

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00750 vom 29. Juni 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-06-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00750

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00750 du 29 juin 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00750 del 29 giugno 2017

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Strassenprojekt. [Velo- und Fussgängerkehrsmassnahmen, Instandsetzung] Die Beschwerdeführerin 1 hat mit dem Verkauf der Liegenschaft ihr schutzwürdiges Interesse an der vorliegenden Streitsache verloren. Demgegenüber ist die Beschwerdeführerin 2 aufgrund des Eigentumserwerbs zur Beschwerde legitimiert; ihr Eintritt in das Verfahren ist im Sinn eines Parteiwechsels zulässig (E. 1.2). Der Beschwerdeführerin 2 fehlt es an der Beschwerdelegitimation, soweit sie den Ausgabenbeschluss als solchen anfight. Soweit gegen einen Ausgabenbeschluss vorgebracht werden wollte, er sei zu Unrecht nicht dem (fakultativen) Finanzreferendum unterstellt worden, wäre dies mit den in Stimmrechtssachen zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln geltend zu machen. Als juristische Person ist die Beschwerdeführerin 2 indes nicht Trägerin politischer Rechte. Sodann setzte die im Rahmen einer ordentlichen Beschwerde mögliche Rüge einer Verletzung der Zuständigkeitsordnung im Verhältnis zwischen Regierungs- und Kantonsrat voraus, dass die Beschwerdeführerin 2 vom streitigen Ausgabenbeschluss besonders betroffen wäre bzw. aus dessen Aufhebung einen besonderen Nutzen ziehen könnte. Dies ist nicht ersichtlich: Gemäss § 15 Abs. 1 Satz 1 StrG würden Projekte für Staatsstrassen auch dann vom Regierungsrat festgesetzt, wenn das Projekt neue Ausgaben zur Folge hätte, welche die ihm zustehende Ausgabenkompetenz überstiegen. Anders könnten die Dinge einzig dann liegen, wenn nicht der Regierungsrat, sondern die Baudirektion von ihrer eigenen Projektfestsetzungskompetenz ausgegangen wäre (E. 1.3). Ein Augenschein war/ist nicht notwendig (E. 2). Das Projekt hat keine regionalen Auswirkungen, weshalb die Interessen der Regionalplanung Winterthur und Umgebung nicht betroffen waren. Folglich musste dem Zweckverband keine Gelegenheit zur Äusserung gegeben werden (E. 4.1). Dass das nach Durchführung des Mitwirkungsverfahrens festgesetzte Projekt vom ursprünglich geplanten Projekt abweicht, ist nicht zubeanstanden, zumal die Abweichungen nicht dergestalt sind, dass von einem komplett anderen Projekt auszugehen wäre (E. 4.2). Aufgrund des Strassenzustands besteht ein Erneuerungsbedarf. Der Mehrzweckstreifen erhöht die Verkehrssicherheit und hat einen positiven Einfluss auf den Verkehrsfluss. Aus Gründen des Bewegungskomforts sowie der Verkehrssicherheit besteht auch ein öffentliches Interesse an über die Mindestbreiten hinausgehenden Rad- und Fusswegen (E. 6.5.3). Andere Varianten wären mit grösserem Landerwerb bei mehreren Grundeigentümern sowie mit dem Fällen von Bäumen verbunden, weshalb sie einen grösseren Eingriff in private Interessen darstellen würden als das vorliegende Strassenprojekt. Sodann überwiegen die öffentlichen Interessen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin 2 an ihrem Eigentum und die öffentlichen Interessen einer wirtschaftlichen und sparsamen Landbeanspruchung (E. 6.6). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2020.00750 Urteil der 3. Kammer vom 12. Januar 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen 1. A AG, 2. B GmbH, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführerinnen, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, und Gemeinderat Elsau, Mitbeteiligter, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 9. September 2020 setzte der Regierungsrat des Kantons Zürich das Projekt für die Velo- und Fussgängerkehrmassnahmen und Instandsetzung an der 02 D-Strasse und der 03 E-Strasse in der Gemeinde Elsau sowie die weiteren damit verbundenen Massnahmen gemäss den bei den Akten liegenden Plänen fest (RRB-Nr. 862/2020; Dispositivziffer I). Die Einsprache der A AG, damalige Eigentümerin der vom Projekt teilbeanspruchten Parzelle Elsau Kat.-Nr. 01, wies er ab, soweit sie nicht gegenstandslos geworden war (Dispositivziffer II). Für die Bauausführung bewilligte der Regierungsrat eine neue Ausgabe von Fr. 2'418'000.- und eine gebundene Ausgabe von Fr. 6'242'000.- insgesamt Fr. 8'660'000.- zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8400 des Tiefbauamts (Dispositivziffer III). II. Am 26. Oktober 2020 erhoben die A AG sowie die B GmbH, nachmalige Eigentümerin der erwähnten Parzelle, Beschwerde am Verwaltungsgericht und beantragten, der angefochtene Beschluss des Regierungsrats und somit die gesamte Projektfestsetzung und Ausgabenbewilligung betreffend das Strassenbauprojekt D-strasse/E-Strasse, Elsau, sei aufzuheben. Eventualiter sei die Projektfestsetzung betreffend die Teilabschnitte km ... bis km ... (D-Strasse) aufzuheben und im Sinn ihrer Rügen an die Vorinstanz zur Überarbeitung bzw. Redimensionierung des Projekts, unter gleichzeitigem Verzicht auf jeglichen vorgesehenen Rechtserwerb von der Parzelle Kat.-Nr. 01, zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht beantragten sie einen Augenschein, einen zweiten Schriftenwechsel sowie eine öffentliche Verhandlung; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Der Regierungsrat, vertreten durch das Tiefbauamt, reichte am 27. November 2020 seine Beschwerdeantwort ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Mit Replik vom 1. Februar 2021 hielten die A AG und die B GmbH an den in ihrer Beschwerdeschrift gestellten Anträgen fest. Sollte dem Hauptantrag nicht gefolgt werden, beantragten sie bezüglich der strittigen Fragen die Edition der gesamten, detaillierten Kostenberechnungen durch den Beschwerdegegner sowie darob die Erstellung eines Expertengutachtens betreffend entsprechender Qualifikation der jeweiligen Kostenpositionen als neue oder gebundene Ausgaben. Der Regierungsrat hielt in seiner Duplik vom 17. Februar 2021 an den Ausführungen der Beschwerdeantwort fest. Die A AG und die B GmbH liessen sich am 22. März 2021 erneut vernehmen. Mit Eingabe vom 9. April 2021 verzichtete der Regierungsrat auf eine weitere Stellungnahme. Der mitbeteiligte Gemeinderat Elsau liess sich nicht vernehmen. Das Verwaltungsgericht führte am 14. November 2022 eine öffentliche Verhandlung im Sinn von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durch. Bei dieser Gelegenheit hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Das Protokoll der Verhandlung wurde ihnen zur Stellungnahme zugestellt, wobei lediglich der Regierungsrat eine solche einreichte. Die A AG und die B GmbH liessen sich nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Der Beschluss des Beschwerdegegners vom 9. September 2020 betrifft die Festsetzung eines Staatsstrassenprojekts im Sinn von § 15 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) und bildet einen Akt nach § 19 Abs. 1 lit. a des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2), der gemäss § 41 Abs. 2 StrG bzw. § 19 Abs. 2 lit. a VRG zwar nicht mit Rekurs, jedoch gestützt auf § 41 Abs. 1 VRG unmittelbar mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar ist. 1.2 Zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist legitimiert, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Ein Parteiwechsel wird in der Regel dann als zulässig betrachtet, wenn das schutzwürdige Interesse wegen des Übergangs eines Rechts oder der Änderung tatsächlicher Verhältnisse auf einen Dritten übergegangen ist (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 21-21a N. 19). Das Eigentum des an der D-Strasse gelegenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 ist am 26. Juni 2020 von der Beschwerdeführerin 1 an die Beschwerdeführerin 2 übergegangen. Die Beschwerdeführerin 2 ist somit aufgrund ihres Eigentums an der genannten Parzelle zur Beschwerde legitimiert; ihr Eintritt in das Verfahren im Sinn eines Parteiwechsels ist zulässig. Hingegen hat die Beschwerdeführerin 1 mit dem Verkauf der genannten Liegenschaft ihr schutzwürdiges Interesse an der vorliegenden Streitsache verloren. Sie macht nicht geltend, inwiefern trotz des Verkaufs vom 26. Juni 2020 ein solches Interesse fortbestehen sollte. Ein schutzwürdiges Interesse ist sodann auch nicht aus den Akten ersichtlich. Da das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin 1 noch vor der Beschwerdeerhebung vom 26. Oktober 2020 weggefallen ist, ist auf ihre Beschwerde nicht einzutreten. 1.3 Ebenso wenig einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit sie sich gegen den Ausgabenbeschluss als solchen richtet, fehlt es doch der Beschwerdeführerin 2 diesbezüglich an der Beschwerdelegitimation. Soweit gegen einen Ausgabenbeschluss vorgebracht werden wollte, er sei zu Unrecht nicht dem (fakultativen) Finanzreferendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101], in der bis 31. Dezember 2021 in Kraft stehenden, hier anwendbaren Fassung [vgl. ABl 2019-05-03]) unterstellt worden, etwa weil neue Ausgaben als gebunden eingestellt oder die Höhe der neuen Ausgaben zu gering veranschlagt worden wären, wäre dies mit den in Stimmrechtssachen zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln geltend zu machen (gewesen). Als juristische Person ist die Beschwerdeführerin 2 indes nicht Trägerin politischer Rechte und entsprechend von vornherein nicht legitimiert zur Ergreifung von Stimmrechtsbeschwerden (Bertschi, § 21a N. 15; Gerold Steinmann/Adrian Mattle in Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018, Art. 89 N. 73). Damit bliebe einzig die im Rahmen einer ordentlichen Beschwerde mögliche Rüge einer Verletzung der Zuständigkeitsordnung im Verhältnis zwischen Regierungs- und Kantonsrat. Eine solche Rüge setzte jedoch voraus, dass die Beschwerdeführerin 2 vom streitigen Ausgabenbeschluss besonders betroffen wäre bzw. aus dessen Aufhebung einen besonderen Nutzen ziehen könnte. Dies ist vorliegend nicht ersichtlich: Gemäss § 15 Abs. 1 Satz 1 StrG würden Projekte für Staatsstrassen auch dann vom Regierungsrat festgesetzt, wenn das Projekt neue Ausgaben zur Folge hätte, welche die ihm zustehende Ausgabenkompetenz von Art. 68 Abs. 2 KV überstiegen. Anders könnten die Dinge einzig dann liegen, wenn nicht der Regierungsrat, sondern – was hier nicht der Fall war – die Baudirektion von ihrer eigenen Projektfestsetzungskompetenz ausgegangen wäre. Diese ist nach § 15 Abs. 1 Satz 2 StrG nur dann gegeben, wenn der Baudirektion zugleich auch die Ausgabenkompetenz zukäme, womit letztere vorfrageweise zu prüfen wäre, sollte sich die Planfestsetzungskompetenz der Baudirektion als strittig erweisen. Ein solcher Konnex liegt

aber – wie gesagt – im Fall einer Projektfestsetzung durch den Regierungsrat nicht vor. Entsprechend erübrigt sich eine Prüfung der einzelnen Ausgabenpositionen darauf hin, ob sie als neu oder gebunden anzusehen wären. 2. Die Beschwerdeführerin 2 beantragt zunächst in prozessualer Hinsicht einen Augenschein, damit die Situation vor Ort rechtsgenügend nachvollzogen und beurteilt werden könne. An diesem Antrag hielt sie auch im Rahmen der öffentlichen Anhörung fest. Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der anordnenden Behörde. Die Durchführung eines Augenscheins ist dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen. Der Verzicht auf die Durchführung eines Augenscheins ist zulässig, wenn die Akten eine hinreichende Entscheidungsgrundlage darstellen. Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht jedenfalls nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (BGr, 28. Juni 2017, 1C_578/2016, E. 2.2; 21. September 2016, 1C_556/2013, E. 2.2). Vorliegend ist die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts im Sinn von § 7 Abs. 1 VRG und insbesondere auch die Gesamtsituation sowie der technische Zustand mittels der bei den Akten liegenden Pläne und Fotografien möglich, welche die tatsächlichen Verhältnisse anschaulich wiedergeben. Damit und zusammen mit den übrigen Akten ist der Sachverhalt rechtsgenügend erstellt; auf einen Augenschein ist zu verzichten. Aus den gleichen Überlegungen durfte auch der Beschwerdegegner auf einen Augenschein verzichten (vgl. hinten E. 3.2).

E. 3.1

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör und dabei insbesondere Anspruch auf Äusserung zur Sache vor Fällung des Entscheids, auf Abnahme ihrer erheblichen, rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweise und auf Mitwirkung an der Erhebung von Beweisen oder zumindest auf Stellungnahme zum Beweisergebnis (BGE 141 V 557 E. 3.1; 140 I 99 E. 3.4). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt zudem, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person 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 die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 142 II 49 E. 9.2; 141 III 28 E. 3.2.4; 141 V 557 E. 3.2.1; 134 I 83 E. 4.1). Des Weiteren kann die Entscheidungsinstanz ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs auf die Abnahme angebotener Beweise verzichten, wenn sie aufgrund der vorhandenen Akten ihre Überzeugung bilden konnte und ohne Willkür annehmen durfte, ihre Beurteilung werde auch durch weitere Beweiserhebungen nicht mehr geändert (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. zum Ganzen BGE 134 I 140 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; VGr, 25. März 2020, VB.2019.00768, E. 2.3; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 18 f.).

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin 2 rügt, der Beschwerdegegner habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem er den Antrag auf Durchführung eines Augenscheins abgewiesen habe. Ein Augenschein könne nicht durch eine Einigungsverhandlung ersetzt werden. Der Beschwerdegegner hielt fest, dass die Einsprecherin (Beschwerdeführerin 1) zwar einen Augenschein beantragt, die Einladung zu Einigungsverhandlungen vor Ort jedoch abgelehnt habe. Deshalb sei das Begehren gegenstandslos geworden. Zwar ist der Beschwerdeführerin 2 insofern zuzustimmen, als der Beschwerdegegner aufgrund des Verzichts der Beschwerdeführerin 1 auf Einigungsverhandlungen nicht zugleich auf den Rückzug ihres Antrags auf Durchführung eines Augenscheins schliessen durfte. Ihr rechtliches Gehör verletzte der Beschwerdegegner damit im Ergebnis jedoch nicht, da ein Augenschein – wie bereits dargelegt (oben E. 2) – für die Erstellung des rechtserheblichen Sachverhaltes nicht notwendig war.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin 2 bringt weiter vor, das Vorprojekt, welches der Bevölkerung zur Stellungnahme nach § 13 StrG unterbreitet wurde, weiche wesentlich vom bewilligten Projekt ab, wodurch der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei. Das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen wurde nicht verletzt, da sie im Rahmen der Projektfestsetzung die Möglichkeit hatten, Einsprache zu erheben und sich zu äussern. Auf das rechtliche Gehör Dritter kann sich die Beschwerdeführerin 2 nicht berufen (vgl. VGr, 30. April 2020, VB.2019.00060, E. 3.4).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin 2 rügt weiter, der regionalen Planungsvereinigung sei keine Gelegenheit gegeben worden, Begehren zu stellen, zu denen sie – die Beschwerdeführerinnen – sich hätten äussern können. Nach § 12 StrG gibt die Baudirektion insbesondere regionalen Planungsvereinigungen, die vom Projekt in ihren Interessen berührt werden, Gelegenheit zur Äusserung von Begehren. Die "Regionalplanung Winterthur und Umgebung" ist ein Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zur Mitwirkung an der überkommunalen Planung. Der Zweckverband versteht sich als eigenständige Organisation, die den Interessen der Gesamtregion verpflichtet ist (Art. 2 Abs. 4 Statuten). Er fördert eine geordnete räumliche Weiterentwicklung im Verbandsgebiet, arbeitet die dazu notwendigen regionalen Pläne aus, hilft mit, die Planungen der Mitgliedergemeinden auf regionale Ziele auszurichten, und wirkt beim Vollzug dieser Planungen beratend mit. Gemäss § 13 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) erarbeiten die regionalen Planungsverbände die Grundlagen und Ziele der räumlichen Entwicklung ihrer Gebiete und behandeln die Vorlagen zu den regionalen Richtplänen aufgrund von Initiativen, von Anträgen ihres Vorstands oder von Aufträgen der zuständigen Direktion. Somit vertritt die Planungsvereinigung die Interessen einer regionalen Planung. Das vorliegende Projekt ist auf die Gemeinde Elsau beschränkt und zeitigt keine Auswirkungen auf andere Gemeinden. Es sollen lediglich – innerhalb des Gemeindegebiets – die Strassenraumgestaltung und die Verkehrssicherheit verbessert werden sowie die Strassen saniert werden. Die Strassen werden dabei nicht verschoben und auch ansonsten sind aufgrund des Projekts keine Änderungen des Verkehrsflusses mit Auswirkungen auf andere Gemeinden zu erwarten. Das Projekt hat damit keine regionalen Auswirkungen, weshalb die Interessen der Regionalplanung Winterthur und Umgebung nicht betroffen waren. Folglich musste dem Zweckverband keine Gelegenheit zur Äusserung von Begehren gegeben werden. Bereits aus diesem Grund wurde das rechtliche

Gehör der Beschwerdeführerin 2 nicht verletzt.

E. 4.2

Gemäss Art. 4 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Mitwirkung im Sinn dieser Bestimmung bedeutet, dass eigene Meinungen und Vorschläge im Entwurfsstadium eingebracht werden können und die planenden Behörden sich damit materiell auseinandersetzen, ohne dass jedoch ein Anspruch auf individuelle Beantwortung jeder Mitwirkungseingabe bestünde. Dieser bundesrechtliche Anspruch auf Mitwirkung ist nicht formeller Natur. Für untergeordnete Planänderungen kann der kantonale Gesetzgeber daher von einer Mitwirkung absehen (vgl. VGr, 26. Mai 2020, VB.2019.00601, E. 4.5; 23. Juni 2005, VB.2004.00533, E. 3.1; 15. September 2005, VB.2005.00030, E. 4.4). Durch die Informations- und Mitwirkungsrechte der Bevölkerung wird eine breite Interessenabwägung ermöglicht, die demokratische Legitimation der Planung erhöht und die Durchsetzung von Planungsentscheiden verbessert (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 4 N. 1). Sodann sollen sie eine wichtige Grundlage für einen sachgerechten Planungsentscheid bilden und zu einer qualitativ guten Planung beitragen, weshalb sie in einem Zeitpunkt durchgeführt werden müssen, in welchem die Interessenabwägung noch offen ist (BGE 135 II 286 E. 4.2.3). Das Mitwirkungsrecht richtet sich nicht nur an direkt betroffene bzw. rechtmittellegitimierte Personen oder bestimmte Interessengemeinschaften, sondern an die gesamte Bevölkerung. Planungen, welche in Verletzung der Mitwirkungsrechte zustande gekommen sind, können im Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden (Waldmann/Hänni, Art. 4 N. 14). Das Mitwirkungsverfahren wurde unbestrittenermassen durchgeführt. Es wurden vier Einwendungen auf der Gemeindekanzlei eingereicht. Zu den Begehren, welche nicht berücksichtigt werden konnten, nahm der technische Bericht vom 14. Juni 2018 bzw. 13. März 2020 Stellung. Das Mitwirkungsverfahren erfolgt in einem Stadium, in welchem das Projekt lediglich einen Entwurf darstellt. Es liegt gerade in der Natur der Mitwirkung der Bevölkerung, dass dieser Entwurf noch angepasst werden kann, je nach Ergebnis des Mitwirkungsverfahrens. Sodann kann das Projekt auch noch während des Festsetzungsverfahrens geändert werden, indem Einsprachen berücksichtigt werden (vgl. § 17 StrG). So ist das Projekt nach § 16 StrG vor der Festsetzung während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und soweit darstellbar auszustecken. Dieser Verfahrensablauf bringt mit sich und beabsichtigt sogar, dass das Projekt, je nach Rückmeldungen von Ämtern, Gemeinden (vgl. § 12 StrG), der Bevölkerung (vgl. § 13 StrG) oder beschwerdeberechtigten Personen (vgl. § 17 StrG) noch Änderungen erfährt. Dass das schliesslich festgesetzte Projekt vom ursprünglich geplanten Projekt abweicht, ist somit nicht zu beanstanden, ungeachtet aufgrund welcher (interner oder externer) Anregungen es geändert wurde. Schliesslich sind die Abweichungen vorliegend nicht dergestalt, dass von einem komplett anderen Projekt auszugehen wäre.

E. 5

Die D-Strasse und die E-Strasse auf dem Gebiet der Gemeinde Elsau zählen zu den Staatsstrassen im Sinn von § 5 Abs. 1 StrG. Im Kataster wird die D-Strasse als Hauptverkehrsstrasse und die E-Strasse als regionale Verbindungsstrasse geführt. Das vorliegende Projekt sieht vor, die D-Strasse in den bestehenden und geplanten Siedlungsraum zu integrieren sowie die Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer,

insbesondere für den Fuss- und Veloverkehr, zu verbessern. Dazu sollen namentlich Querungshilfen für den Fuss- und Veloverkehr erstellt werden und die bestehenden Rad- und Gehweganlagen ausgebaut werden. Mehrzweckstreifen auf der D-Strasse sollen markiert sowie die D- und E-Strasse instandgesetzt werden. Die Strassenbeleuchtung sowie die Strassenentwässerung müssen angepasst und erneuert werden. Ebenso müssen die Randabschlüsse erneuert werden und an die neue Fahrbahngeometrie angepasst werden. Zu diesem Zweck muss die Beschwerdeführerin 2 entlang ihres Grundstücks Kat.-Nr. 01 einen Landstreifen von ca. 0,5 m Breite abtreten, was 54 m² entspricht.

E. 6.1

Nach § 14 StrG sind Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit möglichst guter 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 sind prioritär, diejenigen der Personen, die zu Fuss gehen oder Rad fahren, angemessen zu berücksichtigen. Bei einem Strassenprojekt sind die einzelnen Projektierungsgrundsätze und, da es sich um einen Sondernutzungsplan handelt, generell die weiteren Grundsätze des Raumplanungsrechts zu beachten (VGr, 20. Mai 2021, VB.2020.00322, E. 4.1; 20. April 2017, VB.2016.00521, E. 2.2; 10. Juni 2015, VB.2015.00093, E. 5.4). § 14 StrG wird durch die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) konkretisiert (VGr, 25. Juni 2009, VB.2009.00183, E. 4.3 mit Hinweisen).

E. 6.2

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. 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. BGr, 20. August 2002, 1A.27/2002, E. 5.2 und BGE 117 Ib 35 E. 2 S. 37 f.; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich etc. 2020, Art. 33 N. 83; VGr, 27. Oktober 2016, VB.2016.00032, E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). 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, Kommentar VRG, § 20 N. 81 ff.; BGE 139 II 185 E. 9.3). Weiter hat sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, soweit der Vorinstanz bei der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. Insbesondere soll es nicht sein Ermessen an die Stelle von jenem des

Planungsträgers setzen (Aemisegger/Haag, Art. 33 N. 84).

E. 6.3

Unbestritten ist, dass das infrage stehende Strassenprojekt in die gemäss Art. 26 Abs. 1 BV gewährleistete Eigentumsgarantie des Beschwerdeführers 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. 6.4

Das Strassenprojekt stützt sich auf das Strassengesetz. § 18 StrG ermächtigt den Regierungsrat, das für den Strassenbau benötigte Land durch Enteignung zu erwerben (vgl. auch § 15 Abs. 1 Satz 3 StrG). Somit besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin 2 (BGr, 30. August 2010, 1C_373/2009, E. 10.1.2).

E. 6.5.1

Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, dass auf der entsprechenden Höhe die Fahrbahn mit 16 m bereits genügend breit sei. Die verkehrstechnische Gesamtsituation erweise sich als gut, es gebe nicht viele Unfälle und es sei kein Anpassungsbedarf vorhanden; ebenso wenig müsse die Strasse saniert werden. Es seien diesbezüglich keine Untersuchungen getätigt worden und es gelte der Grundsatz der sparsamen Landbeanspruchung. Die Ausdehnung des Radwegs gehe über die Expertenempfehlungen der Normen VSS 640 202 und 640 212 hinaus. Die Norm SN 640 201 sei nicht anwendbar und die geplante Dimensionierung sei unwirtschaftlich.

E. 6.5.2

Der Beschwerdegegner bringt vor, der Strassenraum werde im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführerin 2 verbreitert, damit genügend Platz für den Mehrzweckstreifen und eine Querungshilfe bestehe. Die Breite der Schutzinsel, des Mehrzweckstreifens sowie des Rad- und Gehwegs entspreche den geltenden Normalien des Kantons Zürich. Das Bauprojekt sehe gegenüber dem Vorprojekt eine Vergrösserung des Strassenraums vor, da in dem die Beschwerdeführerin 2 betreffenden Abschnitt die zulässige Höchstgeschwindigkeit inzwischen von 50 km/h auf 60 km/h erhöht worden sei. Aus diesem Grund sehe das Bauprojekt eine Trennung des Veloverkehrs von der Strasse vor. Die Breite von 3,5 m entspreche dabei der Norm SN 640 201. Mit diesen Massnahmen könne die Verkehrssicherheit nicht nur für den Rad- und Fussverkehr, sondern für sämtliche Verkehrsteilnehmer verbessert werden. Die Sanierung der D- und E-Strasse gewährleiste die sichere Befahrbarkeit. Im betroffenen Abschnitt seien diese Strassen im Jahr 2002 ausgebaut worden. Als letzte Massnahme sei damals die Deckschicht erneuert worden. Die Strasse weise viele Belagsflicke infolge Werkleitungserneuerungen, viele Läng-, Querrisse und diverse wilde Risse auf. Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit müsse die Fahrbahn erneuert werden. Mit der geplanten Sanierung erfülle das Gemeinwesen seine gesetzliche Pflicht zum Strassenunterhalt. Ebenfalls ungenügend sei die bestehende Beleuchtung. Das Projekt erhöhe die Verkehrssicherheit. Der Sicherheitsgewinn und somit das öffentliche Interesse seien ausgewiesen.

E. 6.5.3

Aus den Fotos des technischen Berichts sowie aus den Aufnahmen der Orthofotos von 2019 im GIS-Browser (maps.zh.ch) ergibt sich, dass die D- und E-Strasse diverse Belagsflicke und Risse aufweisen. Die letzte Sanierung der Strassen fand im Jahr 2002 statt, der Strassenbelag geht daher langsam dem Ende seiner Haltbarkeit entgegen (vgl. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/dossiers/grosses-potenzial-schallschluckender-asphalt.html>, zuletzt besucht am 11. Januar 2023). Der Beschwerdegegner hat somit zu Recht einen Erneuerungsbedarf angenommen. Dieser erscheint aufgrund des Strassenzustands als ausgewiesen. Auf der Höhe der Parzelle der Beschwerdeführerin 2 gilt bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Geschwindigkeit von 60 km/h, d. h. diese Geschwindigkeitsregelung ist nicht, wovon die Beschwerdeführerin 2 wohl irrtümlich auszugehen scheint, Teil des vorliegenden Projekts. Aufgrund dieser (zum Zeitpunkt des Vorprojekts eingeführten) Tempoerhöhung erscheint es zweckmässig, den Fuss- und Fahrradverkehr von der Strasse zu trennen. Zusätzlich bietet ein Mehrzweckstreifen den Abbiegenden eine Wartefläche, so dass sie nicht mehr auf der Fahrbahn warten müssen, was zum einen die Verkehrssicherheit erhöht und zum anderen einen positiven Einfluss auf den Verkehrsfluss hat (vgl. VGr, 29. August 2019, VB.2019.00175, E. 5.2.2; vgl. auch VGr, 28. April 2022, VB.2021.00837, E. 5). Zwar sieht beispielsweise die zum Zeitpunkt des Beschlusses geltende Radwegrichtlinie (Anlagen für den leichten Zweiradverkehr des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2012) vor, dass Rad- und Fusswege 2,5 m betragen müssen. Dabei handelt es sich aber um eine Minimalbreite. Hinzu kommen Mehrbreiten z. B. von einem halben Meter bei mehr als 100 Benutzern pro Tag (Radwegrichtlinie E3 Ziffer 2.1 f.). Die am 1. September 2021 als Übergangsregelung in Kraft getretene Richtlinie Velostandards des Kantons Zürich sieht sogar eine Mindestbreite von 3 m für kombinierte Rad- und Fusswege vor. Von diesen Minimalanforderungen kann jedoch abgewichen werden. So sieht die Norm VSS-40201 betreffend "Geometrisches Normalprofil; Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer, inkl. Anhänge 1 und 2" aus dem Jahr 2019 (welche die von den Beschwerdeführerin 2 zitierte Norm SN-640201 am 19. März 2019 ablöste) vor, dass zwar ein Rad- bzw. Gehweg mittels Grundabmessungen, Bewegungsspielraum und Sicherheitszuschlag berechnet werden kann, die Dimensionierung sich aber nach den zu erwartenden Fussgängermengen und dem gewünschten Komfort zu richten habe. Selbst wenn der Beschwerdegegner, wie von der Beschwerdeführerin 2 behauptet, über die behördlichen Empfehlungen für die (Mindest-)Breiten eines Fuss- und Fahrweges hinausgeht, ist dies zulässig. Denn der Beschwerdegegner geht für den strittigen Bereich von vielen Begegnungen, insbesondere aufgrund der örtlichen Verhältnisse sowie des Befahrens des Weges durch Radfahrer in beide Richtungen aus. Aus Gründen des Bewegungskomforts sowie der Verkehrssicherheit ist daher auch ein Interesse an über die Mindestbreiten hinausgehenden Rad- und Fusswegen gegeben. Nach dem Gesagten besteht daher ein öffentliches Interesse am strittigen Strassenprojekt.

E. 6.6

Um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen, müssen Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich 2020, Rz. 514). Es müssen somit drei Aspekte der Verhältnismässigkeit kumulativ erfüllt sein: die Eignung der Massnahme, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu

erreichen, die Erforderlichkeit der Massnahme, die dem geringstmöglichen Eingriff entsprechen soll und zu unterbleiben hat, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den Erfolg ausreichen würde, sowie die Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung der Massnahme (Zumutbarkeit), die ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 521 ff.). Breite Fahrrad- und Fussgängerwege sowie instandgehaltene Strassen sind unbestrittenermassen geeignet, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Von der Beschwerdeführerin 2 wird vorgebracht, der Beschwerdegegner habe keine Alternativen bzw. mildere Massnahmen geprüft. Bezüglich Alternativen führt der Beschwerdegegner an, die geplante Erweiterung könne nicht ohne Enteignung umgesetzt werden. Würde das Projekt weiter von der Parzelle der Beschwerdeführerin 2 nach Norden verschoben, um den Landerwerb zu verkleinern, würde das auf der Nordseite der Strasse zu mehr Landerwerb bei mehreren Grundeigentümern führen. Ausserdem müssten Bäume und Sträucher gefällt werden. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass der Beschwerdegegner sehr wohl verschiedene Varianten geprüft hat, er diese aber nicht als mildere Massnahme gegenüber dem vorliegenden Strassenprojekt mit Landerwerb von der Beschwerdeführerin 2 erachtete. Dies erscheint einleuchtend, wären doch die anderen Varianten mit grösserem Landerwerb bei mehreren Grundeigentümern sowie mit dem Fällen von Bäumen verbunden, weshalb sie einen erheblicheren Eingriff in private Interessen zur Folge hätten als das vorliegende Strassenprojekt. Sodann ist zu prüfen, ob die mit dem vorliegenden Strassenprojekt verbundenen öffentlichen Interessen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin 2 an ihrem Eigentum und die öffentlichen Interessen einer wirtschaftlichen und sparsamen Landbeanspruchung überwiegen. Die Beschwerdeführerin 2 muss zwecks Verwirklichung des vorliegenden Bauprojekts 54 m² Land abtreten. Ihr Grundstück von ca. 7'200 m² bleibt weiterhin gut überbaubar und die Landabtretung erscheint in Bezug auf die Gesamtfläche des Grundstücks eher geringfügig. Die Beschwerdeführerin 2 macht keine spezifischen Nachteile geltend, die sich aus der Landabtretung ergeben. Auch in den Akten finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Landabtretung eine nennenswerte Belastung für die Beschwerdeführerin 2 mit sich bringen würde. Unter diesen Umständen hat das private Interesse der Beschwerdeführerin 2 an der Wahrung ihres Eigentums hinter das öffentliche Interesse an einer sparsamen Landbeanspruchung sowie jenes an der Erhöhung der Verkehrssicherheit zurückzutreten.

E. 6.7

Die Beschwerde ist demgemäss abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

E. 7

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des Verfahrens zu einem Fünftel der Beschwerdeführerin 1 und zu vier Fünfteln der Beschwerdeführerin 2 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht den Beschwerdeführerinnen angesichts ihres Unterliegens nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner ersuchte ebenfalls um eine Parteientschädigung. Die Bearbeitung und Beantwortung von Rechtsmitteln darf aber zu den angestammten amtlichen Aufgaben des Beschwerdegegners gezählt werden. Eine Parteientschädigung zu seinen Gunsten ist damit zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Erhebung oder Beantwortung des Rechtsmittels mit einem ausserordentlichen Aufwand

verbunden war (VGr, 29. Juni 2017, VB.2017.00225, E. 6; Plüss, § 17 N. 51). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Dementsprechend ist dem Beschwerdegegner keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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