

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00070 vom 22. August 2013**

ZH Verwaltungsgericht, 2013-08-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00070](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00070)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00070 du 22 août 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00070 del 22 agosto 2013

## **Regeste**

Strassenprojekt | Nichtgenehmigung eines Strassenprojekts. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts und Beschwerdelegitimation der Gemeinde (E. 1). Die Umwandlung der durch den Spurabbau gewonnenen Fläche zu kommunalen Zwecken, sei dies integriert im Platz mit Fuss- und Fahrradverkehr oder als ein vom Platz abgesetzter Radweg, ist als solche nicht genehmigungspflichtig. Die konkrete Projektierung in diesem Bereich spielt daher nur insofern eine Rolle, als der kommunale Zweck zulasten einer überkommunalen Strasse bei der vorzunehmenden Interessenabwägung zu berücksichtigen ist (E. 3.2). Die beiden Rechtsabbiegespuren im Utoquai bilden nur Pufferraum im Verkehrssystem Bellevue, während die kapazitätsbestimmenden Knoten für die Fahrzeuge in Richtung Rämistrasse erst nachfolgend passiert werden (E. 6.3). Gemäss den Verkehrsstudien sowie Videoaufnahmen genügt eine einzige Abbiegespur ohne weiteres, um den für das System nötigen Pufferraum sicherzustellen. Da der Abbau der einen Abbiegespur voraussichtlich keinen negativen Einfluss auf das Verkehrssystem Bellevue hat, bedarf es keiner bedeutenden kommunalen oder überkommunalen Interessen am fraglichen Projekt (E. 6.6). Die mit dem Spurabbau gewonnene Fläche kann als Platz oder als Radweg genutzt werden. Diesen Interessen stehen aus überkommunaler Sicht keine triftigen Gründe entgegen (E. 7). Die Sache ist an den Regierungsrat zur Genehmigungserteilung zurückzuweisen. Gutheissung der Beschwerde.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2013.00070 Urteil der 3. Kammer vom 22. August 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Verkehr, Beschwerdegegner, betreffend Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. A. Die Stadt Zürich plant die Neugestaltung des kommunalen Sechseläuten-/Theaterplatzes und verschiedener diesen umgebenden Strassen mit kommunaler und überkommunaler Bedeutung. Die Planung erfolgte ursprünglich zusammen mit der neuen, über die Falkenstrasse/Schillerstrasse zum Parkhaus Opéra führenden Zufahrt, welche als Bestandteil des Bauprojekts Falkenstrasse/Schillerstrasse im Bereich des Utoquai mittlerweile bereits realisiert ist. Nach Durchführung des Mitwirkungs- und Auflageverfahrens setzte der Stadtrat das Strassenbauprojekt am 13. April 2011 gemäss den Projektauflegeplänen vom 17. März 2010 und dem Rechtserwerbsplan vom 22. April 2010 fest. Das Projekt sah unter anderem eine Platzvergrösserung im Bereich Utoquai vor, dies

zulasten einer heute bestehenden zweiten Fahrspur für Rechtsabbieger zwischen dem Opernhaus und der Schoeckstrasse. Gegen das Projekt wurde weder beim Bezirksrat betreffend die Anlagen von kommunaler Bedeutung noch beim Regierungsrat betreffend die überkommunalen Strassen ein Rechtsmittel ergriffen. B. In seiner Ratssitzung vom 14. März 2012 stimmte der Gemeinderat Zürich dem vom Stadtrat beantragten Objektkredit für die neue Platzgestaltung zu. Dabei verwarf er einen Vorbehalt, der den Veloverkehr auf dem Platz verbieten und die heutige Fahrbahnbreite des Utoquai sowie die bestehende Anzahl Fahrstreifen erhalten wollte. Hingegen änderte der Gemeinderat den stadträtlichen Antrag dahingehend, dass die Veloführung rund um den Sechseläutenplatz an der Theaterstrasse mit je einem Velostreifen in beide Richtungen, entlang der Schoeckstrasse mit einem Rad-/Gehweg und entlang dem Utoquai in Richtung Bellevue mit einem abgesetzten Radstreifen sichergestellt werde. Aufgrund eines Behördenreferendums wurde dieser Objektkredit einer Volksabstimmung unterstellt und von den Stimmberechtigten am 23. September 2012 angenommen. Gestützt auf diese Vorgabe ergänzte der Stadtrat das Strassenprojekt und plante den Radweg im Bereich Utoquai vom Platz abgesetzt und an der Stelle, wo heute die zweite Abbiegespur verläuft. Die Projektänderung wurde dem Regierungsrat ohne vorgängige formelle Festsetzung durch den Stadtrat zur Genehmigung unterbreitet. II. Der Regierungsrat beschloss am 4. Dezember 2012, das strittige Projekt bezüglich der Strassen mit überkommunaler Bedeutung nicht zu genehmigen. III. Mit einer dagegen gerichteten Beschwerde verlangte die Stadt Zürich, der Nichtgenehmigungsentscheid sei aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, das Strassenprojekt zu genehmigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich. In prozessualer Hinsicht verlangte die Stadt Zürich, es sei ein weiteres Gutachten zu den Auswirkungen der im Projekt vorgesehenen Verkehrsführung einzuholen und ein Augenschein durchzuführen. Der Regierungsrat beantragte am 5. April 2013, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich abzuweisen. Da die eine Abbiegespur im Utoquai infolge von Bauarbeiten im März 2013 gesperrt war, stellte sich die Frage, ob das Gericht über die Auswirkungen dieser vorübergehenden Einschränkung ein Gutachten einholen solle. Der Abteilungspräsident verzichtete jedoch auf eine diesbezügliche Sachverhaltsabklärung, nachdem die Stadt Zürich die damalige Situation als nicht aussagekräftig für den geplanten Spurabbau beurteilte. Der Regierungsrat nahm hierzu in einer separaten Eingabe am 29. April 2013 Stellung. In ihrer Replik vom 15. Mai 2013 hielt die Stadt Zürich an ihrer Beschwerde fest und reichte neue Videoaufnahmen zur Verkehrssituation, wie sie sich während der baustellenbedingten Spursperrung präsentiert hatte, samt deren fachlichen Auswertung ins Recht. Der Regierungsrat schloss in seiner Duplik vom 27. Mai 2013 wiederum auf Abweisung der Beschwerde und reichte einen Auszug aus dem Regionalen Richtplan Verkehr, Fuss- und Wanderwege ein. In ihren weiteren Eingaben hielten die Parteien an ihren bisher gestellten Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Im Streit liegt ein Strassenprojekt von überkommunaler Bedeutung, welches die Stadt Zürich gestützt auf die ihr in § 43 ff. des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) übertragene Zuständigkeit anstelle des Regierungsrats (§ 15 Abs. 1 StrG) festgesetzt hat. Das Projekt unterliegt bezüglich der überkommunalen Strassen Utoquai und Schoeckstrasse der Genehmigungspflicht (§ 45 Abs. 2 StrG). Der negative Genehmigungsentscheid des Regierungsrats bildet einen Akt im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG), der gemäss § 19 Abs. 2 lit. a VRG zwar nicht mit Rekurs, jedoch gestützt auf § 41 Abs. 1 VRG direkt mit Beschwerde

anfechtbar ist. 1.2 Die Beschwerdeführerin hat das strittige Strassenprojekt aufgrund einer gesetzlichen Delegation projektiert und festgesetzt. Die Genehmigungsverweigerung behindert sie bei der Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe und tangiert damit ihre schutzwürdigen Interessen. Sie ist demnach zur Beschwerdeerhebung gemäss § 21 Abs. 2 lit. c VRG legitimiert. Ob die Beschwerdeführerin darüber hinaus auch in ihrer verfassungsrechtlich garantierten Gemeindeautonomie berührt ist (§ 21 Abs. 2 lit. b VRG), kann in diesem Zusammenhang offen bleiben. 1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Im vorliegenden Beschwerdeverfahren wurde der Sachverhalt von beiden Seiten durch Einreichen verschiedener vor und nach dem Genehmigungsentscheid angefertigter Abklärungen und Beweismittel ergänzt. Ob diese Aktenergänzung wegen einer ungenügenden Sachverhaltsermittlung durch den Regierungsrat im Sinn von § 20 Abs. 1 lit. b VRG notwendig war, oder ob es an der Beschwerdeführerin gelegen hätte, alle für den Genehmigungsentscheid erforderlichen Unterlagen zu erstellen und dem Regierungsrat vorzulegen, ist für den zu treffenden Beschwerdeentscheid ohne Belang. Das Gericht hat seinen Entscheid gestützt auf die ohne Einschränkung zulässigen neuen Tatsachenbehauptungen und Beweismittel zu treffen (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 2 VRG). 2.2 Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Beschwerdeschrift die Einholung eines Verkehrsgutachtens sowie die Durchführung eines Augenscheins. Das Verwaltungsgericht kann die Beschwerde ohne weitere Sachverhaltsabklärungen entscheiden. Massgebend hierfür sind insbesondere eine erste Verkehrsstudie von Peter Pitzinger vom 7. Juni 2007 zu verschiedenen Projektideen am rechten Seeufer, das Verkehrsgutachten Pitzinger vom 19. November 2009 zum Vorprojekt Sechseläutenplatz/Theaterplatz, die von der Basler & Hofmann AG erstellten Videoaufnahmen der Verkehrssituationen inkl. Verkehrsfluss-Simulation vom 14. bis 16. Juni 2012 und der Bericht zu den Wirkungszusammenhängen des Knotensystems Bellevue-Falkenstrasse vom 6. September 2012 sowie die jüngst angefertigten Videoaufnahmen vom 14. bis 16. März 2013 samt ihrer Auswertung vom 2. Mai 2013. Es ist nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Erkenntnisse sich mit einem weiteren Verkehrsgutachten oder einem Augenschein des Verwaltungsgerichts gewinnen liessen.

### **E. 3.1**

Der Regierungsrat äussert in seiner Beschwerdeantwort Bedenken dagegen, dass der Gemeinderat die Projektänderung (Veloführung) in eigener Kompetenz vorgenommen habe, ohne das strassengesetzlich vorgeschriebene Verfahren einzuhalten. Die durchgeführte Volksabstimmung könne das Mitwirkungsverfahren nicht ersetzen. Die Projektänderung sei daher im vorliegenden Verfahren nicht zu beachten, solange das Festsetzungsverfahren dafür nicht nachgeholt sei. Die Beschwerdeführerin kündigt an, das Verfahren nachzuholen.

### **E. 3.2**

Gegenstand des Genehmigungsentscheids war das Projekt des Stadtrats sowie die dem Regierungsrat ebenfalls zur Genehmigung vorgelegte Projektänderung, wie sie der Gemeinderat beschlossen hatte und in der Volksabstimmung angenommen worden war. Der Regierungsrat schränkte diesen Genehmigungsgegenstand in seinem Entscheid nicht ein, sondern äusserte sich sogar explizit auch zur geplanten Veloführung um den Sechseläutenplatz, indem er deren Vorteile gegenüber den Nachteilen des Spurabbaus abwog. Das Strassenprojekt untersteht nur insoweit überhaupt der Genehmigungspflicht, als

davon der Utoquai als überregionale Strasse betroffen ist. Die Umwandlung der durch den Spurabbau gewonnenen Fläche zu kommunalen Zwecken, sei dies integriert im Platz mit Fuss- und Fahrradverkehr oder als ein vom Platz abgesetzter Radweg, ist als solche nicht genehmigungspflichtig. Die konkrete Projektierung in diesem Bereich spielt daher nur insofern eine Rolle, als der kommunale Zweck zulasten einer überkommunalen Strasse bei der vorzunehmenden Interessenabwägung zu berücksichtigen ist. In diesem Sinn ist auch der Regierungsrat bei seiner Genehmigungsentscheid vorgegangen. Er hat den erst im Beschwerdeverfahren geltend gemachten Mangel im Festsetzungsverfahren nicht etwa zum Anlass einer Genehmigungsverweigerung genommen, sondern lediglich im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt. Es kommt daher auch vorliegend vorerst nicht darauf an, ob die Projektänderung eine neuerliche Projektauflage zwecks Mitwirkung der Bevölkerung (§ 13 StrG) sowie eine Planaufgabe für allfällige Einsprachen (§ 17 StrG) erfordert. Aus dem gleichen Grund erübrigt es sich auch zu prüfen, ob der projektierte Radweg einen Eintrag im kommunalen oder regionalen Richtplan voraussetzt (vgl. dazu hinten E. 7).

#### **E. 4**

Die Beschwerdeführerin stösst sich daran, dass sich das Amt für Verkehr im Rahmen der Begehrensäusserung vor der Projektfestsetzung positiv zum Spurabbau geäußert habe, ebenfalls der Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage. Die Beschwerdeführerin leitet daraus zwar eine Gehörsverletzung ab, verlangt aber ausdrücklich, die Sache materiell zu entscheiden und nicht wegen Gehörsverletzung aufzuheben. Geht demnach die Beschwerdeführerin selber von einer Heilung der Gehörsverletzung im vorliegenden Verfahren aus, so braucht darauf nicht weiter eingegangen zu werden.

#### **E. 5**

Strassen sind entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmungen 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). Mit der in § 45 StrG vorgenommenen Übertragung dieser umfassenden Planungsaufgabe räumt das kantonale Recht der Beschwerdeführerin zwangsläufig auch ein eigenes Planungsermessen ein, dies unabhängig davon, dass die Aufgabe hier keine originäre kommunale Nutzungsplanung, sondern eine überkommunale Planung betrifft. Dementsprechend beschränkte der Regierungsrat selber seine Prüfung bereits auf die Übereinstimmung mit übergeordneten kantonalen Vorgaben und Interessen. Die Kognition des Regierungsrats ist daher gleichermassen beschränkt wie bei der Genehmigung kommunaler Planfestsetzungen, welche nur dann nicht genehmigt werden, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzumutbar erweist, wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Unzumutbarkeit oder Unangemessenheit offensichtlich ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 19 f. mit Hinweisen). Die Kognition des Verwaltungsgerichts beschränkt sich im Beschwerdeverfahren auf eigentliche Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung. Die

unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts kann es jedoch ohne Einschränkung überprüfen (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 lit. a und b VRG).

### **E. 6.1**

In tatsächlicher Hinsicht ist vorliegend umstritten, welche mutmasslichen Auswirkungen der Abbau einer Rechtsabbiegespur im Utoquai auf den Verkehrsfluss hat. Der Regierungsrat konnte in seiner Entscheidung nicht ausschliessen, dass der Spurabbau einen Rückstau auf den Geradeaus Spuren des Utoquai bewirke. Dieser habe als Hauptverkehrsstrasse grosse Bedeutung. Das bereits heute stark belastete System reagiere empfindlich auf Störungen, die Auswirkungen seien rasch über die Stadtgrenze hinaus spürbar. Mit der Spurreduktion könne der Utoquai seine im Richtplan vorgesehene Funktion der Verkehrskanalisation nicht mehr im bisherigen Umfang wahrnehmen. Vor dem Hintergrund der Sperrung des Limmatquais wäre die Einspurigkeit der Zufahrt vom Utoquai nur dann sinnvoll, wenn auch die Zufahrt von der Quaibrücke und die Schoeckstrasse selber einspurig wären, was aber nicht vorgesehen und aufgrund der Verkehrsmengen von der Quaibrücke her auch nicht möglich wäre. Die Beschwerdeführerin macht dagegen im Wesentlichen geltend, der Abbau der Rechtsabbiegespur bewirke keine Kapazitätsveränderung und erhöhe das Staurisiko auf dem Utoquai nicht, denn der Verkehrsknoten Utoquai/Schoeckstrasse sei für das Verkehrssystem Bellevue nicht kapazitätsbestimmend. Für die Menge an Fahrzeugen, welche das Verkehrssystem Bellevue vom Utoquai in Richtung Heimplatz bewältigen könne, seien nur die Knoten Schoeckstrasse/Theaterstrasse (wegen der Tramquerungen) und weiter oben Rämistrasse/Zeltweg (wegen der Komplexität des Verkehrssystems am Heimplatz) massgebend. Die Dosierung dieser maximal zu bewältigenden Verkehrsmenge erfolge am Knoten Utoquai/Falkenstrasse. Heute würde der Verkehr vom Utoquai in Richtung Quaibrücke den Verkehr in Richtung Heimplatz zurückstauen. Auf dem Utoquai im Bereich Falkenstrasse fehle der erforderliche Platz für eine zusätzliche Fahrspur, nachdem das Projekt Zufahrt des Parkhauses Opéra mit einem zusätzlichen Linksabbiegestreifen in die Falkenstrasse festgesetzt und am 8. Juli 2009 vom Regierungsrat genehmigt worden sei. Die Bereitstellung von zwei Abbiegespuren vom Utoquai in die Schoeckstrasse sei nach der Sperrung des Limmatquai nicht mehr nötig.

### **E. 6.2**

Der Verkehr am Bellevue wird im Rahmen eines grossen koordinierten Signalsystems im Bereich des unteren Seebeckens geregelt. Um den Verkehr in den Spitzenstunden am Morgen und am Abend zu bewältigen und dabei dennoch einen befriedigenden Verkehrsablauf von Fussgängern und Trams sicherzustellen, muss der Fahrzeugverkehr auf drei Hauptzufahrten an den Systemrändern gedrosselt werden, dies unter anderem im Knoten Utoquai/Falkenstrasse, wo sich in den Spitzenstunden bis ca. 150 Fahrzeuge auf einer Länge von 450 m stauen. Innerhalb des koordinierten Gebiets variieren die Grünzeiten des Fahrzeugverkehrs als Folge der Möglichkeit, die angebotenen Tramphasen nach Bedarf mit Nachläufen zu verlängern. Um die Fluktuation der Grünzeiten aufzufangen, werden hier Pufferräume benötigt.

### **E. 6.3**

Die beiden Rechtsabbiegespuren im Utoquai bilden auch nach Auffassung des Beschwerdegegners nur Pufferraum im Verkehrssystem Bellevue, während die kapazitätsbestimmenden Knoten für die Fahrzeuglenker in Richtung Rämistrasse erst

nachfolgend passiert werden. Aufgrund der Verkehrsfrequenzen im Juni 2012 und im März 2013, wie sie durch Videoaufnahmen während der werktäglichen Morgen- und Abendspitzenstunden belegt sind, genügt eine einzige Abbiegespur ohne Weiteres, um den für das System nötigen Pufferraum im fraglichen Bereich sicherzustellen. Während die Aufnahmen von Juni 2012 zeigen, dass die zweite Abbiegespur am Verkehrssignal nur selten und wenn überhaupt nur gerade von einem oder zwei Fahrzeugen belegt ist, erweist sich erwartungsgemäss auch nach der baustellenbedingten Spurreduktion im März 2013, wo der Pufferraum sogar nur rund 80 m anstatt der projektierten 110 m betrug, die vor der Ampel stehende Kolonne als nicht raumfüllend. Nach den unwidersprochenen Ausführungen der Beschwerdeführerin war während der temporären Sperrung der rechten Abbiegespur vom 14. Februar bis 11. April 2013 denn auch keine stärkere Dosierung des Verkehrs auf dem Utoquai notwendig. Der Verlust an Pufferraum auf der einen Fahrbahn der beiden Abbiegespuren, es handelt sich um die Fläche für ca. sieben stehende Fahrzeuge, sollte daher in den Verkehrsspitzenzeiten keine nachteiligen Auswirkungen für die Staubildung der Fahrzeuge ab Falkenstrasse seeaufwärts haben. Der Beschwerdegegner macht allerdings geltend, die Gefahr der Überstauung bestehe nicht nur in den Morgen- und Abendspitzen, sondern auch zu anderen Zeiten und bestreitet damit die Aussagekraft der mit Videoaufnahmen belegten Verkehrsfrequenzen und Verkehrsflüsse. Der Einwand ist unbegründet. Zum einen ist nicht ersichtlich, weshalb die Staugefahr bei geringerem Verkehrsaufkommen, wie es in den Zwischenzeiten der Werkstage sowie am Wochenende generell besteht, grösser sein soll als in den Tagesspitzenzeiten der Werkstage. Zum anderen hat es die Beschwerdeführerin mittels eines Internetverweises ermöglicht, den Verkehrsfluss während der gesamten Zeit vom 14. bis 16. Juni 2012 zu beobachten. Diese Aufzeichnungen bringen keine Hinweise darauf, dass der Verlust von Pufferraum auf der einen Rechtsabbiegespur im Utoquai den Verkehrsfluss während bestimmter Tageszeiten ausserhalb der Verkehrsspitzenfrequenzen negativ beeinflussen könnte. Als unbegründet erweist sich auch der Einwand des Beschwerdegegners, wonach der Abfluss in die doppelspurige Schoeckstrasse oft gar nicht genutzt werden könne, weil dieser Pufferraum bereits vom starken Strom von der Quaibrücke her belegt sei. Die Videoaufnahmen vom Juni 2012 und auch anlässlich der Baustelle im März 2013 zeigen sowohl für die Morgen- als auch für die Abendspitzenstunde einen regelmässigen und vollständigen Abfluss der auf der Rechtsabbiegespur auf dem Utoquai stehenden Fahrzeuge in die Schoeckstrasse. Inwieweit die 2004 erfolgte Sperrung des Limmatquai den Abbau einer Rechtsabbiegespur im Utoquai erleichtert, braucht hier nicht weiter untersucht zu werden. Beide Parteien gehen jedenfalls übereinstimmend davon aus, dass die Spurzahl auf der Quaibrücke und in der Schoeckstrasse selber aus Gründen der Leistungskapazität beibehalten werden muss.

#### **E. 6.4**

Unbestrittenermassen wird die Verkehrssituation am Utoquai von der jüngst realisierten Erschliessung des Parkhauses Opéra und der damit verbundenen Öffnung der Falkenstrasse für beide Fahrtrichtungen beeinflusst. Dies beinhaltet den Abbau einer Fahrspur in Richtung Stadt zwischen der Falkenstrasse und der ehemaligen Gottfried Keller Strasse zugunsten der neu eingerichteten Linksabbiegespur vom Utoquai in die Falkenstrasse. Dieser Fahrspurabbau führte seinerseits bereits zu einem Verlust an Pufferraum, wobei das daraus resultierende Leistungsdefizit durch Steuerung der Signalanlage beim neuen Fussgängerübergang ausgeglichen werden konnte, denn hier fiel die Ausfahrt von der ehemaligen Gottfried Keller Strasse weg, sodass nur noch querende Fussgänger zu steuern sind. Demgemäss ging das Gutachten Pitzinger für das gesamte Vorprojekt inklusive

Parkhaus Opéra für die Spitzenstunden vom gleichen Stau auf der Bellerivestrasse von 150 Fahrzeugen wie im ursprünglichen Zustand aus. Es kann demnach entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdegegners nicht gesagt werden, der bereits vollzogene Verlust an Pufferraum im Utoquai werde durch den Abbau der fraglichen Rechtsabbiegespur in einer für das gesamte Verkehrssystem negativen Weise verstärkt.

#### **E. 6.5**

Der von Basler & Hofmann angefertigte Bericht zu den Wirkungszusammenhängen des Knotensystems Bellevue-Falkenstrasse vom 6. September 2012 bestätigt die sich bereits aus dem Gutachten Pitzinger ergebende Einschätzung vollumfänglich. Der Bericht kommt aufgrund einer Verkehrssimulation zum Schluss, der verringerte Pufferraum auf dem einspurigen Rechtsabbieger im Utoquai reiche aus, die Durchfahrtskapazität stadteinwärts bleibe gleich, ebenso der Rückstau, eine Beurteilung, die auch aufgrund der jüngsten Verkehrserhebungen mit einspurigem Rechtsabbieger vom 14. bis 16. März 2013 gleichermassen wiederholt wurde. Der Bericht vom 6. September 2012 analysierte gleichzeitig auch die Situation in der Falkenstrasse infolge der Veränderungen im Zusammenhang mit dem neuen Parkhaus. Auch die Kapazität dieser Strasse und der dortige Rückstau sollen nach der Simulationsauswertung gleich bleiben, und das Verschieben des Fussgänger-Übergangs vor dem Opernhaus könne mittels Verkehrssteuerung voll ausgeglichen werden.

#### **E. 6.6**

Freilich ist dabei mit dem Beschwerdegegner einzuräumen, dass sich die gegenwärtige Verkehrssituation in Zukunft ändern kann und mit einer zunehmenden Verkehrsbelastung gerechnet werden muss. Insofern trifft es zu, dass die bei den Akten liegenden Videoaufnahmen der Verkehrsfrequenzen lediglich die Gegenwart abbilden. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass sie ohne Aussagekraft für die Zukunft wären, wie dies der Regierungsrat geltend macht. Die Kapazität des Verkehrssystems Bellevue wird wie bereits ausgeführt von verschiedenen Knoten begrenzt. Für den stadteinwärts vom rechten Seeufer kommenden Verkehr ist einerseits der Knoten Schoeckstrasse/Theaterstrasse, Rämistrasse/Zeltweg und Utoquai/Quaibrücke bestimmend. Ein Ausbau dieser Knoten ist aufgrund des bestehenden knappen Raums weder vorgesehen noch möglich, was der Beschwerdegegner auch nicht bezweifelt. Demzufolge würde einem einspurigen Rechtsabbieger Utoquai/Schoeckstrasse auch künftig lediglich eine Pufferfunktion zukommen können. Ausgehend von der derzeitigen Nachfrage nach Pufferraum im Utoquai würde der Pufferbedarf im Abbiegebereich Utoquai/Schoeckstrasse bei einer generellen Verkehrszunahme nur dann erhöht, wenn diese Zunahme überproportional den rechtsabbiegenden Verkehr beträfe. Dass dies der Fall sein könnte, dass also der Anteil der stadteinwärts fahrenden Fahrzeuge in Richtung Rämistrasse wesentlich grösser werden könnte als derjenige in Richtung Quaibrücke, wird vom Beschwerdegegner nicht geltend gemacht. Es besteht auch kein Anlass zu einer solchen Annahme. Bei einer proportionalen Verkehrszunahme zugunsten beider Fahrtrichtungen lässt der Spurabbau hingegen keine negativen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss erwarten. Nach dem Bericht von Basler & Hofmann könnte das derzeitige System Bellevue sogar zusätzlichen Verkehr in Richtung Rämistrasse aufnehmen, dafür sei aber keine Nachfrage vorhanden. Kritischer wäre es nur, wenn sich der Verkehrsanteil in Richtung Quaibrücke erhöhen würde. Diese Einschätzung wird durch die Videoaufnahmen vom März 2013 gestützt, wonach der einspurige Rechtsabbieger grösstenteils eine kürzere Warteschlange an Fahrzeugen aufweist als die

beiden Geradeausspuren; nur ganz vereinzelt ist die Warteschlange gleich lang oder etwas länger. Dies zeigt, dass auf dem Utoquai in der Tat nicht die rechtsabbiegenden die geradeausfahrenden Fahrzeuge behindern, sondern in aller erster Linie umgekehrt die geradeausfahrenden die abbiegenden. Unter diesen Umständen widerspricht die Einschätzung des Regierungsrats, wonach der Spurabbau möglicherweise zu einer Stauverlängerung am Knoten Falkenstrasse/Utoquai bzw. auf dem Hauptverkehrsstrom in der Bellerivestrasse führen könnte, den überzeugenden Verkehrsanalysen und erweist sich als unwahrscheinlich.

#### **E. 7**

Auf der anderen Seite weist die Beschwerdeführerin zu Recht auf verschiedene Vorteile hin, wenn die mit dem Spurabbau gewonnene Fläche als Platz oder aber als Radweg genutzt werden kann. Dazu gehört in erster Linie die an einer verkehrsbelasteten und zentralen Lage wie dem Bellevue wichtige Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Fussgänger und Radfahrer (vgl. § 14 StrG). Vorteile ergeben sich aber auch durch die mit dem Projekt verbesserten Querungen des Utoquai bzw. der Schoeckstrasse für den Langsamverkehr. Beim Opernhaus steht der Übergang neu auch den Radfahrern offen, hier sind nunmehr nur noch zwei anstatt drei Fahrspuren in Richtung Stadt zu überqueren. Bei der Kreuzung Utoquai/Schoeckstrasse quert der ebenfalls mit einer Velofurt ausgestattete Übergang vom Sechseläutenplatz bis zur vergrösserten Mittelinsel nur noch eine statt zwei Abbiegespuren; dank der vergrösserten Mittelinsel wird zwischen dieser und dem Bellevueplatz eine neue Fussgängerverbindung möglich. Die vom Regierungsrat gegen diese kommunale Vorteile aufgeführten Argumente stehen unter der unzutreffenden Annahme, der Spurabbau dürfe wegen der damit zusammenhängenden Nachteile nur aus besonders wichtigen Gründen erfolgen, wenn dies dem Verkehrssystem insgesamt nütze. Da der Abbau der einen Abbiegespur jedoch aller Voraussicht nach keinen negativen Einfluss auf das gesamte Verkehrssystem Bellevue hat, bedarf es keiner bedeutenden kommunalen oder überkommunalen Interessen am fraglichen Projekt. Der Regierungsrat bringt zwar mit gewissen Recht vor, ein Radweg im fraglichen Bereich sei angesichts der Befahrbarkeit des Sechseläutenplatzes nicht zwingend und auch nicht optimal für Radfahrer, welche vom Utoquai zur Quaibrücke fahren würden. Dennoch verbessert das geänderte Projekt die Verkehrssituation auch für die Radfahrer und entlastet damit auch den Sechseläutenplatz selber vom Veloverkehr. Die Einzelheiten dieses Projekts sowie die Einhaltung der Projektierungsgrundsätze sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern müssen im Rahmen der Projektänderung bewertet werden. Ob eine Verbesserung der Fussgängerübergänge allenfalls auch ohne Spurabbau möglich wäre, wie dies der Regierungsrat unter Anrufung des Erläuterungsberichts zum Gestaltungsplan Sechseläutenplatz-Theaterplatz geltend macht, ist nicht zu entscheiden. Auch in dieser Hinsicht bietet das Projekt – ob in der ursprünglichen oder in der geänderten Version – unbestreitbar Vorteile. Demnach bestehen aus überkommunaler Sicht keine triftigen Gründe, dem im Interesse der Verbesserung des Langsamverkehrs dienenden Strassenprojekt die Genehmigung zu verweigern. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen. Der Beschluss des Regierungsrats ist aufzuheben und die Sache an diesen zur Genehmigungserteilung zurückzuweisen.

#### **E. 8**

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten dem Regierungsrat aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 VRG). Er hat die

Beschwerdeführerin zudem für das Beschwerdeverfahren angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Zwar gehören die Durchführung des Genehmigungsverfahrens sowie die Verteidigung einer eigenen Planung gegenüber der Genehmigungsinstanz zu den üblichen Aufgaben einer grösseren Stadtverwaltung. Im vorliegenden Fall überschritten jedoch die nach dem Genehmigungsentscheid durchgeführten Verkehrsuntersuchungen den üblichen Aufwand eindeutig. Zudem hätten sich gewisse Vorbehalte des Regierungsrats bei rechtzeitiger Anmeldung durch das Amt für Verkehr möglicherweise vor dem Genehmigungsentscheid bereits ausräumen lassen und weitere Untersuchungen damit sogar erübrigt. Der besondere Aufwand der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren ist daher zu entschädigen.

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