

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00193 vom 23. Oktober 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00193

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00193 du 23 octobre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00193 del 23 ottobre 2014

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Festsetzung Strassenprojekt: Radweg mit bepflanztem Grünstreifen Das strittige Strassenbauprojekt stellt einen Sondernutzungsplan mit einem derart hohen Konkretisierungsgrad dar, dass er materiell einer Baubewilligung entspricht. Er untersteht damit sowohl in seiner Eigenschaft als Nutzungsplan als auch in seiner Eigenschaft als Baubewilligung den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes. Da dieses von den Kantonen verlangt, dass sie gegen derartige Akte mindestens ein innerkantonales Rechtsmittel mit voller Überprüfung gewährleisten, ist vorliegend auch die Angemessenheit der Projektfestsetzung zu überprüfen. Dabei darf sich das Verwaltungsgericht aber, auch wenn es als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz amtiert, insofern eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, als es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht (E. 1.2). Das Strassenprojekt verstösst nicht gegen die Kulturlandinitiative (E. 5.2). Der Grünstreifen trägt zur Vergrößerung der Sicherheit der Radfahrer bei und erfüllt damit ein öffentliches Interesse (E. 5.3.1). Das Projekt erscheint in der vorgesehenen Ausgestaltung zur Verbesserung der Sicherheit bzw. zur Erfüllung des öffentlichen Interesses geeignet und notwendig. Sodann überwiegt das öffentliche Interesse an der Erstellung des geringen Interesses der Beschwerdeführenden an einem schmaleren Grünstreifen (E. 5.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

C,

E. 4

D,

E. 5

E,

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden machten mir ihrer Einsprache sinngemäss sowohl Einwendungen gegen die Enteignung als auch gegen das Projekt geltend. Wenn sie nun im Beschwerdeverfahren den Abtretungspreis nicht mehr beanstanden und ihren Antrag auf gänzlichen Verzicht auf den Grünstreifen aufgegeben haben, so geht es ihnen letztlich doch immer noch um die aus ihrer Sicht teilweise „unnötige“ Abtretung ihres Landwirtschaftslands. Ihre Vorbringen sind daher auch unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen.

E. 5.2

Dem Beschwerdegegner ist zunächst dahingehend beizupflichten, dass sich der Einwand der Beschwerdeführenden, das fragliche Strassenprojekt verstosse gegen die Kulturlandinitiative, als unzutreffend erweist. Die Kulturlandinitiative weist die Form einer allgemeinen Anregung auf und bedarf für ihr Wirksamwerden einer Umsetzung im kantonalen Recht (Art. 25 Abs. 4 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005). Mit Beschluss vom 19. Mai 2014 trat der Kantonsrat auf die Umsetzungsvorlage des Regierungsrats vom 19. Juni 2013 nicht ein. Hiergegen wurde Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung des Stimmrechts beim Bundesgericht erhoben, wobei jene derzeit noch hängig ist. Die Baudirektion hatte den Gemeinden mit Schreiben vom 12. Juli 2012 die Weisung erteilt, ab sofort und bis zum rechtskräftigen Beschluss des Kantonsrats über die Umsetzungsvorlage alle Verfahren für planungsrechtliche Festlegungen zu sistieren, mit denen neue Bauzonen geschaffen werden sollten. Das vorliegende Verfahren zur Festsetzung des Strassenprojekts ist von der Sistierung ausgenommen. Die Anordnungen der Baudirektion werden gemäss Zwischenverfügung des Bundesgerichts vom 21. Juli 2014 (1C_312/2014) während des Beschwerdeverfahrens vor demselben aufrecht erhalten (VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 4.1).

E. 5.3

Unbestritten ist, dass das infrage stehende Strassenprojekt in die gemäss Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) gewährleistete Eigentumsgarantie der Beschwerdeführenden eingreift. Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind einerseits voll zu entschädigen (Art. 26 Abs. 2 BV). Andererseits sind solche Eingriffe nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sind (Art. 36 BV).

E. 5.3.1

Die gesetzlichen Grundlagen wurden bereits in E. 2 dargelegt. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, das Projekt verstosse gegen die Richtlinie für Anlagen für den leichten Zweiradverkehr der Baudirektion, der Sicherheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion vom 1. Oktober 2012 (fortan: Richtlinie). Der Abschnitt entlang ihrer Parzelle befinde sich innerorts, Rad- und Gehwege würden gemäss der Richtlinie aber nur ausserorts erstellt. Tatsächlich hält die Richtlinie fest, dass innerorts beidstreifige Radweglösungen und ausserorts zwischen Rad-/Fusswegen und der Fahrbahn ein Trennstreifen (Grünstreifen, Pflästerungen usw.; Normalmass 1,5 m) vorzusehen sind (Kapitel C3, Grundlagen, Grundsätze 3 und 4). Wie der Beschwerdegegner jedoch zutreffend in der Beschwerdeantwort ausführt, ist er an diese Richtlinie nicht gebunden. Zudem erscheint die Errichtung eines Grünstreifens aufgrund der speziellen Situation – der Innerortsbereich beginnt zwar bereits ungefähr bei km 18,750, die Reduktion auf die Höchstgeschwindigkeit "Generell 50" jedoch erst kurz vor dem eigentlichen Ortseingang bei km 19,405 – entlang des Grundstücks der Beschwerdeführenden als nachvollziehbar. So wird denn auch von den Beschwerdeführenden nicht infrage gestellt, dass ein Grünstreifen generell und insbesondere vorliegend zur Vergrösserung der Sicherheit der Radfahrer beiträgt und damit ein öffentliches Interesse erfüllt. Ein solcher bietet Gewähr dafür, dass Radfahrer nicht aus Unachtsamkeit auf die Fahrbahn gelangen. Zudem werden das Gefühl der Sicherheit positiv beeinflusst und die Benutzerfreundlichkeit verbessert, wenn zwischen

Radweg und Fahrbahn ein Abstand liegt (VGr, 30. Mai 2012, VB.2002.00013, E. 4c/bb [nicht publiziert]).

E. 5.3.2

Zu prüfen bleibt, ob das gegebene öffentliche Interesse im konkreten Fall jenes der Beschwerdeführenden an der Verkleinerung des Grünstreifens überwiegt bzw. ob der Eingriff in der vorgesehenen Form verhältnismässig ist. Nur dann ist der Eingriff nämlich zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2010, Rz. 614). Aufgrund der überzeugenden Ausführungen des Beschwerdegegners und angesichts der aufzuerlegenden Zurückhaltung in Bezug auf spezifisch technische Fragen (vorn E. 1.2) erscheint das Projekt in der vorgesehenen Ausgestaltung zur Verbesserung der Sicherheit bzw. zur Erfüllung des öffentlichen Interesses geeignet und notwendig. Zum einen ist die Erstellung eines breiten Grünstreifens bereits angesichts der erwähnten besonderen Geschwindigkeitssignalisation gerechtfertigt. Zum anderen ist mit dem Beschwerdegegner davon auszugehen, dass Strassenbäume verlangsamernd auf den motorisierten Strassenverkehr wirken, und sowohl Fussgänger als auch Radfahrer durch den projektierten Trennstreifen mit einer Baumpflanzung bedeutend besser geschützt sind als durch einen schmalen Grünstreifen mit allenfalls kleinen Sträuchern. Sodann ist ebenfalls anzunehmen, dass die mit Radwegen einhergehenden optischen Strassenverbreiterungen eher zu einer Geschwindigkeitszunahme führen können, dass diese Gefahr aber auch mit einem entsprechend hohen Grünbewuchs durch die reduzierte Optik wieder wettgemacht werden kann. Den geplanten Bäumen kommt deshalb eine wichtige Funktion zu, weswegen nicht auf sie verzichtet werden kann. Die Beschwerdeführenden machen ihrerseits geltend, ihr Land erleide durch die vorgesehenen Bäume aufgrund von Schatten, Laub und Wurzeln eine Ertragseinbusse. Durch das Laub und die Wurzeln werde auch das Gefahrenrisiko beim Befahren des Radwegs sehr stark erhöht. Tatsächlich ist mit dem Beschwerdegegner davon auszugehen, dass die Bäume aufgrund der ebenfalls vorgesehenen Baumgruben und angesichts ihrer Lage nicht zu einer massgeblichen Beeinträchtigung des Lands der Beschwerdeführenden oder einer wesentlichen Gefahr bei der Benutzung des Rad- und Gehwegs führen dürften, zumal eine regelmässige Reinigung des Rad- und Gehwegs vorgesehen ist. Zum Vorbringen der Beschwerdeführenden, wenn schon ein Grünstreifen erstellt werde, dann müsse dies nicht nur entlang ihrer Parzelle, sondern auch im vorangehenden Abschnitt geschehen, da dort die Verkehrsbelastung mit grossem Schwerverkehrsanteil gleich hoch und die Radfahrer ebenfalls besser zu schützen seien, führte der Beschwerdegegner in der Beschwerdeantwort in einleuchtender Weise aus, zwischen Gebiet N bzw. O-Strasse bis ca. km 19,275 verunmöglichten zahlreiche Engstellen eine vernünftige Anordnung eines Grünstreifens. Der Schutz des Langsamverkehrs werde dort durch einen 10 cm hohen Randstein übernommen, der die Fahrbahn vom Rad-/Gehweg trenne. Der Entscheid, auf der Höhe des Grundstücks der Beschwerdeführenden einen Grünstreifen zu errichten bzw. im vorangehenden Abschnitt auf einen solchen zu verzichten, erscheint damit gerechtfertigt. Den Akten ist im Übrigen zu entnehmen, dass zwischen km 17,400 bis km 18,920 ebenfalls Grünstreifen vorgesehen sind. Derjenige entlang der Parzelle der Beschwerdeführenden ist daher kein Ausnahmefall. Zusammengefasst vermag das geringe Interesse der Beschwerdeführenden das öffentliche Interesse an der Erstellung des Projekts in der geplanten Form damit nicht zu überwiegen. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführenden erweist sich als verhältnismässig.

E. 5.4

Die Einwände der Beschwerdeführenden sind unbegründet. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen. 6. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden 1–7 zu je 1/7, unter solidarischer Haftung für den Gesamtbetrag aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 6 ff.). Parteientschädigungen wurden keine beantragt.

E. 6

F,

E. 7

G, alle vertreten durch A, Beschwerdeführende, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, und 1. Gemeinderat H, Gemeinderatskanzlei, 2. Stadtrat I, Mitbeteiligte, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 26. Februar 2014 (RRB Nr. 217) setzte der Regierungsrat des Kantons Zürich das Projekt für die Erstellung des Radwegs zwischen Gebiet J (I) und H, die Erstellung eines Fussgängerübergangs, den Ausbau einer Bushaltestelle, die Anpassungen der Ein- und Ausfahrten an der Staatsstrasse, die Erstellung der Amphibiendurchgänge und die Anpassung der Bachdurchlässe sowie die Instandsetzung der Fahrbahn an der 01 K-/L-Strasse, H und I, gemäss den Plänen fest (Dispositivziffer I). Gleichzeitig schrieb der Regierungsrat verschiedene Einsprachen als erledigt ab (Dispositivziffer II); die Einsprache der Erbgemeinschaft A wies er ab (Dispositivziffer III). Die Baudirektion wurde ermächtigt, den Landerwerb nach §§ 18 ff. des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) durchzuführen und das für die Ausführung des Projekts erforderliche Land nötigenfalls auf dem Weg der Expropriation zu erwerben und allfällige Prozesse zu führen, Vergleiche zu treffen oder auf gütlicher Basis Verträge abzuschliessen (Dispositivziffer IV). II. A. Am 21. März 2014 gelangte die Erbgemeinschaft A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Grünstreifen sei im Bereich ihrer Parzelle Kat.-Nr. 02 auf eine Breite von 0,6 m bis maximal 1,5 m anzupassen und ohne Bäume, eventuell nur mit kleineren Sträuchern auszugestalten. B. Auf Gesuch des Tiefbauamts des Kantons Zürich hin stellte das Verwaltungsgericht mit Präsidialverfügung vom 23. April 2014 fest, dass sich die aufschiebende Wirkung der Beschwerde lediglich auf den Abschnitt des Radwegs im Bereich der Parzelle Kat.-Nr. 02 der Beschwerdeführenden in H erstrecke. C. Am 22. Mai 2014 reichte die Gemeinde H die Akten ein und teilte mit, dass sie am Projekt festhalte. Am 27. Mai 2014 beantragte das Tiefbauamt die Abweisung der Beschwerde. Die Parteien liessen sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Der Beschluss des Beschwerdegegners vom 26. Februar 2014 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 an das Verwaltungsgericht anfechtbar ist. Als Eigentümer der vom Strassenprojekt unmittelbar betroffenen Parzelle Kat.-Nr. 02 sind die Beschwerdeführenden zur Beschwerde legitimiert (vgl. E. 3). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf das Rechtsmittel einzutreten. 1.2 Die Beschwerdegründe vor Verwaltungsgericht sind gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG auf Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Nach § 50 Abs. 2 VRG ist allerdings auch die Rüge der Unangemessenheit zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht.

Ein solcher Fall liegt hier vor, denn das strittige Strassenbauprojekt stellt einen Sondernutzungsplan dar mit einem derart hohen Konkretisierungsgrad, dass er materiell einer Baubewilligung entspricht (RB 2006 Nr. 60). Er untersteht damit sowohl in seiner Eigenschaft als Nutzungsplan als auch in seiner Eigenschaft als Baubewilligung den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG). Da dieses in Art. 33 Abs. 2 und 3 lit. b RPG von den Kantonen verlangt, dass sie gegen derartige Akte mindestens ein innerkantonales Rechtsmittel mit voller Überprüfung gewährleisten, ist vorliegend auch die Angemessenheit der Projektfestsetzung zu überprüfen (vgl. Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Kommentar RPG, 1999, Art. 33 Rz. 72). Dabei darf sich das Verwaltungsgericht aber, auch wenn es als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz amtiert, insofern eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, als es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 81 ff.; BGE 139 II 185 E. 9.3). Nicht zu beachten ist hingegen die in Fällen kommunaler Nutzungsplanungen zu respektierende Gemeindeautonomie, und die Würdigung der spezifischen örtlichen Verhältnisse durch die Vorinstanz kann das Verwaltungsgericht ohne besondere Zurückhaltung überprüfen.

2. 2.1 Nach § 1 StrG gelten als Strassen auch Plätze und Wege, insbesondere Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege. Projekte für Staatsstrassen – wie die K-/L-Strasse – werden durch den Regierungsrat festgesetzt. Die Baudirektion ist zur Festsetzung zuständig, wenn die Kreditbewilligung in ihrer Kompetenz liegt. Mit der Projektfestsetzung ist auch das Enteignungsrecht erteilt (§ 15 Abs. 1 StrG). Die Projekte sind vor der Festsetzung während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und soweit darstellbar auszustecken; die Planaufgabe ist öffentlich bekannt zu machen (§ 16 StrG). Gegen das Projekt kann innerhalb der Auflagefrist Einsprache erhoben werden, wobei alle Mängel geltend gemacht werden können (§ 17 Abs. 1 und 2 StrG). Im Enteignungsverfahren sind Einsprachen gegen das Projekt und gegen die Enteignung ausgeschlossen, sofern sie innert der Auflagefrist hätten erhoben werden müssen (§ 17 Abs. 3 lit. a und b StrG).

2.2 Ist eine Enteignung notwendig, so erfolgt diese nach der kantonalen Enteignungsgesetzgebung, sofern das Strassengesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält (§ 21 StrG). Bei der Erteilung des Enteignungsrechtes geht es darum, das Unternehmen an sich, das heisst das Bedürfnis dafür und das öffentliche Interesse daran in Abwägung zu entgegenstehenden Privatinteressen zu beurteilen (vgl. VGr, 30. September 2004, VB.2004.00076, E. 4.2; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 3630). Beim konkreten Projekt indessen sind die einzelnen Projektierungsgrundsätze und, da es sich bei einem Strassenprojekt um einen Sondernutzungsplan handelt, die weiteren Grundsätze des Raumplanungsrechtes zu beachten. Nach § 14 StrG sind Strassen 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.

3. Als Teil der Radwegstrategie des Kantons Zürich bezweckt das vorliegende Strassenprojekt die Schliessung der bestehenden Radweglücke zwischen I und H und die Verbesserung des Fussgängerschutzes und der Sicherheit der Velofahrenden im Gebiet M sowie der Sichtverhältnisse aller Ein- und Ausfahrten in die K-/L-Strasse. Die neue Radwegverbindung soll parallel zu dieser Strasse

verlaufen. Im westlichen Bereich des in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücks Kat.-Nr. 02 der Beschwerdeführenden, das sich ungefähr von km 19,360 bis km 19,460 erstreckt, sieht das Projekt zwischen der Strasse und dem 2,5 m breiten Fahrradweg einen Grünstreifen mit einer Breite von 2,0 m vor, der bereits etwa bei km 19,280 beginnen soll. Im östlichen Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführenden (ab ca. km 19,425) beträgt die Breite des Fahrradwegs noch 2,0 m, diejenige des Grünstreifens noch 1,25 m, der auf den letzten Metern ganz wegfällt. Der Grünstreifen soll im fraglichen Gebiet mit insgesamt drei Bäumen bepflanzt werden. Zur Realisierung des Projekts hätten die Beschwerdeführenden 189 m² Land abzutreten. 4. Der Beschwerdegegner führte im Beschluss vom 26. Februar 2014 aus, beim signalisierten Ortseingang von H handle es sich formell zwar um einen Innerortsbereich, von der Bebauungsstruktur her werde dieser aber als unbesiedeltes Gebiet wahrgenommen. Das sei auch der Grund, warum dort oft zu schnell gefahren werde. Angesichts der Verkehrsbelastung mit ziemlich grossem Schwerverkehrsanteil sei in diesem Bereich ein besserer Schutz für Radfahrende mittels eigenem Radweg und Trennstreifen gerechtfertigt. Dies entspreche auch einem ausdrücklichen Wunsch der Gemeinde H. Um ein seitliches Ausbreiten der Baumwurzeln zu verhindern würden Baumgruben erstellt. Zudem würden nur kleinkronige Bäume gepflanzt. Der Abstand von der Baumachse bis zur Parzellengrenze der Beschwerdeführenden betrage insgesamt 4 m (1 m Grünstreifen, 2,5 m Radweg und 0,5 m Bankett). Nach zehn Jahren würden die Wurzeln höchstens bis in die Mitte des Radwegs vorstossen, weshalb eine Beeinträchtigung des Landwirtschaftslands der Beschwerdeführenden durch den Wurzelbewuchs der Strassenbäume nicht wahrscheinlich sei. Da diese zudem am Nordrand des in diesem Bereich ziemlich genau von Westen nach Osten führenden Radwegs zu stehen kämen, sei auch kaum mit Schattenwurf zu rechnen. Das Land der Beschwerdeführenden werde daher sicher nicht stark beeinträchtigt. 5.

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