

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00092 vom 27. Juni 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-06-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00092

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00092 du 27 juin 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00092 del 27 giugno 2019

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Festsetzung Strassenprojekt. [Neuentscheid des Regierungsrats nach Rückweisung durch das Verwaltungsgericht mit Urteil VB.2018.00168 vom 27. Juni 2019.] Die Beschwerdeführerinnen durften vorliegend einen rein kassatorischen Antrag stellen (E. 1.3). Indem er den ersten Augenschein nicht protokollierte, versties der Beschwerdegegner gegen die ihm obliegende Protokollierungspflicht und verletzte das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen (E. 2.3). Der Beschwerdegegner wäre zur Einholung der Gutachten der NDK und KDK bereits vor der erstmaligen Festsetzung des Strassenprojekts und vor allfälligen Einspracheverfahren verpflichtet gewesen, wobei dazumal den Beschwerdeführerinnen diesbezüglich kein rechtliches Gehör hätte gewährt werden müssen. Ob der Umstand, dass die Gutachten erst nach Gutheissung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht eingeholt wurden, daran etwas zu ändern vermag, kann angesichts des Verfahrensausgangs dahingestellt bleiben (E. 2.4). Ein Eintrag im ISOS ist im Rahmen der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen. Aber auch ohne Übernahme im kantonalen Richtplan sind die Bundesinventare im Rahmen der Nutzungsplanung sowie bei verbleibenden Entscheidungsspielräumen zu berücksichtigen oder ist immerhin deren Zielsetzung nicht zu verunmöglichen (E. 3.2). Der vorhandene Eintrag im kantonalen Richtplan genügt, zumal der Ausbau im regionalen Richtplan Limmattal eingetragen ist (E. 4.3). Die Verkehrsprognosen könnten Einfluss auf die Beurteilung des Strassenprojekts haben, namentlich auf die im Hinblick auf den Ortsbild- bzw. Denkmalschutz (ISOS und kantonale Inventare) vorzunehmende Interessenabwägung (E. 5.1). An den Verkehrsprognosen bestehen Zweifel, die der Beschwerdegegner nicht zu beseitigen vermag (E. 5.2). Verkehrsprognosen entziehen sich nicht jeglicher Hinterfragung. Das Verwaltungsgericht beurteilt Verkehrsprognosen grundsätzlich in gleicher Weise wie Gutachten. Dabei ist zu prüfen, ob das Gutachten auf zutreffenden tatsächlichen Feststellungen beruht, die Folgerungen nachvollziehbar hergeleitet wurden und das Gutachten schlüssig ist. Dies bedingt unter anderem, dass die Basisdaten von Verkehrsprognosen bekannt sind (E. 5.3). Zusammen mit den Zweifeln an den Verkehrsprognosen lässt sich nicht beurteilen, ob das Interesse am Kapazitätsausbau dasjenige am Ortsbild- bzw. Denkmalschutz überwiegt (E. 5.4). Es drängt sich eine gutachterliche Aktualisierung der Verkehrsprognosen anhand der eingetretenen Verkehrsentwicklung auf (E. 5.5). Gutheissung. Rückweisung der Sache zur Sachverhaltsergänzung und zum neuen Entscheid an den Regierungsrat.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2021.00092 Urteil der 3. Kammer vom 16. Juni 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen 1. Genossenschaft A, 2. C AG, beide vertreten durch RA D, Beschwerdeführerinnen, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch RA E, Beschwerdegegner, und Stadtrat Schlieren, vertreten durch RA F, Mitbeteiligter, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. A. Mit dem Bau der Limmattalbahn ab September 2017 sowie dem Umbau des Stadtplatzes in Schlieren wurden die Zürcher- und die Badenerstrasse als raumschaffendes Element neugestaltet und städtebaulich aufgewertet. In der Folge soll der Durchgangsverkehr im Stadtzentrum von Schlieren minimiert und auf die nördlich gelegene Bernstrasse verlagert werden, was Anpassungen am Strassennetz notwendig macht. Die Bernstrasse in Schlieren zählt zum Kantonsstrassennetz des Kantons Zürich und wird im Kataster als Hauptverkehrsstrasse Nr. 001 klassifiziert. Teil des Projektperimeters bildet die Strecke entlang der Bernstrasse von der Stadtgrenze Zürich bis zur Liegenschaft Bernstrasse 29. Zur Minimierung und Verlagerung des Durchgangsverkehrs soll der Verkehrsknoten Bern-/Gasometerstrasse ausgebaut und die Knotenkapazität erhöht werden. Hierzu sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, namentlich auch die Erstellung einer zusätzlichen Geradeausspur in Fahrtrichtung Stadt Zürich, der Ausbau des Knotens Bern-/Gasometerstrasse sowie die Erstellung von neuen Parkplätzen entlang der Turmstrasse als Ersatz für die wegfallenden Parkplätze an der Bernstrasse. B. Die öffentliche Auflage des Bauprojekts und des Landerwerbsplans erfolgte vom 5. Mai bis 6. Juni 2017. Mit Eingabe vom 1. Juni 2017 erhoben die Genossenschaft A und die C AG Einsprache und beantragten, das Strassentrassee der Bernstrasse im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 derart nach Norden zu verschieben, dass sie mit keinen Landabtretungen konfrontiert würden. Ferner sei auf den Ausbau des Verkehrsknotens Bern-/Gasometerstrasse zu verzichten. Der Verkehr sei stattdessen über die Hermetschloobrücke zu führen. Sodann beantragten sie, es sei für die durch das Ausbauprojekt verlorengelenden Parkplätze Realersatz zu liefern. Schliesslich verlangten sie die Durchführung eines Augenscheins. C. Anlässlich der Einspracheverhandlung vom 13. Juli 2017 wurde mit der Genossenschaft A und der C AG ein Augenschein vor Ort durchgeführt. Mit Beschluss vom 31. Januar 2018 setzte der Regierungsrat das Projekt für den Strassen- und Kreuzungsausbau an der 1 Bernstrasse in Schlieren gemäss den bei den Akten liegenden Plänen fest (Dispositivziffer I). Die Einsprache der Genossenschaft A und der C AG wies er ab, soweit er sie nicht als erledigt abschrieb (Dispositivziffer II). II. Gegen den Beschluss des Regierungsrats erhoben die Genossenschaft A und die C AG am 16. März 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und das Verfahren zur vollständigen Durchführung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Eventualiter seien Dispositivziffern I und II des angefochtenen Beschlusses aufzuheben und die Planfestsetzung mit folgenden Auflagen zu erteilen: Das Strassentrassee der Bernstrasse sei im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 derart nach Norden zu verschieben, dass die Beschwerdeführerinnen von keinen Landabtretungen betroffen sind. Auf den Ausbau des Verkehrsknotens Bern-/Gasometerstrasse sei zu verzichten, stattdessen sei der Verkehr über die Hermetschloobrücke zu führen. Eventualiter seien für aufzuhebende Abstellplätze der Beschwerdeführerinnen Abstellplätze an anderer Stelle vorzusehen. Des Weiteren beantragten die Beschwerdeführerinnen die Durchführung eines Augenscheins sowie die Zusprechung einer Parteientschädigung für das vorliegende und das vorinstanzliche

Verfahren. Mit Urteil vom 27. Juni 2019 (VB.2018.00168) hob das Verwaltungsgericht die Dispositivziffern I und II des Beschlusses des Regierungsrates vom 31. Januar 2018 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde auf und wies die Sache im Sinn der Erwägungen zu weiteren Sachverhaltsabklärungen und zum Neuentscheid an den Regierungsrat zurück. Die Gerichtskosten auferlegte es dem Beschwerdegegner und verpflichtete diesen, den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.- (7,7 % MWST inbegriffen) zu bezahlen. Dieser Rückweisungsentscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. III. Nach weiteren Abklärungen setzte der Regierungsrat das Projekt für den Strassen- und Kreuzungsausbaue an der 1. Bernstrasse in Schlieren mit Beschluss vom 2. Dezember 2020 gemäss den bei den Akten liegenden Plänen fest (Dispositivziffer I). Die Einsprache der Genossenschaft A und der C AG wies er ab, soweit er sie nicht als erledigt abschrieb (Dispositivziffer II). IV. Mit Beschwerde vom 1. Februar 2021 liessen die Genossenschaft A und die C AG am 16. März 2018 dem Verwaltungsgericht beantragen, es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Akten seien zur Neubeurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Des Weiteren beantragten die Beschwerdeführerinnen die Durchführung eines Augenscheins sowie die Zuspreehung einer Parteientschädigung für das vorliegende und das vorinstanzliche Verfahren. Am 26. Februar 2021 beantragte der als Mitbeteiligter in das Beschwerdeverfahren aufgenommene Stadtrat von Schlieren die Gutheissung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des beschwerdegegnerischen Regierungsrats. Mit Beschwerdeantwort vom 3. März 2021 liess der nunmehr anwaltlich vertretene Beschwerdegegner dem Verwaltungsgericht beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, zuzüglich MWST, zulasten der Beschwerdeführerinnen. Innert erstreckter Frist liess der Beschwerdegegner mit Eingabe vom 29. März 2021 seine Anträge dahingehend anpassen, dass die Kosten- und Entschädigungsfolgen, zuzüglich MWST, zulasten der Beschwerdeführerinnen und des Mitbeteiligten gehen. Am 22. April 2021 nahm der Mitbeteiligte dazu Stellung. Mit Eingabe vom 3. Mai 2021 stellten die Beschwerdeführerinnen den Antrag, die Beschwerde sei gutzuheissen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Der Beschluss des Beschwerdegegners vom 13. Juni 2018 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 und § 41 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) direkt mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar ist. Das Verwaltungsgericht ist zuständig für die Behandlung der Beschwerde. 1.2 Die Beschwerdeführerinnen sind Baurechtsnehmerinnen der Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 02 in Schlieren und ein Teil des von ihren jeweiligen Baurechten erfassten Landes müsste gemäss dem festgesetzten Projekt abgetreten werden. Damit sind sie zur Beschwerde legitimiert. 1.3 Der Beschwerdegegner rügt, dass die Beschwerdeführerinnen lediglich einen kassatorischen und keinen reformatorischen Antrag gestellt hätten, und fordert deshalb, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Er beruft sich hierfür insbesondere auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 107 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG), wonach sich die Beschwerde wegen deren reformatorischer Natur grundsätzlich nicht darauf beschränken darf, die Aufhebung bzw. Rückweisung des angefochtenen Entscheids zu beantragen, sondern einen Antrag in der Sache enthalten muss (vgl. z. B. BGE 137 II 313 E. 1.3; 136 V 131 E. 1.2; 134 III 379 E. 1.3; anders BGE 133 II 370 E. 2.2). Es trifft zu, dass die Beschwerde an das Verwaltungsgericht grundsätzlich reformatorischer Natur ist und das Verwaltungsgericht in

der vorliegenden Streitsache an die Anträge der Parteien gebunden ist (§ 63 Abs. 1 und 2 VRG). Nichtsdestotrotz genügt der kassatorische Antrag der Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Fall aus folgenden Gründen: Vorab lässt bereits die vom Beschwerdegegner angeführte bundesgerichtliche Rechtsprechung Ausnahmen zu. So reicht auch nach dem Bundesgericht ein blosser Rückweisungsantrag aus, wenn es im Fall der Gutheissung in der Sache nicht selbst entscheiden könnte, etwa, weil die erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz fehlen (BGE 133 III 489 E. 3.1 m. w. H.; BGr, 25. Oktober 2018, 1C_498/2017), oder wenn die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt wird (BGr, 25. Oktober 2021, 1C_325/2021, E. 1.4 m. w. H.). Beides machen die Beschwerdeführerinnen vorliegend geltend. Gerade in Fällen, in denen der Sachverhalt ungenügend festgestellt wurde, kann es der beschwerdeführenden Partei durchaus unmöglich sein, einen reformatorischen Antrag zu stellen, namentlich, wenn sie hierzu die volle Kenntnis des Sachverhalts benötigte und die Abklärung des Sachverhalts angesichts der Untersuchungsmaxime der Behörde obliegt. Da im Zivilrecht regelmässig keine Untersuchungsmaxime gilt, hinkt der Vergleich des Beschwerdegegners mit dem Zivilrecht. Vielmehr sind die Parteien im Verwaltungsprozess auf eine vollständige und korrekte Sachverhaltsfeststellung seitens der dazu verpflichteten Behörde angewiesen, ansonsten es ihnen nicht oder nur erschwert möglich ist, einen Prozess dagegen anzustrengen. Auch wäre es vorliegend angesichts der von den Beschwerdeführerinnen beabsichtigten Verschiebung der Bernstrasse im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 nach Norden nicht denkbar, dass das Verwaltungsgericht die entsprechende Projektierung selber anpassen würde. Somit kommt ein reformatorischer Entscheid des Verwaltungsgerichts diesbezüglich nicht infrage. Des Weiteren ist ein rein kassatorischer Antrag ungeachtet des grundsätzlich reformatorischen Charakters der Beschwerde zulässig, wenn er allein auf die Beseitigung einer Anordnung abzielt, die sich für die beschwerdeführende Partei belastend auswirkt (BGr, 24. August 2021, 1C_709/2020, E. 1.2; vgl. auch BGr, 30. März 2021, 1C_460/2020). In diesem Sinn verlangen die Beschwerdeführerinnen zumindest sinngemäss zulässigerweise die Aufhebung des vorliegenden Strassenprojekts bzw. die von Grund auf neue Planung und Festsetzung durch den Beschwerdegegner. In diesem Zusammenhang hinzu kommt die Besonderheit des vorliegenden Anfechtungsobjekts: Angefochten ist nicht eine individuell-konkrete Verfügung, sondern ein Strassenprojekt, mithin ein Sondernutzungsplan. Dessen allfällige (wesentliche) Änderung bzw. Neu-Festsetzung durch das Verwaltungsgericht könnte aufgrund der speziellen Natur von Plänen, vergleichbar mit den Allgemeinverfügungen, weitere Personen tangieren, die sich am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt haben, weil sie mit der ursprünglichen Festsetzung des Projekts einverstanden waren (vgl. Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., S. 454). Damit sich sämtliche betroffenen Personen gegen die Festsetzung eines Strassenprojekts und gegen wesentliche Änderungen bzw. eine Neu-Festsetzung eines solchen zur Wehr setzen können, haben Strassenprojekte – die Festsetzung wie auch die Neuplanung – grundsätzlich in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren festgesetzt zu werden (vgl. BGr, 21. Februar 2018, 1C_38/2017, E. 3.2). Generell bilden reformatorische Entscheide im Bereich der Nutzungsplanung die Ausnahme (vgl. BGr, 22. April 2015, 1C_428/2014, E. 5). Es ist dem Verwaltungsgericht daher verwehrt, das Projekt neu zu planen und neu aufzulegen. Damit würde es darüber hinaus in Ermessensspielräume der planenden Behörden eingreifen. 1.4 Demzufolge durften die Beschwerdeführerinnen vorliegend einen rein kassatorischen Antrag stellen. Nachdem auch die übrigen Prozessvoraussetzungen

erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 In formeller Hinsicht werfen die Beschwerdeführerinnen dem Beschwerdegegner vor, der Augenschein vom 13. Juli 2017 sei nicht protokolliert worden und daher seien die Ausführungen zur tatsächlichen Situation vor Ort nur ungenügend erstellt. Weiter machen die Beschwerdeführerinnen eine "krasse Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör" geltend, indem der Augenschein vom 18. Dezember 2019 mit Vertretern der kantonalen Natur- und Heimatschutz- (NHK) und der Denkmalpflegekommission (KDK) unter Ausschluss der Beschwerdeführerinnen stattgefunden habe. Es seien ihnen keine Mitwirkungsrechte bei der Formulierung der Fragen an die NHK und KDK gewährt worden. Schliesslich seien ihnen die Stellungnahmen der NHK und KDK auch nicht zur Vernehmlassung zugestellt worden. 2.2 Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieses dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört unter anderem das Recht der Betroffenen, an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 142 I 86 E. 2.2; 138 V 125 E. 2.1; 135 I 187 E. 2.2; je mit Hinweisen). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör wird zudem eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet, als Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien. Dazu gehört die Pflicht zur Protokollierung entscheidrelevanter Abklärungen, Einvernahmen und Verhandlungen im Rechtsmittelverfahren (BGE 142 I 86 E. 2.2; 130 II 473 E. 4.2; 124 V 389 E. 4a und b). Das Protokoll dient einerseits der Behörde oder dem Gericht und den Gerichtsschreibenden als Gedächtnisstütze und soll es ihnen ermöglichen, die Ausführungen der Parteien tatsächlich zur Kenntnis zu nehmen und pflichtgemäss zu würdigen; andererseits soll es Auskunft über die Einhaltung der Verfahrensvorschriften geben und die Rechtsmittelinstanzen in die Lage versetzen, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen (BGE 142 I 86 E. 2.2 m. w. H.). Die neuen Prozessordnungen des Bundes schreiben ein schriftliches Augenscheinprotokoll vor, gegebenenfalls ergänzt mit Plänen, Zeichnungen, fotografischen und anderen technischen Mitteln (Art. 182 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO]; Art. 193 Abs. 4 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO]). Auch im Verwaltungs(justiz)verfahren ergibt sich aus dem Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf rechtliches Gehör eine Protokollierungspflicht für Augenscheine (BGE 142 I 86 E. 2.3; 130 II 473 E. 4.2 mit Hinweisen). Grundsätzlich ist zu verlangen, dass die Ergebnisse des Augenscheins, insbesondere die vor Ort gemachten Feststellungen und Wahrnehmungen, ihrem wesentlichen Inhalt nach schriftlich protokolliert werden, allenfalls ergänzt mit Fotos, Plänen etc. Den Parteien muss vor Entscheidfällung die Möglichkeit gegeben werden, davon Kenntnis zu nehmen und sich dazu zu äussern, insbesondere allfällige Berichtigungen zu verlangen (BGE 142 I 86 E. 2.3). 2.3 Der erste Augenschein anlässlich der Einspracheverhandlung vom 13. Juli 2017 wurde unbestrittenermassen nicht protokolliert. In seiner bisherigen Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahren hat das Bundesgericht (vorbehältlich strengerer Anforderungen des kantonalen Rechts) gewisse Abweichungen von den oben dargestellten Grundsätzen toleriert, insbesondere wenn im Anschluss an den Augenschein noch eine Parteiverhandlung durchgeführt wurde und die Ergebnisse des Augenscheins und die wesentlichen Äusserungen der Parteien in den Urteilsabwägungen hinlänglich wiedergegeben und gewürdigt wurden (BGE 126 I 213 E. 2; BGE 106 Ia 73 E. 2a). Im vorliegenden Fall ergeben sich die wesentlichen Ergebnisse

dieses nicht protokollierten Augenscheins indessen auch nicht aus dem Beschluss des Regierungsrats. Kommt hinzu, dass mangels Protokolls unklar ist, ob am Augenschein überhaupt ein Mitglied der entscheidenden Behörde beteiligt war oder nur Organe der mit der Instruktion beauftragten Baudirektion mitgewirkt hatten. Sollte letzteres der Fall sein, könnte auf ein Protokoll – nur schon zuhanden des Beschwerdegegners als Entscheidungsgrundlage – nicht verzichtet werden. Indem der erste Augenschein nicht protokolliert wurde, versties der Beschwerdegegner somit gegen die ihm obliegende Protokollierungspflicht und verletzte das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen. 2.4 Der ebenfalls nicht protokollierte Augenschein vom 18. Dezember 2019 fand ohne die Beschwerdeführerinnen statt, welchen ausserdem keine Möglichkeit zur Formulierung von Fragen an die Kommissionsmitglieder eingeräumt wurde und welche im Anschluss daran nicht zum Ergebnis Stellung nehmen konnten. Der Beschwerdegegner beruft sich in seiner Beschwerdeantwort darauf, dass es sich bei diesem Augenschein um einen solchen der NKD und der KDK gehandelt habe und sich das Verfahren daher nach der Verordnung vom 12. Januar 2005 über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK, insb. § 6) richte. Die Beschwerdeführerinnen hätten somit die Verletzung ihres rechtlichen Gehörs gegenüber den Kommissionen geltend zu machen. Es trifft zu, dass es sich beim Augenschein vom 18. Dezember 2019 um einen Augenschein der NKD und KDK im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung handelt, welcher der NHK und der KDK die Grundlagen für die Erstellung der Gutachten zuhanden der entscheidenden Behörde (des Beschwerdegegners) vermitteln soll. Der Beschwerdegegner wäre zur Einholung dieser Gutachten bereits vor der erstmaligen Festsetzung des Strassenprojekts und vor allfälligen Einspracheverfahren verpflichtet gewesen, wobei dazumal den Beschwerdeführerinnen diesbezüglich angesichts der Besonderheit des Verfahrens (vgl. E. 1.3) kein rechtliches Gehör hätte gewährt werden müssen. Ob der Umstand, dass die Gutachten erst nach Gutheissung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht eingeholt wurden, daran etwas zu ändern vermag, kann angesichts des Verfahrensausgangs dahingestellt bleiben. 2.5 Der Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts vom 27. Juni 2019 (VB.2018.00168) stellte es ins Ermessen des Beschwerdegegners, ob nebst dem Gutachten der kantonalen NKD und KDK gemäss dem Antrag der Beschwerdeführerinnen ein weiterer (protokollierter) Augenschein durchzuführen ist (E. 3.4). Denn der Entscheid, ob ein Augenschein angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine Pflicht zur Vornahme eines Augenscheins besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise überhaupt nicht abgeklärt werden können. Ein Augenschein ist dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten aufgrund ihrer Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (VGr, 24. November 2016, VB.2016.00240, E. 2.1; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 79). Ob dies der Fall war und der Beschwerdegegner auf einen Augenschein verzichten durfte, kann offenbleiben, da die Beschwerde ohnehin gutzuheissen und das strittige Strassenprojekt aufzuheben ist.

E. 3.1

Beim vorliegenden Strassenprojekt im Sinn von §§ 12 ff. 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]; vgl. dazu E. 4) und sowohl die strassenrechtlichen Projektierungsgrundsätze als auch die weiteren

Grundsätze des Raumplanungsrechts zu beachten (VGr, 20. Mai 2021, VB.2020.00322, E. 4.1; 29. August 2019, VB.2019.00175, E. 4.1; 10. Januar 2019, VB.2017.00658, E. 4.1; je mit Hinweisen). Gestützt auf Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) nehmen die Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanung und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung vor (BGE 145 II 70 E. 3.2 mit Hinweisen).

E. 3.2

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS stützt sich auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – und damit insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung – wird der Schutz von Ortsbildern in erster Linie durch kantonales und kommunales Recht sichergestellt. Das ISOS ist für die kantonale und kommunale Raumplanung indes nicht bedeutungslos. Das Bundesgericht misst ihm die gleiche Bedeutung zu wie Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 RPG; ein Eintrag im ISOS ist deshalb nach Art. 6 Abs. 4 RPG und Art. 11 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) im Rahmen der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen (zum Ganzen BGr, 24. August 2016, 1C_488/2015, E. 4.3 und 4.5.3 ff.; BGE 135 II 209 E. 2.1; VGr, 13. Juli 2017, AN.2016.00001, E. 2.4.3). Aber auch ohne Übernahme im kantonalen Richtplan sind die Bundesinventare im Rahmen der Nutzungsplanung sowie bei verbleibenden Entscheidungsspielräumen zu berücksichtigen oder ist immerhin deren Zielsetzung nicht zu verunmöglichen (BGr, 1. Oktober 2014, 1C_893/2013, E. 5.1; BGr, 1. Juni 2017, 1C_474/2016, E. 3.2 m. w. H.; VGr, 14. Mai 2020, VB.2018.00500, E. 4.1; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 13 N. 32).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen in erster Linie, das vorliegende Strassenprojekt sei im kantonalen Richtplan oder im regionalen Richtplan Limmattal nicht vorgesehen.

E. 4.2

Gemäss Art. 8 Abs. 1 RPG zeigen Richtpläne mindestens, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen nach Art. 8 Abs. 2 RPG einer Grundlage im Richtplan. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die räumliche Wesentlichkeit des Vorhabens wegleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann (BGE 137 II 254 E. 3.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht bejahte etwa die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage in Bezug auf die Ausdehnung und den Standort einer geplanten Auto-Rundstrecke (BGE 137 II 254 E. 4 mit Hinweisen; vgl. auch die Hinweise in VGr, 3. Juni 2021, VB.2020.00876, E. 4.3.1).

E. 4.3

Die Bernstrasse ist im Bereich des streitigen Strassenprojekts eine Hauptstrasse (H1 und H3; vgl. Anhang 2B Nr. 342 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991

[DurchgangsstrassenV; SR 741.272] sowie Karte, abrufbar unter: <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/fachleute/weitere-bereiche/geoinformation/geobasisdaten/hauptstrassennetz.html>) und verfügt über einen Eintrag im kantonalen Richtplan als Hauptverkehrsstrasse. Das vorliegend umstrittene Strassenprojekt sprengt den bereits vorhandenen Richtplaneintrag nicht, insbesondere ist keine andere Linienführung oder eine Umklassifizierung der Bernstrasse vorgesehen. Sodann verursacht das Projekt für sich alleine auch keine gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinn der Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 RPG (vgl. VGr, 3. Juni 2021, VB.2020.00876, E. 4.3.1). So erachtete das Bundesgericht eine Richtplangrundlage für den Bau eines Kleinwasserkraftwerks angesichts seiner geringen Dimensionen als entbehrlich, obwohl es innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets von kantonalen Bedeutung zu liegen kommen sollte (BGE 140 II 262 E. 2.3.4). Hinsichtlich des Lausanner Museumsviertels "pôle muséal" verneinte das Bundesgericht die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage ebenso. Wesentlich für diese Beurteilung waren insbesondere die Fläche des Projekts (21'000 m²), die Situierung im Stadtzentrum mit bestehender guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr und das Absehen vom Bau eines Parkhauses bzw. von Besucherparkplätzen. Die räumlichen Auswirkungen wichen unter diesen Voraussetzungen nicht von der im kantonalen Richtplan bereits vorgesehenen Nutzung ab und die zu erwartenden Immissionen verlangten ebenfalls nicht nach einer Abstimmung auf kantonaler oder regionaler Ebene (BGr, 8. Oktober 2014, 1C_15/2014, E. 6.2). Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 RPG genügt der vorhandene Eintrag im kantonalen Richtplan, zumal der Ausbau im regionalen Richtplan Limmattal eingetragen ist. Eine Pflicht zur Eintragung des vorliegenden Strassenprojekts im kantonalen Richtplan ergibt sich ausserdem auch nicht aus den gesetzlichen Bestimmungen, welche die Kantone dazu anhalten, das ISOS im Rahmen ihrer Richtpläne zu berücksichtigen (vorn E. 3.2).

E. 5.1

Anlass und hauptsächliches Ziel des vorliegenden Strassenprojekts ist die Kapazitätssteigerung im Knoten Bern-/Gasometerstrasse für den prognostizierten Mehrverkehr. Sowohl die Beschwerdeführerinnen als auch der Mitbeteiligte stellen diese Prognose der Verkehrsentwicklung aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen in den letzten Jahren sowie neuerer Verkehrszahlen infrage. Die Verkehrsprognosen könnten Einfluss auf die Beurteilung des Strassenprojekts haben, namentlich auf die im Hinblick auf den Ortsbild- bzw. Denkmalschutz (ISOS und kantonale Inventare) vorzunehmende Interessenabwägung. Laut Beschwerdeantwort stützt sich der Beschwerdegegner für die Prognose auf den verkehrstechnischen Bericht der G AG vom 13. April 2017. Dieser Bericht geht vom Ausbau gemäss vorliegendem Strassenprojekt aus und beschreibt die in der Folge davon nötigen Arbeiten zum Ausbau der Lichtsignalanlage am Knoten Bern-/Gasometerstrasse sowie dem Neubau der Lichtsignalanlage für die Erschliessung der Kantonsapotheke Zürich (KAZ). Er berücksichtigt dabei die "prognostizierten Verkehrsbelastungen" und hält fest, dass sich diese Prognosezahlen wahrscheinlich infolge des neuen Anschlusses KAZ an die Bernstrasse verändern werden. Da hierfür eingehende Untersuchungen erforderlich wären, seien die Prognosezahlen vorerst nicht angepasst worden. Die Knotenströme, von denen der Bericht ausgeht, werden in einer vom Beschwerdegegner eingereichten Beilage in einer Übersicht dargestellt. Sie enthält indes nicht nur die Knotenströme von 2010 und die daraus abgeleitete Prognose für 2030, sondern auch die tatsächlich erhobenen Knotenströme von 2019 und 2020. Obwohl die Messungen im Jahr 2019 vor Covid-19 und im Jahr 2020 im Herbst vor der nächsten Covid-19-Welle

und ausserhalb der Schulferien erhoben wurden, zeigt ein Vergleich mit den Zahlen von 2010, dass sich die Verkehrsbelastung 2019/2020 kaum verändert hat und im Gegenteil eher abgenommen hat. Der Beschwerdegegner bestreitet dies nicht und führt als Begründung an, dass die flankierenden Massnahmen noch nicht vollständig umgesetzt seien und die Limmattalbahn noch im Bau sei. Der Mitbeteiligte macht geltend, dass selbst Vertreter des Amtes für Verkehr anlässlich mehrerer Projekte betreffend Verkehr im Limmattal Bedenken geäussert hätten, ob die Verkehrsprognosen im Zusammenhang mit der Limmattalbahn wirklich zuträfen.

E. 5.2

In der Tat wecken die Zahlen zu den Knotenströmen aus den Jahren 2019 und 2020 Zweifel an den Verkehrsprognosen für 2030. Die vom Beschwerdegegner angeführte Begründung vermag diese Zweifel nicht zu beseitigen, zumal der regionale Richtplan Limmattal das Ziel verfolgt, den Anteil des MIV von 82 % im Jahr 2013 (öV: 18 %) zugunsten des öV auf 78 % (2030) zu reduzieren. Auf welchen Grundlagen diese Verkehrsprognosen erstellt wurden, erläutert der Beschwerdegegner nicht. Vielmehr erachtet er diese Verkehrsprognosen ohne weitere Begründung als "unwiderlegbar". Gemäss § 7 Abs. 4 VRG gilt jedoch der Grundsatz der freien Beweiswürdigung, wonach die Entscheidbehörde nicht an bestimmte, starre Beweisregeln gebunden ist, die ihr vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zustande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel haben (Plüss, § 7 N. 137). Dies gilt auch dann, wenn man diesen Verkehrsprognosen den Beweiswert eines Amtsberichts oder eines Gutachtens zumisst. Auch davon darf die Behörde bei Vorliegen triftiger Gründe abweichen. Dass es sich hierbei um (im Gesetz vorgesehene) unwiderlegbare Fiktionen oder öffentliche Urkunden i. S. v. Art. 9 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB) handeln sollte, ist nicht ersichtlich. Sah sich der Beschwerdegegner fälschlicherweise durch diese Verkehrsprognosen gebunden, ist darin eine unrichtige oder ungenügende Sachverhaltsermittlung zu erblicken, gehört doch die Beweiswürdigung zur Sachverhaltsfeststellung (BGE 140 I 114 E. 3.3.4).

E. 5.3

Nach der Rechtsprechung sind Prognosen über die künftige Verkehrsentwicklung erfahrungsgemäss mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die Verkehrsentwicklung hängt stark von wirtschaftlichen, demografischen sowie von verkehrs- und umweltpolitischen Vorgaben ab. Je nach Wahl der Vorgaben unterscheiden sich die der Prognose zugrunde zu legenden Szenarien beträchtlich. Soweit diesbezüglich auch zusätzliche Untersuchungen und Gutachten keine Klärung bringen können, entziehen sich die Prognosen weitgehend der Kritik, sofern sie sich nicht schon im Laufe des Bewilligungsverfahrens als offensichtlich und erheblich unrichtig herausstellen. Diese Unzulänglichkeiten sind hinzunehmen, solange sich die getroffenen Annahmen nicht als unbrauchbar erweisen und es daher an einer vollständigen Sachverhaltsabklärung fehlt (BGE 126 II 522 E. 14 [zum Flugverkehr]; 124 II 293 E. 12; 119 Ib 458 E. 8d [zu Nationalstrassenprojekten]; BGr, 3. Mai 2019, 1C_467/2018, E. 5.5 [zum Strassenverkehr]; BGr, 8. November 2006, 1A.116/2006, E. 6.1; VGr, 20. Dezember 2018, VB.2016.00522, E. 5.3.2). Dies bedeutet indes nicht, dass sich Verkehrsprognosen jeglicher Hinterfragung entziehen und im Verfahren in jedem Fall massgebend (unwiderlegbar) sind. Nach der zitierten Rechtsprechung hängt dies zunächst davon ab, ob auch zusätzliche Untersuchungen und Gutachten keine Klärung bringen können. Sodann liess das Bundesgericht Verkehrsprognosen deshalb gelten, weil die Beschwerdeführerin "keine erheblichen Zweifel an deren Haltbarkeit" zu wecken

vermochte (BGr, 25. Juni 2018, 1C_104/2017 E. 8.3), oder weil die Ist-Werte von der Beschwerdeführerin nicht bestritten waren, die Annahmen über die Verkehrsverlagerung nach der Beurteilung des Verwaltungsgerichts Zürich (als Vorinstanz) als nachvollziehbar beurteilt wurden, die Beschwerdeführerin daran keine Zweifel zu erwecken vermochte und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) diese Einschätzung teilte (BGr, 3. Mai 2019, 1C_467/2018, E. 5.2 ff.). Das Verwaltungsgericht beurteilt Verkehrsprognosen demzufolge grundsätzlich in gleicher Weise wie Gutachten. Dabei ist zu prüfen, ob das Gutachten auf zutreffenden tatsächlichen Feststellungen beruht (Plüss, § 7 N. 146), die Folgerungen nachvollziehbar hergeleitet wurden und das Gutachten schlüssig ist. Dies bedingt unter anderem, dass die Basisdaten von Verkehrsprognosen bekannt sind.

E. 5.4

Vorliegend besteht am Verzicht auf eine Rechtsabbiegespur in die Gasometerstrasse, der eine geradlinige Weiterführung des Strassenrandes erlauben würde, ein erhebliches Interesse. Die vorliegenden Unterlagen und der Beschwerdegegner legen nicht genügend nachvollziehbar dar, weshalb der Querverkehr nicht in grösserem Mass über die Hermetschloobrücke geführt werden kann, ebenso wenig, weshalb auf diesem Abschnitt ein Ausbau auf zwei Geradeausspuren in Fahrtrichtung Zürich, die nicht durch Rechtsabbieger belastet sind, erforderlich ist, während Gleiches auf den nachfolgenden Abschnitten westlich und östlich nicht der Fall ist. Zusammen mit den Zweifeln an den Verkehrsprognosen lässt sich deshalb nicht beurteilen, ob das Interesse am Kapazitätsausbau dieser Strassenachse bzw. des Knotens Bern-/Gasometerstrasse und damit verbunden an zwei Geradeausspuren in Fahrtrichtung Zürich zuzüglich einer Rechtsabbiegespur in die Gasometerstrasse dasjenige am Ortsbild- bzw. Denkmalschutz tatsächlich überwiegt.

E. 5.5

Im vorliegenden Fall drängt sich deshalb eine gutachterliche Aktualisierung der Verkehrsprognosen anhand der eingetretenen Verkehrsentwicklung auf. Das Gutachten hätte sich auch zu Varianten mit einer stärkeren Verkehrsführung über die Hermetschloobrücke zu äussern. Zudem wären die Folgen des Verzichts auf die zusätzliche Fahrspur am Knoten Bern-/Gasometerstrasse aufzuzeigen, auch unter Einbezug des Umstands, dass weiter in Richtung Zürich nur eine Fahrspur zur Verfügung steht. Um die Verkehrsentwicklung schlüssig aufzuzeigen, muss ein Verkehrsgutachten nicht nur das prognostizierte Verkehrswachstum berücksichtigen, sondern auch wesentliche Umlagerungseffekte, die sich nicht nur aus dem zu beurteilenden Strassenprojekt, sondern auch aus weiteren Strassenprojekten ergeben (VGr, 20. Dezember 2018, VB.2016.00522, E. 5.3.3).

E. 5.6

Der Untersuchungsgrundsatz gebietet die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zum Entscheidzeitpunkt (Plüss, § 7 N. 14). Auch für das Verwaltungsgericht sind die tatsächlichen Verhältnisse zum Entscheidzeitpunkt massgebend (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 8). Nach dem Gesagten bzw. angesichts der Entwicklungen des Verkehrs in den Jahren 2019/2020 erachtet das Verwaltungsgericht die vorliegende Sache mangels Abklärung des aktuellen Sachverhalts sowie mangels Nachvollziehbarkeit der Verkehrsprognosen und deren Grundlagen für nicht spruchreif.

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