

03. Feb. 2022

.....

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. Januar 2022

88. Projektfestsetzung nach Strassengesetz (Rekurs)

In Sachen

1. Prof. Dr. Jakob und Hilde Maurer, Zürich
 2. Prof. Dr. Walter Giger, Zürich
 3. Ernst Geering, Zürich
 4. Philipp Geering, Zürich,
- vertreten durch Dr. Peter Heer, Voser Rechtsanwälte, Baden, Rekurrende,
gegen
Stadt Zürich, vertreten durch das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement,
Rekursgegnerin,
betreffend

Beschluss des Stadtrates vom 26. Februar 2020, Strassenbauprojekt Regensdorfer-/Frankentalerstrasse, Zürich, Umgestaltung und Erneuerung, Erfüllung der Auflagen gemäss Entscheid des Verwaltungsgerichts VB. 2011.00785, Dispositiv I, geänderte Projektfestsetzung,

hat sich ergeben:

A. Mit Beschluss Nr. 52 vom 14. Januar 2009 setzte die Rekursgegnerin ein Projekt für die Redimensionierung und Umgestaltung der Regensdorfer-/Frankentalerstrasse im Raum Rütihof (nordwestlicher Bereich des Stadtteils Höngg) fest.

Gleichzeitig mit der Projektfestsetzung behandelte die Rekursgegnerin mehrere gegen das Projekt erhobene Einsprachen, wobei sie diese, soweit die Rekurrenden betreffend, abwies. Auf den dagegen von den Rekurrenden erhobenen Rekurs trat der Regierungsrat mit Beschluss vom 11. November 2009 mangels Legitimation nicht ein. Das Verwaltungsgericht wies mit Entscheid vom 15. April 2010 (VB.2009.00711/712) die von den Rekurrenden gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde ab. Mit Urteil 1C_319/2010 vom 15. Dezember 2010 hiess das Bundesgericht die gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid erhobene Beschwerde der Rekurrenden gut, hob den Entscheid des Verwaltungsgerichts hinsichtlich der verneinten Legitimation auf und wies die Sache an das Verwaltungsgericht zurück. In der Folge hiess das Ver-

waltungsgericht die Beschwerden betreffend die Legitimation gemäss dem Urteil des Bundesgerichts vom 15. Dezember 2010 mit Entscheid VB.2011.00025/26 vom 25. Mai 2011 gut und wies die Sache zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurück.

Der Regierungsrat nahm das Verfahren wieder auf und wies die Rekurse mit Beschluss Nr. 1242 vom 26. Oktober 2011 ab.

Die gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht mit Entscheid VB.2011.00785 vom 19. April 2012 teilweise gut und wies die Sache zur weiteren Sachverhaltsuntersuchung betreffend die Situation in Bezug auf die Sicherheit des Fussverkehrs sowie der Radfahrenden und der Notwendigkeit einer Lichtsignalsteuerung beim Knoten Regensdorfer-/Frankentalerstrasse an den Regierungsrat zurück. Mit Beschluss Nr. 791 vom 15. August 2012 wies der Regierungsrat die Sache zur weiteren Untersuchung gemäss dem Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2011.00785 vom 19. April 2012 an die Rekursgegnerin zurück.

B. Am 29. Januar 2018 fand seitens der Rekursgegnerin ein Workshop für ein neues Projekt «Grünwald» statt. Im Zusammenhang mit Aussagen von Vertretern der Rekursgegnerin anlässlich dieses Workshops kam es im Februar/März 2018 zu einem Briefwechsel zwischen dem Vertreter der Rekurrenden und der Rekursgegnerin, wobei Letztere mitteilte, die Prüfung der vom Verwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 19. April 2012 aufgeworfenen Punkte sei in der Zwischenzeit erfolgt. In der Folge kam es am 24. August 2018 zwischen Vertretern der Rekursgegnerin und einem Teil der Rekurrenden zu einer Besprechung der geplanten Anpassungen des Strassenbauprojekts, wobei keine Einigung erzielt werden konnte.

C. Mit Beschluss vom 26. Februar 2020 nahm die Rekursgegnerin Vormerk, dass die Untersuchungen gemäss dem Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2011.00785 umfassend erfolgt seien und setzte die Änderungen des Strassenbauprojekts Regensdorfer-/Frankentalerstrasse gemäss den geänderten Projektplänen fest.

D. Gegen den Beschluss vom 26. Februar 2020 erhoben die Rekurrenden mit Eingabe vom 7. April 2020 Rekurs beim Regierungsrat und beantragten:

1. Der Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 26. Februar 2020 sei aufzuheben.
Das Strassenbauprojekt Regensdorfer-/Frankentalerstrasse sei nicht festzusetzen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

E. Mit Eingabe vom 27. Mai 2020 nahm die Rekursgegnerin Stellung und beantragte, es sei der Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrenden vollumfänglich abzuweisen. Nach Einreichung der Replik durch die Rekurrenden und der Duplik durch die Rekursgegnerin wurde der Schriftenwechsel mit Verfügung vom 27. August 2020 geschlossen. Mit Schreiben vom 10. September 2020 reichten die Rekurrenden unaufgefordert eine Stellungnahme zur Duplik der Rekursgegnerin ein. Die Rekursgegnerin reichte keine weitere Eingabe ein.

F. Auf die Parteivorbringen wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1. a) Nach der besonderen Zuständigkeitsregelung von § 45 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) für die Städte Zürich und Winterthur setzen deren Stadträte die Projekte für Strassen von überkommunaler Bedeutung fest. Diese Beschlüsse können gemäss § 45 Abs. 2 StrG beim Regierungsrat angefochten werden. Das vorliegend umstrittene Projekt betrifft die Regensdorfer- und Frankentalerstrasse. Beide sind innerhalb des Projektperimeters Strassen von überkommunaler Bedeutung. Damit war der Stadtrat von Zürich zuständig für die Festsetzung (der Änderungen) des Strassenprojekts. Die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Behandlung des vorliegenden Rekurses gegen den Stadtratsbeschluss vom 26. Februar 2020 ist daher gegeben.

b) Zum Erheben eines Rechtsmittels ist nach § 21 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Die Rekurrenden sind Grundeigentümer im Quartier Rütihof. Die Rekurrenden waren gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 1C_319/2010 vom 15. Dezember 2010 als Eigentümer/innen bzw. Bewohner/innen von Liegenschaften im nördlich der Frankentalerstrasse gelegenen Quartier teil von Rütihof, ohne Weiteres zum Rekurs gegen das mit Beschluss vom 14. Januar 2009 festgesetzte ursprüngliche Projekt berechtigt. Daran hat sich auch mit Bezug auf die gegenständliche Projektänderung nichts geändert. Damit sind die Rekurrenden weiterhin materiell beschwert.

c) Formell beschwert ist grundsätzlich, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und mit seinen Anträgen nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat. Die Alternative «keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten» kommt dort zum Tragen, wo die Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren ohne Verschulden der Partei verunmöglicht worden ist, etwa wenn

ein Vorhaben nicht öffentlich ausgeschrieben wurde (Hansjörg Seiler, Bundesgesetz über das Bundesgericht [BGG], Stämpfli Handkommentar, 2. Aufl., Bern 2015, N. 30 zu Art. 89 BGG). Ist wie vorliegend ein Einspracheverfahren vorgesehen, wird für die Rekurslegitimation eine Teilnahme am Einspracheverfahren vorausgesetzt (§ 17 Abs. 4 StrG). Hat es die Rekursgegnerin als Vorinstanz jedoch, wie hier, unterlassen, vor dem angefochtenen Festsetzungsbeschluss überhaupt ein Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen, ist auf das Erfordernis der formellen Beschwer zu verzichten (analog Art. 48 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [SR 172.021] und Art. 89 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]).

d) Die Eingabe des Rekurses erfolgte innert Frist.

e) Damit sind alle Rekursvoraussetzungen erfüllt, weshalb auf den Rekurs einzutreten ist.

2. a) Die Rekurrierenden machen geltend, die Projektänderungen hätten gemäss § 45 Abs. 3 StrG dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Indem die Rekursgegnerin dies unterlassen habe, liege ein Verfahrensfehler vor.

b) Der Zeitpunkt der Genehmigung überkommunaler Strassenprojekte auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur ist von der Genehmigung kommunaler Strassenprojekte zu unterscheiden. Projekte für Gemeindestrassen bedürfen einer Genehmigung durch den Bezirksrat, wenn die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist (§ 15 Abs. 2 StrG). Der Genehmigungsentscheid muss von der Gemeinde zusammen mit dem festgesetzten Projekt publiziert werden (§ 5 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Demzufolge ist die Genehmigung zeitlich nach der Festsetzung, aber noch vor einem allfälligen Rekursverfahren einzuholen. Mit dieser Bestimmung soll gewährleistet werden, dass die Rechtsmittelinstanz in Kenntnis der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung des kommunalen Projekts entscheidet. Nicht von dieser Verfahrensregelung erfasst werden jedoch Strassenprojekte für überkommunale Strassen in den Städten Zürich und Winterthur. Für sie sieht § 45 Abs. 3 StrG ausdrücklich eine abweichende Verfahrensordnung vor (Vorlage 4777; ABl 2011, 1119, S. 1133; Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2015.00341 vom 24. August 2016, E. 2). Die Projekte der Städte Zürich und Winterthur werden durch den Regierungsrat genehmigt. Gemäss der gesetzlichen Bestimmung müssen die Strassenprojekte vor der Genehmigung bereinigt sein. Aus diesem Grund wird die Genehmigung zeitlich erst nach rechtskräftigem Abschluss des Rechtsmittelverfahrens erteilt. Das vorliegende Strassenprojekt betrifft überkommunale Strassen in der Stadt Zürich und stellt eine derartige Ausnahme zu § 5 Abs. 3

PGB dar, womit keine vorgängige Genehmigung durch den Regierungsrat erforderlich ist. Eine Verletzung von § 45 Abs. 3 StrG liegt somit nicht vor.

3. a) Die Rekurrierenden rügen, die Festsetzung nur der «Änderungen des Strassenbauprojekts» im angefochtenen Beschluss vom 26. Februar 2020 sei zwecklos und ungesetzlich, nachdem der Regierungsrat die ursprüngliche Projektfestsetzung in seinem Beschluss Nr. 791 vom 15. August 2012 aufgehoben habe.

b) Die Rekursgegnerin hat in Dispositiv II des angefochtenen Beschlusses «[d]ie Änderungen des Strassenbauprojekts Regensdorfer-/Frankentalerstrasse [...] gemäss den geänderten Auflageplänen [...], alle datiert vom 6. Februar 2007, mit Änderungen vom 16. Mai 2008/18. November 2019, festgesetzt». Den referenzierten neuen Plänen kann zudem entnommen werden, dass ein Gesamtprojekt festgesetzt wurde. Hierfür spricht ebenfalls der Titel «geänderte Projektfestsetzung» des angefochtenen Beschlusses. Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern den Rekurrierenden durch diese Formulierung in Dispositiv II ein Nachteil erwachsen sein sollte, nachdem sie dadurch offenkundig nicht an der frist- und sachgerechten Rekurshebung gegen das Gesamtprojekt gehindert worden sind. Der Einwand der Rekurrierenden erweist sich damit als unbegründet.

4. a) Die Rekurrierenden machen geltend, sowohl die Projektänderungen als auch das gesamte Projekt hätten einer erneuten Planaufgabe bedurft. So sei das Projekt zweimal (16. Mai 2008 und 18. November 2019) angepasst und dabei erheblich abgeändert worden. Zudem habe sich der Kreis der Einspruchsberechtigten seit der ersten öffentlichen Auflage aufgrund der seit der ursprünglichen Projektfestsetzung verstrichenen Zeit massgeblich geändert. Verändert hätten sich in diesem Zeitraum überdies die Verkehrsverhältnisse sowie die rechtlichen Grundlagen, insbesondere der auf den 1. Februar 2018 in Kraft gesetzte Art. 104 Abs. 2^{bis} der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101). Schliesslich komme hinzu, dass die Aktenaufgabe vom 1. Februar bis 5. März 2007 unvollständig gewesen sei und den Rekurrierenden damals nicht alle projektbezogenen Akten gezeigt worden seien.

b) Die Rekursgegnerin hält dagegen, die zeitlichen Verzögerungen seien für das rechtliche Verfahren nicht relevant und einerseits durch den Tod des Projektleiters sowie weitere personelle Wechsel im Tiefbauamt begründet, andererseits aber auch auf die zahlreichen Rechtsmittel der Rekurrierenden zurückzuführen. Die Verhältnisse hätten sich in der Zeit jedoch nicht derart geändert, dass eine erneute Planaufgabe erforderlich wäre. Das Verwaltungsgericht habe das Projekt in seinem Entscheid vom 19. April 2012 als solches für rechtmässig erklärt. Daher wäre eine

erneute Planaufgabe des gesamten Projekts, die zur Folge hätte, dass der gesamte Rechtsweg erneut beschritten werden könnte, nicht angezeigt. Ohnehin hätten die Rekurrierenden kein rechtlich geschütztes Interesse, eine erneute Planaufgabe des Gesamtprojekts sowie der Projektänderungen zu verlangen. Eine öffentliche Auflage der erfolgten Projektänderungen sei ebenfalls nicht notwendig gewesen, zumal sie sich auf untergeordnete Anpassungen beschränkten und keine rechtlich geschützten Interessen von Drittpersonen betroffen seien.

c) Die Rekursgegnerin macht sinngemäss geltend, den Rekurrierenden fehle aufgrund der ihnen im vorliegenden Verfahren eröffneten Möglichkeit, sich gegen das Projekt zur Wehr zu setzen, die Legitimation, eine erneute Planaufgabe des Gesamtprojekts sowie der Projektänderungen zu verlangen. Es trifft zu, dass auch bei der Rüge von Verfahrensmängeln ein praktischer Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids vorausgesetzt wird: Erwuchs der anfechtenden Person kein Nachteil aus dem gerügten Verfahrensmangel, so ist sie nicht beschwert und folglich zur betreffenden Rüge auch nicht legitimiert; dieser Fall liegt namentlich vor, wenn sie die richtigen Rechtsvorkehren ergriff, obwohl die Behörde ihre Informationspflichten missachtet hatte (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 N. 23). Insbesondere fehlt es hinsichtlich dieser Rüge an der Legitimation, wenn die Rechtsmittelberechtigten vom ausgesteckten Strassenprojekt Kenntnis hatten, die öffentlich aufgelegten Planunterlagen einen Plan des Bauvorhabens enthielten und die Beschwerdeführenden rechtzeitig Einsprache erheben konnten (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2020.00324 vom 29. April 2021, E. 1.4.3). Im vorliegenden Fall hat es die Rekursgegnerin jedoch unterlassen, das Projekt nach dessen Änderung vor der Festsetzung nach § 16 StrG öffentlich aufzulegen und es stattdessen unter Auslassung des Einspracheverfahrens gemäss § 17 StrG direkt festgesetzt. Damit hatten die Rekurrierenden keine Gelegenheit, ihre Einwände gegen das vorliegende Projekt wie gesetzlich vorgesehen bei der für die Festsetzung zuständigen Behörde vorzubringen.

d) Trotz der Pflicht zur vollen Überprüfung im vorliegenden Verfahren (vgl. Art. 33 Abs. 2 Bst. b Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]; § 20 VRG) erleiden die Rekurrierenden aufgrund der von der Rekursinstanz zu respektierenden kommunalen Planungsautonomie (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2018.00800 vom 10. September 2020, E. 4.3 und 5.1) faktisch eine Kognitionsbeschränkung, wenn zu Unrecht auf das Einspracheverfahren verzichtet wird (vgl. Heinz Aemisegger / Stephan Haag in: Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilli-

gung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 31 zu Art. 33 RPG). Die Rekurrierenden sind somit zur Rüge der fehlenden Durchführung eines Einspracheverfahrens berechtigt. Im Übrigen rechtfertigt sich eine Prüfung bereits aus prozessökonomischen Gründen. Da (möglicherweise) Einspracheberechtigten durch die mangelhafte Publikation kein Nachteil entstehen darf (BGE 121 I 177 E. 2b/bb; BGE 107 Ia 72 E. 4a), beginnt für zu Unrecht nicht in das Verfahren einbezogene Dritte die Einsprache- bzw. Rechtsmittelfrist grundsätzlich erst mit der tatsächlichen Kenntnisnahme des Vorhabens bzw. des Entscheids zu laufen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3841/2014 vom 1. Juli 2015, E. 1.3.1 mit Hinweisen). Nachdem die Rekursgegnerin keine Planaufgabe durchgeführt sowie den angefochtenen Beschluss offenbar lediglich den Rekurrierenden eröffnet und auch nicht anderweitig publiziert hat, wären weitere Rechtsmittel mit derselben Rüge somit nicht auszuschliessen.

5. a) Projekte betreffend Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur werden durch die Stadträte projektiert und festgesetzt, wobei für das Verfahren die allgemeinen Bestimmungen über die Projektfestsetzung gelten (§§ 43 Abs. 1 und 45 StrG). Gemäss § 13 Abs. 1 StrG sind Strassenprojekte der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten; bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann darauf verzichtet werden. Formelle Mitwirkungsrechte bestehen beim Verfahren nach § 13 StrG nicht. Demgegenüber stehen im Planaufgabe- und Einspracheverfahren nach §§ 16 und 17 StrG betroffenen Personen Mitwirkungsrechte zu. Nach § 16 StrG sind die Projekte vor der Festsetzung während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und soweit darstellbar auszustecken; die Planaufgabe ist öffentlich bekanntzumachen. Gegen das Projekt kann innerhalb der Auflagefrist Einsprache erhoben werden (§ 17 Abs. 1 Satz 1 StrG). Bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann auf das Einspracheverfahren ebenfalls verzichtet werden (§ 17 Abs. 5 StrG). Das Strassengesetz lässt offen, wann ein Projekt im Sinne von § 13 bzw. § 17 Abs. 5 StrG von untergeordneter Bedeutung ist. Auch zur Frage, in welchen Fällen nach einer Projektänderung eine erneute Auflage erforderlich ist, äussert sich das Gesetz nicht explizit. Auf ein Einspracheverfahren im Projektfestsetzungsverfahren kann aber grundsätzlich nur dann verzichtet werden, wenn keine Interessen von Dritten betroffen sind. Drittinteressen sind praktisch immer tangiert, wenn es bei einem Projekt nicht bloss um die Instandsetzung einer Strasse, sondern um deren Ausbau (z. B. Verbreiterung, neue Verkehrsinseln, Umgestaltung der Fahrbahn usw.) geht (BRGE III Nr. 0038/2020 vom 11. März 2020, in: BEZ 2020 Nr. 30 und Daniel Kunz / Bernhard A. Müller, Planaufgabe für eine in den Strassenbelag betonierte Bushaltestelle, in: PBG aktuell 2021/1 S. 30, S. 34).

b) Bei einem Strassenprojekt im Sinne von §§ 12 ff. StrG handelt es sich um einen Sondernutzungsplan. Als solcher hat das Projekt grundsätzlich der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 PBG). Der Sondernutzungsplan weist einen derart hohen Konkretisierungsgrad auf, dass er materiell einem Bauprojekt entspricht; nach § 309 Abs. 2 PBG gilt die Baubewilligung als mit der Projektfestsetzung erteilt (Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2016.00349 vom 22. März 2018, E. 4.1 mit Hinweisen). Bei Nutzungsplänen ist eine Wiederholung der öffentlichen Auflage jedenfalls dann erforderlich, wenn ein bereits aufgelegter Nutzungsplan wesentlich verändert wird bzw. wenn die Änderungen erheblich sind. Das ist anzunehmen, wenn der neue Nutzungsplan zu Einwänden Anlass geben kann, die nicht schon gegen den alten hätten vorgebracht werden können (Aemisegger/Haag, a. a. O., N. 34 zu Art. 33 RPG; Urteil des Bundesgerichts 1C_441/2015 vom 18. November 2015, E. 5.1; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, N. 14 zu Art. 33). Ob eine Projektänderung untergeordnete Bedeutung hat, ist auch im Verhältnis zum Gesamtprojekt zu sehen (Urteil des Bundesgerichts 1C_391/2014 vom 3. März 2016, E. 1.4). Auch bei baulichen Vorhaben dürfen Projektänderungen nur ohne erneute Planaufgabe ergehen, wenn sie untergeordneter Natur sind, was insbesondere der Gewährleistung grundlegender rechtsstaatlicher Verfahrensprinzipien dient. Ein baurechtliches Verfahren, das Dritten die Ergreifung eines Rechtsmittels verunmöglicht, obschon diese grundsätzlich zu einem solchen legitimiert wären, verletzt die durch Bundesrecht vorgeschriebenen Verfahrensgarantien (Art. 25 und 33 Abs. 3 Bst. a RPG; Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2009.00057 vom 20. Mai 2009, E. 3.2 mit Hinweisen). Eine entsprechende Zielsetzung wird auch mit §§ 16 f. StrG verfolgt, dienen die Planaufgabe und das Einspracheverfahren doch der Wahrung berechtigter privater Interessen und der Rechte von Direktbetroffenen. Die Neuaufgabe nach einer wesentlichen Projektänderung bezweckt auch, jenen von der Änderung Betroffenen Gelegenheit zur Einsprache zu geben, die sich zuvor nicht haben äussern können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_182/2012 vom 20. August 2012, E. 2.3.1 mit Hinweisen). Daneben ist bei der Frage nach der Erforderlichkeit einer erneuten Planaufgabe zudem von Bedeutung, ob öffentliche Interessen (namentlich der Verkehrssicherheit) tangiert sind (BRGE III Nr. 0038/2020 vom 11. März 2020, E. 4.2 = BEZ 2020 Nr. 30).

6. a) Es trifft zu, dass sich das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid VB.2011.00785 vom 19. April 2012 bereits ausführlich mit dem damaligen Strassenbauprojekt auseinandergesetzt und es bis auf die nachzureichenden Untersuchungen betreffend Verkehrssicherheit für rechtmässig befunden hat. Wie nachfolgend gezeigt wird, haben sich seither jedoch sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht wesentliche Änderungen ergeben, die eine erneute Planaufgabe erfordert hätten.

b) Wie sich aus dem angefochtenen Beschluss sowie den Projektplänen ergibt, hat die Rekursgegnerin am vorliegenden Strassenbauvorhaben gegenüber dem 2009 festgesetzten Projekt in verschiedener Hinsicht Anpassungen vorgenommen. So wurden beim geplanten Kreisel Frankentalerstrasse/Geeringstrasse die Bushaltestelle und der Fussgängerstreifen an der Frankentalerstrasse um etwa 6 m bis 7 m nach Osten verschoben und mit einer Velofurt sowie einer Aufstellfläche für den neu vorgesehenen indirekten Velolinksabbieger ergänzt. Durch eine Verbreiterung der Mittelinsel wurde an der westlich von der Fussgängerquerung gelegenen Kreiselausfahrt die Fahrbahn um etwa 1,5 m verschmälert. Das gemäss den 2008 aufgelegten Plänen kurz nach dem vorgenannten Fussgängerstreifen endende Trottoir auf der Südseite der Frankentalerstrasse wurde auf den neuen Plänen um etwa 50 m gegen Westen bis zur Hausnummer 58 verlängert. Die Busspur in der Geeringstrasse wurde in der Zufahrt zum Kreisel von der Mittel- in die Seitenlage verschoben und die vorgesehenen Bushaltekanten an der Rütihofstrasse sowie der Frankentaler-/Regensdorferstrasse wurden neu behindertengerecht erhöht. Am Knoten Frankentaler-/Regensdorferstrasse wird der Veloverkehr entsprechend den neuen Plänen nunmehr über Furten geführt. Fuss- sowie Veloverkehr werden auf den Schutzinseln baulich abgetrennt und neue Lichtsignalanlagen sind vorgesehen. Stadteinwärts ist auf der Regensdorferstrasse in der Strassenmitte eine zusätzliche Baumreihe mit zehn neuen Bäumen geplant, welche namentlich für die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Bewohnerinnen und Bewohner der umliegenden Grundstücke von Bedeutung sein könnten. Stadtauswärts wird der Veloverkehr auf rund 250 m neu auf einem Velostreifen auf der Regensdorferstrasse statt wie ursprünglich geplant gemischt mit dem Fussverkehr auf dem Trottoir geführt. Zusammenfassend handelt es sich um einzelne, jedoch zahlreiche über den gesamten Projektperimeter verteilte Planänderungen, die mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen insgesamt nicht mehr als untergeordnet betrachtet werden können.

c) In der Stadt Zürich werden jährlich im Durchschnitt 12,6% der Wohnungen neu bezogen, d. h. eine Wohnung wird durchschnittlich nach acht Jahren von einem anderen Haushalt bewohnt (stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2020-09-29_Hohe-Wohnungsfluktuation-trotz-tiefem-Leerstand.html, besucht am 22. Dezember 2022). Während im vorliegend betroffenen Gebiet Rütihof der Anteil an selbstbewohntem Wohneigentum im Vergleich zur gesamten Stadt etwas höher ist (10,4% gegenüber 8,1% selbstbewohntes Eigentum; Aktueller Wohnungsbestand, Bewohnungsart, 2020, statistische Zone Rütihof; stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Kreis-Quartier/101/Hoengg_BAU522QM4002_Wohnungsbestand.xlsx, besucht am 22. Dezember 2022) und bei Wohneigentum

eine erheblich tiefere Fluktuation erfolgt als bei Mietwohnungen, muss angesichts der zwischen der erstmaligen Auflage und der vorliegend angefochtenen Projektfestsetzung verstrichenen Zeit von rund 13 Jahren von einer massgeblichen Veränderung des Kreises aufgrund ihrer Eigenschaft als Anwohnende zur Einsprache berechtigter Personen ausgegangen werden. Entsprechend dürfte es sich auch hinsichtlich der grundsätzlich ebenfalls zur Einsprache berechtigten Population der Pendelnden verhalten. Vor diesem Hintergrund muss von einer massgeblichen Änderung im Kreis der vom Projekt Betroffenen ausgegangen werden, was zur Folge hat, dass einer erheblichen Anzahl der Betroffenen mangels einer zeitnah zur (zweiten) Projektfestsetzung gelegten öffentlichen Auflage keine Kenntnis des Projekts hatten und sich in der Folge nicht dazu haben äussern können. Wie den Parteien aus der mangelhaften Eröffnung einer Verfügung kein Nachteil erwachsen darf, hat auch eine mangelhafte Publikation eine Verletzung bzw. Verweigerung des Anspruchs der (möglicherweise) Einspracheberechtigten auf rechtliches Gehör zur Folge (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3841/2014 vom 1. Juli 2015, E. 1.3.1). Auch ihren Festsetzungsbeschluss hat die Rekursgegnerin bisher nicht publiziert, sondern lediglich den Rekurrierenden eröffnet. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zu Art. 33 RPG, der voraussetzt, dass die Legitimierten Gelegenheit haben, zumindest in einem Rechtsmittelverfahren vor einer zur vollen Überprüfung befugten Rechtsmittelbehörde mit ihren Anliegen zu den sie tangierenden Planänderungen gehört zu werden (vgl. BGE 135 II 286 E. 5.3).

d) Auch in regulatorischer Hinsicht haben sich für das Strassenprojekt seit der Prüfung durch das Verwaltungsgericht am 19. April 2012 bedeutsame Änderungen ergeben. Vorab wurden seit der erstmaligen Beurteilung durch das Verwaltungsgericht der kantonale Richtplan (Neufestsetzung durch den Kantonsrat am 18. März 2014; noch nicht durch den Bund genehmigte Festsetzung vom 28. Oktober 2019 [Teilrevision insbesondere betreffend Verkehr]) sowie der regionale Richtplan der Stadt Zürich (Festsetzung am 21. Juni 2017 durch den Regierungsrat) geändert. Auf den 1. Februar 2018 wurde zudem Art. 104 Abs. 2^{bis} KV in Kraft gesetzt, wonach der Kanton für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz, das auch Strassen von überkommunaler Bedeutung umfasst, für den motorisierten Privatverkehr sorgt und eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen ist. Ob das Strassenbauprojekt mit Art. 104 Abs. 2^{bis} KV im Einklang steht, konnte das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 19. April 2012 entsprechend noch nicht prüfen. Sodann wurden die Projektierungsgrundsätze in § 14 StrG geändert (in Kraft gesetzt am 1. August 2020). Gemäss der neuen Bestimmung in § 14 Abs. 3 StrG werden die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs prioritär, diejenigen der Fuss-

gängerinnen und Fussgänger oder Radfahrerinnen und Radfahrer angemessen berücksichtigt. Zusammen mit Art. 104 Abs. 2^{bis} KV ergibt sich daraus eine geänderte Priorisierung der Verkehrsträger. Zudem wurde auch § 14 Abs. 4 StrG in Bezug auf die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen an das übergeordnete Recht angepasst (Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen [SR 151.3] sowie Art. 11 Abs. 4 KV). Während es nach der 2011 geltenden Fassung von § 14 StrG noch genügte, wenn die «Bedürfnisse [...] der Behinderten und Gebrechlichen [...] angemessen» berücksichtigt wurden, stellt die heute geltende Bestimmung klar, dass die Strasseninfrastruktur so gestaltet werden muss, dass sie für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar ist (vgl. Beschluss des Kantonsrates vom 18. November 2019, ABl 2019-11-22; RRB Nr. 425/2020). Um den Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes gerecht zu werden, namentlich um mobilitätseingeschränkten Personen einen autonomen Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu ermöglichen, wurden in den letzten Jahren verschiedene Grundlagen und Normen erarbeitet oder erneuert, etwa die Verordnung des UVEK vom 23. März 2016 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.342), die Empfehlung zur Ausgestaltung hindernisfreier Bushaltestellen des Amts für Verkehr (neu Amt für Mobilität) und des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV), die Richtlinien hindernisfreie Haltestellen für Bus sowie für Bus und Tram kombiniert (2018/2020) der Rekursgegnerin. Auch andere technische Richtlinien, namentlich die im Regelfall zu beachtenden Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) wurden im hier interessierenden Zeitraum neu erstellt oder überarbeitet, (insbesondere die VSS-Norm Nr. 640 075 vom 1. Dezember 2014 «Fussgängerverkehr, Hindernisfreier Verkehrsraum, Erläuterungen, Anforderungen, Abmessungen»; Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2016.00521 vom 20. April 2017, E. 5 mit Hinweisen), was vorliegend neben der Ausgestaltung der Haltestellen insbesondere auch bezüglich der Führung der Fussgängerinnen und Fussgänger von Bedeutung sein könnte. Auch den Strassenlärm betreffend haben sich Neuerungen ergeben, namentlich bedingt durch technische Fortschritte im Bereich lärmarmer Beläge. Hinzu kommen neue Erkenntnisse betreffend die gesundheitlichen Auswirkungen von Lärm (z. B. SiRENE-Studie). Zahlreiche neue VSS-Normen befassen sich heute mit der Thematik Strassenlärm. Diese könnten vorab betreffend die stark befahrenen Abschnitte der Frankentaler- und Regensdorferstrasse von Relevanz sein.

Auf kommunaler Ebene wurde mit der Annahme der Volksinitiative «Zur Förderung des öV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich» 2011 die Veloförderung in der Gemeindeordnung verankert (Art. 2^{quinquies} und Art. 124 Gemeindeordnung der Stadt Zürich [GO; AS 101.100] bzw. neu Art. 11 und 154 der mit Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 angenommenen auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzten totalrevidierten Gemeindeordnung [nGO]). Mit Beschluss Nr. 1411/2012 verabschiedete der Stadtrat den für die zuständigen Dienstabteilungen verbindlichen «Masterplan Velo» als umfassendes Programm zur Veloförderung in der Stadt Zürich (zwischenzeitlich abgelöst von der Velostrategie 2030, Stadtratsbeschluss Nr. 2021/219 vom 10. März 2021). Im Zuge der Umsetzung des «Masterplans Velo» wurden 2015 namentlich die «Velo-standards Stadt Zürich» erarbeitet. Sodann wurden 2020 Art. 2^{quinquies} Abs. 2 GO (Art. 13 nGO) infolge einer weiteren Volksinitiative um die Veloschnellrouten ergänzt. Mit Beschluss vom 26. März 2014 genehmigte der Stadtrat das Programm «Stadtverkehr 2025», Strategie für eine stadtverträgliche Mobilität, welches die beim Entscheid des Verwaltungsgerichts noch geltende Mobilitätsstrategie aus dem Jahr 2001 ablöste. Allenfalls haben sich daraus Neuerungen im Hinblick auf die Führung der Radfahrerinnen und Radfahrer im Projektperimeter ergeben. Mit Bezug auf die Begründung wurde die Rekursgegnerin aufgrund der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 verpflichtet, öffentlichen Grünraum auf dem gesamten Stadtgebiet zu sichern, unversiegeltes Land zu schützen, zu vernetzen sowie dessen Qualität als Naherholungsgebiet und die ökologische Funktion langfristig zu gewährleisten (Art. 2^{octies} GO; Art. 14 nGO). Sodann wurde mit Stadtratsbeschluss Nr. 2019/320 vom 17. April 2019 das Grünbuch 2006 zur Definition der Wirkungsziele für Grün Stadt Zürich durch eine Neuausgabe abgelöst. Um die Hitzebelastung der Stadtbevölkerung zu mindern, hat die Rekursgegnerin schliesslich die Fachplanung Hitzeminderung als neues Instrument der Stadtplanung eingeführt. Danach sollen etwa die heute versiegelten Flächen soweit möglich durch neue Grünflächen ersetzt werden, wobei auch die Strassenräume mit Bäumen beschattet und attraktiver gestaltet werden sollen. Dies dürfte vorliegend vorab die neue im Projektperimeter geplante Bepflanzung, insbesondere die erhebliche Anzahl neuer Alleeebäume an der Regensdorferstrasse betreffen.

Wenngleich das (damalige) Strassenbauprojekt im Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. April 2012 zweifellos detailliert geprüft worden ist, kann angesichts der zahlreichen Veränderungen im regulatorischen Umfeld entgegen dem Vorbringen der Rekursgegnerin nicht unbeschoren auf die dem damaligen Entscheid zugrunde liegenden Erwägungen abgestellt werden.

e) Schliesslich rechtfertigt sich eine erneute öffentliche Auflage nicht nur aufgrund der veränderten faktischen und rechtlichen Verhältnisse, sondern auch aufgrund der seit der erstmaligen Projektfestsetzung verstrichenen Zeitdauer. Wie erwähnt (vorne E. 5b) hat das vorliegende Strassenprojekt die Grundsätze des Raumplanungsrechts zu beachten. Baurechtliche Bewilligungen erlöschen nach drei Jahren, wenn nicht vorher mit der Ausführung begonnen worden ist (§ 322 Abs. 1 PBG). Im Interesse der Klarheit der Rechtslage soll sich der Bauherr innerhalb dreier Jahre entscheiden, ob er bauen will oder nicht (Christoph Fritzsche / Peter Bösch / Thomas Wipf / Danier Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, S. 455). Demgegenüber kann die Planung an sich mehrere Jahre in Anspruch nehmen, insbesondere dann, wenn sie namentlich durch Rechtsmittel, Änderungen und Ergänzungen verzögert wird (Bernhard Waldmann, 1. Raumplanung, in: BR 2018 S. 112 ff. [121]). Während der Rekursgegnerin die aufgrund der Rechtsmittelverfahren aufgetretenen Verzögerungen nicht anzulasten sind, widerspricht es doch dem Interesse der Klarheit der Rechtslage, dass sie nach Rückweisung der Sache durch den Regierungsrat nochmals rund sechseinhalb Jahre bis zur erneuten Projektfestsetzung verstreichen liess.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass am mit Beschluss vom 14. Januar 2009 festgesetzten Projekt zahlreiche einzelne über den gesamten Projektperimeter verteilte Modifikationen vorgenommen wurden, die in ihrer Gesamtheit nicht mehr als unerheblich eingestuft werden können. Aufgrund dessen und der seit dem ersten Projekt verstrichenen Zeit muss von einem wesentlichen Wechsel im Kreis der potenziell Betroffenen ausgegangen werden. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen haben seit der Überprüfung des damaligen Projekts durch das Verwaltungsgericht am 19. April 2012 einen nicht unwesentlichen Wandel erfahren. Die Rekursgegnerin hätte daher angesichts dieser wesentlichen Änderungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht das gegenständliche Projekt vor der Festsetzung gemäss §§ 16 f. StrG neu auflegen müssen. Während es grundsätzlich denkbar ist, die Neuaufgabe auf die Projektänderung zu beschränken (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar RPG, N. 34 zu Art. 33 RPG; Dussy, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Rz. 7.83), hätte sich das Auflageverfahren im vorliegenden Fall auf das gesamte Projekt erstrecken müssen, da andernfalls die allein aufgrund des Zeitfaktors neu Betroffenen ihre Interessen gar nie in das Verfahren hätten einbringen können.

8. Die Rekursgegnerin hätte nach dem Gesagten nicht auf eine erneute Projektauflage gemäss §§ 16 f. StrG verzichten dürfen. Der Rekurs ist somit insofern gutzuheissen, als der Beschluss der Rekursgegnerin vom 26. Februar 2020 aufzuheben ist. Die Sache ist an sie zurückzuweisen,

um vor der Projektfestsetzung ein Auflageverfahren nach §§ 16 f. StrG durchzuführen. Mit der erneuten öffentlichen Auflage wird sich der Kreis der Legitimierten neu öffnen. Auch erneute Planänderungen (aufgrund allfälliger Einsprachen) sind denkbar (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2019.00601 vom 26. Mai 2020, E. 5.1). Bei diesem Ausgang erübrigt sich auch unter Berücksichtigung prozessökonomischer Gründe die Beurteilung der weiteren Einwände der Rekurrierenden. In Bezug auf die Frage, ob das Strassenbauprojekt Regensdorfer-/Frankentalerstrasse in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung festgesetzt werden könnte, ist somit nicht einzutreten.

9. Gestützt auf die Erwägungen ist der Rekurs im Wesentlichen gutzuheissen. Demgemäss ist der Beschluss Nr. 150 des Stadtrates vom 26. Februar 2020 aufzuheben.

10. Die Verfahrenskosten gemäss § 13 VRG in Verbindung mit §§ 5-7 der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (LS 682) hat entsprechend die unterliegende Rekursgegnerin zu tragen.

11. a) Die Rekurrierenden beantragen eine Parteientschädigung. Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a oder b VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden. Die Parteientschädigung muss nicht kostendeckend, aber angemessen sein.

§ 17 Abs. 2 lit. a VRG gewährt eine Parteientschädigung, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigt. Die sich vorliegend stellenden Rechtsfragen rechtfertigen den Beizug eines Rechtsbeistandes ohne Weiteres. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Verfahrens rechtfertigt sich vorliegend eine Parteientschädigung. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1500 (einschliesslich MWSt).

b) Die Rekursgegnerin beantragt ebenfalls eine Parteientschädigung. Die Zuspreehung einer Parteientschädigung an die unterliegende Partei fällt jedoch ausser Betracht (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zudem zum angestammten Aufgabenbereich des Gemeinwesens bzw. zur üblichen Amtstätigkeit (vgl. Kaspar Plüss, in Kommentar VRG, § 17 N. 51). Vorliegend ist keine Ausnahme gegeben, weshalb der Rekursgegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

12. Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Rekurs wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Beschluss Nr. 150 des Stadtrates von Zürich vom 26. Februar 2020 betreffend Strassenbauprojekt Regensdorfer-/Frankentalerstrasse, Umgestaltung und Erneuerung, Erfüllung der Auflagen gemäss Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2011.00785, Dispositiv I, geänderte Projektfestsetzung, wird aufgehoben und die Sache an die Rekursgegnerin im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

II. Die Kosten des Rekursverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2500 sowie den Ausfertigungsgebühren von Fr. 540 (Schreibgebühren und Portoauslagen), werden der Rekursgegnerin auferlegt.

III. Die Rekursgegnerin wird verpflichtet, den Rekurrierenden eine Parteientschädigung von Fr. 1500 (einschliesslich MWSt) zu bezahlen.

IV. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Dieser Beschluss ist nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an Rechtsanwalt Dr. Peter Heer, Voser Rechtsanwälte, Stadtturmstrasse 19, 5401 Baden (zuhanden der Rekurrierenden), den Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Postfach, 8021 Zürich, sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli