

Am 4. Oktober 2002 unterbreitete das kantonale Tiefbauamt der Gemeinde X ein Strassenprojekt zur Äusserung von Begehren im Sinne von § 12 des Strassengesetzes (StrG). Das Projekt sah die Erstellung eines Gehweges entlang der B-Strasse im Weiler T sowie die Verschmälerung und Erneuerung der Fahrbahn vor. Der Gemeinderat X stimmte dem Projekt im Anhörungsverfahren gemäss § 12 StrG am 5. November 2002 zu; gleichzeitig lehnte er die Übernahme eines pauschalen Kostenbeitrages von Fr. 50 000 ab. Vom 21. März bis 21. April 2003 wurde das Projekt gemäss §§ 16 f. StrG öffentlich aufgelegt. Innerhalb der Auflagefrist ging eine gemeinsame Einsprache von drei Anstössern ein, die aufgrund des Strassenbauvorhabens Land abzutreten hätten. Mit Beschluss vom 9. Dezember 2003 bewilligte der Gemeinderat X in teilweiser Wiedererwägung seines Beschlusses vom 5. November 2002 einen Betrag von pauschal Fr. 50 000 als Interessenbeitrag der Gemeinde an die Kosten des Projektes. In der Folge setzte die Baudirektion mit Verfügung vom 12. Juli 2004 das Strassenprojekt fest, wies die Einsprache ab und bewilligte einen Objektkredit für die Bauausführung. In der Rechtsmittelbelehrung wurde als Rekursinstanz der Regierungsrat angeführt.

Gegen diese Verfügung erhoben die Einsprechenden rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat, welcher nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens am 17. November 2004 auf den Rekurs nicht eintrat und das Geschäft zuständigkeitshalber an die Baurekurskommission II überwies. Diese tritt ihrerseits auf den Rekurs nicht ein und weist das Geschäft zur Erledigung an den Regierungsrat zurück.

Aus den Erwägungen:

2. c) (...) Zur Begründung führt der Regierungsrat unter anderem aus, der Festsetzungsentscheid gemäss §§ 15 ff. StrG schliesse gemäss § 309 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) die baurechtliche Bewilligung ein. Für Projekte ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur verweise die Bestimmung von § 17 Abs. 4 StrG für die Möglichkeit des Weiterzugs von Einspracheentscheiden der Festsetzungsinstanz mit der Formulierung «nach den Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege» auf die Regelung im Planungs- und Baugesetz und im Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die in § 329 Abs. 2 lit. a bis e PBG abschliessend aufgezählten Fälle stellten einen Ausnahmekatalog zum Grundsatz der Zuständigkeit der Baurekurskommissionen dar. Der Regierungsrat lege den Wortlaut dieser Bestimmung in konstanter Praxis restriktiv aus. Vorliegend sei eine Ausnahme nach § 329 Abs. 2 lit. a bis d PBG nicht gegeben. Auch seien die Voraussetzungen von § 329 Abs. 2 lit. e PBG nicht erfüllt, denn der angefochtene Entscheid der Baudirektion sei mit denjenigen der örtlichen Baubehörde vom 5. November 2002 und vom 9. Dezember 2003 verbunden. (...)

3. b) Die Bestimmung von § 17 Abs. 4 StrG verweist bezüglich des Weiterzuges von Entscheiden über die Festsetzung von öffentlichen Strassenprojekten auf die Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege. Nach § 41 Abs. 1 StrG richtet sich der Rechtsschutz, «soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt oder nicht die kantonale Enteignungsgesetzgebung Anwendung findet, nach dem Gemeindegesetz und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz». Gemäss § 19 Abs. 1 VRG können Anordnungen einer unteren Verwaltungsbehörde, durch welche eine Sache materiell oder durch Nichteintreten erledigt worden ist, durch Rekurs an die obere Behörde weitergezogen werden. Als allgemeines Rechtsmittel gegen Anordnungen der Gemeindebehörden ist der Rekurs an den Bezirksrat vorgesehen (vgl. §§ 141 ff. des Gemeindegesetzes, GG, i.V.m. § 10 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung). Wenn eine Direktion oder eine ihr gleichgestellte Kommission verfügt hat, ist der Regierungsrat Rekursinstanz (§ 19a Abs. 1 VRG).

In Planungs- und Bausachen besteht eine Sonderordnung. So sind bezüglich Anordnungen im öffentlichen Planungs- und Baurecht die Bestimmungen von §§ 329 ff. PBG für den Instanzenzug massgebend. Gemäss § 329 Abs. 1 PBG sind grundsätzlich die Baurekurskommissionen zuständig für die Beurteilung von Streitigkeiten über die Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) und der gestützt darauf erlassenen Ausführungsvorschriften (§ 3 Abs. 1 und 2 PBG). Die Zuständigkeit der Baurekurskommissionen bezüglich anderer öffentlich-rechtlicher Rechtsgebiete ist in der Regel nur dann gegeben, soweit für die Realisierung eines Bauvorhabens neben der baurechtlichen Bewilligung entsprechende Bewilligungen aus anderen Rechtsgebieten für die Bewilligungsfähigkeit des Projektes mitentscheidend sind und daher eine Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG besteht.

In § 329 Abs. 2 PBG sind fünf Kategorien von Anordnungen aufgeführt, bei welchen der Regierungsrat Rekursinstanz ist. So ist gemäss lit. e dieser Bestimmung anstelle der Baurekurskommissionen der Regierungsrat dann Rekursinstanz, wenn Anordnungen von Direktionen unter anderem des Strassenrechts angefochten sind, die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind.

d) Streitgegenstand ist vorliegend wie erwähnt ein öffentliches Strassenprojekt. Dieses hat seine Rechtsgrundlage nicht im Planungs- und Baugesetz oder in den zugehörigen Erlassen, sondern im Strassengesetz, womit die sachliche Zuständigkeit der Baurekurskommissionen insoweit zu verneinen ist. Sodann liegt entgegen der Ansicht des Regierungsrates keine Baubewilligung der örtlichen Baubehörde vor. Die erwähnten, vom Gemeinderat X gefassten Beschlüsse stellen keine kommunale Baubewilligung dar, sondern es handelt sich dabei lediglich um eine Zustimmung gemäss § 12 StrG sowie eine Kreditbewilligung. Auch kann die Festsetzung oder Genehmigung von Projekten für Verkehrsanlagen nicht einer eigenständigen Baubewilligung gleichgesetzt werden. Die Bestimmung von § 309 Abs. 2 Satz 1 PBG, welche die Verfahrenskoordination und -konzentration regelt, besagt nur, dass in solchen Fällen nicht zusätzlich noch eine Baubewilligung notwendig ist. Um eine Baubewilligung im technischen Sinne der Feststellung privater Baubefugnis kann es sich bei der in § 309 Abs. 2 PBG erwähnten «Baubewilligung» nicht handeln. Der Bau resp. die Änderung öffentlicher Strassen erfolgt nämlich nicht in Ausübung von Privateigentum, sondern bedeutet Anwendung hoheitlicher Befugnisse, deren Bestand und Umfang nach anderen Kriterien zu beurteilen sind als derjenige privatrechtlicher Baubefugnis. Der Sinn von § 309 Abs. 2 Satz 1 PBG kann demzufolge trotz des Gegenteiligen suggerierenden Wortlautes nur der sein, dass zur Ausführung eines genehmigten Projektes für Bau oder Veränderung einer öffentli-

chen Verkehrsanlage keine Baubewilligung sensu technico notwendig ist. Das Vorhandensein des Rechtstitels für die Projektverwirklichung wird vielmehr durch die Projektgenehmigung (§§ 16 und 17 StrG) festgestellt (R. A. Koch, Das Strassenrecht des Kantons Zürich, 1997, S. 198 f.).

Somit liegt weder mit dem angefochtenen Entscheid eine baurechtliche Bewilligung vor, noch ist dieser Entscheid mit einer Baubewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden, weshalb nicht die Baurekurskommission II für die Behandlung der Streitsache zuständig ist, sondern wie erwähnt als allgemeines Rechtsmittel gegen Anordnungen der Direktionen der Rekurs an den Regierungsrat vorgesehen ist.