

BGer 1C_216/2019 vom 21. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_216_2019

FR: TF 1C_216/2019 du 21 novembre 2019

IT: TF 1C_216/2019 del 21 novembre 2019

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts im Bereich des Raumplanungsrechts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

E. 1.1

Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend. Dazu ist sie nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ohne weiteres legitimiert, da sie durch den angefochtenen regionalen Richtplan in ihrer Stellung als Trägerin der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung berührt ist. Ob ihr die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45).

E. 1.2

Der Gemeinderat Zürich ist gemeindeintern für die Verabschiedung des regionalen Richtplans zuständig (Art. 41bis der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970; GO) und leitet daraus seine Befugnis zur Prozessführung in der vorliegenden Angelegenheit ab, anstelle des normalerweise zur Vertretung der Stadt berufenen Stadtrats (Art. 46 GO). Seine Legitimation wurde vom Stadtrat und vom Verwaltungsgericht anerkannt und wird vom Kanton nicht bestritten. Es gibt daher keine Veranlassung, sie vor Bundesgericht in Zweifel zu ziehen.

E. 1.3

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 2

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

E. 2.1

Art. 85 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) garantiert in allgemeiner Weise die Autonomie der zürcherischen Gemeinden. Im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung legt das Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) die Zuständigkeiten und Befugnisse von Kanton und Gemeinden und damit den Umfang der Gemeindeautonomie fest.

E. 2.2

Das PBG kennt drei Stufen der Richtplanung, nämlich auf Stufe Kanton (§§ 20 ff.), Region (§ 30 f.) und Gemeinde (§ 31). Gemäss § 9 Abs. 1 PBG /ZH gehen die Planungen jedes Planungsträgers räumlich und sachlich so weit, als die Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung seiner Interessen es erfordern. Dies entspricht der Vorgabe in Art. 2 Abs. 3 RPG, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen.

Der regionale Richtplan erfasst gemäss § 30 PBG /ZH Gebiete, die nach ihrer Lage, nach den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, nach der Erschliessung, Versorgung und Ausstattung sowie nach ihrer mutmasslichen Entwicklung einer abgestimmten Raumordnung bedürfen und zugänglich sind (Abs. 1). Er umfasst die gleichen Bestandteile und ordnet sinngemäss die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan; er kann jedoch die räumlichen und sachlichen Ziele enger umschreiben oder bei Bedarf weiter gehende Angaben enthalten (Abs. 2). Der zum regionalen Richtplan gehörende Verkehrsplan (Abs. 4) enthält namentlich die Strassen und Parkieranlagen von regionaler Bedeutung (lit. a), die Tram- und Buslinien mit den zugehörigen Anlagen (lit. b), Bahnlinien sowie Anschlussgleise und Anlagen für den Güterumschlag (lit. c) sowie Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege (lit. d).

Gemäss § 13 PBG /ZH erarbeiten die regionalen Planungsverbände die Grundlagen und die Ziele der räumlichen Entwicklung ihres Gebietes und behandeln die Vorlagen zu den regionalen Richtplänen aufgrund von Initiativen, von Anträgen ihres Vorstandes oder der zuständigen Direktion. In der Regel handelt es sich um Zweckverbände der betroffenen Gemeinden (§ 12 Abs. 1 Satz 1); die Stadt Zürich hat jedoch ebenfalls die Stellung eines regionalen Planungsverbands (§ 12 Abs. 1 Satz 2 PBG /ZH). Die regionalen Richtpläne werden vom Regierungsrat festgesetzt (§ 32 Abs. 2 PBG /ZH).

E. 2.3

Den Zürcher Gemeinden steht aufgrund von § 2 lit. c und §§ 45 ff. PBG insbesondere beim Erlass der Ortsplanung ein Gestaltungsspielraum zu; sie sind insoweit grundsätzlich autonom (vgl. BGE 136 I 265 E. 2.2 S. 269 mit Hinweisen). Sie müssen jedoch bei der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung die Vorgaben der übergeordneten Planung einhalten (§ 16 Abs. 1 PBG /ZH), insbesondere der behördenverbindlichen Richtplanung (§ 19 Abs. 1 PBG /ZH). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG /ZH). Das Verwaltungsgericht hielt dazu fest, dass den Gemeinden im Allgemeinen auch unter der Herrschaft eines übergeordneten Richtplans eine erhebliche Entscheidungsfreiheit und daher grundsätzlich auch Autonomie zustehe. Indessen könne ein übergeordneter Richtplan auch absolute Schranken enthalten, die den Gemeinden die Entscheidungsfreiheit in einzelnen Bereichen gänzlich entziehen.

E. 3

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 136 I 265 E. 2.4 S. 270 f.) kann eine Gemeinde bei Autonomiebeschränkungen, die sich durch Erlass oder Änderung einer kantonalen Richtplanung ergeben, insbesondere verlangen, dass die kantonale Behörde formell korrekt vorgeht und materiell die kantonalen und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt; insbesondere muss der Eingriff in ihre Autonomie dem gesetzlichen Zweck des Planungsinstruments entsprechen. Gemeinden ist bei Richtplanfestsetzungen, die auf eine Beschränkung ihrer Autonomie in der Raumplanung

ausgerichtet sind, umfassend das rechtliche Gehör zu gewähren. Die kantonale Behörde muss sich mit den Vorschlägen der Gemeinde auseinandersetzen und begründen, weshalb sie nicht berücksichtigt werden (BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272).

Diese Überlegungen lassen sich auf die vorliegend streitige Regionalplanung übertragen.

E. 3.1

Die Stadt Zürich hat zwar die Stellung eines regionalen Planungsverbands und erarbeitet die Grundlagen und Ziele der Regionalplanung sowie die Vorlage des regionalen Richtplans zuhanden des Regierungsrats als Entscheidbehörde. Die Stadt setzt den regionalen Richtplan aber nicht selbst fest, verfügt also insoweit nicht über eigene Entscheidungsbefugnisse und damit über Autonomie.

Der regionale Richtplan kann die Stadt indessen in ihrer Autonomie als kommunale Planungsbehörde beschränken. Dies gilt insbesondere für positive Festsetzungen des Regierungsrats, welche den Planungszielen der Stadt widersprechen. Die Gemeindeautonomie kann aber auch durch die Streichung beantragter Festsetzungen beschränkt werden, sofern es sich um Vorhaben handelt, die auf eine Grundlage im regionalen Richtplan angewiesen sind und deshalb von der Stadt nicht in eigener Kompetenz (mittels kommunaler Richt- und Nutzungsplanung) realisiert werden können.

E. 3.2

Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt nur vor, wenn derartige Beschränkungen formell rechtswidrig sind (Verletzung des rechtlichen Gehörs einschliesslich der Begründungspflicht), sich auf einen unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt stützen, der übergeordneten kantonalen Richtplanung widersprechen oder Vorgaben des Bundesrechts (insbesondere des RPG) und des kantonalen Rechts verletzen.

Dazu gehört die Verletzung von § 9 Abs. 1 PBG /ZH, wenn einzelne Festsetzungen räumlich oder sachlich weiter gehen, als die Erfüllung der dem Kanton zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung seiner Interessen es erfordern, bzw. der Kanton die nach Art. 2 Abs. 3 RPG gebotene Rücksichtnahme auf das Planungsermessen der Stadt vermissen lässt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich Sache der regionalen Planungsverbände bzw. der Stadt Zürich ist, Grundlagen und Ziele der räumlichen Entwicklung ihres Gebiets sowie die Vorlage des regionalen Richtplans zu erarbeiten (§ 13 PBG /ZH). Die Festsetzung durch den Regierungsrat dient somit - neben der Kontrolle der Recht- und Zweckmässigkeit - in erster Linie der Koordination mit der kantonalen Richtplanung und den Richtplänen anderer Regionen, d.h. der Wahrnehmung überregionaler Interessen.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin macht allgemein geltend, die vom Regierungsrat vorgenommenen Änderungen führten dazu, dass sie in ihrer Planungs- und Projektierungsfreiheit eingeschränkt werde und ihr die Erfüllung von kantonalen Vorgaben, insbesondere im Bereich der Mobilität und des Bevölkerungswachstums, erschwert oder verunmöglicht werde. Der Regierungsrat habe sich zum Teil ohne nähere Begründung und ohne gesetzliche oder planerische Notwendigkeit über den demokratischen Willen des Gemeindeparlaments hinweggesetzt. Diese Rügen sind - sollten sie sich als zutreffend erweisen - grundsätzlich geeignet, die Autonomie der Stadt Zürich zu verletzen. Sie sind daher zulässig und im Folgenden, für die vor Bundesgericht angefochtenen Änderungen

und Streichungen, näher zu prüfen.

Das Bundesgericht prüft die Anwendung des Bundesrechts grundsätzlich von Amtes wegen und frei. Frei prüft es ebenfalls kantonales Verfassungsrecht und damit auch die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie, soweit sie sich auf die Kantonsverfassung stützt. Die Anwendung des kantonalen Rechts, insbesondere der Bestimmungen des PBG/ZH zur Regionalplanung, überprüft das Bundesgericht dagegen grundsätzlich nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen; zur Gemeindeautonomie vgl. Urteil 1C_373/2016 vom 7. November 2016 E. 6 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 4

Der Regierungsrat änderte die Formulierung in Kapitel 2.1.3, Massnahmen, lit. b, wonach Planungsvorteile, die durch die Schaffung zusätzlicher Verdichtungspotenziale entstehen, angemessen auszugleichen seien, dahin ab, dass für solche Planungsvorteile "ein angemessener Ausgleich anzustreben sei".

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht erwog, nach zutreffender Auffassung des Regierungsrats müsse der in Art. 5 Abs. 1 RPG verankerte bundesrechtliche Gesetzgebungsauftrag in einem kantonalen Erlass umgesetzt werden. Weil dies im Kanton Zürich bis heute nicht geschehen sei und erst teilweise mit der Grundstückgewinnsteuer erfolge, trage die Formulierung des Regierungsrats der aktuellen Rechtslage Rechnung und wäre die von der Beschwerdeführerin verfochtene Fassung missverständlich.

E. 4.2

Der Gemeinderat macht dagegen geltend, nach den verbindlichen Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 RPG sei ein Mehrwertausgleich nicht bloss anzustreben, sondern vorzunehmen. Zwar sei diese Bestimmung nicht unmittelbar anwendbar, sondern müsse durch den Gesetzgeber umgesetzt werden; beim regionalen Richtplan handle es sich jedoch nicht um eine individuell-konkrete Anordnung im Einzelfall, sondern um eine planerische Festlegung, bei welcher zwingende Vorschriften des übergeordneten Bundesrechts Anwendung finden könnten, auch wenn das entsprechende kantonale Gesetz noch nicht erlassen worden sei. Im Übrigen sei mit der Umsetzung alsbald zu rechnen, habe der Regierungsrat doch am 7. Februar 2018 einen Antrag für ein kantonales Mehrwertausgleichsgesetz unterbreitet.

E. 4.3

Die angefochtene Richtplanfestsetzung betrifft Planungsvorteile, die durch die Schaffung zusätzlicher Verdichtungspotenziale entstehen, d.h. in erster Linie durch die Auf- und Umzonung bereits bestehender Baugebiete. Für derartige Planungsvorteile enthält Art. 5 RPG keine zwingenden Mindestvorschriften (Art. 5 Abs. 1bis RPG Satz 3 e contrario). Sie werden zwar von der Grundsatzbestimmung in Abs. 1 umfasst (vgl.

AEMISEGGER/KISLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar

RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 38a N. 53 mit Hinweisen); den Kantonen steht aber insoweit ein grosser Spielraum zur Verfügung (vgl. ETIENNE POLTIER, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 5 N. 79).

Nähere Ausführungen dazu erübrigen sich vorliegend, weil die Gemeinde nicht darlegt, inwiefern sie durch die neue Formulierung in ihrer Autonomie eingeschränkt wird. Dies ist auch nicht ersichtlich: Der regionale Richtplan stellt, wie die Parteien übereinstimmend annehmen, keine gesetzliche Grundlage für die Mehrwertabschöpfung dar, verhindert diese aber auch nicht. Die Beschwerdeführerin hat bisher einen Ausgleich planungsbedingter Vorteile auf vertraglicher Grundlage im Prozess der Nutzungsplanung durchgeführt; dem steht der Richtplaneintrag nicht entgegen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden einen Mehrwertausgleich in eigener Kompetenz erheben, solange der Kanton von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (BGE 142 I 177 E. 4.2 S. 184 f.).

E. 5

Kapitel 4.3 "Öffentlicher Verkehr" des regionalen Richtplans enthält u.a. Einträge für neue Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs, darunter neue Tramstrecken (Tab. 4.6), Busstrecken (Tab. 4.9) und Seilbahnen (Tab. 4.11; vgl. dazu unten E. 6).

E. 5.1

Der Regierungsrat genehmigte die bereits im Entwurf des Stadtrats enthaltenen Strecken, die sich auf die Netzentwicklungsstrategie 2030 der Verkehrsbetriebe stützen, insbesondere die von den Verkehrsbetrieben Zürich (VBZ) in Auftrag gegebene Studie Züri-Linie 2030. Dagegen strich er verschiedene vom Gemeinderat neu aufgenommene Strecken, namentlich die Verlängerung des Trams Vulkanstrasse zur Anbindung des geplanten Eisstadions (kurzfristig) und die Busstrecken Nr. 47 Altstetter-/Rautistrasse, Nr. 48 Hauptbahnhof-Rütihof und Nr. 50 Witikon-Bahnhof Stettbach (alle mit Realisierungszeitraum "kurzfristig"). Diese Objekte seien nicht Bestandteil des in der Studie "Züri-Linie 2030" entwickelten Zielbilds; für sie fehlten die planerischen Grundlagen und insbesondere der Nachweis des Bedarfs (generierte Nachfrage) bzw. der Wirtschaftlichkeit.

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht erwog, auch wenn die Stadt in der Festlegung von Verkehrsverbindungen im Rahmen des Gesetzes und der übergeordneten Planung frei sei, mache es Sinn, diese auf sachkundig durchgeführte Erhebungen abzustützen. Zwar möge das vorgesehene Eisstadion für eine Anbindung an das Tramnetz sprechen; die Realisierung des Stadions werde jedoch mangels rechtskräftig erteilter Baubewilligung noch einige Zeit in Anspruch nehmen, weshalb kein Anlass für eine kurzfristige Erweiterung bestehe, sondern genügend Zeit für weitere Abklärungen bleibe. Aufgrund derer könne das Anliegen der Stadt in einer nachfolgenden Richtplanrevision geprüft werden.

Gleiches gelte für die beantragten Busstrecken: Dem Regierungsrat sei keine Rechtsverletzung vorzuwerfen, wenn er sich im Festsetzungsentscheid auf die Planungsunterlagen der Stadt abstütze und aufgrund der aktuellen Daten die streitbetroffenen Verbindungen für überflüssig befunden habe. Sollten zusätzliche Abklärungen zu einem anderen Schluss führen, wäre der regionale Richtplan entsprechend zu revidieren.

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin rügt, der Richtplan diene der räumlichen Sicherung neuer Infrastrukturvorhaben und sei Aufgabe der politischen Behörden. Es sei daher unzulässig, die Festsetzung von Tram- und Buslinien einzig von der Bedarfsermittlung der Verkehrsbetriebe abhängig zu machen. Nachfragepotential und Machbarkeit einer Linie könnten noch nachträglich geprüft werden. Dies zeige z.B. die Festsetzung der Trammerschliessung Hönningerberg im kantonalen Richtplan (mit dem Vermerk "Nachfragepotential, Machbarkeit sowie Linienführung prüfen"), die erfolgt sei, obwohl der Bericht "Züri-Linie 2030" der VBZ den Bedarf verneint hatte.

In diesem Zusammenhang rügt sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil sich das Verwaltungsgericht mit ihrem Argument, wonach es nicht angehe, für die Richtplanung einzig auf die Erhebungen der Verkehrsbetriebe ZVV und VBZ abzustellen, nicht auseinandergesetzt habe.

E. 5.4

Der Regierungsrat hatte in seiner Beschwerdeantwort vor Verwaltungsgericht ausgeführt, dass die planerischen Grundlagen des regionalen Richtplans grösstenteils durch die städtische Verwaltung erarbeitet worden seien (u.a Netzstudie VBZ) und sich der Gemeinderat somit über die Grundlagen und Erkenntnisse der eigenen Verwaltung hinweggesetzt habe. Der Regierungsrat betonte, es gehe nicht darum, die Verkehrsbetriebe mit der Koordination der Richtplanung zu beauftragen, sondern darum, dass sich Einträge im Richtplan auf belastbare Grundlagen abstützen müssten. Diese müssten nicht zwingend von den VBZ oder vom Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) erarbeitet sein; auch andere Gutachten seien legitim und könnten als Grundlage dienen. Jedoch gelte es zu vermeiden, dass Projekte in den Richtplan aufgenommen würden, die einer planerischen Grundlage entbehrten. Dies sei bei den Vorhaben, die erst durch den Gemeinderat aufgenommen worden seien, der Fall.

Das Verwaltungsgericht verwies auf diese Ausführungen (E. 9.1 in fine) und hielt (in E. 9.3) ausdrücklich fest, dass die Verkehrsplanung grundsätzlich Sache der Beschwerdeführerin sei, sich aber auf sachkundig durchgeführte Erhebungen stützen sollte. Damit brachte es zum Ausdruck, dass den Transportunternehmungen gerade keine Kompetenzen in der Planung eingeräumt werden sollten, sondern es Sache des Gemeinderats bleibe, gestützt auf Fachberichte (sei es der Verkehrsbetriebe oder anderer Stellen) Antrag zu stellen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt deshalb nicht vor.

E. 5.5

Diese Erwägungen lassen auch keine Willkür erkennen.

§ 13 Abs. 1 PBG beauftragt die regionalen Planungsverbände (und damit auch die Stadt Zürich), die nötigen Grundlagen für die räumliche Entwicklung ihres Gebiets zu erarbeiten. Dazu gehört die Netzentwicklungsstrategie der VBZ (Züri-Linie 2030), die als Grundlage für die anstehende Revision des Regionalen Richtplans, für die Stellungnahme der Stadt Zürich zur Stadtbahnstrategie ZVV sowie für die ÖV-Massnahmen im Rahmen Stadtverkehr 2025 erstellt und vom Stadtrat beschlossen wurde. Die streitigen Tram- und Busstrecken sind in diesem Bericht nicht enthalten; die Beschwerdeführerin macht auch nicht geltend, dass nachträglich ergänzende Studien dazu eingeholt worden wären.

Ohne solche Abklärungen ist jedoch die für die Planfestsetzung gebotene Interessenabwägung (Art. 3 RPV ; SR 700.1), zu der insbesondere auch die Prüfung von

Alternativen gehört (Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV), kaum möglich. Tram- und Busstrecken sind Teil einer komplizierten Netzarchitektur. Auch für ausgewiesene neue Bedürfnisse oder zur Verbesserung anerkannter Kapazitätsschwachstellen bestehen in der Regel mehrere Varianten, und es müssen die Konsequenzen neuer Strecken für den Gesamtverbund geprüft werden. Diese Abklärungen setzen Fachkenntnisse voraus.

Bei Traminfrastrukturprojekten ist überdies zu berücksichtigen, dass aufgrund der hohen Investitionskosten nur wenige Projekte gleichzeitig realisiert werden können, weshalb eine Auswahl zwischen verschiedenen, aus Sicht der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wünschbaren Projekten erforderlich ist. Bedarf und Wirtschaftlichkeit sind dafür wichtige Auswahlkriterien, weshalb es grundsätzlich sinnvoll erscheint, seriöse Studien zu diesen Punkten schon als Grundlage der Richtplanung zu verlangen, und die Prüfung nicht erst nachträglich vorzunehmen. Analoges gilt für neue Busstrecken; hier bedarf es vor allem aufgrund der hohen Betriebskosten einer Priorisierung der Bedürfnisse.

E. 5.6

Der Beschwerdeführerin ist einzuräumen, dass die Verabschiedung der Vorlage durch den Gemeinderat ein Akt demokratischer Willensbildung ist, und es dem Gemeinderat freisteht, von der Bedarfs- und Prioritäteneinschätzung der städtischen Verwaltung abzuweichen. Voraussetzung ist jedoch, dass eine solche Prüfung überhaupt stattgefunden hat. Dies kann unter Umständen noch während der Beratung im Gemeinderat erfolgen (z.B. Einholung ergänzender Berichte durch die vorberatende Kommission).

Fraglich kann daher allenfalls sein, ob der Bedarf für einzelne, nach Auffassung des Gemeinderats kurzfristig zu erstellende Strecken so evident und ihre Realisierung so dringlich ist, dass es - ausnahmsweise - ermessensmissbräuchlich erscheint, ihre Festsetzung im Regionalen Richtplan von weiteren Abklärungen abhängig zu machen.

Dies wird von der Beschwerdeführerin für die Verlängerung der Tramlinie 2 Vulkanstrasse geltend gemacht: Diese sei die logische Folge des im Bau befindlichen Eisstadions SwissLife Arena zwischen dem Bahnhof Altstetten und der Autobahnausfahrt Zürich Altstetten. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, es bleibe mangels rechtskräftiger Baubewilligung genügend Zeit für weitere Abklärungen, sei offensichtlich unrichtig: Der Spatenstich für das Eisstadion habe bereits am 6. März 2019 stattgefunden, mithin einen Tag vor dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 7. März 2019. Dies sei aufgrund einer provisorischen Baufreigabe möglich gewesen, welche erteilt worden sei, weil die offenen Punkte eines hängigen Rekurses durch Wiedererwägung hätten geklärt werden können. Die Betriebsaufnahme sei für das Jahr 2022 geplant, weshalb die Festsetzung der Tramlinie nicht auf eine spätere Richtplanänderung verschoben werden könne.

Der Kanton wendet dagegen ein, die Stadt habe am 24. Januar 2018 dem privaten kommunalen Gestaltungsplan "ZSC Lions Arena" (SwissLife Arena) samt Umweltverträglichkeitsbericht zugestimmt. Im Rahmen dieser Planung sei eine funktionierende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr nachgewiesen worden, durch die Bahn (Bahnhof Altstetten), die Buslinien 31, 87 und 307 sowie die Tramlinien 4 und 17; die Haltestellen lägen in 300 bis 800 m Fussdistanz.

Ob es sich bei den neuen Vorbringen (erster Spatenstich, provisorische Baufreigabe) um zulässige Noven handelt, kann offenbleiben. Die Beschwerdeführerin hat nämlich nicht bestritten, dass der Standort des neuen Eisstadions schon heute gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen ist (vgl. dazu auch die von ihr eingereichte Beilage 9, wonach das

Areal mit dem öffentlichen Verkehr sogar "sehr gut" erreichbar sei). Insofern erscheint es nicht willkürlich, weitere Abklärungen zum Bedarf für eine Verlängerung des Trams Vulkanstrasse zu verlangen. Allerdings muss es der Stadt möglich sein, nach Vorliegen der entsprechenden Studien eine Ergänzung des Regionalen Richtplans in diesem Punkt zu beantragen, sofern sie an der Notwendigkeit und Priorität der Tramverlängerung festhält.

E. 6

Die Vorlage des Gemeinderats vom 6. April 2016 umfasste fünf neue Seilbahnprojekte (Nrn. 61-65). Der Regierungsrat strich drei davon (Nrn. 61-63), weil die notwendigen planerischen Grundlagen fehlten. Zwei weitere Objekte (Nr. 64 und 65) setzte er mit Änderungen fest.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin ficht (wie schon vor Verwaltungsgericht) nur die Streichungen an. Sie verlangt, die Seilbahnprojekte Nrn. 61-63 seien im Richtplan wie folgt festzusetzen:

- Nr. 61 Verlängerung Standseilbahn Rigiblick (Standseilbahn Zentrumsverbindung; unterirdisch zum Stampfenbachplatz; langfristig),
- Nr. 62 Seilbahn Altstetten-ETH Hönggerberg (Seilbahntangentiale Seilbahnverbindung Bahnhof Altstetten-ETH Hönggerberg; langfristig),
- Nr. 63 Seilbahn Hönggerberg-Affoltern (Seilbahntangentiale Seilbahnverbindung Affoltern-Hönggerberg; langfristig).

Soweit sie generell das Bedürfnis für vertiefte Abklärungen, insbesondere des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit, bestreitet, kann auf die Erwägungen zu den Tram- und Busstrecken (oben E. 5.5) verwiesen werden. Näher zu prüfen sind die Rügen, es liege eine willkürliche Ungleichbehandlung gegenüber den (mit Änderungen festgesetzten) Objekten Nrn. 64 und 65 vor.

E. 6.2

Der Regierungsrat setzte das Objekt Nr. 64 (Seilbahn Tangente Bahnhof Tiefenbrunnen/Gebiet Lengg/Balgrist, mittelfristig) mit dem Zusatz "Nachfragepotential und Linienführung prüfen" fest und änderte den Realisierungshorizont von mittel- auf langfristig ab. Zur Begründung führte er aus, vertiefte Abklärungen zum Objekt Nr. 64 im Rahmen der Gebietsplanung Lengg hätten ergeben, dass sich eine solche Verbindung, wenn überhaupt, erst langfristig rechtfertigen lasse.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei willkürlich, das Objekt Nr. 64 mit weiteren Prüfungsaufträgen festzusetzen, für die Seilbahnen Nrn. 61-63 den Bedarf dagegen von vornherein und ohne nähere Prüfung zu verneinen.

Die Beschwerdeführerin bestreitet jedoch nicht, dass zum Objekt Nr. 64 bereits vertiefte Abklärungen im Rahmen der Gebietsplanung Lengg getroffen wurden, während entsprechende Studien für die Objekte Nrn. 61-63 fehlen. Insoweit unterscheiden sich beide Fallgruppen wesentlich, weshalb ihre unterschiedliche Behandlung nicht willkürlich erscheint.

E. 6.3

Der Regierungsrat setzte das Seilbahnvorhaben Nr. 65 mit folgenden Änderungen fest:

"65, Seilbahn/Gondelbahn;

Bahnhof Tiefenbrunnen bis Wollishofen ; Bereich

Landiwiese/Belvoirpark bis Zürichhorn ; Seilbahntangentiale; auf max. 5 Jahre befristete Seilbahnverbindung vom Bereich

Landiwiese/Belvoirpark bis Zürichhorn

Bahnhof Wollishofen - Bahnhof Tiefenbrunnen über den See;

langfristig

kurzfristig ".

Er hielt fest, für eine dauerhafte Seilbahnverbindung über den See fehle der Nachweis des Bedarfs, der Wirtschaftlichkeit und der Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des unteren Seebeckens; diese Grundlagen seien jedoch für eine Abschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und letztlich für eine Interessenabwägung nötig. Dagegen befürwortete er eine temporäre Anlage, im Rahmen des 150-Jahr-Jubiläums der Zürcher Kantonalbank im Jahr 2020, analog der Schwebebahn im Rahmen der Landi von 1939 bzw. der Gondelbahn im Rahmen der Gartenbauausstellung von 1959.

Die Beschwerdeführerin rügt, das Objekt Nr. 65 sei festgesetzt worden, obwohl ebenfalls noch keine Abklärungen zu Bedarf, Wirtschaftlichkeit und Auswirkungen des Projekts vorlägen. Mit der Befristung des Projekts lasse sich dies nicht erklären: Trotz Befristung bringe das Projekt einen erheblichen Eingriff in Landschaft und Verkehr mit sich und unterliege in Bezug auf die nötigen Bewilligungen den gleichen Anforderungen wie eine unbefristete Seilbahn.

Die Befristung auf nur fünf Jahre wie auch die private Finanzierung des Objekts Nr. 65 sind jedoch gewichtige Unterschiede, die eine unterschiedliche Behandlung gegenüber den - auf Dauer angelegten und von der öffentlichen Hand zu finanzierenden - Objekten Nrn. 61-63 nicht als willkürlich erscheinen lassen. Ob die Festsetzung Nr. 65 rechtmässig ist, ist mangels Anfechtung dieses Objekts nicht zu prüfen.

E. 7

Schliesslich strich der Regierungsrat sämtliche Aussagen zu Velostrassen, d.h. sowohl die Definition/Ziele (in Kap. 4.5.1 lit. b) als auch die vier vorgesehenen Objekte Nrn. 104-107.

Kap. 4.5.1 Veloverkehr/Ziele, lit. b: Velostrassen

"Velostrassen sind längere und durchgängige Routen, auf welchen der Veloverkehr möglichst störungsfrei und ungehindert (genügende Breite, kreuzungsarm) vorankommt. In Gebieten, wo keine separaten Trassen möglich sind, können diese Routen auf wenig befahrenen Strassen - vortrittsberechtigt gegenüber einmündenden Strassen - geführt werden. Die Nachfrage ist hoch und deshalb muss auf längeren Abschnitten ein Kreuzen und Überholen gleichzeitig möglich sein. Der Anschluss an Velostrassen in der Umgebung der Stadt Zürich ist anzustreben.

Kap. 4.5.2 Veloverkehr/Karteneinträge

- 104; Baslerstrasse-Bullingerstrasse-Stauffacherstrasse (bis Feldstrasse); Velostrasse Aus-/Neubau einzelner Abschnitte zur Vervollständigung; kurzfristig

- 105; Sonneggstrasse-Scheuchzerstrasse-Irchel; Velostrasse Aus-/Neubau einzelner Abschnitte zur Vervollständigung; kurzfristig

- 106, Bachmannweg-Riedenhaltenstrasse-Regensbergstrasse; Velostrasse Aus-/Neubau einzelner Abschnitte zur Vervollständigung; kurzfristig

- 107; Mühlebachstrasse-Zollikerstrasse; Velostrasse Aus-/Neubau einzelner Abschnitte zur Vervollständigung; kurzfristig.

E. 7.1

Der Regierungsrat hielt dazu fest, das Velowegnetz der Stadt Zürich sei in Haupt- und Komforttrouten aufgeteilt. Wie die konkrete Umsetzung in einem Verkehrsregime aussehe, müsse in nachgelagerten Verfahren geprüft werden. Der Begriff "Veloschnellroute" beschreibe einen Qualitäts- und Ausbaustandard, bei dem Velos nebeneinander fahren oder überholen können und über weite Strecken störungsfrei und zügig vorankommen. Dies könne, je nach Situation, mit einem Eigentrassee, mit breiten Velostreifen oder mit dem Verkehrsregime "Velostrasse" umgesetzt werden. Der Richtplan sei nicht das geeignete Instrument, um ein bestimmtes Verkehrsregime festzulegen. Ausserdem gebe es für das Regime "Velostrasse" noch keine Rechtsgrundlage. Das Bundesamt für Strassen prüfe derzeit die erforderlichen gesetzlichen Änderungen. Die Kategorie "Veloschnellroute" werde in den regionalen Richtplänen der anderen Planungsregionen und im Velonetzplan des Kantons Zürich verwendet. Um Missverständnisse zu vermeiden, seien einheitliche Begriffe zu verwenden.

E. 7.2

Das Verwaltungsgericht führte aus, das Bestreben des Regierungsrats, den Veloverkehr in allen regionalen Richtplänen einheitlich zu regeln, werde von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht bestritten. Ebenso wenig stelle sie in Abrede, dass derzeit auf Bundesebene Rechtsgrundlagen zu Velostrassen geschaffen werden sollten. Unter diesen Umständen könne dem Regierungsrat keine Ermessensunterschreitung oder anderweitige Rechtsverletzung vorgeworfen werden, wenn er - derzeit - nähere Aussagen zu Velostrassen nicht in einem regionalen Richtplan verankert haben wolle. Es mache keinen Sinn, wenn eine einzelne Planungsregion mit einem Regime vorpresche, das einer allfälligen späteren gesamtschweizerischen Lösung widersprechen würde.

E. 7.3

Die Beschwerdeführerin betont, dass sie mit einer anderen Bezeichnung (z.B. "Veloschnellroute" oder "Velobahn") einverstanden sei, nicht aber mit der Streichung der gesamten Zielsetzung und der vier geplanten Routen. Im Velonetzplan des Kantons Zürich (RRB 591/2016) würden die Begriffe Velostrasse und Veloschnellroute synonym verwendet. Der Regionale Richtplan Winterthur und Umgebung (festgesetzt vom Regierungsrat am 9. November 2016) enthalte unter der Überschrift "Veloschnellroute" im Wesentlichen die gleiche Formulierung wie Kap. 4.5.1 lit. b des regionalen Richtplans Zürich. Die Stadt Winterthur habe gestützt auf den erwähnten Richtplaneintrag ein Pilotprojekt für eine Veloschnellroute geschaffen. Es sei daher willkürlich, wenn der Regierungsrat den diesbezüglichen Richtplaneintrag der Stadt Zürich verweigere.

E. 7.4

Der Beschwerdeführerin ist einzuräumen, dass es willkürlich wäre, alle Einträge zu Velostrassen zu streichen, nur weil diese in anderen regionalen Richtplänen als "Veloschnellrouten" bezeichnet werden; für die Einheitlichkeit der Festsetzung würde es genügen, auch im regionalen Richtplan Zürich von "Veloschnellrouten" zu sprechen.

Das Verwaltungsgericht stützte sich aber noch auf ein zweites Argument, nämlich dass es derzeit keinen Sinn mache, Festsetzungen zu Veloschnellrouten in den Regionalen Richtplan aufzunehmen, bevor die dafür vorgesehenen bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen in der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) und der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) geschaffen worden seien. Mit dieser Argumentation setzt sich die Beschwerdeführerin nicht auseinander.

Die Beschwerdeführerin legt auch nicht dar, inwiefern die fehlende Verankerung der Velostrassen im regionalen Richtplan sie in ihrer Planungs- und Entscheidungsfreiheit beschränkt, d.h. sie auf den Richtplaneintrag angewiesen sei, um den geplanten Ausbau der vier (bereits bestehenden) Radrouten zu realisieren. Der Regierungsrat hat ausdrücklich auf die Möglichkeit der Umsetzung in "nachgelagerten" Verfahren hingewiesen, was von der Stadt nicht substantiiert bestritten wird. Unter diesen Umständen ist keine Verletzung der Gemeindeautonomie dargetan.

E. 8

Im Ergebnis ist die Beschwerde daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Es sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.