die Abweisung ihrer Beschwerde im vorliegenden Verfahren eine Präjudizwirkung für das hängige Plangenehmigungsverfahren schaffen würde: Das Bundesverwaltungsgericht könnte versucht sein, ihre Beschwerde abzuweisen, nur um drohende Widersprüche zu vermeiden.

3.2 Die Stadt Zürich ist dagegen der Auffassung, die marginale Anpassung der bestehenden Baulinien an die Sonderbauvorschriften sei nicht geeignet, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zu präjudizieren. Entscheidend sei vielmehr, dass die alten und die neuen Baulinien durch die Grundstücke der Beschwerdeführer verliefen.

Die Stadt Zürich macht geltend, das UVEK sei im Plangenehmigungsverfahren davon ausgegangen, dass es sich bei der im Nationalstrassen-Ausführungsprojekt vorgesehenen neuen Turbinenstrasse um eine provisorische Verbindungsstrasse handle. Diese Annahme treffe jedoch nicht zu, weil die projektierte Ausfahrt die definitive Strassenverbindung zum Maag-Areal Plus darstelle und vollständig den Vorgaben und Zielen der Sonderbauvorschriften entspreche. Insofern habe das UVEK auch nicht das öffentliche Interesse an der Enteignung der Beschwerdeführer verneint, sondern dieses Erfordernis lediglich bezüglich einer provisorischen Erschliessungsstrasse als nicht gegeben erachtet.

Dem halten die Beschwerdeführer entgegen, dass das UVEK an seiner Rechtsauffassung festgehalten habe, auch nachdem der Kanton Zürich in seiner Beschwerdeschrift dargelegt hat, dass es sich um die definitive Strassenführung handle.

3.3 Entgegen der Auffassung der Stadt Zürich schliesst die Tatsache, dass bereits 1998 Baulinien für die Turbinenstrasse rechtskräftig festgelegt wurden, welche für die Beschwerdeführer noch ungünstiger waren als die im vorliegenden Verfahren streitigen Baulinien, eine Prüfung nicht aus; hierfür kann auf das oben (E. 1) Gesagte verwiesen werden.

Allerdings ist auch die Befürchtung der Beschwerdeführer unbegründet, sie könnten allein aufgrund der vorliegend streitigen Baulinien enteignet werden: Zwar steht nach § 110 PBG dem Werkträger mit Rechtskraft der Baulinien im Rahmen ihrer Zweckbestimmung das Enteignungsrecht zu. Dieses kann aber erst ausgeübt werden, wenn das Ausführungsprojekt genehmigt worden ist, weil erst zu diesem Zeitpunkt feststeht, ob die Enteignung zur Erreichung des Zweckes - im vorliegenden Fall zur Realisierung der neuen Turbinenstrasse - erforderlich ist (BGE 118 Ia 372 E. 4a S. 375; Koch, a.a.O., S. 84).
Sollte das Bundesverwaltungsgericht den Plangenehmigungsentscheid des UVEK schützen (und dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen), wäre der Kanton verpflichtet, einen neuen Anschluss der Turbinenstrasse an die Pfingstweidstrasse, unter Schonung der Wohnbauten der Beschwerdeführer, auszuarbeiten und als Projektänderung des Nationalstrassenprojekts zur Genehmigung einzureichen. In diesem Fall bestünde kein öffentliches Interesse an der Enteignung der Beschwerdeführer, unabhängig davon, ob die kantonalen Baulinien formell weiterbestehen oder aufgehoben werden.

Sollte dagegen das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde des Kantons Zürich gutheissen und die Plangenehmigung für die projektierte neue Turbinenstrasse rechtskräftig erteilt werden, stünde fest, dass die Grundstücke der Beschwerdeführer für den Nationalstrassenbau enteignet werden dürfen, unabhängig vom Bestehen der kantonalen Baulinien.

Die kantonalen Baulinien haben daher - wie bereits oben (E. 2.4.3) dargelegt wurde - vor allem dann eine selbständige Bedeutung, wenn das Bundesverwaltungsgericht zur Auffassung gelangen sollte, die projektierte Turbinenstrasse sei nicht Teil des Nationalstrassenprojekts und müsse deshalb in kantonaler Zuständigkeit festgelegt werden. Auch in diesem Fall müsste jedoch zunächst ein kantonales Strassenfestlegungsverfahren durchgeführt werden, bevor die Beschwerdeführer enteignet und ihre Häuser abgebrochen werden könnten.

3.4 Im vorliegenden Verfahren geht es um eine sichernde Massnahme (Festlegung von Baulinien) auf Grundstücken, die schon heute, aufgrund der Sonderbauvorschriften, nicht mehr überbaut werden dürfen (vgl. dazu unten, E. 4.5.2). Dagegen muss das Bundesverwaltungsgericht überprüfen, ob das öffentliche Interesse an der Errichtung der neuen Turbinenstrasse die Enteignung der Beschwerdeführer und den Abbruch der bestehenden Wohnbauten rechtfertigt. Dies würde - anders als die hier streitigen Baulinien - einen erheblichen Eingriff in das Eigentum und in die persönliche Situation der Beschwerdeführer bedeuten.

Aufgrund der unterschiedlichen Tragweite der zu beurteilenden Eingriffe und der verschiedenen Interessenlage ist daher die präjudizielle Bedeutung des vorliegenden Verfahrens für das Plangenehmigungsverfahren als gering zu veranschlagen.

4.
Weiter rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Eigentumsgarantie und des Rechtsmissbrauchsverbots.

4.1 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass der Anschluss einer Quartiererschliessungs- an eine Nationalstrasse verkehrstechnisch sicherzustellen und nicht den privaten Grundeigentümern des Maag-Areals Plus zu überlassen sei. Es nahm an, ein Vollknoten erleichtere die Stauraumbewirtschaftung sowie die Realisierung von Fussgängerübergängen und diene damit einer flüssigen und sicheren Abwicklung der verschiedenen Verkehrsströme. Ausserdem hätten die zu erstellenden Verkehrswege den kommunalen Verkehrsplan mit Fuss- und Radwegen zu beachten. Der private Entscheidungsspielraum der Grundeigentümer sei demnach nicht unbegrenzt.

Zwar würden die Grundstücke der Beschwerdeführer tatsächlich zu einem grossen Teil von den strittigen Baulinien erfasst. Die Grundstücke seien jedoch schon vorher durch rechtskräftige Baulinien erfasst worden, die sogar noch stärker in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführer eingegriffen hätten. Die neu festgelegten Baulinien orientierten sich an den bereits rechtskräftig festgelegten und sicherten den Raum für das gleiche Strassenprojekt. Unter diesen Umständen bestehe die Pflicht zur Prüfung von Alternativen nicht mehr in gleichem Ausmass wie bei der erstmaligen Festlegung der Baulinien; dies würde die Rechtssicherheit verletzen. Das Verwaltungsgericht erachtete daher die Ausführungen der Baurekurskommission zu den von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Varianten als ausreichend.

Die Baurekurskommission hatte festgehalten, die von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Varianten seien nur auf den ersten Blick möglich. Die Linienführung würde sehr enge Kurven unter Unterschreitung der Abstände, welche Gebäude gegenüber Strassen einzuhalten haben, bedingen. Auch die Zugangsnormalien für grössere Zufahrtsstrassen bzw. Erschliessungsstrassen mit Kurvenradien von mindestens 10 bzw. 15 m und minimalen Fahrbreiten von 4.5 m sowie ein- oder beidseitigen Trottoirs und Radwegen können bei den von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Lösungen realistischerweise nicht eingehalten werden. Die im angefochtenen Beschluss festgelegte direkte Linienführung erweise sich damit als die einzig sinnvolle Variante.

4.2 Die Beschwerdeführer sind dagegen der Auffassung, die Erschliessung des Maag-Areals Plus, eines privaten Gestaltungsplanquartiers, sei in erster Linie Sache der privaten Grundeigentümer. Am 4. Dezember 2007 hätten sich die von der Strassenführung betroffenen Grundeigentümer auf eine alternative, westlich an den Gebäuden der Beschwerdeführer vorbeiführende Streckenführung für die neue Turbinenstrasse geeinigt; diese Variante sei auch von Vertretern des Kantons und der Stadt in informellen Verhandlungen im Juli 2007 als machbar bezeichnet worden. Dann aber bestehe kein öffentliches Interesse mehr an der Festlegung der streitigen kantonalen Baulinien; der damit verbundene Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführer sei unverhältnismässig und verletzte die Eigentumsgarantie.

Dem Verwaltungsgericht werfen die Beschwerdeführer rechtsmissbräuchliches Verhalten vor, weil es am 5. Dezember 2007 entschieden habe, in Unkenntnis der nur einen Tag zuvor unterzeichneten Vereinbarung. Der Anwalt der Beschwerdeführer habe das Verwaltungsgericht mit Schreiben vom 5. Juli 2007 über die laufenden Verhandlungen informiert. Aufgrund dieses Schreibens hätte das Verwaltungsgericht davon ausgehen müssen, dass eine allseits akzeptierte Streckenführungsvariante der neuen Turbinenstrasse in greifbarer Nähe sei und sich vor seinem Entscheid über die Verhandlungsergebnisse informieren müssen.

4.3 Die Stadt Zürich bestreitet, dass sie oder der Kanton der von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Variante je zugestimmt haben. Vielmehr seien alternative Lösungen, ohne Abbruch der Bauten der Beschwerdeführer, anlässlich der Einspracheverhandlung vom 11. Mai 2006 und bei informellen Verhandlungen im Juli 2007 geprüft, aber als nicht gleichwertig verworfen worden. Mit der Umfahrung der Liegenschaften der Beschwerdeführer könnten insbesondere die gemäss VSS-Norm vorgeschriebenen Lastwagen-Schleppkurven nur mit einer unverhältnismässigen Strassenbreite eingehalten werden. Die in der Vereinbarung vom 4. Dezember 2007 vorgesehene Streckenführung lasse sich auch nicht mit dem in den Sonderbauvorschriften enthaltenen, verbindlichen Bebauungs- und Verkehrskonzept vereinbaren.

Die Stadt verweist sodann auf die Erwägungen des Regierungsrats im Rekursentscheid über die Baulinien 1999, die weiterhin gültig blieben. Danach ist das Baugebiet zwischen Hardbrücke, Pfingstweidstrasse, SBB-Gleis-Areal und städtischer Freihaltezone der siebengeschossigen Zentrumszone zugeteilt, die für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren bestimmt sei. Die vorhandenen Altbauten an der Turbinenstrasse stünden der planerischen Zweckbestimmung für dieses Gebiet entgegen. Dem Interesse an der Erhaltung von günstigem Wohnraum könne daher im Bereich der Turbinenstrasse kein erhebliches Gewicht eingeräumt werden. Durch die Verlegung der Turbinenstrasse werde eine wesentlich verbesserte Verkehrsführung sowohl für den Nationalstrassenverkehr als auch im Bereich der Einmündung der Technopark- und der Turbinenstrasse in die Pfingstweidstrasse ermöglicht. Die privaten Interessen an einer ungeschmälerten Eigentumsausübung hätten demgegenüber zurückzutreten.

4.4 Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass die Einmündung der Turbinenstrasse in die Pfingstweidstrasse im Knoten Technoparkstrasse vom UVEK genehmigt worden sei und von ihnen akzeptiert worden sei. Es gehe heute nur noch um die Fortsetzung der Turbinenstrasse ab dem Knoten Technoparkstrasse. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass bei der von ihnen vorgeschlagenen Linienführung die vorgeschriebenen Lastwagen-Schleppkurven nicht eingehalten werden bzw. eine unverhältnismässige Strassenbreite erforderlich wäre: Die mit den westlichen Nachbarn vereinbarte Strassenführung weise keine ins Gewicht fallenden Kurvenradien auf und verlange damit auch keine übermässige Strassenbreite.

4.5 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nicht die definitive Festlegung des Trassees der neuen Turbinenstrasse; dies ist vielmehr Gegenstand des hängigen Plangenehmigungsverfahrens. Vorliegend ist nur (aber immerhin) zu prüfen, ob die am 23. November 2005 von der Stadt Zürich geänderten Baulinien die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführer verletzen.
4.5.1 Verkehrsbaulinien i.S.v. § 96 Abs. 2 lit. a des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1985 (PBG) dienen der Sicherung bestehender und geplanter Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen. Laut § 99 Abs. 1 PBG dürfen innerhalb der Baulinien nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Zweck der Baulinien nicht widersprechen.

Die vorliegend streitigen Baulinien umfassen einen wesentlichen Teil der Grundstücke der Beschwerdeführer und verhindern deshalb eine weitere (über die bestehenden Bauten hinausgehende) bauliche Nutzung dieser Liegenschaften. In der Regel stellt dies einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundeigentum dar, weshalb hohe Anforderungen an den Nachweis des öffentlichen Interesses zu stellen sind, und insbesondere auch Varianten für die Strassenführung geprüft werden müssen (vgl. dazu BGE 118 Ia 372 E. 4c und d S. 376 f.).

Im vorliegenden Fall ist die bauliche Nutzung der Liegenschaften der Beschwerdeführer jedoch bereits durch die rechtskräftigen Sonderbauvorschriften stark eingeschränkt: Der von den Baulinien beschlagene Bereich liegt ausserhalb der Baubegrenzungslinien und der mit ihnen definierten Baubereiche. Die Baubegrenzungslinien dürfen oberirdisch nicht mit Gebäuden oder Gebäudeteilen überstellt werden (Art. 13 Abs. 1 SBV); bestehende Gebäude dürfen nur um- und ausgebaut werden sowie anderen Nutzungen zugeführt werden, soweit dadurch die Überbauung nach den Sonderbauvorschriften nicht nachteilig beeinflusst wird (Art. 28 Abs. 1 SBV). Insofern erschient das öffentliche Interesse der Beschwerdeführer an der Aufhebung der Baulinien gering, da dies nicht zur Folge hätte, dass sie ihre Liegenschaften wieder frei nutzen könnten.

Nach eigener Aussage der Beschwerdeführer geht es ihnen auch nicht um einen Ausbau ihrer Liegenschaften, sondern nur darum, den Abbruch der bestehenden Wohnbauten verhindern. Sie wollen in ihren Wohnungen bleiben, in denen sie teilweise schon seit über 60 Jahre wohnen. Dieses Anliegen wird jedoch durch die Festlegung von Baulinien nicht tangiert: Wie bereits dargelegt wurde (oben, E. 3.3), kann allein gestützt auf die Baulinien weder die Enteignung der Beschwerdeführer noch der Abbruch ihrer Wohnungen angeordnet werden.
4.5.2 Die geänderten Baulinien entsprechen im Wesentlichen den bereits vorher geltenden Baulinien, der Ausführungsplanung für die neue Turbinenstrasse sowie dem Bebauungs- und Verkehrskonzept der Sonderbauvorschriften.

Die von den Beschwerdeführern mit den angrenzenden Nachbarn (Grundstücke Kat.-Nr. 6707, 6708, 6570 und 5716) vereinbarte Linienführung, bis zur südlichen Grenze des Grundstücks Nr. 2757, weist zwar keine ins Gewicht fallenden Kurvenradien auf. Die Fortsetzung dieser Strasse in südlicher Richtung, zwischen den Baufeldern 3, 4 und 6, würde dagegen eine enge S-förmige Kurve bedingen, oder aber eine Abänderung des Bebauungs- und Verkehrskonzepts der Sonderbauvorschriften erfordern. Zudem würde die Strasse praktisch unmittelbar neben der Baute Turbinenstrasse 14 verlaufen, ohne den nach kantonalem Recht vorgeschriebenen Mindestabstand einhalten zu können (vgl. § 275 Abs. 1 PBG).

Es lässt sich den Akten nicht entnehmen, dass Stadt und Kanton dieser Variante je zugestimmt hätten. Auch andere Grundeigentümer des Maag-Areal Plus haben sich im Plangenehmigungsverfahren für den definitiven Ausbau der Turbinenstrasse nach den Vorgaben der Sonderbauvorschriften eingesetzt. Es kann daher keine Rede davon sein, dass eine "allseits akzeptierte Streckenführungsvariante" vorliegen würde, welche das Interesse an einer (subsidiären) kantonalen Sicherung der von Stadt und Kanton favorisierten Linienführung durch kantonalen Baulinien dahinfallen liesse.
4.5.3 Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die kantonalen Instanzen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Festlegung der streitigen Baulinien annahmen und eine Verletzung der Eigentumsgarantie verneinten.

4.6 Aus dem Gesagten ergibt sich überdies, dass die Vereinbarung vom 4. Dezember 2007 für den Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nicht erheblich war. Das Verwaltungsgericht war deshalb nicht verpflichtet, sich vor seinem Entscheid nach allfälligen Ergebnissen der laufenden Verhandlungen zu erkundigen. Der Vorwurf des rechtsmissbräuchlichen Verhaltens erweist sich damit als unbegründet.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Damit wird das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat von Zürich, der Baurekurskommission I und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Juni 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber