



Uster, 12. Mai 2020
Nr. 60/2020
V4.04.70
Zuteilung: KPB.

Seite 1/6

WEISUNG 60/2020 DES STADTRATES: FESTSETZUNG DER VERKEHRSAULINIEN BREITACKERSTRASSE, ABSCHNITT KARLSTRASSE BIS SCHACHENWEG

Der Stadtrat beantragt den Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 1 lit. c der Gemeindeordnung vom 25. November 2012 folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Die Verkehrsbaulinien Breitackerstrasse, Abschnitt Karlstrasse bis Schachenweg, werden gemäss Situationsplan 1:500 vom 9. September 2019 festgesetzt.**
- 2. Der Bericht zu den Einwendungen vom 31. März 2020 wird genehmigt.**
- 3. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann



A. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Baulinienvorlage soll die Fuss- und Velowegverbindung vom Schachenweg bis zur Karlstrasse entlang der Breitackerstrasse rechtlich gesichert werden, damit auf der Basis eines Bauprojektes die Strassenparzellen ins Eigentum der Stadt Uster überführt werden können. Die Fuss- und Velowegrouten sind Bestandteil des vom Gemeinderat 1984 festgesetzten Verkehrsrichtplanes.

Die Veloroute folgt ab Spital dem Schachenweg mit Fortsetzung über die Breitackerstrasse/Breitackerweg Richtung Bahnhof/Zentrum. Dank ihrer verkehrsplanerischen Logik obsiegte diese Linienführung damals bei der Güterabwägung zwischen verschiedenen Routen bei der Festsetzung des Richtplanes durch den Gemeinderat und ist eine Alternative zur stark belasteten Brunnenstrasse.

B. Stand der Realisierungsbemühungen

Die Wegroute führt durch das um 1940 erstellte Brunnenwiesenquartier; ein rasterförmig angelegtes Einfamilienhausquartier zwischen der Oberland- und der Brunnenwiesenstrasse. Bei der senkrecht dazu verlaufenden Breitackerstrasse sind die Eigentumsverhältnisse unterschiedlich. Die Grundstücke Kat.-Nrn. B3958 und B3959 sind Flurwege und das Strassenstück Kat.-Nr. B4261 gehört einer Miteigentümergeinschaft; eine Privatstrasse mit unselbständigem Eigentum. Seit dem 4. Juni 1982 besteht auf diesem Strassenabschnitt ein richterliches Verbot für den motorisierten Verkehr. Die Strasse ist mit einem Fahrverbot signalisiert und wird von den Berechtigten in den Randbereichen als privater Autoabstellplatz benutzt. Das nach Verkehrsrichtplan geforderte Fahrwegrecht für Velos ist nicht gegeben. Auf Flurwegen steht gemäss § 111 des Landwirtschaftsgesetzes (LG) vom 2. September 1979 den Velofahrenden das Fahrrecht nicht zu.

Neben der Bereinigung der rechtlichen Verhältnisse sind für eine gesicherte Velowegrouten bauliche und verkehrspolizeiliche Anordnungen nötig.

Aufgrund der vorstehenden Gegebenheiten erarbeitete die Abteilung Bau 2003 für die Velowegverbindung ein Gesamtkonzept. Problematisch beurteilt wurde seitens der Grundeigentümer die Parkierung. Im Jahr 2013 wurde die Problematik der gesicherten Veloverbindung neu aufgerollt. Zwei Projektvarianten wurden aufskizziert und den Grundeigentümern am 4. November 2014 präsentiert. Hauptzielsetzungen waren die Umsetzung des Verkehrsrichtplanes, die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden, die Aufhebung der Flurwege und die Übernahme der Breitackerstrasse in das Eigentum der Stadt Uster, welche dadurch für den baulichen und betrieblichen Unterhalt verantwortlich würde. Die Vorschläge der Stadt Uster wurden kontrovers diskutiert. Die Auswertung der Wünsche und Vorstellungen der betroffenen Grundeigentümer zeigte, dass auf freiwilliger Basis eine tragfähige Lösung nicht absehbar war. Von der Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens wurde im vorliegenden Fall abgesehen da es sich um einen Teilaspekt der Gebietsentwicklung handelt und somit unverhältnismässig wäre. Was aus planungsrechtlicher Sicht für die Stadt bleibt, ist die Sicherung der Wegverbindung mittels Verkehrsbaulinien. Gemäss § 110 PBG steht bei rechtskräftigen Baulinien der Stadt das Enteignungsrecht auf der Basis eines Bauprojektes zu.

C. Gesetzliche Grundlagen

Nach Art. 88 der Bundesverfassung legt der Bund Grundsätze über Fuss-, Wanderwege und seit der Volksabstimmung vom 23. September 2018 auch über Velowegnetze fest. Das Bundesgesetz über die Raumplanung führt in Art. 3 wichtige Planungsgrundsätze auf. In Abs. 3 lit. c wird stipuliert, dass Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden sollen. Dieser Planungsgrundsatz ist für die Planungsbehörden aller Stufen verbindlich. Die rechtlichen Grundlagen für die Festsetzung des kommunalen Richtplanes basieren auf § 31 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich. Es besteht somit für die Stadt Uster eine gesetzliche Pflicht zur Ausarbeitung des kommunalen Fuss- und Radwegrichtplanes, welcher 1984 durch den Gemeinderat Uster festgesetzt und 1986



durch den Regierungsrat genehmigt wurde. Seit dem 19. Dezember 2018 ist der Radweg auch Bestandteil des regionalen Verkehrsrichtplanes. Der Verkehrsrichtplan bildet die planungsrechtliche Grundlage für die Ausarbeitung von Verkehrsbaulinien. Diese werden in § 96 ff des Planungs- und Baugesetzes geregelt und dienen der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen sowie der baulichen Gestaltung. Sie sind mit Blick auf die Bedürfnisse beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Anlage festzusetzen und bewirken ein grundsätzliches Verbot von Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Baulinien widersprechen. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung muss untersucht werden, ob es Varianten gibt, die zu weniger schwerwiegenden Eingriffen führen würden. Eine detaillierte Prüfung sämtlicher Ausführungsvarianten kann indes nicht verlangt werden. Es genügt vielmehr, wenn keine wesentlich vorteilhafteren Varianten ersichtlich sind.

D. Baulinienprojekt

Da die Fuss- und Velowegverbindung im südlichen Abschnitt zwischen der Karlstrasse bis zur Unterführung «Mitte» beim Bahnhof rechtlich gesichert ist, beschränkt sich das Baulinienprojekt auf den Abschnitt Schachenweg bis Karlstrasse. Mit der Übertragung der Flurwege Kat.-Nrn. B3958 und B3959 sowie der Parzelle Kat.-Nr. B4261 (unselbständiges Miteigentum) ins Eigentum der Stadt Uster wäre ein entscheidender Schritt getan, damit die verkehrliche Neuordnung nach jahrelangen Bemühungen endlich vollzogen werden kann. Nördlich ist die Fortsetzung ebenso gesichert, da sich der Schachenweg im Eigentum der Stadt Uster befindet.

Dank der bestehenden Strassenbreite der Breitackerstrasse von 7.00 m wird kein zusätzliches Land benötigt. Gemäss § 265 PBG haben oberirdische Gebäude gegenüber Strassen und Plätzen einen Abstand von 6.00 m einzuhalten. Damit die betroffenen Grundstücke durch die Baulinienvorlage im Ausnutzungsmass nicht eingeschränkt werden, werden im vorliegenden Fall die Baulinien in einem Abstand von 3.50 m zur Strassengrenze festgelegt was bei der 7.00 m breiten Strasse zu einem Baulinienpaar mit einem Abstand von 14.00 m führt. Dadurch erfahren die Grundstücke keine Verschlechterung gegenüber den heute gültigen gesetzlichen Bestimmungen. Im Gegenteil: Der im Gesetz vorgeschriebene Strassenabstand von 6.00 m wird um 2.50 m unterschritten. Dadurch wird eine optimalere Überbauung der betroffenen Grundstücke ermöglicht.

E. Wegprojekt

Mit Rücksicht auf die Eigentumsbeschränkungen, zu denen eine Baulinienfestsetzung führen kann, müssen konkrete Vorstellungen für den zukünftigen Strassen- und Wegbau im Sinne eines Gestaltungskonzeptes vorliegen. Bemessungsgrundlage des vorliegenden Baulinienprojektes bildet das Gestaltungskonzept, welches den Grundeigentümern anlässlich der Versammlung im Jahr 2014 präsentiert wurde (Technischer Bericht Seite 9). Dank der bestehenden Strassenbreite von 7.00 m können alle Verkehrsbedürfnisse den vorhandenen Räumlichkeiten angepasst werden, d. h. Parkierungstreifen und gemeinsam nutzbarer Strassenraum (Mischfläche) für Fussgänger, Velofahrer und motorisierter Individualverkehr. Wie markierte Autoabstellplätze bewirtschaftet werden, ist noch offen und nicht Bestandteil der Vorlage.

F. Güterabwägung

Die Festsetzung von Baulinien stellt einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer dar. Solche Einschränkungen der Eigentumsgarantie sind nur rechtmässig, wenn sie auf einer *gesetzlichen Grundlage* beruhen, im *öffentlichen Interesse* liegen sowie *verhältnismässig* sind.



Gesetzliche Grundlagen

Unbestritten ist, dass § 96 PBG eine genügende gesetzliche Grundlage für den beabsichtigten Eigentumseingriff durch die geplanten Baulinien darstellt. Weitere gesetzliche Grundlagen sind in Abschnitt C aufgeführt.

Öffentliche Interesse

Das öffentliche Interesse an einem dichten Fuss- und Fahrwegnetz in der Stadt Uster ist im kommunalen Verkehrsplan vom 7. April 1984 sowie im regionalen Richtplan Oberland, welcher mit RRB Nr. 1266 am 19. Dezember 2018 durch den Regierungsrat festgesetzt wurde, dokumentiert. Auch das vom Stadtrat am 20. August 2019 festgesetzte Stadtentwicklungskonzept (STEK) fordert eine Aufwertung und den Ausbau des Fuss- und Velowegnetzes. Unter dem Motto «Uster steigt um!» gilt es, die Infrastruktur für Velo- und Fusswege konsequent auszubauen. Diese politische Zielsetzung wird auch von der Bevölkerung der Stadt Uster begrüsst. Dies zeigten die Stimmberechtigten an der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020, wo sie dem Rahmenkredit von 5 Mio. Franken für die Planung und den Ausbau von sicheren und attraktiven Velorouten sowie notwendiger ergänzenden Veloinfrastruktur zugestimmt haben.

Verhältnismässigkeit

a) Linienführung

Es bleibt zu prüfen, ob die vorstehende Vorlage verhältnismässig ist, um das angestrebte Ziel der Sicherung einer durchgängigen Verbindung vom Spital über den Schachenweg–Breitackerstrasse–Richtung Bahnhof/Zentrum zu verwirklichen. Die Alternativlösung über die Hofstrasse–Brunnenwiesenstrasse–Falmenstrasse–Industriestrasse wurden geprüft. Sie bedeutet für die Velofahrenden einen Umweg, welcher aus Erfahrung von den Benutzenden nicht akzeptiert würde. Auch die Variante der Linienführung entlang der Brunnenstrasse über die Industriestrasse bedeutet eine längere Wegstrecke. Hinzu kommt aufgrund des grösseren Verkehrsaufkommens auf der Brunnenstrasse das erhöhte Gefahrenpotenzial. Die vorstehend gewählte Route über die Breitackerstrasse zeigt sich bei einer nochmaligen Überprüfung als die direkteste und geeignetste Variante.

b) Wahl des Planungsinstrumentes

Im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung vertraten die Miteigentümer der Parzelle zwischen der Karlstrasse und der Peterstrasse Kat.-Nr. B4261 die Auffassung, dass der Eingriff ins Privateigentum so klein wie möglich, aber so gross wie nötig sein soll. Verhältnismässig fänden sie einen Eintrag im Grundbuch zugunsten der Stadt Uster, damit die Öffentlichkeit über ein Fuss- und Fahrwegrecht für Velos auf der Parzelle Kat.-Nr. B4261 verfügt. Die vorgelegten Verkehrsbaulinien erachten sie als unverhältnismässig. Die Eigentümer des Privatgrundstücks wären nun bereit, der Stadt ein Servitut für ein Fuss- und Fahrwegrecht für Velos zu erteilen. Im Gegenzug erwarten sie, dass die Stadt den Unterhalt übernimmt.

Auch wenn dieses neue Entgegenkommen ein Schritt in die richtige Richtung ermöglichen könnte, haben die skizzierten Realisierungsabsichten mittels Baulinien für die Öffentlichkeit entscheidende Vorteile:

- Die Baulinienvorlage betrifft nicht nur die Parzelle Kat.-Nr. B4261, sondern auch die Flurwege Kat.-Nrn. B3959 und B3958. Es handelt sich somit um einen durchgehenden Strassenabschnitt über drei verschiedene Strassengrundstücke. Die Gemeinden sind gemäss § 115 und § 177 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 2. September 1979 aufgerufen, Flurwege ganz oder teilweise aufzuheben, wenn sie nicht mehr der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung dienen.



Flurwege im Baugebiet führen häufig zu einer Blockierung von Bauvorhaben oder Rechtsgeschäften an Grundstücken. Entsprechende Lösungsfindungen sind, wie Figura zeigt, meist langwierig. Bei baulichen oder rechtlichen Veränderungen kann nämlich das Mitspracherecht der an der Strassenparzelle berechtigten Nachbarn sehr einschränkend sein.

- Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass der bauliche und betriebliche Unterhalt durch die Stadt bei Strassen im Privatbesitz oft langwierig und kompliziert ist.
- Mit der Überführung des gesamten Strassenabschnittes ins Eigentum der Stadt Uster können die öffentlichen Anliegen des Velo- und Fussverkehrs optimal gewährleistet werden. Dies gilt auch bezüglich der Anordnung der Parkierung im Nahbereich der Strassenkreuzungen.
- Die Planungsabsicht entspricht auch den Grundsätzen des Quartierplanverfahrens, wonach gemäss § 171 PBG die Erschliessungsanlagen ins Eigentum der Gemeinde übergehen. Dadurch wird die Stadt Uster für die Planung, den Bau und den betrieblichen Unterhalt abschliessend zuständig und kann in der Folge den im STEK formulierten Grundsätzen nachleben.
- Wie das Verkehrsregime in Zukunft ausgestaltet wird (Schleichverkehr), steht zum heutigen Zeitpunkt noch nicht fest und ist nicht Inhalt des vorstehenden Verfahrens. Eine verkehrspolizeiliche Anordnung auf diesem privaten Strassenabschnitt wäre wiederum nur mit Zustimmung der berechtigten Eigentümer möglich.
- Bei Velorouten, welche Bestandteil des regionalen resp. des kommunalen Verkehrsrichtplanes sind, möchte die Stadt keinen Präzedenzfall mittels Fahrwegrechten schaffen. Dadurch besteht in Zukunft die Gewähr, dass das öffentliche Interesse auf der Basis der rechtlichen Möglichkeiten gemäss Planungs- und Baugesetz durchgesetzt werden kann. Der öffentliche Raum soll traditionellerweise weiterhin im Besitze der Öffentlichkeit sein.

c) Ist der Eingriff in die Eigentumsgarantie zumutbar?

Schliesslich gilt es auch abzuklären, ob der Eingriff in die Eigentumsgarantie zumutbar ist. Die Grundeigentümer sind in zweierlei Hinsicht betroffen, mit ihren Grundstücken sowie den Rechten an den Strassenparzellen.

Die zukünftige Bebauungsmöglichkeit ihrer Grundstücke wird durch die vorgeschlagenen Baulinien, welche in einem Abstand von 3.50 m ab Grundstücksgrenze liegen, nicht eingeschränkt – im Gegenteil: Dank der Baulinien wird der Strassenabstand gemäss § 265 PBG von 6.00 m auf 3.50 m reduziert. Es kommt hinzu, dass die Grundeigentümer für den baulichen und betrieblichen Unterhalt nicht mehr aufkommen müssen. Dies sind unbestrittene Vorteile.

Ein Nachteil für die Miteigentümer des Grundstückes Kat.-Nr. B4261 besteht darin, dass sie in Zukunft auf dem mit Fahrverbot belegten Strassenabschnitt nicht mehr ungehindert parkieren können und dass die Stadt über verkehrliche Anordnungen entscheiden kann. Die Parkierung wird künftig nur noch in markierten Parkfeldern möglich sein, womit die Verkehrssicherheit bei Einmündungen erhöht wird.

Interessenabwägung

In einer abschliessenden Interessenabwägung kommt die Stadt Uster zur Erkenntnis, dass im vorliegenden Fall der mit den Baulinien verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie zumutbar, verhältnismässig und für die Erreichung der im regionalen und kommunalen Verkehrsrichtplan deklarierten Ziele zugunsten der schwächeren Verkehrsteilnehmenden bestens geeignet und erforderlich ist.



G. Mitwirkung Vorprüfung

Die Baulinienvorlage wurde durch das Amt für Verkehr geprüft und in der Folge innert 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Den direkt betroffenen Grundeigentümern wurde das Auflagedossier schriftlich zugestellt. Innert Frist gingen Einwendungen ein. Sie sind im separaten Bericht zu den Einwendungen dokumentiert.

H. Antrag

Der Stadtrat beantragt den Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 1 lit. c der Gemeindeordnung vom 25. November 2012 folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Die Verkehrsbaulinien Breitackerstrasse, Abschnitt Karlstrasse bis Schachenweg, werden gemäss Situationsplan 1:500 vom 9. September 2019 festgesetzt.**
- 2. Der Bericht zu den Einwendungen vom 31. März 2020 wird genehmigt.**
- 3. Mitteilung an den Stadtrat.**

STADTRAT USTER

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Jörg Schweiter
Stadtschreiber-Stv.