

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00147 vom 4. April 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-04-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00147

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00147 du 4 avril 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00147 del 4 aprile 2000

Regeste

Nationalstrassen-Ausführungsprojekt | Schallschutzmassnahmen entlang der Nationalstrasse N 1.1.1 (Zürich Hardturm bis Kantonsgrenze Aargau) Fehlende Legitimaion zur Rechtsmittelerhebung eines regionalen Planungsverbands.

Erwägungen

E. 1

Abteilung/1. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Nationalstrassen-Ausführungsprojekt Schallschutzmassnahmen entlang der Nationalstrasse N 1.1.1 (Zürich Hardturm bis Kantonsgrenze Aargau) Fehlende Legitimaion zur Rechtsmittelerhebung eines regionalen Planungsverbands. Stichworte: AUSFÜHRUNGSPROJEKT BESCHWERDERECHT EINSPRACHE LEGITIMATION NATIONALSTRASSE ORGANISATIONEN PLANUNGSGRUPPE VERBANDBESCHWERDE VEREINIGUNG ZUSTÄNDIGKEIT DES VERWALTUNGSGERICHTS Rechtsnormen: Art. 12 NHG Art. 103 OG § 12 PBG § 338a Abs. II PBG Art. 55 USG § 21 lit. a VRG Art. 48 VwVG Publikationen: RB 2001 Nr. 8 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Die 1971/72 eröffnete Nationalstrasse N 1.1.1 (Streckenabschnitt Zürich Hardturm bis Kantonsgrenze Aargau) bedarf aufgrund ihrer hohen Belastung und der langen Betriebsdauer einer Erneuerung. Die Lärmschutzbauten entlang der Strasse weisen bau- und schalltechnische Mängel auf und müssen deshalb saniert werden. Weil bei verschiedenen Gebäuden die Immissionsgrenzwerte oder gar die Alarmwerte überschritten sind, drängen sich überdies weitere Schallschutzmassnahmen auf. Im Jahr 1989 leitete der Regierungsrat ein Strassensanierungs-Teilprogramm ein, das "neben verschiedenen Schallschutzfensterprogrammen auch die Lärmsanierung am ganzen Nationalstrassennetz" umfasst. Ein Ausbaukonzept von 1995 sieht neben Eingriffen am Oberbau und der Instandsetzung von Kunstbauten auch die Erneuerung der Elektro- und Signalisationsanlagen sowie der Entwässerung vor. Diese Arbeiten sind im Gang oder wurden bereits abgeschlossen. Die Baudirektion arbeitete für die im Bereich des Abschnitts N 1.1.1 liegenden Gemeinden Oberengstringen, Unterengstringen, Geroldswil und Oetwil a.d.L. sowie für die Stadt Schlieren je ein Ausführungsprojekt aus. Dieses sieht im Wesentlichen die Erneuerung und Ergänzung der bestehenden Lärmschutzwände (teilweise Verlängerung bzw. Erhöhung um durchschnittlich 1,5 m) vor. Mutmasslich bei insgesamt 29 Gebäuden (2 in Oberengstringen, 12 in Unterengstringen, 10 in Geroldswil, 5 in Oetwil a.d.L.) können die Immissionsgrenzwerte bzw. sogar die Alarmwerte mit den vorgesehenen Massnahmen nicht eingehalten werden. Die einzelnen Vorkehrungen lassen sich wie folgt umreissen: Gemeinde Oberengstringen / Nordseite - Gemeindegrenze Unterengstringen

bis Ober-Neuguet, km 3.543 – 3.887, Länge rund 350 m. Der bestehende, 5 – 5,5 m hohe Lärmschutz aus Pflanztrögen bleibt weitgehend unverändert. - Ober-Neuguet bis Ende bestehende Lärmschutzwand, km 3.887 – 4.616, Länge rund 730 m. Die 5 m hohe bestehende Lärmschutzwand wird erneuert und im Bereich der Unterführung Dorfstrasse auf einer Länge von rund 200 m um 1 m erhöht. - Ende der bestehenden Lärmschutzwand bis Limmattbrücke, km 4.616 – 4.903, Länge rund 290 m. Auf der Böschungsoberkante wird eine neue 2,50 m hohe Lärmschutzwand erstellt. - Limmattbrücke bis Stadt Zürich, km 4.903 – 5.288, Länge rund 385 m. Vorgesehen ist eine neue 3,00 m hohe Lärmschutzwand entlang der Autobahn. Gemeinde Unterengstringen Nordseite - "Im Boden", km 2.494 – 2.636, Länge rund 140 m. Ergänzung des bestehenden Lärmschutzwalles mit Anschluss an eine neue rund 125 m lange und 3 m hohe Wand. Die anschliessende etwa 18 m lange und 1 – 5 m hohe bestehende Lärmschutzwand wird um 1,5 m erhöht. - Unterführung Chlosterweg bis Überführung Weiningerstrasse, km 2.753 – 3.225, Länge rund 475 m. Die bestehende 1 – 5 m hohe Wand wird um 2 – 3,2 m erhöht. Die grösste Höhe beträgt örtlich etwa 7,5 m. - Überführung Weiningerstrasse bis Gemeindegrenze Oberengstringen, km 3.253 – 3.503, Länge rund 265 m. Die bestehende 40 m lange Wand entlang der N1 wird um 2 m erhöht; daran anschliessend ist auf der bestehenden Stützmauer bzw. Böschungsoberkante eine neue 1,25 – 4 m hohe Lärmschutzwand vorgesehen. Südseite - Gebiet Zelgli, km 2.698 – 3.578, Länge rund 880 m. Eine neue 2 – 4 m hohe Lärmschutzwand ist im Zusammenhang mit dem Quartier Zelgli geplant. Gemeinde Geroldswil Nordseite - Limmattbrücke bis Ende Lärmschutzwand, km 288.435 – 289.035, Länge rund 600 m. Die bestehende 4,3 m hohe Lärmschutzwand wird ersetzt und um 1,5 m erhöht. - Entlang Steinhaldenstrasse, km 289.035 – 289.262, Länge rund 230 m. Auf dem bestehenden Lärmschutzwand wird eine 1,8 m hohe Lärmschutzwand erstellt. - Fortsetzung bis Fahrweidstrasse, km 289.262 – 289.380, Länge rund 115 m. Auf der Böschungsoberkante ist eine neue 1 m hohe Lärmschutzwand vorgesehen. Südseite - Unterführung Stettenstrasse bis Überführung Fahrweidstrasse, km 288.825 – 289.320, Länge rund 495 m. Neue Lärmschutzwand mit einer Höhe von 2,5 – 5,5 m. Gemeinde Oetwil a.d.L. / Nordseite - Unterführung Mutschellenstrasse bis Unterführung Werdbach, km 287.523 – 288.095, Länge rund 600 m. Der bestehende Lärmschutz aus 3 m hohen Pflanztrögen bleibt unverändert. - Unterführung Werdbach bis Limmattbrücke, km 288.095 – 288.265, Länge rund 170 m. Auf die bestehenden Pflanztröge werden 1,5 m hohe Lärmschutzwände gesetzt. - Limmattbrücke, km 288.265 – 288.435, Länge rund 155 m. Die Lärmschutzwand wird ersetzt und um

E. 2

m auf 4,5 m erhöht. II. Innerhalb der Auflagefrist vom 7. Mai bis

E. 6

Juni 1999 wurden insgesamt 118 Projekteinsprachen erhoben, darunter diejenige der Zürcher Planungsgruppe Limmattal (im Folgenden: ZPL). Am 8. März 2000 beschloss der Regierungsrat: "I. Dem Ausführungsprojekt für die Ergänzung und Erneuerung der Lärmschutzmassnahmen Limmattal entlang der Autobahn N 1.1.1 wird zugestimmt, und es werden für die im akustischen Sanierungsprojekt angeführten 29 Gebäude mit Immissionsgrenzwert-Überschreitungen im Sinne von Art. 14 LSV (Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986) Erleichterungen gewährt. II. Die gegen das vorstehende Projekt eingereichten Einsprachen werden, soweit auf sie eingetreten

und ihnen nicht entsprochen wird, abgewiesen. III. Es werden keine Kosten erhoben. IV. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen. V. ..."

Aus den die ZPL betreffenden Erwägungen ist festzuhalten: Mangels einer Regelung der Einsprachelegitimation im Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG) oder im kantonalen Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 kämen die allgemeinen prozessualen Vorschriften des Bundesrechts, nämlich Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG) und Art. 103 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) zum Zug. Demnach sei zur Einsprache nur berechtigt, wer vom Ausführungsprojekt persönlich berührt werde und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Nichtausführung oder Änderung habe. Der Anfechtende müsse durch das Strassenprojekt in höherem Mass als irgend jemand und als die Allgemeinheit betroffen sein. Neben dem genannten Kreis der Projektbetroffenen gelte nach Art. 103 lit. c OG jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht - insbesondere Art. 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) - hierzu ermächtigt, als einsprachebefugt. Diese Voraussetzungen erfülle die ZPL nicht. - Im Folgenden prüfte der Regierungsrat gleichwohl die Einsprache materiell und würdigte diese als unbegründet. III. Mit Beschwerde vom 18. April 2000 beantragte die ZPL dem Verwaltungsgericht, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich der eigenen Begehren aufzuheben und die Baudirektion anzuweisen, das Ausführungsprojekt Lärmschutz entsprechend anzupassen. Ausserdem verlangte sie eine Parteientschädigung. Die Baudirektion beantragte in ihrer Beschwerdeantwort vom 3. Juli 2000, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventuell diese abzuweisen. Auf die Parteivorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Urteilsgründen Bezug genommen. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. Nach der bis Ende 1999 gültigen Zuständigkeitsordnung war das Verwaltungsgericht zur Behandlung von Beschwerden, die sich gegen nationalstrassenrechtliche Einspracheentscheide des Regierungsrats richteten und Begehren nach Art. 7 bis 10 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG) zum Gegenstand hatten, zuständig (VGr, 23. Juni 1999, VB.98.00114, E. 1). Mit der durch das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vorgenommenen Änderung des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG) wurde jedoch die Kompetenz zur Behandlung von Einsprachen gegen Nationalstrassen-Ausführungsprojekte von den Kantonen auf den Bund bzw. das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) übertragen und ein neuer Rechtsmittelweg an die Rekurskommission UVEK eröffnet (Art. 28 NSG in der Fassung vom 18. Juni 1999). Nach dieser Ordnung sind Einspracheentscheide nicht mehr durch die Kantonsregierung zu treffen, und die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht steht nicht mehr zur Verfügung. Die Änderung des NSG vom 18. Juni 1999 ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Die im revidierten Art. 62 NSG enthaltene Übergangsbestimmung sieht jedoch vor, dass Gesuche, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung bereits aufgelegt waren, nach altem Verfahrensrecht zu beurteilen sind. Als Gesuche im Sinn dieser Bestimmung gelten insbesondere nationalstrassenrechtliche Ausführungsprojekte (vgl. die Terminologie der Art. 27 – 27c NSG in der Fassung vom 18. Juni 1999). Zum Verfahrensrecht ist in diesem Zusammenhang auch die Zuständigkeitsordnung zu rechnen; diese machte den Schwerpunkt der diesbezüglichen Gesetzesänderung aus, und im Rahmen der alten Zuständigkeiten wären die neuen Verfahrensregeln kaum sinnvoll anwendbar. Ausführungsprojekte, für welche die Planaufgabe (Art. 27a – 27d des revidierten NSG) noch

vor Ende 1999 stattgefunden hat, sind demnach weiterhin nach der bis Ende 1999 gültigen Zuständigkeitsordnung und im damals geltenden Verfahren zu beurteilen. Das vorliegend strittige Ausführungsprojekt wurde in der Zeit vom 7. Mai bis 6. Juni 1999, also vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung, öffentlich aufgelegt. Der Regierungsrat war demnach gestützt auf Art. 27 Abs. 2 NSG (alte Fassung) zur Behandlung des Projekts befugt, und sein Entscheid kann mit Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden.

2. a) Die ZPL ist keine gesamtschweizerische Organisation und kann sich daher nicht auf das Beschwerderecht gemäss Art. 55 Abs. 1 und 2 USG oder gemäss Art. 12 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966/24. März 1995 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) berufen (vgl. den Anhang zur Verordnung vom 27. Juni 1990/15. Juni 1998 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen). Das vorliegende Verfahren betrifft auch keine Anordnungen oder Erlasse im Sinn von § 338a Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975/1. September 1991 (PBG), gegen welche bestimmten kantonalen Vereinigungen die Rechtsmittelbefugnis zusteht; im Übrigen erfüllt die Beschwerdeführerin die Voraussetzung einer Tätigkeit im gesamten Kanton nicht (vgl. Ziff. 1.1.1 und 1.2.1 ihrer Verbandsordnung vom 4. Mai 1977/19. Mai 1992).

b) Nach § 21 lit. a in Verbindung mit § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Dabei ist im vorliegenden Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu analogen Verfahren zu beachten, weil das kantonale Recht die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gewährleisten hat (Art. 98a Abs. 3 OG; vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, Rz. 535). Das Bundesgericht beurteilt die Legitimation von Einzelpersonen zur Anfechtung von Nationalstrassen-Ausführungsprojekten aufgrund von Art. 103 lit. a OG, wonach zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt ist, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (BGE 118 Ib 203 E. 8a; 111 Ib 290 E. 1b). Nach der Rechtsprechung zu dieser mit § 21 lit. a VRG materiell übereinstimmenden Vorschrift kann das Interesse eines Beschwerdeführenden rechtlicher oder auch tatsächlicher Natur sein, doch wird verlangt, dass er durch die angefochtene Verfügung stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehe (vgl. Kölz/Häner, Rz. 538 und 541).

c) Die Beschwerdeführerin macht zur Begründung ihrer Legitimation geltend, dass sie nach Ziffer 1.2.1 der Verbandsordnung eine geordnete räumliche Entwicklung im Verbandsgebiet fördere. Gegenstand des von ihr ausgearbeiteten regionalen Richtplans sei auch die Lärmschutzplanung. Daher werde sie durch das angefochtene Ausführungsprojekt persönlich betroffen und habe sie ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung. In den von der Nationalstrasse A1 betroffenen Gemeinden wohnten rund 70 % der Einwohner im Verbandsgebiet. Sie vertrete die Gemeinden und damit indirekt die Bewohner in Fragen der regionalen Richtplanung.

d) Kraft § 12 Satz 1 PBG schliessen sich die Gemeinden zur Mitwirkung an der überkommunalen Planung zu Zweckverbänden zusammen. § 13 PBG umschreibt deren Aufgaben wie folgt: Die regionalen Planungsverbände erarbeiten die Grundlagen und die Ziele der räumlichen Entwicklung ihres Gebietes und behandeln die Vorlagen zu den regionalen Richtplänen aufgrund von Initiativen, von Anträgen ihres Vorstandes oder von Aufträgen der zuständigen Direktion (Abs. 1). Die Gemeinden können

in der Verbandsordnung den Planungsverbänden weitere Aufgabenbereiche übertragen (Abs. 2). Die zuständige Direktion hört die Planungsverbände vor der Festsetzung oder Änderung von überkommunalen Nutzungszonen und Schutzverordnungen an (Abs. 3). Wie die gesetzliche Umschreibung und die daraus abgeleitete Definition des Verbandszwecks in Ziffer 1.2.1 der Verbandsordnung zeigt, kommt der Beschwerdeführerin als regionaler Planungsvereinigung zentrale Bedeutung bei der Ausarbeitung der regionalen Richtpläne zu. Deren Festsetzung erfolgt jedoch durch den Regierungsrat (§ 32 Abs. 2 PBG). Der regionale Richtplan (§ 30 PBG) ist das Bindeglied zwischen dem übergeordneten kantonalen Richtplan (§§ 20 ff. PBG) und dem nachgeordneten kommunalen Richtplan (§ 31 PBG; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Band I, Zürich 1999, N. 214 ff.). Das streitbetroffene Projekt einer Sanierung des Nationalstrassenabschnitts N 1.1.1 obliegt dem Standortkanton Zürich und dem Bund (Art. 21 ff. NSG). Die hauptsächlich angestrebte Verminderung der Lärmimmissionen eines bestehenden Teilstücks des Nationalstrassennetzes stellt weder formell noch materiell eine raumplanerische Aufgabe dar. Zwar trifft es zu, dass die Art und der Umfang der durchzuführenden Lärmsanierung Auswirkungen auf künftige Festlegungen im regionalen Richtplan haben können. Dies gilt allerdings für eine Vielzahl von raumbedeutenden Festlegungen rechtlicher oder tatsächlicher Art. Einer regionalen Planungsvereinigung in allen derartigen Fällen die Rechtsmittelbefugnis zuzuerkennen, wäre unpraktikabel und der Rechtssicherheit abträglich. Vorliegend kommt hinzu, dass das Sanierungsprojekt nicht alle Verbandsgemeinden betrifft und einzelne Anstössergemeinden – wie die Stadt Zürich und die Gemeinde Oberengstringen – dem Vorhaben ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt haben. Für eine Ausweitung der Beschwerdelegitimation besteht um so weniger Anlass, als die Anforderungen an die Zulassung einer Gemeinde kraft § 21 lit. b VRG vergleichsweise bescheiden sind (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 61 ff. sowie die Parallelverfahren VB.2000.00156, VB.2000.00162 und VB.2000.00163, je E. 2). Nach dem Gesagten ist der Regierungsrat auf die Einsprache der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten; ihre Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid ist daher abzuweisen. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist die Beschwerdeführerin aus denselben Gründen zu materiellen Rügen gegenüber dem Nationalstrassen-Ausführungsprojekt nicht legitimiert; auf ihre diesbezüglichen Begehren ist daher nicht einzutreten. 3. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen richten sich, da die Einsprache gegen das Nationalstrassen-Ausführungsprojekt die Funktionen eines enteignungsrechtlichen Einspracheverfahrens übernimmt, nach Art. 114 und 115 EntG (BGE 111 Ib 32 E. 2 und 3). Das gilt auch für das Verfahren vor den kantonalen Behörden (BGr in URP 1996, S. 382 E. 20; BGE 117 Ib 425 E. 10), und zwar nicht nur für enteignete Grundeigentümer, sondern ebenso für Organisationen, die Begehren im Sinn von Art. 7 - 10 EntG angemeldet haben (BGE 117 Ib 425 E. 10; BGr in URP 1996, S. 382 E. 20). Die enteignungsrechtlichen Spezialvorschriften über die Kosten- und Entschädigungsfolgen kommen allerdings nur zum Zug, wenn dem Einsprecher oder Beschwerdeführer selbst eine Enteignung droht oder ihm gemäss Art. 55 Abs. 2 USG oder Art. 12 NHG das Recht zusteht, Einsprachen im Sinne von Art. 7 - 10 EntG zu erheben. Das trifft für die Beschwerdeführerin nicht zu; für sie gelten daher die allgemeinen Kostenregeln (BGE 111 Ib 32 E. 2d; BGr, 4. April 2000, 1E.19/1999 in Sachen Arbeitsgruppe autobahnfreies Knonauer Amt). Mithin wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 13 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 70 VRG) und muss ihr eine Parteientschädigung versagt bleiben (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. ...

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