

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00298 vom 15. November 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-11-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2007.00298](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00298)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00298 du 15 novembre 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00298 del 15 novembre 2007

## Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Strassenprojekt Kreuzplatz. Ob im vorliegenden Beschwerdeverfahren wie durch die Beschwerdeführerin beantragt der Genehmigungsentscheid einzuholen wäre (vgl. § 45 Abs. 3 StrassG und § 329 Abs. 4 PBG), kann offen gelassen werden. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nur den Stadtratsbeschluss betreffend das Strassenprojekt, nicht jedoch denjenigen betreffend die damit im Zusammenhang stehenden funktionellen Verkehrsvorschriften angefochten hat, lässt keine der vor Verwaltungsgericht strittigen Rügen als unzulässig erscheinen, da die im Beschwerdeverfahren aufrecht erhaltenen Rügen keine reinen Verkehrsanordnungen betreffen, die unabhängig vom geplanten Strassenbau Bestand haben könnten (E. 3). Die Legitimation der Beschwerdeführerin zur Anfechtung des strittigen Projekts wurde zu Recht bejaht; sie kann auch Projektängel rügen, die ihre Interessen nicht beeinträchtigen würden (E. 4). Im Mitwirkungsverfahren besteht kein Anspruch auf Aushändigung von Projektunterlagen. Es war ausschliesslich Sache der Beschwerdeführerin, an der Orientierungsversammlung teilzunehmen und dabei auch Einwendungen in der Sache oder zum Vorgehen zu erheben. Wenn sie darauf in der Hoffnung auf den nachträglichen Erhalt von Projektunterlagen verzichtet hat, berechtigt sie dies nicht, nachträglich allfällige Informationsmängel der Orientierungsversammlung zu beanstanden (E. 5.1.2). Der amtsinternen Willensbildung der Behörden dienende Akten müssen nicht Bestandteil der Projektauflage bilden. Die Projektauflage soll es jedoch den betroffenen Grundeigentümern ermöglichen, die Auswirkungen eines Projektes für ihr Grundstück abzuschätzen, um sich in geeigneter Weise für ihre Anliegen einsetzen zu können. Es kann vorliegend offen gelassen werden, ob demnach die Machbarkeitsstudie in die Projektauflage hätte einbezogen werden müssen (E. 5.2.2). Voraussetzungen für eine UVP-Pflicht. Ob eine Strasse als Hochleistungs- oder Hauptverkehrsstrasse im Sinne von Ziff. 11.3 UVPV zu gelten hat, hängt in erster Linie vom voraussichtlichen Verkehrsaufkommen und vom Ausbaustandard ab. Die vom Strassenprojekt betroffenen Strassen weisen ein tagesdurchschnittliches Verkehrsaufkommen von teilweise erheblich mehr als 500 PWE/h auf. Die Vorinstanzen sind demnach zu Recht davon ausgegangen, dass vorliegend die Änderung von Strassenanlagen im Streit liegt, die bei einer Neuanlage UVP-pflichtig wären (E. 6.1). Das Vorgehen des Regierungsrates, wonach der gesamthaft über die Strassenkreuzung Kreuzplatz abgewinkelte Individualverkehr in Verhältnis zum verlagerten Verkehr aus bestimmten Verkehrsstromänderungen gesetzt wird, ist nicht geeignet, die lärmässigen Projektauswirkungen im Einzelnen zu quantifizieren. Die Frage, ob eine wesentliche Änderung der Strassenanlagen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV vorliegt, richtet sich vielmehr danach, ob die der jeweiligen Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren können. Die Umwelterelevanz von Verkehrslärm ist dabei punktuell bezogen auf bestehende

lärmempfindliche Räume zu beurteilen; die umweltrelevanten Änderungen sind demnach für jede Strasse einzeln zu eruieren. Ein Mehrverkehrsaufkommen von 38 % an einer Strasse kann aufgrund des Mehrlärms durchaus als umweltrelevant gelten. Bejahung der UVP-Pflicht (E. 6.2). Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung der Sache an den Beschwerdegegner zur Fortführung des Verfahrens.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Mit Bezug auf den Streitgegenstand gilt es zu unterscheiden zwischen dem vorliegend strittigen Strassenprojekt und den funktionellen Verkehrsvorschriften, welche im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Kreuzplatzes für die Stadtkreise 7 und 8 koordiniert erlassen wurden. Die gegen letztere gerichteten Einsprachen wurden vom Stadtrat mit Beschluss Nr. 02 erledigt, ohne dass dagegen beim zuständigen Statthalter Rekurs erhoben worden wäre. Der Beschwerdegegner macht unter anderem geltend, auf die Rügen der Beschwerdeführerin betreffend die Verkehrsvorschriften am Kreuzplatz sei nicht einzutreten, wobei sie im Einzelnen auf Rügepunkte der Rekurschrift hinweist. Die Gegenstände der beiden Beschlüsse lassen sich nicht ohne weiteres trennen, da die Änderung der Verkehrsvorschriften den Strassenbau voraussetzt und umgekehrt der Strassenbau ohne die Änderung der Verkehrsvorschriften sinnlos wäre. So wird etwa als neue Verkehrsvorschrift in der Kreuzbühlstrasse das Abbiegen nach rechts bei der Einmündung Zollikerstrasse verboten, eine Anordnung, die direkte Folge der infolge Ausbaus der Tramhaltestelle notwendigen Fahrspuraufhebung in der Kreuzbühlstrasse bildet. Weiter setzt auch etwa die als Verkehrsanordnung erlassene Aufhebung des Einbahnverkehrs im Zeltweg den Bau einer zusätzlichen Fahrspur zwischen Merkur- und Kreuzstrasse voraus. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nur den Stadtratsbeschluss Nr. 03, nicht aber denjenigen Nr. 02, angefochten hat, lässt im konkreten Fall keine der vor Verwaltungsgericht streitigen Rügen als unzulässig erscheinen, da die im Beschwerdeverfahren aufrechterhaltenen Rügen keine reinen Verkehrsanordnungen betreffen, die unabhängig vom geplanten Strassenbau Bestand haben könnten. Angesichts des Ausgangs der vorliegenden Beschwerde wird es allerdings am Stadtrat liegen zu entscheiden, wie im weiteren Verfahrensverlauf die Koordination zwischen dem Strassenbauprojekt und den funktionellen Verkehrsvorschriften erhalten bleiben kann.

### **E. 4**

Nach § 21 lit. a VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Gestützt auf diese Bestimmung und die dazu entwickelte Praxis des Verwaltungsgerichts bei Strassenprojekten (vgl. VGr, 15. Juni 2006, VB.2006.00096, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)) hat der Regierungsrat die Legitimation der Beschwerdeführerin zur Anfechtung des strittigen Projektes zu Recht bejaht. Daraus hat er auch zutreffend geschlossen, dass die legitimierte Beschwerdeführerin auch Projektängel rügen könne, die ihre Interessen nicht beeinträchtigen würden.

### **E. 5**

Die Beschwerdeführerin rügt verschiedene Mängel im Mitwirkungs-, im Auflage- und im Rekursverfahren, erachtet diese Mängel als nicht heilbar und verlangt daher eine Wiederholung des Verfahrens ab Anbeginn.

### **E. 5.1.1**

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, das Projekt sei mehr als eine Änderung von untergeordneter Bedeutung. Es ist fraglich, was sie daraus für das Mitwirkungsverfahren ableiten will. Nach § 13 Abs. 1 StrassG sind die 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. Im vorliegenden Fall wurde das Projekt an einer öffentlichen Orientierungsversammlung vorgestellt, wo auch die Gelegenheit zu Einwendungen bestand, welche gesamthaft mündlich beantwortet werden sollten. Mit diesem Vorgehen ist der Beschwerdegegner gerade nicht davon ausgegangen, das Projekt müsse der Bevölkerung wegen seiner untergeordneten Bedeutung nicht zur Stellungnahme unterbreitet werden.

### **E. 5.1.2**

Im Rekursverfahren hatte die Beschwerdeführerin vorgebracht, das Tiefbauamt habe ihr die Herausgabe von Planunterlagen verweigert und nur ein Faltblatt über die geplante Verkehrsführung abgegeben, welches sich als unvollständig und falsch herausgestellt habe. Ohne Planherausgabe könne das Publikum die Vor- und Nachteile eines derart komplexen Projekts nicht einfach an einer einzigen Orientierungsversammlung erfassen und die entsprechenden Einwendungen vorbringen. Auch sei die Versammlungsleitung nicht im Stande, zu allen Einwendungen sofort gesamthaft und mündlich Stellung zu nehmen. Über die Einwendungen und ihre Beantwortung sei auch kein Protokoll erstellt worden. Der Regierungsrat überprüfte diese Einwände nicht im Einzelnen mit der Begründung, die Beschwerdeführerin habe es versäumt, ihre Rügen an der Orientierungsversammlung oder unmittelbar anschliessend vorzubringen. Ihre Bemühungen um zusätzliche Informationen nach der Orientierungsversammlung seien nur deshalb gescheitert, weil sie selber auf eine Besprechung mit dem Tiefbauamt verzichtet habe, da ihr dieses keine Projektpläne habe aushändigen wollen. Da im Mitwirkungsverfahren kein Anspruch auf Aushändigung von Projektplänen bestehe, sei das Verhalten der Beschwerdeführerin als Verzicht auf weitere Informationen zu betrachten. Im Übrigen wögen die Mängel des Mitwirkungsverfahrens für die Beschwerdeführerin nicht schwer, da sie im Einspracheverfahren ihre Rechte habe wahren können. Diesen überzeugenden Erwägungen des Regierungsrats hat die Beschwerdeführerin nichts Substantielles entgegenzuhalten. Zu Unrecht beruft sie sich darauf, dass sie als Verein ihre teilweise ausserhalb der Stadt oder des Kantons wohnenden Vorstandsmitglieder nicht richtig informieren können. Im Mitwirkungsverfahren kann die Information der Bevölkerung nicht danach differenziert werden, welche Rechtsform einzelne der interessierten Personen haben oder wo diese wohnen. Es war ausschliesslich Sache der Beschwerdeführerin bzw. ihrer einzelnen Vorstandsmitglieder, an der Orientierungsversammlung teilzunehmen und dabei auch Einwendungen in der Sache oder zum Vorgehen zu erheben. Wenn sie darauf verzichtet hat in der Hoffnung auf den nachträglichen Erhalt von Projektunterlagen, so berechtigt sie die Enttäuschung dieser Hoffnung nicht dazu, nachträglich allfällige Informationsmängel der Orientierungsversammlung zu beanstanden. Das Gebot der Fairness im Verfahren verbietet es grundsätzlich, dass formelle Rügen, welche in einem frühen Stadium hätten geltend gemacht werden können, erst bei ungünstigem Ausgang später vorgebracht werden (vgl. René Wiederkehr, Fairness als Verfassungsgrundsatz, Bern 2006, S. 230 mit Hinweisen). Das verspätete Geltendmachen gerät damit in Widerspruch zur früheren Untätigkeit

(Thomas Gächter, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich 2005, S. 212) und verunmöglicht der Behörde, einen allfälligen Fehler nötigenfalls noch rechtzeitig zu korrigieren. Da die Beschwerdeführerin nicht geltend macht, an der Versammlung bestimmte Einwendungen erhoben oder nur ungenügende Stellungnahmen zu bestimmten Einwendungen gehört zu haben, kann sie auch aus der fehlenden Protokollierung der Orientierungsversammlung nichts zu ihren Gunsten ableiten. Richtig hat der Regierungsrat sodann darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens kein Anspruch auf Aushändigung von Projektunterlagen besteht. Der Umstand, dass das Projekt die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin betraf, konnte ihr im Mitwirkungsverfahren keine Sonderstellung verschaffen. Im Gegenteil war sie aus dieser Betroffenheit heraus gerade nicht zwingend auf Informationen aus dem Mitwirkungsverfahren angewiesen, sondern konnte ihre Anliegen im Einspracheverfahren verfolgen. Es muss daher bereits als nicht notwendiges Entgegenkommen des Beschwerdegegners gewertet werden, wenn sie sich nach der Orientierungsversammlung und damit nach Abschluss des Mitwirkungsverfahrens zu einer separaten Besprechung mit der Beschwerdeführerin bereit erklärt hat. Dieses Angebot erfolgte im Übrigen auch nicht etwa zwecks Heilung allfälliger Mängel des Mitwirkungsverfahrens, sondern ausdrücklich im Hinblick auf die besonders exponierte Lage des betroffenen Grundstücks zur technischen Projektbereinigung vor der eigentlichen Planaufgabe.

#### **E. 5.2.1**

Bereits im Rekursverfahren hat die Beschwerdeführerin geltend gemacht, der Auflageplan sei während der Auflage ausgetauscht worden. Der Regierungsrat ist dem Vorwurf nachgegangen und aufgrund der Darstellung des Beschwerdegegners und der dazu eingereichten Akten zum Schluss gekommen, der Plan habe infolge des versehentlichen Titels "Vorprojekt" und wegen handschriftlicher Eintragungen unbekannter Dritter ausgetauscht werden müssen, sei aber inhaltlich mit dem als "Auflageprojekt" bezeichneten Ersatzplan identisch. Mit dieser zutreffenden Würdigung des Sachverhalts setzt sich die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nicht weiter auseinander.

#### **E. 5.2.2**

Weiter beanstandet die Beschwerdeführerin auch, dass verschiedene Akten, wie sie im Rekursverfahren eingereicht worden seien, nicht aufgelegt worden seien, so die Machbarkeitsstudie von C vom 18. Mai 2004 und deren Ergänzung vom 24. September 2004, ein Umgebungsplan vom 23. August 2005 und eine Aktennotiz zum Verkehrsregime vom 12. Juli 2006 sowie die von der Baudirektion eingereichten Akten mit allen Stellungnahmen und Mitberichten. Soweit die Rüge Unterlagen betrifft, welche im Zeitpunkt der Auflage noch gar nicht erstellt waren (so der Umgebungsplan und die Aktennotiz), ist sie unbegründet. Bei den weiteren Unterlagen handelt es sich sodann grossenteils um solche, die der amtsinternen Willensbildung der Behörden dienen und daher nicht Bestandteil der Projektauflage bilden mussten. Ob dies allerdings auch bezüglich der Machbarkeitsstudie von C inkl. Ergänzung gilt, ist fraglich. Immerhin werden darin die aus dem Projekt resultierenden Veränderungen in der Verkehrsbelastung konkretisiert. Insofern bietet diese Studie mehr als nur eine amtsinterne Entscheidungshilfe. Die Projektauflage soll es den betroffenen Grundeigentümern ermöglichen, die Auswirkungen eines Projektes für ihr Grundstück abzuschätzen, um sich in geeigneter Weise für ihre Anliegen einsetzen zu können. Liegen bereits Studien zu den möglichen Auswirkungen eines Projektes vor, so kann sich deren Einbezug in die Auflage

rechtfertigen. Die Frage kann jedoch angesichts der nachfolgenden materiellen Beurteilung offen bleiben.

### **E. 5.3**

Die beiden Beschlüsse Nr. 03 und Nr. 02 des Stadtrates vom 13. September 2006 waren der Beschwerdeführerin am 2. Oktober 2006 zugegangen. Am Morgen des 19. Oktober 2006 meldete sie sich für die Akteneinsicht am Nachmittag des gleichen Tages auf dem Tiefbauamt an. Anlässlich dieses Termins fehlten verschiedene Unterlagen, insbesondere die verkehrstechnische Machbarkeitsstudie von C samt Ergänzung, welche nur als zum Stadtratsbeschluss Nr. 02 betreffend Verkehrsanordnungen gehörende Akten betrachtet wurden und daher beim Polizeidepartement lagen. Auf schriftliche Beanstandung vom 23. Oktober 2006 hin, bat das Amt die Beschwerdeführerin am 27. Oktober 2006 vergeblich, sich wegen der Akteneinsicht zu melden. Die Beschwerdefrist lief am 1. November 2006 ab. Aufgrund dieses Sachverhalts liess der Regierungsrat die Frage offen, ob der Beschwerdeführerin aus diesem administrativen Versehen tatsächlich Nachteile erwachsen waren. Der Beschwerdegegner hätte jedenfalls noch vor Ablauf der Rekursfrist versucht, den festgestellten Mangel zu beheben, und die Beschwerdeführerin habe es selber zu vertreten, wenn sie auf die entsprechenden Mitteilungen nicht reagiert hätte. Dieser Beurteilung kann sich das Verwaltungsgericht im Ergebnis anschliessen. Die Beschwerdeführerin macht zwar mit gewissen Recht geltend, im Anschluss an die Mitteilung vom 27. Oktober 2006 sei ihr zu wenig Zeit für eine vertiefte Akteneinsicht und Aktenverarbeitung geblieben. Jedoch hat sie ihrerseits einen beträchtlichen Teil der Rekursfrist verstreichen lassen, bevor sie sich um Akteneinsicht bemühte. Zudem fehlten ihr bei der Rekursausarbeitung ohnehin noch die Unfalldiagramme, welche sie bei der Dienstabteilung Verkehr eingefordert hatte. Aufgrund dieser Unterlagen erstattete sie am 11. Januar 2007 auch eine ergänzende Rekurseingabe, ohne dass sie die Gelegenheit zu weitergehenden Äusserungen aufgrund der längst möglichen umfassenden Akteneinsicht genutzt hätte. Selbst nachdem zusammen mit der Vernehmlassung die vollständigen Akten inklusive der Akten der Baudirektion mit ihren mehrmaligen Begehrensäusserungen im Rekursverfahren vorgelegt worden waren, sah sich die Beschwerdeführerin nicht zu ergänzenden Ausführungen veranlasst. Angesichts dieser Umstände und ihres eigenen Verhaltens kann die Beschwerdeführerin aus der erschwerten Akteneinsicht während der Rekursfrist jedenfalls keinen Anspruch auf eine Wiederholung des Rekursverfahrens ableiten.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das strittige Projekt bedinge eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Eine solche war gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, in seiner bis zum 30. Juni 2007 geltenden Fassung) erforderlich für die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können. Der seit dem 1. Juli 2007 neu geltende Art. 10a USG (Fassung gemäss 20. Dezember 2006) knüpft bezüglich der Voraussetzungen für die Umweltverträglichkeitsprüfung an die gleichen Vorgänge Planung, Errichtung oder Änderung einer Anlage an. Präzisierend hält er aber in Abs. 2 fest, der Umweltverträglichkeitsprüfung seien Anlagen unterstellt, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung von Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann. Das vorliegende Projekt wurde zwar vor der genannten

Rechtsänderung festgesetzt. Im Hinblick auf die mit der Gesetzesrevision angestrebte Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung ist es jedoch angebracht, die neuen Bestimmungen bereits auf das strittige Projekt anzuwenden. Wie bereits nach Art. 9 Abs. 1 aUSG bezeichnet auch gemäss Art. 10a Abs. 3 USG der Bundesrat die Anlagentypen, die der UVP unterstehen. Nach Art. 1 der unverändert geltenden Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV) unterliegen Projekte für neue Anlagen, die im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, der UVP. Ziff. 11.3 Anhang UVPV unterstellt neben den Nationalstrassen und den mit Bundeshilfe ausgebauten Hauptstrassen generell "andere Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen" der UVP. Ob eine Strasse als Hochleistungs- oder Hauptverkehrsstrasse zu gelten hat, hängt in erster Linie vom voraussichtlichen Verkehrsaufkommen und vom Ausbaustandard ab. Es ist darauf abzustellen, ob die Strasse vom Projektanten baulich als Hochleistungs- bzw. Hauptverkehrsstrasse konzipiert ist bzw. ob die voraussichtliche Belastung über der für Sammelstrassen zulässigen Belastung von 500 Personenwageneinheiten pro Stunde (PWE/h) liegt (vgl. VGr, 29. März 2001, BEZ 2001 Nr. 22 E. 3 = URP 2001 S. 1107). Die vom Strassenprojekt betroffene Kreuzbühlstrasse, die Forchstrasse, der untere Teil der Kreuzstrasse, die Merkurstrasse und der Zeltweg sind im regionalen Richtplan der Stadt Zürich als Staatsstrassen eingetragen. Nach den Informationen der Fachstelle Lärmschutz der Stadt Zürich weisen diese Strassen sowie zusätzlich auch die Klosbach- und die Zollikerstrasse ein tagesdurchschnittliches Verkehrsaufkommen von teilweise erheblich mehr als 500 PWE/h auf (vgl. 9/2/14; [www.gis.zh.ch](http://www.gis.zh.ch) unter Spezialkarten, Strassenlärminformationssystem, wobei zur Ermittlung der tagesdurchschnittlichen PWE/h die Werte des Schwerverkehrs Nt2 mit dem Faktor 3 zu multiplizieren und mit den Werten des Personen- und Lieferwagenverkehrs Nt1 zu addieren sind). Einzig die Kreuzstrasse (im unteren Abschnitt) liegt nach dieser Quelle mit einem Wert Nt1 von 401 und Nt2 von 13 leicht unterhalb des Schwellenwertes von 500 PWE/h, dürfte aber in Spitzenzeiten ebenfalls eine höhere Frequenz als 500 PWE/h haben. Aufgrund dieser Umstände sind die Vorinstanzen demnach zu Recht davon ausgegangen, dass vorliegend die Änderung von Strassenanlagen im Streit liegt, die bei einer Neuanlage grundsätzlich UVP-pflichtig wären.

## **E. 6.2**

Art. 2 Abs. 1 UVPV schreibt eine UVP vor für wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen an UVP-pflichtigen Anlagen (lit. a) und wenn über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das gemäss Art. 5 UVPV bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (lit. b). § 9 Abs. 2 in Verbindung mit Ziffer 11.3 des Anhangs der kantonalen Einführungsverordnung über die UVP vom 16. April 1997 bezeichnet in den Städten Zürich und Winterthur für andere Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen das Projektfestsetzungsverfahren gemäss § 45 StrassG als massgebliches Verfahren im Sinn von Art. 5 UVPV. Das strittige Strassenprojekt wurde in diesem Verfahren festgesetzt, weshalb die Voraussetzung von Art. 2 Abs. 1 lit. b UVPV klar gegeben ist. Fraglich ist jedoch, ob eine wesentliche Änderung der Strassenanlagen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV vorliegt. Diese Frage richtet sich danach, ob die der jeweiligen Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen (bzw. -gefährdungen) eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren können (vgl. Heribert Rausch/Helen Keller in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2001, Art. 9 N. 43 mit Hinweisen). Liegt eine wesentliche Änderung vor, so bezieht sich die UVP alsdann nicht bloss auf die Änderung selber, sondern auf die gesamte Anlage (a.a.O. N. 48). Diesfalls ist auch zu prüfen, inwieweit allenfalls eine Sanierungspflicht besteht (vgl. Art. 18 USG). Übereinstimmend und zu Recht gehen die

Parteien wie auch der Regierungsrat davon aus, dass die vom strittigen Projekt zu erwartenden Veränderungen in Bezug auf den Langsamverkehr (Fussgänger und Fahrradfahrer) sowie auf den öffentlichen Verkehr (Buslinie 31) ohne nennenswerte Auswirkungen auf die Umwelt sind. Näher zu prüfen ist jedoch der motorisierte Individualverkehr. Der Regierungsrat hat hierzu im Wesentlichen erwogen, im abendlichen Spitzenverkehr würden heute insgesamt 2500 Fahrzeuge pro Stunde in den Kreuzplatz einfahren, wovon weniger als 340 Fahrzeuge neu anstatt über die Merkur- und die Kreuzbühlstrasse über eine zusätzliche Fahrspur im Zeltweg Richtung Zollikerstrasse fahren würden. Die neue Verkehrsführung betreffe damit weniger als 13 % des gesamten Verkehrsvolumens. Sie bewirke eine Verschiebung um rund 100 m im Bereich des gleichen Verkehrsknotenpunktes, betreffe zwei schon heute sehr stark befahrene Achsen und führe zudem zu einer Fahrstreckenverkürzung. Dies könne nicht als wesentliche Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV betrachtet werden. Dass von der Kreuzstrasse her nicht mehr über die Kreuzbühlstrasse in die Zollikerstrasse eingefahren werden könne bzw. die Wegverlängerung für von der Klosbachstrasse her kommende Fahrzeuge in Richtung Zollikerstrasse bewirke ebenfalls nur die Verlagerung kleiner Verkehrsströme. Mit dieser Argumentation hat der Regierungsrat den gesamthaft über die Strassenkreuzung Kreuzplatz abgewickelten Individualverkehr in Verhältnis gesetzt zum verlagerten Verkehr aus bestimmten Verkehrsstromänderungen. Dieses Vorgehen ist nicht geeignet, die lärmässigen Projektauswirkungen im Einzelnen zu quantifizieren. Die Umweltrelevanz von Verkehrslärm ist punktuell bezogen auf bestehende lärmempfindliche Räume zu beurteilen. Betroffen vom strittigen Projekt sind mehrere stark belastete Strassen- bzw. Strassenabschnitte, an denen sich lärmempfindliche Räume befinden. Die Frage, ob die einzelnen Strassenanlagen durch das Projekt eine umweltrelevante Änderung erfahren, ist daher für jede Strasse einzeln zu eruieren und kann nicht nur bezogen auf das gesamte Gebiet beantwortet werden. Aufgrund der in der Studie von C dargestellten Zahlen ergeben sich in der Abendspitzenstunde folgende Veränderungen der Verkehrsfrequenzen auf den betroffenen Strassen (beide Richtungen zusammen):

Strasse	Fz/h bisher	Fz/h neu	Veränderung
Kreuzbühlstrasse (bis Merkurstrasse)	600	600	--
Kreuzbühlstrasse (Kreuz- bis Zollikerstrasse)	280	1280	+354%
Kreuzstrasse (unterer Abschnitt)	980	700	-28%
Kreuzstrasse (oberer Abschnitt)	1300	700	-46%
Kreuzstrasse (Zeltweg bis Kreuzbühlstrasse)	710	1120	+58%
Kreuzstrasse (Zeltweg bis Forchstrasse)	1110	1225	+10%
Kreuzstrasse (Zeltweg bis Kreuzbühlstrasse)	1200	880	-27%
Kreuzstrasse (unterer Abschnitt)	680	700	+3%
Kreuzstrasse (Einfahrt)	775	775	0%
Kreuzplatzkreuzung	2550	2675	+5%

Daraus ergibt sich abgesehen von einer geringfügigen gesamthaften Erhöhung der Verkehrsfrequenz, die als Folge der Limmatquaisperrung berücksichtigt wurde (vgl. 9/9/5.2 S. 6 unten), insbesondere eine Verlagerung von Verkehrsbelastungen entlang der Merkur- und der Kreuzbühlstrasse (zwischen Merkur und Zollikerstrasse) auf den Zeltweg (Merkur- bis Forchstrasse), der seinerseits einen Mehrverkehr von insgesamt 38 % aufzunehmen haben wird. Diese Verlagerung, welche auch ausserhalb der Abendspitzenstunde in

ähnlicher Weise anfallen dürfte, hat entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners und des Regierungsrats durchaus als umweltrelevant zu gelten. Zwar können bezogen auf die Luftbelastung tatsächlich kaum neue Auswirkungen erwartet werden. Jedoch wird etwa in den Wohngebäuden am Zeltweg aus der Verkehrszunahme ein Mehrlärm wahrnehmbar sein, der sich kaum aufwiegen lässt durch die Verkehrsabnahme auf der Merkur- und der Kreuzbühlstrasse, die ihrerseits durch Gebäude abgeschirmt werden und bis zu 150 m vom jeweiligen Standort entfernt verlaufen. Auch kann nicht angenommen werden, dass ein Mehrverkehr von 38 % an diesen Standorten zwingend im Lärm des gesamten Verkehrs an der teilweise über 100 m entfernten Kreuzung Kreuzplatz untergeht. Die Änderung fällt sodann umso mehr ins Gewicht, als der Verkehrslärm am Zeltweg heute schon im Bereich des Immissionsgrenzwerts liegt.

### **E. 6.3**

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die Sache an den Beschwerdegegner zur Fortführung des Verfahrens zurückzuweisen. Bei dieser Ausgangslage erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen. Dies gilt nicht nur insoweit, als die Beschwerdeführerin Abklärungen und Unterlagen vermisst, die einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem fehlenden Umweltverträglichkeitsbericht haben. Mit der Bejahung der UVP-Pflicht wird die öffentliche Auflage ohnehin zu wiederholen sein, womit sich auch der Kreis der Einsprechenden und die Rügemöglichkeiten neu öffnen werden. Aus diesem Grunde ist es auch in Berücksichtigung prozessökonomischer Gründe nicht angezeigt, dass sich das Verwaltungsgericht bereits heute und in Unkenntnis künftiger Argumente zu bestimmten Fragen äussert.

### **E. 7**

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG). Sie ist ausserdem zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Damit liegt in der Sache ein Zwischenentscheid vor, der nach Art. 93 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG) nur unter besonderen Voraussetzungen anfechtbar ist. Ob diese vorliegend erfüllt sind, bleibt der Beurteilung der Parteien überlassen. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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