

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00423 vom 2. Dezember 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00423

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00423 du 2 décembre 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00423 del 2 dicembre 2004

Regeste

Quartierplan | Quartierplan: Kostentragung für den Ausbau einer Staatsstrasse im Zusammenhang mit der Einmündung einer Quartierplanstrasse (Beschwerde einer Gemeinde) Praxis zur Legitimation der Gemeinde (E. 1.2.1). Die Legitimation ist im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Interessen der Gemeinde zu bejahen (E. 1.2.2). Der im Streit liegende Ausbau der Staatsstrasse umfasst im Einmündungsbereich der Quartierplanstrasse die Erstellung einer Abbiegespur samt Fahrbahnausweitung (E. 2.1). Grundsätze der Bau- und Kostenpflicht für Staats- und Gemeindestrassen sowie für Quartierplanstrassen (E. 3.1). § 7 Abs. 2 des Strassengesetzes, welche Bestimmung den Umfang der Baupflicht für Strassen umschreibt, bildet keine Grundlage, die Kosten für den Ausbau der Staatsstrasse (E. 2.1) den Quartierplangenossen zu überbinden, zumal die Staatsstrasse an die Quartierplanstrasse anzupassen ist und nicht etwa die Quartierplanstrasse an die Staatsstrasse (E. 3.2.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Quartierplan Quartierplan: Kostentragung für den Ausbau einer Staatsstrasse im Zusammenhang mit der Einmündung einer Quartierplanstrasse (Beschwerde einer Gemeinde) Praxis zur Legitimation der Gemeinde (E. 1.2.1). Die Legitimation ist im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Interessen der Gemeinde zu bejahen (E. 1.2.2). Der im Streit liegende Ausbau der Staatsstrasse umfasst im Einmündungsbereich der Quartierplanstrasse die Erstellung einer Abbiegespur samt Fahrbahnausweitung (E. 2.1). Grundsätze der Bau- und Kostenpflicht für Staats- und Gemeindestrassen sowie für Quartierplanstrassen (E. 3.1). § 7 Abs. 2 des Strassengesetzes, welche Bestimmung den Umfang der Baupflicht für Strassen umschreibt, bildet keine Grundlage, die Kosten für den Ausbau der Staatsstrasse (E. 2.1) den Quartierplangenossen zu überbinden, zumal die Staatsstrasse an die Quartierplanstrasse anzupassen ist und nicht etwa die Quartierplanstrasse an die Staatsstrasse (E. 3.2.2). Abweisung. Stichworte:

AUSBAU BESCHWERDEBEFUGNIS GEMEINDELEGITIMATION

GEMEINDESTRASSE KANTONSSTRASSE KOSTENVERLEGUNG

KOSTENVERTEILUNG LEGITIMATION QUARTIERPLANSTRASSE

QUARTIERSTRASSE STAATSSTRASSE STRASSE ÜBRIGES PLANUNGS- UND

BAURECHT Rechtsnormen: § 146 PBG § 166 PBG § 167 PBG § 170 PBG § 5 StrassG § 6

StrassG § 7 StrassG § 21 lit. a VRG § 21 lit. b VRG Publikationen: RB 2004 Nr. 6 S. 53

Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Der Gemeinderat

Männedorf genehmigte am 4. Juni 2003 gestützt auf § 175 des Planungs- und Baugesetzes

vom 7. September 1975 (PBG) die Schlussabrechnung der G AG vom 7. Februar 2003 betreffend den Quartierplan Rosenweg-Russer. Der ausgewiesene Gesamtbetrag von Fr. 2'376'565.90 enthält mit Bezug auf die Erstellung eines Einlenkers von der Quartierstrasse Im Russer in die Aufdorfstrasse (Staatsstrasse) Kosten von Fr. 99'039.80, welche entsprechend dem Kostenverleger den Quartierplanbeteiligten anteilmässig belastet wurden. Für B, C, D und die E AG ergaben sich unter diesem Titel Belastungen von Fr. 15'786.85, Fr. 13'013.85, Fr. 7'120.95 bzw. Fr. 1'188.50.-. In einem umfangreichen Rekursverfahren betreffend den ursprünglich am 16. Dezember 1991 festgesetzten Quartierplan hatten die genannten nebst weiteren Grundeigentümern um Befreiung von diesen Kosten ersucht, auf welche Begehren die Baurekurskommission II in ihrem Rekursentscheid vom 22. Dezember 1992 aus der Erwägung nicht eingetreten war, dass der angefochtene Festsetzungsbeschluss nur die Kostenverlegung regle, wogegen erst mit der Schlussabrechnung darüber zu entscheiden sei, welche Kosten dem Quartierplan belastet werden dürften. Dementsprechend enthielt auch der nach diesem Rekursverfahren getroffene neue Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats vom 12. September 1994 keine verbindliche Festlegung bezüglich der fraglichen Kostenpflicht. II. Gegen den die Schlussabrechnung genehmigenden Beschluss des Gemeinderats vom 4. Juni 2003 erhoben B, C, D und die E AG Rekurs bei der Baurekurskommission II. Sie erneuerten ihr Begehren um Befreiung von den Kosten der baulichen Massnahmen an der Aufdorfstrasse (Staatsstrasse). Die Baurekurskommission II hiess den Rekurs am 24. August 2004 gut. Dementsprechend hob sie die den Rekurrierenden mit Beschluss des Gemeinderats vom 4. Juni 2003 individuell eröffneten Abrechnungen betreffend die Erstellungskosten im Quartierplan Rosenweg-Russer insoweit auf, als darin Kosten für den Ausbau der Aufdorfstrasse enthalten sind, und lud sie den Gemeinderat Männedorf ein, um diesen Kostenbetrag reduzierte individuelle Abrechnungen zu erstellen, sowie, soweit erforderlich, auch die Schlussabrechnung und den Schlusszahlungsplan entsprechend zu ändern (Disp. Ziff. I). Die Rekurskosten, worunter eine Staatsgebühr von Fr. 2'500.-, wurden der Gemeinde Männedorf auferlegt (Disp. Ziff. II), die zur Zahlung von Umtriebsentschädigungen von je Fr. 400.- an die vier Rekurrierenden verpflichtet wurde (Disp. Ziff. III). III. Mit Beschwerde vom 29. September 2004 beantragte die Gemeinde Männedorf dem Verwaltungsgericht, den Rekursentscheid vom 24. August 2004 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner. Die Baurekurskommission ersuchte am 2. November 2004 um Abweisung der Beschwerde. B, C, D und die E AG beantragten am 5. November 2004, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Die Beschwerdegegner machen vorab geltend, die Gemeinde Männedorf sei nach § 21 lit. b VRG zur Beschwerdeerhebung nicht legitimiert, weshalb auf das Rechtsmittel nicht einzutreten sei. Die Beschwerdeführerin rüge in erster Linie eine unrichtige Auslegung von § 7 Abs. 2 lit. a des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrassG); sie werfe der Baurekurskommission vor, diese Bestimmung zu Unrecht nicht als hinreichende gesetzliche Grundlage anerkannt zu haben, um den Quartierplangenossen (und damit den Beschwerdegegnern) die streitbetroffenen Kosten für die Erstellung des Einlenkers in die Aufdorfstrasse zu überbinden. Bei der Anwendung dieser kantonalen Norm stehe jedoch der Gemeinde kein qualifizierter Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zu. Sie sei daher nicht legitimiert, deren

unrichtige Anwendung zu rügen; daran vermöge ihr eigenes finanzielles Interesse an der Streitsache nichts zu ändern. 1.2.1 Gemäss § 70 in Verbindung mit § 21 lit. a VRG ist zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Eine gleich lautende und in der Praxis auch gleich ausgelegte Legitimationsvorschrift findet sich bezüglich des Anwendungsbereichs des Planungs- und Baugesetzes in § 338a Abs. 1 PBG. Rekurs- und beschwerdeberechtigt sind ferner gemäss § 21 lit. b VRG, welche Vorschrift ebenfalls auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts anwendbar ist (RB 1998 Nr. 12), Gemeinden, andere Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zur Wahrung der von ihnen vertretenen schutzwürdigen Interessen. Mit dieser anlässlich der Revision vom 8. Juni 1997 eingefügten Bestimmung wurde im Wesentlichen an die Praxis angeknüpft, die zur Beschwerdelegitimation nach der damals massgebenden Fassung von § 21 VRG (die dem heutigen § 21 lit. a entspricht) entwickelt worden ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 61 ff., insbesondere N. 70). Nach der damaligen Praxis wurde die Rekurs- und Beschwerdelegitimation der Gemeinde namentlich bezüglich drei Fallgruppen bejaht, nämlich wenn sie sich für die Durchsetzung und richtige Anwendung ihres kommunalen Rechts wehrte, wenn sie einen Eingriff in die ihr bei der Anwendung von kantonalem Recht zustehende qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit abwehren wollte, oder wenn sie wie eine Privatperson (z.B. als Bauherrin) betroffen war. Darüber hinaus wurde der Gemeinde die Beschwerdelegitimation in Quartierplanstreitigkeiten zuerkannt, dies namentlich im Hinblick auf ihre treuhänderische Stellung gegenüber den Quartierplanbeteiligten zur Verteidigung eines im Festsetzungsbeschluss erzielten Interessenausgleichs (RB 1991 Nr. 7). Diese Praxis ist seit Inkrafttreten von § 21 lit. b VRG anlehnend an bereits früher vorhandene punktuelle Ansätze im Sinn einer Öffnung erweitert worden. So wurde ein schutzwürdiges Interesse der Gemeinde bejaht, sich im Zusammenhang mit einer vom Kanton geplanten Deponie gegen eine Gefährdung ihrer Trinkwasserversorgung und Beeinträchtigung ihres Naherholungsgebiets zu wehren. Im Leitsatz zu diesem publizierten Entscheid (RB 1998 Nr. 13) wurde verallgemeinernd festgehalten, die Gemeinden seien (auch) dann rechtsmittellegitimiert, "wenn Interessen oder Aufgaben betroffen sind, die sie wahrnehmen bzw. erfüllen müssen, oder wenn sich eine Anordnung auf einen grossen Teil der Einwohnerschaft auswirkt". Allerdings genügt es nicht, dass der angefochtene Entscheid mit negativen Auswirkungen für eine grössere Anzahl von Bewohnern auf dem Gemeindegebiet verbunden sein kann (VGr, 22. Januar 2004, VB.2003.00395, www.vgrzh.ch, betreffend Verlegung eines Recyclingbetriebs). Ferner wurde der Gemeinde die Berechtigung zum Rekurs gegen einen Entscheid zugesprochen, der sie zur Übernahme der Kosten für die Schulung eines Hochbegabten an einer Privatschule verpflichtet; dies in Aufweichung des früher geltenden Grundsatzes, dass ein Eingriff in das kommunale Finanz- oder Verwaltungsvermögen für sich allein die Rekurs- und Beschwerdelegitimation nicht zu begründen vermag (RB 2001 Nr. 9 = ZBl 102/2001, S. 525 mit weiteren Hinweisen in E. 2e). Sodann erachtete das Verwaltungsgericht eine Gemeinde als legitimiert, die Verletzung von § 357 Abs. 1 PBG geltend zu machen, welche Bestimmung sich mit den zulässigen Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten befasst (VGr, 8. Oktober 2003, VB.2003.00196, www.vgrzh.ch, Leitsatz in RB 2003 Nr. 14). Mit Urteil vom 30. September 2004 (VB.2004.00321, www.vgrzh.ch) verneinte das Verwaltungsgericht die Legitimation einer Gemeinde, Beschwerde gegen einen bezirksrätlichen Rekursentscheid zu führen, womit in Auslegung

von § 41 der kantonalen Bestattungsverordnung vom 7. März 1963 der ablehnende Beschluss der Gemeinde betreffend die Exhumierung eines Leichnams aufgehoben worden war. Das Gericht hielt darin am Grundsatz fest, dass sich die Gemeinde in Fällen, in denen ihr das kantonale Recht keinen qualifizierten – d.h. mit der Gemeindeautonomie zusammenhängenden – Entscheidungs- und Ermessensspielraum belässt, nicht gegen die ihrer Meinung nach unrichtige Anwendung dieses Rechts durch die Rekursinstanz wehren kann; der blosser Vollzug von kantonalem und von Bundesrecht berühre die Gemeinde nicht in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen (so schon RB 1998 Nr. 14 betreffend die im ganzen Kanton einheitlich zu beantwortende Frage des Abfallbegriffs; vgl. auch RB 1996 Nr. 11).

1.2.2 Im vorliegenden Fall lässt sich die Rechtsmittellegitimation der Beschwerdeführerin nicht schon aus der erwähnten Praxis zur Legitimation der Gemeinden in Quartierplanstreitigkeiten ableiten, geht es hier doch gerade nicht um deren treuhänderische Funktion zur Verteidigung des im Festsetzungsbeschluss erzielten Interessensausgleiches; vielmehr wehrt sie sich gegen den Entscheid der Baurekurskommission, wonach die streitbetroffenen Kosten dem Quartierplan überhaupt nicht belastet werden dürfen und daher die Gemeinde (sofern sie nicht vom Staat zu übernehmen sind) definitiv belastet würden. Den Beschwerdegegnern ist auch darin zuzustimmen, dass der Beschwerdeführerin bei der in erster Linie kontroversen Anwendung von § 7 Abs. 2 lit. a StrassG kein erheblicher, der Gemeindeautonomie entspringender Entscheidungsspielraum zukommt. Hingegen stehen für die Gemeinde erhebliche eigene finanzielle Interessen auf dem Spiel; insofern unterscheidet sich der vorliegende Fall vom erwähnten Urteil VB.2004.00321, in dem ausschliesslich das Kriterium der erheblichen autonomiebezogenen Entscheidungsfreiheit, die dort verneint wurde, massgebend war. In Anlehnung an das erwähnte Urteil RB 2001 Nr. 9 ist die Rechtsmittellegitimation im Hinblick auf die erheblichen eigenen finanziellen Interessen der Gemeinde auch hier zu bejahen ist. Das Verwaltungsgericht hat denn auch in einem vergleichbaren Fall, in dem in Auslegung der Bestimmungen des kantonalen Strassengesetzes die Aufteilung der Kosten für einen Verkehrskreisel zwischen Staat und Gemeinde streitig war, die Beschwerdelegitimation der Gemeinde stillschweigend bejaht (VGr, 19. August 2004, VB.2004.00198, www.vgrzh.ch). Im Übrigen soll nunmehr – im Rahmen der Vorlage zu einem neuen Volksschulgesetz (vgl. ABI Nr. 39 vom 24. September 2004, S. 1112 ff.) – § 21 lit. b VRG dahin geändert werden, dass der legitimationsbegründende Tatbestand "zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen" durch den Zusatz "insbesondere, wenn der Entscheid oder die Beachtung desselben in gleichartigen Fällen für die Gemeinde besondere finanzielle Auswirkungen hat" ergänzt wird.

2. 2.1 Wie die Vorinstanz zutreffend und unwidersprochen festgestellt hat, erfolgt die Groberschliessung des Quartierplangebiets Rosenweg-Russer nicht über eine Gemeindestrasse, sondern wird es über die Quartierstrasse Im Russer unmittelbar mit der Staatsstrasse – der Aufdorfstrasse – verbunden. Neben kleineren Anpassungen im Einmündungsbereich der Quartierstrasse in die übergeordnete Strasse war auch ein Ausbau der Staatsstrasse erforderlich, der die Anlegung einer Abbiegespur, verbunden mit einer Ausweitung der Fahrbahn, und die Erstellung eines Fussgängerüberganges mit Schutzinsel umfasste. Zur Diskussion steht einzig die Belastung der Kosten für den eigentlichen Ausbau der Staatsstrasse. Dabei hat die Beschwerdeführerin auch davon vorweg einen Betrag von Fr. 26'000.- – als geschätzten Kostenaufwand für die Verkehrsinsel samt Fussgängerübergang – übernommen, so dass effektiv nur die Kosten für die Linksabbiegespur samt Fahrbahnausweitung im Streit liegen.

2.2 Sodann hat die Baurekurskommission einzig geprüft, ob diese Kosten entsprechend der

angefochtenen Schlussabrechnung den Quartierplanbeteiligten auferlegt werden dürften; nicht beurteilt hat sie die Frage, ob die Kosten, falls sie nicht den Rekurrierenden und den übrigen Quartierplanbeteiligten überbunden werden dürften, vom Staat oder von der Gemeinde Männedorf zu tragen seien. Dementsprechend hat die Baurekurskommission auch den Antrag der Gemeinde auf Beiladung des Staates abgelehnt. Insoweit wird der Rekursentscheid von der Gemeinde nicht angefochten.

2.3 Die Baurekurskommission hat erwogen, der Gemeinderat Männedorf könne nichts zu seinen Gunsten ableiten, dass der Regierungsrat anlässlich der Genehmigung des Quartierplans Rosenberg-Russer in Disp. Ziff. II des Genehmigungsbeschlusses vom 6. März 1991 festgehalten habe, die Kosten der im Bereich der Staatsstrasse zu treffenden baulichen Vorkehren gingen vollumfänglich zulasten der Verursacher, d.h. der Gemeinde Männedorf in Vertretung der Quartierplangenosser. Dieser Beschluss könne den Quartierplanbeteiligten nicht entgegengehalten werden, weil er ihnen nie eröffnet worden sei. Inhaltlich könne denn auch darin lediglich eine Aufforderung an die Gemeinde, jedoch kein verbindlicher Entscheid hinsichtlich der Verlegung der Ausbaukosten auf die Quartierplanbeteiligten erblickt werden. Entscheidend sei die Frage, ob eine gesetzliche Grundlage für die streitbetroffene Kostenaufgabe bestehe, was zu verneinen sei. Die vorgenommene Verbreiterung der Staatsstrasse samt Anlegung einer Abbiegespur und Erstellung einer Schutzinsel gingen weit über das hinaus, was noch im Sinn blosser Anpassungsarbeiten den Quartierplanbeteiligten belastet werden könnte; sie beträfen direkt den Bereich der Staatsstrasse, und sie dienten nicht der Quartierschliessung, sondern der Staatsstrasse selber, nämlich der Aufrechterhaltung des dortigen Verkehrsflusses und der Gewährleistung der Verkehrssicherheit. Die Aufdorfstrasse gehöre als Staatsstrasse nicht zu den Quartierplananlagen, weshalb § 146 PBG keine Grundlage für eine diesbezügliche Kostenbelastung der Quartierplangenosser bilde; die Aufdorfstrasse sei denn auch gestützt auf das Strassengesetz und nicht nach Quartierplanrecht ausgebaut worden. Die Pflicht zum Bau der im Quartierplan liegenden oder dieses durchkreuzenden öffentlichen Verkehrsanlagen obliege dem Gemeinwesen (§ 93 PBG), welches auch die diesbezüglichen Kosten nicht auf die Quartierplanbeteiligten abwälzen könne (§ 11 Abs. 1 der Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978). Umso weniger gehe dies bezüglich einer öffentlichen Staatsstrasse an, die wie hier nur an das Quartierplangebiet angrenze. Eine finanzielle Beteiligung privater Grundeigentümer am Ausbau einer öffentlichen Strasse sehe das Strassengesetz einzig in Form von Mehrwertbeiträgen vor (§ 62 lit. b und d StrassG); hier seien die Voraussetzungen für eine derartige Mehrwertabschöpfung nicht erfüllt, da die Grundstücke der Rekurrierenden durch die Quartierstrassen vollumfänglich feinerschlossen würden. Entgegen der Auffassung des Gemeinderats Männedorf statuiere § 7 Abs. 2 lit. a StrassG nicht ein allgemeines Verursacherprinzip in dem Sinn, dass die Kosten für den durch eine Quartierstrasseneinleitung ausgelösten Ausbau der übergeordneten Strasse den Quartierplanbeteiligten überwältigt werden dürften.

2.4 Die Beschwerdeführerin hält daran fest, dass § 7 Abs. 2 lit. a StrassG eine hinreichende Grundlage dafür bilde, die streitbetroffenen Kosten den Quartierplanbeteiligten zu überbinden. Diese Bestimmung sei auch für Quartierplanstrassen relevant; die quartierplanrechtliche Baupflicht erstrecke sich auch auf Anpassungen der vorliegenden Art an eine Staatsstrasse. Die gegenteilige Auslegung der Vorinstanz widerspreche der Entstehungsgeschichte von § 7 StrassG. Mit dieser Bestimmung habe der Gesetzgeber die unbefriedigende frühere Rechtslage korrigieren wollen; deswegen könnten die Beschwerdegegner aus der zur früheren Rechtslage ergangenen Rechtsprechung (RB 1972

Nr. 87 = ZBl 74/1973, S. 209 und RB 1978 Nr. 110) nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 3.1

Bau- und Kostenpflicht der der Groberschliessung dienenden Staats- und Gemeindestrassen werden im Strassengesetz geregelt; bezüglich der der Feinerschliessung dienenden Quartierstrassen findet sich die diesbezügliche Regelung im Planungs- und Baugesetz (zur Einteilung der Strassen unter dem Gesichtswinkel ihrer Erschliessungsfunktion vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, Ziff. 4.7.3 S. 4-13): Gemäss § 6 Abs. 1 StrassG sind die Staatsstrassen vom Staat und die Gemeindestrassen von den politischen Gemeinden zu erstellen und auszubauen. Vorbehalten bleiben nach § 6 Abs. 2 StrassG die Baupflichten gemäss Planungs- und Baugesetz. Träger von öffentlichen Strassen sind demnach der Staat und die Gemeinden, wobei diese Unterscheidung unmittelbar an jene zwischen Staats- und Gemeindestrassen anknüpft, wie sie in § 5 StrassG getroffen wird. Danach gelten als Staatsstrassen die gemäss Planungs- und Baugesetz in den kantonalen und regionalen Verkehrs(richt-)plänen festgelegten Strassen (Abs. 1), während alle übrigen Strassen Gemeindestrassen sind (Abs. 2). Aus §§ 28 ff. StrassG ergibt sich sodann, dass grundsätzlich mit der jeweiligen Trägerschaft nicht nur die Baupflicht, sondern auch die entsprechende Kostenpflicht verbunden ist, wobei den Gemeinden allerdings nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit staatliche Kostenanteile an die Baukosten von Gemeindestrassen ausgerichtet werden (vgl. zum Ganzen Richard A. Koch, Das Strassenrecht des Kantons Zürich, Zürich 1997, S. 10 f.; Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999 Rz. 2428 ff.; vgl. demgegenüber die Sonderregelung bezüglich Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiete der Städte Zürich und Winterthur gemäss § 43 ff. StrassG). – Demgegenüber trifft die Bau- und Kostenpflicht bezüglich der im Quartierplan festgesetzten Strassen grundsätzlich die am Quartierplan beteiligten Grundeigentümer (vgl. §§ 166-173). Von dieser Unterscheidung bezüglich Bau- und Kostenpflicht betreffend öffentliche und quartierplanmässige Verkehrsanlagen geht, wie die Baurekurskommission zutreffend erwogen hat, auch die Regelung des Erschliessungsplans (dem bezüglich der Groberschliessung die gleiche Funktion wie dem Quartierplan bezüglich der Feinerschliessung zukommt) in §§ 90 ff. PBG aus. Bei der baulichen Abstimmung von im Quartierplanverfahren erstellten Verkehrsanlagen zu öffentlichen Strassen können sich auch bezüglich der Kostenpflicht Abgrenzungsfragen stellen. Unter der Geltung des Baugesetzes vom 23. April 1893 (BauG, abgelöst durch das PBG) sowie des Strassengesetzes vom 20. August 1893 (aStrassG, abgelöst durch das StrassG) hat das Verwaltungsgericht entschieden, ein Privater könne nicht verpflichtet werden die Einmündung einer Werkstrasse in eine Staatsstrasse auf seine Kosten auszubauen. Den Staat treffe hier gemäss § 8 Abs. 1 aStrassG die Baupflicht und damit auch die Kostenpflicht. Die Kostenbelastung des Privaten würde zwar dem Gedanken des Verursacherprinzips entsprechen; doch fehle dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Die letzte Revision des Strassengesetzes hätte die Gelegenheit geboten, "die materiell unbefriedigende Rechtslage zu ändern", was indessen nicht geschehen sei (RB 1972 Nr. 87 = ZBl 74/1973 S. 209). Im gleichen Sinn hat das Gericht bezüglich der Anpassung einer öffentlichen Strasse an eine Quartierplanstrasse entschieden, ohne allerdings die sich daraus ergebende Rechtsfolge – Kostenbelastung des Staates für die wegen des Quartierplans erforderliche Anpassung der Staatsstrasse – erneut als materiell unbefriedigend zu bezeichnen (RB 1978 Nr. 110).

E. 3.2

§ 7 StrassG regelt den Umfang der (gemäss § 6 den Staat für Staatsstrassen und die Gemeinden für Gemeindestrassen treffenden) Baupflicht. Diese umfasst alle Teile und die zugehörigen Nebenanlagen (Abs. 1). Sie erstreckt sich überdies auf Anpassungen und Verlegungen bestehender anderer Strassen und Wege jeder Art, soweit sie die notwendigen Verbindungen und deren bisherige Funktionstüchtigkeit erhalten (Abs. 2 lit. a) sowie auf Anpassungen an anstossenden Grundstücken, soweit die Pflicht dazu nicht aufgrund eines besonderen Rechtsverhältnisses den Grundeigentümer trifft (Abs. 2 lit. b). Wie erwähnt sieht die Beschwerdeführerin in § 7 Abs. 2 lit. a StrassG eine gesetzliche Grundlage, um die hier streitbetroffenen Kosten des Ausbaus der Aufdorfstrasse (Erstellung eines Einlenkers) den Quartierplanbeteiligten aufzuerlegen.

E. 3.2.1

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Auslegung ist auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers auszurichten, welche mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungsmethoden ermittelt werden muss. Den einzelnen Auslegungselementen kommt nicht ein stets gleich bleibendes Gewicht im Sinn einer hierarchischen Prioritätenordnung zu. Die Gesetzesmaterialien können als Auslegungshilfe herangezogen werden; ihre Bedeutung ist unterschiedlich je nachdem, ob es sich um neue oder ältere Gesetze handelt (BGE 125 II 206 E. 4a S. 209; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 216 ff.).

E. 3.2.2

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ergibt sich die von ihr verfochtene Belastung der Quartierplanbeteiligten für die Kosten des Einlenkers in die Staatsstrasse keineswegs schon aus dem Wortlaut von § 7 Abs. 2 lit. a StrassG. Diese Vorschrift ist schon deswegen auslegungsbedürftig, weil sie einzig im Kontext anderer Bestimmungen des Strassengesetzes verständlich wird. § 7 StrassG nimmt als Ganzes einerseits Bezug auf die Regelung der Trägerschaft in § 6 StrassG. Mit der Baupflicht, deren Umfang die Vorschrift regelt, ist jene des Staates für Staatsstrassen und der Gemeinden für Gemeindestrassen im Sinn von § 6 Abs. 1 StrassG gemeint. § 7 StrassG nimmt andererseits in Abs. 1 Bezug auf die §§ 3 und 4 StrassG, wo definiert wird, welche Vorrichtungen zur Strasse gehören und was unter Nebenanlagen zu verstehen ist. § 7 Abs. 2 lit. a StrassG schliesslich statuiert eine Anpassungspflicht (des jeweiligen Baupflichtigen gemäss § 6 StrassG) hinsichtlich "anderer Strassen und Wege jeder Art". Dabei braucht es sich nicht um öffentliche Staats- oder Gemeindestrassen im Sinn von § 6 StrassG zu handeln; die Anpassungspflicht kann sich auch auf eine Quartierplanstrasse beziehen. Hier liegt aber nicht ein solcher Fall (Anpassung einer Quartierstrasse an eine zu erstellende oder umzubauende Staatsstrasse) vor. Vielmehr ist, wenn überhaupt mit Bezug auf den streitbetroffenen Einlenker von einer Anpassung gesprochen werden kann, wie in dem in RB 1978 Nr. 110 beurteilten Fall die öffentliche Strasse der Quartierplanstrasse angepasst worden. § 7 Abs. 2 lit. a StrassG bezweckt, die Baupflicht des Staates und der Gemeinden für öffentliche Strassen im Sinn von § 5 StrassG auf die erforderlichen Anpassungen und Verlegungen anderer Strassen auszudehnen. Dabei wird diese Anpassungspflicht im Sinn des Verursacherprinzips auf Massnahmen beschränkt, welche die bisherige Funktion der anpassungsbedürftigen anderen Strassen und Wege im notwendigen Ausmass erhalten; ein darüber hinausgehender Ausbau ist von den Trägern dieser andern Strassen und Wege zu

übernehmen (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 28. Dezember 1978 an den Kantonsrat betreffend den Erlass des Strassengesetzes, ABl 1979, 321, 361). Demnach lässt sich weder aus der Stellung von § 7 Abs. 2 lit. a StrassG (in Kontext der genannten anderen Bestimmungen) noch aus dessen Zweck herleiten, dass diese Bestimmung die Grundlage dafür bilde, die Kosten für den Ausbau der Staatsstrasse (Erstellung eines Einlenkers für den Anschluss der Quartierplanstrasse) den Quartierplanbeteiligten aufzuerlegen. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, scheidet ein derartiger Schluss schon daran, dass das Strassengesetz keinerlei Bau- und Kostenpflichten der Quartierplanbeteiligten vorsieht. Damit regelt § 7 Abs. 2 lit. a StrassG auch nicht "den Umfang der Baupflicht für Quartierstrassen gemäss § 146 PBG". Entfällt jedoch diese von der Beschwerdeführerin getroffene Prämisse, bleibt für die Anwendung von § 7 Abs. 2 lit. a StrassG auf den vorliegenden Fall von vorneherein kein Raum. An diesem Auslegungsergebnis vermag auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift im Zusammenhang der zum früheren Recht ergangenen Rechtsprechung nichts zu ändern. Soweit in der regierungsrätlichen Weisung zu § 7 Abs. 2 lit. a StrassG ausgeführt wird, "die verursachenden Strasseneigentümer" hätten die erforderlichen Anpassungen und Verlegungen nur im Rahmen des Nötigen (um bisherige Verbindungen, die weiterhin erforderlich sind, in ihrer Funktionstüchtigkeit zu erhalten) vorzukehren (Abl 1979, 361), kann hieraus klarerweise nicht geschlossen werden, der Gesetzgeber habe damit das Verursacherprinzip in dem von der Beschwerdeführerin verstandenen Sinn – als Grundlage dafür, den Beteiligten eines Quartierplans die Kosten für den Ausbau einer Staatsstrasse zu überbinden – verankern wollen. Vielmehr soll sich die Anpassungspflicht, die den Staat und die Gemeinden bei der Erstellung und beim Ausbau von Staats- bzw. Gemeindestrassen trifft, auf das Notwendige im umschriebenen Sinn beschränken. Der regierungsrätlichen Weisung lässt sich in keiner Weise entnehmen, dass mit dieser Vorschrift die in RB 1972 Nr. 87 und RB 1978 Nr. 110 in Auslegung des früheren Rechts beurteilte Rechtslage geändert werden sollte. Wie die Beschwerdeführerin selber einräumt, wurde die vom Regierungsrat vorgeschlagene Fassung von § 7 Abs. 2 lit. a StrassG in der Kommissionsberatung und in der Parlamentsdebatte nicht mehr geändert. Die von ihr erwähnten Protokolle der kantonsrätlichen Kommission vom 23. November 1979 und 23. September 1980 sowie des Kantonsrats vom 2. Februar 1981 enthalten denn keinerlei Anhaltspunkte, welche die von ihr verfochtene Auslegung stützen würden.

E. 4

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr bei diesem Verfahrensausgang nach § 17 Abs. 2 VRG von vornherein nicht zu. Hingegen ist sie zu verpflichten, den obsiegenden Beschwerdegegnern eine solche Entschädigung von je Fr. 500.- (Mehrwertsteuer inbegriffen), insgesamt Fr. 2'000.-, zu entrichten. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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