

JAAC 69.67

Auszug aus einem Entscheid der Rekurskommission
für Infrastruktur und Umwelt vom 10. Dezember 2004
[A-2004-28]

Chemins de fer. Approbation des plans d'un tramway. Suppression de l'embranchement d'une rue. Autorité compétente. Coordination.

- Lorsque la construction d'une nouvelle ligne de tramway affecte des parties d'une rue, les travaux de modification de la rue causés par la nouvelle ligne doivent être approuvés dans le cadre de la procédure d'autorisation des plans du droit ferroviaire au même titre que l'infrastructure du tram elle-même. En revanche, la suppression de l'embranchement d'une rue transversale n'a pas à être décidée dans le cadre de cette procédure si cette suppression ne forme pas une unité de construction, d'exploitation ou de fonctionnement avec le projet du tramway (consid. 6).

- En outre, c'est aussi en vertu des principes de la coordination que la décision relative à la suppression de l'embranchement d'une rue doit être prise dans le cadre de la procédure communale de planification de quartier, qui est en cours et qui touche à l'aménagement des terrains concernés (consid. 7).

Eisenbahnen. Plangenehmigung für eine Strassenbahn. Aufhebung eines Strassenanschlusses. Zuständige Behörde. Koordination.

- Soll eine neu zu errichtende Strassenbahn Teile einer Strasse beanspruchen, sind nebst der eigentlichen Bahninfrastruktur auch die durch die Linienführung der Bahn bedingten baulichen Veränderungen der Strasse im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen. Über die Aufhebung des Anschlusses einer Seitenstrasse

ist hingegen nicht in diesem Verfahren zu entscheiden, wenn diese Schliessung mit dem Bahnvorhaben keine bauliche, betriebliche und funktionelle Einheit bildet (E. 6).

- Darüber hinaus gebieten auch die Grundsätze der Koordination, über eine allfällige Aufhebung des Strassenanschlusses im laufenden, kommunalen Quartierplanverfahren zu befinden, welches sich mit der Erschliessung der betroffenen Grundstücke befasst (E. 7).

Ferrovie. Approvazione dei piani per una linea su una strada. Eliminazione di un allacciamento stradale. Autorità competente. Coordinamento.

- Se la costruzione di una nuova linea ferroviaria porta all'utilizzo di parti di una strada, nella procedura di approvazione dei piani del diritto delle ferrovie, oltre alle vere e proprie infrastrutture della ferrovia, devono essere autorizzate anche le modifiche edilizie della strada causate dal tracciato della linea ferroviaria. In questa procedura invece non si decide in merito all'eliminazione dell'allacciamento di una strada laterale, se questa eliminazione non costituisce un'unità edile, d'esercizio e funzionale con il progetto ferroviario (consid. 6).

- Inoltre, anche in virtù dei principi del coordinamento, la decisione relativa all'eventuale eliminazione dell'allacciamento stradale deve essere presa nel quadro della procedura in corso concernente il piano di quartiere comunale, la quale tratta la questione dell'allacciamento dei fondi interessati (consid. 7).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Am 27. Januar 2004 genehmigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Planvorlage für die Errichtung einer Stadtbahn im mittleren Glattal. In der Gemeinde Dübendorf ordnete das BAV im Bereich Ringstrasse auch die Aufhebung der Anbindung mehrerer Seitenstrassen an. Dagegen haben die Eigentümer eines betroffenen Grundstücks bei der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM, vormals Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [REKO/UVEK]) Verwaltungsbeschwerde geführt. Sie beantragen die Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung im Umfang der sie betreffenden Strassenschliessung. Dem BAV (Vorinstanz) werfen sie mangelnde Koordination vor. Sie sind der Meinung, über das vorderseitige Schicksal ihrer Anschlussstrasse könne erst entschieden werden, wenn feststeht, dass eine adäquate rückwärtige Alternativerschliessung für ihr Grundstück überhaupt möglich ist. Deshalb sei die entsprechende Festsetzung durch das Quartierplanverfahren, welches die Gemeinde Dübendorf gegenwärtig durchführt, abzuwarten und das vorliegende Verfahren bis dahin zu sistieren.

Die Vorinstanz schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Bahnbetreiberin sowie die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich beantragen ebenfalls die Abweisung, jedoch nur soweit überhaupt auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

Aus den Erwägungen:

(...)

6. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, für die durch die Vorinstanz festgesetzte Aufhebung der Einmündung der Industrie- in die Ringstrasse im Plangenehmigungsverfahren habe weder eine rechtliche Grundlage noch eine sachliche Veranlassung bestanden. Sie bringen vor, die Schliessung sei sowohl im falschen Verfahren wie auch im falschen Zeitpunkt beschlossen worden.

Vorab ist deshalb zu klären, ob die Vorinstanz befugt war, die strittige Strassenschliessung im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens zu verfügen.

6.1. Gemäss Art. 18 Abs. 1 und 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) dürfen Eisenbahnanlagen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden, wobei mit Ausnahme gewisser Grossprojekte die Vorinstanz Genehmigungsbehörde ist. Im Sinne der Verfahrenskoordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren werden mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt und kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es die Bahnunternehmung in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 3 und 4 EBG). Dem kantonalen Recht unterstehen demgegenüber die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Art. 18m Abs. 1 EBG).

6.2. Bauten und Anlagen sind dann im eisenbahn- und damit bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen, wenn sie ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb der Eisenbahn dienen (Art. 18 Abs. 1 EBG). Um zu entscheiden, ob ein Vorhaben ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dient, greift eine funktionelle Betrachtung Platz. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht (vgl. dazu [BGE 127 II 227](#) E. 4 sowie *Alexander Ruch*, Eisenbahnrecht des Bundes und Raumordnungsrecht der Kantone, Überlegungen zu einem unerschöpflichen Thema, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1989 523 ff., S. 526). Steht eine andere, bahnbetriebsfremde Zwecksetzung im Vordergrund, ist das kantonale Bewilligungsverfahren anwendbar (vgl. auch Entscheide der REKO/INUM vom 15. Oktober 2004 [A-2004-20], E. 6 respektive der REKO/UVEK vom 29. August 2000 [A-2000-11], E. 7). Bei gemischten Anlagen, die baulich, betrieblich und funktionell als Einheit erscheinen, ist gemäss Bundesgericht eine gesonderte Prüfung der Zweckbestimmung einzelner Bauteile abzulehnen; vielmehr sind sie in einem einzigen Verfahren zu bewilligen, wobei dann das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren zum Zuge kommt, wenn das Gesamtbauwerk überwiegend dem Bahnbetrieb dient ([BGE 116 Ib 400](#) E. 5). Nicht ohne zu betonen, dass in der Regel nur ein

Bewilligungsverfahren durchzuführen ist, hat das Bundesgericht jedoch festgehalten, die Durchführung zweier paralleler Verfahren für gemischte Bauten und Anlagen sei nicht ausgeschlossen (BGE 127 II 227 E. 4).

6.3. Bei der Glattalbahnhöh handelt es sich um ein schienengebundenés Transportmittel mit eigenem Trasseé, wobei mehrheitlich Flächen öffentlicher Strassen in Anspruch genommen werden sollen, so auch ein Teil der Ringstrasse. Die Glattalbahnhöh gilt als Nebenbahnhöh im Sinne von Art. 2 Abs. 1 EBG bzw. als Stadtbahnhöh. Im Bereich der Ringstrasse und andernorts bilden die eigentliche Bahninfrastruktur sowie die unmittelbar durch die Linienführung der Bahnhöh bedingten baulichen Veränderungen der Strasse selber eine untrennbare Einheit, weswegen diese Projektkomponenten alle im gleichen Verfahren zu bewilligen waren. Und weil das Gesamtwerk hauptsächlich in der Neuerrichtung einer Bahnhöh besteht, durch sie erst nötig und im Wesentlichen durch ihre Bedürfnisse bestimmt wird sowie überwiegend ihrem Betrieb dient, war die Anlage im eisenbahnrechtlichen Verfahren zu bewilligen.

6.4. Schwieriger zu beurteilen ist, ob auch die Aufhebung des Anschlusses der Industrie- an die Ringstrasse im eisenbahnrechtlichen Verfahren angeordnet werden durfte. Diese bauliche Massnahme wäre nur dann entsprechend dem Bestimmungszweck des Gesamtbauwerks zusammen mit diesem im eisenbahnrechtlichen Verfahren zu bewilligen gewesen, wenn sie als Teil einer gemischten Baute oder Anlage im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 18 EBG zu betrachten ist. Diese Zugehörigkeit ist dann gegeben, wenn die Anschlusshöhhebung in baulicher, betrieblicher und funktioneller Hinsicht zusammen mit dem Rest als eine Einheit erscheint (BGE 111 Ib 38 E. 6, BGE 116 Ib 400 E. 5 und BGE 122 II 265 E. 5).

6.4.1. Das Verkehrskonzept des im Entstehen begriffenen Quartierplans, welcher festlegen wird, wie die rückwärtige Erschliessung Hochbord konkret auszugestalten ist (vgl. §§ 123 ff. des kantonal zürcherischen Gesetzes vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [PBG], LS 700.1), beruht auf einem «internen» und damit vom Glattalbahnhöhprojekt grundsätzlich unabhängigen Konzept, welches seinerseits das Abhängen der Anschlussstrassen vom Hochbord auf die Ringstrasse vorsieht. Was das Bauplanerische betrifft, bedeutet das, dass die strittige Strassenschliessung auch ohne den Bau der Glattalbahnhöh angeordnet worden wäre - wenngleich zu einem späteren Zeitpunkt. Weil die vorderseitige Anbindung der Ringstrasse ein Aspekt der Erschliessung in deren Gesamtheit ist, kann sie nicht losgelöst davon betrachtet werden, welche Lösung auf der Rückseite gewählt wird. Damit steht der Bezug zum kommunalen Quartierplanverfahren, welches als einziges die Möglichkeit für eine ganzheitliche Beurteilung bietet, im Vordergrund. Dieser Meinung scheint auch die Beschwerdegegnerin zu sein, wenn sie ausführt, die Schliessung der Einmündung der Industrie- in die Ringstrasse sei eine Folge des Quartierplans und nicht des Baus der Stadtbahnhöh. Sodann leuchtet, was die Bauausführung angeht, ohne weiteres ein, dass die Schliessung unabhängig vom eigentlichen Bahnhöhprojekt realisiert werden kann.

Da auf dem fraglichen Abschnitt Strasse und Schiene voneinander entflochten sind, das Bahntrasseé östlich der beiden dem Strassenverkehr zur Verfügung stehenden Fahrspuren zu liegen kommen wird, und die aus der Industriestrasse kommenden bzw. in sie wegfahrenden

Fahrzeuge die Bahnlinie deshalb nicht queren müssen, bleibt die ergriffene Massnahme ohne direkten Einfluss auf den Bahnbetrieb. Deshalb fehlt ein enger Zusammenhang zwischen der angeordneten Anschlussaufhebung und der Glattalbahn auch in betrieblicher und funktioneller Hinsicht. Wegen der Entflechtung von Strasse und Schiene würden selbst jene beschwerdeführerischen Variantenvorschläge, welche die Ringstrasse unmittelbar beanspruchen - im Extremfall die uneingeschränkte Zu- und Wegfahrt über die Ringstrasse - den Bahnbetrieb an dieser Stelle nicht tangieren bzw. stören. Ein Indiz für die fehlende Einheit von Anschlussaufhebung und Bahnprojekt ist auch, dass für die Vorinstanz offenbar nichts dagegen sprach, es - über eine Auflage zulasten der Beschwerdegegnerin - zuzulassen, dass die Liegenschaft der Beschwerdeführenden für den Fall einer nicht rechtzeitigen Verwirklichung der rückwärtigen Erschliessung über die Ringstrasse erschlossen bleibt, nachdem und obwohl die Glattalbahn ihren Betrieb bereits aufgenommen hat. Es ist davon auszugehen, dass sich die Beschwerdegegnerin gegen die Auflage gewehrt bzw. die Vorinstanz diese gar nicht erst angeordnet hätte, wenn bahntechnische oder -rechtliche Überlegungen einer solchen Lösung entgegengestanden hätten. Ewas südlich der heutigen Industriestrasseeinmündung soll die Glattalbahn die Ringstrasse kreuzen, um auf deren Ostseite weiterzufahren. Behinderungen der Bahn durch im Stau stehende Motorfahrzeuge können dort nicht ganz ausgeschlossen werden, obwohl an sich gilt, dass der Strassenbahn das Geleise freizugeben und der Vortritt zu lassen ist (Art. 38 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG], SR 741.01) und Fahrzeuge nicht auf dem Strassenbahngleise und nicht näher als 1,5 Meter neben der nächsten Schiene halten dürfen (Art. 25 Abs. 5 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV], SR 741.11). Insofern mag ein gewisser Zusammenhang zwischen der Strassenschliessung und dem Bahnprojekt bestehen; angesichts der zitierten Strassenverkehrsvorschriften kann er aber nur von untergeordneter Bedeutung sein. Keinesfalls ist dieser Zusammenhang derart, dass von einer betrieblichen Einheit mit dem Bahnvorhaben gesprochen werden könnte. Eine solche würde vorliegend aber ohnehin nicht genügen, weil die Einheit mit dem Gesamtbauwerk ausserdem in funktioneller und baulicher Hinsicht gegeben sein müsste. Wie gezeigt, ist dies nicht der Fall, denn der strittigen Anschlussaufhebung kommt baulich nicht nur eine gewisse, sondern eine erhebliche Selbständigkeit zu (vgl. [BGE 122 II 265](#) E.5), weshalb eine Einheit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu verneinen ist. Die Schliessung hätte deshalb nicht im eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahren angeordnet werden dürfen.

Anzufügen bleibt, dass allfällige eisenbahnrechtliche Gesichtspunkte nicht unberücksichtigt bleiben, wenn über die Schliessung des Anschlusses oder mögliche Alternativen in einem kantonalen Verfahren bzw. im kommunalen Quartierplanverfahren entschieden wird. Die Quartierplanverantwortlichen müssen die Interessen der Bahn nicht zuletzt aus Gründen der Koordination

(vgl. E. 7) in ihre Entscheidungsfindung einfließen lassen. Dass die Arbeiten am Quartierplan in enger Zusammenarbeit mit der Beschwerdegegnerin erfolgen, ist denn auch ausdrücklich vorgesehen.

6.4.2. Steht somit fest, dass die Strassenschliessung nicht als Teil des Gesamtbauwerks zu betrachten ist, fragt sich, ob sie nicht deshalb gleichwohl im eisenbahnrechtlichen Verfahren zu genehmigen gewesen wäre, weil sie - für sich betrachtet - ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb der Bahn dient (Art. 18 Abs. 1 EBG). Dies ist zu verneinen, denn gegen eine solche Zweckbestimmung sprechen einerseits die Gründe, welche hiervor bereits angeführt worden sind um aufzuzeigen, dass die strittige Massnahme funktionell und betrieblich nicht oder nur untergeordnet mit dem Gesamtbauwerk zusammenhängt (vgl. E. 6.4.1). Andererseits ist zu beachten, dass für die kantonalen Stellen, welche sich vor dem Entscheid der Vorinstanz zum Fragekomplex geäussert haben, die Bahnbedürfnisse nicht im Vordergrund standen. Vielmehr war es für sie wichtig, über eine Entflechtung der Verkehrsströme entlastend auf den Strassenverkehr einzuwirken und diesen zu reduzieren: So führte der Zürcher Regierungsrat in seinem Beschluss vom 13. Juni 2001 aus, das Gebiet Hochbord müsse durchgehend rückwärtig erschlossen werden, um trotz der ebenerdigen Führung der Glattalbahn auf der Ringstrasse den Verkehrsfluss gewährleisten zu können. Zu den vorgesehenen Massnahmen, zu denen er auch den Ausbau des Knotens Zürich-/Hochbordstrasse zählte, welcher seinerseits Voraussetzung für die rückwärtige Erschliessung Hochbord ist, hielt er fest, sie (die Massnahmen) seien auf ein Angebot in der Ringstrasse für 24'000 Fahrzeuge pro Tag und die Führung von zwei Stadtbahnlinien je im 10-Minuten-Takt ohne nennenswerte Wartezeiten ausgelegt. Das kantonale Tiefbauamt sprach in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2004 von einer gesamtverkehrlich optimierten Lösung. Ausserdem haben im vorliegenden Verfahren weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz oder die anderen Verfahrensbeteiligten vorgebracht, die Strassenschliessung diene (überwiegend) Bahnzwecken.

7. Das Bundesgericht schliesst Ausnahmen von der Regel, wonach alle zu einer gemischten Baute oder Anlage gehörenden Teile in ein und demselben Verfahren zu bewilligen sind, nicht gänzlich aus ([BGE 127 II 227](#) E. 4a). Angesichts dessen gelangt man auch aufgrund der folgenden Überlegungen zu den Koordinationsgrundsätzen zum Ergebnis, dass die Strassenanbindung im hier zu beurteilenden Fall nicht im eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahren hätte aufgehoben werden dürfen. Ausgehend von der Kritik der Beschwerdeführenden, die Planungsbehörden hätten das Plangenehmigungs- und Quartierplanverfahren formell und materiell koordinieren müssen, ist zu prüfen, ob die Vorinstanz richtig vorgegangen ist, vorausgesetzt sie hätte sich für die strittige Anordnung zu Recht als grundsätzlich zuständig erachtet. Gemäss den Beschwerdeführenden kann wegen des engen Sachzusammenhangs der beiden Verfahren über die vollständige oder teilweise Aufhebung des vorderseitigen Anschlusses erst entschieden werden, wenn im Rahmen des

Quartierplanverfahrens feststeht, dass für ihr Grundstück eine adäquate und rechtsgenügende rückwärtige Alternativerschliessung überhaupt möglich und zweckmässig ist.

7.1. Gesetzlich geregelt sind die Grundsätze der Koordination in Art. 25a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG], SR 700). Zwar sind die Koordinationsvorschriften des RPG für in der Bewilligungshoheit des Bundes stehende Bauvorhaben grundsätzlich nicht anwendbar, was aber nicht heisst, dass Bundesbehörden die Koordinationsgrundsätze nicht auch zu beachten hätten - im Gegenteil. Letztere gelten sowohl für bundesrechtliche als auch für kantonale Verfahren (*Arnold Marti*, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N. 12 und 22 zu Art. 25a). Verbesserungen in diesem Bereich zu erzielen, war gerade das Hauptanliegen des als Mantelgesetz ausgestalteten eidgenössischen Koordinationsgesetzes (Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 18. Juni 1999, AS 1999 3071 ff., vgl. dazu BBl 1998 2591 ff. [Botschaft] sowie *Peter Hänni*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 450). Dass eine Koordinationspflicht besteht - insbesondere auch dann, wenn eidgenössische und kantonale Behörden gleichzeitig zuständig sind -, hat auch das Bundesgericht festgehalten (BGE 116 Ib 50 E. 4b) und dies nicht zuletzt damit begründet, andernfalls bestehe das Risiko sachlich unhaltbarer Ergebnisse (Art. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1974 [aBV[87]], vgl. auch Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101). Nebst den in der Lehre zum Teil umstrittenen verfassungsrechtlichen Grundlagen (vgl. Hänni, a.a.O., S. 443, Fn. 42) enthält aber auch das Bundesrecht selber Vorschriften, welche die Behörden zur Koordination anhalten. So ist etwa eine Vorgabe des RPG, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen (Art. 1 Abs. 1 RPG). Art. 3 der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung [EBV], SR 742.141.1) verlangt unter dem (Rand-)Titel «Berücksichtigung anderer Interessen», dass den Belangen der Raumplanung bereits bei der Planung und Projektierung (von Eisenbahnanlagen) Rechnung zu tragen sei. Dass die Vorinstanz, wenn sie denn vorliegend zuständig gewesen wäre (vgl. E. 6), zur Beachtung der Koordinationsgrundsätze verpflichtet gewesen wäre, hat im Übrigen weder sie selber noch die Beschwerdegegnerin bestritten.

7.2. Ganz allgemein versteht man unter Koordination die Abstimmung von Massnahmen, von Kompetenzen und von Zuständigkeiten, um Vorgänge zieladäquat und/oder effizient zu steuern (Hänni, a.a.O., S. 439). Gemeinhin wird zwischen formeller und materieller Koordination unterschieden (vgl. *Christoph Bandli*, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001, S. 511 ff.). Während man unter formeller Koordination die Harmonisierung oder Zusammenlegung verschiedener Verfahren zwecks Sicherstellung der materiellen Koordination versteht, ist mit letzterer die Abstimmung von allen auf ein Vorhaben anwendbaren materiellen Vorschriften, mithin also die Interessenabwägung gemeint (vgl. Bandli, a.a.O., S. 534). Das hat zur Folge, dass materiellrechtliche Vorschriften, die sachlich eng zusammenhängen, von einer einzigen Instanz zu beurteilen

sind; trotzdem bleibt es möglich, dass mehrere erstinstanzliche Behörden entscheiden, wobei diese dann zumindest qualitativ für eine Koordination zu sorgen haben (vgl. [BGE 116 Ib 50](#) E. 4b; Botschaft, a.a.O., S. 2593). Wenn alle Entscheide an einer Stelle konzentriert werden, spricht man vom Konzentrations-, andernfalls vom Koordinationsmodell (Marti, a.a.O., N. 3 zu Art. 25a). Inhaltlich geht es bei der Koordination um die Vermeidung von Widersprüchen sowie darum, dass anstelle von bloss sektoriellen Betrachtungen eine Interessenabwägung mittels methodischem Dreischritt - Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der berührten Interessen - für Transparenz und Ergebnisgerechtigkeit sorgt (Bandli, a.a.O., S. 512).

7.3. Da die Aufhebung des Strassenanschlusses vorliegend zumindest nicht überwiegend durch die Bedürfnisse der Bahn bedingt ist (E. 6.4.2), muss sie als Teilaspekt der Erschliessung der Liegenschaft der Beschwerdeführenden betrachtet werden (E. 6.4.1). Damit wiederum befasst sich das kommunale Quartierplanverfahren und zwar aus einer das ganze Hochbord einschliessenden Optik. Entsprechend den Vorgaben des Zürcher Regierungsrats ist die rückwärtige Erschliessung der Liegenschaften westlich der Ringstrasse Ziel bzw. Aufgabe dieses Verfahrens. Somit wird der Quartierplan, sofern es gelingt, die jeweiligen Grundstücke ausreichend von hinten zu erschliessen, auch die Aufhebung des entsprechenden Anschlusses an die Ringstrasse vorsehen können. Das Quartierplanverfahren erscheint somit als geeigneter, um bezüglich Erschliessung zusammen mit dem rück- auch über das vorderseitige Schicksal der an der Industriestrasse gelegenen Liegenschaft der Beschwerdeführenden zu befinden. Insofern hätte von einer sachgerechten Abstimmung der Zuständigkeiten im koordinationsrechtlichen Sinne gesprochen werden können, wenn die Vorinstanz den Entscheid den kommunalen Behörden überlassen hätte, zumal sie ihre eigene Zuständigkeit wegen des fehlenden engen Zusammenhangs zum Bahnprojekt nicht als zwingend hätte erachten dürfen. Das gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass das Quartierplanverfahren im Verzug ist. Von einer solchen Kompetenzordnung gehen im Übrigen auch die kommunalen Quartierplanverantwortlichen aus, halten sie im 1. Entwurf des erläuternden Berichts unter dem Titel Koordination mit der Glattalbahn doch fest, der Quartierplan nehme die erforderlichen Aufhebungen der Strassenanschlüsse der Sonnenthal-, Industrie- und Lager- an die Ringstrasse vor, lege die entsprechenden Kehrplätze fest und schaffe die entsprechenden neuen internen Verbindungen. Durch das Vorgehen der Vorinstanz, welche den Anschluss bereits jetzt definitiv schliesst, wird eine sorgfältige Interessenabwägung verunmöglicht. Indem die Vorinstanz ohne Not heute raumwirksam tätig wird, schränkt sie nicht nur den Spielraum des Quartierplans ein, sondern untergräbt die Möglichkeit, dass die auf die Beibehaltung einer vorderseitigen Anschliessung abzielenden Vorschläge der Beschwerdeführenden mit der dereinstigen behördlichen Variante auf der Rückseite verglichen werden können. Zu prüfen, welche dieser Lösungen rechtskonform sind und welche von ihnen als die sachgerechteste erscheint, wird nichts mehr nützen, da bereits verbindlich entschieden ist. Somit hat die Vorinstanz, indem sie selber verfügt und den Entscheid einer anderen Behörde

unnötig präjudiziert hat, das Abstimmen einer Massnahme auf ihr rechtliches und tatsächliches Umfeld unterlassen und dies ausserdem für die Zukunft verunmöglicht. Damit hat sie gegen die Koordinationsgrundsätze verstossen.

7.4. Die Vorinstanz hat sich im Beschwerdeverfahren nicht substantiiert zum Vorwurf geäussert, sie habe unzureichend koordiniert. Auf entsprechende Kritik der Beschwerdeführenden im Einspracheverfahren hat sie mit einer Auflage reagiert, mit welcher sie die Beschwerdegegnerin zur Gewährleistung einer adäquaten Erschliessung der fraglichen Liegenschaft verpflichtet. Damit genügt sie den Anforderungen der Koordination jedoch nicht, denn sie übersieht, dass diese Lösung gerade nicht Gewähr für eine umfassende, alle Interessen und anwendbare Normen berücksichtigende Betrachtung bietet. Zwar bleibt für die Beschwerdeführenden die vorderseitige Anbindung vorderhand sichergestellt. Sobald die rückwärtige Erschliessung aber feststeht bzw. auch baulich realisiert ist, fällt diese Garantie dahin, ohne dass zuvor eine Gesamtbetrachtung der Interessen erfolgt wäre. Im Rahmen des Quartierplanverfahrens sowie in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren gegen die schlussendlich verfügte Variante werden die Beschwerdeführenden ihre Vorschläge, die allesamt die Vorderseite betreffen, nicht mehr ins Spiel bringen können, weil dem die Rechtskraft der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfügung entgegenstehen würde. Auch ist nicht anzunehmen, dass sich die kantonalen bzw. kommunalen Behörden gegen die Auffassung der Vorinstanz bezüglich Zuständigkeit stellen und eine Wiederherstellung der Anbindung an die Ringstrasse auch nur ins Auge fassen würden, selbst wenn ihnen das sachlich angezeigt erschiene.

7.5. Für die Beschwerdegegnerin ist koordinationsrechtlich relevant, dass die angefochtene Verfügung mit dem Einleitungsbeschluss der Stadt Dübendorf vom 20. September 2001, welcher unter anderem festhalte, die bestehende Einmündung der Industrie- in die Ringstrasse sei aufzuheben, übereinstimmt. Im nachfolgenden Rekursverfahren sei der Einwand, eine rückwärtige Erschliessung der Ringstrassengrundstücke sei verfrüht, rechtskräftig abgewiesen worden, weshalb die Festlegung auch für die Beschwerdeführenden, die hätten rekurrieren können, Gültigkeit erhalten habe. Gleiches gelte für die Verfügung vom 4. Oktober 2002, mit welcher die Baudirektion die Einleitung des Quartierplanverfahrens genehmigt habe. Somit treffe es nicht zu, die Beschwerdeführenden hätten sich nicht gegen «die vom Regierungsrat verfügte rückwärtige Erschliessung» wehren können.

Mit einem Rekurs gegen den Einleitungsbeschluss kann nur geltend gemacht werden, die Voraussetzungen zur Durchführung des (Quartierplan-)Verfahrens fehlten (§ 148 Abs. 2 PBG). Die Genehmigung der Verfahrenseinleitung kann ebenfalls nur wegen Fehlens dieser Voraussetzungen verweigert werden (§ 149 PBG). Die strittige Schliessung konnte daher von vornherein nicht Thema der Rekursverfahren vor der Zürcher Baudirektion sein. Erst recht nicht ersichtlich ist, wie sich die Beschwerdeführenden gegen den Regierungsratsbeschluss hätten wenden sollen. Abgesehen davon ist es nicht so, dass der Regierungsrat die Strassenanbindung förmlich aufgehoben hat. Das ergibt sich aus dem Wortlaut des Beschlusses, wonach lediglich «Kenntnis davon genommen wird, dass die Stadt Dübendorf für die Durchführung der planungs- und baurechtlich erforderlichen Schritte für die rechtzeitige Verwirklichung der rückwärtigen Erschliessung Hochbord sowie deren Umsetzung verantwortlich ist» sowie aufgrund der Überlegung,

dass die Vorinstanz die Schliessung nicht hätte anordnen müssen, wenn der Regierungsrat dies zuvor schon getan hätte. Ausserdem ist zu beachten, dass der Beschluss gerade nicht von der vorderseitigen Anschlussaufhebung spricht, sondern im Wesentlichen die Linienführung der Glattalbahn zum Gegenstand hat. Insofern kann also auch nicht die Rede davon sein, die Vorinstanz habe für eine gehörige Koordination gesorgt, indem sie ihren Schliessungsentscheid mit dem Beschluss des Zürcher Regierungsrats vom 13. Juni 2001 abgestimmt habe. Die Abstimmung hätte mit dem kommunalen Verfahren, welches die regierungsrätlichen Planungsvorgaben aufzunehmen und zu konkretisieren hat, erfolgen sollen.

Daher bleibt es dabei, dass die Vorinstanz vorliegend die Grundsätze der Koordination missachtet hat.

8. Wäre die Vorinstanz zuständig gewesen, könnte der Mangel, welcher der Plangenehmigungsverfügung wegen der Missachtung der Koordinationsregeln innewohnt, behoben werden, indem die Verfügung im verlangten Umfang aufgehoben und die Vorinstanz angewiesen würde, das Verfahren solange zu sistieren, bis im Quartierplanverfahren über die rückwärtige Erschliessung der fraglichen Liegenschaft entschieden ist. Da die Anordnung aber überdies nicht im eisenbahnrechtlichen Verfahren hätte ergehen dürfen, fällt der REKO/INUM nur die Befugnis zu, die angefochtene Verfügung im verlangten Umfang aufzuheben. Über die konkrete Anbindung der Industrie an die Ringstrasse ist zusammen mit der rückwärtigen Erschliessung im kommunalen Quartierplanverfahren zu befinden. Deshalb kann die REKO/INUM nicht auf die übrigen Anträge der Beschwerdeführenden, es sei auf die Schliessung des Anschlusses zu verzichten, eventuell sei zumindest die direkte Zufahrt zu ihrem Grundstück weiterhin zu gewährleisten, eintreten; denn damit wird von ihr letztlich die positive Regelung der vorderseitigen Anschlussgestaltung verlangt. In diesem Punkt ist die Sache an die Dübendorfer Quartierplanverantwortlichen zu überweisen.

(...)

[87] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf

JAAC 69.67 - Auszug aus einem Entscheid der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 10. Dezember 2004 [A-2004-28]

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	69
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 007 040

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.