Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 582/2013

Urteil vom 25. September 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Kanton Zürich,
Beschwerdeführer,
handelnd durch die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. Erbengemeinschaft C._____,
bestehend aus:
D._____,
E._____,
Beschwerdegegner,
2 und 3 vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Generalsekretariat, Rechtsdienst, 3003 Bern.

Gegenstand
Plangenehmigung; Nationalstrassen-Ausführungsprojekt (Zürich Westast, Projektänderung Turbinenstrasse, bereinigtes Ausführungsprojekt),

Beschwerde gegen das Urteil vom 1. Mai 2013 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
Gemäss dem Richtplan des Kantons Zürich vom 31. Januar 1995 ist das Gebiet Zürich-Hard / Altstetten ein Zentrumsgebiet von kantonaler Bedeutung, welchem für die räumliche Entwicklung des Kantons strategische Bedeutung zukommt. In Zentrumsgebieten hat der Kanton sicherzustellen, dass die nötigen planungsrechtlichen, infrastrukturellen und städtebaulichen Voraussetzungen für dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität getroffen werden. Der Kanton unterstützt die Entwicklung auch durch seine Verkehrspolitik. Mit der Ausscheidung von Zentrumsgebieten von kantonaler Bedeutung wird das überörtliche Interesse an der Sicherstellung der angestrebten Entwicklungsmöglichkeiten festgelegt. Damit sind auch die Voraussetzungen für die

Ausarbeitung von Sonderbauvorschriften gegeben.
1998 legte die Baudirektion des Kantons Zürich in der Stadt Zürich in Zusammenhang mit dem Umbau der im Zentrumsgebiet Zürich-Hard / Altstetten im Quartier Zürich-West gelegenen Pfingstweidstrasse zur Nationalstrasse III. Klasse Baulinien zur Sicherung eines neuen Trassees der Turbinenstrasse fest. Die Turbinenstrasse soll auf Höhe der Technoparkstrasse in die Pfingstweidstrasse einmünden. Die Grundstücke Gbbl. Nrn. 2757 und 2758 kamen praktisch vollständig zwischen die Baulinien der projektierten Turbinenstrasse zu liegen. Das Grundstück Gbbl. Nr. 2757 mit dem Wohnhaus Turbinenstrasse 14 steht im Eigentum von B._____ und C._____. Das Grundstück Gbbl. Nr. 2758 mit dem Wohnhaus Turbinenstrasse 12 steht im Eigentum von F._____ und G._____; A._____ ist Mieter einer Wohnung in der Liegenschaft Turbinenstrasse 12. Am 17. Februar 1999 wies der Regierungsrat des Kantons Zürich die gegen die Festlegung der Baulinien gerichteten Rekurse ab. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft.
Am 15. Dezember 2004 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich die Sonderbauvorschriften für das im Quartier Zürich West gelegene Maag-Areal Plus fest. Auf dem ehemaligen Industrieareal soll auf einer Fläche von ca. 110'000 m^2 ein neues Wohn- und Arbeitsquartier entstehen. Die Sonderbauvorschriften bezwecken, die Voraussetzungen für eine städtebaulich und wirtschaftlich tragfähige sowie umweltgerechte Umstrukturierung und Umnutzung des Maag-Areals Plus zu schaffen. Insbesondere sollen die Voraussetzungen für eine städtebaulich und architektonisch gut gestaltete und umweltgerechte dichte Überbauung sowie für eine vielfältige Nutzungsstruktur geschaffen werden; des Weiteren sollen Aussenräume von hoher Qualität gewährleistet und die Durchlässigkeit des Gebiets mit einem dichten Netz von Fuss- und Radwegen sichergestellt werden (Art. 1 Sonderbauvorschriften). Gestützt auf Art. 4 der Sonderbauvorschriften erliess der Gemeinderat der Stadt Zürich ebenfalls am 15. Dezember 2004 Richtlinien, welche ein Bebauungs-, ein Freiraum-, ein Verkehrs- und ein Nutzungskonzept enthalten. Nach dem Verkehrskonzept der Richtlinien dient die neue Turbinenstrasse ab dem Knoten Technoparkstrasse als Haupterschliessung des Maag-Areals Plus. Die
Sonderbauvorschriften und die dazugehörigen Richtlinien erwuchsen in Rechtskraft.
Am 23. November 2005 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich die Abänderung, Löschung bzw. Neufestsetzung der 1998 festgelegten kantonalrechtlichen Baulinien der Turbinenstrasse. Die bisherigen Baulinien wurden auf einer Länge von rund 60 m um wenige Meter verschoben, um mit den Baubegrenzungslinien der Sonderbauvorschriften vom 15. Dezember 2004 übereinzustimmen. Die bisherigen Baulinien südlich des Grundstücks Gbbl. Nr. 2757 wurden ersatzlos aufgehoben. Die Grundstücke Gbbl. Nrn. 2757 und 2758 werden damit weniger stark, aber immer noch grösstenteils von den Baulinien umfasst. Gegen diesen Beschluss rekurrierten B._____ und C._____ 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. Diesen Entscheid fochten B._____ und die Erbengemeinschaft C._____ mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht an. Dieses wies die Beschwerde am 10. Juni 2008 ab (Urteil 1C 50/2008). Das Bundesgericht erwog zusammenfassend, es gehe um die Festlegung von kantonalrechtlichen Baulinien als sichernde Massnahme auf Grundstücken, die schon
heute, aufgrund der Sonderbauvorschriften, nicht mehr überbaut werden dürften. Dagegen sei im hängigen Plangenehmigungsverfahren (siehe sogleich Sachverhalt lit. B.) zu überprüfen, ob das öffentliche Interesse an der Errichtung der neuen Turbinenstrasse die Enteignung der (damaligen) Beschwerdeführer und den Abbruch der bestehenden Wohnbauten rechtfertige. 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 sei daher die präjudizielle Bedeutung des vorliegenden Verfahrens für das Plangenehmigungsverfahren als gering zu veranschlagen (E. 3.4). Im Ergebnis verletzten die geänderten Baulinien die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführer nicht (E. 4.5 f.).

B.
Bereits am 15. Mai 2007 hatten das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Plangenehmigungen betreffend die Nationalstrasse SN 1.4.1. Zürich Westast, Umbau Pfingstweidstrasse und Bernerstrasse/A1, respektive betreffend Tram Zürich West erteilt. 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 nötige Landerwerb. Das UVEK wies den Kanton Zürich an, die Erschliessung zu überarbeiten und als Änderung des Nationalstrassenprojekts zur Genehmigung einzureichen.
Der Kanton Zürich erhob gegen diesen Entscheid Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht hielt mit Urteil A-4010/2007 vom 27. Oktober 2008 fest, die vom Knoten Technoparkstrasse bis zur Einmündung in die bisherige Turbinenstrasse führende Erschliessungsstrasse bilde Bestandteil des Nationalstrassenprojekts. Die projektierte neue Turbinenstrasse sei jedoch nicht genehmigungsfähig, weil sie nicht bis zu einer leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse führe und mit dem Auflageprojekt keine bundesrechtlichen Baulinien festgesetzt worden seien. Den Antrag des Kantons Zürich, die neue Turbinenstrasse gemäss Auflageprojekt zu genehmigen, wies das Bundesverwaltungsgericht demzufolge ab.

C.
Am 8. Juli 2009 reichte der Kanton Zürich das Ausführungsprojekt S̈N 1.4.1 - Tram Zürich West, Teilprojektänderung Anschluss Turbinenstrasseb̈eim UVEK ein und ersuchte um dessen Genehmigung.
Mit Plangenehmigung vom 16. Juli 2012 bewilligte das UVEK das Ausführungsprojekt N̈1 Bern-Zürich-St. Margrethen, SN 1.4.1 Zürich A-4832/2012, A-4875/2012 Westast Europabrücke Letten (km 281.5-285.7), Hardhof / Pfingstweidstrasse, Projektänderung Turbinenstrasse (Auflage 05.02.2010) g̈emäss den aufgelegten Plandossiers. Die Einsprachen wurden im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit auf diese eingetreten wurde.
Gegen diese Plangenehmigung führten A._____ einerseits sowie die anwaltschaftlich vertretenen B._____ und die Erbengemeinschaft C._____ andererseits Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Beschwerden A-4832/2012 respektive A-4875/2012). Sie beantragten in der Hauptsache, die Plangenehmigung aufzuheben und den Gesuchsteller anzuweisen, das Ausführungsprojekt so zu überarbeiten, dass die Liegenschaften Turbinenstrasse 12/14 erhalten blieben. Zur Begründung führten sie aus, es bestehe (zumindest) eine alternative Strassenführungsvariante (nachfolgend als V̈ariante A._____b̈zw. als Älternativvariantebezeichnet), welche - ohne Abstriche bei der Verkehrssicherheit oder bei der Leistungsfähigkeit der Strasse zu machen - den Erhalt der Liegenschaften Turbinenstrasse 12/14 ermögliche und daher eine mildere Massnahme darstelle.
In seiner Beschwerdeantwort hielt der Kanton Zürich zusammenfassend fest, A._____ sowie B._____ und die Erbengemeinschaft C._____ hätten nicht aufgezeigt, dass eine gleich geeignete, mildere Massnahme existiere.
Das UVEK erklärte in seiner Vernehmlassung, es habe im angefochtenen Entscheid eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen und sich im technischen Bereich auf die Beurteilung des Bundesamts für Strassen (ASTRA) als Fachbehörde abgestützt. Das ASTRA habe das Ausführungsprojekt und die Alternativvorschläge gewürdigt und empfohlen, das Projekt zu genehmigen.
Am 14. Februar 2013 führte das Bundesverwaltungsgericht in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch.
Mit Urteil vom 1. Mai 2013 erkannte das Bundesverwaltungsgericht Folgendes:

1. Die Beschwerden A-4832/2012 und A-4875/2012 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden gutgeheissen und die Plangenehmigung vom 16. Juli 2012 wird aufgehoben. Der Beschwerdegegner [Kanton Zürich]wird im Sinn der Erwägungen angewiesen, das Ausführungsprojekt zur Projektänderung Turbinenstrasse im Sinn der Variante A._____ (unter Erhaltung der Liegenschaften Turbinenstrasse 12 und 14) zu bereinigen und der Vorinstanz zur Genehmigung einzureichen.
3. Den Beschwerdeführenden 1 - 3 werden keine Verfahrenskosten auferlegt und der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von je Fr. 2'000.– wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu haben die Beschwerdeführenden dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer bekannt zu geben.
4. Dem Beschwerdegegner werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 7'000.– auferlegt.
5. Dem Beschwerdeführer 1 [A._____]wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
6. Den Beschwerdeführenden 2 - 3 [B._____ und Erbengemeinschaft C._____]wird eine durch den Beschwerdegegner nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu leistende Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 27'000.- (inkl. Auslagen und MwSt.) zugesprochen.

D.
Mit Eingabe vom 10. Juni 2013 führt der Kanton Zürich Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Mai 2013 und die Bestätigung der Plangenehmigung des UVEK vom 16. Juli 2012. Eventualiter sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz oder an die Genehmigungsbehörde zurückzuweisen.
Das UVEK erklärt mit Eingabe vom 13. August 2013, die Beschwerde des Kantons Zürich decke sich mit den Ansichten des UVEK. Mit Vernehmlassung vom 18. September 2013 beantragen B._____ und die Erbengemeinschaft C._____, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne. Den gleichen Antrag stellt A._____ in seiner Stellungnahme vom 1. November 2013. Die Vernehmlassungsantworten wurden dem Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme zugestellt.
Am 2. Juli 2014 führte eine Delegation des Bundesgerichts einen Augenschein vor Ort durch. Die Verfahrensbeteiligten erhielten Gelegenheit, sich zum Protokoll des Augenscheins zu äussern und ihre Schlussbemerkungen einreichen.
Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat die Angelegenheit am 25. September 2014 an einer öffentlichen Sitzung beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund im Sinne von Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften können sich jedoch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls darauf berufen, wenn sie gleich oder ähnlich betroffen sind wie Private (BGE 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406). Zudem kann ein Gemeinwesen aus dem allgemeinen Beschwerderecht praxisgemäss auch dann eine Beschwerdelegitimation ableiten, wenn es durch einen Entscheid bei der Wahrung ihm anvertrauter hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse in spezifischer, qualifizierter Weise betroffen ist (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 S. 508; 138 I 143 E. 1.3.1 S. 149).
Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Der Kanton Zürich hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Projektant des Nationalstrassen-Ausführungsprojekts in seinem hoheitlichen Aufgabenbereich in qualifizierter Weise betroffen.

1.3.

1.3.1. Nach Art. 90 BGG steht die Beschwerde an das Bundesgericht offen gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Endentscheide). Angefochten ist hier ein Rückweisungsentscheid. Solche sind grundsätzlich Zwischenentscheide, gegen die nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 oder 93 BGG beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden kann, selbst wenn damit über materielle Teilaspekte der Streitsache entschieden wird (vgl. BGE 133 V 477 E. 4.2 und 4.3 S. 481 f.; BGE 132 III 785 E. 3.2 S. 790). Einzig wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient, handelt es sich in Wirklichkeit um einen Endentscheid (BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127).
Dies ist hier entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht der Fall. Die Vorinstanz hat die Rückweisung (an Stelle eines reformatorischen Entscheids) damit begründet, dass sich die notwendigen Abklärungen zur Ausarbeitung der Variante A._____ als aufwendig erweisen dürften und hierzu technisches Fachwissen erforderlich sei; mit der Rückweisung solle sichergestellt werden, dass der Planungsspielraum des Kantons nicht beschnitten werde. Dem Beschwerdeführer verbliebe somit bei der Umsetzung der Vorgaben der

Vorinstanz (Erhaltung der Liegenschaften Turbinenstrasse 12 und 14) im Rahmen der Ausarbeitung des Ausführungsprojekts ein Entscheidungsspielraum. Der angefochtene Entscheid stellt folglich einen Zwischenentscheid dar.

1.3.2. Die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG sind vorliegend offensichtlich erfüllt.
Gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist die Beschwerde gegen selbstständig eröffnete Zwischenentscheide zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt ein solcher irreversibler Nachteil unter anderem dann vor, wenn die beschwerdeführende Behörde einen neuen Entscheid fällen müsste, den sie in der Folge nicht weiterziehen könnte (vgl. dazu BGE 133 II 409 E. 1.2 S. 411 f.).
Anwendung findet auch Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG. Nach dieser Bestimmung ist die Beschwerde zulässig, wenn deren Gutheissung sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Würde das Bundesgericht die Beschwerde gutheissen und die Plangenehmigung des UVEK vom 16. Juli 2012 bestätigen, wäre das Verfahren endgültig abgeschlossen und dem Beschwerdeführer bliebe der mit dem Plangenehmigungsverfahren verbundene Aufwand erspart (vgl. BGE 133 II 409 E. 1.2 S. 411 f.).

1.4. Gemäss Art. 99 BGG dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Abs. 1). Neue Begehren sind unzulässig (Abs. 2). Nicht unter das Novenverbot fallen neue rechtliche Vorbringen.
Die Rüge des Beschwerdeführers, die Variante A._____ widerspreche den Sonderbauvorschriften des Maag-Areals Plus und sei aus städtebaulicher Sicht abzulehnen, ist entgegen der Behauptung der Beschwerdegegner nicht neu, sondern wurde bereits im Verfahren vor der Vorinstanz vorgebracht. Im Übrigen ist es keine Tat-, sondern Rechtsfrage, ob die Vorinstanz der Bedeutung der Sonderbauvorschriften und den städtebaulichen Aspekten zu wenig Rechnung getragen hat.
Auf die Beschwerde ist nach dem Gesagten einzutreten.

2.
Der Bau von Nationalstrassen stellt eine Bundesaufgabe dar (vgl. Art. 81-83 BV). Gemäss Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) erteilt das UVEK die Plangenehmigung für Ausführungsprojekte von Nationalstrassen. Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 26 Abs. 2 NSG). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es Bau und Betrieb der Nationalstrassen nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 26 Abs. 3 NSG). Nach Art. 5 NSG haben die Nationalstrassen hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen; sie sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten (Abs. 1). Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen (Abs. 2).
Gemäss Art. 26a NSG richtet sich das Plangenehmigungsverfahren nach diesem Gesetz und subsidiär nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711). Nach Art. 1 EntG kann das Enteignungsrecht geltend gemacht werden für Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind (Abs. 1). Das Enteignungsrecht kann nur geltend gemacht werden, wenn und soweit es zur Erreichung des Zweckes notwendig ist (Abs. 2).

3.
Es ist unbestritten, dass nach dem Wegfall der bisherigen Ein mündung (älte Turbinenstrasse¨) ein öffentliches Interesse an einer Ersatzzufahrt besteht. Streitgegenstand bildet die konkrete Linienführung der neuen Turbinenstrasse im Bereich der Grundstücke der Beschwerdegegner. Nicht strittig ist insoweit, dass als Alternativvariante zum Ausführungsprojekt einzig die Variante A._____ in Betracht kommt. Konkret stellt sich somit die Frage, ob das Ausführungsprojekt zur Erreichung des Zwecks notwendig ist, oder ob die Variante A._____ eine gleich geeignete, mildere Massnahme darstellt.

Das Ausführungsprojekt führt ab dem Knoten Technoparkstrasse gerade bzw. in einem rechten Winkel zur Pfingstweidstrasse in das Maag-Areal Plus hinein und mündet nach rund 100 m in einer Linkskurve in die bestehende Turbinenstrasse. Die gewählte Linienführung beachtet die nach kantonalem Recht rechtskräftig festgesetzten Baulinien und folgt den Teilgebietsgrenzen des Maag-Areals Plus. Einzig im Bereich des Anschlusses an die alte Turbinenstrasse kann die Teilgebietsgrenze vorübergehend nicht beachtet werden, da die Erschliessung der Liegenschaften Pfingstweidstrasse 31 und 31a nur auf diese Weise bis zur Überbauung des Teilgebiets 7 gewährleistet bleibt. Nach dessen Überbauung ist geplant, den inneren Kurvenbereich im Bereich des unüberbauten Grundstücks Gbbl. Nr. 2760 entsprechend den Sonderbauvorschriften auf die Teilgebietsgrenze zurückzubauen.
Die Variante A._____ entspricht im Bereich des Anschlusses an die Pfingstweidstrasse dem Ausführungsprojekt. Auf der Höhe der vorgesehenen Stauspuren verschwenkt die Fahrbahn nach Nordwesten und führt in einem Korridor von rund 14 m Länge und 16 m Breite zwischen dem Gebäude Ḟifty-oneünd den Liegenschaften Turbinenstrasse 12/14 hindurch. An der schmalsten Stelle beträgt der Abstand der Strasse zur Ecke der Liegenschaft Turbinenstrasse 14 knapp 2 m. Die Strasse mündet, verglichen mit dem Ausführungsprojekt leicht nach Südwesten versetzt, ebenfalls in die alte Turbinenstrasse. Bei dieser Linienführung können die Teilgebietsgrenzen nicht eingehalten werden.

4.

4.1. Die Vorinstanz hat erwogen, aus dem Plangenehmigungsentscheid des UVEK vom 16. Juli 2012 gehe nicht hervor, warum die Variante A._____ (auch aus technischer Sicht) von den fachkompetenten Behörden abgelehnt werde. Es sei daher nachfolgend zu prüfen, ob das Ausführungsprojekt tatsächlich erforderlich sei, oder ob der Alternativvariante als mildere Massnahme der Vorzug zu geben sei.
Es bestehe unbestrittenermassen ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer funktionsgerechten Haupterschliessungsstrasse des Maag-Areals Plus. Gewährleistet sein müssten insbesondere die Verkehrssicherheit der neuen Turbinenstrasse bei rund 5'000 Fahrten pro Tag, die Leistungsfähigkeit des Knotens Technoparkstrasse, eine gute Fussgängerführung und gute Sichtparameter. Zudem bestehe ein - wenn auch weniger gewichtiges - öffentliches Interesse an der Einhaltung der kantonalen Baulinien und der Sonderbauvorschriften des Maag-Areals Plus. Die vom Kanton Zürich angeführten städtebaulichen Überlegungen, wonach die neue Turbinenstrasse als Arealzufahrt eine wichtige Sichtachse bilde, fielen nicht entscheidend ins Gewicht. Das Ausführungsprojekt und die Variante A._____ unterschieden sich bezüglich der Strassenführung und der geografischen Lage nur geringfügig, sodass den städtebaulichen Interessen keine massgebende Bedeutung zukomme. Die weiteren in diesem Zusammenhang zu beachtenden Interessen (Fassaden- und Fensterreinigung der angrenzenden Liegenschaften sowie Verlegung der Werk- und Versorgungsleitungen) liessen sich bei beiden Varianten in genügender Weise berücksichtigen.
Die Vorinstanz hat weiter ausgeführt, den umschriebenen öffentlichen Interessen an einer funktionsgerechten Haupterschliessung und an der Einhaltung der kantonalen Vorschriften stünden das verfassungsrechtlich geschützte Interesse der Beschwerdegegner 2 und 3 am Erhalt ihres Grundeigentums (Art. 26 BV) bzw. das Interesse des Beschwerdegegners 1 an günstigem Wohnraum gegenüber.
Die Vorinstanz kommt bei ihrer Abwägung zu folgendem Ergebnis: Das Ausführungsprojekt und die Variante A._____ seien nahezu gleich geeignet, das angestrebte Ziel, d.h. die funktionsgerechte Erschliessung des Maag-Areals Plus, zu erreichen. Neben den Akten habe auch der Augenschein gezeigt, dass sich mit der Variante A._____ den Aspekten der Verkehrssicherheit und der Leistungsfähigkeit hinreichend Rechnung tragen lasse. Während das Ausführungsprojekt aber einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bedeute, könnten bei der Alternativvariante die nahezu uneingeschränkte Ausübung des Grundeigentums und das Interesse an günstigem Wohnraum gewährleistet werden. Bei diesem Ergebnis erweise sich der Eingriff in das Grundeigentum als nicht erforderlich (angefochtenes Urteil E. 6.7.3).

4.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, der Plangenehmigungsentscheid des UVEK sei entgegen der Auffassung der Vorinstanz hinreichend begründet. Diesem sei klar zu entnehmen, dass und weshalb die Variante A._____ keine geeignete, mildere Alternative zum Ausführungsprojekt darstelle. Die Vorinstanz komme zum gegenteiligen Schluss (angefochtenes Urteil E. 6.7.3). Sie gewichte jedoch die städtebaulichen Aspekte nur ungenügend und begründe nicht, weshalb ihrer Auffassung nach das Ausführungsprojekt und die Variante

A._____ nahezu gleich geeignet seien, die funktionsgerechte Erschliessung des Maag-Areals Plus sicherzustellen. Insbesondere setze sich die Vorinstanz nicht mit dem Argument auseinander, dass die Erschliessungsstrasse bei der Linienführung H._____ zwischen zwei Gebäude ḧineingezwängtẅerde. Der Vorinstanz fehle schlicht das Fachwissen, um solche komplizierten verkehrstechnischen Belange zu beurteilen.
Der Beschwerdeführer führt präzisierend aus, die Variante A._____ sei aus städtebaulicher Sicht abzulehnen. Sie widerspreche den rechtskräftigen Sonderbauvorschriften und missachte die Teilgebietsgrenzen des Maag-Areals Plus. Die Turbinenstrasse stelle die Haupterschliessung des Areals sicher, weshalb eine entsprechend grosszügige und übersichtliche Ausgestaltung dieses Eingangstors aus städtebaulichen Gründen sehr wichtig und gemäss den Sonderbauvorschriften auch so vorgesehen sei. Es bestehe daher ein grosses Interesse an der Eingliederung der neuen Turbinenstrasse ins städtebauliche Umfeld. Die Variante A._____ gliedere sich nicht ein, sondern führe mit der Umfahrung der Liegenschaft Turbinenstrasse 14 zu einer st ädtebaulich unschönen V̈erschwenkung.̈ Aufgrund der mit der Linienführung der Variante A._____ geschaffenen Engstelle zwischen dem Gebäude F̈ifty-oneünd den Liegenschaften Turbinenstrasse 12/14 verschlechtere sich auch die Verkehrssicherheit massiv. Beim Auflageprojekt betrage die Breite zwischen zwei Fassaden 26 m, bei der Alternativvariante dagegen nur rund 16 m. Bei dieser führe die Strasse in einem Abstand von weniger als 2 m an der Ecke der Liegenschaft Turbinenstrasse 14 vorbei und schaffe so eine
unübersichtliche Situation. Zugleich werde der Aufenthaltsbereich rund um das Gebäude F̈ifty-onevön mindestens 9 m gemäss Ausführungsprojekt auf 4 m reduziert. Übersichtliche und überschaubare Verhältnisse sowie sichere Aufenthaltsbereiche seien für eine Begegnungszone jedoch zwingend. Die Ëinzwängungd̈er Strasse verhindere überdies eine den Verhältnissen angepasste Fahrradfahrer- und Fussgängerführung und Strassenraumgestaltung. Des Weiteren verunmögliche die Strassenführung der Variante A._____ Parallelfahrten auf den Stauspuren, was die Leistungsfähigkeit des Knotens Technoparkstrasse erheblich beeinträchtige. Zudem würden die Unterhalts- und Reinigungsarbeiten am Gebäude F̈ifty-oneërschwert und auch die Verlegung der Werkleitungen sei nicht geklärt.

4.3. Die Beschwerdegegner bestreiten diese Ausführungen. Die vom Beschwerdeführer angeführten städtebaulichen Argumente überzeugten nicht, und die Verkehrssicherheit sei bei der Alternativvariante nicht gefährdet. Die Breite von 16 m sei mehr als ausreichend und die Engstelle von 2 m an der Ecke der Liegenschaft Turbinenstrasse 14 sei singulär; auch betrage die Länge der Z̈wängungb̈loss rund 14 m. Die Fussgängerführung sei gewährleistet. Die Staustrecken wiesen mit einer Länge von 30 m Kapazitätsreserven auf und die parallele Befahrbarkeit sei trotz des K̈nicksïn der Strassenführung gesichert, womit auch die Leistungsfähigkeit des Knotens Technoparkstrasse nicht beeinträchtigt sei. Die Unterhalts- und Reinigungsarbeiten würden nicht übermässig erschwert und die Verlegung der Werkleitungen bleibe möglich. Zur Begründung ihrer Auffassung verweisen die Beschwerdegegner insbesondere auf das von ihnen eingeholte verkehrstechnische Gutachten des Planungs- und Ingenieurbüros H._____ vom 21. Dezember 2012.

4.4. Bei Bau- und Strassenprojekten sind regelmässig mehrere geeignete Varianten denkbar. Der Entscheid, welche davon umgesetzt wird, liegt grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde und wird regelmässig durch die politischen Entscheidungsträger vorgeprägt. Dieser Ermessensentscheid wird im gerichtlichen Verfahren zurückhaltend überprüft. Gleiches gilt bezüglich des Plangenehmigungsentscheids des UVEK als Fachbehörde. Zwar steht dem Bundesverwaltungsgericht eine uneingeschränkte Rechts-, Sachverhalts- und Ermessenskontrolle zu (Art. 49 VwVG [SR 172.021]). Hat jedoch die Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts eine besondere Fachkompetenz, die dem Gericht selber abgeht, so kann und soll das Gericht dieses technische Ermessen respektieren, jedenfalls soweit die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (BGE 139 II 185 E. 9.3 S. 199 mit Hinweisen).
Das UVEK hat in der Plangenehmigung die massgeblichen städtebaulichen Aspekte thematisiert und zusammenfassend ausgeführt, als Haupterschliessungsstrasse des Maag-Areals Plus habe die neue Turbinenstrasse vielfältigen und hohen Anforderungen zu genügen. Die Funktionalität der Strasse dürfe nicht isoliert betrachtet, sondern müsse zwingend in den Kontext mit den kommunalen und kantonalen Festlegungen in Bezug auf die Erschliessung des Maag-Areals Plus gesetzt werden (kommunale Baubegrenzungslinien und Teilgebietsgrenzen der Sonderbauvorschriften sowie kantonale Baulinien). Die Variante A._____ missachte die

Sonderbauvorschriften und stelle aus verkehrs- und sicherheitstechnischer Sicht keine gleichwertige Option zum geplanten Projekt dar. Die Linienführung (S-Form und engerer Radius der Kurve) überzeuge in Bezug auf die Verkehrssicherheit nicht. Alleine das Ausführungsprojekt vermöge die verschiedenen Aspekte (Ausbaustandard, Sichtperimeter, Verkehrssicherheit, Fussgängerverkehr usw.) angemessen zu berücksichtigen (vgl. Plangenehmigung insb. S. 19 ff.). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz hat das UVEK somit im Plangenehmigungsentscheid zwar knapp, aber hinreichend begründet, weshalb es das Ausführungsprojekt als geeignet und
erforderlich eingestuft hat.
Das Bundesverwaltungsgericht stellt im angefochtenen Urteil seine eigene Einschätzung an die Stelle derjenigen des UVEK, ohne jedoch zu begründen, weshalb es von der Beurteilung der Fachbehörde abweicht. Die Vorinstanz setzt sich einerseits nicht vertieft mit den städtebaulichen Überlegungen auseinander und legt andererseits nicht dar, weshalb ihrer Auffassung nach die Variante A._____ dem Ausführungsprojekt unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit in nichts nach stehen soll. Namentlich geht die Vorinstanz mit keinem Wort auf die Z̈wängungd̈er Strasse ein. Diese Problematik wird auch in der vom Planungs- und Ingenieurbüro H._____ erstellten Expertise vom 21. Dezember 2012 nicht thematisiert, weshalb die Beschwerdegegner bereits aus diesem Grund nichts Entscheidendes aus dem Privatgutachten abzuleiten vermögen.

4.5.

4.5.1. Das Maag-Areal Plus stellt gemäss kantonalem Richtplan einen Entwicklungsschwerpunkt dar und zeichnet sich durch eine besonders intensive Nutzung aus. Schweizweit dürfte sich kaum eine vergleichbare Überbauung mit einer ähnlich hohen, geradezu grossstädtischen Verdichtung mit zahlreichen Hochhausbauten finden. Die Bebauung der Pfingstweidstrasse ist geprägt durch grossformatige Bauten mit mehrgeschossigen, durchgehenden Sockeln und Auskragungen auf mehreren Seiten. Die neue Turbinenstrasse ist die Haupterschliessungsachse zu diesem Zentrumsgebiet von kantonaler Bedeutung. Bei abgeschlossener Überbauung sollen im Maag-Areal Plus 2'000 Menschen leben und 4'000 Arbeitsplätze entstehen; pro Tag ist mit rund 5'000 Fahrten und damit mit einem erheblichen Verkehrsaufkommen zu rechnen. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung von Art. 5 Abs. 1 NSG (vgl. E. 2 hiervor) hat die neue Turbinenstrasse als Nationalstrasse hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen (vgl. Plangenehmigung des UVEK vom 16. Juli 2012 insb. S. 12; siehe auch Ziffer 2.4 des Technischen Berichts zur Projektänderung Turbinenstrasse vom 25. Januar 2010).
Des Weiteren sehen die Sonderbauvorschriften und die Richtlinien im Maag-Areal Plus grossräumige Verbindungen und eine fussgänger- und velofreundliche Gestaltung vor. Durch die im Bebauungskonzept vorgegebene feinmaschige Durchlässigkeit für Fussgänger und Fahrradfahrer soll ein dichtes Netz von Wegverbindungen auf dem Areal entstehen; den Fussgängern sollen verschiedene Möglichkeiten und kurze Gehwege angeboten werden. Dementsprechend ist eine übersichtliche Ausgestaltung der neuen Turbinenstrasse als Ëingangstorïn das Areal wichtig. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Fachbehörden der Besonderheit der städtebaulichen Situation mit einer grosszügigen und auf eine längere Frist ausgerichteten Erschliessung Rechnung getragen haben.
Mit den Sonderbauvorschriften wurden mithin die Weichen gestellt und das Ausführungsprojekt setzt diese Zielsetzungen um, indem es sich ins städtebauliche Umfeld eingliedert. Demgegenüber würde sich bei der die Teilgebietsgrenzen missachtenden Variante A._____ die Übersichtlichkeit verschlechtern. Eine Strassenführung, bei welcher die Fahrzeuglenker die Liegenschaften Turbinenstrasse 12/14 umkurven müssen, stellt keine zukunftsgerichtete Lösung dar und vermag aus städtebaulicher Sicht nicht zu überzeugen. Zudem widerspricht die Alternativvariante aufgrund der deutlichen Reduktion der Aufenthaltsbereiche der Vorgabe der fussgänger- und velofreundlichen Gestaltung (vgl. hierzu auch sogleich E. 4.5.2).
Demzufolge besteht entgegen der Auffassung der Vorinstanz, welche den städtebaulichen Überlegungen kein massgebliches Gewicht beigemessen hat, ein erhebliches öffentliches Interesse an der Durchsetzung der Sonderbauvorschriften respektive an der Umsetzung des städtebaulichen Konzepts in Form des geplanten Ausführungsprojekts.

4.5.2. Die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Verkehrssicherheit und die damit übereinstimmende Einschätzung des UVEK überzeugen. Es besteht vorliegend kein Anlass, von der Bewertung des UVEK als Fach-

behörde abzuweichen. Im Plangenehmigungsentscheid vom 16. Juli 2012 wird nachvollziehbar aufgezeigt, weshalb die Alternativvariante im Vergleich zum Ausführungsprojekt zu einer Verschlechterung der Verkehrssicherheit führt. Wie der Beschwerdeführer zu Recht festhält, schafft die Engstelle zwischen dem Gebäude Fifty-oneünd den Liegenschaften Turbinenstrasse 12/14 eine unübersichtliche Situation. Insbesondere würde die Strasse an der engsten Stelle in einem Abstand von bloss 2 m zur Ecke der Liegenschaft Turbinenstrasse 14 verlaufen und der Aufenthaltsbereich rund um das Gebäude Fifty-oneeutlich reduziert. Daran ändert nichts, dass die Zwängungder Strasse mit einer Länge von 14 m verhältnismässig kurz ist. Plausibel dargelegt ist auch, dass diese Verengung sicherheitsrelevante Nachteile für die Fahrradfahrer- und Fussgängerführung hätte und dass die Unterhalts- und Reinigungsarbeiten am Gebäude Fifty-oneerschwert würden. Ungeklärt ist im Übrigen, ob die Variante A._____ insbesondere aus Gründen des Lärmschutzes
überhaupt umsetzbar wäre.
Hat aber die Linienführung der Variante A._____ eine merkliche Einbusse bei der Verkehrssicherheit zur Folge, so verletzt der Schluss des UVEK im Plangenehmigungsentscheid vom 16. Juli 2012, dass einzig das Ausführungsprojekt die massgeblichen Aspekte (Ausbaustandard, Sichtperimeter, Verkehrssicherheit, Fussgängerverkehr usw.) angemessen berücksichtigt, kein Bundesrecht. Die Variante A._____ stellt damit (auch) unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit keine gleich geeignete Alternative dar, weshalb das UVEK die Erforderlichkeit des Ausführungsprojekts zu Recht bejaht hat. Bei diesem Ergebnis kann insbesondere offen bleiben, ob bei der Variante A._____ aufgrund des Knicksin der Strassenführung zusätzlich die parallele Befahrbarkeit der Strasse erschwert und dadurch die Leistungsfähigkeit des Knotens Technoparkstrasse eingeschränkt würde.

4.6. Nach dem Gesagten kann die Erschliessung unter Berücksichtigung der städtebaulichen Aspekte und aus Gründen der Verkehrssicherheit einzig mit der Linienführung gemäss Ausführungsprojekt sinnvoll realisiert werden. Dies hat die Vorinstanz im angefochtenen Urteil verkannt.
Die entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdegegner am Erhalt ihres Grundeigentums respektive an der Gewährleistung preiswerten Wohnraums sind gewichtig. Immerhin sind sie insofern zu relativieren, als dass die beiden Liegenschaften nicht gut unterhalten sind und ein Um- oder Ausbau nur eingeschränkt möglich wäre (vgl. Art. 28 der Sonderbauvorschriften). Im Ergebnis vermögen die privaten Interessen der Beschwerdegegner das sehr bedeutende öffentliche Interesse an der im Ausführungsprojekt geplanten Erschliessungsstrasse nicht aufzuwiegen.

5.
Der Beschwerdeführer dringt somit mit seinem Hauptantrag durch. Ein Eingehen auf die weiteren, formellen Rügen erübrigt sich. Die Beschwerde ist g utzuheissen, Dispositiv-Ziffern 1 und 2 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Mai 2013 sind aufzuheben und die Plangenehmigung des UVEK vom 16. Juli 2012 ist zu bestätigen.
Wird der angefochtene Entscheid geändert, so kann das Bundesgericht die Verfahrenskosten des vorangegangenen Verfahrens anders verteilen (Art. 67 BGG). Der Entscheid der Vorinstanz über die Parteientschädigung wird vom Bundesgericht je nach Ausgang des Verfahrens bestätigt, aufgehoben oder geändert (vgl. Art. 68 Abs. 5 BGG).
Wenn mit einer Plangenehmigung zugleich über enteignungsrechtliche Einsprachen entschieden wird (vgl. Art. 27d Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 NSG), richtet sich die Kosten- und Entschädigungsregelung im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach den Spezialbestimmungen des EntG (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-817/2010 vom 16. Februar 2011 E. 9.1 mit Hinweisen). Danach trägt der Enteigner die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten. Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder zum grösseren Teil abgewiesen, so können die Kosten auch anders verteilt werden (Art. 116 Abs. 1 EntG). Vorliegend besteht kein Anlass für eine andere Kostenverteilung. Der Entscheid der Vorinstanz ist daher im Kosten- und Entschädigungspunkt zu bestätigen (Dispositiv-Ziffern 3 - 6). Der Kanton Zürich hat mithin die vorinstanzlichen Gerichtskosten von Fr. 7'000.– zu tragen und den anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnern 2 und 3 für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 27'000.– auszurichten.
Im Verfahren vor dem Bundesgericht richtet sich die Kostenpflicht nach dem BGG (Art. 116 Abs. 3 BGG). Die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren von Fr. 3'000.– werden den unterliegenden Beschwerdegegnern

unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Der Kanton Zürich hat keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, Dispositiv-Ziffern 1 und 2 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Mai 2013 werden aufgehoben und die Plangenehmigung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 16. Juli 2012 wird bestätigt.

2.
Die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. September 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner