

# **ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0116/2021 vom 16. Juli 2021**

ZH Baurekursgericht, 2021-07-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_baurekursgericht\\_BRGE I Nr. 0116\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_I_Nr.0116_2021)

FR: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0116/2021 du 16 juillet 2021

IT: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0116/2021 del 16 luglio 2021

## **Regeste**

Zur Beurteilung stand der Festsetzungsbeschluss des Stadtrats von Zürich zur Umgestaltung und (Teil-)Sanierung der Badenerstrasse (Abschnitt Albisriederplatz bis Sihlfeldstrasse) sowie von Teilen der Zypressenstrasse. Gegen die Festsetzung des strassenrechtlichen Projekts erhoben der VCS (Sektion Zürich) sowie verschiedene Privatpersonen Rekurs mit (unter anderem) dem Begehren, es sei gleichzeitig die Lärmsanierung des fraglichen Strassenabschnitts der Badenerstrasse (im Wesentlichen Tempo 30) anhand zu nehmen. Sodann wurde beantragt, auf der Badenerstrasse eine durchgehende Veloverbindung zu schaffen und Vorarbeiten für verschiedene Veloquerungen zu treffen. Das Baurekursgericht verneinte das Vorliegen einer sog. übergewichtigen Erweiterung der Badenerstrasse. Dementsprechend ist eine Lärmsanierung nicht zwingend mit der Umgestaltung und (Teil-)Sanierung vorzunehmen. Die Lärmsanierung des fraglichen Strassenabschnitts der Badenerstrasse ist im Übrigen bereits rechtshängig (s. BRGE I Nr. 0030/2019 vom 15. März 2019). Nach Massgabe dieses - ebenfalls publizierten - Entscheides werden bei der Frage der Einführung von Tempo 30 zwecks Lärmschutz die Anzahl der Betroffenen sowie weitere Aspekte (Fahrzeiten des öffentlichen Verkehrs; Hauptverbindungsrouuten des MIV) koordiniert zu betrachten sein. Weiter war der Rekurs bezüglich Veloverbindungen und Veloquerungen abzuweisen. Die Abweichungen zur Richtplanung sind als untergeordnet einzustufen, weshalb eine (teilweise) Verschiebung der Realisierung der Veloverbindung auf der Badenerstrasse (ausgangs Albisriederplatz) im Planungsermessens steht. Die im Abschnitt der Badenerstrasse weiter vorgesehenen Veloquerungen werden erst mit der Festsetzung der Projekte für die entsprechenden Routen zu realisieren sein, ansonsten unnötige Divergenzen auftreten könnten, was planerisch keinen Sinn ergäbe. In einem untergeordneten Punkt (Kosten des Einspracheverfahrens) war der Rekurs gutzuheissen. Insgesamt war der Rekurs teilweise gutzuheissen.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

VCS Verkehrs-Club der Schweiz Sektion Zürich, Zypressenstrasse 76, Postfach 230, 8040 Zürich

### **E. 1.3**

Im Ergebnis ist, da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen vorliegen, auf den Rekurs der Rekurrenden 1-6 gesamthaft einzutreten.

### **E. 2**

M. K. [...]

## E. 2.1

In der Sache weisen die Rekurrierenden vorab darauf hin, dass es sich beim vom rekursgegenständlichen Strassenbauprojekt betroffenen Abschnitt der Badenerstrasse unbestrittenermassen um eine sanierungsbedürftige Anlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (USG) handle. Die Frist für die Lärmsanierung der Haupt- und übrigen Strassen sei am 31. März 2018 verstrichen; die Stadt Zürich sei mit der Lärmsanierung daher in Verzug. Entgegen der Ansicht des Stadtrats gehe es beim Projekt sehr wohl um eine wesentliche Änderung der Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 3 der Lärmschutzverordnung (LSV). Das gesamte Strassenprojekt umfasse eine R1S.2021.05010 Seite 12

Strecke von 500 m; auf 300 Metern würden die Tramgeleise in neuer Lage verlegt. Der Oberbau werde zwar nicht auf der ganzen Strassenlänge erneuert, aber überall dort, wo im Zuge von Leitungssanierungen Werkleitungen im Grabenbau erneuert werden müssten. Auf (beinahe) der ganzen Länge der Strassen werde ein Velostreifen in einer Breite von 1,25 m bis 1,50 m realisiert. Zudem solle der Baumbestand entlang der stark hitzebelasteten Badenerstrasse von heute 1 auf 20 Stück erhöht werden. Für die Bäume sei die Erstellung aufwändiger Baumgruben nötig. Mit der Aufhebung von 8 der bestehenden 18 weissen Fahrzeugabstellplätze werde das Angebot an Abstellplätzen beinahe um die Hälfte reduziert. Im gesamten Projektperimeter werde ein lärmarmes Belag verbaut. Ein solcher Belag habe gegenüber einem konventionellen Belag eine halbierte Lebensdauer, weshalb mit weiteren Folgekosten zu rechnen sei. Insgesamt werde sich das Strassenbild komplett verändern. Der Umfang der baulichen Massnahmen komme einem Neu- bzw. einem Wiederaufbau nahe. Die Anpassungen seien zudem (auch) mit wesentlichen Kosten verbunden. Es handle sich damit klarerweise um eine wesentliche Änderung der Anlage im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Eigentliche Lärmsanierungsmassnahmen – unter Ausnahme des erwähnten lärmindernden Belags – seien mit dem Projekt nicht verbunden. Lärmschutzwände dürften nicht realistisch sein; zu prüfen sei aber vorab die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit bzw. die Anordnung von Tempo 30. Das Argument des Stadtrates von Zürich, wonach die Verhältnismässigkeit von Lärmsanierungsmassnahmen an der Quelle im Rahmen eines mehrere Strassenzüge umfassenden Projekts gesamtheitlich beurteilt werden könne, überzeuge nicht. Dies sei zwar sinnvoll bei Strassen, für welche aktuell keine wesentlichen Umbaupläne vorliegen würden. Bei konkreten Strassenprojekten müsse die Lärmsanierung aber im Einklang mit den rechtlichen und planerischen Vorgaben im Einzelfall erfolgen. Beim fraglichen Abschnitt der Badenerstrasse handle es sich um einen der am stärksten von Strassenlärm belasteten Strassenabschnitte in der Stadt Zürich. Wie sich aus dem Bericht zum akustischen Projekt im Rahmen der kreisweisen Lärmsanierung der Innenstadt aus dem Jahr 2015 ergebe, seien alle Gebäude und ihre Bewohnerinnen und Bewohner (ca. 1'000 für den Abschnitt Sihlfeldstrasse bis Albisriederplatz) in diesem Abschnitt mit Überschreitungen der Alarmwerte konfrontiert. Der Handlungsbedarf sei folglich gegeben und äusserst dringend. Mit einem lärmarmen R1S.2021.05010 Seite 13

Belag, wie er zu Testzwecken verlegt werden solle, lasse sich der Handlungsbedarf nicht annähernd beheben. Die Badenerstrasse liege in einem dicht bebauten Wohnquartier, wo die Quartierbevölkerung an vielen Orten die Strasse queren wolle oder müsse. Dementsprechend sei die Badenerstrasse in diesem Streckenabschnitt im Entwurf zum kommunalen Richtplan Verkehr als "Fussgängerbereich" bezeichnet. Weiter werde sie in

der Karte "Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen" des Entwurfs als "Quartierzentrum" bezeichnet. Gestaltung und Betrieb eines Quartierzentrums seien im Richtplanteiltext folgendermassen charakterisiert: "Angepasste Geschwindigkeiten im Wohnumfeld und in Quartierzentren: Gestaltung und Betrieb von kommunalen Strassen orientieren sich an ihrer untergeordneten Funktion. Sie werden auf das Umfeld abgestimmt und sind grundsätzlich auf ein Tieftemperaturkonzept auszurichten".

## **E. 2.2**

Das USG unterscheidet von der Konzeption her bestehende, geänderte und neue ortsfeste Anlagen. Stichtag ist dabei das Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 (Art. 47 Abs. 1 LSV). Neue Anlagen dürfen dabei nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG). Erleichterungen können nach Massgabe von Art. 25 Abs. 2 USG bis (maximal) zu den Immissionsgrenzwerten (IGW) gewährt werden. Für Strassen und andere öffentliche oder konzessionierte Anlagen sind weitergehende Erleichterungen möglich. Diesfalls müssen die vom Lärm betroffenen Gebäude durch Schallschutzfenster oder ähnliche bauliche Massnahmen geschützt werden, auf Kosten des Inhabers der lärmigen Anlage (Art. 25 Abs. 3 USG). Bestehende Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG), und zwar so weit, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV). Würde eine Sanierung im Einzelfall (unverhältnismässige) Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen oder stehen ihr überwiegende Interessen entgegen, können Erleichterungen gewährt werden, jedoch darf der R1S.2021.05010 Seite 14

Alarmwert für Lärmimmissionen nicht überschritten werden (Art. 17 USG; Art. 14 LSV). Auch diesbezüglich gilt eine Ausnahme für bestehende Strassen und andere öffentliche oder konzessionierte ortsfeste Anlagen: Lassen sich die Immissionen auf bestehende Gebäude in der Umgebung durch Massnahmen an der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, müssen – in der Regel auf Kosten des Anlageinhabers – passive Schallschutzmassnahmen angeordnet werden (Art. 20 Abs. 1 USG). Im Allgemeinen kommt dem Bundesrat die Kompetenz zur Statuierung von Vorschriften über die Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen, die Fristen und das Verfahren zu (Art. 16 Abs. 2 USG). Sanierungen und Schallschutzmassnahmen müssen aufgrund der gestützt auf Art. 16 Abs. 2 erlassenen – in der LSV enthaltenen – Bestimmungen spätestens bis 15 Jahre nach dem Inkrafttreten der LSV durchgeführt sein (ursprünglich: 1. Januar 2000). Die Fristen wurden indes für die übrigen Strassen bis zum 31. März 2018 verlängert (Art. 17 Abs. 3 und 4 LSV).

## **E. 2.3**

Dieses Konzept wird ergänzt durch die besonderen Bestimmungen des USG und der LSV für (wesentlich) geänderte bestehende Anlagen (Altanlagen). Art. 18 USG bestimmt, dass eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG). In diesem Rahmen können (bereits gewährte) Erleichterungen (im Sinne von Art. 17 USG) eingeschränkt oder aufgehoben werden. Die Botschaft zu Art. 18 USG führt aus, dass Anlagen, die (wesentlich) umgebaut oder erweitert werden, grundsätzlich den gleichen Anforderungen genügen müssen wie neue Anlagen. Erleichterungen, wie sie für die Sanierung alter Anlagen gewährt werden

können, sollten dabei – von Härtefällen abgesehen – wegfallen. Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen lösen keine Sanierungspflicht für die bestehenden Anlageteile aus. Gemäss Art. 8 Abs. 1 LSV müssen nur die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Für die Sanierung der bestehenden Anlageteile  
R1S.2021.05010 Seite 15

bleibt es in einem solchen Fall bei den Vorgaben von Art. 16 f. USG i.V.m. Art. 14 f. LSV. Wesentlich geänderte oder erweiterte Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten und nicht – wie bei Neuanlagen gemäss Art. 25 Abs. 1 USG – die Planungswerte. Werden jedoch Erleichterungen gewährt, müssen – wie bei Neubauten gemäss Art. 25 Abs. 3 USG – ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte Schallschutzmassnahmen an bestehenden Bauten angeordnet und vom Eigentümer der lärmigen Anlage finanziert werden (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 und 11 LSV). Diese Regelung wurde von Rechtsprechung und Literatur insofern ergänzt, als in bestimmten Fällen eine vollständige Gleichstellung mit Neubauten geboten ist. Dies ist der Fall, wenn eine bestehende ortsfeste Anlage in konstruktiver oder funktionaler Bedeutung so weit verändert wird, dass der weiterbestehende Teil der Anlage von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil. Gleiches gilt bei einer vollständigen Zweckänderung (zum Ganzen BGE 141 II 483, E. 3).

#### **E. 2.4**

Die Rekurrierenden werfen in rechtlicher Hinsicht (vorab) die Frage auf, ob die soeben erörterte Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen (bestehender) ortsfester Anlagen in Art. 8 LSV mit der höherrangigen Anordnung bzw. dem Wortlaut von Art. 18 USG vereinbar sei. Letzterer Artikel besagt, dass eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleichzeitig (auch) saniert wird. Dieselbe Frage hat das Bundesgericht (bereits) im Leitentscheid BGE 115 Ib 456 (ff.) wie folgt formuliert: "Bei der gesetzeskonformen Auslegung von Art. 8 LSV stellen sich angesichts dieser Zusammenhänge zwischen der wesentlichen Änderung bestehender Anlagen und der Sanierungspflicht sowie unter Berücksichtigung der an Art. 8 LSV geäusserten Kritik unter anderem folgende Fragen: Wann liegt unter dem Aspekt des Lärmschutzes ein Umbau oder eine Erweiterung einer sanierungsbedürftigen Anlage vor, welche die gleichzeitige Sanierungspflicht gemäss Art. 18 Abs.1 USG auslöst? Ist unter der "Errichtung einer ortsfesten Anlage" im Sinne von Art. 25 Abs. 1 USG auch der wesentliche Umbau oder die Erweiterung einer bestehenden Anlage zu verstehen? Sind gegebenenfalls dafür als umweltschutzgesetzliche Grundlage ausschliesslich die Bestimmungen von Art. 25 USG oder für den Altanlageteil diejenigen von Art. 18 USG massgebend?" - R1S.2021.05010 Seite 16

Aus der Beantwortung dieser Fragen sollte sich bezüglich Art. 8 LSV ergeben, ob sich diese Bestimmung auf Art. 18 oder 25 USG abstützt oder – was nicht auszuschliessen ist – allenfalls Ausführungsrecht zu beiden Gesetzesvorschriften enthält. Das Bundesgericht liess die Beantwortung dieser Fragen im konkreten Fall letztlich offen (zum Ganzen BGE 115 Ib 456, E. 5b und E. 5c). Die bundesgerichtlichen Erwägungen veranlassten, wie von den Rekurrierenden angeführt, Jonas Alig und Liliane Schärmeli dazu, die Tragweite von Art. 8 LSV (im Verhältnis zu Art. 18 USG [Umbau und Erweiterung sanierungsbedürftiger Anlagen] und Art. 25 USG [Neu-Errichtung ortsfester Anlagen]) eingehend zu untersuchen, wobei sie zum Schluss gelangten, Art. 8 LSV könne – entgegen

der dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – einzig als Vorschrift zur Konkretisierung von Art. 25 USG, nicht aber von Art. 18 USG herangezogen werden, zumal der Wortlaut von Art. 8 LSV weder von den Begrifflichkeiten noch vom Gehalt her mit der (klaren) Formulierung von Art. 18 USG vereinbar sei. Sie stellen zur Debatte, dass eine vor 1985 erstellte Anlage beliebig oft unterhalb der Schwelle zur neubauähnlichen Änderung einer wesentlichen Änderung unterzogen werden könnte, ohne dass jemals Art. 25 USG zur Anwendung gelange. Letzteres stelle eine krasse Umgehung des für neue Anlagen geltenden Rechts dar, welche vom Verordnungsgeber wohl kaum intendiert worden sei (zum Ganzen: Jonas Alig/Liliane Schärmeli, in URP 2019, S. 193 ff.). Dieser Ansicht kann nach Massgabe der weiteren Bestimmungen des USG freilich keine Folge gegeben werden. Das USG daselbst sieht nämlich eine Differenzierung punkto bestehender Gebäude in der Umgebung von bestehenden Strassen, Flughäfen, Eisenbahnanlagen oder anderen öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen vor. Lassen sich – wie in Art. 17 USG unter dem Titel "Sanierungen" als zulässig vorgesehen – die Lärmimmissionen durch Massnahmen an der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so sind die Eigentümer der betroffenen Gebäude zu passiven Lärmschutzmassnahmen (Einbau von Lärmschutzfenstern; ähnliche bauliche Massnahmen) verpflichtet; die Anlageinhaber demgegenüber – eine nachträgliche Realisierung des Gebäudes ausgenommen – zur Tragung der dabei anfallenden Kosten (Art. 20 Abs. 1 und 2 USG). Klar ist nach Massgabe des USG sodann, dass die Sanierung bestehender Anlagen (Art. 16 Abs. 1 USG) einzig die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte (Art. R1S.2021.05010 Seite 17

13 USG) zum Ziel haben kann; Erleichterungen können diesbezüglich – Anlagen gemäss Art. 17 USG ausgenommen – (einzig) bis zur für private bzw. nicht konzessionierte Anlagen absolut geltenden Grenze des Alarmwerts gewährt werden. Anders verhält es sich bei Neuanlagen. Diese haben im Grundsatz die Planungswerte einzuhalten (Art. 25 Abs. 1 USG). Besteht ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Neuanlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können Erleichterungen gewährt werden. Dabei dürfen – unter Vorbehalt von öffentlichen oder konzessionierten Anlagen – die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Können bei besagten öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, müssen auf Kosten des Eigentümers der Anlage die vom Lärm betroffenen Gebäude durch Schallschutzfenster oder ähnliche bauliche Massnahmen geschützt werden (Art. 25 Abs. 3 USG). Diese Regelung ist (auch ohne Bezug der Verordnungsbestimmungen der LSV) in sich konsistent und bedarf – im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – einzig der Ergänzung dahingehend, dass in bestimmten Fällen eine vollständige Gleichstellung bestehender ortsfester Anlagen mit Neubauten geboten ist. Dies ist – wie erwähnt – der Fall, wenn eine bestehende ortsfeste Anlage in konstruktiver oder funktionaler Bedeutung so weit verändert wird, dass der weiterbestehende Teil der Anlage von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil, oder wenn (gar) eine Zweckänderung vorliegt (sog. übergewichtige Erweiterung; BGE 141 II 483, E. 3.3.3, mit Hinweisen). Gegen die von Jonas Alig und Liliane Schärmeli vertretene Auffassung spricht zudem, dass Art. 8 LSV – inhaltlich konsistent – von der Verordnungslogik her unter dem Titel "Neue und geänderte ortsfeste Anlagen" (3. Kapitel, Art. 7 ff. LSV) figuriert. Auch der Titel von Art. 8 LSV ("Emissionsbegrenzungen bei geänderten ortsfesten Anlagen") lässt keine erheblichen Zweifel dahingehend offen, als dass Art. 8 LSV die Modalitäten gerade dieser Änderungen regeln will. Der vorhergehende

Artikel (Art. 7 LSV) regelt die (völlige oder im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedenfalls faktische) Neuerstellung von Anlagen. Die Autoren blen- R1S.2021.05010 Seite 18

den sodann aus, dass der Vorgang der Sanierung und die Frage der Rechtsfolgen konkreter Änderungen an einer Anlage in rechtlicher Hinsicht zwei verschiedene Vorgänge darstellen. So können, wie das USG ausdrücklich festhält, (auch) im Fall einer bereits durchgeführten Sanierung gewährte Erleichterungen bei Umbauten oder Erweiterungen (wieder) eingeschränkt oder aufgehoben werden (Art. 18 Abs. 2 USG). Sodann konzedieren die Autoren, dass bei der (alleinigen) Anwendung von Art. 25 USG auf Modifikationen Altanlagen dennoch der – ihrer Ansicht nach zu verdrängende – Art. 20 USG (betreffend passive Schallschutzmassnahmen und deren Kostentragung) zur Anwendung gelangen sollte (Alig/Schärmeli, S. 193 ff. [212 f.]). Eine Kostentragung, wie sie bei der Erstellung von Neuanlagen (gesamthafte Erstellung auf Kosten des Eigentümers; Art. 25 Abs. 3 USG) gilt, wäre bei Altanlagen (auch wenn eine wesentliche Änderung vorliegt) aufgrund der Vorschrift von Art. 20 USG offensichtlich nicht statthaft. Der Beitrag der Autoren ist zwar vom – an sich lobenswerten – Gedanken getragen, eine Privilegierung für Altanlagen nicht bis in alle Ewigkeit zu perpetuieren, würde im Lichte einer konsistenten und konsequenten Anwendung der Bestimmung des USG aber mehr begriffliche und faktische Probleme schaffen, als er zu lösen vermag (vgl. Alig/Schärmeli, S. 193 ff. [S. 207 und 214]).

## E. 2.5

Insgesamt ergeben sich aus der Gesetzesvorschrift von Art. 18 Abs. 1 USG in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 USG, wonach der Bundesrat zum Erlass von Vorschriften über die Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen sowie der Fristen und des Verfahrens berechtigt ist, keine erheblichen Widersprüche. Bei der LSV handelt es sich um eine (unselbstständige) gesetzesvertretende Rechtsverordnung, zumal sie auf einer Ermächtigung (Rechtssetzungsdelegation) des Gesetzgebers (besagtem Art. 16 Abs. 2 USG) beruht. Das USG daselbst enthält, wie bei gesetzesvertretenen Verordnungen üblich, in Art. 18 Abs. 1 USG offensichtlich keine vollständige materielle Regelung für den Umbau oder die Erweiterung einer sanierungsbedürftigen Anlage. Eine Gesetzesdelegation in diesem Rahmen ist zulässig, wenn sie (a) nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, (b) in einem Gesetz enthalten ist, (c) sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt (keine Blankodelegation) und (d) die Grundzüge der delegierten Materie, insbesondere Zweck, Gegenstand und Umfang der übertragenen Befugnisse in einem Gesetz umschrieben sind. R1S.2021.05010 Seite 19

Die Einhaltung der Grenzen der Verordnungskompetenz unterliegt der gerichtlichen Überprüfung (zum Ganzen: Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 368 ff.; auch zum Folgenden). Angesichts dessen, dass Art. 16 Abs. 2 USG gerade dem Bundesrat offensichtlich nicht (nur) die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (im Sinne einer blossen Vollziehungsverordnung), sondern konkret mit Bezug auf die Anlagen und den Umfang der zu treffenden Massnahmen einräumt, kann Art. 8 LSV (in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 USG) gerade nicht – wie Jonas Alig und Liliane Schärmeli indirekt implizieren – als Widerspruch zu Art. 18 Abs. 1 USG gelesen werden. Vielmehr verhalten sich die Bestimmungen insofern ohne weiteres kompatibel, als dass Art. 18 Abs. 1 USG den streng formulierten (und für den Anlageinhaber grundrechtsbeschränkenden) Grundsatz enthält,

wonach eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird. Der Bundesrat hat infolgedessen als ermächtigt zu gelten, in gesetzesvertretender Form die vom Grundsatz abweichenden Modalitäten zu regeln (s. Beispiel bei Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 373). Dass vom Ordnungsgeber dabei (faktisch bzw. zahlenmässig) in Art. 8 LSV ein relativ umfangreicher Anteil an Änderungen aus der Sanierungspflicht ausgeklammert wird, stellt mithin keinen Widerspruch zum Gesetzeswortlaut dar. Die Regelung von Art. 8 LSV erweist sich im Ergebnis als ohne weiteres gesetzmässig.

### **E. 2.6**

Auf vorliegenden Fall sind im Ergebnis die Vorschriften von Art. 8 LSV inklusive der weiteren, von der Rechtsprechung entwickelten Dogmatik (insbesondere zur Anwendbarkeit von Art. 25 USG bei sog. übergewichtigen Erweiterungen) ohne weiteres anwendbar.

### **E. 2.7**

Wie bereits in den Grundzügen erwähnt, ist für die Beantwortung der Frage, ob eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV vorliege, in erster Linie massgeblich, ob die Änderung wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen (der Anlage selbst oder zufolge Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen) zur Folge habe (Art. 8 Abs. 3 USG; BGE 141 II 483, E. 4.2; BGr 1C\_372/2009 vom 18. August 2010, E. 3.2, mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung). Dergestalt wird von den Rekurrenden vorliegend – angesichts der Sachumstände zu Recht – nicht geltend gemacht. Um eine übergewichtige Erweiterung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 141 II 483, E. 3.3.3, mit Hinweisen) handelt es sich beim rekursgegenständlichen Projekt von vornherein nicht. Bei der Badenerstrasse handelt es sich um eine langjährig vorbestehende Verkehrsanlage, deren Ausbau (überhaupt) nur schwer denkbar wäre. Wie einleitend ausgeführt, ist die Badenerstrasse im fraglichen Abschnitt gemäss der kantonalen und regionalen Richtplanung – im Gegensatz (noch) zur Situation im Jahr 2003 – nicht bzw. nicht mehr als überkommunale Strassenverbindung (MIV-Verbindung) verzeichnet. Dies deckt sich mit dem Gehalt des rekursgegenständlichen Strassenbauprojekts, welches der Abklassierung in verschiedener Hinsicht Rechnung trägt (beidseitiger Velostreifen; Abbau von Fahrzeugabstellplätzen, Erhöhung des Baumbestandes). Angesichts dessen, dass (zudem; als Testbelag) ein lärmarmere Belag verbaut werden soll, können relevante zusätzliche Immissionen von vornherein ausgeschlossen werden.

### **E. 2.8**

Nach der Rechtsprechung ist die Frage nach einer Erhöhung der Immissionen nicht das einzige Kriterium, welches im Lichte von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV der Betrachtung bedarf. Das Bundesgericht verwies in BGr 1C\_372/2009 auf die weiteren, von der Literatur entwickelten Kriterien (weitreichender Eingriff in die Bausubstanz, erhebliche Kosten), ohne dazu konkret Stellung zu nehmen. Es verneinte im konkreten Fall eine erhebliche Änderung des infrage stehenden Flugfelds, zumal die streitigen Bauten (von erheblichem Ausmass) keine Änderung des Flugbetriebs bewirken könnten, solange das Betriebsreglement nicht geändert worden sei. Die Prüfung sei daher im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des neuen Betriebsreglements vorzunehmen. In verschiedenen Urteilen – zumeist anhand von Schiessanlagen oder Flughäfen – wurde eine

wesentliche Änderung dann bejaht, wenn sie nicht nur der Sanierung, sondern auch der Kapazitätserweiterung diene. Geboten ist indes eine gesamthafte Abwägung (BGE 141 II 483, E. 4.2, mit Hinweisen; BGr 1C\_372/2009 vom 18. August 2010, E. 3.2; BGE 133 III 181, E. 7.2). Das Bundesgericht führte unter Bezugnahme auf die Gesetzesmaterialien weiter aus, der Bundesrat habe die Verpflichtung zur gleichzeitigen Sanierung von Anlagen, die vor Ablauf der Sanierungsfrist umgebaut oder erweitert werden, damit begründet, dass die Kosten für eine Sanierung bedeutend niedriger seien, wenn diese in einem Zug mit einem Umbau oder einer Erweiterung durchgeführt werden könne.

R1S.2021.05010 Seite 21

Dieses Anliegen lasse sich nur sinnvoll umsetzen, wenn auch grössere bauliche Veränderungen der bestehenden Anlage als wesentlich gelten würden. Andernfalls könnte eine sanierungspflichtige Anlage vor Ablauf der Sanierungsfrist umfassend erneuert werden, ohne dass gleichzeitig die eigentlich notwendige Lärmsanierung durchgeführt werden müsste. Dies wäre nicht sachgerecht und widerspräche dem Anliegen des historischen Gesetzgebers. Der für das Sanierungsrecht massgebliche Grundsatz des Vertrauensschutzes verliere an Bedeutung, wenn der Eigentümer den bestehenden Zustand und damit die zuvor getätigten Investitionen freiwillig aufgebe. Bei Nationalstrassen und anderen öffentlichen Anlagen stehe indes weniger der Vertrauensschutz im Vordergrund, sondern das öffentliche Interesse am Weiterbetrieb von gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Anlagen einerseits und an der Finanzierbarkeit der sehr hohen Sanierungskosten für das Gemeinwesen andererseits. Werde bereits mit hohen Kosten in die Bausubstanz eingegriffen und damit die Funktionsfähigkeit der Anlage durch Baustellen über längere Zeit beeinträchtigt, müssten gleichzeitig die notwendigen Sanierungsmassnahmen vorgenommen werden (BGE 141 II 483, E. 4.4, mit Hinweisen).

## **E. 2.9**

In der Sache sind die vorliegend rekursgegenständliche Belagserneuerung sowie die weiteren Massnahmen auf einer (nur noch) als kommunal klassierten MIV-Verbindung nicht mit dem in BGE 141 II 483 ff. beurteilten Sachverhalt vergleichbar. In diesem Entscheid ging es um den praktisch vollständigen Ersatz der gesamten oberirdischen Bausubstanz einer Nationalstrasse unter Einbezug neuer Anschlussbauten (neue bzw. optimierte Ein- und Ausfahrten, gewisse weitere Strassenabschnitte in angrenzenden Quartieren), wobei die (Gesamt-)Lebensdauer der Anlage bis zum Jahr 2063 und darüber hinaus verlängert werden sollte (vgl. BGE 141 II 483, E. 5). Von derart umfangreichen Modifikationen kann vorliegend nicht die Rede sein. Zwar werden die Tramgeleise im fraglichen Abschnitt der Bänderstrasse neu verlegt. Der Oberbau wird indes nur dort erneuert, wo im Zuge von Leitungssanierungen Werkleitungen im Grabenbau errichtet werden müssen. Bei der Realisierung des Velostreifens, der Erhöhung des Baumbestandes sowie der Aufhebung von Fahrzeugabstellplätzen handelt es sich um offenkundig untergeordnete Massnahmen. Der Stadtrat von Zürich führt denn auch aus, dass die projektierten Kosten für den Strassenbau (schätzungsweise) rund 70 % der Kosten eines Neu- bzw. Wiederaufbaus R1S.2021.05010 Seite 22

betragen würden. Der Stadtrat von Zürich schätzt die Lebensdauer des verbauten Testbelags auf ca. 15 Jahre; in einem ähnlichen Bereich dürfte sich die Lebensdauer der neu verlegten Tramschienen bewegen (ca. 20 Jahre). Wie im Folgenden noch zu erläutern sein wird, werden sich in der Umgebung des rekursgegenständlichen Strassenbauprojekts sodann laufend weitere Modifikationen ergeben.

### **E. 2.10**

Im Ergebnis erwiese es sich nicht als sachgerecht, die Umsetzung des rekursgegenständlichen Strassenbauprojekts von einer Lärmsanierung des fraglichen Abschnitts der Badenerstrasse abhängig zu machen. Die vorzunehmenden Änderungen haben keinen sehr bedeutenden Umfang und entsprechen dem, was im städtischen Umfeld regelmässig an Strassen- und Schienenunterhalt anfällt. Eine Ausdehnung der Sanierungspflicht auf derartige Projekte hätte denn auch zur Folge, dass in der Stadt Zürich angesichts der zu erwartenden umfangreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen betreffend die kreisweise anhand genommenen Lärmsanierungen der Strassen- und Schienenunterhalt auf Jahre hinaus vernachlässigt werden müsste, bis die Streitigkeiten punkto Lärmsanierungen rechtskräftig erledigt wären. Dergestalt ist bzw. wäre nicht Sinn und Zweck von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV.

### **E. 2.11**

Eine teleologische Betrachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt nichts Anderes. Das vorliegende Strassenbauprojekt führt nicht dazu, dass die Lärmsanierung trotz abgelaufener Sanierungsfristen vernachlässigt würde. Die Lärmsanierung des fraglichen Abschnitts (Abschnitt der Badenerstrasse: Seebahnstrasse bis Albisriederplatz) war bereits Thema des stadträtlichen Beschlusses des Stadtrats von Zürich Nr. 706 vom 24. August 2018 betreffend das Strassenprojekt "Strassenlärmsanierung Kreis 1, 4 und 5". Mit BRGE I Nr. 0030/2019 vom 15. März 2019 (Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2018.05105) wurde dieser Entscheid in Gutheissung des Rekurses des Rekurrenten 1 aufgehoben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung und zum Neuentscheid im Sinne der Erwägungen an den Stadtrat von Zürich zurückgewiesen. Die Strassenlärmsanierung des vorliegend streitgegenständlichen Abschnitts der Badenerstrasse (Albisriederplatz bis Sihlfeldstrasse) ist mithin bereits rechtshängig. Angesichts dessen, dass die zu treffenden Erhebungen, mit Bezug auf (unter anderem) R1S.2021.05010 Seite 23

die Frage der Einführung bzw. die Zulässigkeit von Tempo 30 umfangreich sind und namentlich die Erhebung der Anzahl der von den Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte betroffenen Personen umfassen, kann dem Stadtrat von Zürich entgegen dem Dafürhalten der Rekurrierenden keine Vernachlässigung der entsprechenden Pflichten vorgeworfen werden. Kommt hinzu, dass (auch) die Rekurrierenden vorliegend nicht aufzuzeigen vermögen, inwiefern zwischen den Änderungen am Strassenkörper und der vorzunehmenden Lärmsanierung ein notwendiger Sachzusammenhang bestehen würde. Anders als bei den meisten Änderungen an lärmverursachenden Anlagen sind bei innerstädtischen Strassen die Möglichkeiten einer Lärmsanierung an der Quelle oder auf dem Ausbreitungsweg von vornherein begrenzt bzw. beschränken sich auf den Einbau lärmarmer Beläge sowie auf die Anordnung reduzierter Höchstgeschwindigkeiten. Die Spezifikationen bzw. lärmrechtlichen Anforderungen an Motorfahrzeuge sind Sache des Bundes (Art. 8 Abs. 1 und 2 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG]). Allfällige geringfügige Modifikationen am Strassenkörper (bspw. der Einbau von Strassenschwellen), welche als (allfällige) Begleitmassnahmen zu einer (allfälligen) Temporeduktion zu ergreifen sein werden, können ohne wesentliche Änderungen am Strassenkörper (bzw. ohne zusätzliche Kosten für das Gemeinwesen) ergriffen werden. Es besteht damit in der Sache kein erheblicher Bedarf dahingehend, die Lärmsanierung mit der Bau- bzw. Sanierungstätigkeit zu koordinieren und diese beiden Institute damit zwingend aneinander zu koppeln.

### **E. 2.12**

Nach dem Gesagten erweist sich die Rüge der Rekurrierenden betreffend Lärmsanierung (Art. 18 Abs. 1 USG; Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV) als un- begründet. Entsprechend sind die Rekursanträge betreffend Lärmsanierung (Ziffer 2.1 des Rechtsbegehrens) bzw. betreffend Lärmsanierung an der Quelle mittels Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h (Ziffer 2.2 des Rechtsbegehrens) – jedenfalls im Grundsatz bzw. unter Vorbehalt der sogleich folgenden Ausführungen – abzuweisen.

### **E. 2.13**

Wenn die Rekurrierenden bezüglich Lärmsanierung bzw. der von ihnen ge- forderten Anordnung von Tempo 30 im Projektperimeter an der Baden- erstrasse die – zurzeit noch nicht in Kraft stehenden – Entwürfe für den kommunalen Verkehrsplan (Karte und Text) sowie den kommunalen Richt- R1S.2021.05010 Seite 24

plan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA) anfüh- ren, sind diese Ausführungen unbeachtlich. Die fraglichen Festlegungen stehen bzw. standen weder aktuell noch im Zeitpunkt des Ergehens des angefochtenen Entscheids in Kraft. Wenn die Rekurrierenden replicando weiter geltend machen, dass bereits im gültigen kommunalen Verkehrsplan (aus dem Jahr 2004) an der umstrittenen Stelle der Hauptstrassenraum Al- bisriederplatz/Lochergut mit unter anderem den Zielen der Reduktion von Emissionen und der Gewährleistung eines stetigen, langsamen und damit emissionsarmen Flusses des MIV vorgesehen sei, erfolgt dieses Vorbrin- gen offensichtlich verspätet. Der Verweis auf den geltenden kommunalen Verkehrsplan ist mithin, zumal angesichts der ohne weiteres rechts- und sachkundigen Rechtsvertretung der Rekurrierenden, nicht weiter beacht- lich.

Weiterungen erübrigen sich. 3. Die Rekurrierenden begründen den zusätzlich gestellten Antrag auf Erwei- terung des Projektperimeters an der Badenerstrasse (Abschnitt Albisrieder- platz bis Seebahnstrasse statt Abschnitt Albisriederplatz bis Sihlfeldstrasse) einzig damit, dass dies eine sinnvolle Koordination im Hinblick auf die vor- zunehmende Lärmsanierung bzw. Temporeduktion erfordere. Da, wie auf- gezeigt, keine Pflicht zur gleichzeitigen Lärmsanierung hergeleitet werden und die Lärmsanierung des fraglichen Abschnitts der Badenerstrasse (Ab- schnitt Albisriederplatz bis Seebahnstrasse) bereits als rechtshängig gelten kann, hat (auch) das Ansinnen einer Erweiterung des Projektperimeters als unbegründet zu gelten. Der Projektperimeter des rekursgegenständlichen Strassenbauprojekts orientiert sich (zu Recht) am Bauzustand der Baden- erstrasse, wobei – was als gerichtsnotorisch gelten kann – im fraglichen Bereich (Abschnitt Sihlfeldstrasse bis Seebahnstrasse) die Tramschienen und -haltstellen sowie die Fahrbahn bereits früher saniert bzw. modifiziert wurden. Entsprechend ist auch sonst kein Grund ersichtlich, weshalb sich eine Erweiterung des Projektperimeters aufdrängen könnte. Entsprechend ist der Antrag auf Erweiterung des Projektperimeters hinsichtlich der Lärm- sanierung bzw. bis zur Seebahnstrasse (Ziffer 2.3 des Rechtsbegehrens) abzuweisen. R1S.2021.05010 Seite 25

### **E. 3**

G. P. [...]

### **E. 4**

N. P. [...]

### **E. 4.1**

Die Rekurrierenden beantragten des Weiteren, es sei eine sichere und richtplankonforme Veloführung entlang der Badenerstrasse vom Albisriederplatz bis zur Friedaustrasse zu realisieren; sodann sei auf der Höhe Bertastrasse/Sihlfeldstrasse eine sichere und richtplankonforme Veloquerung zu realisieren. Dabei halten die Rekurrierenden fest, dass der angefochtene Entscheid eine zutreffende Interessenabwägung bezüglich des Pflanzens von Bäumen und der Breite der Velostreifen enthalte. Die Ausführungen zur Umsetzung der fehlenden Teilstücke der Velorouten im regionalen Richtplan vermöchten jedoch nicht zu überzeugen. Betreffend Veloführung entlang der Badenerstrasse sei diese auf der ganzen Länge des Projekts als Veloroute Nr. 9 im regionalen Richtplan (mit Realisierungszeitpunkt: kurzfristig) eingetragen. Es sei deshalb unverständlich, weshalb diese Hauptroute mit dem rekursgegenständlichen Projekt nicht vollständig realisiert werde. Die fehlende Veloführung an der Badenerstrasse direkt anschliessend an den Albisriederplatz stadteinwärts sei höchst problematisch. Nach dem überbreiten Kreisel am Albisriederplatz sei bei der Abzweigung, in welcher die MIV-Benützer die Kurve schneiden und damit die Velofahrenden gefährden würden, eine sichere Veloführung besonders wichtig. Mit der Lücke in der Veloführung werde eine sehr gefährliche Situation geschaffen. In den Projektauflegeplänen sei an dieser Stelle noch ein Radstreifen von 1,25 m Breite vorgesehen gewesen. Es wäre mithin möglich, das Projekt in diesem Punkt anzupassen. Bei den vom Stadtrat mit Blick auf die Lage der Tramschienen gemachten Überlegungen bzw. Abwägungen zwischen Kosten und Sicherheit sei der Sicherheit ein sehr hohes Gewicht einzuräumen. Offenbar seien die Aufwendungen aber nicht einmal näher geprüft worden. Die Möglichkeit einer Anpassung der Gleisführung sei von vornherein verworfen worden. Zudem sei zu beachten, dass beim Umbau des Albisriederplatzes die fragliche Weichenanlage ohne Berücksichtigung des entsprechenden Richtplaneintrags verbaut worden sei. Wenn ein Strassenprojekt unter krasser Missachtung der Richtplaneinträge und somit klar fehlerhaft realisiert werde, könne nicht behauptet werden, dass eine spätere Änderung der Anlage unverhältnismässig sei. Betreffend Veloquerung auf der Höhe Bertastrasse/Sihlfeldplatz sei festzuhalten, dass (auch) diese als Bestandteil der Veloroute Nr. 18 im regionalen Richtplan eingetragen sei. Aufgrund ihrer Länge, der sicheren Führung R1S.2021.05010 Seite 26

häufig in Quartierstrassen, der sehr veloaffinen Bevölkerung in diesen Quartieren und der Zufahrt zur geplanten Velobrücke zwischen den Kreisen 4 und 5 werde diese Route wohl zu einer der wichtigsten tangentialen Veloverbindungen in der Stadt Zürich werden. Der Stadtrat anerkenne im angefochtenen Entscheid zwar die Notwendigkeit einer solchen Veloquerung, argumentiere aber, diese liege ausserhalb des Perimeters des rekursgegenständlichen Strassenprojekts und könne zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines separaten Projekts umgesetzt werden. Zwar liege die Veloquerung am Rand, aber durchaus (noch) innerhalb des Projektperimeters. Bertastrasse und Sihlfeldstrasse selber seien zwar nicht Bestandteil des Projektperimeters, wohl aber die beiden Trottoirränder im Norden und Süden der Badenerstrasse. Um die Anpassung an das bestehende Strassenetz zu gewährleisten, sei der Projektperimeter ganz bewusst beinahe ganz über die Sihlfeldstrasse hinaus bis zur Hälfte der Bertastrasse gezogen worden; das Projekt betreffe sodann auch die Mittelinsel zwischen nördlicher MIV-Fahrbahn und den Tramgeleisen. Wie bei Schneefall beobachtet werden könne, führe die Wunschlinie der Velofahrenden genau über diese drei im Projektperimeter liegenden Bereiche der Badenerstrasse. Im Bereich Sihlfeldstrasse und Bertastrasse brauche es voraussichtlich nur kleinere Massnahmen, um die Veloquerung zu ermöglichen. Im Strassenkörper der Badenerstrasse

brauche es grössere Anpassungen. Das rekursgegenständliche Projekt sei das letzte Projekt im weiteren Umfeld, mit welchem die Veloquerung überhaupt verknüpft werden könne. Nachdem die fragliche Veloquerung seit 17 Jahren pendent sei, sei weitherum kein Projekt ersichtlich, im Rahmen dessen die wichtige und für die behördenverbindlich festgelegte Route unerlässliche Querung zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden könne. Das Projekt sei daher zur Überarbeitung und Ergänzung mit einer Veloquerung zurückzuweisen.

#### **E. 4.2**

Strassen sind entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren; die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind angemessen zu berücksichtigen (§ 14 StrG; Projektierungsgrundsätze). Die Projektierungsgrundsätze werden durch die RIS.2021.05010 Seite 27

Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS-Normen) konkretisiert. Diese Normen sind im Regelfall zu beachten, doch kann aus triftigen Gründen davon abgewichen werden (vgl. VB.2008.00378 vom 30. April 2009, E. 4.2 mit Hinweisen).

#### **E. 4.3**

Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG]; § 19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Eine Grundeigentümergegenverbindlichkeit kommt den Richtplänen indes gerade nicht zu. Behördenverbindlichkeit bedeutet daher nicht mehr und nicht weniger, als dass die Richtpläne aller Stufen (kantonale, regionale und kommunale Richtpläne) im Rahmen von Planerlassen zu beachten sind und dergestalt in die grundeigentümergegenverbindlichen Nutzungsplanungen – so vor allem die Bau- und Zonenordnungen – einfließen (§ 16 Abs. 1 PBG). Eine direkte Anwendung von Richtplänen im Baubewilligungsverfahren entfällt. Private – insbesondere Grundeigentümer, aber auch Verbände mit ideellen Zwecken – können die Richtpläne daher nicht direkt mit Rechtsmitteln anfechten. Die fehlende Recht- und Zweckmässigkeit von Richtplänen kann von Privaten jedoch im Rechtsmittelverfahren gegen die Nutzungsplanung geltend gemacht werden. Die Recht- und Zweckmässigkeit von Richtplänen kann neben dem Rechtsmittelverfahren sodann auch im Genehmigungsverfahren (§ 19 Abs. 2 PBG) geprüft werden (zum Ganzen Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 139, mit Hinweisen). Kerngehalt der Behördenverbindlichkeit ist der Grundsatz der Planhierarchie. Die Planungen unterer Stufen haben derjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Das Verwaltungsgericht prüft unter diesem Titel jeweils zunächst, inwieweit der Richtplan der Nutzungsplanung für die parzellenscharfe Zonenabgrenzung einen Anordnungsspielraum belässt oder nicht, was eine Frage der Richtplankonformität des Nutzungsplanes und damit eine Rechtsfrage darstellt. Wird ein Anordnungsspielraum verneint, so wird jeweils die weitere Rechtsfrage untersucht, ob allenfalls eine zulässige Abweichung von der Richtplanung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG vorliegt. Gemäss der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung sind Abweichungen vom Richtplan auch in Fällen zulässig, wo keine § 16 Abs. 2 PBG entsprechende kantonale Norm besteht, R1S.2021.05010 Seite 28

wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, den Richtplan förmlich zu ändern. Mit Bezug auf die Nutzungsplanung wiederholt und konkretisiert § 16 Abs. 2 PBG daher zu einem guten Teil nur, was von Bundesrechts wegen ohnehin gilt. Jedoch setzt das Zürcher Recht generell die Richtplanung weitergehend als bundesrechtlich erforderlich dafür ein, die Nutzungsplanung vorzubestimmen, ohne damit jedoch den Trägern der Nutzungsplanung den notwendigen Ermessensspielraum zu entziehen (VB.2002.00400 in BEZ 2004 Nr. 1 [=RB 2003 Nr. 71], E. 2b und 2c). Was die Zumutbarkeit einer förmlichen Planänderung betrifft, ist (auch) die jeweilige Praxis der Gemeinde bezüglich Planänderungen in die Betrachtungen einzubeziehen (VB.2004.00169 in BEZ 2004 Nr. 62).

#### **E. 4.4**

Zu unterscheiden ist die Frage der Richtplankonformität von Nutzungsplanungen – wozu auch die Realisierung strassenrechtlicher Projekte im Sinne der §§ 12 ff. StrG gehört – einerseits von der im Sinne des bereits wiedergegebenen § 14 StrG bei Strassen- bzw. Infrastrukturprojekten vorzunehmenden Interessenabwägung. Im Rahmen solcher Abwägungen müssen zahlreiche, oft widerstreitende Interessen gegeneinander abgewogen werden. Schon einfachere Planungen, wie etwa eine Quartierplanung oder ein kommunaler Rahmennutzungsplan, setzen besondere Fachkenntnisse voraus. In besonderer Weise gilt dies für komplexe Vorhaben bzw. Gesamtprojekte. Insoweit darf die Rechtskontrolle – bspw. durch das Verwaltungsgericht – nicht dazu führen, dass die Rechtsmittelinstanzen gleichsam als "Oberplanungsbehörde" fungieren bzw. in letzter Instanz prüfen, welche der von den Parteien verfochtenen Planungsvarianten den Vorzug verdienen. Vielmehr beschränkt sich die Aufgabe der Rechtsmittelinstanzen auf die Untersuchung, ob das mit dem angefochtenen Entscheid festgesetzte Projekt formelle oder materielle Planungsgrundsätze verletze. Hat die fachkundig beratende Behörde in Kenntnis der entscheidungswesentlichen Sachstände eine als vertretbar erscheinende Lösung getroffen, so haben die Rechtsmittelinstanzen ihren Beurteilungsspielraum zu respektieren. Auch steht es den gerichtlichen Instanzen solange nicht zu, mit einem Planungsentscheid verbundene politische Wertungen zu hinterfragen, als diese innerhalb des vom Gesetzgeber abgesteckten Rahmens liegen (VB.2018.00800 vom 10. September 2020, E. 4.2; VB.2003.00220 in RB 2003 Nr. 20, E. 3b, mit Hinweisen). R1S.2021.05010 Seite 29

Zu unterscheiden ist von der Frage der Richtplankonformität ferner – und nachgeordnet –, inwieweit im Rahmen der Projektierung von Strassen (§ 12 ff. StrG) der Projektperimeter zu legen sei bzw. inwieweit andere, unter Umständen gleichzeitig projektierte Vorhaben der Koordination bedürfen. Die Etappierung von Strassenbauprojekten ist jedenfalls im Grundsatz ohne weiteres zulässig, weshalb im Sinne der Planungsautonomie ein erhebliches Ermessen der planenden Behörden zu respektieren ist. Indes erweist sich – beispielsweise – die Realisierung von Querungen bzw. Querungshilfen im Bereich von Strassenknoten dann als verfrüht, wenn noch gar keine Klarheit über die weitere Linienführung eines Radwegs besteht (VB.2018.00436 vom 23. Mai 2019, E. 3.3).

#### **E. 4.5**

Nach den erwähnten Grundlagen ist klar, dass die Realisierung der im regionalen Richtplan vorgesehenen Fahrradverbindung im Projektperimeter des Abschnitts der

Badenerstrasse (Albisriederplatz bis Sihlfeldstrasse) grundsätzlich nicht im Belieben der planenden Behörde steht. Um eine geringfügige, im Sinne des bei der Umsetzung der nicht parzellenscharfen Richtplanung stets resultierenden Ermessensspielraums statthafte Abweichung handelt es sich nicht. Aus den Plänen geht hervor, dass am fraglichen Ort auf insgesamt mehr als 60 m kein Velostreifen vorhanden sein wird. Diese Abweichung kann nicht bzw. nicht mehr als geringfügig bezeichnet werden. Die blossen Strassenverbindung (auf welcher Fahrräder auch verkehren können) allein vermag die richtplanerisch geforderten Anpassungen nicht zu erfüllen, ansonsten der regionale Richtplaneintrag bzw. der richtplanerische Auftrag seines materiellen Gehaltes entleert würde. Die Richtplaneinträge sind behördenverbindlich und damit auch umzusetzen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ergäbe sich lediglich dann, wenn sich eine richtplanerische Anordnung (auf entsprechende Vorbringen von Privaten oder der Behörde) nachgerade als unrechtmässig oder unzumutbar erwiese. Dergestalt wird vom Stadtrat von Zürich mit Bezug auf den Velostreifen auf der Badenerstrasse direkt anschliessend an den Albisriederplatz stadteinwärts aber nicht namhaft gemacht. Für die eingetragene Fahrradverbindung spricht denn auch ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse, zumal es um die Schaffung einer durchgehenden Verbindung entlang der Badenerstrasse geht, welche im Endausbau vom Zürcher Stauffacherplatz bis zum Bahnhof in Dietikon reichen wird. Vielmehr führt der Stadtrat von Zürich – wie bereits erwähnt – einzig an, dass eine (voll- R1S.2021.05010 Seite 30

ständige) Realisierung des Velostreifens eine vorzeitige Verschiebung der dortigen, erst im Jahr 2015 eingebauten Weichenanlage bedinge, weshalb eine Realisierung aktuell weder ökonomisch noch ökologisch Sinn mache. Weil solche Argumente gegen die Berücksichtigung von Richtplaneinträgen (wohl) fast immer angeführt werden könnten, sind sie vorliegend nicht zu hören bzw. können jedenfalls nicht direkt berücksichtigt werden. Dennoch erweist sich der (vorläufige) Verzicht auf die Anordnung eines Radstreifens ausgangs Albisriederplatz stadteinwärts bei genauerem Hinsehen als rechtens insoweit, als das Planungsermessen des Stadtrats von Zürich zu respektieren ist. Der Stadtrat von Zürich verfügt nach der Rechtsprechung über ein ganz erhebliches Ermessen dahingehend, wie weit bei Strassenbauprojekten der Projektperimeter zu legen sei bzw. inwieweit andere, unter Umständen gleichzeitig projektierte Vorhaben der Koordination bedürfen. Die Etappierung von Strassenbauprojekten entspricht der gängigen Praxis und muss als solche auch zulässig sein, jedenfalls sofern sich kein offensichtlicher Koordinationsbedarf ergibt. Vorliegend ist daher mit Bezug auf die Situation ausgangs Albisriederplatz zu konzidieren, dass der Albisriederplatz – wie die Rekurrierenden selber vorbringen – in Sachen Veloführung ebenfalls erheblichen Anpassungsbedarf aufweist. Aktuell existiert auf dem Albisriederplatz selbst weder einen Velostreifen noch eine anderweitig sinnvolle Querung. Angesichts der komplexen Verkehrsführung auf dem Albisriederplatz daselbst ergibt es daher Sinn, die Realisierung des Velostreifens ausgangs Albisriederplatz dereinst koordiniert mit der Realisierung der erforderlichen Fahrradverbindung über den Albsriederplatz (Sanierung sowie Neugestaltung des Platzes, inkl. der zugehörigen Tramhaltestellen und Weichenanlagen) anhand zu nehmen. Das Anliegen des Stadtrats von Zürich, aufgrund des Velostreifens an der Badenerstrasse nicht vorzeitig in die Traminfrastruktur eingreifen zu müssen, verdient aus diesem Grund Schutz. Eine Verletzung der Projektierungsgrundsätze, namentlich des Postulats der verkehrssicheren Planung, ist nicht ersichtlich. Die Ausfahrt vom Kreisel am Albisriederplatz stadteinwärts bietet für Fahrradfahrer keine grösseren Gefahren als jede

andere Abfahrt aus einem Kreisverkehr. Angesichts der komplexen Verkehrssituation auf dem Albisriederplatz ist die gefahrene Geschwindigkeit der MIV-Benützer am Kreiselausgang gering. Eine (sofortige) Verbesserung der Situation drängt sich aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht auf. Die Rekurrierenden vermö- R1S.2021.05010 Seite 31

gen denn auch nicht aufzuzeigen, dass im fraglichen Bereich ein Unfall- schwerpunkt zu verorten wäre.

#### **E. 4.6**

Unter gleichen Gesichtspunkten ist über die von den Rekurrierenden mo- nierte bzw. geforderte Veloquerung über die Badenerstrasse auf der Höhe der Bertastrasse/Sihlfeldstrasse zu befinden. Auch in diesem Fall liegen die fraglichen Strassenbereiche am Rande des Projektperimeters. Zur Frage der vorzeitigen Berücksichtigung (späterer) Querungen hat das Verwal- tungsgesicht festgehalten, dass diese vorzugsweise im Rahmen des que- renden Verkehrswegs (bzw.: der querenden Fahrradverbindung) zu projek- tieren sind. Mit einer frühzeitigen Realisierung von Querungen würden an- sonsten Tatsachen geschaffen, welche sich präjudizierend auf das Nach- barprojekt auswirken könnten (VB.2018.00436 vom 23. Mai 2019, E. 3.2 am Ende). Wenn der Stadtrat von Zürich ausführt, dass ein entsprechendes Projekt – unter Einschluss der Situation auf der Bertastrasse/Sihlfeldstrasse – bereits ausgelöst worden sei, so verdient dies Beachtung. Einen zwin- genden Koordinationsbedarf mit dem vorliegenden Strassenbauprojekt vermögen die Rekurrierenden nicht aufzuzeigen. Es kann angenommen werden, dass die fragliche Querung dereinst ohne erhebliche zusätzliche Kosten (bzw.: Mehrkosten aufgrund von Doppelspurigkeiten und nachträg- lichem Anpassungsbedarf) realisiert werden kann.

#### **E. 4.7**

Im Ergebnis sind die Anträge der Rekurrierenden auf Realisierung einer durchgehenden Veloführung entlang der Badenerstrasse vom Albisrieder- platz bis zur Friedaustasse (Ziffer 2.4 des Rechtsbegehrens) sowie auf Realisierung einer Veloquerung über die Badenerstrasse auf der Höhe Ber- tastrasse/Sihlfeldstrasse (Ziffer 2.5 des Rechtsbegehrens) abzuweisen.

#### **E. 5**

C. W. [...]

##### **E. 5.1**

Die Rekurrierenden monieren ferner die ihnen mit dem angefochtenen Ent- scheid auferlegten Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziffer 7).

##### **E. 5.2**

Das Bundesgericht hat in BGE 143 II 467 ff. eine kantonale Bestimmung aufgehoben, welche die Verfahrenskosten eines Einspracheverfahrens R1S.2021.05010 Seite 32

nicht nur im Fall (rechts-)missbräuchlichen bzw. trölerischen Festhaltens an der Einsprache, sondern auch im Fall schlichter Unnötigkeit ("ohne Not- wendigkeit") dem Einsprecher auferlegen wollte. Das Bundesgericht führt dazu aus, dass eine Bestimmung, wonach die materielle Begründetheit des Festhaltens an einer Einsprache für die Kostenaufgabe zu berücksichtigen sei, dem kantonalen und eidgenössischen Raumplanungsrecht fremd sei. Mangels anderweitiger Interpretationsmöglichkeiten des Gesetzeswortlauts hob es die vom

Parlement de la République et Canton du Jura modifizierten Passagen der loi jurassienne du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire auf (BGE 143 II 467, Sachverhalt und E. 3). Daraus folgt für den vorliegenden Fall, dass eine Kostenaufgabe im strassenrechtlichen Einwendungs- und Einspracheverfahren, unabhängig davon, ob es sich um das Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung (§§ 13 ff. StrG) oder das Einspracheverfahren (§§ 16 ff. StrG) handelt, nicht statthaft sein kann. Beträfe die Kostenlosigkeit lediglich das Einwendungsverfahren, würden rechtsmittellegitimierte Personen, welche den Weg der Einsprache nutzen, gegenüber dem Einwendungsverfahren in ungerechtfertigter Weise schlechter gestellt. Das Bundesgericht hält indes klar fest, dass bis zur (Erst-)Festsetzung eines Nutzungsplans eine niederschwellige Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 RPG zulässig sein muss. Bis dahin ist das Verfahren als nichtstreitig zu betrachten (BGE 143 II 467, E. 2.5). Die (Erst-)Festsetzung des Nutzungsplans erfolgt im Verfahren nach zürcherischem Strassengesetz erst nach Durchführung (auch) des Einspracheverfahrens (s. § 16 f. StrG). Entsprechend ist die vom Stadtrat von Zürich vorgenommene Kostenaufgabe aufzuheben.

### **E. 5.3**

Die vom Stadtrat von Zürich vorgenommene Kostenaufgabe in Dispositivziffer 7 des angefochtenen Entscheids ist aufzuheben.

### **E. 6**

Gesamthaft ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Die Kostenaufgabe gemäss Dispositiv-Ziffer 7 des angefochtenen Entscheids ist aufzuheben. R1S.2021.05010 Seite 33

Im Übrigen ist der Rekurs mit Bezug auf sämtliche Rügen und Anträge abzuweisen.

### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 1/10 dem Stadtrat von Zürich und unter Solidarhaftung für 9/10 zu je 3/20 den sechs Rekurrierenden aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte des vorliegenden tatsächlichen Streitinteresses sowie des Umfangs der Rügen und des vorliegenden Entscheids ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'000.-- festzusetzen (BGr 1C\_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C\_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C\_810/2013 vom 14. Juli 2014). Den Rekurrierenden steht aufgrund ihres überwiegenden Unterliegens von vornherein keine Umtriebsentschädigung zu. Auch der Stadtrat von Zürich beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich zwar nicht um einen einfachen Fall. Dessen ungeachtet hatte die Behörde im Rechtsmittelverfahren keinen besonderen, über die Bearbeitung im Bewilligungsverfahren erheblich hinausgehenden

Zusatzaufwand zu treiben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an den Stadtrat von Zürich abzusehen ist. [...] R1S.2021.05010 Seite 34

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