Urteilskopf

117 Ib 35

7. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. April 1991 i.S. Verkehrsclub der Schweiz gegen Kantonsrat und Regierungsrat des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 24 RPG; Sondernutzungsplan bei Strassenprojekten; Art. 9 USG, massgebliches Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung; Koordinationspflicht; Art. 4 BV, Art. 88 OG.

1. Soweit die Ausführung einer Strasse im Verfahren der Nutzungsplanung (Art. 14 RPG) bewilligt wird, ist Art. 24 RPG nicht anwendbar (E. 2).

2. Massgebliches Verfahren für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (E. 3d).

3. Aus dem Bundesrecht lässt sich nicht die Pflicht zur verfahrensrechtlichen Vereinigung von Kreditbewilligung und Strassenprojektgenehmigung ableiten (E. 3e).

4. Umweltschutzorganisationen können mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung von Verfahrensrechten geltend machen, welche ihnen im kantonalen Verfahren zustehen (formelle Rechtsverweigerung, Art. 4 BV; E. 4a).

Regeste (fr):
Art. 24 LAT; plan d'affectation spécial pour des projets routiers; art. 9 LPE, procédure déterminante pour l'étude de l'impact sur l'environnement; devoir de coordination; art. 4 Cst., art. 88 OJ.

1. Si l'approbation d'une route intervient dans la procédure du plan d'affectation (art. 14 LAT), l'art. 24 LAT est inapplicable (consid. 2).

2. Procédure déterminante pour l'étude de l'impact sur l'environnement (consid. 3d).

3. Le droit fédéral n'impose pas l'obligation de réunir les procédures d'approbation du projet de route et d'octroi du crédit (consid. 3e).

4. Les organisations de protection de l'environnement peuvent faire valoir par la voie du recours de droit public la violation de droits de procédure qui leur sont reconnus en procédure cantonale (déni de justice formel, art. 4 Cst.; consid. 4a).

Regesto (it):
Art. 24 LPT; piano di utilizzazione speciale per progetti stradali; art. 9 LPA, procedura determinante per l'esame dell'impatto sull'ambiente; obbligo di coordinazione; art. 4 Cost., art. 88 OG.

1. Se la costruzione di una stada è autorizzata nella procedura del piano di utilizzazione (art. 14 LPT), non è applicabile l'art. 24 LPT (consid. 2).

2. Procedura determinante per l'esame dell'impatto sull'ambiente (consid. 3d).

3. Il diritto federale non impone l'obbligo di congiungere la procedura relativa all'autorizzazione del credito a quella d'approvazione del progetto stradale (consid. 3e).

4. Le organizzazioni della protezione dell'ambiente possono far valere con ricorso di diritto pubblico la vio-

lazione dei diritti procedurali loro riconosciuti nella procedura cantonale (diniego di giustizia formale, art. 4 Cost.; consid. 4a).

Sachverhalt ab Seite 36

BGE 117 Ib 35 S. 36

Der Kantonsrat Zürich fasste am 4. Dezember 1989 nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrats einen Beschluss über die Bewilligung eines Kredits für den Bau des Autobahnzusammenschlusses Lindengarten bis Römerhof und des Halbanschlusses Flughafen in Kloten mit folgendem Wortlaut: "I. Für den Bau des Autobahnzusammenschlusses Lindengarten bis Römerhof und des Halbanschlusses Flughafen in Kloten wird zu Lasten des Strassenfonds ein Objektkredit von Fr. 54'400'000.– bewilligt. II. Die Kreditsumme erhöht oder vermindert sich entsprechend der Baukostenentwicklung zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlages (Preisstand April 1989) und der Bauausführung.
III. Dieser Beschluss unterliegt der Volksabstimmung.
IV. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.
V. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug."
Mit Beschluss vom 20. Dezember 1989 ordnete der Regierungsrat des Kantons Zürich an, der obenerwähnte Kreditbeschluss des Kantonsrats sei am 1. April 1990 mit Stimmzettel 4 der kantonalen Volksabstimmung zu unterbreiten. Gegen diese Beschlüsse des Regierungsrats und des Kantonsrats führt der Verkehrsclub der Schweiz (VCS) Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und stellt die folgenden Anträge: "1. Es sei der angefochtene Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich in bezug auf Stimmzettel 4 und der diesem zugrundeliegende Beschluss des Kantonsrats des Kantons Zürich über die Bewilligung eines Kredits von Fr. 54'400'000.– für den Bau des Autobahnzusammenschlusses Lindengarten bis Römerhof und des Halbanschlusses Flughafen in Kloten aufzuheben.

BGE 117 Ib 35 S. 37

2. Eventualiter sei die Sache an die Beschwerdegegner zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Verbesserung der
umweltschutzrechtlichen Abklärungen sowie zur Anwendung von Art. 24 RPG und anschliessender neuer Entscheidung zurückzuweisen.
3. Es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren; insbesondere sei der Regierungsrat des Kantons Zürich anzuweisen, die mit Beschluss vom 20. Dezember 1989 auf den 1. April 1990 angesetzte kantonale Volksabstimmung über die in Ziff. 1 umschriebene Vorlage abzusetzen. 4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner."
(s. auch BGE 117 Ia 66 ff.)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer bringt vor, im angefochtenen Kantonsratsbeschluss sei Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet worden. Diese Rüge geht fehl, und zwar unbekümmert darum, ob die materielle Projektgenehmigung der geplanten Kantonsstrasse und des vorgesehenen Autobahnanschlusses vor oder spätestens gleichzeitig mit dem Kreditbeschluss erfolgen muss oder nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist nämlich Art. 24 RPG bei der Bewilligung solcher Strassenbauvorhaben gar nicht anwendbar, wenn diese in Übereinstimmung mit einem Strassenplan realisiert werden sollen (BGE 112 Ib 166 f. E. 2, 412 E. 1b). Gemäss § 15 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen vom 27. September 1981 (StrG) gilt für den Rechtsschutz hinsichtlich Inhalt und Verfahren die kantonale Enteignungsgesetzgebung. Nach der Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts ist auch der Rechtsschutz der Nachbarn im Verfahren nach dem kantonalen Abtretungsgesetz (Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879) zu gewährleisten, in welchem für geeignete Bekanntmachung des Projekts zu sorgen ist (VB 88/0040 in Baurechtsentscheide Kanton Zürich (BEZ) 1990 Nr. 1). Gemäss § 309 Abs. 2 Satz 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) schliesst die Genehmigung von Projekten für Bau oder Veränderung von Verkehrsanlagen im Sinne des Abtretungsgesetzes durch das zuständige Organ die baurechtliche Bewilligung ein. Dementsprechend entfällt die Notwendigkeit eines baurechtlichen Verfahrens, wenn das vom Staat durchgeführte Verfahren ein solches im Sinne des Abtretungsgesetzes darstellt.

Soll das in § 15 StrG genannte enteignungsrechtliche Verfahren den Nachbarschutz vollumfänglich wahrnehmen, so muss nach Auffassung des Zürcher Verwaltungsgerichts auch dafür gesorgt werden, dass die betroffenen Dritten durch Aussteckung und Publikation hinreichend über das Projekt orientiert werden. Nur so sei die Gleichwertigkeit mit dem baurechtlichen Verfahren, von der § 309 Abs. 2 PBG ausgehe, gewährleistet (BEZ 1990 Nr. 1, E. 7). Die bereinigten Projekte für Staatsstrassen bedürfen überdies der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 16 StrG). Die erwähnten Vorschriften des Strassengesetzes sowie des Planungs- und Baugesetzes in Verbindung mit denjenigen des Abtretungsgesetzes lassen die Strassenprojektpläne für Zürcher Staatsstrassen als (Sonder-) Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG erscheinen. Der von einem Strassenplan erfasste Boden erhält eine besondere Zweckbestimmung. Diese unterscheidet sich wesentlich von der Zweckbestimmung des Landes, das nicht in den Strassenplan aufgenommen wird. Mit dem Bau der Strasse wird dieser Nutzungsplan verwirklicht. Da es hierbei gerade nicht um eine Abweichung von der im Strassenplan festgesetzten Nutzung geht, liegt klarerweise kein Anwendungsfall von Art. 24 RPG vor (vgl. BGE 112 Ib 166 f. E. 2, 412 E. 1b). Die Rüge, im angefochtenen Kantonsratsbeschluss sei Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet worden, ist somit im Lichte dieser Ausführungen unbegründet.

3. d) Gemäss Art. 5 Abs. 1 UVPV wird die Umweltverträglichkeitsprüfung von der Behörde durchgeführt, die im Rahmen eines Bewilligungs-, Genehmigungs- oder Konzessionsverfahrens über das Projekt entscheidet (zuständige Behörde). Nach Ziff. 11.3 des Anhangs zur UVPV ist das massgebliche Verfahren für Strassenprojekte der im vorliegenden Verfahren umstrittenen Art durch das kantonale Recht zu bestimmen. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Im Kanton Zürich ist für Strassenprojekte, wie sie hier zur Diskussion stehen, das strassenrechtliche Genehmigungsverfahren vor dem Regierungsrat im Sinne von § 16 StrG als massgebliches Verfahren vorgesehen (Ziff. 11.3 der Einführungsbestimmungen für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. April 1989). Diese Regelung des kantonalen Rechts ist, wie auch das Eidgenössische Departement des Innern

zutreffend darlegt, aus der Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden. Es entspricht den in Art. 5 Abs. 3 UVPV festgelegten Anforderungen. Überdies stellt das Strassenprojektierungsverfahren, wie es im Strassengesetz in Verbindung mit dem Abtretungsgesetz geregelt ist, ein Nutzungsplanungsverfahren im Sinne der Art. 14 ff. RPG dar (vgl. vorne E. 2). Sehen die Kantone für die Bewilligung bestimmter Anlagen eine Nutzungsplanung vor, so gilt diese gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV sogar kraft Bundesrechts als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht. Das regierungsrätliche Plangenehmigungsverfahren im Sinne von § 16 StrG in Verbindung mit dem Abtretungsgesetz entspricht dieser Forderung. e) Der Beschwerdeführer stellt diese Grundsätze nicht in Abrede. Er macht jedoch geltend, die Projektgenehmigung der umstrittenen Strassenprojekte habe vor, spätestens jedoch mit der Kreditbewilligung zu erfolgen. Er leitet dies einzig aus der bundesrechtlichen Koordinationspflicht ab. Nach der Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, 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 angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren. Diese aus dem materiellen Recht hervorgehende inhaltliche und verfahrensmässige Koordinationspflicht ergibt sich auf Verfassungsstufe namentlich aus den aus Art. 4 BV hergeleiteten rechtsstaatlichen Garantien, insbesondere dem Willkürverbot und dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung sowie in bezug auf das Verhältnis Bundesrecht - kantonales Recht aus Art. 2 ÜbBestBV (vgl. BGE 116 Ib 56 f. E. 4a mit Hinweis und PETER SALADIN in Kommentar BV, Art. 2 ÜbBest, Rz. 7 ff. mit Hinweisen). Zudem ist die Koordinationspflicht jedenfalls in verschiedenen materiellen bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen enthalten, bei deren Anwendung eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (z.B. Art. 24 RPG, SR 700; Art. 26 FPolV, SR 921.01; Art. 30 USG, SR 814.01; Art. 27 GSchG, SR 814.20; Art. 24 FG, SR 923.0; Art. 22 NHG, SR 451; Art. 79 LwG, SR 910.1; vgl. etwa BGE 116 Ib 50 ff., 113 Ib 148 ff., BGE 112 Ib 424 ff., BGE 111 Ib 308 ff., BGE 109 Ib 214 ff.,

je mit Hinweisen). Zu erwähnen ist überdies der Erlass von (Sonder-) Nutzungsplänen im Sinne von Art. 14 ff. RPG, ist doch dabei ebenfalls eine Interessenabwägung durchzuführen (BGE 117 Ib 13 E. 2c, BGE 116 Ib 55, BGE 115 Ia 386, Ib 514 E. 6b, BGE 114 Ia 125 f., 374 E. 5b, BGE 113 Ib 230 E. 2c, 375, BGE 104 Ia 181 ff.). Darüber hinaus enthält das Bundesrecht zahlreiche Bestimmungen, in welchen die Pflicht zur formell koordinierten Rechtsanwendung ausdrücklich vorgeschrieben wird. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die auf Art. 22quater BV abgestützten Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG und Art. 2 Abs. 1 und 2 RPG, Art. 2, 3 und 4 Abs. 2 RPV vom 2. Oktober 1989 (SR 700.1) sowie Art. 3-6 und 14 UVPV (SR 814.011) zu beachten (vgl. BGE 116 Ib 53 ff. E. 3, 4 mit Hinweisen). Die obengenannte Koordinationspflicht betrifft jedoch nur untrennbar miteinander verbundene Rechtsfragen, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde. Das auf die finanzielle Sicherstellung eines Strassenbauprojekts ausgerichtete Kreditbewilligungsverfahren weist indessen keinen derart engen Sachzusammenhang zum Projektgenehmigungsverfahren auf, dass eine getrennte Durchführung dieser beiden selbständigen, verschiedenen Zwecken dienenden Verfahren zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde. Beim Kreditbewilligungsverfahren als politischem Verfahren ist vor allem darauf zu achten, dass die politischen Rechte, namentlich das Stimmrecht, korrekt gehandhabt werden. Es liefert die finanzielle Grundlage dafür, dass das Projekt, wird es im späteren Plangenehmigungsverfahren genehmigt und bewilligt, erstellt werden kann. Erweist sich das Projekt im Plangenehmigungs- bzw. im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren als rechtlich unhaltbar, und kann es deswegen nicht oder nur modifiziert ausgeführt werden, so muss der Kreditbeschluss mitunter aufgehoben oder nachträglich geändert werden, wie dies in § 24 Abs. 7 FHG ausdrücklich vorgesehen ist. Die vom Beschwerdeführer verlangte verfahrensrechtliche Vereinigung von Projektgenehmigungs- und Krediterteilungsverfahren

bzw. die Vorziehung der Projektgenehmigung wird somit von keiner bundesrechtlichen Norm vorgeschrieben. Sie wäre, wie die Direktion der öffentlichen Bauten dargelegt hat, in zahlreichen Fällen auch völlig unpraktikabel und würde oft zu unverhältnismässigen Aufwendungen öffentlicher Mittel führen. Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich, dass die Rüge des Beschwerdeführers, im angefochtenen Kantonsratsbeschluss

sei zu Unrecht Art. 9 USG nicht angewendet worden, unbegründet ist.

4. a) Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich im Hinblick auf die bundesrechtliche Koordinationspflicht, dass kein hinreichend enger Sachzusammenhang zwischen dem hier angerufenen Bundesrecht und dem anwendbaren selbständigen kantonalen Recht besteht. Dies bedeutet in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass die Rüge der Verletzung des selbständigen kantonalen Rechts nicht kraft Sachzusammenhangs mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden kann, sondern dass auf diese Rüge lediglich im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde eingetreten werden kann (vgl. BGE 115 Ib 348). Die Bezeichnung des eingereichten Rechtsmittels als Verwaltungsgerichtsbeschwerde soll dem Beschwerdeführer dabei nicht zum Nachteil gereichen (vgl. BGE 116 Ib 171 f., BGE 115 Ib 352). Indessen ist zu beachten, dass sich das Beschwerderecht nach Art. 55 USG und Art. 12 NHG nicht auf die staatsrechtliche Beschwerde erstreckt. Die Beschwerdeberechtigung nach Art. 55 USG ist auf die Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht beschränkt und gilt somit ebensowenig für die staatsrechtliche Beschwerde wie diejenige, die in Art. 12 NHG vorgesehen ist (BGE 113 Ia 249 E. 2 mit Hinweisen). Trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst kann der VCS jedoch mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung von Verfahrensvorschriften rügen, sofern diese auf eine formelle Rechtsverweigerung hinausläuft (BGE 114 Ia 312 f. E. 3c mit Hinweisen; nicht publiziertes Urteil vom 1. Juni 1983 i.S. Ligue suisse pour la protection de la nature, Vallée de Joux, E. 2b).