

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00601 vom 28. April 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-04-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00601

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00601 du 28 avril 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00601 del 28 aprile 2022

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Legitimation zur Forderung einer Lärmsanierung; Durchgängigkeit der Hauptroute des Veloverkehrs; Veloquerung Die Beschwerdeführenden sind als regelmässige Strassenbenützer befugt, gegen die Veloroutenführung und den Verzicht auf eine von ihnen gewünschte Veloquerung vorzugehen, weil ihnen an der insoweit Ausgestaltung des Strassenprojekts ein grösseres Interesse als der Allgemeinheit zukommt (E. 2.3.3). Aufgrund ihrer räumlichen Distanz zum Strassenprojekt sind sie durch den Verzicht auf eine Lärmsanierung nicht als Nachbarn (E. 2.3.3) und auch nicht als Strassenbenützer in schutzwürdigen Interessen betroffen (E. 2.3.4). Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten, soweit die Beschwerdeführenden eine Lärmsanierung mittels Anordnung von Tempo 30 fordern (E. 2.3.5). Der regionale Richtplan verlangt die Projektierung eines durchgehenden Radstreifens und erlaubt keine Abweichung aufgrund einer kommunalen Interessenabwägung (E. 3.3). Dem Planungsträger steht bei der Abgrenzung des Projektperimeters im Rahmen der vorgegebenen Planung und des übergeordneten Rechts nicht unerhebliches Ermessen zu. Die gewählte Abgrenzung des Projektperimeters erschwert die spätere Realisierung einer Veloquerung nicht und hat keine (bauliche) Perpetuierung eines richtplanwidrigen Zustands zur Folge, weshalb der Projektperimeter nicht zwecks Erstellung einer Veloquerung erweitert werden muss (E. 4.2). Teilweise Gutheissung, soweit Eintreten, und Rückweisung zur Projektierung des durchgängigen Radstreifens.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2021.00601 Urteil der 3. Kammer vom 28. April 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen 1. Verkehrsclub der Schweiz (VCS), Sektion Zürich, 2. B, 3. C, 4. D, 5. E, 6. F, alle vertreten durch RA G, Beschwerdeführende, gegen Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Beschwerdegegner, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat der Stadt Zürich setzte am 16. Dezember 2020 mit Beschluss Nr. 1197 das Strassenbauprojekt Badener-/Zypressenstrasse, Albisriederplatz bis Sihlfeldstrasse gemäss den Projektauflageplänen vom 12. Juli 2019 fest, wobei er auf eine der dagegen erhobenen Einsprachen nicht eintrat und weitere Einsprachen kostenfällig abwies, neben anderen jene des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS), Sektion Zürich, sowie von B, C, D, E und F. II. Der Verkehrsclub der Schweiz (VCS), Sektion Zürich, B, C, D, E und F erhoben dagegen am 5. Februar 2021 gemeinsam Rekurs an das Baurekursgericht und beantragten die Aufhebung des Beschlusses vom 16. Dezember 2020, soweit damit ihre Einsprachen

abgewiesen, das Strassenbauprojekt festgesetzt und ihnen Kosten auferlegt worden waren (Antrag 1). Zudem beantragten sie, die Sache mit der Anweisung an den Stadtrat zurückzuweisen, mit dem Projekt eine Lärmsanierung vorzunehmen (Antrag 2.1), diese mittels Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h durchzuführen (Antrag 2.2), hinsichtlich der Lärmsanierung den Projektperimeter sinnvoll zu erweitern, insbesondere bis zur Seebahnstrasse anstelle der Sihlfeldstrasse (Antrag 2.3), eine sichere und richtplankonforme Veloführung entlang der Badenerstrasse vom Albisriederplatz bis zur Friedaustasse (Antrag 2.4) sowie eine sichere und richtplankonforme Veloquerung über die Badenerstrasse auf der Höhe Bertastrasse/Sihlfeldstrasse zu realisieren (Antrag 2.5). Das Baurekursgericht hiess den Rekurs mit Entscheid vom 16. Juli 2021 teilweise gut und hob die Kostenaufgabe im stadträtlichen Beschluss auf; im Übrigen wies es den Rekurs ab (Dispositivziffer I). Die Kosten auferlegte es zu einem Zehntel der Stadt Zürich und zu je drei Zwanzigsteln den sechs Rekurrierenden, unter solidarischer Haftung für neun Zehntel der Gesamtkosten (Dispositivziffer II). Umtriebsentschädigungen wurden nicht zugesprochen (Dispositivziffer III). III. A. Mit Beschwerde vom 3. September 2021 gelangten der Verkehrsclub der Schweiz (VCS), Sektion Zürich, B, C, D, E und F, alle vertreten durch Rechtsanwältin G, an das Verwaltungsgericht und beantragten, den Entscheid des Baurekursgerichts vom 16. Juli 2021 aufzuheben und ihren obengenannten Rekursbegehren stattzugeben, nämlich die Sache zur Überarbeitung des Projekts zurückzuweisen mit der Anweisung, eine Lärmsanierung vorzunehmen, diese an der Quelle mittels Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h durchzuführen und dafür den Projektperimeter sinnvoll zu erweitern sowie eine sichere und richtplankonforme Veloführung entlang der Badenerstrasse vom Albisriederplatz bis zur Friedaustasse und Veloquerung über die Badenerstrasse auf der Höhe Bertastrasse/Sihlfeldstrasse zu realisieren. Zudem ersuchten sie um Ausrichtung einer Parteientschädigung. B. Das Baurekursgericht beantragte am 21. September 2021 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Stadt Zürich nahm am 30. September 2021 zur Beschwerde Stellung und verlangte deren Abweisung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Innert erstreckter Frist reichte die Beschwerdeführerschaft dazu am 9. November 2021 eine Replik ein. Die Stadt Zürich verzichtete mit Schreiben vom 19. November 2021 auf eine weitere Stellungnahme. C. Mit Präsidialverfügung vom 20. Dezember 2021 setzte das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführenden Frist, um sich zu ihrer Rechtsmittellegitimation zu äussern. Diese liessen sich mit Eingabe vom 11. Januar 2022 dazu vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der Beschwerde zuständig. Die Angelegenheit ist von der Kammer zu behandeln (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 VRG). 2. 2.1 Die Legitimation ist als Prozessvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen, wobei der beschwerdeführenden Partei nach Massgabe des kantonalen Prozessrechts obliegt, ihre Legitimation zu substantizieren (VGr, 29. Juli 2021, VB.2019.00628, E. 3.1; 11. Juli 2019, VB.2018.00318, E. 2.1; 20. Mai 2009, VB.2008.00533, E. 4). Diese Substantizierung hat bereits im Verfahren vor der ersten Rechtsmittelinstanz – hier also vor dem Baurekursgericht – zu erfolgen (VGr, 23. Oktober 2019, VB.2019.00310, E. 3.3). 2.2 Die Beschwerdeführenden verweisen zur Begründung ihrer Legitimation auf die Erwägungen der Vorinstanz, wonach sie alle in der Nähe der projektbetroffenen Badenerstrasse entweder wohnhaft sind oder über ein Büro – im Fall des Beschwerdeführers 1 seine Geschäftsstelle – verfügen und damit zu den

regelmässigen Strassenbenützern gehören. Dies entspricht ihren Vorbringen im vorinstanzlichen Verfahren. Aufgrund des Sicherheitsgewinns für Velofahrer bei einer Temporeduktion auf der Badenerstrasse erwüchse ihnen aus einer Lärmsanierung ein praktischer Nutzen.

2.3 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Wer keine eigenen Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen (BGE 136 II 539 E. 1.1). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse reicht nicht aus; damit soll die verpönte Popularbeschwerde ausgeschlossen werden (VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00136, E. 4.2.2 mit Hinweisen). Der Anwendungsbereich der Rechtsweggarantie von Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist denn auch nur bei einer im Zusammenhang mit einer individuellen, schutzwürdigen Rechtsposition stehenden Streitigkeit eröffnet (BGE 141 II 233 E. 4.2.1).

2.3.1 Die Beschwerdeführenden bringen in zweierlei Hinsicht Einwände gegen die Festsetzung des Strassenbauprojekts vor. Erstens erachten sie eine Lärmsanierung als zwingend, die mittels Anordnung von Tempo 30 durchzuführen und für die der Projektperimeter zu erweitern sei. Zweitens beanstanden sie die fehlende Veloführung in der Badenerstrasse und den Verzicht auf eine Veloquerung auf Höhe Bertastrasse.

2.3.2 In Bezug auf die Legitimation zur Anfechtung von Strassenprojekten gelten zum einen die im Zusammenhang mit der Anfechtung von Bauvorhaben durch Nachbarn entwickelten Grundsätze. Zum anderen ist an die Praxis zur Anfechtung funktioneller Verkehrsanordnungen anzuknüpfen (VGr, 22. Juli 2020, VB.2020.00404, E. 3.1; 19. Februar 2015, VB.2014.00539, E. 2.2). Bei der Anfechtung von Bauprojekten bejaht die Rechtsprechung in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 Metern befinden oder die – trotz grösserer Entfernung – aufgrund der konkreten Gegebenheiten eine Beeinträchtigung durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) glaubhaft machen, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft (BGE 140 II 214 E. 2.3). Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind von Immissionen betroffene Personen dabei schon dann zur Einsprache und Beschwerde legitimiert, wenn sie die Immissionen deutlich wahrnehmen können, auch wenn keine Belastungswerte überschritten sind (BGr, 27. Mai 2020, 1C_352/2019, E. 3.3). Der Beeinträchtigung muss ein gewisses Gewicht zukommen, um eine Betroffenheit zu begründen, die grösser ist als diejenige der Allgemeinheit (BGr, 16. April 2020, 1C_547/2019, E. 3.2 mit Hinweisen). Die Grenzziehung zwischen legitimierten und nicht legitimierten Personen bedarf dabei einer einzelfallweisen Konkretisierung (Daniela Thurnherr, Beschwerdelegitimation in planungs- und baurechtlichen Angelegenheiten, ZBl 122/2021 S. 647 ff., 648). Bei der Anfechtung von Strassenprojekten steht die Beschwerdebefugnis nach der Praxis des Bundesgerichts all jenen Verkehrsteilnehmenden zu, welche die betreffende Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen, namentlich etwa der Anwohnerschaft, während bloss gelegentliches Benützen der Strasse nicht genügt. Doch auch regelmässige Strassenbenützer sind nur zur Anfechtung eines Strassenprojekts legitimiert, wenn dieses für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (BGr, 19. August 2021, 1C_478/2020, E. 3.3). Die Legitimation setzt also nicht nur eine Strassennutzung voraus, sondern auch eine Betroffenheit in eigenen Interessen durch die gerügte Ausgestaltung des Projekts. Die Legitimation des Strassenbenützers und jene des Nachbarn unterliegen mithin nicht denselben Anforderungen: Während der Nachbar bereits aufgrund seiner räumlichen Nähe zum Projekt als betroffen gilt, vermittelt die blossе Tatsache der regelmässigen

Strassennutzung ohne eine spezifische Betroffenheit in eigenen Interessen durch die konkrete Ausgestaltung des Projekts noch keine Befugnis zur Rechtsmittelerhebung. 2.3.3 Die Distanz von der Badenerstrasse, deren Lärmsanierung mit der Beschwerde beantragt wird, zum Büro des Beschwerdeführers 1 beträgt mehr als 130 Meter. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 verfügen in einer Distanz von ca. 152 Metern zur Badenerstrasse über Grundeigentum. Die Beschwerdeführerin 4 wohnt in einer Distanz von ca. 162 Metern zum angefochtenen Strassenprojekt. Der Beschwerdeführer 5 wohnt in einer Entfernung von ca. 590 Metern, verfügt aber an derselben Adresse wie der Beschwerdeführer 1 über ein Büro. Die Beschwerdeführerin 6 wohnt ca. 160 Meter entfernt. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführenden als regelmässige Strassenbenützer (bzw. der Beschwerdeführer 1 als an der Strassenbenützung zum Erreichen seiner Geschäftsstelle interessierte juristische Person) befugt sind, gegen die Veloroutenföhrung und den Verzicht auf eine von ihnen gewünschte Veloquerung vorzugehen, weil ihnen an der insoweit Ausgestaltung des Strassenprojekts ein grösseres Interesse als der Allgemeinheit zukommt. Sie machen hingegen keine Betroffenheit als Nachbarn durch das streitgegenständliche Projekt bzw. den Lärm der Badenerstrasse geltend und eine solche Betroffenheit ist anhand der kantonalen Lärmkarten auch nicht ohne Weiteres ersichtlich. Vielmehr geben die Beschwerdeführenden ausdrücklich an, nicht durch den Lärm der Badenerstrasse betroffen zu sein. Die Beschwerdeberechtigung gegen den Verzicht auf eine Lärmsanierungsmassnahme setzt jedoch das Glaubhaftmachen einer Lärmbeeinträchtigung voraus, deren Vorliegen gestützt auf eine Gesamtwürdigung der konkreten Verhältnisse beurteilt werden muss (BGr, 7. September 2020, 1C_3/2020, E. 4.3). Angesichts der örtlichen Verhältnisse ist davon auszugehen, dass die Emissionen der Badenerstrasse bei den beschwerdeführerischen Liegenschaften kaum mehr als eigenständige Belastung feststellbar sind, sondern sich weitgehend mit den dortigen allgemeinen Strassenimmissionen vermischen (vgl. BGr, 18. März 2009, 1C_405/2008, E. 2.5), was sich mit der Angabe der Beschwerdeführenden, nicht lärmbeeinträchtigt zu sein, deckt. Die Beschwerdeführenden sind demnach nicht befugt, aufgrund räumlicher Nähe als Nachbarn eine Lärmsanierung der Badenerstrasse zu fordern. 2.3.4 Als Strassenbenützer sind die Beschwerdeführenden durch den Verzicht auf eine Lärmsanierung nicht in eigenen, schutzwürdigen Interessen betroffen. Der Grundsatz, dass das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen braucht, das durch die als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (René Wiederkehr/Kaspar Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 1801), ändert daran nichts, zumal die Anordnung von Tempo 30, an dem die Beschwerdeführenden allenfalls als Nutzer der Badenerstrasse ein tatsächliches Interesse haben mögen, nicht die einzig mögliche Lärmsanierungsmassnahme darstellt und die Bejahung einer Pflicht zur Lärmsanierung nicht notwendigerweise dessen Anordnung zur Folge haben müsste. Ohnehin ist indes weder – wie von den Beschwerdeführenden angenommen – notorisch, noch erstellt, dass eine Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse zu einem massgeblichen Sicherheitsgewinn führen würde, an dem die Beschwerdeführenden ein Interesse geltend machen könnten und dessen Nichtrealisierung die erforderliche Intensität der Betroffenheit begründen würde. Der allgemeine Hinweis der Beschwerdeführenden, dass Tempo 30 "ein enormes Sicherheitspotential" biete, vermag jedenfalls nicht nahezulegen, dass sie auf der übersichtlichen Fahrbahn mit Radstreifen als Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders als durch eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zu erreichenden Schutzes bedürften (vgl. Art. 108

Abs. 2 lit. b der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]). Wohl stünde den Beschwerdeführenden als Strassenbenützer grundsätzlich zu, die Anordnung von Tempo 30 aus Gründen der Verkehrssicherheit zu fordern. Sie beantragen jedoch ausdrücklich allein eine Lärmsanierung, wozu ihnen als nicht Lärmbetroffene nach dem Gesagten die Legitimation fehlt. Dass das Strassenprojekt im Hinblick auf die Verkehrssicherheit des Befahrens der Badenerstrasse mit dem Velo zu überprüfen wäre, verlangen sie hingegen nicht, womit dafür von vornherein kein Anlass besteht. 2.3.5 Auf die Rechtsbegehren 2.1., 2.2. und 2.3. ist demnach nicht einzutreten. Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens bilden mithin allein die beanstandete Veloführung (dazu sogleich E. 3) und der Verzicht auf eine Veloquerung (dazu nachfolgend E. 4).

E. 3.1

Nach § 14 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) sind Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung unter Beachtung der Bau- und Verkehrstechnik, der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit zu projektieren (Abs. 1). Sie sind mit sparsamer Landbeanspruchung und unter Beachtung des Umweltschutzes möglichst gut in die bauliche Umgebung und die Landschaft einzuordnen (Abs. 2). Die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs sind prioritär, diejenigen der Personen, die zu Fuss gehen oder Rad fahren, angemessen zu berücksichtigen (Abs. 3) Zudem ist die Strasseninfrastruktur so zu gestalten, dass sie für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar ist (Abs. 4). Bei einem Strassenprojekt im Sinn von §§ 12 ff. StrG handelt es sich um einen Sondernutzungsplan (VGr, 10. September 2020, VB.2018.00800, E. 4.2). Dieses hat demzufolge nicht nur die strassenrechtlichen Projektierungsgrundsätze, sondern 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).

E. 3.2

Die Badenerstrasse ist mangels einschlägigen Eintrags im kantonalen oder regionalen Richtplan keine überkommunale Strassenverbindung. Die Stadt Zürich ist unabhängig von der (über-)kommunalen Bedeutung einer Strasse auf ihrem Gebiet für deren Erstellung und Ausbau zuständig (§ 6 Abs. 1 und § 43 Abs. 1 StrG). Nach der Rechtsprechung kommt ihr dabei Autonomie zu (VGr, 10. September 2020, VB.2018.00800, E. 5.1). In der (kommunalen) Strassenplanung hat die Planungsbehörde eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und einen Ermessensentscheid zu fällen, der im gerichtlichen Verfahren 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 (VGr, 10. September 2020, VB.2018.00800, E. 4.3 mit Hinweis auf BGr, 21. September 2016, 1C_556/2013, E. 5.2; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich etc. 2020, Art. 33 N. 84, 88).

E. 3.3

Gemäss § 16 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) haben Planungen unterer Stufe denjenigen der oberen Stufe, die

Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Die Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]; § 19 Abs. 1 PBG). Der Richtplan formuliert Direktiven für die Ausübung raumwirksamen Ermessens (Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 9 N. 25 f.). Er bildet den verbindlichen Ausgangspunkt der bei der Planung vorzunehmenden Interessenabwägung, wobei die Behörde die Aussagen des Richtplans zu bewerten und gegen die vom Richtplan nicht abgedeckten öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen hat (Tschannen, N. 28). Wo dieser einer gesamthaft besseren Lösung entgegensteht, kann ein Abweichen vom Richtplan gerechtfertigt sein (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 9 N. 19). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt Abweichungen vom Richtplan zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern (BGE 119 Ia 362 E. 4a). Mit Bezug auf die Hierarchie der Pläne, d. h. die Planverbindlichkeit im Verhältnis zwischen Richt- und Nutzungsplanung, wiederholt und konkretisiert § 16 Abs. 2 PBG daher zu einem guten Teil nur, was bereits von Bundesrechts wegen gilt. Jedoch setzt das Zürcher Recht generell die Richtplanung weiter gehend als bundesrechtlich erforderlich dafür ein, die Nutzungsplanung vorzubestimmen, ohne damit den Trägern der Nutzungsplanung den nötigen Ermessensspielraum zu entziehen. Soweit sich § 16 Abs. 2 PBG auch auf die verschiedenen Planungsstufen innerhalb des Kantons bezieht, enthält die Bestimmung zusätzlich eine Aussage über die Hierarchie der Planungsträger, insbesondere das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden, und bildet in dieser Hinsicht eigenständiges kantonales Recht, welches die gesetzlichen Schranken der verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie (Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]) umschreibt (zum Ganzen VGr, 23. Oktober 2003, VB.2002.00400 [= BEZ 2004 Nr. 1 = RB 2003 Nr. 71], E. 2c).

E. 3.3.1

Der projektbetroffene Abschnitt der Badenerstrasse ist im regionalen Richtplan als Haupttroute des Veloverkehrs mit kurzfristigem Realisierungshorizont eingetragen. Ziel einer solchen Haupttroute ist, den geübten Velofahrenden sichere, direkte und zusammenhängende Verbindungen zwischen den wichtigen Quellen und Zielen zu ermöglichen. Die Haupttrouten sind gemäss Vorgabe des Richtplantexts "durchgängig eigentrassiert (Radstreifen oder -wege), hindernisarm, schnell befahrbar und gut erkennbar". Auf einer Länge von mehr als 60 Metern sieht das streitbetroffene Projekt trotz diesem Richtplaneintrag vom Albisriederplatz zur Friedaustasse keinen Radstreifen vor.

E. 3.3.2

Der Beschwerdegegner bringt vor, durch die Projektierung eines Radstreifens werde eine vorzeitige Verschiebung der erst im Jahr 2015 eingebauten Weichenanlage notwendig, was aus ökonomischen und ökologischen Gründen unverhältnismässig erscheine; damit seien Mehrkosten von schätzungsweise Fr. 700'000.- verbunden. In der ursprünglichen Planaufgabe sei ein Radstreifen von 1,25 Metern Breite geplant gewesen. Dieser Raum sei zulasten des Fahrstreifens für den motorisierten Individualverkehr (ursprünglich mit einer Breite von 2,75 Metern, nunmehr mit 3,1 Metern projektiert) und des Gehwegs (ursprünglich 2,4 Meter, nunmehr 3,3 Meter) gegangen. Da der kommunale Richtplan auch

gegenläufige Interessen bezeichne, müsse der Planungsträger eine Abwägung vornehmen. Die Badenerstrasse könne im fraglichen Abschnitt auch ohne Radstreifen sicher und schnell befahren werden. Zudem müssten voraussichtlich zwischen den Jahren 2030 und 2035 die Tramgleise am Albisriederplatz ersetzt werden. Dann könne die Situation für die Velofahrenden erneut evaluiert werden. Die Beschwerdeführenden erachten diesen Zeithorizont als ungenügend und beanstanden die durch den Verzicht auf einen Radstreifen auf absehbare Zeit geschaffene, dauerhaft richtplanwidrige Situation. Bei der Sanierung des Albisriederplatzes im Jahre 2015 sei die Veloverbindung nicht umgesetzt worden und mangels Publikation des damaligen Projekts sei eine Überprüfung nicht möglich gewesen. Mit der Lücke in der Veloführung werde zudem eine gefährliche Situation geschaffen.

E. 3.3.3

Die Vorinstanz erwog, durch den Verzicht auf einen Radstreifen auf einer Länge von mehr als 60 Metern könne nicht mehr von einer geringfügigen Abweichung vom Richtplan gesprochen werden. An der Realisierung des Radstreifens bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse, weil er Teil der durchgehenden Veloverbindung vom Stauffacherplatz bis zum Bahnhof in Dietikon bilden solle. Es ergebe angesichts der komplexen Verkehrsführung auf dem Albisriederplatz, der in Sachen Veloführung ebenfalls erheblichen Anpassungsbedarf aufweise, aber Sinn, die Realisierung des Radstreifens ausgangs Albisriederplatz dereinst koordiniert mit der Realisierung der erforderlichen Fahrradverbindung über den Albisriederplatz anhand zu nehmen.

E. 3.3.4

Dass der Radstreifen ausgangs Albisriederplatz zusammen mit einem späteren Projekt realisiert werden könnte, begründet an sich kein (öffentliches) Interesse, um von einer verbindlichen Festlegung des Richtplans abzuweichen, zumal kein zwingender Koordinationsbedarf ersichtlich ist. Der Richtplan fordert durchgängig eigentrasse Radstreifen oder -wege entlang der fraglichen Strecke. Die damit vorgenommene Priorisierung des Veloverkehrs auf der durch die vorbestehende Bebauung in ihrer Breite begrenzten Badenerstrasse ist bereits Ergebnis einer Interessenabwägung, in welcher die vom Beschwerdegegner angeführten Interessen des motorisierten Individualverkehrs, des öffentlichen Verkehrs und des Fussverkehrs schon in der übergeordneten Planung gewichtet wurden. Indem der Beschwerdegegner im streitigen Strassenprojekt letzteren Interessen den Vorrang einräumen und auf die Erstellung eines Radstreifens verzichten will, setzt er sich in Widerspruch zu den richtplanerischen Vorgaben, ohne damit einer gesamthaft besseren Lösung (oben E. 3.3) den Vorzug zu geben. Die hierarchisch übergeordnete regionale Planung lässt keinen Raum dafür, der Umsetzung kommunaler Richtlinien zur Trottoirbreite zulasten der Durchgängigkeit der regionalen Veloroute Priorität einzuräumen. Mit der Vorinstanz kann der Verzicht auf einen Radstreifen auf einer Länge von mehr als 60 Metern im Übrigen nicht als bloss untergeordnete Abweichung vom Richtplan qualifiziert werden, weil der Richtplan gerade eine zusammenhängende und durchgängig eigentrasse Veloroute fordert. Die aufgrund der nicht vorausschauenden Planung durch die im Jahre 2015 sanierte Weichenanlage entstehenden Mehrkosten sind von vornherein – und im Übrigen auch mit Blick auf die Gesamtkosten des Projekts von rund 13 Millionen Franken (Stadtratsbeschluss Nr. 1223 vom 16. Dezember 2020) – nicht geeignet, eine verzögerte Umsetzung der richtplanerischen Vorgaben zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass der regionale Richtplan für den infrage stehenden Streckenabschnitt als Teil einer Hauptroute des Veloverkehrs einen kurzfristigen Realisierungshorizont vorsieht, was sich

nur aus triftigen – hier nicht ersichtlichen – Gründen mit einem Aufschub auf ein nachfolgendes Projekt vereinbaren liesse. Dies fällt hier umso mehr ins Gewicht, als sich der Radstreifen problemlos im Zuge des vorliegenden Projekts verwirklichen liesse, wie die ursprüngliche Planaufgabe denn auch zeigte. Auch ist nicht ersichtlich, dass die ursprünglich bei Einplanung eines Radstreifens projektierten Breiten der Fahrspur für den motorisierten Verkehr und des Trottoirs die Verkehrssicherheit wesentlich beeinträchtigen würden; vielmehr ist primär von einer Verbesserung der diesbezüglichen Situation für die Velofahrenden auszugehen. Die Abweichung vom Richtplan erscheint somit insgesamt weder untergeordnet noch sachlich gerechtfertigt und erweist sich damit als unvereinbar mit den vorgenannten Grundsätzen des planerischen Stufenbaus (hiervor E. 3.3).

E. 3.3.5

Der Verzicht auf einen Radstreifen ist demzufolge mit Blick auf die höherstufigen Vorgaben des regionalen Richtplans nicht vom beschwerdegegnerischen Planungsermessen im Strassenprojektierungsverfahren erfasst und erweist sich als rechtsverletzend. Insoweit ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 4.1

Die von den Beschwerdeführenden geforderte Veloquerung der Badenerstrasse bildet Teil der im regionalen Richtplan eingetragenen (Velo-)Haupttroute Nr. 18. Die Vorinstanz erwog, dass querende Veloverbindungen vorzugsweise mit dem querenden Verkehrsweg zu projektieren seien und kein zwingender Koordinationsbedarf der beantragten Veloquerung mit dem umstrittenen Strassenprojekt bestehe. Der Beschwerdegegner anerkennt, dass an deren Realisierung ein erhebliches öffentliches Interesse bestehe. Die Querung liege jedoch ausserhalb des Projektperimeters und solle im Rahmen eines separaten Projekts realisiert werden, das unabhängig vom streitgegenständlichen Strassenprojekt umgesetzt werden könne; aus einer Kombination der Projekte ergebe sich in zeitlicher Hinsicht kein Mehrwert, sondern verzögerten sich die baulichen Massnahmen an der Badenerstrasse.

E. 4.2

Wie aus dem Auflageplan hervorgeht, müsste für die beantragte Querung der Projektperimeter erweitert werden, der die dafür benötigte Strassenfläche derzeit nicht vollständig erfasst. Entgegen den beschwerdeführerischen Vorbringen liegt die richtplanerisch vorgeschriebene Veloroute Nr. 18 damit nicht innerhalb des Projektperimeters. Zu dessen Ausdehnung ist der Beschwerdegegner nicht verpflichtet: Dem Planungsträger steht bei der Abgrenzung des Projektperimeters im Rahmen der vorgegebenen Planung und des übergeordneten Rechts nicht unerhebliches Ermessen zu. Die gewählte Abgrenzung des Projektperimeters führt nicht dazu, dass die – gemäss Angaben des Beschwerdegegners nun für die Jahre 2026/2027 geplante – Realisierung der Veloquerung erschwert oder verunmöglicht würde, und hat keine (bauliche) Perpetuierung eines richtplanwidrigen Zustands zur Folge. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass sich der Beschwerdegegner im Rahmen des streitgegenständlichen Projekts auf die Umsetzung einer richtplanerisch vorgegebenen Veloverkehrsrouten, nämlich jener auf der Badenerstrasse, beschränkt.

E. 4.3

Demzufolge ist der Verzicht auf die Projektierung einer Veloquerung auf Höhe Bertastrasse nicht zu beanstanden und erweist sich die Beschwerde insoweit als unbegründet.

E. 5.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt sich, die Gerichtskosten den überwiegend unterliegenden Beschwerdeführenden zu zwei Dritteln aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG und § 14 VRG). Sie haften dafür aufgrund ihres gemeinsamen Vorgehens solidarisch (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. A., Zürich 2014, § 14 N. 11).

E. 5.2

Da sich die Beschwerde als teilweise begründet erweist, rechtfertigt sich eine angepasste Verlegung der Kosten des Rekursverfahrens, wogegen Umtriebsentschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren mangels überwiegenden Obsiegens der Beschwerdeführenden (weiterhin) nicht zuzusprechen sind.

E. 5.3

Mangels überwiegenden Obsiegens ist den Beschwerdeführenden auch keine Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegnerin steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu, da Gemeinwesen gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine solche zuzusprechen ist. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (zum Ganzen VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 8.3 mit Hinweisen).

E. 6

Soweit die mit diesem Urteil erfolgende teilweise Rückweisung der Sache an den Beschwerdegegner dieses als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) erscheinen liesse, könnte es nur unter den in Art. 93 Abs. 1 lit. a und b BGG statuierten Voraussetzungen angefochten werden.

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