

BGer 1C 370/2022 vom 19. Juni 2023

Bundesgericht, 2023-06-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_370_2022

FR: TF 1C 370/2022 du 19 juin 2023

IT: TF 1C 370/2022 del 19 giugno 2023

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Strassenbau und Strassenverkehr

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonaler letztinstanzlicher Entscheid betreffend ein Strassenbauprojekt. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG); ein Ausschlussgrund gemäss Art. 83 BGG liegt nicht vor.

E. 2

Anfechtbar beim Bundesgericht sind Endentscheide, die das Verfahren ganz (Art. 90 BGG) oder in Bezug auf unabhängig voneinander zu beurteilende Begehren oder auf einen Teil der Streitgenossen abschliessen (Teilendentscheid; Art. 91 BGG). Selbstständig eröffnete Vor- oder Zwischenentscheide können demgegenüber nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 oder 93 BGG angefochten werden (BGE 139 V 42 E. 2).

E. 2.1

Das Strassengesetz des Kantons Zürich vom 27. September 1981 (StrG/ZH; LS 722.1) unterscheidet zwischen Staats- und Gemeindestrassen. Staatsstrassen sind die gemäss Planungs- und Baugesetz in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegten Strassen (§ 5 Abs. 1 StrG/ZH). Alle übrigen Strassen sind Gemeindestrassen (§ 5 Abs. 2 StrG/ZH). Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeindevorstand festgesetzt (§ 15 Abs. 2 StrG/ZH). Für die Projektfestsetzung in Bezug auf Staatsstrassen ist grundsätzlich der Regierungsrat zuständig (§ 5 Abs. 1 StrG/ZH). Eine besondere Zuständigkeitsregelung gilt für die Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur (vgl. § 45 StrG/ZH). Das zu beurteilende Strassenbauprojekt Albisriederstrasse betrifft teilweise einen Strassenabschnitt mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Stadt Zürich und wurde daher gestützt auf § 45 Abs. 1 StrG/ZH vom Stadtrat festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss wurde beim Regierungsrat angefochten (vgl. § 45 Abs. 2 StrG/ZH). Die nach § 45 Abs. 3 StrG/ZH explizit vorgeschriebene Genehmigung des Regierungsrates steht unbestrittenermassen noch aus. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellen Strassenprojektpläne für Staatsstrassen nach dem StrG/ZH Sondernutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG dar (BGE 117 Ib 35 E. 2; vgl. auch Urteil 1C_477/2021, 1C_479/2021 vom 3. November 2022 E. 4.3.2).

E. 2.2

Die Genehmigung eines Nutzungsplans hat nach Art. 26 Abs. 3 RPG konstitutive Bedeutung, weshalb die Anordnungen des Nutzungsplans erst angewendet werden dürfen,

wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist. Ohne die Genehmigung ist der letztinstanzliche kantonale Rechtsmittelentscheid kein Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG, sondern ein Zwischenentscheid gemäss Art. 93 BGG. Das Bundesgericht tritt auf Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von Nutzungsplänen grundsätzlich daher nur ein, wenn ein Genehmigungsentscheid im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG vorliegt (BGE 135 II 22 E. 1.2; Urteile 1C_337/2017 vom 22. Oktober 2018 E. 1.2; 1C_468/2015 vom 15. Februar 2016 E. 2.1; 1C_257/2015 vom 10. November 2015 E. 1.1; 1C_71/2014 vom 19. Februar 2015 E. 2.2.1; je mit Hinweisen). Eine Ausnahme davon wurde bei einem wegen Verletzung grundlegender Verfahrensrechte angefochtenen letztinstanzlichen kantonalen Nichteintretensentscheid angenommen, in welchem die Legitimation betroffener Grundeigentümer verneint worden war (vgl. BGE 135 II 22 E. 1.3; Urteil 1C_337/2017 vom 22. Oktober 2018 E. 1.3; je mit Verweis auf Urteil 1C_39/2008 vom 28. August 2008 E. 1.1). Eine Trennung von Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren ist zwar nicht bundesrechtswidrig. Die Koordinationsgrundsätze gemäss Art. 25a RPG erfordern jedoch eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids auf den Genehmigungsentscheid im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens. Genehmigung und Anfechtung haben unterschiedliche Funktionen: Die Genehmigung muss von Amtes wegen eingeholt werden. Sie ist eine gesamtheitliche Beurteilung der Planung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie mit der Richtplanung. Der Genehmigungsentscheid stellt jedoch nur eine vorläufige Kontrolle dar, an welche die Rechtsmittelbehörde nicht gebunden ist. Ein Anfechtungsverfahren findet hingegen nur statt, wenn jemand ein Rechtsmittel ergreift. Es ist häufig punktuell: Die Beschwerdeführenden können sich auf die Anfechtung bestimmter, für sie wesentliche Punkte beschränken. Der Verfahrensgegenstand im Rechtsmittelverfahren wird durch die Anträge der Beschwerdeführenden bestimmt und ist möglicherweise eingeschränkt. Der Rechtsmittelentscheid beschränkt sich dann ebenfalls auf die angefochtenen Punkte (BGE 135 II 22 E. 1.2.3 mit Hinweisen; Urteil 1C_71/2014 vom 19. Februar 2015 E. 2.2.1). Auf welche Weise die Koordination zwischen dem Genehmigungs- und dem Rechtsmittelentscheid hergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen. Der Genehmigungsentscheid muss jedoch spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und unter Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) in die Beurteilung mit einbezogen werden. Die gebotene Koordination kann nicht erst vor Bundesgericht erfolgen, da eine erstmalige materielle Koordination von Rechtsmittel- und Genehmigungsentscheid vor Bundesgericht nicht dem Sinn der Koordinationsgrundsätze entspricht (BGE 135 II 22 E. 1.2.4; Urteile 1C_257/2015 vom 10. November 2015 E. 1.1; 1C_71/2014 vom 19. Februar 2015 E. 2.2.1; je mit Hinweisen).

E. 2.3

Wie bereits erwähnt (E. 2.1 hiervor), steht die Genehmigung des Regierungsrates gestützt auf § 45 Abs. 3 StrG/ZH noch aus. Es liegt auch keine Ausnahme vor, die es dem Bundesgericht erlauben würde, sich vor der kantonalen Genehmigung mit dem Strassenbauprojekt Albisriederstrasse materiell zu befassen. Die Genehmigung stellt mithin auch keine reine Formalität dar. Im Unterschied zum Rechtsmittelverfahren, welches sich auf umstrittene Teile des angefochtenen Nutzungsplans konzentriert, erfolgt im kantonalen Genehmigungsverfahren eine ganzheitliche Überprüfung des gesamten zu genehmigenden Plans. Wenn das Bundesgericht über einzelne umstrittene Teile des Nutzungsplans entscheiden würde, bevor die Plangenehmigung vorliegt und diese kantonal letztinstanzlich

überprüft wurde, käme es in der Regel zu einem unzulässigen Eingriff in die von grosser Autonomie geprägte Aufgabe der kantonalen Genehmigungs- und Rechtsmittelbehörden (vgl. Art. 75 BV, Art. 26 und 33 RPG; BGE 135 II 22 E. 1.3). Der Einwand des Stadtrats, wonach mit der Genehmigung nach § 45 Abs. 3 StrG/ZH praxisgemäss zugewartet werde, bis die Projektfestsetzung in Rechtskraft erwachsen sei, ist somit unbehelflich. Das Bundesgericht tritt auf Beschwerden gegen Nutzungsplaninhalte grundsätzlich nur ein, wenn die erforderliche kantonale Genehmigung vorliegt und von der letzten kantonalen Instanz auch mitbeurteilt werden konnte. Dass dies mitunter dazu führen kann, dass genehmigte Nutzungspläne aufgrund von späteren Rechtsmittelentscheiden im Rahmen eines weiteren Festsetzungsverfahrens wieder geändert werden müssen, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern (vgl. BGE 135 II 22 E. 2 mit Hinweis). Der Regierungsrat hat sich im Rekursentscheid vom 10. November 2021 sowohl zu den Anträgen betreffend den überkommunalen Strassenabschnitt als auch zu denjenigen betreffend die kommunalen Abschnitte geäussert. Der Stadtrat leitet daraus ab, dass auch für den kommunalen Abschnitt ohne Weiteres vom Vorliegen einer kantonalen Genehmigung ausgegangen werden könne. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend offenbleiben. Zumindest in Bezug auf den überkommunalen Strassenabschnitt fehlt es an einer nach § 45 Abs. 3 StrG/ZH notwendigen kantonalen Genehmigung. Ob dies aus Koordinationsgründen auch in Bezug auf die kommunalen Strassenabschnitte gilt, muss vorliegend nicht beurteilt werden. Ebenso wenig braucht vorliegend darüber entschieden zu werden, ob kommunale Strassenprojekte generell als Sondernutzungspläne zu qualifizieren sind und ob gestützt auf Art. 26 Abs. 1 RPG in jedem Fall eine Genehmigung durch eine kantonale Behörde notwendig ist (vgl. Urteil 1C_477/2021, 1C_479/2021 vom 3. November 2022 E. 4.3.2; MAJA SAPUTELLI, Kommentar zum Urteil 1C_477/2021, 1C_479/2021 vom 3. November 2022, in: PBG aktuell 2023/1, S. 50 ff.).

E. 3

Daraus ergibt sich, dass auf die vorliegende Beschwerde nicht eingetreten werden kann. Vor diesem Hintergrund braucht über die Frage der Beschwerdelegitimation des Gewerbevereins A. _____ nicht entschieden zu werden. Die für die Verbindlichkeit eines Nutzungsplans erforderliche Genehmigung im Sinne von Art. 26 Abs. 3 RPG konnte nicht in das vorinstanzliche Verfahren einbezogen werden. Es liegt mithin noch kein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid über die Nutzungsplanung vor (vgl. BGE 135 II 22 E. 2). Gestützt auf die Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG ist im kantonalen Rechtsmittelverfahren eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids mit dem Genehmigungsentscheid erforderlich (vgl. E. 2.2 hiervor). Den Beschwerdeführenden ist in diesem Rahmen Gelegenheit zu geben, einen allfälligen Genehmigungsentscheid des Regierungsrates sachgerecht anzufechten, soweit sie dadurch beschwert sind (vgl. BGE 135 II 22 E. 2 mit Hinweis). Gegen den verwaltungsgerichtlichen Endentscheid können sie grundsätzlich mit Beschwerde ans Bundesgericht gelangen, und das vorliegend angefochtene Urteil als Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG mitanfechten, soweit es sich auf diesen auswirkt (Art. 93 Abs. 3 BGG ; Urteile 1C_337/2017 vom 22. Oktober 2018 E. 1.4; 1C_257/2015 vom 10. November 2015 E. 1.1).

E. 4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Beschwerdeführenden grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Unter den besonderen Umständen der vorliegenden Angelegenheit rechtfertigt es sich jedoch, auf die Gerichtskosten zu verzichten (Art. 66

Abs. 1 BGG ; Urteil 1C_337/2017 vom 22. Oktober 2018 E. 2 mit Hinweisen). Weder den Beschwerdeführenden noch dem in seinem amtlichen Wirkungsbereich obsiegenden Stadtrat ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG). Soweit die Beschwerdeführenden verlangen, die Kosten- und Entschädigungsfolgen der Verfahren vor Regierungsrat und Verwaltungsgericht dem Stadtrat aufzuerlegen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Für die Kostenverteilung ist entscheidend, dass die Beschwerdeführenden auch in diesen Rechtsmittelverfahren unterlegen sind.

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