

4. a) Die auf dem Gebiet der Gemeinde X mehr oder weniger von Westen nach Osten verlaufende L-strasse mündet im Osten in die S-strasse, welche sich auf dem Gebiet der dort nahtlos anschliessenden Gemeinde Y befindet. Die letzten 50 m der L-strasse sind indessen nur für Radfahrer und (mittels ferngesteuerter Schranken) für Busse befahrbar. Die L-strasse weist aus diesem Grund ostseits einen Kehrplatz auf. Eine Verbindung vom westlichen Teil der L-strasse zur S-strasse stellt die T-strasse her.

Mangels einer Festlegung im regionalen oder kantonalen Verkehrsplan ist die L-strasse klarerweise als kommunale Groberschliessungsanlage zu qualifizieren; dies formell allerdings bislang lediglich auf den ersten 200 m dieser Verkehrsanlage ab der westlichen Abzweigung von der B-strasse (bis G-weg). Das sich bis zum ostseitigen Kehrplatz hinziehende, bis 50 m an die S-strasse ragende Teilstück der insgesamt knapp 600 m langen L-strasse war bislang im Verkehrsplan nicht (bzw. nur streckenweise als kommunaler Fuss- und Radweg) aufgeführt. Neu soll nach dem vorliegend angefochtenen Beschluss auch das genannte, bislang nur für Radfahrer und Busse befahrbare Verbindungsstück zur S-strasse zur Groberschliessungsanlage erhoben werden. Beim mittleren Teilstück der L-strasse soll es sich gemäss dem kommunalen Verkehrsplan weiterhin lediglich um einen kommunalen Fuss- bzw. Radweg handeln.

b) Die S-strasse ihrerseits stellt ebenfalls bloss teilweise eine kommunale Groberschliessungsanlage im richtplanerischen Sinne dar. Diese Funktion kommt ihr vom südseitigen Ausgangspunkt ab der X-strasse bis zu der in nordöstlicher Richtung rund 200 m entfernten Abzweigung der F-strasse zu. Das sich ab jenem Punkt ca. 150 m nach Westen bis zum Zusammentreffen mit der C-strasse bzw. der L-strasse hinziehende Teilstück ist im kommunalen Verkehrsplan der Gemeinde Y lediglich als Fuss- und Radweg verzeichnet. Dies ändert allerdings nichts daran, dass es sich bei dieser 10 m breiten Verkehrsanlage um eine Gemeindestrasse handelt, die als dem Gemeingebrauch gewidmet anzusehen ist und unter diesem Gesichtspunkt jedermann zur Benützung offen steht (§ 1 StrassG).

c) Die Gemeinde X beruft sich unausgesprochen auf den letztgenannten Umstand und leitet hieraus die Befugnis ab, den Verkehr innerhalb des durch die L-strasse erschlossenen Industrie- bzw. Dienstleistungsgebietes mittels Öffnung des fraglichen Teilstücks der L-strasse via S-strasse zusätzlich auch nach Osten wegführen zu dürfen.

Die Gemeinde Y setzt sich demgegenüber für die Erhaltung der Wohnqualität innerhalb des durch den westlichen Teil der S-strasse erschlossenen Baugebietes ein.

d) In diesem Spannungsfeld bewegt sich der vorliegende Rechtsstreit. Der Entscheid ist abhängig von einer Abwägung der entgegenstehenden öffentlichen Interessen, von denen das eine das andere zumindest nicht offensichtlich überwiegt. So ist durchaus verständlich, dass die Gemeinde X eine bessere Anbindung der durch die L-strasse erschlossenen grösseren Arbeitsplatzzone an die im südlichen und südöstlichen Teil ihres Gemeindegebietes befindlichen Wohnbereiche mittels einer (zur bestehenden via die westwärts gelegene B-strasse) zusätzlichen ostseitigen Strassenverbindung anstrebt. Ebenso verständlich ist allerdings, dass die Gemeinde Y den zufolge der nahtlos aneinander anschliessenden Siedlungsbereiche zwangsläufig über ihr Gebiet und zudem durch ein Wohnquartier verlaufenden zusätzlichen Verkehr ablehnend gegenübersteht.

e) Zur Ermittlung der Frage, in welchem Ausmass zusätzlicher, ostwärts über das fragliche Strassenstück abfliessender Verkehr zu erwarten sei, gab die Vorinstanz eine entsprechende Verkehrsstudie in Auftrag. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil eine diesbezügliche Untersuchung im Rahmen der Vorprüfung vom kantonalen Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) verlangt worden war. Die Erhebungen ergaben mit Bezug auf die Hauptverkehrszeiten, dass bei dem zu öffnenden Teilstück der L-strasse durch Ziel- und Quellverkehr mit einer Zunahme des motorisierten Verkehrs von bisher 7 Fahrzeugen (öffentliche Busse) auf 119 Fahrzeuge pro Stunde zu erwarten sei. Den auf der S-strasse anzunehmenden Zusatzverkehr beziffert das Gutachten zu Spitzenzeiten auf 75 Fahrzeuge pro Stunde. Mit zusätzlichem Durchgangsverkehr ist nach der Studie zu Spitzenzeiten in der Grössenordnung von 20 Fahrzeugen pro Stunde zu rechnen.

f) Darüber, unter welchen Voraussetzungen richtplanerische Verkehrsvorgaben als zweckmässig anzusehen seien, lässt sich den Planungsgrundsätzen direkt nichts entnehmen. Aus dem (legislatorisch im lärmschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip konkretisierten) Gebot, Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu verschonen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG), lässt sich jedoch ableiten, dass auf ein minimales Verkehrsaufkommen hinzuwirken sei und unnötige Umwegfahrten zu vermeiden seien. Unter diesem Aspekt liesse sich die vorinstanzliche Absicht, eine via S-strasse und damit auf kürzestem Weg erfolgende Anbindung der im südöstlichen Teil der Gemeinde X gelegenen Wohnzonen an das durch die L-strasse erschlossene Arbeitsplatzgebiet herzustellen, wofür auch der in § 18 lit. n PBG statuierte Grundsatz der Erschliessung der Siedlungsgebiete durch leistungsfähige Strassen angeführt werden könnte, als durchaus zweckmässig bezeichnen. Andererseits müsste zusätzlicher Verkehr auf der S-strasse, welche unter anderem als Zugang zum Spital L dient, zu einer lärmässigen Zusatzbelastung dieser Institution führen, was zumindest als nicht erstrebenswert erscheint. Die letztgenannte Verkehrsanlage erschliesst überdies ein grösseres Wohngebiet, welches nach der vorstehend genannten bundesrechtlichen Anordnung (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG) vor Verkehrsimmissionen ebenfalls soweit als möglich verschont werden soll.

Unter diesen Gesichtspunkten ist ein eindeutig prävalierendes Interesse der Vorinstanz an der streitigen Festlegung nicht auszumachen.

g) Nähere Hinweise zur vorliegenden Problematik sind dem Strassengesetz zu entnehmen. Nach dessen § 10 Abs. 2 ist bei Strassenbauprojekten, welche offensichtlich Interessen einer Nachbargemeinde berühren, deren Gemeinderat vorgängig anzuhören. Darauf, dass diese Anhörung zu keiner Einigung führt, ist § 11 Abs. 1 StrassG zuge-

schnitten, wonach die Baudirektion auf Begehren einer Gemeinde eine andere (benachbarte) Gemeinde nach deren Anhörung zum Bau einer Strasse verpflichten kann, «wenn dies für die ansprechende Gemeinde unerlässlich und für die angesprochene Gemeinde zumutbar ist».

Diese sich auf die Neuerstellung von Strassen beziehende Regelung muss nach Massgabe der nachstehenden Erwägungen auch dann gelten, wenn - wie hier - die Beanspruchung einer bestehenden Verkehrsanlage durch eine benachbarte Gemeinde zu beurteilen ist. § 11 Abs. 2 StrassG regelt die sich im Zusammenhang mit neuen Verkehrsanlagen zwangsläufig stellende Frage der Kostenpflicht unter den beteiligten Gemeinden. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob und inwieweit der angesprochenen Gemeinde mit Bezug auf die allgemeinen Verkehrsverhältnisse oder hinsichtlich der Groberschliessung ihrer eigenen Baugebiete ein Nutzen erwachse. Nur unter dieser Voraussetzung hat sich die angesprochene Gemeinde an den Kosten der auf ihrem Gebiet neuzuerstellenden Verkehrsanlage zu beteiligen. Die allfällige Kostenpflicht wird also durch einen äquivalenten Nutzen aufgewogen. Damit können die seitens der angesprochenen Gemeinde im Zusammenhang mit dem Strassenbau anfallenden Kosten nicht etwa der Grund für die von § 11 Abs. 1 StrassG für eine Strassenbauverpflichtung statuierten strengen Voraussetzungen sein. Letztere lassen sich daher nur mit den übrigen Belastungen begründen, die der angesprochenen Gemeinde entstehen. Dies sind namentlich die sich unmittelbar aus dem Verkehr ergebenden Beeinträchtigungen. Solche resultieren in gleicher Weise auch dann, wenn es wie hier um die Beanspruchung einer bereits bestehenden Verkehrsanlage geht. Dies führt dazu, dass auch in casu Unerlässlichkeit für die den Verkehr auslösende (rekursgegnerische) Gemeinde und Zumutbarkeit für die den Verkehr aufnehmende (rekurrierende bzw. angesprochene) Gemeinde zu verlangen ist. Dabei ist mit Bezug auf die im Vordergrund stehende Unerlässlichkeit vom Grundsatz auszugehen, dass eine Gemeinde den innerörtlichen Verkehr soweit als möglich über ihr eigenes Gebiet abzuwickeln hat. Nur wenn dies nicht oder allenfalls bloss unter erheblich erschwerten Bedingungen möglich ist, kann eine Gemeinde beanspruchen, den ihr Gebiet betreffenden Ziel- und Quellverkehr über das Gebiet einer anderen Gemeinde zu führen.

h) Dass Letzteres vorliegend gegeben sei, wird seitens der Gemeinde X nicht behauptet. Sie führt vielmehr an, dass eine zusätzliche Strassenverbindung von den im Süden und Südosten ihres Gemeindebanns gelegenen Wohngebieten zu der von der L-strasse erschlossenen Arbeitsplatzzone zweckmässig wäre. Daraus ergibt sich jedoch keine zwingende Notwendigkeit für die in Frage stehende Verbindung L-/S-strasse. Via L- und B-strasse besteht eine leistungsfähige Strassenverbindung zu den im Süden von X gelegenen Wohngebieten. Die im Südosten des Gemeindegebietes X befindlichen Wohnzonen lassen sich via G-weg (bei dem es sich um eine dem Verkehr geöffnete Strasse handelt) und Y-strasse erreichen. Eine Verbindung besteht auch via T- und S-strasse. Insoweit dürfte die Gemeinde Y bereits heute teilweise durch Verkehr tangiert sein, welchen das fragliche Arbeitsplatzgebiet in X auslöst. Daraus lässt sich mit Bezug auf die geplante Öffnung des in Frage stehenden Teilstücks der L-strasse jedoch nichts ableiten. Vielmehr hat es damit sein Bewenden, dass für die mit der streitigen Anordnung ermöglichte zusätzliche Verkehrsverbindung keine Notwendigkeit besteht und diese Massnahme daher das Einverständnis der Gemeinde Y voraussetzte.

i) Daran vermag die von der Gemeinde X in Auftrag gegebenen Verkehrsstudie (vgl. vorstehend lit. e) nichts zu ändern. Wenn die in dieser ausgewiesenen Zahlen von der Vorinstanz dahingehend interpretiert werden, dass mit bloss bescheidenem, für die

Wohngebiete entlang der S-strasse und für das östlich von dieser gelegene L-Spital lärmrechtlich unbedeutendem Zusatzverkehr zu rechnen sei, so lässt sich daraus genauso gut der Schluss ziehen, dass die geplante neue Strassenverbindung nicht zwingend notwendig und schon gar nicht unerlässlich ist. Damit stellt sich die Frage, ob die Beanspruchung des benachbarten Gemeindegebietes zumutbar sei, zum vornherein nicht.

k) Gegen die von der Vorinstanz beabsichtigte Öffnung des östlichen Teilstücks der L-strasse sprechen im übrigen auch die bisherigen Absprachen zwischen den betroffenen Gemeinden. Vorbehalte seitens der Gemeinde Y gegen eine Verbindung L-/S-strasse bestehen gemäss einem bei den Akten befindlichen Besprechungsprotokoll aus dem Jahr 1975 offenbar seit Jahrzehnten. Gesprächsgegenstand war die fragliche Massnahme auch anlässlich des im Jahr 1982 geplanten Ausbaus der L-strasse. Auf Wunsch der Gemeinde Y verzichtete die Gemeinde X auf eine Verbindung L-/S-strasse und sah stattdessen den heute realisierten Kehrplatz am Ende der L-strasse vor. Thema war der Anschluss der L-strasse an die S-strasse auch im Rahmen der im Jahre 1989 im Hinblick auf die Inbetriebnahme der Zürcher S-Bahn (Mai 1990) erfolgten Planung neuer Busrouten. Auch im damaligen Technischen Bericht wurde als Prämisse davon ausgegangen, dass ein Anschluss der L-strasse an die S-strasse den vorgängigen Absprachen mit der Gemeinde Y widerspräche. Hieraus resultierten die heute bestehenden Gegebenheiten (durch Busse funkgesteuerte Barrieren).

Diese Vereinbarungen kann die Vorinstanz entgegen der in ihrer Vernehmlassung geäusserten Ansicht nicht ohne weiteres als für sie nicht mehr verbindlich erklären. Dies träfe allenfalls dann zu, wenn sie für die fragliche Strassenverbindung eine zwingende Notwendigkeit geltend machen könnte, was, wie ausgeführt, nicht der Fall ist.

l) Am Gesagten ändert nichts, dass das kantonale Amt für Raumordnung und Vermessung (in Absprache mit der Abteilung Staatsstrassen des kantonalen Tiefbauamtes) nach vorgängigen ablehnenden Stellungnahmen im Rahmen der 3. Vorprüfung der fraglichen Änderung des Verkehrsplans zustimmte. Zum einen ist offen, ob entsprechend dieser Vorprüfung, an welche die Rekursinstanz nicht gebunden ist, die fragliche richtplanerische Massnahme von der hierfür zuständigen Baudirektion (§ 2 lit. b PBG) schliesslich auch genehmigt worden wäre. Zum andern bezog sich diese Vorprüfung, soweit aus den Akten ersichtlich, vorab darauf, inwieweit die im Streit stehende Öffnung der L-strasse Auswirkungen auf die im fraglichen Gebiet bestehenden Staatsstrassen habe und was die lärmrechtlichen Konsequenzen sein könnten. Die im Vordergrund stehende Problematik (Zulässigkeit der Beanspruchung von bestehenden Verkehrsanlagen benachbarter Gemeinden) blieb offenkundig unberücksichtigt.

m) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Rekurs gutzuheissen ist. Der angefochtene Beschluss ist insoweit aufzuheben, als das östliche Teilstück der L-strasse zur kommunalen Sammelstrasse erklärt wurde.