

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00198 vom 14. November 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-11-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00198](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00198)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00198 du 14 novembre 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00198 del 14 novembre 2019

## Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Projektfestsetzung einer Staatsstrasse Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 2.2). Während Verkehrsanordnungen von der Kantonspolizei angeordnet werden, liegt die Kompetenz zur Festsetzung einer Staatsstrasse beim Regierungsrat (E. 3). Strassenprojekte und die dazugehörigen Verkehrsanordnungen sind ausreichend zu koordinieren. Vorliegend kommt der Koordinationspflicht für die Behandlung der Anträge im Einspracheverfahren, welche der Regierungsrat an die Kantonspolizei überwiesen hatte, keine eigenständige Bedeutung zu, weil die angebehrten Massnahmen die bauliche Ausgestaltung des Projekts nicht zu beschlagen vermögen (E. 4). Das Strassenprojekt erweist sich insgesamt als verhältnismässig, insbesondere ist den Beschwerdeführern die beanstandete Aufhebung des Rechtsabbiegers zumutbar, der bislang eine direktere Zufahrt zu ihrer Tiefgarage erlaubte (E. 5.3). Der private Gestaltungsplan, dessen Perimeter an das umstrittene Strassenprojekt grenzt, steht der Projektfestsetzung nicht entgegen, zumal die Liegenschaft der Beschwerdeführer weiterhin gestaltungsplankonform und ausreichend erschlossen bleibt (E. 5.4). Die Projektpläne wurden nach in der Planbearbeitung anerkannten Normen erstellt und sind auch für Laien verständlich, weshalb keine Veranlassung besteht, den Regierungsrat zur Erstellung neuer Pläne mit zusätzlichen Legenden zu verpflichten (E. 6).

## Erwägungen

### E. 3

es sei auf die Aufhebung der Zufahrt ab der E-Strasse von Richtung I in die J-Strasse zu verzichten;

#### E. 3.1

Der Kanton Zürich hat im Rahmen seiner Kompetenzen (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG]) und in Ausführung der Signalisationsverordnung des Bundes vom 5. September 1979 (SSV) die Kantonale Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (KSigV) erlassen. Gemäss § 3 KSigV gelten als Verkehrsanordnungen im Sinn dieser Verordnung Signale, Lichtsignale, Markierungen und Verkehrsbeschränkungen. Über Art, Standort und Ausführung der Signale, Lichtsignale und Markierungen auf Autobahnen, Autostrassen und Staatsstrassen entscheidet die Kantonspolizei, sofern das Bundesrecht oder die KSigV keine andere Zuständigkeitsregelung vorsehen (§ 4 Abs. 1 und § 10 KSigV). Dasselbe gilt für Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen, wobei hier die Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde verfügt (§ 4 Abs. 2 KSigV).

#### E. 3.2

Bauliche Massnahmen auf oder an Strassen richten sich aufgrund der kantonalen Strassenhoheit (vgl. Art. 3 Abs. 1 SVG ) nach kantonalem Recht (VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 3.1.3 mit Hinweisen). Staatsstrassen werden je nach Höhe des Kredits durch die Baudirektion oder den Regierungsrat festgesetzt (§ 15 Abs. 1 StrG), bei Gemeindestrassen erfolgt die Projektfestsetzung durch die Gemeinde (§ 15 Abs. 2 StrG). Wenn beim Neubau oder Umbau von Strassen dauernde Verkehrsanordnungen vorgesehen sind, wird bei der Planung die Kantonspolizei angehört (§ 19 Abs. 1 KSigV). Das entsprechende Projekt ist der Kantonspolizei vorzulegen, welche die damit verbundenen Verkehrsanordnungen erlässt und veröffentlicht (§ 19 Abs. 2 KSigV). 4.

#### **E. 4**

es sei auf eine Zufahrt ab der E-Strasse von Richtung D in die J-Strasse zu verzichten;

##### **E. 4.1**

Strassenprojekte und die dazugehörigen Verkehrsanordnungen sind unter sinngemässer Berücksichtigung von Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) ausreichend zu koordinieren. Eine Koordinationspflicht besteht bei einem derart engen Sachzusammenhang zwischen einer funktionellen Verkehrsanordnung und den dazu notwendigen baulichen Massnahmen, dass diese nicht getrennt und unabhängig voneinander betrachtet werden können, wie dies etwa bei der Einführung einer Tempo-30-Zone verbunden mit baulichen Massnahmen zur Verkehrsberuhigung der Fall ist (vgl. VGr, 7. April 2005, VB.2004.00558, E. 2.4.2). Die inhaltliche Abstimmung, wie sie in § 19 KSigV vorgesehen ist, und die gleichzeitige Publikation genügen dabei nach der Rechtsprechung den Anforderungen von Art. 25a Abs. 2 lit. d und Abs. 3 RPG (VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 3.2).

##### **E. 4.2.1**

Der Regierungsrat erwog, dass die Anträge 1, 2 und 4–9 auf den Erlass funktioneller Verkehrsanordnungen zielten, und überwies diese Anträge deshalb an die hierfür zuständige Kantonspolizei. Die Beschwerdeführer bringen vor, die beantragten Massnahmen stünden in so engem Zusammenhang mit dem Strassenprojekt, dass sie nicht losgelöst davon beurteilt werden könnten, und rügen eine Verletzung der Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG.

##### **E. 4.2.2**

Die Koordinationspflicht erstreckt sich in der Regel nicht auf Entscheide und Verfahren, die zwar im Zusammenhang mit einem Bauprojekt stehen, aber die Zulässigkeit und die Verwirklichung des Vorhabens nicht beeinflussen (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N. 25; vgl. auch BEZ 2001 Nr. 7). Alle der Kantonspolizei überwiesenen Anträge zielen auf den Erlass funktioneller Verkehrsanordnungen, wie der Beschwerdegegner im Einzelnen aufzeigt (act. 13 Rz. 22 ff.) und auch die Beschwerdeführer bereits in ihren Beschwerdeschriften einräumten (act. 2.1 Rz. 5; act. 2.2 Rz. 5). Damit erweist sich als entscheidend, ob die Anträge die Zulässigkeit oder Ausgestaltung des Strassenprojekts zu beschlagen vermögen und folglich die Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG für deren Behandlung zu berücksichtigen ist.

##### **E. 4.2.3**

Sämtliche der beantragten Massnahmen könnten von der Kantonspolizei (oder in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren) auch nach Realisierung des festgesetzten Projekts

angeordnet und in der Folge umgesetzt werden. Die beschlossenen strassenbaulichen Massnahmen verunmöglichen namentlich nicht, die Ausgestaltung der Fussgängerquerung über die E-Strasse beim Knoten G-Strasse und die Dauer der Rotphase anzupassen (Antrag 1), eine Anordnung über die Höchstgeschwindigkeit auf der J-Strasse zu treffen (Antrag 2) sowie Lichtsignale, Velofurten, Fussgängerquerungen oder Verbotsschilder anzubringen bzw. darauf zu verzichten (Anträge 5, 7, 8 und 9). Die vorgesehene Spurverengung, deren Verzicht die Beschwerdeführer beantragen (Antrag 6), ist zwingend erforderlich, weil die E-Strasse ausserhalb des Projektperimeters über den K-Fluss nur eine Fahrspur pro Richtung aufweist. Antrag 6 zum umstrittenen Projekt kann demzufolge nur dahingehend verstanden werden, dass eine Verlegung der Fahrbahnmarkierung beantragt wird, welche unabhängig von den festgesetzten strassenbaulichen Massnahmen verwirklicht werden könnte und über die daher die Kantonspolizei selbständig entscheiden kann. Antrag 4, wonach auf eine Zufahrt ab der E-Strasse von Richtung D in die J-Strasse zu verzichten sei, kann im Lichte von Antrag 9, wonach ein Verbotsschild ("Zubringerdienst gestattet") ab der E-Strasse von Richtung D in die J-Strasse anzubringen sei, nicht dahingehend verstanden werden, dass als bauliche Massnahme die Fahrbahnbreite im Bereich der Linksabbiegespur zu verringern und auf eine solche zu verzichten sei, da das Linksabbiegen für Zubringer ohne Abbiegespur nicht möglich wäre. Eine Aufhebung der Linksabbiegespur wäre indessen auch noch nach erfolgter Realisierung des Strassenprojekts ohne Weiteres möglich und wird durch dessen Festsetzung nicht präjudiziert. Die Gefahr widersprüchlicher Entscheide ist daher auch in dieser Hinsicht nicht gegeben.

#### **E. 4.3**

Nach dem Gesagten kommt der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG im vorliegenden Fall für die Behandlung der Anträge der Beschwerdeführer, welche der Kantonspolizei überwiesen worden sind, mangels diesbezüglichen Koordinationsbedarfs mit der Projektfestsetzung keine eigenständige Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist der Antrag der Beschwerdeführer auf Sistierung des Verfahrens abzuweisen, da der Entscheid der Kantonspolizei über die ihr überwiesenen Anträge die Beurteilung der festgesetzten baulichen Massnahmen nicht zu beeinflussen vermag. Ein derart enger Zusammenhang zwischen den festgesetzten baulichen Massnahmen und den beantragten Verkehrsanordnungen, dass das eine nicht ohne das andere angeordnet werden könnte, besteht nicht, weshalb eine mit der Projektfestsetzung koordinierte Eröffnung des kantonspolizeilichen Entscheids nicht notwendig ist (vgl. VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 3.2). Auch die Parteirechte der Betroffenen, deren Schutz der Grundsatz der gleichzeitigen Eröffnung nach Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG bezweckt (BGr, 25. Mai 2018, 1C\_617/2017, E. 2.2), verlangen hier nach dem Gesagten nicht nach einer abschliessenden Behandlung dieser Begehren vor erfolgter Projektfestsetzung oder vor erfolgtem Baustart. Demzufolge besteht kein Anlass für eine Verfahrenssistierung. Eine solche würde nämlich triftige Gründe voraussetzen, zumal sie im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot steht und deshalb die Ausnahme bleiben soll; namentlich müsste eine Verfahrenssistierung unter den gegebenen Umständen als insgesamt verfahrenswirtschaftlicher erscheinen als eine unmittelbare Fortführung des Verfahrens (VGr, 14. März 2019, VB.2018.00177, E. 3.2.2).

#### **E. 4.4**

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist Art. 25a RPG schliesslich keine Rechtsgrundlage einer eigenständigen Pflicht, die Beschwerdeführer als (betroffene) Anwohner ins Verfahren miteinzubeziehen, weshalb sich Weiterungen zum tatsächlich

erfolgten Einbezug der Bevölkerung erübrigen. Dass der Regierungsrat den in diesem Zusammenhang einschlägigen § 13 StrG missachtet hätte, ist nicht ersichtlich und bringen die Beschwerdeführer auch nicht substantiiert vor. 5. Antrag 3 im Einspracheverfahren, die Zufahrt ab der E-Strasse von Richtung I in die J-Strasse sei nicht aufzuheben, wies der Regierungsrat ab. Zur Begründung führte er aus, sichere Querungsstellen für Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrerinnen und Velofahrer mit der Velofurt über die J-Strasse seien im Mitwirkungsverfahren als wichtiger Beitrag für den Langsamverkehr im L gewichtet worden, weshalb der Rechtsabbieger von I nicht berücksichtigt worden sei.

## **E. 5**

es sei am Knoten J-Strasse bei der Einfahrt in die E-Strasse eine Lichtsignalanlage anzubringen;

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführer rügen zunächst, der Beschwerdegegner sei damit seiner Begründungspflicht nicht nachgekommen.

#### **E. 5.1.1**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verpflichtet die Behörde, dass sie die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 143 III 65 E. 5.2).

#### **E. 5.1.2**

Die Begründung im angefochtenen Beschluss zur Abweisung von Antrag 3 der Einsprache ist sehr kurz gehalten. Gleichwohl geht daraus klar hervor, dass der Regierungsrat den Verzicht auf den Rechtsabbieger als für die Sicherheit der Querungsstelle für Fussgänger und Velofahrer erforderlich erachtete und die Interessen der Beschwerdeführer an einer Zufahrt von I her kommend in die J-Strasse nicht als gewichtig genug, um einen Rechtsabbieger ins Projekt aufzunehmen. Wie ihre jeweiligen Beschwerdeschriften zeigen, war den Beschwerdeführern zudem eine sachgerechte Anfechtung des Regierungsratsbeschlusses möglich. Soweit im Verzicht auf Weiterungen zur Frage nach den Auswirkungen des privaten Gestaltungsplans L für die Aufhebung des Rechtsabbiegers und auf ausdrückliche Beantwortung des Einwandes, die Velofurt könne unabhängig vom Bestand des Rechtsabbiegers erstellt werden, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs erblickt werden könnte (was indessen voraussetzen würde, dass der Regierungsrat zu Recht auf Antrag 3 eintrat, dazu E. 5.5 hiernach), wäre diese jedenfalls im vorliegenden Verfahren geheilt. Die entsprechenden Voraussetzungen erweisen sich als erfüllt, zumal die Verletzung als nicht besonders schwerwiegend zu betrachten wäre und sich die Beschwerdeführer nun vor einer Instanz mit voller Kognition (vorstehend E. 2.2)

umfassend äussern konnten (vgl. BGE 133 I 201 E. 2.2).

## **E. 5.2**

In der Sache stellen die Beschwerdeführer zunächst die Verhältnismässigkeit des streitgegenständlichen Strassenprojekts in Abrede. Die Aufhebung des Rechtsabbiegers führe zu einem unzumutbaren Umweg für die Zufahrt zu ihrer Tiefgarage von Richtung I über die G-Strasse und die M-Strasse, der gemäss dem umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip zu vermeidende Mehrmissionen zur Folge hätte (dazu hiernach E. 5.3). Sodann stehe der private Gestaltungsplan L einer Aufhebung des Rechtsabbiegers entgegen (dazu nachstehend E. 5.4).

### **E. 5.3.1**

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Die Festsetzung eines Strassenprojekts muss somit zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet sowie notwendig sein, und der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den damit Privaten auferlegten Belastungen stehen (VGr, VB.2016.00240, 24. November 2016, E. 8.2 mit Hinweisen).

### **E. 5.3.2**

Die Beschwerdeführer machen geltend, die konkrete Projektausgestaltung sei aufgrund des Verzichts auf den Rechtsabbieger von der E-Strasse in die J-Strasse unzumutbar. Die fehlende Möglichkeit, von der E-Strasse nach rechts in die J-Strasse einzufahren, verlängert die Strecke um weniger als 500 Meter, die ein von I kommendes Motorfahrzeug bis zur Einfahrt in die Tiefgarage der Beschwerdeführer zurücklegen muss. Der mit diesem bescheidenen Umweg verbundene Zeitverlust erscheint gering, wenngleich er wegen der Lichtsignalanlage vor dem Abbiegen in die G-Strasse wohl nicht maximal eine Minute beträgt, wie dies der Beschwerdegegner prognostiziert (act. 23 Rz. 28), sondern bis rund eineinhalb Minuten, wie die neun Fahrten des Beschwerdeführers 2 mit Zeitmessung nahelegen (act. 26 Rz. 17). Die weiteren Zu- und Wegfahrmöglichkeiten zur beschwerdeführerischen Tiefgarage werden durch die umstrittene Aufhebung des Rechtsabbiegers nicht beeinträchtigt. Für von I kommende Velofahrer ist das Rechtsabbiegen weiterhin möglich.

### **E. 5.3.3**

Wie die Beschwerdeführer zu Recht anführen, ist in der im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmenden Interessenabwägung das Vorsorgeprinzip, wonach Emissionen so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG]), als leitender Gesichtspunkt mitzuberücksichtigen (vgl. Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, S. 110). Dabei ist zunächst in Betracht zu ziehen, dass der Wegfall einer direkten Zufahrtsmöglichkeit für Motorfahrzeuge von Richtung I zur Tiefgarage zu vermeidbaren Emissionen führt. Das Gesamtprojekt wird jedoch dank der damit erzielten Kapazitätssteigerung zu einer Verflüssigung des Verkehrs auf der E-Strasse führen, was wiederum Emissionen vermeidet. Ebenso erweist sich als bedeutsam, dass das Strassenprojekt wesentlich auf die Bedürfnisse des Zweiradverkehrs ausgerichtet ist und mithin darauf abzielt, die Nutzung des Velos als umweltfreundliche Alternative zum Motorfahrzeug zu fördern. Die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs im Gebiet D steht im

Einklang mit den Vorgaben des kantonalen Richtplans, der dieses Gebiet als Regionalzentrum aufführt (vgl. Kanton Zürich, Richtplan, Abschnitte 2.3.1 und 4.1.1).

#### **E. 5.3.4**

Der Wegfall des Rechtsabbiegers führt zu einem wesentlichen Sicherheitsgewinn für Fussgänger und Velofahrer, insbesondere auch für jene, die mit einem E-Bike mit hoher Geschwindigkeit die J-Strasse überqueren, weil so inskünftig kaum von ausserhalb ihres Blickfelds kommende Motorfahrzeuge ihren Weg kreuzen und der Linksabbieger in die J-Strasse von D her nur selten genutzt wird. Der Beschwerdegegner legt nachvollziehbar dar, dass die möglichen Alternativen, die zu einem vergleichbaren Sicherheitsgewinn an der Querungsstelle führen würden, entweder eine mit dem Zweck des Projekts unvereinbare Kapazitätseinbusse zur Folge hätten oder einen zusätzlichen Landerwerb und die Erstellung einer Abbiegespur bedingen würden (act. 13 Rz. 36 ff.). Eine solche erwiese sich angesichts des nur bescheidenen Umwegs für die Beschwerdeführer jedoch nicht als verhältnismässig, zumal sie das Rechtsabbiegen nur für Zubringer erlaubt haben möchten (Antrag 8; vgl. auch act. 20 Rz. 37; act. 21 Rz. 46) und die Erstellung einer Rechtsabbiegespur mit Mehrkosten verbunden wäre. Selbst mit eingeschränkter Nutzungsberechtigung ("Zubringerdienst gestattet") würde ein Rechtsabbieger wohl zudem die Entstehung von Schleichverkehr zur Umgehung des Knotens E-Strasse/G-Strasse begünstigen. Nach Ansicht des Mitbeteiligten, dessen Würdigung der örtlichen Verhältnisse nur mit Zurückhaltung zu überprüfen ist (vgl. vorstehend E. 2.2), dient ein Verzicht auf den Rechtsabbieger aber gerade dazu, solchen (emissionsverursachenden) Schleichverkehr zu unterbinden (act. 12 S. 2).

#### **E. 5.3.5**

In einer Gesamtabwägung erweist sich das strittige Strassenprojekt hinsichtlich der Aufhebung des Rechtsabbiegers unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig. Triftige Gründe, welche die Projektfestsetzung als unangemessen erscheinen liessen und einen Eingriff ins Planungsermessen des Beschwerdegegners rechtfertigen würden (hiervor E. 2.2), liegen nicht vor.

#### **E. 5.4**

Zu prüfen bleibt, ob der private Gestaltungsplan L der Aufhebung des Rechtsabbiegers entgegensteht.

##### **E. 5.4.1**

Nach § 83 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung von Bauten bindend festgelegt. Das Planungs- und Baugesetz unterscheidet je nach Urheberschaft öffentliche und private Gestaltungspläne. Letztere werden von den Grundeigentümern erlassen und erlangen mit der behördlichen Zustimmung öffentlich-rechtliche Wirkung (§ 84, 85 und 86 PBG). Gemäss Art. 21 Abs. 1 RPG sind die Festlegungen von Nutzungsplänen, und somit auch von Gestaltungsplänen, für jedermann verbindlich (VGr, 27. März 2019, VB.2018.00550, E. 2.1 mit Hinweisen).

##### **E. 5.4.2**

Der private Gestaltungsplan L, dem der Gemeinderat der Stadt D am 12. Mai 2005 zugestimmt hatte, wurde von der Baudirektion mit Verfügung vom 29. September 2005 genehmigt. Er umfasst nach seinem Art. 1 ein Gebiet nördlich der E-Strasse, das an den Perimeter des umstrittenen Strassenprojekts angrenzt. Gemäss Art. 17 Abs. 1 des

Gestaltungsplans erfolgt die (Grob-)Erschliessung des Gestaltungsplanungsgebiets über die G-Strasse und die (damalige) N-Strasse (heute J-Strasse). Art. 17 Abs. 2 des Gestaltungsplans sieht weiter vor, dass die Tiefgarage des Baufelds E, auf dem sich die Wohnungen der Beschwerdeführer befinden, ab der N-Strasse erschlossen werden könne, die anderen Baufelder bzw. deren Tiefgaragen hingegen über die Querstrassen zur G-Strasse zu erschliessen seien. Im Einklang damit erfolgt die Einfahrt zur Tiefgarage der Beschwerdeführer ab der J-Strasse.

#### **E. 5.4.3**

Die Aufhebung des Rechtsabbiegers ab der E-Strasse in die J-Strasse steht nicht im Widerspruch zum Gestaltungsplan L. Die Tiefgarage der Beschwerdeführer ist weiterhin über die J-Strasse erschlossen. Daran ändert der Umstand nichts, dass nur die Zufahrt für von I her kommende Motorfahrzeuge dahin neu über die G-Strasse und M-Strasse erfolgen muss. Insbesondere ist auch weder ersichtlich noch dargetan, dass über die G-Strasse und M-Strasse keine den Anforderungen an eine genügende Zugänglichkeit entsprechende Zufahrt möglich und demzufolge die Erschliessung als Folge der Projektfestsetzung nicht mehr ausreichend wäre (vgl. § 237 PBG). Der Beschwerdegegner hat den privaten Gestaltungsplan L in einer der Abstimmungspflicht nach Art. 2 RPG genügenden Weise berücksichtigt. Eine über die Abstimmungspflicht hinausgehende Verbindlichkeit für den Beschwerdegegner kommt dem privaten Gestaltungsplan vorliegend nicht zu. Das Verkehrskonzept des Entwicklungsleitbildes, welches Bestandteil eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der Stadt D und den damaligen Grundeigentümern des Gestaltungsplangebiets bildet und den aufzuhebenden Rechtsabbieger vorsieht, bindet den Beschwerdegegner jedenfalls nicht.

#### **E. 5.5**

Der von den Beschwerdeführern geltend gemachte Nachteil, die Erschwerung der Zufahrt zu ihrer Tiefgarage, ist nicht Folge einer baulichen Umgestaltung der Strasse, sondern allein des neu vorgesehenen Abbiegeverbots. Ob sich die Beschwerdeführer vor diesem Hintergrund auf eine legitimationsbegründende Betroffenheit durch die bauliche Ausgestaltung des Strassenprojekts berufen konnten (vgl. BEZ 2015 Nr. 53) – etwa weil das Rechtsabbiegen nur bei Vorhandensein einer zusätzlichen Rechtsabbiegespur erlaubt werden könnte – und der Regierungsrat Antrag 3 somit zu Recht in der Sache behandelte, kann aber letztlich mangels Bedeutung für den Verfahrensausgang offenbleiben, weil der Verzicht auf den Rechtsabbieger nach dem Ausgeführten jedenfalls nicht zu beanstanden ist. Nach dem Gesagten hat der Regierungsrat Antrag 3 in der Sache zu Recht abgewiesen. 6. Der Beschwerdeführer 2 hatte im Einspracheverfahren beantragt, es seien bei den Plänen Legenden anzubringen, insbesondere beim Signalisations- und Markierungsplan (Antrag 10). Der Regierungsrat erwog dazu, die aufgelegten Pläne richteten sich nach der normativen Vorgabe für die Planbearbeitung im Bauwesen nach SIA-Norm 400. In der Beschwerdeantwort führte er weiter aus, dass diese Norm zur Planbearbeitung im Hochbau mangels einer anwendbaren Norm für den Tiefbau auch vorliegend angewendet werde. Das Anbringen von Legenden sei nicht vorgeschrieben und wäre im vorliegenden Fall auch nicht sinnvoll gewesen. Die verwendete Darstellung im Signalisations- und Markierungsplan stehe zudem im Einklang mit VSS-Norm 40 035, welche nicht das Anbringen von Legenden, sondern die Darstellung von Signalen und Markierungen nach SSV vorsehe, die in der jeweiligen Fahrtrichtung und mit Hinweislinie zum Standort anzugeben seien. Sämtliche relevanten Informationen liessen sich aus dem Plan selbst

lesen. Für die Wahl einer anderen Darstellungsweise bestehe daher kein Anlass (act. 13 Rz. 69 ff.). Damit lieferte der Beschwerdegegner die vom Beschwerdeführer in seinen Beschwerdeanträgen verlangte detaillierte Begründung der Abweisung dieses Antrags, der umfassend gefolgt werden kann. Der Signalisations- und Markierungsplan ist dank farbig abgebildeten Verkehrstafeln und Lichtsignalanlagen, deren Standort mit Hinweislinien markiert wird, für Laien gut verständlich. Auch den weiteren Plänen können Personen ohne besondere Fach- oder Vorkenntnisse die relevanten Informationen zum Projekt entnehmen. Die mit der Projektausführung betrauten Fachleute sind auf nach anerkannten Normen erstellte, detaillierte und korrekte Pläne angewiesen. Durch ihren Detaillierungsgrad wird die Lesbarkeit der Pläne für Laien zudem nicht wesentlich beeinträchtigt, weshalb eine Verpflichtung des Beschwerdegegners zur Erstellung zusätzlicher Pläne in geringerem Detailgrad und mit zusätzlichen Erläuterungen unverhältnismässig wäre. Der Regierungsrat hat Antrag 10 der Einsprache des Beschwerdeführers 2 folglich zu Recht abgewiesen. 7.

#### **E. 6**

es sei auf die Spurverengung zwischen dem Knoten E-Strasse/H-Strasse und dem F-Kanal Richtung I zu verzichten;

#### **E. 7**

es sei auf die Fussgängerquerung, die Velofurt sowie die Lichtsignalanlagen, welche bei der E-Strasse am F-Kanal platziert werden sollen, zu verzichten;

#### **E. 7.1**

Die Beschwerden sind nach dem Dargelegten abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Kosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern zu gleichen Teilen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Der zusätzliche Antrag des Beschwerdeführers 2 rechtfertigt angesichts des damit verbundenen Bearbeitungsaufwands keine Auferlegung eines grösseren Kostenanteils. Die Höhe der Gerichtsgebühren für die vereinigten Beschwerden ist so festzusetzen, wie wenn die beiden Eingaben getrennt behandelt worden wären, wobei wiederum der Aufwandverminderung durch die Verfahrensvereinigung Rechnung zu tragen ist (VGr, 22. März 2018, VB.2016.00349, E. 9.1).

#### **E. 7.2**

Den Beschwerdeführern steht aufgrund ihres Unterliegens keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der obsiegende Beschwerdegegner hat eine solche nicht beantragt und hätte darauf auch keinen Anspruch, weil die Beantwortung von Rechtsmitteln zur üblichen Amtstätigkeit gehört und der Aufwand für das Beschwerdeverfahren im Verhältnis zu demjenigen, der für das erstinstanzliche Verfahren ohnehin geleistet werden musste, nicht ins Gewicht fällt (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 50 ff.).

#### **E. 7.3**

Sofern die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör verletzt haben sollte (vgl. vorstehend E. 5.1.2), wäre dieser Verstoss als leicht einzustufen und vermöchte sich daher nicht auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen auszuwirken (vgl. VGr, VB.2016.00240, 24. November 2016, E. 11 ).

## **E. 8**

es sei ein Verbotsschild ('Zubringerdienst gestattet') ab der E-Strasse von Richtung I in die J-Strasse anzubringen;

## **E. 9**

es sei ein Verbotsschild ('Zubringerdienst gestattet') ab der E-Strasse von Richtung D in die J-Strasse anzubringen;

## **E. 10**

es seien Legenden bei den Plänen anzubringen, insbesondere beim Plan 'Signalisations- und Markierungsplan 1:200'. C. Bereits am 22. Juli 2018 hatte A gegen das Projekt Einsprache erhoben. Seine Anträge entsprachen den Anträgen 1 (ohne Antrag zur Rotphase), 2, 3, 6, 8 und 9 der Einsprache von C. D. Der Regierungsrat des Kantons Zürich setzte das Projekt mit Beschluss vom 13. Februar 2019 gemäss den bei den Akten liegenden Plänen fest. Die vorgenannten Anträge 3 und 10 wies der Regierungsrat ab; auf die weiteren Anträge von C und A trat er nicht ein und überwies sie der Kantonspolizei Zürich (Dispositiv-Ziffer VIII zur Einsprache von C und Dispositiv-Ziffer X zur Einsprache von A). Alle weiteren gegen das Projekt erhobenen Einsprachen wies der Regierungsrat ebenfalls ab, soweit er darauf eintrat. II. A. Dagegen erhoben A und C am 22. März 2019 je Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragten übereinstimmend die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 13. Februar 2019, eventualiter die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer VIII dieses Beschlusses, soweit Antrag 3 der Einsprache abgewiesen worden sei. Weiter beantragten beide – gemäss Begründung der Beschwerdeschrift erst im Eventualpunkt – die Sistierung des Verfahrens, bis die Kantonspolizei und gegebenenfalls die danach angerufene Sicherheitsdirektion über die Anträge 1, 2 und 4–9 der Einsprache entschieden habe. C stellte überdies den Antrag, der Regierungsrat müsse die Abweisung von Antrag 10 seiner Einsprache detailliert begründen. Schliesslich beantragten A und C je die Ausrichtung einer Parteientschädigung. B. Am 26. März 2019 verfügte der Abteilungspräsident die Vereinigung der Beschwerdeverfahren. C. Mit Eingabe vom 5. April 2019 stellte der Regierungsrat, vertreten durch das Tiefbauamt, ein Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Nachdem A und C je mit Stellungnahme vom 26. April 2019 dessen Abweisung beantragt hatten, entzog der Abteilungspräsident mit Verfügung vom 2. Mai 2019 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung. D. Der Stadtrat D nahm am 10. Mai 2019 zur Beschwerde Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen und auf die beantragte Sistierung des Verfahrens sei zu verzichten. Der Regierungsrat, vertreten durch das Tiefbauamt, reichte am 10. Mai 2019 eine Beschwerdeantwort ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde und den Verzicht auf eine Sistierung des Verfahrens. A und C äusserten sich dazu je innert erstreckter Frist mit Stellungnahmen vom 17. bzw. 21. Juni 2019 und hielten an ihren Anträgen fest, wobei A erläuterte, sein Eventualantrag beziehe sich auf die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer X (nicht VIII) des angefochtenen Beschlusses. Am 5. Juli 2019 reichte der Regierungsrat eine Duplik ein und ergänzte seine Anträge dahingehend, dass das Verfahren eventualiter zu sistieren sei, falls das Verwaltungsgericht die Koordinationspflicht im Sinn von Art. 25a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) als einschlägig und verletzt ansehen sollte. A und C liessen sich dazu je mit Eingabe vom 26. August 2019 vernehmen. Nachdem das Tiefbauamt am 19. September 2019 eine weitere Stellungnahme eingereicht hatte, nahmen A und C mit Eingaben vom 27. bzw. 30. September 2019 dazu wiederum Stellung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Der Beschluss

des Beschwerdegegners vom 13. Februar 2019 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 nicht mit Rekurs, aber gestützt auf § 41 Abs. 1 VRG direkt mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar ist. 1.2 Als Anwohner und Benützer der projektbetroffenen Verkehrsanlagen, deren Einsprachen im Rahmen der Projektfestsetzung abgewiesen wurden, sind die Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung legitimiert, weil sie eine Verzögerung bei der Zufahrt zu ihrer Liegenschaft und damit einen legitimationsbegründenden Nachteil geltend machen (vgl. VGr, 22. März 2018, VB.2016.00349, E. 1.2.1; BGr, 15. Dezember 2010, 1C\_317/2010, E. 5.6). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden grundsätzlich einzutreten. Infolge fehlender formeller Beschwer ist indessen auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 insoweit nicht einzutreten, als sie Anträge des vorinstanzlichen Einspracheverfahrens zum Gegenstand hat, die nur vom Beschwerdeführer 2 gestellt worden waren. 2. 2.1 Mit Beschluss vom 13. Februar 2019 setzte der Regierungsrat das Projekt zum Ausbau der E-Strasse und F-Brücke sowie die weiteren damit verbundenen Massnahmen an der E-Strasse 01, Gemeinde D, fest. Bei diesem Strassenprojekt im Sinn von §§ 12 ff. des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) handelt es sich um einen Sondernutzungsplan. Als solcher hat das Projekt grundsätzlich der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Der Sondernutzungsplan weist einen derart hohen Konkretisierungsgrad auf, dass er materiell einem Bauprojekt entspricht; nach § 309 Abs. 2 PBG gilt die Baubewilligung als mit der Projektfestsetzung erteilt (VGr, 22. März 2018, VB.2016.00349, E. 4.1 mit Hinweisen). 2.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüber- oder -unterschreitung (lit. a) sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts (lit. b) 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 Strassenprojekt untersteht 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 Abs. 3 lit. b 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 (VGr, 23. Mai 2019, VB.2018.00427, E. 3.2 mit Hinweisen; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz. 81). 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. 80 ff.). Weiter hat sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, soweit der Vorinstanz mit der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. In der Strassenplanung hat die Planungsbehörde eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und einen Ermessensentscheid zu fällen, der im gerichtlichen Verfahren daher nur mit Zurückhaltung überprüft wird (VGr, 5. Juli 2018, VB.2017.00592, E. 2). Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der

Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen und nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen ( BGr, 21. September 2016, 1C\_556/2013, E. 5.2; Aemisegger/Haag, Art. 33 Rz. 71 ff., 77). Vorliegend hat das Verwaltungsgericht überdies Zurückhaltung zu üben, soweit sich die Würdigung der spezifischen örtlichen Verhältnisse auf den Mitbeteiligten zurückführen lässt (vgl. VGr, 22. März 2018, VB.2016.00349, E. 4.2). 3.

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