

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00837 vom 10. September 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-09-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00837](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00837)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00837 du 10 septembre 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00837 del 10 settembre 2020

## Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Mehrzweckstreifen in der Fahrbahnmitte  
Projektierungsgrundsätze für Strassen (E. 3.1). Autonomie der Stadt Zürich in der Strassenprojektierung und Kognition bei der gerichtlichen Überprüfung des Planungsmessens (E. 3.2). Das Vorhaben führt nicht zu einer Leistungseinschränkung für den motorisierten Individualverkehr auf der überkommunalen Strasse (E. 4.2). Den Strassenraum mittig verbreiternde, farblich von der Fahrbahn und den seitlichen Gehwegen abgegrenzte Flächen, die unter Beachtung der Verkehrsregeln von Fussgängern und Fahrzeugen genutzt werden können (sog. Mehrzweckstreifen), sind zulässig, solange das dadurch geschaffene Erscheinungsbild des Strassenraums keine Verwechslungen mit Signalen oder Markierungen verursacht, denen strassenverkehrsrechtliche Bedeutung zukommt (E. 5.2). Das Projekt gefährdet die Verkehrssicherheit nicht (E. 5.3 f.). Allfälliger Stau im Mischverkehr bei der Kaphaltestelle liesse die Planung angesichts der für die gewählte Ausgestaltung sprechenden Interessen der Verkehrssicherheit und Behindertengerechtigkeit nicht als rechtsfehlerhaft erscheinen (E. 6.1). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2021.00837 Urteil der 3. Kammer vom 28. April 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen 1. Gewerbeverein A, 2. B AG, 3. C AG, 4. D, 5. E, alle vertreten durch RA F, Beschwerdeführende, gegen Stadtrat von Zürich, vertreten durch Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. Am 11. Juli 2018 setzte der Stadtrat von Zürich das Strassenbauprojekt Albisriederstrasse gemäss den Auflageplänen vom 17. März 2017 mit Änderungen vom 18. Januar 2018 fest und entschied über die dagegen erhobenen Einsprachen. Auf die Einsprache des Gewerbevereins A trat er nicht ein, jene der B AG, der C AG, von D und von E wies er ab, soweit er darauf eintrat. II. Der Gewerbeverein A, die B AG, die C AG, D und E liessen dagegen beim Regierungsrat Rekurs erheben und beantragen, auf die Festsetzung des Strassenprojekts sei insgesamt, eventualiter in Teilen, zu verzichten. Der Regierungsrat trat mit Beschluss vom 10. November 2021 auf den Rekurs des Gewerbevereins A nicht ein und wies die weiteren Rekurse ab. III. A. Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 10. November 2021 gelangten die Genannten am 15. Dezember 2021 gemeinsam mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragten, diesen aufzuheben, auf die Festsetzung des Strassenprojekts zu verzichten, eventualiter auf die Erstellung einer beidseitigen Kaphaltestelle an der Fellenbergstrasse

und auf den Mischverkehr zwischen Fellenbergstrasse und Tramwendeschleife Püntstrasse zu verzichten, subeventualiter einzig die Haltestelle Fellenbergstrasse als Kaphaltestelle auszugestalten oder subsubeventualiter die Sache zur Neuurteilung an die Vor- bzw. Erstinstanz zurückzuweisen. Zudem seien ein Gutachten betreffend aktualisierte Verkehrsflusssimulation in Auftrag zu geben und ein Augenschein durchzuführen. Schliesslich ersuchten sie um Zuspreehung einer Parteientschädigung. B. Der Regierungsrat verzichtete mit Schreiben vom 25. Januar 2021 auf eine Vernehmlassung. Die Stadt Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 26. Januar 2022 die Abweisung der Beschwerde und die Zuspreehung einer Parteientschädigung. Am 22. Februar 2022 nahmen die Beschwerdeführenden dazu Stellung. Die Stadt Zürich verzichtete am 6. März 2022 auf eine weitere Stellungnahme. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten ist ein Strassenprojekt, welches in Teilen eine Strasse mit überkommunaler Bedeutung betrifft und das die Stadt Zürich gestützt auf die ihr in § 43 ff. des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) übertragene Zuständigkeit anstelle des Regierungsrats (§ 15 Abs. 1 StrG) festgesetzt hat. Einsprachen gegen das Projekt werden beim Stadtrat erhoben und von diesem mit der Projektfestsetzung behandelt. Dieser Entscheid kann beim Regierungsrat angefochten werden (§ 45 Abs. 2 StrG). Dessen Rekursentscheid unterliegt gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Die Behandlung der Beschwerde fällt in die Zuständigkeit der Kammer (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 Abs. 1 VRG). 1.2 Offengelassen werden kann die von der Vorinstanz verneinte Legitimation des Beschwerdeführers 1 zur Anfechtung des Strassenprojekts, da die Beschwerde zufolge gegebener Legitimation der weiteren Beschwerdeführenden ohnehin in der Sache zu behandeln und – wie sich aus den folgenden Erwägungen zur Sache ergibt – abzuweisen ist. 2. Betrifft ein Verfahren in erster Linie Rechtsfragen und bilden die Akten bereits eine hinreichende Entscheidungsgrundlage, kann auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 79). Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (BGr, 28. Juni 2016, 1C\_281/2015, E. 2). Der entscheidungswesentliche Sachverhalt ergibt sich bereits ausreichend aus den Akten, weshalb im Beschwerdeverfahren auf einen gerichtlichen Lokaltermin verzichtet werden kann und auch der vorinstanzliche Verzicht auf einen Augenschein nicht zu beanstanden ist.

### **E. 3.1**

Gemäss § 14 StrG sind Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung und 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 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). Ohnehin ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bereits gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüber- oder -unterschreitung (lit. a) sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts (lit. b) beschränkt.

### **E. 4.1**

Planungen unterer Stufe haben denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]). 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 vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]; § 19 Abs. 1 PBG).

### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführenden rügen sinngemäss einen Verstoss gegen den planerischen Stufenbau, indem sie vorbringen, dass das Projekt vorab einer Änderung des Richtplans bedurft hätte, weil zwischen Albisriederstrasse 328 und Fellenbergstrasse kein Überholen des Trams mehr möglich sei und die Albisriederstrasse deshalb nicht mehr die Anforderungen an eine regional klassierte Hauptstrasse erfülle. Gemäss der Begehrensäusserung des kantonalen Amtes für Verkehr vom 5. Juni 2018 ist das Vorhaben mit Art. 104 Abs. 2 bis der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) vereinbar, weil es zu keiner Leistungseinschränkung für den motorisierten Individualverkehr auf der überkommunalen Strasse führe. Die Vorinstanz hatte dazu erwogen, es seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass dies nicht zutreffe. Solche legen die Beschwerdeführenden auch im Beschwerdeverfahren nicht dar. Sie stellen allerdings die Aktualität der Verkehrsflusssimulation infrage, welche der entsprechenden Einschätzung zugrunde lag. Die im Jahr 2011 erstellte Verkehrsflusssimulation sei veraltet und als Parteigutachten ohne Beweiskraft zu betrachten. Dabei verkennen sie, dass das Gutachten bei einem fachkundigen Privaten bereits als Grundlage für die Erarbeitung des Strassenprojekts in Auftrag gegeben worden war. Die Vorinstanz erwog, das Gutachten sei sorgfältig abgefasst und äussere sich in schlüssiger Weise zum erwarteten Verkehrsfluss sowie den Reisezeiten für den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr, weshalb keine Veranlassung bestehe, ein weiteres Gutachten einzuholen. Die

unsubstanzierten Behauptungen der Beschwerdeführenden, wonach sich die Verhältnisse dahingehend geändert hätten oder zumindest demnächst ändern würden, dass infolge zunehmender E-Mobilität der private Automobilverkehr zunehmen werde, vermögen diese Einschätzung nicht infrage zu stellen und wecken keine Zweifel an der fachlichen Qualität des Gutachtens oder an dessen Eignung als Entscheidungsgrundlage. Die Verkehrssimulation, welche ein Szenario mit 5 % mehr Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr simuliert hatte, erscheint weiterhin aktuell und aussagekräftig. Die Befürchtungen der Beschwerdeführenden, wonach das Strassenprojekt Stau verursachen und dadurch das Tram behindern werde, erscheinen vor diesem Hintergrund als unbegründet.

### **E. 5.1**

Mit dem umstrittenen Projekt sollen in der Mitte der Fahrbahn Mehrzweckstreifen angeordnet werden. Dabei handelt es sich um Flächen, die sich farblich von der Fahrbahn unterscheiden und deren unterschiedliche Abschnitte unterschiedliche Funktionen erfüllen. Gewisse Abschnitte sind mit Schutzpfosten (Pollern) gesichert und dienen als Querungshilfe für Fussgängerinnen und Fussgänger, andere dienen zum Abbiegen oder als Notfallkorridor. Die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS), welche nach der Rechtsprechung zur Konkretisierung der Projektierungsgrundsätze nach § 14 StrG herangezogen werden können (VGr, 29. November 2018, VB.2018.00185, E. 5.1.1), enthalten Regeln zu Mehrzweckstreifen (Norm SN 640 215 "Entwurf des Strassenraums – Mehrzweckstreifen" und Norm SN 640 214 "Entwurf des Strassenraums; Farbliche Gestaltung von Strassenoberflächen" aus dem Jahr 2019). Dass diese Normen in der streitgegenständlichen Strassenplanung nicht oder nur ungenügend berücksichtigt worden wären, bringen die Beschwerdeführenden nicht vor. Vielmehr stellen sie die grundsätzliche Zulässigkeit von Mehrzweckstreifen infrage.

### **E. 5.2**

Art. 43 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) statuiert den Grundsatz der Verkehrstrennung, wonach Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden dürfen (Abs. 1), das Trottoir den Fussgängern und der Radweg den Radfahrern vorbehalten ist (Abs. 2) und auf Strassen, die den Motorfahrzeugen vorbehalten sind, nur die vom Bundesrat bezeichneten Arten von Motorfahrzeugen verkehren dürfen (Abs. 3). Diese Vorschrift bezweckt, die einzelnen Verkehrsteilnehmer grundsätzlich auf die für sie bestimmte Verkehrsfläche zu verweisen (Nina Rindlisbacher in: Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, Art. 43 N. 1 mit Hinweis auf die Gesetzesmaterialien). Die Beschwerdeführenden erachten Art. 43 SVG durch die vorgesehenen Mehrzweckstreifen als verletzt. Ein Verbot von den Strassenraum mittig verbreiternden, farblich von der Fahrbahn und den seitlichen Gehwegen abgegrenzten Flächen, die – unter Beachtung der Verkehrsregeln – von Fussgängern und Fahrzeugen genutzt werden können, ist dieser Bestimmung jedoch nicht zu entnehmen. Auch dass für solche Mehrzweckstreifen keine ausdrückliche (strassenverkehrs-)rechtliche Grundlage existiert, steht deren Zulässigkeit nicht entgegen, solange das dadurch geschaffene Erscheinungsbild des Strassenraums keine Verwechslungen mit Signalen oder Markierungen verursacht, denen strassenverkehrsrechtliche Bedeutung zukommt (ebenso Verwaltungsgericht des Kantons Bern, 12. Februar 2021, 100.2019.428U, E. 4.2). Für eine derartige Verwechslungsgefahr

beim streitgegenständlichen Strassenprojekt sind allerdings keine Anhaltspunkte dargetan oder ersichtlich.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführerschaft bringt sodann im Zusammenhang mit den Mehrzweckstreifen Sicherheitsbedenken vor. So erachtet sie den Kreuzungsbereich Albisrieder-/Pünt-/Altstetterstrasse als gefährlich, weil dort drei Mehrzweckstreifen endeten und für Fussgänger und Fahrzeuglenker unklar sei, wie die Kreuzung zu queren sei. Wie bereits der Stadtrat bei der Behandlung der Einsprache zutreffend erwog, sind die Querungsstellen dort mit Pollern versehen und können nicht von Fahrzeugen überfahren werden, was dem Schutzbedürfnis des Fussverkehrs Rechnung trägt, und erscheint wenig plausibel, dass Personen anstelle der geschützten Bereiche einen Weg quer über die Kreuzung wählten, zumal es sich dabei um keine Wunschlinie des Fussverkehrs handelt. Reichlich realitätsfern erscheint sodann das von den Beschwerdeführenden befürchtete Szenario, wonach stehende Fussgänger auf dem Mehrzweckstreifen zwischen stehenden Trams Rettungsfahrzeuge behindern könnten.

### **E. 5.4**

Der Beschwerdegegner legt nachvollziehbar dar, dass die geplante Ausgestaltung des Strassenraums mit Mehrzweckstreifen gegenüber der bestehenden Situation mit Fussgängerstreifen ohne Schutzinsel für den Fussverkehr zu einem Sicherheitsgewinn führt, weil die Strasse zu Fuss – bei Fussgängerwunschlinien geschützt durch Poller – in zwei Etappen überquert werden kann und dabei je nur auf eine Fahrtrichtung geachtet werden muss. Die Aufhebung der Fussgängerstreifen sei mit der Schulinstruktion der Stadtpolizei und der Dienstabteilung Verkehr geprüft worden und es bestehe Einigkeit, dass ein sicheres Queren für Schulkinder auch ohne Fussgängerstreifen möglich sei. Sie entspricht überdies dem in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) enthaltenen Grundsatz, wonach in Tempo-30-Zonen Fussgängerstreifen nur ausnahmsweise angebracht werden dürfen, wenn besondere Vortrittsbedürfnisse für Fussgänger dies erfordern, namentlich bei Schulen und Heimen. Dass nach der Darstellung der Beschwerdeführenden Fussgänger angeblich "wildwechselähnlich" die Fahrbahn an bestimmten Punkten querten, begründet noch kein solches Vortrittsbedürfnis; nicht zuletzt dank der Poller und der Anordnung von Tempo 30 scheint ein verkehrssicheres und vom Fussverkehr als sicher empfundenes Queren der Strasse auch ohne Fussgängerstreifen möglich.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführenden wenden sich weiter gegen den geplanten Mischverkehr und die Querschnittsgestaltung der Albisriederstrasse zwischen der Haltestelle Fellenbergstrasse und der Püntstrasse. Diese widerspreche den Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, weil das Tram nach ihrer Prognose im Stau stecken bleiben werde. Diese Befürchtung ist nicht nachvollziehbar, zumal Mischverkehr nicht grundsätzlich zu Stau führt und sich gemäss der Verkehrsflusssimulation – auf die abgestellt werden kann (oben E. 4.2) – die Reisezeiten für den öffentlichen Verkehr gegenüber dem Bestand reduzieren werden. Mit der Stadt Zürich ist davon auszugehen, dass Tempo 30 und flächiges Queren den Verkehrsfluss verstetigen und die Verkehrssicherheit erhöhen werden. Gemäss ihren Angaben sind im Projektperimeter Auffahrunfälle bei der Tramhaltestelle Fellenbergstrasse die häufigsten Unfälle; durch Tempo 30 und die Kaphaltestelle können die dortigen

Konfliktpunkte wesentlich reduziert werden. Ein behindertengerechter Ausbau sei bei der Tramhaltestelle Fellenbergstrasse anders als mittels der geplanten Ausgestaltung als Kaphaltestelle aufgrund der Kurvenlage zudem gar nicht möglich. Selbst wenn die Befürchtung der Beschwerdeführenden zuträfe, dass die Kaphaltestelle zu vermehrtem Stau führen könnte, ist in der höheren Gewichtung der für die gewählte Ausgestaltung sprechenden Interessen der Verkehrssicherheit und der Behindertengerechtigkeit jedenfalls keine rechtsfehlerhafte Planung (vgl. oben E. 3.2) zu erblicken.

#### **E. 6.2**

Die weiteren pauschalen Vorbringen, mit denen die Beschwerdeführenden sinngemäss eine rechtsfehlerhafte Anwendung der Projektierungsgrundsätze gemäss § 14 StrG rügen – gesunde Bäume müssten gefällt werden, das Projekt sei unnötig teuer und beanspruche zu viel Land und es sei keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen worden – setzen sich nicht mit den zutreffenden diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz auseinander, auf die in Anwendung von § 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG verwiesen werden kann. Insgesamt sind in der umstrittenen Projektierung keine Rechtsfehler zu erkennen, womit sich die Beschwerde als unbegründet erweist und abzuweisen ist.

#### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Sie haften dafür aufgrund ihres gemeinsamen Vorgehens solidarisch (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 11). Eine Parteientschädigung steht ihnen bei diesem Verfahrensausgang nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Gemeinwesen ist eine Parteientschädigung nach ständiger Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen zuzusprechen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen (ausführlich VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 8.3 mit Hinweisen). Ein solcher Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb dem Beschwerdegegner trotz Obsiegens keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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