

Die Gemeinde hatte im Rahmen einer Naturschutzverordnung zahlreiche Schutzobjekte ausgeschieden und mit Erhaltungs- und Pflegemassnahmen belegt. Die Schweizerische Eidgenossenschaft erhob gegen die Unterschutzstellung einer Hecke im Baulinienbereich einer Nationalstrasse Rekurs, mit dem Antrag auf vollumfängliche Aufhebung der Unterschutzstellung.

Aus den Erwägungen:

3. Die Rekurrentin macht geltend, dass entlang der Nationalstrassen bundesrechtlich festgesetzte Baulinien verliefen. Im Rahmen der Festlegung der Baulinien habe bereits eine Interessenabwägung stattgefunden. Mit der Rechtskraft der Baulinien gemäss Nationalstrassengesetz (NSG) gingen innerhalb des von den Baulinien geschützten Raums die mit den Nationalstrassen verbundenen Interessen vor. Die Rekurrentin habe hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen. Höchste Priorität habe die Sicherheit im Fahrbahnbereich; diese dürfe nicht eingeschränkt werden. Hohe Priorität komme auch den Anforderungen des Betriebes und des Unterhaltes zu. Auch in diesem Zusammenhang seien sicherheitsrelevante Aspekte zu beachten. Handarbeiten beim Unterhalt der Nationalstrasse würden einen unverhältnismässig grossen Mehraufwand verursachen und seien grundsätzlich auf ein Minimum zu beschränken.

Es sei von grosser Wichtigkeit, den durch die Baulinien geschützten Raum frei zu halten, nicht nur für künftige Ausbauten, sondern auch für die Ermöglichung von Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten. Der von den Baulinien geschützte Raum dürfe deshalb vom angefochtenen Erlass nicht tangiert werden. Die genannten Objekte seien in der von der Nationalstrasse abgewandten Richtung soweit zu verschieben, dass die bundesrechtlichen Baulinien nicht verletzt würden. Im Zusammenhang mit der Ausübung der hoheitlichen Aufgaben der Rekurrentin und ihrer Beauftragten seien ökologische und Umweltschutzaspekte bereits weitgehend berücksichtigt. Die Rekurrentin vollziehe als Bundesbehörde ihre (notabene eigenen) Vorschriften gemäss Umweltschutzgesetzgebung autonom. Das kantonale und kommunale Recht werde dabei soweit als möglich und dienlich berücksichtigt, sei aber für die Erfüllung bundesrechtlicher Aufgaben der Rekurrentin nicht verpflichtend. Die Rekurrentin werde die Objekte auch ohne Unterschutzstellung mit der nötigen ökologischen Sorgfalt behandeln. (...)

5. (...) Die einschlägigen Rechtsgrundlagen des vorliegenden Streites sind wie folgt wiederzugeben:

5.1.1 Nach Art. 5 NSG haben die Nationalstrassen hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen; sie sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten (Abs. 1). Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie namentlich auch etwa die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes, so sind die sich entgegenschendenden Interessen gegeneinander abzuwägen (Abs. 2).

Dem Bau von Nationalstrassen gehen die Planung und die generelle Projektierung (Art. 9 ff. NSG) und alsdann die Ausführungsprojekte (Art. 21 ff. NSG) voraus. In den Ausführungsprojekten sind beidseitig der projektierten Strasse Baulinien festzulegen. Zwischen den Baulinien dürfen ohne Bewilligung weder Neubauten erstellt noch Umbauten vorgenommen werden. Bauliche Massnahmen innerhalb der Baulinien sind unter Vorbehalt strengerer Bestimmungen des kantonalen Rechts zu bewilligen, wenn die gemäss Art. 22 NSG zu wahren (hier nicht im Einzelnen wiederzugebenden) öffentlichen Interessen nicht verletzt werden. Über Baugesuche entscheiden die von den Kantonen bezeichneten Behörden, im Kanton Zürich in der Regel also die Gemeinden. Hierbei wird vor der Erteilung der Baubewilligung das zuständige Bundesamt angehört. Dieses ist berechtigt, gegen Baubewilligungen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen die Rechtsmittel des eidgenössischen und kantonalen Rechts zu ergreifen (Art. 22 - 24 NSG).

5.1.2 Bei ihren Tätigkeiten ist jede Bundesbehörde verpflichtet, die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen (Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]). Dies gilt unabhängig von der Bedeutung des tangierten Objektes, also unabhängig davon, ob es sich um ein Objekt von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung handelt. Ungeschmälert zu erhalten sind indes nicht alle Objekte, sondern nur diejenigen, an denen das allgemeine Interesse überwiegt (vgl. zum Ganzen auch R. Imholz, Die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 25, Juni 1975). Dementsprechend statuiert Art. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) eine von Bund und Kantonen wahrzunehmende Schonungs- und gegebenenfalls Erhaltungspflicht. In Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sind (nicht abschliessend) einzelne Bundesaufgaben aufgezählt, die mit den Natur- und Heimatschutzinteressen in Konflikt geraten können; so unter anderem der Bau von Nationalstrassen.

Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Mit andern Worten obliegt es den Kantonen bzw. den Gemeinden, die erforderlichen Schutzmassnahmen anzuordnen. Der Gemeinderat trifft die Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung (§ 211 Abs. 2 PBG). Die Unterschutzstellung kann bei Schutzmassnahmen, die ein grösseres Gebiet umfassen, mittels Verordnung erfolgen (§ 205 lit. b PBG). Nach § 203 lit. f und g PBG gelten als Schutzobjekte wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken; ferner seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume.

5.2 Mit Blick auf die vorstehend dargelegten Grundlagen ist zunächst festzustellen, dass es den Gemeinden nicht generell verwehrt ist, kommunale Schutzobjekte im Bereich von Baulinien entlang von Nationalstrassen mit Schutzmassnahmen zu erfassen. Im NSG findet sich keinerlei Aufhebung oder Beschränkung der kantonalen bzw. kommunalen Anordnungs-kompetenz in Natur- und Heimatschutzsachen. Auch in Art. 8 NSG, wonach die Nationalstrassen unter der Hoheit und im Eigentum des Bundes stehen, kann keine solche Kompetenzaufhebung erblickt werden. Nur bezüglich der Kompetenz zur Erteilung von Baubewilligungen statuiert das NSG Einschränkungen (Art. 23 und 24 NSG). Hieraus kann geschlossen werden, dass die Anordnung von Schutzmassnahmen den Gemeinden aus der Sicht des NSG nicht von vornherein untersagt ist.

Auch Art. 5 Abs. 2 NSG lässt diesbezüglich keinen andern Schluss zu. Vielmehr können die nach dieser Vorschrift einzubeziehenden Interessen des Natur- und Heimatschutzes bei Objekten von kommunaler Bedeutung gegebenenfalls sogar überhaupt erst auf Grund einer kommunalen Schutzmassnahme wahrgenommen werden. Der Bund als Nationalstrassenbetreiber könnte zwar allenfalls Kenntnis davon erlangen, welche Objekte als kommunale Schutzobjekte im Inventar aufgeführt sind. Damit wäre aber noch nicht bestimmt, welche dieser Objekte definitiv schutzwürdig sind, was festzustellen nach dem Gesagten Aufgabe der Gemeinden ist. Die Interessen des Natur- und Heimatschutzes können bei Objekten von kommunaler (und überkommunaler) Bedeutung erst dann berücksichtigt werden, wenn diese Objekte in geeigneter Form bezeichnet sind; die zweckmässige und gesicherte Handhabung der dem Bund auferlegten Selbstbindung setzt dies offenkundig voraus.

Daran ändert auch nichts, dass die Selbstbindung des Bundes als Nationalstrassenbetreiber auch die Schonung von Schutzobjekten von kommunaler Bedeutung mit einschliesst. Damit ist noch nicht gewährleistet, dass diese Objekte überhaupt als solche erkannt werden. Mithin darf und muss die Gemeinde die betreffenden Objekte mittels förmlichen Unterschutzstellungen genau bezeichnen.

Die Unterschutzstellung der Hecke ist insoweit zu schützen.

5.3 Soweit es darüber hinaus um das Erhaltungsgebot, um Veränderungsverbote oder um die Anordnung von Pflege- und Unterhaltsmassnahmen geht, ist demgegenüber die Selbstbindung des Bundes als genügend zu betrachten. Diese beinhaltet eine Schonungspflicht und, je nach Ausgang der Interessenabwägung, die Pflicht zur ungeschmälernten Erhaltung. Damit wird den Interessen des Natur- und Heimatschutzes hinreichend Rechnung getragen. Die Rechtstatsache, dass das Gesetz eine Selbstbindung vorsieht, lässt darauf schliessen, dass diese – wenn denn die zu schützenden Objekte als solche erkannt sind – ihre Beachtung findet und damit genügt. Es ist nicht in Zweifel zu ziehen, dass dieses Institut geeignet ist, sein Ziel zu erreichen. Unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität wäre es kaum mehr haltbar, wenn der Bund im Rahmen des Strassenunterhaltes oder Strassenausbaus etwa über einen längeren, gegebenenfalls mehrere Gemeinden erfassenden Strassenabschnitt

bei Gefährdung von kommunalen Schutzobjekten im Baulinienbereich zunächst bei den Gemeinden Widerrufsgesuche stellen oder sich die erforderlichen Widerrufe gar auf dem Rechtsmittelwege erstreiten müsste.

Die kommunale Kompetenz zur Anordnung von Schutzmassnahmen erschöpft sich damit nur, aber immerhin in der Bezeichnung des Schutzobjektes (in casu Art. 3 der Verordnung; Verordnungstext S. 3). Hingegen haben die in Art. 4-6 angeordneten Schutzmassnahmen (Beeinträchtigungsverbot; Unterhalt- und Pflegevorschriften) für das streitbetroffene Schutzobjekt keine Geltung. Diesbezüglich greift vielmehr die Selbstbindung Platz.

Die Frage der Verhältnismässigkeit der Unterschutzstellung entfällt damit, kann doch die dem Bund vom Gesetz auferlegte Selbstbindung per se nicht unverhältnismässig sein. Eine Verletzung von Art. 36 Abs. 3 BV fällt damit ohne weiteres ausser Betracht.

Demzufolge ist der angefochtene Beschluss insoweit aufzuheben, als damit die Hecke (Objekt Nr. 181b) den Anordnungen der Art. 4-6 der angefochtenen Verordnung zum Schutze der kommunalen Naturschutzobjekte unterstellt ist.