

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00800 vom 10. September 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-09-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00800

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00800 du 10 septembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00800 del 10 settembre 2020

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Strassenprojekt; Vermeidung Schleichverkehr. Wurde mit dem Rekursentscheid ein kommunaler Nutzungsplan aufgehoben, hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob dadurch in rechtsverletzender Weise die kommunale Planungsautonomie missachtet wurde. Dabei darf sich das Verwaltungsgericht insofern eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, als es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht. In der Strassenplanung hat die Planungsbehörde eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und einen Ermessensentscheid zu fällen, der im gerichtlichen Verfahren daher nur mit Zurückhaltung überprüft wird. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen und nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (E. 4.3). Der Beschwerdeführerin 1 kommt im Rahmen des strittigen Strassenprojekts Autonomie zu (E. 5.1). Von Anfang an und auf Weisung höherer Stellen musste eine restriktive Unterbrechung der Strasse geplant werden, und es fanden dazu umfangreiche Abklärungen statt (E. 5.2 ff.). Es ist nicht zu erkennen, weshalb den Kunden der Geschäfte in den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft ein Zeitverlust von wenigen Minuten bei der Anfahrt nicht zumutbar wäre (E. 5.6). Es liegt weder eine Grundrechtsverletzung noch eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit vor (E. 6). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00800 VB.2018.00801 Urteil der 3. Kammer vom 10. September 2020
Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Bürgin. In Sachen

1. Gemeinde Rümlang, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA B,
2. Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Strassen ASTRA, Abteilung Strasseninfrastruktur Ost, Beschwerdeführerinnen, gegen 1. C, 2. Erbegemeinschaft D, nämlich: 2.1. E, 2.2. F, 2.3. G, alle vertreten durch RA H, Beschwerdegegnerschaft, und Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. A. Die Inertstoff-Deponie Chalberhau als auch das Industriegebiet Eich auf dem Gebiet der Gemeinden Rümlang und Opfikon liegen mit etwas Abstand parallel zur Autobahn A1 im Raum der Ausfahrt Seebach und werden voneinander getrennt durch die Birchstrasse, die als Autobahnzu- und -abfahrt ausgestaltet wurde. Mitten durch das Gebiet Eich verläuft die Industriestrasse; die Gemeindegrenze zwischen Opfikon und Rümlang liegt bei der Liegenschaft Industriestrasse 40. Nach der Liegenschaft Industriestrasse 46 zweigt die Eichstrasse ab,

welche weiteres Gewerbe zwischen Industriestrasse und Bahnanlagen erschliesst. Die Industriestrasse ging vor der Erschliessung der Deponie Chalberhau in die Tempelhofstrasse über, wo diese unter der Birchstrasse hindurchführt. B. Der kantonale Richtplan verlangte für die Erschliessung der Deponie Chalberhau die Anbindung der Industriestrasse an die Birchstrasse. Die Deponie Chalberhau wird erschlossen über die Tempelhofstrasse. Im Rahmen des Erschliessungsprojekts wurde die Tempelhofstrasse Richtung Industriegebiet Eich nach der Unterquerung der Birchstrasse in einem Bogen von etwa 180° in die Industriestrasse geführt. Die Industriestrasse mündet nun neu in die Birchstrasse über einen lichtsignalgesteuerten dreiarmligen Knoten, welcher die Ausfahrt in die Birchstrasse (auch von der Tempelhofstrasse her) in beide Richtungen (Richtung A1 und Richtung Opfikon) erlaubt; auf der Birchstrasse wurde von der A1 her und in Gegenrichtung je eine Abzweigespur für die Industriestrasse eingerichtet. Die Industriestrasse bildet damit neu eine direkte Verbindung zwischen der – am Beginn des Industriegebiets Eich in Opfikon parallel zur Birchstrasse verlaufenden – als Hauptverkehrsstrasse ausgestalteten Schaffhauserstrasse im Osten und der ebenfalls als Hauptverkehrsstrasse ausgestalteten Birchstrasse im Westen. Dazwischen liegen das Wohngebiet Frohdörfli (Opfikon) und das Industriegebiet Eich (Opfikon und Rümlang). C. Damit die neu entstandene Verbindung zwischen der Schaffhauserstrasse und der Birchstrasse über die Industriestrasse nicht als Schleichweg missbraucht würde – von der Schaffhauserstrasse führte der nicht abgekürzte Weg über die Glattal- zur Birchstrasse; ab der Birchstrasse führte der Weg über die Rohrstrasse zur Schaffhauserstrasse –, verlangten die Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr; AFV) sowie das Bundesamt für Strassen (ASTRA) eine Unterbrechung der Industriestrasse, was zwingender Bestandteil des Konzepts zur Erschliessung der Deponie Chalberhau und der Teilrevision des kommunalen Verkehrsplans bzw. Inhalt des geänderten Richtplantextes war. D. Die Unterbrechung der Industriestrasse als Bestandteil des Knotenprojekts Birch-/Industriestrasse sah der Bericht der T AG vom 20. August 2014 auf der Gemeindegrenze bei der Liegenschaft Industriestrasse 40 vor. Am 12. Mai 2016 fand eine Informationsveranstaltung "zu aktuellen Planungen im Gebiet Eich in Rümlang und Opfikon" im Sinn von § 13 des kantonalen Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) statt, wonach die Projekte [für eine Gemeindestrasse] der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten sind. Eine weitere Veranstaltung im Sinn von § 13 StrG fand am 4. Oktober 2017 statt, wo es um die Art und Weise der Unterbrechung der Industriestrasse ging. Im Amtsblatt vom 12. Januar 2018 wurde das Projekt zur Unterbrechung der Industriestrasse Höhe Liegenschaft Nr. 40 mittels elektronisch gesteuerter Schranke im Sinn der öffentlichen Planaufgabe nach § 16 StrG publiziert und die Möglichkeit der Einsprache (§ 17 Abs. 2 StrG) eröffnet. Mit Beschluss vom 20. März 2018 (im Amtsblatt vom 13. April 2018 publiziert) setzte der Gemeinderat Rümlang das von der U AG vom 12. März 2018 ausgearbeitete und vom AFV sowie vom ASTRA genehmigte Projekt zur Unterbrechung bzw. Sperrung der Industriestrasse fest; erfolgte Einsprachen wurden nicht berücksichtigt. II. Gegen den Beschluss des Gemeinderats Rümlang vom 20. März 2018 erhoben C, Eigentümerin einer Liegenschaft an der Industriestrasse, sowie die Erbgemeinschaft D, bestehend aus E, F und G, ebenfalls Eigentümer einer Liegenschaft an der Industriestrasse, mit Eingabe vom 9. Mai 2018 Rekurs an das Baurekursgericht und verlangten die ersatzlose Aufhebung des angefochtenen Beschlusses sowie von dessen Genehmigung. Eventualiter seien (2.) der angefochtene Festsetzungsbeschluss und die kantonale Genehmigung

aufzuheben und zur erneuten Prüfung einer anderen geeigneten verkehrlichen Massnahme (bspw. Fahrverbot mit Zubringerdienst) an die Gemeinde Rümlang zurückzuweisen. Subeventualiter sei (3.) das Strassenbauprojekt dahingehend anzupassen, dass die Schrankenanlage in Richtung Knotenbereich Birchstrasse versetzt werde, mindestens aber so, dass ihre Grundstücke an der Industriestrasse von der Schaffhauserstrasse her für den motorisierten Verkehr erschlossen blieben. Subsubeventualiter seien (4.) die folgenden Verbesserungen im Sinn von flankierenden Massnahmen vorzunehmen: (a) Es sei die dauerhafte Zufahrtsberechtigung gemäss Ziff. 3 des Benutzungsreglements auf die Gewerbetreibenden und ihre Kunden sowie Lieferanten auszuweiten; und (b) es seien direkt neben der Schrankenanlage geeignete Abstellflächen (Parkplätze) für Lieferanten, Kunden etc. der Liegenschaften Industriestrasse vorzusehen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zulasten der Rekursgegnerinnen (Politische Gemeinde Rümlang und Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich). In prozessualer Hinsicht verlangten die Rekurrenten die Durchführung eines Augenscheins sowie eine Expertise zu dem infolge der neuen Erschliessung an die Birchstrasse (Autobahnzubringer) zu erwartenden Mehr- bzw. Schleichverkehr. Die Gemeinde Rümlang verlangte die Abweisung des Rekurses unter Hinweis darauf, dass das Deponieprojekt nur unter der Bedingung einer Unterbrechung der Industriestrasse bewilligt worden sei, was das AFV in seiner Vernehmlassung bestätigte. In den weiteren Rechtsschriften hielten die Parteien an ihren Standpunkten fest. Am 24. August 2018 führte das Baurekursgericht einen Referentenaugenschein durch. Im Anschluss daran schlug der Referent einen Testbetrieb für ein Jahr mittels eines Fahrverbots unter Ausnahme des Zubringerverkehrs auf der Industriestrasse vor. Während die Rekurrierenden damit einverstanden waren, schlug die Gemeinde Rümlang als Gegenvorschlag ein Jahr Testbetrieb mit der nach Projekt vorgesehenen Schranke vor, dem auch das AFV zustimmen konnte. Mit Entscheid vom 8. November 2018 hiess das Baurekursgericht den Rekurs gut und hob den Beschluss des Gemeinderates Rümlang vom 20. März 2018 ersatzlos auf. Die Kosten des Verfahrens auferlegte es dem Gemeinderat Rümlang und verpflichtete diesen zu einer Umtriebsentschädigung an die Rekurrentinnen von Fr. 2'000.-. III. A. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts vom 8. November 2018 erhob die Politische Gemeinde Rümlang mit Eingabe vom 10. Dezember 2018 Beschwerde am Verwaltungsgericht (Verfahren VB.2018.00800) und verlangte, (1.) der angefochtene Entscheid der Vorinstanz (Geschäft R4.2018.00074) vom 8. November 2018 sei aufzuheben und der Gemeinderatsbeschluss (GRB 87) der Beschwerdeführerin vom 20. März 2018 betreffend Festsetzung Strassenprojekt Unterbrechung Industriestrasse damit zu bestätigen. (2.) Eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz im Geschäft R4.2018.00074 vom 8. November 2018 aufzuheben und die Angelegenheit zur ergänzenden Feststellung des Sachverhalts und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. (3.) Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der hierfür solidarisch haftenden Beschwerdegegnerinnen. Das Baurekursgericht beantragte am 21. Februar 2019 die Abweisung der Beschwerde ohne Bemerkungen. In der Beschwerdeantwort vom 18. März 2019 verlangte die Beschwerdegegnerschaft (C und die Erben von D) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Eventualiter sei das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Entscheidung über die weiteren in der Rekursschrift gestellten Eventual- und Subeventualbegehren; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zulasten der Beschwerdeführerin. In der Replik vom 25. April 2019 hielt die Gemeinde Rümlang an ihren gestellten Anträgen fest und verlangte zusätzlich, es sei ein

Zwischenentscheid über die Frage zu fällen, ob auf die Beschwerde des ASTRA (im Verfahren VB.2018.00801; dazu sogleich B.) eingetreten werden könne und bejahendenfalls jenes Verfahren mit dem vorliegenden zu vereinigen. B. Am 10. Dezember 2018 hatte auch die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das ASTRA, gegen den Entscheid des Baurekursgerichts vom 8. November 2018 Beschwerde am Verwaltungsgericht erhoben und beantragt, (1.) der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Weiter sei (2.) dem ASTRA Parteistellung im Verfahren einzuräumen, (3.) Akteneinsicht zu gewähren und (4.) eventualiter sei dem ASTRA im Rahmen des rechtlichen Gehörs Gelegenheit zur Ergänzung des Sachverhalts zu gewähren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Das Baurekursgericht verzichtete am 21. Februar 2019 auf Vernehmlassung. In der Beschwerdeantwort vom 18. März 2019 verlangte die Beschwerdegegnerschaft die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. (2.) Eventualiter sei das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Entscheidung über die weiteren in der Rekurschrift gestellten Eventual- und Subeventualbegehren, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zulasten der Beschwerdeführerin. In der Vernehmlassung vom 25. April 2019 verlangte die Gemeinde Rümlang als Mitbeteiligte die Vereinigung der Verfahren und die Zulassung des ASTRA als Prozesspartei. Das ASTRA hielt in der Replik vom 3. Mai 2019 an seinen Anträgen und Standpunkten fest. C. Mit selbständig eröffnetem Zwischenentscheid (Beschluss) vom 5. Juni 2019 stellte das Gericht fest, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das ASTRA, und dieses zur Beschwerde legitimiert seien. Das Verfahren VB.2018.00801 wurde mit dem Verfahren VB.2018.00800 vereinigt und dessen Akten wurden zu den Akten des Verfahrens VB.2018.00800 genommen. Die Eidgenossenschaft als nunmehr Beschwerdeführerin 2 erhielt Gelegenheit, sich zu den bisherigen Eingaben im Verfahren VB.2018.00800 zu äussern. Ausserdem wurde der Schriftenwechsel, der in beiden Verfahren bis zur Replik fortgeführt worden war, gemeinsam weitergeführt. Mit Eingabe vom 2. Juli 2019 nahm das ASTRA zu den bisherigen Eingaben Stellung und hielt an seinen Anträgen und Vorbringen fest. D. Mit Eingaben vom 23. August 2018 hielt die Beschwerdegegnerschaft an ihrem Standpunkt fest, ebenso das ASTRA in der Vernehmlassung vom 4. September 2019. Die weiteren Rechtsschriften der Beschwerdegegnerschaft vom 6. September 2019 und des ASTRA vom 23. September 2019 brachten keine Annäherung der Standpunkte. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Vorliegend ist ein kommunales Strassenprojekt angefochten. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 1.2 Die Beschwerdeführerin 2 (Schweizerische Eidgenossenschaft) und das sie vertretende ASTRA sind gemäss Zwischenentscheid vom 5. Juni 2019 zur Beschwerde legitimiert (vorn III.C.). Dieser Entscheid wurde nicht angefochten. 1.3 Die Beschwerdeführerin 1 beruft sich für ihre Legitimation auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG, wonach Gemeinden unter anderem zur Beschwerde legitimiert sind, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder die Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Die Beschwerdeführerin 1 sieht sich mit der Aufhebung des Strassenprojekts durch die Vorinstanz in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben tangiert und in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt. 1.4 Die Beschwerdeführerin 1 beruft sich ausdrücklich auch auf eine Verletzung ihrer

Gemeindeautonomie, indem sie durch den Entscheid des Baurekursgerichts in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt, insbesondere im Planungs- und Baurecht bzw. im Bereich des Baus und Unterhalts kommunaler Strassen, berührt werde (dazu Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 118; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1917, 1931). Die Gemeindeautonomie wird von Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) und Art. 85 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) nach Massgabe des kantonalen Rechts garantiert. Die Projektierung und Festsetzung strassenbaulicher Projekte für Gemeindestrassen obliegt der Gemeinde bzw. deren Organen (§ 12 Abs. 2 und § 15 Abs. 2 StrG). Damit ist die Beschwerdeführerin 1 vorliegend in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt. Ob die beanspruchte Autonomie überhaupt besteht und bejahendenfalls auch tatsächlich verletzt wurde, ist im Folgenden in der Sache zu klären (VGr, 12. Mai 2016, VB.2016.00052/55, E. 2; 29. Januar 2013, VB.2012.00695, E. 1.4 mit Hinweisen; Bertschi, § 21 N. 118).

2. Vorweg ist die Frage nach dem Streitgegenstand zu beantworten. Gegenstand des Rekursverfahrens kann einerseits nur sein, was auch Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Andererseits bestimmt sich der Streitgegenstand nach der im Rekursantrag verlangten Rechtsfolge. Der Antrag muss klar, eindeutig und unbedingt sein und ist massgebend zur Bestimmung des Streitgegenstands. Die Begründung bildet zwar nicht Bestandteil des Streitgegenstands, ist jedoch allenfalls als Hilfsmittel zur Konkretisierung der Begehren heranzuziehen (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, N. 45 ff.).

2.1 Im Hauptantrag hatte die (heutige) Beschwerdegegnerschaft im Rekurs die ersatzlose Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderates Rümlang vom 20. März 2018 verlangt, mit welchem das Projekt Unterbrechung Industriestrasse festgesetzt worden war. Wie sich aus der Begründung ergibt, die zur Konkretisierung eines Antrags beigezogen werden darf (vorn 2.), fusste dieser Antrag einerseits darauf, dass die Sperrung der Industriestrasse einer – hier angeblich fehlenden – Grundlage im kommunalen Richtplan bedurft hätte, da mit der Sperrung eine massive Änderung für deren Benutzer entstanden sei; das Projekt sei mangels hinreichender planungsrechtlicher Grundlage aufzuheben. Diesen Standpunkt nimmt auch die Beschwerdeführerin 2 ein (hinten E. 4.2). Andererseits verlangten sie die Aufhebung des streitgegenständlichen Strassenprojekts, weil die Beschwerdeführerin 1 die Minimierung des Schleichverkehrs mit einem völlig unverhältnismässigen Mittel (komplette Sperrung und Abschottung zur bestehenden Erschliessung) angegangen habe. Eine funktionsgerechte Erschliessung sei so nicht mehr möglich, was § 14 StrG und den Grundsatz verletze, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein müsse (Art. 5 Abs. 2 BV).

2.2 Die Vorinstanz hiess den Rekurs im angefochtenen Entscheid vom 8. November 2018 gut und hob den Beschluss des Gemeinderats Rümlang vom 20. März 2018 ersatzlos auf. Vorab erwog sie zum Vorwurf der Verletzung der planungsrechtlichen Stufenfolge, der Charakter einer rechtsverbindlichen Anordnung hinsichtlich der projektierten Unterbrechung bzw. Sperrung der Industriestrasse komme einzig dem vorliegend angefochtenen Gemeinderatsbeschluss vom 20. März 2018 zu, nicht aber dem Schreiben der Volkswirtschaftsdirektion vom 6. April 2018 mit Verweis auf die Verfügung Nr. 5050 vom 5. April 2017. Indessen sei mit Bezug auf die Erschliessung der Deponie Chalberhau und die Modifikation der Erschliessungssituation des Industriegebiets Eich eine Teilrevision des Verkehrsplans durchgeführt worden. Die Sperrung der Industriestrasse sei

damit, wie auch im erläuternden Bericht zur Teilrevision des Verkehrsplans festgehalten, implizit Teil der übergeordneten Planung geworden. Das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung im Richtplangentext des kommunalen Verkehrsplans allein vermöchte die Rechtsfehlerhaftigkeit des angefochtenen Entscheids somit nicht zu begründen. Damit verneinte die Vorinstanz eine (ersatzlose) Aufhebung des Strassenprojekts, soweit diese mit einer Verletzung der planungsrechtlichen Stufenfolge begründet worden war (dazu hinten E. 4.2). 2.3 Hingegen bejahte die Vorinstanz einen Eingriff und eine Betroffenheit der Beschwerdegegnerschaft in verfassungsmässig geschützten Rechten, weshalb sie den Beschluss des Gemeinderats Rümli vom 20. März 2018 ersatzlos aufhob, was nachfolgend zu prüfen bleibt (hinten E. 5 und 6). Die Beschwerdeführerin 2 führte dazu aus, mit dem vorinstanzlichen Entscheid fielen nunmehr jegliche Verkehrsunterbrechungsmassnahmen weg; ferner sei auch keine Rückweisung an die Beschwerdeführerin 1 erfolgt, damit sie eine mildere Massnahme anordne. Soweit die Beschwerdeführerin 2 damit sinngemäss andeuten will, dass die Vorinstanz über die Anträge im Rekursverfahren hinausgegangen sei, ist ihr nicht zu folgen. Aus dem angefochtenen Entscheid geht hervor, dass die Vorinstanz ein Fahrverbot mit Zubringerdienst als genügend erachtete. Bei dieser Massnahme handelt es sich um eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG) und nicht um eine "mildere" strassenbauliche Massnahme. Funktionelle Verkehrsanordnungen sind nicht nach §§ 12 ff. StrG im strassenbaulichen Projektierungsverfahren durch die Gemeinde, sondern nach § 4 Abs. 2 der Kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV) vom 21. November 2001 durch die Kantonspolizei im Auftrag der ansprechenden Gemeinde zu erlassen. Wenn die Vorinstanz demnach den angefochtenen Entscheid aufhob, weil aus ihrer Sicht nicht eine strassenbauliche Massnahme, sondern eine funktionelle Verkehrsanordnung angezeigt sei, erscheint dies aus ihrer Sicht nur konsequent. Sie verhinderte damit aber weder die Anordnung einer milderen (funktionellen) Massnahme noch hatte sie im vorliegenden Zusammenhang, wo es gerade um die Aufrechterhaltung einer baulichen Massnahme geht, eine Rückweisung an die Beschwerdeführerin 1 anzuordnen. Damit bewegte sie sich jedenfalls nicht ausserhalb des Streitgegenstands.

E. 3.1

Die Vorinstanz hiess den Rekurs der heutigen Beschwerdegegnerschaft gut. Die vorgesehene Schranke auf Höhe Industriestrasse 40 verunmögliche die Zufahrt zu den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft von der Seite der Schaffhauserstrasse und damit vom Zentrum Opfikon her, während die Zufahrt von der Seite der Birchstrasse weiterhin gewährleistet sei. Die Eigentumsgarantie könne auch beim Entzug faktischer Vorteile angerufen werden. Zwar sei vorliegend nicht grundsätzlich von einem Eingriff in verfassungsmässig geschützte Eigentumsrechte auszugehen, sei doch eine Zufahrt zu den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft nach wie vor möglich. Dass diese Zufahrt die Inkaufnahme eines gewissen Umwegs erfordere, sei nicht relevant. Ein Anspruch auf eine in jeder Hinsicht optimale Strassenverbindung bestehe unter dem Titel von Art. 26 Abs. 1 BV nicht. Jedoch sei eine gewisse Betroffenheit, gerade im Hinblick auf die das X-Handelsgewerbe betreibende Mieterschaft, die Nähe zum V-Center und die Erreichbarkeit durch Passanten und Automobilisten zu bejahen. Angesichts der auf Dauer vorgesehenen Sperre der Industriestrasse sei die Betroffenheit der Beschwerdegegnerinnen in verfassungsmässigen Rechten zu bejahen. An einer wirksamen Durchfahrtsbeschränkung auf der Industriestrasse bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse, denn deren Nutzung

als kurze Verbindung zur und von der Autobahn liege auf der Hand. Das öffentliche Interesse bestehe einerseits in der Umsetzung des gesamtheitlichen sinnvollen Verkehrskonzepts zur Erschliessung der Deponie Chalberhau und des Industriegebiets Eich, andererseits im Schutz des Wohnquartiers Frohdörfli vor den negativen Auswirkungen des Schleichverkehrs. Die Eignung der geplanten Schrankenanlage zur Erfüllung dieses Zwecks stehe ausser Frage. Allerdings sei entsprechend dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz das jeweils mildeste von mehreren möglichen Mitteln anzuordnen, das den geforderten Zweck noch erfülle. Beidseits des Standorts der geplanten Schrankenanlage finde sich eine Struktur lokalen Gewerbes, spezialisiert auf den Verkauf von X, die mit der Schranke zerschnitten würde. Es sei von einigem Gewicht, dass Kunden gar ausbleiben könnten aufgrund des Wegfalls der Verbindung. Die Beschwerdeführerin 1 habe nicht überzeugend dartun können, dass die Anordnung eines Fahrverbots unter Ausnahme des Zubringerverkehrs von vornherein den vorgesehenen Zweck nicht erfüllen könnte. Damit erweise sich das vorgesehene Projekt, eine "doch eher unübliche" Schrankenanlage, einstweilen nicht als verhältnismässig.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, die Unterbrechung der Industriestrasse sei eine Auflage des ASTRA im Rahmen der Erschliessung der Deponie Chalberhau und des Industriegebiets Eich gewesen. Das ASTRA und der Kanton Zürich (AFV) hätten den Ausbau der Industriestrasse von dieser Massnahme abhängig gemacht. Die Beschwerdeführerin 1 habe dies mit Beschluss vom 20. März 2018 umgesetzt. Das von der Vorinstanz bevorzugte Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs stelle einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar, wobei nicht leichtfertig und ohne eingehende Sachverhaltsabklärungen in die Ermessensausübung eingegriffen werden dürfe. Der geplanten Schrankenanlage seien umfangreiche Abklärungen vorausgegangen. Die Anbindung einer Gemeindestrasse (Industriestrasse) an einen Autobahnzubringer stelle eine Ausnahme dar, die nur mit einer permanenten Verkehrsunterbrechung im Perimeter vom ASTRA bewilligt worden sei. Ein Fahrverbot mit Ausnahme des Zubringerverkehrs sei untauglich; es bedürfe einer Sperre auf der Industriestrasse.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin 2 macht in ihrer Beschwerde vom 10. Dezember 2018 geltend, der Knoten Birchstrasse/Industriestrasse sei nur zur Aufnahme des Deponieverkehrs geplant und genehmigt worden und nur unter der Voraussetzung, dass eine permanente Unterbrechung auf der Industriestrasse durchgesetzt werde. Ohne diese ergebe sich ein erheblicher Mehrverkehr auf der Industriestrasse. Mit dem vorinstanzlichen Entscheid falle die Verkehrsunterbrechung ganz weg, da diese aufgehoben worden sei; die Beschwerdeführerin 1 sei auch nicht angewiesen worden, eine andere oder mildere Verkehrsunterbrechungsmassnahme anzuordnen. Der Hinweis auf eine "üblicherweise" genügende verkehrliche Massnahme (wie ein Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs) ersetze die Einzelfallbeurteilung unter Einbezug der konkreten Umstände nicht. Die geplante Schranke sei unter Einbezug diverser Stellen, Fachspezialisten und kompetenter Fachbehörden festgesetzt worden. Anhand dieser Beurteilung bestehe im Knoten Birch-/Industriestrasse keine Kapazität für den motorisierten Individualverkehr, was die Unterbrechung der Industriestrasse bedinge.

E. 3.4

Dem hält die Beschwerdegegnerschaft entgegen, die Massnahmen zur Vermeidung von Schleichverkehr seien im Grundsatz nicht bestritten, doch habe die Beschwerdeführerin 1 keine milderen Mittel geprüft und sich mit einem Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerdienstes nicht auseinandergesetzt. Mit der Vermeidung von Schleichverkehr könne der bestehende Verkehr der Gewerbetreibenden nicht gemeint sein, sondern nur zusätzlicher Verkehr. Weder das ASTRA noch der Kanton hätten je eine "restriktive" Unterbrechung der Industriestrasse gefordert noch bauliche Massnahmen zur Vermeidung des Schleichverkehrs verlangt; vielmehr hätte dieser gemäss dem Schreiben des ASTRA vom 2. Dezember 2016 nur "minimiert" werden müssen. Der Kanton Zürich habe einem versuchsweisen Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs ohne Vorbehalt zugestimmt. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liege sodann nicht vor. Die Beschwerdeführerin 1 habe sich vielmehr von unsachlichen Erwägungen leiten lassen und ihr Ermessen nicht korrekt und verhältnismässig ausgeübt. Sie habe nicht aufgezeigt, welche milderen Massnahmen geprüft worden seien und weshalb ein Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs untauglich sei. Die Beschwerdeführerin 2 habe sich in den bisherigen Vernehmlassungen nie mit der Verhältnismässigkeit und dem empfohlenen Fahrverbot auseinandergesetzt; die Beschwerde sei unzureichend begründet. In der verkehrstechnischen Untersuchung [der T AG] vom 11. Februar 2015 habe keine Interessenabwägung stattgefunden, und in derjenigen vom 20. August 2014 sei ein Fahrverbot empfohlen worden. Die Wirksamkeit eines Fahrverbots werde nicht substantiiert bestritten. Fraglich sei nur, auf welche Weise dem Mehrverkehr verhältnismässig zu begegnen sei.

E. 4.1

Nach § 14 StrG sind Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren; die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind angemessen zu berücksichtigen.

E. 4.2

Beim vorliegenden Strassenprojekt im Sinn von §§ 12 ff. StrG handelt es sich um einen Sondernutzungsplan. Als solcher hat das Projekt grundsätzlich der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Der Sondernutzungsplan weist einen derart hohen Konkretisierungsgrad auf, dass er materiell einem Bauprojekt entspricht; nach § 309 Abs. 2 PBG gilt die Baubewilligung als mit der Projektfestsetzung erteilt (VGr, 22. März 2018, VB.2016.00349, E. 4.1 mit Hinweisen). Wie die Vorinstanz zu Recht festhielt, wurde die Sperrung der Industriestrasse Teil der übergeordneten (Richt-)Planung, selbst wenn sie im kommunalen Verkehrsplan nicht explizit erwähnt wird (vorn E. 2.2). Es kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz hierzu verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Soweit die Beschwerdeführerin 2 die Rückweisung der Sache wegen einer Verletzung der planungsrechtlichen Stufenfolge verlangte, ist ihr Antrag daher abzuweisen.

E. 4.3

Die Vorinstanz hielt vorab zu ihrer Kognition fest, dass sie nach einem neueren Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 10. Juli 2014 (VB.2013.00320/321) als zur

Angemessenheitskontrolle befugtes Gericht in Fällen, wo Gemeinden bei der Anwendung offen formulierter kantonaler Bestimmungen über einen gewissen Spielraum (Autonomie) verfügten, nicht erst eingreifen dürfe, wenn sich ein Planungsentscheid als geradezu sachlich nicht mehr vertretbar oder gar rechtsverletzend erweise. Vielmehr könne auch ein vertretbarer Entscheid aufgehoben werden, wenn die Aufhebung zugunsten einer besser vertretbaren Lösung erfolge, wobei die Planungsautonomie und technisches Ermessen einer Gemeinde im Verhältnis zum Anspruch auf Rechtsschutz der Beteiligten zu berücksichtigen seien. Diese Praxisänderung wurde vom Bundesgericht allerdings relativiert. In Zusammenhang mit § 238 Abs. 1 PBG, wonach (zusammengefasst) Bauten, Anlagen und Umschwung im Ganzen und in ihren Teilen eine befriedigende Gesamtwirkung erreichen müssen, hielt das Bundesgericht der erwähnten Praxisänderung entgegen, das Baurekursgericht dürfe nicht bereits von der kommunalen Anwendung von § 238 PBG abweichen, wenn es unter Beachtung der Argumente der Baubehörde seine abweichende gestalterische Einschätzung begründe. Vielmehr dürfe es den Einordnungsentscheid der kommunalen Baubehörde nur aufheben, wenn diese bei der Anwendung von § 238 PBG ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten habe. Das sei nicht nur der Fall, wenn der Einordnungsentscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich sei, sondern auch dann, wenn die kommunale Baubehörde sich von unsachlichen, dem Zweck von § 238 PBG fremden Erwägungen habe leiten lassen oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt habe (BGr, 5. September 2018, 1C_358/2017, E. 3.6; BGE 138 I 305 E. 1.4.3). Überschreitet die Rekursinstanz ihre dergestalt eingeschränkte Kognition, liegt eine Rechtsverletzung vor (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 67; § 50 N. 37). Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüber- oder -unterschreitung (lit. a) sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts (lit. b) beschränkt. Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG verlangt von den Kantonen, dass sie gegen derartige Akte mindestens ein innerkantonales Rechtsmittel mit voller Überprüfung gewährleisten; eine solche Überprüfung erfolgte bereits durch die Vorinstanz. Wurde mit dem Rekursentscheid ein kommunaler Nutzungsplan aufgehoben, hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob dadurch in rechtsverletzender Weise die kommunale Planungsautonomie missachtet wurde. Dabei darf sich das Verwaltungsgericht insofern eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, als es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht (Donatsch, § 20 N. 80 ff., § 50 N. 38) und soweit der Vorinstanz bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. In der Strassenplanung hat die Planungsbehörde eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und einen Ermessensentscheid zu fällen, der im gerichtlichen Verfahren daher nur mit Zurückhaltung überprüft wird (VGr, 5. Juli 2018, VB.2017.00592, E. 2). Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen und nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (BGr, 21. September 2016, 1C_556/2013, E. 5.2; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz. 71 ff., 77, 81).

E. 5

Die Beschwerdeführerin 1 beruft sich auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie (vorn E. 1.4, 3.2). Beide Beschwerdeführerinnen berufen sich sodann darauf, dass der

angefochtene Entscheid auf einem ungenügend festgestellten Sachverhalt basiere und die Unterbrechung der Industriestrasse von Bund (ASTRA) und Kanton (AFV) vorgegeben worden sei.

E. 5.1

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Das ist beim vorliegenden Strassenprojekt der Fall. Nach § 6 Abs. 1 StrG sind die Staatsstrassen vom Staat und die Gemeindestrassen von den politischen Gemeinden zu erstellen oder auszubauen. Nach § 10 Abs. 1 StrG beschliessen die nach der Gemeindeordnung zuständigen Organe über den Bau von Gemeindestrassen. Diese werden von dem nach der Gemeindeordnung zuständigen Organ projektiert; dieses hört die Baudirektion und die Gemeindevorstände von Nachbargemeinden rechtzeitig an, wenn deren Interessen berührt werden (§ 12 Abs. 2 StrG). Der Beschwerdeführerin 1 kommt somit im Rahmen des strittigen Strassenprojekts Autonomie zu (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1910, 1931). Ob diese durch den vorinstanzlichen Entscheid verletzt wurde, ergibt sich daraus, ob eine Verletzung des Willkürverbots, des Gehörsanspruchs oder anderer Verfassungsgrundsätze (Rechtsgleichheit, Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit) dargetan wird, soweit diese Rügen mit der behaupteten Verletzung der Autonomie in unmittelbarem Zusammenhang stehen (BGE 131 I 91 E. 1; 129 I 290 E. 2.3; je mit Hinweisen; BGr, 11. März 2008, 1C_230/2007, E. 1.2).

E. 5.2

Im Bericht der T AG vom 20. August 2014 wurden flankierende Massnahmen für die Sperrung der Industriestrasse geprüft mit dem Ziel, dass die Industriestrasse nicht zum Autobahnzubringer werde. Schon damals wurde von einer Unterbrechung der Industriestrasse ausgegangen, entweder mittels einer restriktiven (bauliche Massnahme: Schranke, Poller) oder einer durchlässigen (z. B. Fahrverbotszone mit Ausnahmen) Sperre. Als geeigneter Standort für beide Arten von Sperrungen wurde die Gemeindegrenze festgelegt, weil damit der Grossteil des Industriegebietes Eich über den neuen Knoten an die Birchstrasse und das Wohnquartier Frohdörfli weiter an die Schaffhauserstrasse angeschlossen bleibe. Als Möglichkeiten der Unterbrechung der Industriestrasse wurden erwähnt die Sperre mittels einer Schranke, eine Fahrverbotszone mit Ausnahmebewilligung ab der Schaffhauserstrasse bis zur Gemeindegrenze, die jedoch kontrolliert werden müsste (Stichkontrollen oder permanente Kontrollen mittels Nummernschilderfassung), oder ein punktuell Fahrverbot auf einer verengten Strecke von ca. 10 m. Bereits an der Koordinationssitzung vom 18. Dezember 2013 war die Unterbrechung der Industrie- und Tempelhofstrasse als zwingender Bestandteil des Projekts Anschlussknoten Birchstrasse beschlossen worden, als restriktive Sperre damals in Form eines versenkbaren Absperrpollers. Der Bericht der T AG vom 11. Februar 2015 umfasste das Projekt Anbindung Birchstrasse und Erschliessung Gewerbegebiet Eich, listete die bisherigen aufwendigen Abklärungen auch mit Bezug auf die Unterbrechung der Industriestrasse auf und empfahl als daraus resultierende "Bestlösung" eine bauliche Unterbrechung der Industriestrasse mit einem versenkbaren Absperrpoller. In der Vorbeurteilung der Lösung für den Knoten Birch-/Industriestrasse vom 25. April 2016 stellte das kantonale Amt für Raumentwicklung die Genehmigung in Aussicht, wobei die Industriestrasse auf Höhe der Gemeindegrenze unterbrochen werde (Auflage des Amtes für Verkehr und des ASTRA).

Der Eintrag im kommunalen Richtplan lautete nunmehr "Erschliessung Eich und Deponie Chalberhau", wovon die Unterbrechung der Industriestrasse als Teil des Projekts mitumfasst wurde. Das ASTRA nahm im Schreiben vom 2. Dezember 2016 ebenfalls Stellung zum Vorprojekt Erschliessung Deponie Chalberhau und Industriestrasse und hielt in Ziffer 4 fest, um den Schleichverkehr auf der Tempelhofstrasse von Rümlang bis zur Birchstrasse als auch auf der Industriestrasse Richtung Opfikon zu "minimieren", seien die im Protokoll des Gemeinderats Rümlang vom 1. November 2016 erwähnten Massnahmen unumgänglich. Bei diesen Massnahmen handelte es sich um versenkbare Poller zur Unterbrechung der Industriestrasse zwischen Rümlang und Opfikon. Das AFV stellte mit Verfügung vom 5. April 2017 die Auflage, die Durchfahrt durch die Industriestrasse müsse wegen des neuen Anschlusses an die Birchstrasse an einem geeigneten Ort unterbunden werden. Im Technischen Bericht der U AG vom 12. März 2018 wurde nunmehr eine elektrische Schrankenanlage für die Unterbrechung der Industriestrasse vorgesehen sowie Absperrpfosten, damit die Anlage nicht umfahren werden könne. Die Anfahrt Ost (von der Schaffhauserstrasse her) sollte mit einem Sackgasse-Signal versehen werden ("keine Wendemöglichkeit für LKW"), die Anfahrt West (von der Birchstrasse her) mit einem Hinweisschild auf "Industriestrasse 02–09, Eichstrasse"). Daraus wird ersichtlich, dass von Anfang an und entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerschaft auf Weisung höherer Stellen mit einer restriktiven Unterbrechung der Industriestrasse geplant werden musste und dazu umfangreiche Abklärungen stattfanden. Die verschiedenen Einsprachen betrafen dagegen überwiegend den Standort der Schranke.

E. 5.3

Das ASTRA verlangte mit Bezug auf die Industriestrasse nicht bloss, dass künftiger Schleichverkehr "minimiert" werden müsse, wie die Beschwerdegegnerschaft vorbringt, sondern eine restriktive Strassenunterbrechung mittels (damals) Pollern auf der Gemeindegrenze gemäss dem Protokoll des Gemeinderats Rümlang vom 1. November 2016 (vorn E. 5.2). Entgegen ihren Vorbringen stimmte auch der Kanton Zürich nicht vorbehaltlos einem versuchsweisen Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs zu (vorn E. 3.4). Zwar erklärte die Vertreterin der Volkswirtschaftsdirektion anlässlich des Augenscheins vom 24. August 2018, dass für diese ein Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs zwar denkbar wäre, sich aber die dafür zuständige Kantonspolizei bereits dagegen ausgesprochen habe. Nötig sei in jedem Fall eine verkehrsberuhigende Massnahme und entscheidend sei, dass der Industriestrasse keine Durchfahrtsfunktion zukomme. Das AFV hatte zuvor in der Rekursduplik vom 31. Juli 2018 erklärt, dass die Unterbrechung der Industriestrasse restriktiv sein müsse und ein Fahrverbot als bloss durchlässige Sperrung nicht genüge. Den Vorschlag des Referenten im Rekursverfahren, einen Testbetrieb mit einem Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs für ein Jahr einzurichten, lehnten die Beschwerdeführerin 1 und das AFV klar ab; beide hätten sich aber mit einem Testbetrieb der Schrankenanlage für ein Jahr einverstanden erklären können. Daraus lässt sich jedenfalls nichts zugunsten des von der Beschwerdegegnerschaft bevorzugten Fahrverbots unter Ausnahme des Zubringerverkehrs bzw. zugunsten einer durchlässigen Sperre ableiten.

E. 5.4

Wie dargelegt, gingen dem Entscheid der Beschwerdeführerin 1 umfangreiche Abklärungen im Rahmen der Erschliessung der Deponie Chalberhau voraus, wobei auch die Beschwerdeführerin 2 beigezogen wurde. Auch wenn diese Abklärungen im Entscheid

selber nicht ausführlich enthalten sind, so ist doch den diesem zugrunde liegenden verschiedenen Beschlüssen, technischen Berichten, Prüfungen durch Amtsstellen sowie Kantonspolizei und Anhörungen anderer Gemeinden zu entnehmen, dass die Art der Unterbrechung der Industriestrasse und deren Standort intensiv geprüft wurden und das Resultat dieser Abklärungen letztlich in eine restriktive Sperre mündete. Weiter waren das AFV und das ASTRA als Fachbehörden involviert und gaben die baulichen Massnahmen vor (vorn E. 5.2). Demnach wurde eine bloss durchlässige Sperre als klar ungenügend erachtet. Ausserdem wurde die Bevölkerung an zwei Informationsveranstaltungen über die vorgesehene (restriktive) Unterbrechung der Industriestrasse informiert. Entgegen den Angaben der Beschwerdegegnerschaft "empfahl" schliesslich die T AG im Bericht vom 20. August 2014 nicht ein Fahrverbot, sondern stellte ein solches bloss als damals mögliche Variante vor (vorn E. 5.2). Soweit die Vorinstanz davon ausging, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerdienstes nicht infrage kommen sollte, ist ihr daher nicht zu folgen. Dass nach Ansicht der Vorinstanz in anderen ähnlichen Situationen die Anordnung eines Fahrverbots unter Ausnahme des Zubringerverkehrs "üblich" wäre, wird im Unterschied zu den erfolgten Abklärungen nicht näher begründet und lässt sich nach dem Ausgeführten auch nicht unbesehen auf die Industriestrasse übertragen. Ebenso wenig ist der Beschwerdegegnerschaft zu folgen, wenn sie davon ausgeht, eine restriktive Unterbrechung der Industriestrasse sei nicht gefordert worden (vorn E. 3.4, 5.2). Zutreffend ist dagegen der Hinweis der Beschwerdegegnerschaft darauf, dass die Sperrung der Industriestrasse zusätzlichen Schleichverkehr vermeiden soll, nicht aber den schon bisher notwendigen Geschäftsverkehr mit dem Gewerbe. Damit sind die Angaben der Beschwerdeführerin 2 zu relativieren, wonach der Knoten Birch-/Industriestrasse nur zur Aufnahme des Deponieverkehrs geplant und genehmigt worden sei.

E. 5.5

Die Vorinstanz listete die erheblichen öffentlichen Interessen an einer Sperre der Industriestrasse zutreffend auf, worauf primär verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Insbesondere stellte sie zu Recht die Unterbrechung der Industriestrasse in einen Zusammenhang mit der Erschliessung der Deponie Chalberhau und erkannte, dass die Industriestrasse als Verbindung zwischen der Schaffhauser- und Birchstrasse als Ausweichroute (Schleichweg) zu weiträumigen Umfahrungen missbraucht werden könnte (vorn E. 3.1). Die Eignung der projektierten Schrankenanlage stand für sie für diese Zwecke ausser Frage. Diesen öffentlichen stellte die Vorinstanz die privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft gegenüber, worauf ebenso verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG; vorn E. 3.1). Da mit einer Anordnung primär diejenigen zu treffen seien, die dazu Anlass gäben (Störer), in casu die Nutzer der Industriestrasse als Ausweichroute, müsse ein Fahrverbot unter Ausnahme des Zubringerverkehrs installiert werden, da andernfalls die Beschwerdegegnerschaft als Nichtstörer in besonderem Mass getroffen würden. Die Anordnung eines Fahrverbots unter Ausnahme des Zubringerverkehrs sei zudem in solchen Situationen "üblich".

E. 5.6

Die Würdigung der privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft gegenüber den öffentlichen Interessen an der Sperre der Industriestrasse überzeugt jedoch nicht.

E. 5.6.1

Gemäss dem Reglement zur Benützung der Elektroschranke vom 4. Dezember 2017 werden Badgekarten für die Durchfahrberechtigung an die Gewerbebetriebe im Industriegebiet Eich für Firmenfahrzeuge, Kehrtafelfahrer und Unterhaltsfahrzeuge der beteiligten Gemeinden abgegeben, nicht aber für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Betriebe im Industriegebiet. Bei berechtigten Gründen sind Ausnahmen davon möglich (Reglement Ziff. 3). Die Zufahrt von Arbeitnehmenden sowie Kundinnen und Kunden von der Seite Opfikon her zu den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft wird somit unterbrochen, nicht aber diejenige von der Seite Birchstrasse her.

E. 5.6.2

Damit wird die Erreichbarkeit der Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft nur marginal eingeschränkt, indem die Zufahrt für Angestellte und Kunden nunmehr von Westen über die Birchstrasse zu erfolgen hat (anders etwa in BGE 131 I 12 E. 1.3.3, wo die jederzeitige Erreichbarkeit einer Liegenschaft infrage stand). Es ist aber nicht zu erkennen, weshalb den Kunden der Geschäfte in den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft ein Zeitverlust von wenigen Minuten bei der Anfahrt, etwa vom Bahnhof Opfikon her, nicht zumutbar wäre, ist doch eine zeitliche Dringlichkeit für solche Fahrten nicht dargetan (dazu BGr, 14. März 2017, 1C_311/2016, E. 5.3). Dasselbe gilt für die Anfahrt vom V-Center im Einkaufszentrum Y über die Birchstrasse zur Industriestrasse, die etwas mehr Zeit in Anspruch nimmt als bisher über die Schaffhauserstrasse, denn selbst bei höherem Verkehrsaufkommen geht es nur um wenige Minuten. Ferner ist mit der Inbetriebnahme der Schranke eine Übergangslösung von 3–6 Monaten vorgesehen, in der die Öffnung der Schranke grosszügig gehandhabt werden soll, um das neue Verkehrsregime bekanntzumachen, und kann die Elektroschranke per Telefonanruf geöffnet werden unter anderem durch die Disponenten der Gewerbebetriebe Eich. Soweit ersichtlich liegen sodann Geschäfte, die sich mit dem Verkauf von X befassen, erst an der Industriestrasse 02, 03 und 10 (nach der vorgesehenen Schranke; Firma Z); weitere werden nicht angegeben. Inwiefern diese Strukturen durch den Standort der Schranke zerschnitten würden, ist nicht ersichtlich. Damit bleibt von den privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft lediglich der etwas längere Weg vom und zum V-Center zu berücksichtigen.

E. 5.7

Demnach lässt sich die vorinstanzliche Übergewichtung der privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft gegenüber den öffentlichen Interessen an der Durchfahrtsperre auf der Industriestrasse nicht rechtfertigen. Ferner soll nicht quasi schematisch eine vertretbare mildere Lösung einer anderen vertretbaren Lösung ohne genauere Prüfung vorgezogen werden (vorn E. 4.3), umso weniger, als es in der Frage von Art und Standort der Sperre um spezifisch technische Fragen geht, die mit Zurückhaltung zu würdigen sind. Die von der Beschwerdeführerin 1 getroffene Schrankenlösung kann sich auf umfassende vertiefte Abklärungen und die Kenntnis der lokalen Begebenheiten stützen (vorn E. 5.2, 5.3) und legt damit Zeugnis dafür ab, dass die Beschwerdeführerin 1 ihren Entscheid im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraums gefällt hat, was für die von der Vorinstanz etablierte Lösung nicht gilt. Im Entscheid der Vorinstanz liegt daher eine Rechtsverletzung vor (vorn E. 4.3), weshalb die Beschwerden gutzuheissen sind.

E. 6

Schliesslich erkannte die Vorinstanz im Projekt der Schranke auch eine unzulässige Einschränkung von Grundrechten.

E. 6.1

Der Strassenanstösser soll sich unter Berufung auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) oder allenfalls die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), beides Grundrechte, gegen ein Verkehrsregime zur Wehr setzen können, das ihm die bestimmungsgemässe Nutzung seines Eigentums verunmöglicht oder übermässig erschwert, etwa weil eine Strasse aufgehoben oder mit einem Fahrverbot belegt wird; auch Beschränkungen des Parkierens oder die Aufhebung von (öffentlichen) Parkplätzen können eine spezifische Betroffenheit bewirken, wenn dadurch die Nutzung einer Liegenschaft verunmöglicht oder erheblich erschwert wird (BGr, 9. November 2007, 2A.70/2007, E. 2.2, betreffend die Wirtschaftsfreiheit oder die Eigentumsgarantie). Dies schützt den Strassenanstösser indessen nicht vor jeder ihm lästigen Änderung des Verkehrsregimes, sondern nur vor einer solchen, die ihm die bestimmungsgemässe Nutzung seines Grundeigentums faktisch verunmöglicht (BGE 131 I 12 E. 1.3.3; 126 I 213 E. 1b/aa; BGr, 14. März 2017, 1C_311/2016, E. 6). In gleicher Weise kann sich ein Gewerbetreibender als Strassenanstösser auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, wenn die Aufrechterhaltung der Strassenbenutzung Voraussetzung für die Ausübung seines Gewerbes bildet (BGr, 4. Dezember 2006, 1P.157/2006, E. 1.2; verneint bei einer weniger attraktiven Zufahrt als der bisherigen). Eine Verletzung der Eigentumsgarantie wurde etwa bejaht, wo ein angefochtener Entscheid einen Aufschub bei der Erstellung des Erschliessungswegs bewirkte (BGr, 9. April 2018, 1C_381/2017, E. 3.1).

E. 6.2

Wie dargelegt, wird durch die Unterbrechung der Industriestrasse die Zufahrt zu den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft nur marginal eingeschränkt (vorn E. 5.6.2) und deren Nutzung weder faktisch verunmöglicht noch die Benützung der Zufahrtsstrasse dahin unmöglich. Auch unter Berücksichtigung der Interessen der aktuellen Mieterschaft, die im X-Handel tätig ist, ergibt sich nichts anderes; die Zufahrt erfordert lediglich etwas mehr Zeit (vorn E. 5.6.2). Solches erachtet das Bundesgericht als durchaus zumutbar (BGr, 14. März 2017, 1C_311/2016, E. 5.3, 6). Es ist demnach sehr fraglich, ob überhaupt eine Einschränkung der Eigentumsgarantie oder allenfalls der Wirtschaftsfreiheit vorliegt.

E. 6.3

Die Vorinstanz erachtete die Unterbrechung der Industriestrasse mittels Schranke als unübliche Massnahme für solche Situationen, welche die Beschwerdegegnerschaft als Nicht-Störer übermässig treffe. Sie spricht damit die Verhältnismässigkeit der Anordnung im Hinblick auf eine Verletzung von Grundrechten an. Um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen, müssen Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 514). Die drei Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sind die Eignung der Massnahme, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen, die Erforderlichkeit der Massnahme, die dem geringstmöglichen Eingriff entsprechen soll und zu unterbleiben hat, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den Erfolg ausreichen würde, sowie die Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung der Massnahme (Zumutbarkeit), die ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Die Massnahme muss durch ein das öffentliche Interesse überwiegendes privates Interesse gerechtfertigt sein (zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 521 ff.).

E. 6.4

Es steht ausser Frage, dass die vorgesehene Schrankenanlage zur Unterbrechung der Industriestrasse geeignet ist, um die öffentlichen Interessen an der Vermeidung von Schleichverkehr mit seinen Auswirkungen insbesondere auf das Wohngebiet Frohdörfli, die Erschliessung der Deponie Chalberhau und das Funktionieren des Knotens Birch-/Industriestrasse sicherzustellen. Entsprechend muss die Schrankenanlage auch als erforderlich betrachtet werden, sofern eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für denselben Erfolg nicht ausreichen würde. Wie bereits dargetan, ist das der Fall (vorn E. 5.6). Ebenso sind die aus der Änderung der Zufahrt zu den Liegenschaften der Beschwerdegegnerschaft resultierenden Einschränkungen zumutbar (vorn E. 6.2) und vermögen private Interessen der Beschwerdegegnerschaft die massgebenden öffentlichen nicht zu überwiegen (vorn E. 5.6.2 f.; vorn E. 6.1, 6.2). Damit liegt entgegen der Ansicht der Vorinstanz weder eine Grundrechtsverletzung noch eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit vor.

E. 6.5

Demnach sind die Beschwerden gutzuheissen. Entsprechend ist der Entscheid des Baurekursgerichts vom 8. November 2018 aufzuheben. Eine Rückweisung der Sache an die Vor- oder Erstinstanz ist nicht erforderlich, nachdem mit dem Wegfall des Rekursentscheids der ursprüngliche Beschluss des Gemeinderats Rümlang vom 20. März 2018 wieder auflebt. Die Kosten des Rekursverfahrens sind der Beschwerdegegnerschaft 1 und 2 als unterliegende Parteien zu auferlegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Eine Entschädigung ist nicht geschuldet. Die Beschwerdeführerin 1 verlangte im Rekursverfahren keine Entschädigung, weshalb ihr eine solche nicht zugesprochen werden kann (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerin 2 nahm am Rekursverfahren nicht teil.

E. 7.1

Im vorliegenden Verfahren obsiegen die Beschwerdeführerinnen, weshalb die Kosten des Verfahrens der Beschwerdegegnerschaft je zur Hälfte aufzuerlegen sind (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerinnen verlangten je eine Parteientschädigung. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens wird zurückhaltend beurteilt, da die Führung von Rechtsmittelprozessen für das Gemeinwesen in der Regel nicht mit besonderem Aufwand verbunden ist, gehört solches doch auch zur üblichen Amtstätigkeit, und auch den Beizug eines Rechtsbeistands nicht rechtfertigt. Allerdings kann davon abgewichen werden in Fällen, die ausserordentliche Bemühungen erfordern wie bei der Beurteilung komplexer Rechtsfragen, und die einen komplexen Hintergrund aufweisen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51 ff.).

E. 7.2

Vorliegend lag dem kommunalen Strassenprojekt ein komplexer Hintergrund mit der Erschliessung der Deponie Chalberhau als übergeordnetem Projekt zugrunde, die zudem durch Eingriffe in die kommunale Stufe geprägt war. Ausserdem waren zwei Verfahren zu vereinigen und stellten sich in einem ausführlichen Schriftenwechsel mehrere komplexe Rechtsfragen. Unter diesen Umständen erscheint die Zusprechung einer Parteientschädigung von je Fr. 2'000.- an die Beschwerdeführerinnen gerechtfertigt (§ 17 Abs. 2 VRG).

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