

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00532 vom 3. April 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-04-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00532

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00532 du 3 avril 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00532 del 3 aprile 2014

Regeste

Strassensanierung | Eigentalsstrasse: Anordnung von Strassensanierungs- und Amphibienschutzmassnahmen. Die Vorinstanz bezeichnete den angefochtenen Beschluss zu Unrecht als "Teilentscheid". Es handelt sich um einen Zwischenentscheid, der selbständig anfechtbar ist, da er Zuständigkeitsfragen impliziert und mit nicht wieder gutzumachenden Nachteilen verbunden sein kann (E. 1.2). Legitimation der beschwerdeführenden Gemeinden (E. 2.1) und Naturschutzverbände (E. 2.2). Prüfung der Parteistellung der übrigen verfahrensbeteiligten Gemeinden, Privatpersonen, Unternehmen und Naturschutzverbände (E. 2.4). Die Vorinstanzen haben Amphibienschutzmassnahmen angeordnet, obwohl sie dafür nicht zuständig waren: Im Bereich von Schutzobjekten überkommunaler Bedeutung fällt die Anordnung von Naturschutzmassnahmen in die Zuständigkeit der Baudirektion (E. 4.3). Die Unzuständigkeit der Vorinstanz führt zwar zur Aufhebung, nicht aber zur Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses (E. 4.4). Die Vorinstanz versties gegen das Koordinationsgebot, indem sie anordnete, die Eigentalsstrasse müsse unverzüglich - noch vor Festsetzung der nötigen Amphibienschutzmassnahmen - saniert werden. Diese Anordnung hätte dazu geführt, dass zeitlich gestaffelte Entscheide gefällt worden wären, was wiederum die Gefahr widersprüchlicher Entscheide mit sich gebracht hätte - etwa wenn die Gemeinden die Erneuerung des Strassenbelags angeordnet und die Baudirektion hernach den Rückbau der Strasse verfügt hätte. Das Interesse an der Durchführung eines koordinierten Verfahrens ist höher zu gewichten als das Interesse an einer sofortigen Strassensanierung (E. 5). Die Sache ist an die beiden erstinstanzlich verfügenden Gemeinden zurückzuweisen. Sie sind anzuweisen, als Leitbehörden ein koordiniertes Verfahren durchzuführen und die Beschlüsse gleichzeitig und unter Angabe eines einheitlichen Rechtsmittels zu eröffnen (E. 6.1). Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind je zu einem Drittel den Beschwerdeführern, den Beschwerdegegnern und der Vorinstanz aufzuerlegen. Teilweise Gutheissung / Rückweisung.

Erwägungen

E. 5.1

Die beschwerdeführenden Gemeinden und Naturschutzverbände rügen ferner eine Verletzung des Koordinationsgebots. Sie machen insbesondere geltend, dass die Sanierung der Eigentalsstrasse nicht vorgenommen werden dürfe, ohne dass die anzuordnenden Naturschutzmassnahmen feststünden.

E. 5.2

Gemäss Art. 25a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Die für die Koordination verantwortliche Behörde sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG). Diese Grundsätze sind sinngemäss auf das Nutzungsplanverfahren anwendbar (Art. 25a Abs. 4 RPG) und damit – analog – auch auf Strassenprojektpläne (VGr, 7. April 2005, VB.2004.00558, E. 2.4.1, publiziert in RB 2005 Nr. 36, BEZ 2005 Nr. 17 und ZBl 2005 S. 593 ff.). Für die Anfechtung von Verfügungen kantonaler Behörden, auf welche Art. 25a Abs. 1 RPG Anwendung findet, sind einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen (Art. 33 Abs. 4 RPG).

E. 5.3

Das Koordinationsgebot bedeutet nach der Rechtsprechung, dass die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d. h. inhaltlich abgestimmt werden muss, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewandt werden dürfen (BGr, 28. Oktober 2013, 1C_120/2013, E. 3.2; BGE 120 Ib 400 E. 5; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a. a. O., N. 120). Die Voraussetzung des engen Sachzusammenhangs ist erfüllt, wenn die Gefahr widersprüchlicher bzw. nicht aufeinander abgestimmter Entscheide droht, d. h. grundsätzlich dann, wenn zwischen mehreren Verfahren Überschneidungen bestehen (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, a. a. O., Art. 25a N. 32). Kein Koordinationsbedarf besteht dort, wo ein Bauvorhaben allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden könnte, ohne dass weitere Bewilligungen erforderlich sind, selbst wenn gleichzeitig noch weitere Massnahmen getroffen werden sollten, die eigene Bewilligungen erforderten (VGr, 7. April 2005, VB.2004.00558, E. 2.4.1, publiziert in RB 2005 Nr. 36, BEZ 2005 Nr. 17 und ZBl 2005 S. 593 ff.).

E. 5.4

Im vorliegenden Fall liesse sich zunächst fragen, ob die Koordinationspflicht entfällt, weil die Eigentalsstrasse grundsätzlich auch ohne Anordnung von bewilligungspflichtigen baulichen Massnahmen saniert werden könnte: Würde bloss – wie von den Erstinstanzen vorgesehen – der bestehende Strassenbelag abgefräst und ersetzt, um die Funktionstüchtigkeit der Verschleisschicht wiederherzustellen, so wäre zumindest prima vista von nicht bewilligungspflichtigen Unterhaltsarbeiten auszugehen; die Belagssanierung fiel diesfalls weder unter §§ 12 ff. StrG noch unter § 11a KNHV. Allerdings kann im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen werden, dass die Baudirektion, die für die Anordnung von Schutzmassnahmen zuständig ist (E. 4.2), bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen verfügen wird – beispielsweise die Erstellung von Amphibiendurchgängen sowie von Leitzäunen entlang der Eigentalsstrasse, verbunden mit einer Verschmälerung der Strasse. Diesfalls wäre die Durchführung eines Strassenprojekts (§§ 12 ff. StrG) und eines kantonrechtlichen Bewilligungsverfahrens nach Bauverfahrensverordnung (§ 11a KNHV) wohl unumgänglich. Die anzuordnenden Sanierungs- und Naturschutzmassnahmen führen somit mindestens möglicherweise dazu, dass Bewilligungen mehrerer Behörden erforderlich sind, die der Koordinationspflicht unterliegen könnten.

E. 5.5

Die Naturschutz- und die Sanierungsmassnahmen, die in Bezug auf die Eigentalstrasse anzuordnen sind, stehen zueinander in einem engen gegenseitigen Wechselverhältnis: Es ist nicht auszuschliessen, dass die Baudirektion – gestützt auf §§ 205 ff. PBG in Verbindung mit Art. 78 Abs. 5 Satz 2 BV, Art. 8 FMV, Art. 11 Satz 1 AlgV und Art. 11 TwwV – anordnen wird, die Strassenbenützung durch Motorfahrzeuge sei aus naturschutzrechtlichen Gründen zu untersagen oder stark einzuschränken (vgl. Waldmann/Hänni, Art. 24c N. 10 f.; in Bezug auf Moorlandschaften BGE 138 II 281 E. 6.3). Ferner besteht die Möglichkeit, dass die Baudirektion die Erstellung von Amphibienleitwerken und -tunneln anordnet und zum Schluss kommt, dass diese aus moorschutzrechtlichen Gründen nur zulässig seien, wenn die Strasse verschmälert werde. Angesichts dieser Möglichkeiten besteht im Fall einer unverzüglichen Strassensanierung die Gefahr, dass die Eigentalstrasse kurz nach der Erneuerung des Belags für den Motorverkehr gesperrt oder – unter Durchführung eines Strassenprojekts und eines kantonalrechtlichen Bewilligungsverfahrens nach Bauverfahrensverordnung – verschmälert werden muss. Unabhängig davon, welches Gemeinwesen die Schutzmassnahmen zu finanzieren haben wird (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 NHG; § 217 Abs. 2 lit. b PBG; §§ 1 ff. FMNHG; Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 2. Oktober 2002 an den Kantonsrat zur Motion KR-Nr. 241/1998 betreffend Zuständigkeit der Schutzmassnahmen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes, der Denkmalpflege und der Archäologie, ABI 1998 S. 3), existiert unter diesen Umständen ein gewichtiges Interesse an der Koordination zwischen Sanierungs- und Schutzmassnahmen bzw. daran, dass die Belagserneuerung nicht vor der Festsetzung der erforderlichen Naturschutzmassnahmen durchgeführt wird. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Eingriff in die kommunale Planungsautonomie vorläge, wenn die Stadt Kloten und die Gemeinde Nürensdorf angewiesen würden, die Eigentalstrasse – eine auf ihrem Gebiet liegende Gemeindestrasse – gegen ihren Willen vor Rechtskraft der Schutzmassnahmen zu sanieren. Unter diesen Umständen wäre das Risiko, dass aufgrund zeitversetzter Anordnungen der Sanierungs- und Schutzbehörden widersprüchliche Entscheide ergehen, nur dann hinzunehmen, wenn erhebliche Interessen für die unverzügliche Belagserneuerung sprechen würden.

E. 5.6

Die Anwohnerinnen und Anwohner, die wegen der seit dem 16. Januar 2013 bestehenden Sperrung der Eigentalstrasse Mehrverkehr und zusätzliche Immissionen zu dulden haben, sowie die Verkehrsteilnehmenden und Unternehmen, die wegen der Sperrung Umwege benützen müssen, haben an sich ein legitimes Interesse daran, dass die Eigentalstrasse möglichst bald wieder befahren werden darf. Doch zum einen würde die Erneuerung des Strassenbelags allein noch nicht zur Wiederbenutzbarkeit der Eigentalstrasse führen, denn es wäre unzulässig, die Strasse nach der Sanierung gänzlich ohne Anordnung von Naturschutzmassnahmen wieder zu eröffnen. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die Umfahrung der Eigentalstrasse nicht mit derart negativen Auswirkungen (in Form von Verkehrsgefährdungen, Mehrimmissionen und höheren Fahrkosten) verbunden ist, dass sich eine sofortige Strassensanierung aufdrängen würde. Es ist Sache der umliegenden Gemeinden, soweit möglich dafür zu sorgen, dass der Verkehr auf ihrem Gemeindegebiet über Strassen geleitet wird, die hinreichend dimensioniert sind, genügend Verkehrssicherheit bieten und keinen übermässigen Lärm in Wohnquartieren zur Folge haben. Angesichts der gewichtigen Interessen, die gegen eine sofortige Belagserneuerung

sprechen (vgl. E. 5.5), müssen dabei auch längere Umfahrungswege in Kauf genommen werden. Die sofortige Sanierung der Eigentalsstrasse rechtfertigt sich umso weniger, als die Kantonsregierung die betroffenen Gemeinden bei der Suche nach neuen Lösungswegen unterstützt: Regierungsrat Ernst Stocker hielt in einem Schreiben vom 14. März 2013 fest, dass der Kanton Zürich dazu bereit sei, anstelle der Eigentalsstrasse eine alternative Umfahrungsroute in das überkommunale Netz aufzunehmen und diese entsprechend den kantonalen Standards auszubauen – unter Verlagerung der Durchgangs- und Schwerverkehrs auf diese Route.

E. 5.7

Insgesamt überwiegt nach dem Gesagten das Interesse der beschwerdeführenden Gemeinden, keine Sanierung vornehmen zu müssen, die sich nach erfolgter Anordnung von Schutzmassnahmen möglicherweise als überflüssig erweisen wird, gegenüber dem Interesse der Beschwerdegegnerschaft an einer sofortigen Belagserneuerung. Die Gefahr von widersprüchlichen Entscheiden, die im Fall von zeitlich gestaffelten Anordnungen bestünde (etwa wenn die Sanierungsbehörde die Belagserneuerung anordnen und die Schutzbehörde hernach den Rückbau der Strasse verfügen würde), ist unter diesen Umständen nicht hinzunehmen. Demnach verstösst die vorinstanzliche Anordnung, die Eigentalsstrasse ohne Verzug – vor Festsetzung der erforderlichen Naturschutzmassnahmen – und grundsätzlich in ihrer heutigen Breite zu sanieren, gegen das Koordinationsgebot.

E. 5.8

Die vorinstanzlich angeordnete Sanierungsmassnahme ist folglich aufzuheben und die Sache zur Durchführung eines koordinierten Verfahrens an eine Leitbehörde zu überweisen. Es drängt sich auf, die Stadt Kloten und die Gemeinde Nürensdorf als Koordinationsbehörden zu erachten, denn ihnen gehört die Eigentalsstrasse im betreffenden Abschnitt, und sie sind sowohl für den Strassenunterhalt (§ 26 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 StrG) als auch für die Durchführung eines allfälligen Strassenprojekts (§ 12 Abs. 2 StrG) zuständig.

E. 6.1

Zusammenfassend sind die Beschwerden insoweit gutzuheissen, als Disp.-Ziff. II des Bezirksratsbeschlusses vom 17. Juli 2013 aufgehoben wird. Im weiter gehenden Umfang sind die Beschwerden abzuweisen. Die Sache ist an die Stadt Kloten und die Gemeinde Nürensdorf zurückzuweisen mit der Anordnung, dass sie als Leitbehörden ein koordiniertes Verfahren durchzuführen haben. Die beiden Gemeinden werden dabei zu beachten haben, dass es Sache der Baudirektion ist, über die nötigen Naturschutzmassnahmen im Sinn von §§ 205 ff. PBG zu entscheiden. In Bezug auf die Strassensanierung werden sie prüfen müssen, ob aufgrund der Schutzmassnahmen, die die Baudirektion anordnet, ein Strassenbauprojekt gemäss §§ 12 ff. StrG durchgeführt werden muss, und ob gestützt auf § 11a KNHV oder § 4 Abs. 2 KSigV eine Koordination mit weiteren kantonalen Behörden erforderlich ist. Sie werden die Beschlüsse gleichzeitig und unter Angabe eines einheitlichen Rechtsmittelwegs zu eröffnen haben (Art. 25a Abs. 2 lit. d und Art. 33 Abs. 4 RPG; vgl. Waldmann/Hänni, a. a. O., Art. 33 N. 91), wobei zur Gewährleistung der Koordination eine teilweise Missachtung der kantonalen Verfahrensordnung in Kauf zu nehmen ist (Kölz/Häner/Bertschi, a. a. O., Rz. 121; anders noch VGr, 7. April 2005, VB.2004.00558, E. 2.4.3). Der Bezirksrat Bülach ist anzuweisen, Disp.-Ziff. 1–3 der erstinstanzlichen Beschlüsse aufzuheben und das Rekursverfahren unter Verlegung der

Rekursverfahrenskosten zu erledigen.

E. 6.2

Im Hinblick auf die Verteilung der Verfahrenskosten ist zu beachten, dass die beschwerdeführenden Parteien insoweit obsiegt haben, als der vorinstanzliche Entscheid weitgehend aufgehoben wurde. Die Beschwerdegegnerschaft I.5–23, die in erster Linie die Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids beantragt hatte, ist mit ihren Begehren mehrheitlich unterlegen – insbesondere auch mit dem Antrag, die Eigentalstrasse sei ohne Verzug zu sanieren. Allerdings drangen die beschwerdeführenden Naturschutzverbände mit ihrem Hauptantrag, die Sanierung sei auf dem fraglichen Strassenabschnitt zu verbieten, (einstweilen) nicht durch, und die beschwerdeführenden Gemeinden konnten sich mit ihrem Anliegen, keine Amphibientunnel erstellen zu müssen, ebenfalls (einstweilen) nicht durchsetzen. Die Beschwerdeführenden sind unter diesen Umständen als insgesamt etwa zur Hälfte unterliegend zu erachten. Die Verfahrenserledigung infolge teilweisen Rückzugs (vgl. Sachverhalt III.G) betrifft einen derart kleinen und von Beginn an unumstrittenen Teil des Beschwerdeverfahrens, dass es nicht angebracht erscheint, die beschwerdeführenden Gemeinden deshalb mit höheren Kosten zu belasten. Dass es sich beim NBN um einen ideellen Verein handelt, rechtfertigt keine Reduktion von dessen Verfahrenskosten, zumal die auferlegten Kosten nicht derart hoch sind, dass sie für den NBN ein prohibitives finanzielles Prozessrisiko darstellten (vgl. BGr, 22. Dezember 2008, 1C_381/2008, E. 2.2). Die W AG und die X AG sind als teilweise unterliegende Parteien kostenpflichtig, auch wenn sie im Beschwerdeverfahren keine eigenen Anträge und Stellungnahmen eingereicht haben (vgl. BGE 128 II 90 E. 2b). Für die Kostenverteilung ist im vorliegenden Fall ferner auch das Verursacherprinzip zu beachten: Die Vorinstanz hat im Rahmen des angefochtenen Entscheids nicht nur trotz fehlender Zuständigkeit Naturschutzmassnahmen angeordnet (vgl. E. 4.3), sondern auch – durch die zeitliche Aufteilung von Sanierungs- und Schutzmassnahmen – gegen das Koordinationsgebot verstossen (vgl. E. 5.7) sowie – durch Fällung eines den Endentscheid präjudizierenden Zwischenentscheids vor Abschluss des Schriftenwechsels – das rechtliche Gehör der Parteien verletzt. Angesichts der dargelegten Summierung von Verfahrensmängeln drängt es sich auf, der Vorinstanz einen Teil der Beschwerdeverfahrenskosten aufzuerlegen.

E. 6.3

Insgesamt rechtfertigt es sich nach dem Gesagten, die Verfahrenskosten je zu einem Drittel den Beschwerdeführenden, der Beschwerdegegnerschaft I.5–23 und der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Den Beschwerdeführerinnen I.1 und I.2 ist somit je 1/12 der Kosten aufzuerlegen, je unter solidarischer Haftung für 1/6 der Verfahrenskosten (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 14 VRG). Den Beschwerdeführenden II.1–4 ist je 1/24 der Kosten aufzuerlegen, je unter solidarischer Haftung für 1/6 der Kosten. Den Beschwerdegegnern I.5, I.6, I.19, I.20 und I.21 ist je 1/57 der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Den Beschwerdegegnern I.7–18 ist je 1/57 der Verfahrenskosten aufzuerlegen, je unter solidarischer Haftung für 12/57 der Verfahrenskosten. Den Beschwerdegegnern I.22 und I.23 ist je 1/57 der Verfahrenskosten aufzuerlegen, je unter solidarischer Haftung für 2/57 der Kosten.

E. 6.4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Parteikosten wettzuschlagen, sodass keine Parteientschädigungen zuzusprechen sind (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7

Beim vorliegenden Entscheid handelt es sich um einen Rückweisungs- bzw. Zwischenentscheid, der das Verfahren nicht abschliesst. Die Anfechtbarkeit des vorliegenden Urteils richtet sich nach Art. 91–93 BGG.

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