Baurekursgericht
des Kantons Zürich

4. Abteilung

G.-Nr. R4.2025.00190, R4.2025.00191, R4.2025.00194 und R4.2025.00195
BRGE IV Nr. 0105/2026, 0106/2026, 0107/2026 und 0108/2026

Entscheid vom 11. Juni 2026

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichterin Petra Röthlisberger, Baurichter Roland Keller, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrierende**

R4.2025.00190 und R4.2025.00191

1. BirdLife Schweiz, Wiedingstrasse 78, Postfach, 8036 Zürich
2. BirdLife Zürich, Wiedingstrasse 78, 8045 Zürich
3. Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz, Dornacherstrasse 192, Postfach, 4018 Basel
4. Pro Natura Zürich, Wiedingstrasse 78, 8045 Zürich
5. WWF Schweiz, Hohlstrasse 110, Postfach, 8010 Zürich
6. WWF Zürich, Hohlstrasse 110, Postfach, 8010 Zürich

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Hans Maurer, Maurer & Stäger AG, Fraumünsterstrasse 17, Postfach, 8024 Zürich

R4.2025.00194 und R4.2025.00195

7. Kanton Zürich, 8090 Zürich
   vertreten durch Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

gegen **Rekursgegner**

R4.2025.00190 und R4.2025.00194

1. Gemeinderat Nürensdorf, 8309 Nürensdorf
   vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Fabian Klaber, Kleb & Partner Rechtsanwälte, Schulhausstrasse 42, 8002 Zürich

R4.2025.00191 und R4.2025.00195

2. Gemeinderat Oberembrach, 8425 Oberembrach
   vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Fabian Klaber, Kleb & Partner Rechtsanwälte, Schulhausstrasse 42, 8002 Zürich

Mitbeteiligte

R4.2025.00190, R4.2025.00191, R4.2025.00194 und R4.2025.00195
1. Stadt Kloten, Kirchgasse 7, 8302 Kloten

R4.2025.00190 und R4.2025.00191
2. Kanton Zürich, 8090 Zürich
   vertreten durch Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

betreffend

R4.2025.00190 und R4.2025.00194
Beschluss des Gemeinderates vom 21. Oktober 2025; Teilweiser Widerruf des Beschlusses vom 7. März 2017 sowie Widerruf der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse), Eigentalstrasse, Nürensdorf

R4.2025.00191 und R4.2025.00195
Beschluss des Gemeinderates vom 21. Oktober 2025; Teilweiser Widerruf des Beschlusses vom 7. März 2017 sowie Widerruf der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse), Eigentalstrasse, Oberembrach

---

Es hat sich ergeben:

A.

Im Februar/März 2017 traf der Kanton Zürich mit der Stadt Kloten und den Gemeinden Nürensdorf und Oberembrach die "Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(strasse)". Diese sieht für eine Dauer von 10 Jahren aus Naturschutzinteressen u.a. zeitweilige Sperrungen der Strasse vor. Nach Ablauf einer Frist von 10 Jahren soll die Eigentalstrasse für den motorisierten Verkehr ganz geschlossen werden.

Jeweils mit Beschlüssen vom 7. März 2017 stimmten der Stadtrat von Kloten und die Gemeinderäte von Nürensdorf und Oberembrach dieser Vereinbarung zu (Dispositivziffer 2). Eine Verlängerung der zehnjährigen Zeitdauer sei nicht zulässig (Dispositivziffer 7) und mit dem taggenauen Ablauf von zehn Jahren ab dem Tag der Wiederinbetriebnahme der Eigentalstrasse werde die Strasse ab dem Knoten Eigentalstrasse/Birchwiler- und Dorfstrasse (Kloten/Nürensdorf) bis zur Einmündung Mettlenstrasse (Oberembrach) für den Individualverkehr dauerhaft gesperrt und im Sinne von § 38 Strassengesetz (StrG) entwidmet (Dispositivziffer 10).

Mit Beschlüssen je vom 21. Oktober 2025 widerriefen die Gemeinderäte von Nürensdorf und Oberembrach die Dispositivziffern 2, 7 und 10 ihrer Beschlüsse vom 7. März 2017 (Dispositivziffer 1) sowie die Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) (Dispositivziffer 2). Rekursen gegen die Beschlüsse wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

B.

Gegen die Beschlüsse der Gemeinderäte von Nürensdorf und Oberembrach vom 21. Oktober 2025 erhoben BirdLife Schweiz, BirdLife Zürich, Pro Natura, Pro Natura Zürich, WWF Schweiz und WWF Zürich mit Eingaben vom 25. November 2025 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung der Entscheide unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner. Verlangt wurde ausserdem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Mit Eingaben vom 26. November 2025 erhob sodann der Kanton Zürich Rekurs gegen die genannten Beschlüsse mit den nämlichen Anträgen.

C.

Mit Verfügungen vom 27. November 2025 bzw. 1. Dezember 2025 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäftsnummern R4.2025.00190 und R4.2025.00191 (BirdLife Schweiz etc.) bzw. R4.2025.00194 und R4.2025.00195 (Kanton Zürich) vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Präsidialverfügungen vom 17. Dezember 2025 wurden die Gesuche der Rekurrierenden um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gutgeheissen.

E.

Mit Eingaben vom 22. bzw. 29. Dezember 2025 beantragten die Rekursgegner die Abweisung der Rekurse unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden. Die Mitbeteiligte Stadt Kloten liess sich mit Eingabe vom 15. Dezember 2025 vernehmen, ohne einen Antrag zu stellen. Der Kanton Zürich beantragte als Mitbeteiligter in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00190 und R4.2025.00191 die Gutheissung der betreffenden Rekurse.

F.

Mit Repliken vom 22. bzw. 28. Januar 2026 und Dupliken vom 23. Februar 2026 bzw. 3. März 2026 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest, ebenso der Kanton Zürich als Mitbeteiligter in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00190 und R4.2025.00191. Die Mitbeteiligte Stadt Kloten verzichtete mit Eingabe vom 2. Februar in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00194 und R4.2025.00195 und im Übrigen stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

G.
Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.
Die Rekurse beziehen sich auf die Sperrung desselben Strassenabschnitts. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.
Zum Sachverhalt ist der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) Folgendes zu entnehmen:

Die Eigentalstrasse führe durch die Gemeinden Oberembrach, Kloten und Nürensdorf und stehe im Eigentum dieser drei Gemeinden. Die Strasse sei als Gemeindestrasse klassiert, auf der gemäss regionalem Richtplan ein überkommunaler Radweg geplant sei. Die Strasse führe mitten durch ein rund 2 km^2 grosses Natur- und Landschaftsschutzgebiet. Sie grenze an Flachmoor-, Amphibienlaichgebiets- und Trockenwiesenflächen, die in Bundesinventaren als Schutzobjekte von nationaler Bedeutung und teilweise auch in kantonalen Schutzinventaren aufgeführt seien. Bereits in den Jahren vor der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) sei die Eigentalstrasse jeweils während der grossen Amphibienwanderung im Frühling nachts für den Verkehr gesperrt worden. Ansonsten sei die Strasse ganzjährig zur Benützung ohne weitere Einschränkungen frei gewesen.

Am 2. April 2013 hätten sich die Gemeinden darauf verständigt, die Eigentalstrasse zu sanieren, wobei zusätzliche Massnahmen zugunsten des Naturschutzes im Sinne von Art. 1 der Verordnung über den Schutz der Flachmoore und Art. 11 der Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete in Absprache mit der Baudirektion des Kantons Zürich verfügt worden seien. Diese Verfügung sei durch mehrere Organisationen und

Privatpersonen angefochten worden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich habe die Sache mit Entscheid vom 3. April 2014 (VB.2013.00532 und VB.2013.00648) an die Gemeinden Nürensdorf und Kloten mit der Anordnung zurückgewiesen, als Leitbehörden im Rahmen eines koordinierten Verfahrens einen neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen zu fällen.

Die drei Gemeinden und die involvierten kantonalen Stellen hätten sich in der Folge bemüht, zusammen mit den im Rechtsmittelverfahren einbezogenen Parteien eine Lösung für den Umgang mit der Eigentalstrasse zu finden. Am sogenannten "Runden Tisch Eigental" seien verschiedene Möglichkeiten von Naturschutzmassnahmen vorgestellt und diskutiert, aber auch durch Fachpersonen beurteilt und bewertet worden. Mit der vorliegenden Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) hätten sich die kommunalen und kantonalen Entscheidungsträger verpflichtet, die am "Runden Tisch Eigental" statuierten Massnahmen im Rahmen ihrer Entscheidbefugnisse umzusetzen.

In einer ersten Phase solle die Strasse mit einfachsten Mitteln saniert und für eine Dauer von 10 Jahren geöffnet werden. Um den Naturschutzinteressen Rechnung zu tragen, würden betriebliche Massnahmen getroffen, die in den Projektgenehmigungsbeschluss für die Strassensanierung übernommen werden sollten (namentlich temporäre Sperrungen, Fahrverbot für LKW, Höchstgeschwindigkeit 60 km/h).

Die verbleibende Betriebsdauer der Strasse diene u.a. dazu, die Verkehrsflüsse nach ihrer Schliessung durch ein geeignetes Verkehrslenkungs- und Schutzregime auf das übergeordnete Strassennetz zu leiten und damit insbesondere den Ausweichverkehr durch die Ortschaften und Weiler im unmittelbaren Umkreis des Eigentals zu minimieren. Die sorgfältige Planung und die teils erheblichen Kosten der Massnahmen erforderten ein etappiertes Vorgehen und begründeten die zehnjährige Übergangsphase.

Nach Ablauf von 10 Jahren werde die Eigentalstrasse für den motorisierten Verkehr geschlossen. Auf ihrem Trassee werde der Kanton den im Richtplan eingetragenen regionalen Radweg realisieren. Die land- und forstwirtschaftliche Erschliessung des Eigentals bleibe auf dem Radweg-Trassee möglich.

Jeweils mit Beschlüssen vom 7. März 2017 stimmten der Stadtrat von Kloten und die Gemeinderäte von Nürensdorf und Oberembrach dieser Vereinbarung zu und setzten die Instandsetzung der Strasse und die Bestimmungen zur Strassenbenützung, einschliesslich die dauerhafte Sperrung nach 10 Jahren, im Verfahren nach § 12 ff. StrG fest. Diese Beschlüsse erwuchsen unangefochten in Rechtskraft.

3.

Mit Rekurs anfechtbar sind Anordnungen im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) sowie die anderen Akte nach § 19 Abs. 1 lit. b, c und d VRG. Der Begriff der "Anordnung" ist grundsätzlich gleichbedeutend mit "Verfügung". Verfügungen sind individuelle, an einen Einzelnen gerichtete Hoheitsakte, durch welche eine konkrete verwaltungsrechtliche Beziehung gestaltend oder feststellend in verbindlicher und hinsichtlich vollstreckungsfähiger Inhalte in erzwingbarer Weise geregelt wird.

Bei den Beschlüssen vom 7. März 2017 handelt es sich um die Festsetzung von Strassenprojekten nach Strassengesetz (StrG) und damit um mit Rekurs anfechtbare Verfügungen. Daher sind auch die vorliegend angefochtenen Beschlüsse vom 21. Oktober 2025 anfechtbar, soweit mit diesen die Festsetzung der Strassenprojekte teilweise widerrufen wird.

Anders verhält es sich in Bezug auf den gleichzeitigen Widerruf der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse). Bei dieser Vereinbarung handelt es sich nicht um eine hoheitliche Anordnung eines Verwaltungsträgers im Sinne von § 19 lit. a VRG, sondern um eine Rechtshandlung mit einer übereinstimmenden Willensäusserung (s. dazu Martin Bertschi / Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbem. zu §§ 4-31, Rz. 20 ff.). Diese ist ebenso wenig mit Rekurs anfechtbar wie deren Widerruf.

Nach dem Gesagten ist auf die Rekurse, soweit damit die Aufhebung der Dispositivziffern 2 der angefochtenen Beschlüsse (Widerruf der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse)) beantragt wird, nicht einzutreten.

4.1.

Bei den Rekurrierenden BirdLife Schweiz, Pro Natura und WWF Schweiz handelt es sich um schweizweit tätige Natur- und Umweltschutzverbände, die nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) zur Verbandsbeschwerde legitimiert sind (vgl. auch ihre Nennung im Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Personen [VBO]). Ihnen steht das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden zu (Art. 12 Abs. 1 NHG). Wie sich aus der Gesetzessystematik und der Rechtsprechung ergibt, steht diese ideelle Verbandsbeschwerde nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft. Zu den Bundesaufgaben zählt unter anderem der Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt (Art. 18 ff. NHG), im vorliegenden Fall der Schutz der vorliegend betroffenen Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Die vorliegend streitbetroffene Strassensperrung wurde zum Schutz der Natur- und Landschaftsschutzgebiete angeordnet. Mithin handelt es sich um Schutzmassnahmen im Sinn von § 207 Abs. 1 PBG (vgl. VB.2013.00532, E. 4.2), die in Erfüllung einer Bundesaufgabe angeordnet wurden. Gegen deren Widerruf steht die ideelle Verbandsbeschwerde offen.

Nach Art. 12 Abs. 2 NHG steht den Organisationen das Beschwerderecht nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden. Die vorliegend rekurrierenden Verbände machen die Verletzung von Naturschutzinteressen im Sinne von Art. 1 lit. d NHG geltend, die Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 12 Abs. 2 NHG).

Darüber hinaus kommt BirdLife Schweiz, Pro Natura und WWF Schweiz – unabhängig vom Vorliegen einer Bundesaufgabe – auch das Beschwerderecht nach § 338b PBG zu, da die gesamtschweizerisch tätigen Organisationen auch gesamtkantonal tätig sind. Ihre Rekurslegitimation ist daher gegeben, soweit sich die Rekurse gegen den teilweisen Widerruf der Strassenprojekte richten.

Bei Pro Natura Zürich, WWF Zürich und BirdLife Zürich handelt es sich um kantonale Sektionen von Pro Natura, WWF Schweiz bzw. BirdLife Schweiz. Sie sind ebenfalls gestützt auf § 338b PBG zum Rekurs berechtigt, soweit

sich die Rekurse gegen den teilweisen Widerruf der Strassenprojekte richten. BirdLife Zürich verfügt überdies über Grundeigentum, das im vorliegend streitbetroffenen Bereich an die Eigentalstrasse grenzt, und ist auch insoweit durch die angefochtenen Widerrufe in legitimationsbegründender Weise unmittelbar betroffen (§ 338a PBG).

Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Rekurse der genannten Verbände insoweit einzutreten, als sie sich gegen den teilweisen Widerruf der Strassenprojekte richten.

4.2.

Soweit der Kanton zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, ist er auch zum Rekurs legitimiert. Dies trifft zu, wenn er Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten erheben kann, weil er wie eine Privatperson betroffen oder in seinen hoheitlichen Aufgaben berührt ist. In diesen Fällen ist er gemäss der Minimalgarantie von Art. 111 Abs. 1 BV im kantonalen Verfahren rechtsmittellegitimiert. Allerdings kann er gestützt auf das allgemeine Beschwerderecht nur dann zur Anfechtung eines Aktes bzw. Entscheids befugt sein, wenn dieser entweder (wie im vorliegenden Fall) von einem anderen Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit oder von einer Rechtsmittelinstanz ausserhalb der Zentralverwaltung stammt (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 133).

Gemäss Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Die Zürcher Kantonsverfassung (KV) bestimmt entsprechend in Art. 103, dass Kanton und Gemeinden für die Erhaltung und den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt sorgen (Abs. 1). In Umsetzung dieses Auftrags umfasst das kantonale Planungs- und Baugesetz im dritten Titel Bestimmungen zum Natur- und Heimatschutz. Insbesondere sieht § 204 PBG für das Gemeinwesen und jene Körperschaften, Stiftungen und selbständige Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, eine Schonungspflicht und unter gewissen Umständen auch eine Erhaltungs- oder Ersatzpflicht von Schutzobjekten des Natur- und Heimatschutzes vor (Selbstbindung des Gemeinwesens). Die korrekte Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung steht im öffentlichen Interesse (VB.2018.00361 vom 13. Juni 2019, E. 1). Die vorliegend streitbetroffene Strassensperrung wurde wie gesagt zum Schutz der Natur-

und Landschaftsschutzgebiete im Bereich der Eigentalstrasse angeordnet. Somit ist der Kanton in seinen hoheitlichen Aufgaben berührt (s. dazu auch E. 5.4.3. f.), weshalb seine Legitimation zu bejahen ist.

Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Rekurse des Kantons insoweit einzutreten, als sie sich gegen den teilweisen Widerruf der Strassenprojekte richten.

5.

Den wörtlich identischen Begründungen der angefochtenen Entscheide kann folgendes entnommen werden:

Die Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) sei vom Gemeindepräsidenten der Gemeinde Nürensdorf unterzeichnet worden. Mit Beschluss vom 7. März 2017 habe der Gemeinderat der Gemeinde Nürensdorf der Vereinbarung zugestimmt. Die Vereinbarung hätte jedoch der Gemeindeversammlung vorgelegt werden müssen (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung Nürensdorf vom 25. November 2007). Die Zustimmung sei folglich durch eine sachlich unzuständige Behörde erfolgt.

Im Dezember 2022 / Januar 2023 hätten sich in der Gemeinde Oberembrach 428 von 535 befragten Personen dafür ausgesprochen, dass sich der Gemeinderat mit allen rechtlichen und demokratischen Mitteln für die Offenhaltung der Eigentalstrasse für den motorisierten Verkehr einsetze. An der Gemeindeversammlung vom 14. Juni 2023 habe sich eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Nürensdorf für eine Annahme eines Rahmenkredits von Fr. 750'000.00 für die Umsetzung der Einzelinitiative Morf ("Der vollständige Erhalt und die permanente bestimmungsgemässe Nutzung der historisch gewachsenen und hervorragend in die Landschaft integrierten Eigentalstrasse sei durch die Gemeinde Nürensdorf unter Ausschöpfung von sämtlichen demokratischen und rechtlichen Möglichkeiten langfristig sicherzustellen") ausgesprochen. Der Rahmenkredit sei in einer Urnenabstimmung bestätigt worden.

Bereits in den Erw. E. der Beschlüsse vom 13. März 2017 sei festgehalten worden, dass die Schliessung der Eigentalstrasse während den Sperrzeiten in den umliegenden Gemeinden zu einer Verkehrszunahme geführt habe,

wobei die Gemeinde Oberembrach besonders stark betroffen sei. Diese Problematik habe sich seither akzentuiert und werde sich mit der vollständigen Strassenschliessung weiter verschärfen. Dafür verantwortlich seien nicht nur die starke Bevölkerungszunahme in den Gemeinden Nürensdorf und Oberembrach sowie in umliegenden Gemeinden, sondern auch ein fehlendes erfolgsversprechendes Verkehrslenkungsregime. Der motorisierte Individualverkehr verlagere sich zunehmend auf die Quartierstrassen, welche für ein derartiges Verkehrsaufkommen nicht ausgelegt seien.

Die Beschlüsse vom 13. März 2017 basierten mitunter auf zahlreichen ökologischen Argumenten, welche von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des "Runden Tisches Eigental" basierend auf Studien eingebracht worden seien. Im Nachgang dieser Beschlüsse habe sich ergeben, dass diese Studien mannigfache Schwachstellen enthalten und die zentrale Frage ("Ist der positive Effekt auf die Biodiversität gross genug, um eine permanente Sperrung der Eigentalstrasse zu rechtfertigen?") unbeantwortet lassen würden. Die herangezogenen Studien würden zudem nicht detailliert auf die Situation im Eigental eingehen, sondern globale Daten auf das Eigental extrapolieren, was zu oberflächlichen Aussagen führe. Erforderlich wären detaillierte Studien, welche die betroffenen Arten und Lebensräume im Eigental definieren, die aktuellen Einflüsse der Eigentalstrasse auf diese Arten und Lebensräume analysieren, die potenziell positiven Effekte einer permanenten Sperrung bewerten, ein Monitoring zur Bestätigung der Annahmen und Daten aus der Zeit vor der Umsetzung der Massnahmen (Ausgangszustand) enthalten würden.

Als Schlussfolgerungen daraus wird festgehalten, die Naturschutzinteressen einerseits und die Interessen an einer Offenhaltung der Eigentalstrasse andererseits seien in den Beschlüssen vom 13. März 2017 gegeneinander abgewogen worden. Die Interessenabwägungen basierten aber auf unzureichenden Studien, deren Erkenntnisse auf das Eigental nicht oder nur beschränkt anwendbar seien. Zudem hätten sich die tatsächlichen Verhältnisse zwischenzeitlich in Form von Bevölkerungs- und Verkehrszunahme, fehlendem Verkehrslenkungsregime und unhaltbaren Verhältnissen für Anwohnerinnen und Anwohner von Liegenschaften an Ausweichrouten massgeblich geändert. Dass an der zumindest teilweisen Offenhaltung der Eigentalstrasse ein erhebliches öffentliches Interesse bestehe, zeigten die Bevölkerungsbefragung in der Gemeinde Oberembrach und die Annahme der

Einzelinitiative Morf in der Gemeinde Nürensdorf. Insgesamt würden die Interessen an einer Offenhaltung der Eigentalstrasse die Naturschutzinteressen überwiegen.

Der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) hätte gestützt auf die dannzumal gültige Gemeindeordnung die Gemeindeversammlung und nicht der Gemeinderat der Gemeinde Nürensdorf zustimmen müssen. Die Zustimmung durch die sachlich unzuständige Behörde in der Gemeinde Nürensdorf habe auch Auswirkungen auf die Gemeinde Oberembrach, da die Beschlüsse vom 13. März 2017 koordiniert und mit dem Vorbehalt erfolgt seien, dass die jeweils anderen Beschlüsse formal rechtsgültig zustande kommen würden.

6.1.

Der Kanton Zürich bringt vor, das Vorgehen der Gemeinden Oberembrach und Nürensdorf verletze den Grundsatz der Parallelität der Verfahren. Da die ursprünglichen Anordnungen im Rahmen eines koordinierten Projektfestsetzungsverfahrens nach Strassengesetz mit öffentlicher Auflage und Beteiligung sämtlicher betroffener Stellen erlassen worden seien, könnten diese nicht durch einzelne Gemeinderatsbeschlüsse aufgehoben oder teilweise widerrufen werden. Eine Änderung oder Aufhebung hätte - sofern überhaupt zulässig - im gleichen Verfahren zu erfolgen, in welchem die ursprünglichen Beschlüsse ergangen seien. Dies erfordere wiederum ein Projektfestsetzungsverfahren nach Strassengesetz mit öffentlicher Auflage und Beteiligung aller betroffenen Behörden und Stellen, insbesondere der Fachstellen (namentlich ALN), der Stadt Kloten als Standortgemeinde sowie der Baudirektion des Kantons Zürich als Strasseneigentümerin und zuständige Behörde für Schutzmassnahmen nach § 211 Abs. 1 PBG. Der Aufhebungsbeschluss vom 21. Oktober 2025 verletze weiter den Koordinationsgrundsatz nach Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (RPG). Das Verwaltungsgericht habe in seinem Entscheid vom 3. April 2014 (E. 5.1 ff.) ausdrücklich bestätigt, dass für die Sanierung ein koordinierter Entscheid im Sinne von Art. 25a RPG erforderlich sei, insbesondere zur Abstimmung der Massnahmen mit den naturschutzrechtlichen Vorgaben. Soll an diesen in der Folge ergangenen koordinierten Entscheiden etwas geändert werden, sei – so der Rekurrent weiter – erneut ein koordiniertes Verfahren nach Art. 25a RPG erforderlich, das die notwendigen Massnahmen zugunsten des Natur- und

Landschaftsschutzes berücksichtige. Das unkoordinierte Vorgehen der Gemeinden mittels Gemeinderatsbeschluss ohne öffentliche Auflage und ohne Beteiligung aller an der Projektfestsetzung 2017 beteiligten Parteien verletze zudem den Anspruch auf rechtliches Gehör. Weder betroffene Private noch die Umweltverbände oder die Baudirektion als Grundeigentümerin und zuständige Naturschutzfachstelle hätten die Gelegenheit gehabt, sich am Verfahren zu beteiligen. Im Ergebnis sei der angefochtene Beschluss schon aus formellen Gründen aufzuheben.

6.2.

Auch die rekurrierenden Verbände rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Aufgrund der Vorgeschichte (Anfechtung der Verfügungen vom 7. März 2013, Teilnahme am runden Tisch Eigental), der Beeinträchtigung von Naturschutzinteressen durch die Eigentalstrasse sowie des Grundeigentums von BirdLife Zürich an der Eigentalstrasse sei klar, dass die Rekurrierenden vom angefochtenen Beschluss stark betroffen seien. Aus dem Umstand, dass die Rekursgegner den angefochtenen Beschluss den Rekurrierenden eröffnet hätten, folge, dass ihnen diese Betroffenheit bewusst gewesen sei. Die Rekurrierenden seien jedoch im Vorfeld des angefochtenen Beschlusses nie angehört worden. Es gehe in vielfacher Weise um die korrekte Anwendung von Bundesrecht, namentlich des NHG und der dazugehörigen Verordnungen (FMH, AlgV, TwwV), und um die Beeinträchtigung von Naturschutzinteressen (Art. 1 lit. d NHG). Die Rekursgegner hätten deshalb den Rekurrierenden das rechtliche Gehör mindestens im selben Umfang gewähren müssen, wie es Art. 30 Abs. 1 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) für Verfahren auf Bundesebene verlange: "Die Behörde hört die Parteien an, bevor sie verfügt". Zudem ergebe sich ihr Anspruch auf rechtliches Gehör aus Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung.

Es handle sich um eine schwere Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die angefochtenen Beschlüsse einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechtsstellung der Rekurrierenden bewirken würden, da die rechtskräftig per 1. August 2027 beschlossene Aufhebung der Eigentalstrasse hinfällig würde. Die dort befindlichen Naturschutzgebiete und darin lebenden Tiere würden weiterhin der Gefahr der Eigentalstrasse und des Motorfahrzeugverkehrs ausgesetzt, was den nationalen Naturschutzinteressen bei den Biotopen von nationaler Bedeutung widerspreche. Schliesslich sei BirdLife Zürich als Grundeigentümer in seiner verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsgarantie

(Art. 26 BV) stark betroffen, weil er die den Grundstücken zugedachte Zweckwidmung (Erhaltung und Verbesserung der Biotopqualität) aufgrund der Fortführung der Eigentalstrasse nur beschränkt wahrnehmen könnte. Auch das jahrzehntelange aufwändige Engagement der Rekurrierenden für die Aufhebung der Eigentalstrasse würde zunichte gemacht.

Weiter rügen die rekurrierenden Verbände eine Verletzung von Verfahrensvorschriften des Strassengesetzes. Der angefochtene Beschluss bedeute, dass aus einer rechtskräftig beschlossenen "Nichtstrasse" eine neue Strasse für den privaten Individualverkehr würde, bzw. die Eigentalstrasse ab dem 1. August 2027 erneut eine Widmung als Strasse im Sinne des Strassengesetzes erhalten würde. Diese Änderung der Eigenschaft einer Anlage komme einer Strassen-Projektierung im Sinne von § 12 ff. StrG gleich und es hätten dabei die einschlägigen Verfahrensvorschriften beachtet werden müssen (Mitwirkung der Bevölkerung [§ 13 StrG], Planauflage [§ 16 StrG], Einsprachemöglichkeit [§ 17 StrG]).

6.3.

Die Gemeinderäte von Oberembrach und Nürensdorf entgegnen, der Widerruf könne formlos erfolgen. Die Eigentalstrasse erhalte mit dem Widerruf keine neue "Widmung als Strasse im Sinne des StrG". Vielmehr bleibe der heutige Status der damals rechtmässig bewilligten und deshalb der Besitzstandsgarantie unterstehenden Eigentalstrasse aufrechterhalten. Es leuchte deshalb nicht ein, weshalb ein Mitwirkungs- und Einspracheverfahren nach Strassengesetz hätte initiiert werden müssen.

Betreffend den Koordinationsgrundsatz verhalte es sich so, dass die Begleitmassnahmen (nächtliche Sperrung während der Frühlings- und Herbstwanderung; Sommersperrung; ganzjähriges Fahrverbot für Lastwagen; Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h) in Nachachtung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 3. April 2014 erfolgt seien und auch nach dem Widerruf bestehen bleiben würden. Diese Massnahmen führten bereits zu einer wesentlichen Verbesserung des Naturschutzes (s. S. 6 des Beschlusses vom 7. März 2017). Die naturschutzrechtlichen Vorgaben würden durch den teilweisen Widerruf nicht geritzt und die vom Rekurrenten geforderte Koordination hätte nicht hergestellt werden müssen.

Für das Verfahren auf Widerruf würden in der Regel keine besonderen Vorschriften gelten und es könne formlos eingeleitet werden. Der Widerruf selbst stelle aber eine Verfügung dar und unterliege damit den Anforderungen an ein korrektes Verwaltungsverfahren, d.h. die widerrufende Behörde müsse den Betroffenen insbesondere das rechtliche Gehör gewähren. Der Gemeinderat Nürensdorf habe darauf verzichten können, den Rekurrierenden vor der Beschlussfassung die Möglichkeit einzuräumen, sich zu den Entscheidgrundlagen für den teilweisen Widerruf zu äussern. Die Rekurrierenden hätten ihre Standpunkte im Rahmen des "Runden Tisches Eigental" hinlänglich einbringen können. Es hätte davon ausgegangen werden müssen, dass sich an diesen Standpunkten nichts geändert habe und die Rekurrierenden mit einem Widerruf nicht einverstanden seien. Die vorgängige Einräumung des rechtlichen Gehörs wäre einem administrativen Leerlauf gleichgekommen, welcher das Verfahren mit Sicherheit über den 1. August 2027 hinaus verlängert und zu grosser Rechtsunsicherheit geführt hätte.

6.4.1.

Widerruf einer Verfügung bedeutet im Allgemeinen, dass die verfügende Behörde eine – meist formell rechtskräftige – fehlerhafte Verfügung von Amtes wegen ändert. Die Behörden widerrufen eine Verfügung, wenn dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts der Vorrang vor den Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zukommt. Eine Änderung der Verfügung durch die Verwaltungsbehörde, die sie erlassen hat, ist grundsätzlich sowohl vor als auch nach Eintritt der formellen Rechtskraft möglich. Nach Eintritt der formellen Rechtskraft sind die Voraussetzungen für eine Neubeurteilung allerdings strenger, weil dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz dann grössere Bedeutung zukommt als vorher. In der Regel darf die Behörde, ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen, auf eine Verfügung zurückkommen, solange die Rechtsmittelfrist nicht abgelaufen ist.

Für einen Widerruf wird stets die Fehlerhaftigkeit, d.h. die Rechtswidrigkeit der Verfügung vorausgesetzt. Es genügt nicht, dass die Verfügung im Nachhinein als unzweckmässig erscheint. Das Verwaltungsgericht lässt zwar die spätere Aufhebung oder Änderung einer Verfügung zu, wenn sie auf einer mindestens ebenso umfassenden und eingehenden Interessenermittlung und -abwägung beruht wie die frühere Verfügung, doch setzt es eine nachträgliche wesentliche Veränderung der Verhältnisse bzw. der in Frage

stehenden öffentlichen und privaten Interessen voraus (Zum Ganzen s. VB.2022.00093 vom 23. März 2023, E. 5.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1215 ff.; Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbem. zu §§ 86a-86d Rz. 9 ff.).

6.4.2.

Für das Verfahren auf Widerruf gelten in der Regel keine besonderen Vorschriften und es kann formlos eingeleitet werden. Der Widerruf selbst stellt eine (neue) Verfügung dar und unterliegt damit den Anforderungen an ein korrektes Verwaltungsverfahren, d.h., die widerrufende Behörde muss den Betroffenen insbesondere das rechtliche Gehör gewähren, bevor sie eine Verfügung widerruft (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1218).

Die Beschlüsse vom 7. März 2017 ergingen im Verfahren nach § 12 ff. des Strassengesetzes (StrG). Somit hätten auch die angefochtenen Beschlüsse, mit denen die genannten Projektfestsetzungen geändert werden, in diesem Verfahren erfolgen sollen. Zumal der Widerruf der dauerhaften Sperrung der Eigentalstrasse nicht von untergeordneter Bedeutung ist, kann auf das Einspracheverfahren (§ 16 f. StrG) nicht verzichtet werden (§ 17 Abs. 5 StrG). Da damit nicht nur das Gehör der Rekurrierenden verletzt wurde, sondern auch dasjenige von weiteren zur Einsprache legitimierten Betroffenen, kann der Mangel von vornherein nicht im vorliegenden Rekursverfahren geheilt werden.

Unhaltbar ist im Übrigen die von den Rekursgegnern vorgenommene Antizipierung der rekurrentischen Standpunkte. Damit lässt sich ein Verzicht auf rechtliches Gehör nicht rechtfertigen, zumal es entgegen den Rekursgegnern nicht genügt, dass die Rekurrierenden ihre Standpunkte im Rahmen des "Runden Tisches Eigental" einbringen konnten. Damit konnten sie sich noch nicht zu den Gründen äussern, die heute den besagten Widerruf rechtfertigen sollen.

Die Dispositivziffern 1 der angefochtenen Beschlüsse sind daher bereits aus diesem Grund aufzuheben.

6.4.3.

Im Entscheid VB.2013.00532, E. 4.2 f., hielt das Verwaltungsgericht fest, sowohl die – damals streitbetroffenen – erstinstanzlich angeordneten Strassensperrungen und Verkehrsbeschränkungen (Disp.-Ziff. 2) als auch die von der Vorinstanz verfügte Erstellung von Amphibiendurchlässen (Disp.-Ziff. II.A.b) hätten ausdrücklich und unbestrittenerweise dazu gedient, dem Natur- und Landschaftsschutz Nachachtung zu verschaffen und insbesondere die Beeinträchtigung der geschützten Amphibien zu reduzieren. Es handle sich somit ohne Zweifel um Schutzmassnahmen im Sinn von § 207 Abs. 1 PBG bzw. § 15 KNHV. Den betroffenen Schutzobjekten komme aufgrund ihrer Eintragung in Bundesinventaren nationale Bedeutung zu. Sie hätten somit eine Bedeutung, die über den Gemeindebann hinausgehe, weshalb für die Anordnung von Schutzmassnahmen gemäss § 211 Abs. 1 Satz 1 PBG die (Bau-)Direktion zuständig sei. Gemäss dem Verwaltungsgericht bestand die Gefahr von widersprüchlichen Entscheiden und es erkannte ein gewichtiges Interesse an der Koordination zwischen den damals geplanten Sanierungsmassnahmen und den Schutzmassnahmen bzw. daran, dass die Belagserneuerung nicht vor der Festsetzung der erforderlichen Naturschutzmassnahmen durchgeführt werde. Das Verwaltungsgericht ordnete deshalb an, dass die Stadt Kloten und die Gemeinde Nürensdorf als Leitbehörden ein koordiniertes Verfahren durchzuführen hätten. Die beiden Gemeinden würden dabei zu beachten haben, dass es Sache der Baudirektion sei, über die nötigen Naturschutzmassnahmen im Sinn von §§ 205 ff. PBG zu entscheiden.

6.4.4.

In der Folge ergingen die Beschlüsse vom 7. März 2017. Gleichzeitig eröffnet wurde die Feststellungsverfügung der Fachstelle Naturschutz vom 15. November 2016 (Baudirektion, Amt für Landschaft und Natur [ALN]; R4.2025.00195, act. 4.2). Mit dieser Verfügung wurde festgestellt, dass das Strassenprojekt zur Sanierung der Eigentalstrasse die naturschutzrechtlichen Vorgaben erfülle; dem Sanierungsprojekt werde zugestimmt.

Der Widerruf der aus Gründen des Naturschutzes beschlossenen dauerhaften Strassensperrung hätte wiederum durch die für Schutzmassnahmen zuständige Baudirektion beurteilt werden müssen. Dies ergibt sich aus dem Koordinationsgebot (Art. 25a RPG), welches bedeutet, dass die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d. h. inhaltlich abgestimmt werden muss, 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 angewandt werden. Die Voraussetzung des engen Sachzusammenhangs ist erfüllt, wenn die Gefahr widersprüchlicher bzw. nicht aufeinander abgestimmter Entscheide droht, d. h. grundsätzlich dann, wenn zwischen mehreren Verfahren Überschneidungen bestehen (VB.2013.00532, E. 5.3).

Indem der angefochtene Widerruf nicht mit der zuständigen kantonalen Fachstelle abgestimmt wurde, wird das Koordinationsgebot verletzt. Wie der Kanton Zürich in seiner Replik zutreffend ausführt, stellt der Entscheid von 2017 ein abgestimmtes Gesamtkonzept aus verkehrlichen, baulichen und naturschutzrechtlichen Massnahmen dar. Die Aufhebung eines zentralen Elements dieses Konzepts ohne erneute materielle Prüfung bzw. Berücksichtigung der notwendigen Massnahmen zugunsten des Naturschutz- bzw. Umweltrechts widerspricht der gebotenen Koordination.

Auch aus diesem Grund sind die Dispositivziffern 1 der angefochtenen Beschlüsse aufzuheben.

7.1.

Der Kanton Zürich bringt weiter vor, die Eigentalstrasse führe an verschiedenen durch Bundesinventare geschützten Flächen vorbei bzw. durch diese hindurch (Flachmoor-, Amphibienlaichgebiets- und Trockenwiesenflächen). Tangiert würden zusätzlich auch kantonale Schutzgebiete. Auch der kantonale Richtplan bezeichne das Eigental als Raum mit "Vorrang Natur". Strassen hätten auf unterschiedlichen Ebenen grossräumig negative Auswirkungen auf die belebte Natur. Dazu gehörten u.a. erhöhte Mortalitätsraten (z.B. von Amphibien), Barrierewirkung/Isolation von Lebensräumen, Ablagerung von Schadstoffen, Änderung von Wasserhaushalt und Mikroklima sowie Lärm und optische Reize. Diese Effekte seien vielfach durch Studien belegt und bedürften keiner erneuten Überprüfung in der spezifischen Situation im Eigental. Dass Planungen basierend auf allgemeinen Fachstudien durchgeführt würden, sei etablierte Praxis. Für eine sachgerechte Interessenabwägung seien mit den vorhandenen Verkehrsdaten und dem nationalen Status der Biotope im Eigental ausreichend lokale Daten vorhanden gewesen. Die spezifische naturräumliche Situation im engen Tal bringe es zudem zwangsläufig mit sich, dass sich ein Grossteil der Naturschutzflächen innerhalb eines

relativ engen Korridors links und rechts der Strasse befinden würden und damit diesen negativen Effekten ausgesetzt seien. Somit seien die Grundlagen der Interessenabwägung 2017 auf Seite Naturschutz damals wie heute vollständig und aussagekräftig.

Im Rahmen der Projektfestsetzung 2017 sei ein Einspracheverfahren nach Strassengesetz durchgeführt worden. Dabei seien die betroffenen Interessen unter Einbezug der zuständigen Fachstellen konkret ermittelt, geprüft und bewertet worden. Der Entscheid der Standortgemeinden 2017 über die Zukunft der Eigentalstrasse beruhe - wie auch in der Beantwortung der Kantonsratsanfrage KR-Nr. 403/2024 bestätigt worden sei - auf einer sorgfältigen, umfassenden und transparent dokumentierten Abwägung der Verkehrsinteressen (einschliesslich der sinnvollen Erschliessung der Dörfer und Weiler) und der Naturschutzinteressen auf der Grundlage einer fundierten Prüfung der Fakten- und der Rechtslage. Die pauschale und nicht substanziierte Kritik der Rekursgegner an den Grundlagen dieser Interessenabwägung könne nicht dazu führen, dass diese heute in Frage gestellt werden könnten bzw. müssten. Das Interesse an Rechtssicherheit und am Vollzug der Projektfestsetzung 2017 überwiege deutlich. Dies gelte umso mehr, als ein Widerruf eines auf umfassender Interessenabwägung beruhenden Beschlusses nur noch bei besonders gewichtigen öffentlichen Interessen zulässig sei. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier nicht vor. Ein einseitiger "Widerruf" ohne Durchführung eines koordinierten Verfahrens unter Einbezug aller Betroffener sei ohnehin ausgeschlossen.

Die primär politisch motivierten, aber nicht weiter belegten Behauptungen (öffentliches Interesse an der Offenhaltung der Strasse infolge Bevölkerungs- und Verkehrszunahme, fehlendes Verkehrslenkungsregime) seien nicht geeignet, die Interessenabwägung von 2017 nachträglich in Frage zu stellen. Gemäss Strassenprojekt 2017 seien in einer ersten Phase die Verkehrsströme, die seit der Schliessung der Eigentalstrasse mehr oder weniger unkontrolliert über die umliegenden Gemeinden, insbesondere durch Oberembrach, verkehrten, neu zu lenken und zu ordnen. Der Aufschub der Schliessung der Eigentalstrasse um 10 Jahre habe dazu gedient, Lenkungsmassnahmen umzusetzen, die Wirksamkeit zu überprüfen und allenfalls zusätzliche Massnahmen zu treffen. Im Umfeld der Gemeinde Oberembrach bestünden entlang der potenziellen Ausweichrouten während der Sperrung der Eigentalstrasse mehrere kantonale Verkehrsmessstellen. Die Daten

würden zeigen, dass sich die verkehrliche Situation im Gebiet des Eigentals in den vergangenen zehn Jahren nicht wesentlich verändert hätten; zuletzt sei sogar eine Stagnation bzw. ein leichter Rückgang festzustellen. Im Rahmen des Dialogs mit den betroffenen Gemeinden habe sich aber gezeigt, dass zusätzliche Erhebungen auf den Gemeindestrassen notwendig seien. Die Gemeinden hätten deshalb während den Sperrungen 2024 entsprechende Verkehrszählungen durchgeführt. Ausweichverkehr durch Quartiere und Weiler lasse sich - selbst mit leistungsfähigen übergeordneten Netzen - nie vollständig vermeiden. Die von den Gemeinden veranlassten Erhebungen belegten allerdings, dass die absolute Zahl der über die Weiler ausweichenden Fahrzeuge begrenzt sei und im Verhältnis zum Verkehr auf dem übergeordneten Strassennetz deutlich geringer ausfalle. Somit zeige sich, dass es zu keinen erheblichen Änderungen der Verkehrsbelastung gekommen sei, die den Widerruf der Projektfestsetzung von 2017 rechtfertigen könnte.

Trotzdem werde dieser Ausweichverkehr von lokal Betroffenen als Beeinträchtigung empfunden. Der wirksamste Ansatz zur Reduktion bestünde in der Unterbrechung der Ausweichrouten durch die Weiler, was jedoch ebenfalls Auswirkungen für die Anwohnenden hätte. Da das Strassennetz zur Erschliessung der Weiler im Eigental in die Zuständigkeit der Gemeinden falle, obliege es diesen, über allfällige Massnahmen zu entscheiden; der Kanton könne dabei lediglich unterstützend sein Know-how einbringen. Genau hierfür sei eine Übergangszeit von 10 Jahren festgesetzt worden. Sei diese Frist hierfür nicht genutzt worden, so könne dies nun nicht als Grund für einen Widerruf der Verfügung dienen. Dies gelte umso mehr wenn man berücksichtige, dass der Widerruf erst gut acht Jahre nach Unterzeichnung der Verfügung und lediglich knapp zwei Jahre vor der vorgesehenen Sperrung der Eigentalstrasse erfolge. Nach einer derart langen Zeitspanne seien die Anforderungen an einen Widerruf besonders hoch anzusetzen, zumal die nun erhobenen Einwände grundsätzlich bereits früher hätten geltend gemacht werden können. Der erhebliche Zeitablauf verstärkte somit das Gewicht von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz zusätzlich.

Auch in materieller Hinsicht seien keine Gründe bzw. veränderte Verhältnisse gegenüber der Situation im Jahr 2017 erkennbar, die einen (teilweisen) Widerruf der Projektgenehmigungen 2017 rechtfertigen würden oder auch nur die Prüfung des Widerrufs nahelegen würden. Die Voraussetzungen für

einen Widerruf eines rechtskräftigen, auf umfassender Interessenabwägung beruhenden und weitgehend umgesetzten Entscheids würden damit offensichtlich nicht vorliegen.

7.2.

Die rekurrierenden Verbände bringen vor, entgegen der Begründung in den angefochtenen Entscheiden hätte der Beschluss von 2017 nicht der Gemeindeversammlung von Nürensdorf vorgelegt werden müssen. Art. 14 Ziffer 6 der alten Gemeindeordnung sei nicht anwendbar, denn die Befristung der Nutzung und die Entwidmung einer Gemeindestrasse sei keine "gemeinsame Durchführung einer Aufgabe" im Sinne der genannten Bestimmung. Das zeige sich auch daran, dass vom Beschluss des Gemeinderates Nürensdorf nur der Strassenabschnitt im Gemeindegebiet von Nürensdorf betroffen sei. Andere Gemeinden hätten dort keine Aufgaben oder Kompetenzen. Abgesehen davon sei diese Klausel mit der neuen Gemeindeordnung von 2021 ersatzlos aufgehoben und allfällige Kompetenzkonflikte damit geheilt worden.

Es sei auch nicht ersichtlich, wie mit der Bevölkerungsbefragung in Oberembrach und der Annahme des Rahmenkredits in Nürensdorf eine nachträgliche Fehlerhaftigkeit der Beschlüsse von 2017 dargelegt werden könne. Auch die behauptete Verkehrszunahme seit 2017 bestehe nicht. Exakt hierzu und zu weiteren Aspekten zur Eigentalstrasse hätten einige Kantonsräte am 12. November 2024 dem Regierungsrat sechs Fragen zur Beantwortung vorgelegt. Aus der Antwort des Regierungsrats (RRB 254/2025) gehe hervor, dass im Umfeld der Gemeinde Oberembrach entlang der potenziellen Ausweichrouten während der Sperrung der Eigentalstrasse drei kantonale Verkehrsmessstellen bestünden. Die Daten würden zeigen, dass sich die verkehrliche Situation rund um das Eigental in den vergangenen zehn Jahren nicht wesentlich verändert habe; der Verkehr sei in letzter Zeit sogar stagnierend bis leicht rückläufig. Damit gebreche es – so die Rekurrierenden weiter – an der Voraussetzung der Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse für den strittigen Widerruf. Abgesehen davon räumten die Rekursgegner ein, dass ein wirksames Verkehrslenkungsregime fehle. Hier müssten sie sich vor allem selbst an der Nase nehmen, denn es stehe in ihrer Zuständigkeit, ein solches auf Gemeindestrassen einzuführen. Und es seien praktisch nur Gemeindestrassen, die durch die Wohnzonen und typischen Wohnquartiere führen würden.

Soweit die Rekursgegner die Studien in Frage stellen würden, auf denen die Beschlüsse vom 7. März 2017 basieren würden, handle es sich um reine, unbelegte (und bestrittene) Behauptungen, die keine Fehlerhaftigkeit der angefochtenen Beschlüsse zeigen könnten. Im Übrigen seien auch diese Aspekte Gegenstand der Antwort des Regierungsrats auf die kantonsrätliche Anfrage (RRB 254/2025, zu Fragen 1-4). Der Regierungsrat habe sämtliche Behauptungen der Rekursgegner überzeugend widerlegt. Auch diesbezüglich fehle es also an der Voraussetzung für einen Widerruf bzw. eine Wiedererwägung des Beschlusses von 2017.

Im Übrigen würde es auch an der für eine Interessenabwägung unabdingbaren vorgängigen "hinreichenden Sachverhaltsermittlung" fehlen. Insbesondere genüge es nicht, blosse Behauptungen aufzustellen – welche der Regierungsrat zudem bereits widerlegt habe – um einen Sachverhalt darzulegen. Damit gebreche es in jeder Hinsicht an den Voraussetzungen für einen Widerruf.

Die rekurrierenden Verbände beanstanden des weiteren Verstösse gegen Naturschutzvorschriften. Die Eigentalstrasse bilde offensichtlich eine Beeinträchtigung des Flachmoors, des Amphibienlaichgebiets und der Trockenwiesen von nationaler Bedeutung im Eigental. Art. 8 FMV und Art. 11 AlgV verlangten die Beseitigung von bestehenden Beeinträchtigungen bei jeder sich bietenden Gelegenheit (soweit möglich). Indem die Strasse ab dem 1. August 2027 auf unbestimmte Zeit für den privaten Individualverkehr geöffnet werde, verhindere er im Widerspruch zu Art. 8 FMV und Art. 11 AlgV die Umsetzung von Biotop-Verbesserungen. Da solche Massnahmen vom Kanton umgesetzt werden müssten, würden die angefochtenen Beschlüsse zudem an einem Koordinationsmangel leiden.

Nach Art. 18 Abs. 1 und 1bis i.V mit Art. 18a Abs. 2 NHG seien die Kantone zuständig für den Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung. Indem der angefochtene Beschluss in und im Nahbereich solcher Biotope eine Autostrasse, deren Schliessung und Entwidmung beschlossen sei, wieder in Betrieb setze, schränke er den Kanton in seiner Aufgabenerfüllung stark ein und widerspreche diesen Vorschriften. Auch hier fehle es an einer Koordination mit den zuständigen Stellen des Kantons.

Die Wiedereröffnung der Eigentalstrasse ab August 2027 sei ein technischer Eingriff in schutzwürdige Lebensräume im Sinne von Art. 18 Abs. 1ter NHG. Die für solche Eingriffe notwendige Interessenabwägung fehle. Die Rekursgegner würden auch übersehen, dass das nationale Interesse am Biotopschutz das bloss lokale Interesse an der Offenhaltung der Strasse grundsätzlich überwiege. Beim Flachmoor von nationaler Bedeutung gehe der Schutz des Moores und seiner Flora und Fauna anderen Interessen sogar absolut vor.

Der angefochtene Beschluss regle zudem Unmögliches: Der 1,8 km lange Strassenabschnitt auf Klotener Gemeindegebiet gehöre nämlich dem Kanton Zürich (Strassen-Grundstücke Kat.-Nrn. 5174, 5315 und 5366). Es sei rechtlich unmöglich, dass die Rekursgegner eine Anordnung zur Wiedereröffnung dieses Strassenabschnitts im Eigentum des Kantons und für einen Strassenabschnitt ausserhalb ihres eigenen Gemeindegebiets treffen würden.

Schon nach § 8 der älteren Verordnung zum Schutze des Eigentales vom 16. März 1967 bedürfe der Weiterbetrieb der Eigentalstrasse als schwerer Eingriff in das geschützte Gebiet einer Bewilligung der Direktion.

Gemäss der neueren Schutzverordnung von 1995 gelte in der Naturschutzzone I, wo sich massgebliche Teile der Eigentalstrasse befinden würden, ein vollständiges Bauverbot. Da die angefochtenen Beschlüsse den Weiterbestand einer zur Stilllegung beschlossenen Strasse ermöglichten, sei er bau- und raumplanungsrechtlich relevant und hätte einer (Projekt-)Bewilligung nach dem Strassengesetz bedurft. Mit dem Bauverbot in der Schutzverordnung sollen naturschädliche Bauten und Anlagen ausgeschlossen werden. Die angefochtenen Beschlüsse müssten im Sinne der Schutzverordnung als verbotene Bewilligung für eine Anlage gelten. Das entsprechende Ersuchen hätte von der Direktion abgelehnt werden müssen. Im Übrigen fehle es überhaupt an der nötigen Bewilligung der Direktion. Gleiches gelte für weitere Teile, namentlich solche in der Landschaftsschutzzone IIIB, welche ebenfalls von der Eigentalstrasse durchquert würden.

7.3.

Die Gemeinderäte von Oberembrach und Nürensdorf führen aus, die Eigentalstrasse sei im Zeitpunkt der Inventaraufnahme der verschiedenen Schutzobjekte schon lange in Betrieb gewesen (Pantliried,

geomorphologisch geprägte Landschaft Eigental) bzw. die Eigentalstrasse führe nicht durch die Perimeter der Schutzobjekte hindurch (Eigental-Riede, Ifang, Edlibuck). Auch die Verordnung über den Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in der Stadt Kloten und Teilgebieten in Bassersdorf und Nürensdorf (Eigental) Teilbereich Feld vom 20. Juli 1995 sei erst nach Erstellung der Eigentalstrasse erlassen worden.

Der Beschluss vom 7. März 2017 sei ursprünglich fehlerhaft. Dies leite sich aus dem Dokument "Eigentalstrasse: Einschätzung der Auswirkung auf die Naturwerte bei Beibehaltung des aktuellen Teilsperrungsregimes versus geplante Totalsperrung" des Zürcher Bauernverbands aus dem Jahr 2024 ab. Die wesentlichen Erkenntnisse daraus seien, dass die Barrierewirkung der Strasse trotz Totalsperrung ohne Rückbau bestehen bleibe, ebenso der veränderte Wasserhaushalt und das Mikroklima. Weiter werde die Amphibienwanderung bereits durch das Teilsperrungsregime geschützt und bleibe unklar, ob die stofflichen Emissionen moderner Motoren Flora und Fauna schädigen würden. Sodann bewirke die Nutzung als Radweg bezüglich Störungen (Lärm, optische Reize, Minderung Vorkommen Brutvögel und Bruterfolg) teilweise eine Verschlechterung.

Die "Literaturanalyse zu den Auswirkungen verschiedener Verkehrsreduktionsmassnahmen für die Eigentalstrasse auf Lebensräume und Arten" des Synthesezentrums Biodiversität, der ETH Zürich und der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL (act. 13.19, R4.2025.00194 bzw. R4.2025.00195). auf die sich der Kanton in seiner Rekursschrift (Rz. 21) beziehe, sei unzulänglich. Der Zürcher Bauernverband habe die Literaturanalyse überprüft (act. 13.20, R4.2025.00194 bzw. R4.2025.00195) und sei zum Schluss gekommen, diese stütze sich auf Literatur, die allgemeine Aussagen über die Auswirkungen von Strassen auf die Biodiversität mache, und auf Studien mit nur geringem Bezug zur mitteleuropäischen Situation. Auf die spezifische Situation im Eigental werde nicht detailliert eingegangen. Stattdessen erfolge eine Extrapolation globaler Daten auf das Eigental, was zu oberflächlichen Aussagen führe. Dadurch bleibe die zentrale Fragestellung unbeantwortet, ob der positive Effekt auf die Biodiversität gross genug sei, um eine Sperrung der Strasse zu rechtfertigen.

Die angefochtenen Beschlüsse würden nicht gegen Naturschutzvorschriften verstossen. Die Eigentalstrasse führe nicht durch den Perimeter des Schutzobjekts 856 "Eigental-Ried", die Beeinträchtigung des Flachmoors sei nicht ausgewiesen und gegebenenfalls würden Beeinträchtigungen durch die für die Phase I verfügten Massnahmen bereits reduziert und in Übereinstimmung mit Art. 8 der Flachmoorverordnung gebracht. Gleiches gelte bezüglich des Schutzobjekts Pantliried und Art. 11 AlgV.

Weiter verweisen die Rekursgegner auf die "Fundamentalopposition" aus der Bevölkerung und die Annahme der Einzelinitiative von Max Morf betreffend den vollständigen Erhalt der Eigentalstrasse mit anschliessender Gutheissung eines Rahmenkredits von Fr. 750'000.00 an der Gemeindeversammlung und Bestätigung an der Urne in Nürensdorf, sowie die Gutheissung des erwähnten Rahmenkredits an der Gemeindeversammlung Oberembrach. Dies zeige, dass das öffentliche Interesse am teilweisen Widerruf gewichtig sei. Anders als im Jahr 2017 seien heute die negativen Begleiterscheinungen (unter anderem eigentliche "Autokorsos" auf Ausweichrouten während den Stosszeiten) allen bekannt. Die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich insofern geändert.

Wie die Mitbeteiligte Stadt Kloten in ihrer Vernehmlassung zutreffend schreibe, sei die prozentuale Zunahme des Verkehrs in den Weilern und Wohnquartieren sehr hoch. Teilweise verdopple sich der Verkehr während den Sperrzeiten des Eigentals, vor allem am Morgen und am Abend während der Pendlerzeiten. Die betroffenen Strassen seien nicht für eine solche Belastung ausgebaut. Teilweise verfügten die betroffenen Weiler nicht einmal über Trottoirs oder einen Fussgängerschutz.

Daran – so die Rekursgegner weiter – änderten auch die Ausführungen des Regierungsrats in RRB Nr. 254 vom 12. März 2025 nichts. Der Regierungsrat sei mit den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort nicht vertraut, weshalb er sich auf drei kantonale Messstellen im Umfeld der Gemeinde Oberembrach berufe. Selbstverständlich seien diese kantonalen Messstellen aber nicht auf den Quartierstrassen und Gemeindestrassen, welche die Weiler miteinander verbinden würden, platziert. Wenn die Eigentalstrasse geschlossen sei, werde zum Beispiel gerne über Gerlisberg (Stadt Kloten) und Augwil (Gemeinde Lufingen) ausgewichen. Die Fahrbahnbreite der Bänikonerstrasse, welche diese beiden Weiler bzw. Ortsteile verbinde, betrage deutlich weniger

als 5 m. Der Mehrverkehr auf der Bänikonerstrasse finde nicht Eingang in das kantonale Monitoring und die Bänikonerstrasse entspreche den Anforderungen der VErV nicht.

Betreffend Verkehrslenkungsmassnahmen habe die Stadt Kloten im Ortsteil Gerlisberg eine Tempo 30-Zone eingeführt. Ebenfalls Tempo 30 gelte auf der Madlikonerstrasse und der Jakob-Bosshart-Strasse in Oberembrach. Zudem seien Auframpungen und Einengungen gebaut worden. Für die Autofahrerenden seien diese Durchfahrtswiderstände aber das geringere Übel als die Überlastungen auf dem übergeordneten Strassennetz. Eine Schliessung von Quartierstrassen sei nicht möglich und würde das Problem ohnehin nur ein weiteres Mal verlagern. Dem Ausweichverkehr auf Quartierstrassen könne auch mit weiteren Lenkungsmassnahmen nicht beigekommen werden.

Die Rekursgegner führen weiter aus, die Interessenabwägung in den Beschlüssen vom 7. März 2017 sei rechtsfehlerhaft. Die Naturschutzinteressen seien damals stark gewichtet worden. Die Einflüsse des Verkehrs auf der Eigentalstrasse auf die vorhandenen Arten und Lebensräume seien unzureichend beleuchtet worden. Die Auswirkungen einer dauerhaften Sperrung der Eigentalstrasse für den motorisierten Verkehr auf die vorhandenen Arten und Lebensräume seien den Auswirkungen einer zeitweisen Sperrung nicht gegenübergestellt worden. Es bestünden erheblich Anzeichen dafür, dass die Totalsperrung dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht standhalte, stehe doch bereits im Beschluss vom 7. März 2017, dass die Massnahmen gemäss Phase 1 zu einer wesentlichen Verbesserung des Naturschutzes im Eigental führen würden. Ohne systematische Erfassung der Auswirkungen einer Totalsperrung bzw. saisonalen Sperrung der Eigentalstrasse auf die betroffenen Arten und Lebensräume und deren Gegenüberstellung hätte die Totalsperrung nicht beschlossen werden dürfen. Auf der anderen Seite sei der wiederholte Widerstand der Bevölkerung gegen die dauerhafte Sperrung der Eigentalstrasse Tatbeweis für ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung des momentanen Regimes. Die komplette Sperrung sei eine maximale Gewichtung der Naturschutzinteressen und einer eigentlichen Nichtberücksichtigung der Interessen von AnwohnerInnen, Gewerbetreibenden und PendlerInnen.

7.4.

Der Kanton Zürich repliziert, dem Projektfestsetzungsbeschluss 2017 liege eine umfassende Interessenabwägung zugrunde, die zum Ergebnis geführt habe, dass den Schutzinteressen der Vorrang einzuräumen sei. Unabhängig davon wäre auch im Zeitpunkt eines Widerrufs erneut eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen gewesen.

Bei den 2017 angeordneten Begleitmassnahmen handle es sich ihrem Charakter nach um Sofort- bzw. Übergangsmassnahmen, mit denen während einer befristeten Phase ein Mindestmass an Schutz sichergestellt werden sollte. Dieser Minimalstandard hätte bereits eine spürbare Reduktion der bestehenden Beeinträchtigungen bewirken (und deshalb eine wesentliche Verbesserung sein) müssen. Gleichzeitig hätten diese Massnahmen ausdrücklich keine definitive Lösung dargestellt. Die dem Projektfestsetzungsbeschluss von 2017 zugrunde liegende Interessenabwägung sei vielmehr zum Ergebnis gekommen, dass eine dauerhafte Weiterführung des Verkehrs mit den Schutzzielen nicht vereinbar sei und die Eigentalstrasse mittelfristig zu sperren sei.

Der Bericht des ZBV enthalte keine (gegenüber dem Kenntnisstand von 2017) neuen Erkenntnisse, die einen Widerruf des Projektfestsetzungsbeschlusses von 2017 rechtfertigen würden, sondern unterstütze teilweise die Aussage, dass eine Totalschliessung der Strasse zu einer Verbesserung für Flora und Fauna führen würde. Die Studie stelle lediglich fest, dass im Einzelnen weitere Studien nötig wären, um das genaue Ausmass der Verbesserung abzuschätzen. Weder die Verkehrssituation noch die wissenschaftlichen Grundlagen hätten sich seither grundlegend verändert.

Im Jahr 2017 sei die Eigentalstrasse bereits seit vier Jahren aus Sicherheitsgründen gesperrt gewesen. Die Auswirkungen auf die Verkehrsflüsse seien somit hinreichend bekannt gewesen.

Die vom Rekursgegner zitierte Literaturanalyse des Synthesezentrums sei erst im Jahr 2025 im Auftrag der "Allianz Eigental" und der Fachstelle Naturschutz des Amts für Landschaft und Natur in Auftrag gegeben worden. Sie sei demzufolge 2017 noch nicht vorhanden und nicht Teil der damaligen Interessenabwägung gewesen. Zudem stütze sie die Annahme, dass Strassen diverse negative Auswirkungen auf Flora und Fauna hätten und die

Totalsperrung im Vergleich zur aktuellen Situation mit Teilsperrungen eine weitere deutliche Verbesserung darstelle.

Die Aussage, dass die Verkehrsbelastung für die Weiler und Wohnquartiere am Anfang noch gering gewesen sei und seither stetig zugenommen habe, sei nicht belegt. Die 2017 beschlossenen flankierenden Massnahmen seien gerade deshalb getroffen worden, weil damals die Belastung bereits vorhanden gewesen sei. Auch die Verkehrsmessungen der Gemeinden zeigten lediglich, dass während der temporären Sperrung die Belastung signifikant sei, nicht aber, dass sie seit 2017 zugenommen habe. Somit habe sich auch diesbezüglich an der Situation nichts geändert.

Die rekurrierenden Verbände replizieren analog.

7.5.1.

In den angefochtenen Beschlüssen erwogen die Vorinstanzen zur Begründung der Rechtswidrigkeit der Beschlüsse vom 13. März 2017 zunächst, dass in der Gemeinde Nürensdorf nicht die Gemeindeversammlung, sondern der Gemeinderat der Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse) vom 13./15./16. Februar 2017 zugestimmt habe. Daraus ergibt sich indes keine Rechtswidrigkeit der Strassenprojektfestsetzung vom 13. März 2017, da diese durch den gemäss § 12 Abs. 2 StrG zuständigen Gemeinderat beschlossen wurde und es dazu keiner Zustimmung der Gemeindeversammlung bedurfte. Gemäss § 38 Abs. 1 StrG fasst der Strasseneigentümer einen förmlichen Beschluss über die Aufhebung einer öffentlichen Strasse. Auch daraus ergibt sich keine Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, wenn die Entwidmung im Rahmen einer Projektfestsetzung nach Strassengesetz erfolgt. Ausserdem ist die Bestimmung von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung Nürensdorf, auf die sich der Gemeinderat Nürensdorf bezüglich der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung stützt, nicht mehr in Kraft. Gemäss jener Bestimmung war die Gemeindeversammlung zuständig für den Abschluss von dauernden Vereinbarungen mit anderen Gemeinden über die gemeinsame Durchführung von Aufgaben. Die Anwendbarkeit dieser Regelung auf die Projektfestsetzungen vom 13. März 2013 erscheint höchst zweifelhaft, zumal es sich dabei nicht um Vereinbarungen mit anderen Gemeinden handelte, sondern die Projektfestsetzungen nur die Strassenabschnitte im jeweils eigenen Gemeindegebiet betrafen. Daran ändert nichts, dass die Strassenprojekte unter den Gemeinden inhaltlich koordiniert waren; darin

kann schwerlich eine "gemeinsame Durchführung von Aufgaben" im Sinne der fraglichen Bestimmung erblickt werden. Letztlich ist die Frage in den vorliegenden Rekursverfahren nicht entscheidrelevant und kann offen bleiben.

7.5.2.

Die Vorinstanzen vertreten die Auffassung, in Bezug auf die Bevölkerungs- und Verkehrszunahme, das fehlende Verkehrslenkungsregime und unhaltbare Verhältnisse für Anwohnerinnen und Anwohner von Liegenschaften an Ausweichrouten hätten sich die Verhältnisse massgeblich geändert. Sie berufen sich dazu auf die Vernehmlassung der Stadt Kloten (Mitbeteiligte) in den vorliegenden Rekursverfahren.

Im Beschluss RRB 245/2025 hielt der Regierungsrat fest, im Umfeld der Gemeinde Oberembrach bestünden entlang der potenziellen Ausweichrouten während der Sperrung der Eigentalstrasse drei kantonale Verkehrsmessstellen, an denen der Verkehr laufend erhoben werde. Die Daten würden zeigen, dass sich die verkehrliche Situation rund um das Eigental in den vergangenen zehn Jahren nicht wesentlich verändert habe; der Verkehr sei in letzter Zeit sogar stagnierend bis leicht rückläufig. Im Rahmen des laufenden Dialogprozesses mit den Gemeinden sei aber festgestellt worden, dass zusätzliche Erhebungen auf den Gemeindestrassen notwendig seien. Die betroffenen Gemeinden hätten entsprechende Erhebungen während den Sperrungen 2024 durchgeführt und dem Kanton zur Verfügung gestellt. Ausweichverkehr durch Quartiere und Weiler lasse sich auch mit leistungsfähigen übergeordneten Netzen nie ganz vermeiden. Vorliegend hätten die diesbezüglichen Erhebungen im Auftrag der Gemeinden gezeigt, dass die absolute Zahl der über die Weiler ausweichenden Fahrzeuge begrenzt und gegenüber der Zahl derer, die das übergeordnete Strassennetz nutzen würden, deutlich untergeordnet sei.

Die Stadt Kloten beziffert in ihrer Vernehmlassung den durchschnittlichen täglichen Verkehr auf der Eigentalstrasse mit "bis zu 3'000 Fahrzeugen", während in den Beschlüssen vom 7. März 2017 von "ca. 3'250 Fahrzeugen" ausgegangen wurde. Demgemäss trifft die von den Vorinstanzen behauptete allgemeine Verkehrszunahme nicht zu und es ist keine Entwicklung eingetreten, die im Zeitpunkt der Beschlüsse vom 7. März 2017 nicht berücksichtigt worden war und die damals vorgeschlagenen Verkehrslenkungsmass-

nahmen (die aber nicht Gegenstand der Beschlüsse waren) als ungeeignet erscheinen liessen.

Laut Vernehmlassung der Vorinstanzen ist die zahlenmässigen Belastungen der Weiler und Wohnquartiere im Vergleich zu anderen verkehrsorientierten Strassen eher gering. Es ist daher nachvollziehbar, dass bereits ein geringer Mehrverkehr als störend wahrgenommen wird. Mangels entsprechender Daten und substantiierter Vorbringen seitens der Vorinstanzen kann aber nicht gesagt werden, inzwischen realisierte Massnahmen hätten keinen oder nicht den erwarteten Effekt gezeigt, weshalb die Interessenabwägung zu einem anderen Ergebnis führen würde. Es wird nicht substantiiert dargelegt und ist auch nicht ersichtlich, weshalb es entgegen der damaligen Planung, in der die Verkehrsproblematik sehr einlässlich behandelt worden war (s. etwa die Massnahmenplanung Eigental/Oberembrach vom 20. Oktober 2015, act. 13.2, R4.2025.00194 und R4.2025.00195), nicht möglich sein soll, hinreichend wirksame flankierende Massnahmen zu treffen bzw. dass die bisher getroffenen Massnahmen nicht genügend wirksam sind. Soweit die Vorinstanzen vorbringen, bestimmte betroffene Strassen seien für den Mehrverkehr nicht genügend ausgebaut, liegt darin ebenfalls kein neu eingetretener Umstand.

Dies führt zum Schluss, dass in Bezug auf die verkehrlichen Auswirkungen keine geänderten Verhältnisse vorliegen, die die Interessenabwägung in den Beschlüssen vom 7. März 2017 in Frage stellen würden.

7.5.3.

Aus einem Volksentscheid lässt sich allenfalls etwas über das Gewicht von öffentlichen Interessen herauslesen. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass ein Abstimmungsresultat klar ausfallen muss, damit es im Zusammenhang mit der Gewichtung der Interessen Berücksichtigung finden kann (s. dazu BRGE III Nr. 0034/2023 in BEZ 2025 Nr. 1 und VB.2023.002211 vom 16. November 2023, E. 3.1).

Mit einer Einzelinitiative verlangte Max Morf, "der vollständige Erhalt und die permanente bestimmungsgemässe Nutzung der historisch gewachsenen und hervorragend die die Landschaft integrierte Eigentalstrasse sei durch die Gemeinde Nürensdorf unter Ausschöpfung von sämtlichen demokratischen und rechtlichen Möglichkeiten langfristig sicherzustellen". Die

Gemeindeversammlung von Nürensdorf bewilligte am 14. Juni 2023 einen Rahmenkredit von Fr. 750'000.-- für die Umsetzung der Einzelinitiative. In der Volksabstimmung vom 19. November 2023 wurde die Vorlage mit einem Ja-Anteil von 57 % angenommen.

Die Gemeindeversammlung von Oberembrach genehmigte am 14. Juni 2023 ebenfalls einen Rahmenkredit von Fr. 750'000.-- für die Umsetzung von Massnahmen mit dem Ziel der Offenhaltung der Eigentalstrasse mit 49- Ja- zu 41-Nein-Stimmen (54,4 % Ja).

Die der Strassensperrung entgegenstehenden Interessen – nebst dem Interesse nach einer direkten Verkehrsverbindung zwischen Nürensdorf und Oberembrach insbesondere die Problematik der Verkehrsverlagerung – waren schon im Jahr 2015 bekannt. Entsprechend sollte die verbleibende Betriebsdauer der Strasse (Phase 1) dazu genutzt werden, die Verkehrsflüsse nach deren Schliessung durch ein geeignetes Verkehrslenkungs- und Schutzregime auf das übergeordnete Strassennetz zu leiten und damit "insbesondere den Ausweichverkehr durch die Ortschaften und Weiler im unmittelbaren Umkreis des Eigentals zu minimieren" (Vereinbarung zum Massnahmenplan Eigental(-strasse), S. 2, [act. 13.13]). Aus den genannten Abstimmungsresultaten ergibt sich keine geänderte Interessenlage, die die dauerhafte Schliessung der Strasse mit Blick auf die verkehrlichen Auswirkungen als unverhältnismässig erscheinen liesse.

7.5.4.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die angefochtenen Widerrufe den damit verfolgten Interessen, die der Strassensperrung entgegenstehen (Verkehrsverlagerung, direkte Verkehrsverbindung), nicht gerecht werden können, weil die Eigentalstrasse auf dem Gemeindegebiet von Kloten gemäss Beschluss des Stadtrats Kloten vom 7. März 2017 dauerhaft gesperrt und somit nicht mehr durchgehend befahrbar sein wird. Die in Widererwägung gezogene Strassensperrung gemäss den Beschlüsse der Gemeinden Oberembrach und Nürensdorf beschlägt zuständigkeitshalber nur die Strassenabschnitte im jeweils eigenen Gemeindegebiet. Damit erweisen sich die angefochtenen Beschlüsse als ungeeignet und damit als unverhältnismässig.

7.5.5.

Als weitere Gründe für den Widerruf nennen die Vorinstanzen unzureichende Studien, auf denen die Interessenabwägung von 2017 beruhe. Sie stützen sich dazu auf die "Einschätzung der Auswirkungen auf die Naturwerte bei Beibehaltung des aktuellen Teilsperrungsregimes versus geplante Totalsperrung" vom Februar 2024 (act. 13.18, R4.2025.00194/R4.2025.00195), verfasst durch den Zürcher Bauernverband im Auftrag der Gemeinde Oberembrach. Dieser Bericht will in einer ersten von zwei Phasen die Auswirkungen auf die Naturwerte bei Beibehaltung des aktuellen Teilsperrungsregimes gegenüber der Totalsperrung anhand von vorhandenen Unterlagen einschätzen. Darauf aufbauend soll ein Konzept für das weitere Vorgehen (Feldaufnahmen) erarbeitet werden (Phase 2). Hintergrund sei der Umstand, dass die Gemeinden Oberembrach, Nürensdorf und Kloten auf den Schliessungsentscheid betreffend die Eigentalstrasse zurückkommen wollten und nach neuen Lösungen suchen würden. Dafür seien verschiedene Gutachten nötig.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Totalsperrung keine Verbesserung hinsichtlich der Barrierewirkung und Isolation von Teillebensräumen bewirke. Die Amphibienwanderung bzw. eine stabile Amphibienpopulation werde bereits durch die Teilsperrung gesichert. Eine deutliche Verbesserung durch die Totalsperrung sei bei der Mortalität anderer Tiere zu erwarten. Auch die stofflichen Emissionen (Stickstoff, VOCs, Reifenabrieb, Staub) würden reduziert. Die Belastung durch Streusalz werde kaum verbessert, ausser wenn auf dem Radweg auf Salz verzichtet werde. Ohne Rückbau der Eigentalstrasse werde keine Verbesserung hinsichtlich verändertem Wasserhaushalt und Mikroklima erzielt. Hinsichtlich Störung von Brutvögeln durch Lärm und optische Reize inkl. Licht sei mit der Totalsperrung bzw. der Nutzung als Radweg eine teilweise Verschlechterung zu erwarten. Für gewisse Arten nehme die Habitatseignung bei schwach befahrenen Strassen ab, es gebe jedoch keinen Hinweis, dass diese Beeinträchtigung durch die Nutzung als Rad- und Fussweg geringer wäre. Für drei Vogelarten sowie für Rastvögel und Wintergäste sei die Störung durch Fuss- und Radwege sogar grösser als durch befahrene Strassen. Als Brutvögel seien diese aber entweder in der Schweiz ausgestorben oder benötigten grössere zusammenhängende ungestörte Flächen, als sie im Eigental vorhanden seien (Kiebitz). Für Durchzügler oder Wintergäste könnten die Riede im Eigental jedoch in Frage kommen. Es sei zu dieser Jahreszeit aber mit einem tieferen

Besucheraufkommen zu rechnen. Die kritischen Schallpegel würden für wenige Arten auf den ersten maximal 50 m ab Fahrbahnrand ganz knapp unterschritten. Möglicherweise würden in diesem Bereich andere Faktoren (optische Reize) stärker wirken als der Lärm.

In der Schlussfolgerung wird ausgeführt, im Bericht der Kerngruppe des Runden Tisches Eigental werde festgehalten, dass Naturschutzbestimmungen im Eigental teilweise auf Verfassungsstufe angesiedelt seien und deshalb bei einer Interessenabwägung einen hohen Stellenwert hätten. Auf Verfassungsstufe, so der Bericht des ZBV weiter, sei der Moorschutz angesiedelt. Dieser werde jedoch durch die geplanten Massnahmen, der einen Rückbau der Strasse ausschliesse, voraussichtlich nicht verbessert. Eine tatsächliche Verbesserung durch tiefere Emissionen müsste belegt werden, damit für die vorgeschlagenen Massnahmen auf Verfassungsstufe argumentiert werden könne. Um breit abgestützt zu zeigen, ob die Totalsperrung im Vergleich zur aktuellen Übergangslösung eine verhältnismässige Verbesserung bringe, müssten die verschiedenen Einflussfaktoren mit standardisierten Massstäben beurteilt werden. Es zeige sich aber, dass für gewisse Naturschutzinteressen (Vögel) aus dem geplanten Rad- und Fussweg gegenüber der aktuellen Praxis mit Teilsperrungen sogar eine Verschlechterung resultieren könnte. Wie stark dadurch das Potenzial für Vogelvorkommen eingeschränkt werde, müsste jedoch gezeigt werden. Klar sei, dass bei einer sauberen Abwägung bezüglich Naturschutzinteressen auch die Umnutzung zu einem Rad- und Fussweg einer Beeinträchtigung entspreche. Um die Transparenz zu gewährleisten, müssten für dieses Vorhaben andere, nicht naturschutzrelevante Argumente für eine Abwägung vorgebracht werden (Richtplan, Naherholung etc.). Dieselben Argumente müssten dann auch für die Abwägung der Teilsperrungsvariante berücksichtigt werden. Denn es handle sich hier nicht um eine Synergie von Naherholung und Naturschutz. Wie gross das Konfliktpotenzial tatsächlich sei, müsste gezeigt werden.

Für das weitere Vorgehen (Phase 2) wird eine Reihe von vertieften Abklärungen zu einzelnen Themen vorgeschlagen.

7.5.6.

Die Einschätzung des ZBV basiert einerseits auf Unterlagen zum Eigental, die im Jahre 2017 bereits vorhanden waren, sowie auf weiteren sachbezogenen Unterlagen und Literatur. Auf der Grundlage dieser Einschätzung (als

Phase 1 bezeichnet) soll aufgezeigt werden, in welchen Bereichen in einer zweiten Phase weitere Daten erhoben werden müssen (Feldaufnahmen). Dahingehende weitere Abklärungen sind nicht aktenkundig. Mithin liegen keine neuen Erkenntnisse zur Frage vor, in welchem Mass die Strassensperrung zu einer weiteren Minderung schädlicher Auswirkungen auf die Schutzgebiete beiträgt. Dass die dauerhafte Strassensperrung grundsätzlich und zumindest in bestimmten Bereichen zu weiteren Verbesserungen des Naturschutzes führt, wird nicht in Abrede gestellt und es erscheint ausserdem offensichtlich, dass damit den Naturschutzinteressen am besten Rechnung getragen wird.

In den Beschlüssen vom 7. März 2017 wurde das Naturschutzinteresse unter Hinweis auf die durch Bundesinventare geschützten Flächen und die kantonalen Schutzgebiete als hoch gewichtet. Welches Gewicht den Verbesserungen infolge Strassensperrung zukommt, sagt die Einschätzung des ZBV nicht, weil dazu weitere Abklärungen nötig seien. Entgegen den Vorinstanzen lässt sich somit aus der Einschätzung des ZBV nicht ableiten, die Beschlüsse vom 7. März 2017 seien ursprünglich fehlerhaft.

Entgegen den Vorinstanzen rechtfertigen allein (angebliche) erhebliche Anzeichen dafür, dass die Totalsperrung dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht standhalte, und das Fehlen einer systematischen Erfassung der Auswirkungen einer Totalsperrung bzw. saisonalen Sperrung der Eigentalstrasse auf die betroffenen Arten und Lebensräume den teilweisen Widerruf der Beschlüsse vom 7. März 2017 nicht. Damit wird die Rechtmässigkeit der Beschlüsse erst in Zweifel gezogen, steht aber noch nicht fest, was indes Voraussetzung für den Widerruf wäre.

7.5.7.

Die Kritik der Vorinstanzen an der "Literaturanalyse zu den Auswirkungen verschiedener Verkehrsreduktionsmassnahmen für die Eigentalstrasse auf Lebensräume und Arten" ist unbehelflich, da diese den Beschlüssen vom 7. März 2017 nicht zugrunde lagen.

7.5.8.

Aus den dargelegten Gründen ergibt sich, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht gegeben sind.

8.

Zusammengefasst sind die Rekurse gutzuheissen, soweit auf sie einzutreten ist. Demgemäss sind die Dispositivziffern 1 der Beschlüsse des Gemeinderates von Nürensdorf und des Gemeinderates von Oberembrach vom 21. Oktober 2025 aufzuheben.

9.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu je 7/15 den Gemeinderäten von Nürensdorf und Oberembrach, zu 1/30 dem Kanton Zürich und zu je 1/180 den sechs Rekurrenten in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00190 und R4.2025.00191 aufzuerlegen, letztere unter solidarischer Haftung für 1/30 der Verfahrenskosten (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses, des Umfangs des vorliegenden Urteils und der Vereinigung mehrerer Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'500.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

9.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter

Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend den Rekurrierenden in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00190 und R4.2025.00191 zulasten der Gemeinderäte Nürensdorf und Oberembrach eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 3'000.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

Das Baurekursgericht erkennt:

I.
Die Rekursverfahren G.-Nrn. R4.2025.00190, R4.2025.00191, R4.2025.00194 und R4.2025.00195 werden vereinigt.

II.
Die Rekurse werden gutgeheissen, soweit auf sie eingetreten wird.

Demgemäss werden die Dispositivziffern 1 der Beschlüsse des Gemeinderates Nürensdorf und des Gemeinderates Oberembrach vom 21. Oktober 2025 aufgehoben.

III.
Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 7'500.-- Gerichtsgebühr
Fr. 1'065.-- Zustellkosten
Fr. 8'565.-- Total
=========

werden zu je 7/15 den Gemeinderäten von Nürensdorf und Oberembrach, zu 1/30 dem Kanton Zürich und zu je 1/180 den sechs Rekurrenten in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00190 und R4.2025.00191 auferlegt, letztere unter solidarischer Haftung für 1/30 der Verfahrenskosten. Rechnung und

Einzahlungsschein werden den Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

IV.

Die Gemeinderäte von Nürensdorf und Oberembrach werden verpflichtet, den Rekurrierenden in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00190 und R4.2025.00191 je eine Umtriebsentschädigung von 1'500.-- (insgesamt 3'000.--) zu bezahlen.

V.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

VI.

Mitteilung per Gerichtsurkunde an:

- RA Dr. iur. Hans Maurer, Maurer & Stäger AG, Fraumünsterstrasse 17, Postfach, 8024 Zürich
- Stadt Kloten, Kirchgasse 7, 8302 Kloten
- RA Dr. iur. Fabian Klaber, Kleb & Partner Rechtsanwälte, Schulhausstrasse 42, 8002 Zürich
- Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

BAUREKURSGERICHT KT. ZÜRICH

Im Namen des Baurekursgerichts

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versandt: 12. Juni 2026

Mh/bu