

# **BGE 119 IA 285 vom 17. Juni 1993**

Bundesgericht (BGE), 1993-06-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_119 IA 285](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_119_IA_285)

FR: BGE 119 IA 285 du 17 juin 1993

IT: BGE 119 IA 285 del 17 giugno 1993

## **Regeste**

Regeste Anfechtung eines zürcherischen Richtplans, Zulässigkeit von Rechtsmitteln, Gemeindeautonomie. 1. Hinweise zur Richtplanung nach zürcherischem Recht (E. 2). 2. Der kantonale Gesamtplan mit der Festsetzung eines Standortes für eine Sonderverbrennungsanlage im Versorgungsplan kann nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung des Bundesumweltschutzrechts angefochten werden (E. 3). 3. Gegen den Versorgungsplan ist die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zulässig (E. 4). 4. Der Kantonsrat durfte ohne Verletzung der Gemeindeautonomie im Versorgungsplan eine Sonderverbrennungsanlage in Oberwinterthur vorsehen (E. 5).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

... Die Stadtgemeinde Winterthur hat gegen Ziffer 5 des Kantonsratsbeschlusses sowohl Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Welches Rechtsmittel zulässig ist, ob im vorliegenden Fall beide Rechtsmittel ergriffen werden können und in welchem Umfang auf das zulässige Rechtsmittel eingetreten werden kann, prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und ohne Beschränkung seiner Kognition ( BGE 118 Ib 198 E. 1, mit weiteren Hinweisen). Angesichts der Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde ist vorerst zu prüfen, ob gegen die Änderung des kantonalen Gesamtplanes (Versorgungsplan) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist.

### **E. 2**

Der angefochtene Kantonsratsbeschluss ändert bzw. ergänzt den kantonalen Versorgungsplan. Der kantonale Versorgungsplan enthält gemäss § 25 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (in der Fassung vom 1. September 1991, Planungs- und Baugesetz, PBG) die bestehenden und vorgesehenen Anlagen und Flächen von kantonalen Bedeutung u.a. für die Beseitigung, Aufbereitung und Wiederverwertung von Abfällen und Schadstoffen; er besteht nach § 20 Abs. 2 PBG aus einem Plan und einem Bericht. Der Versorgungsplan stellt einen von vier in § 20 Abs. 1 PBG ausdrücklich vorgesehenen Teilrichtplänen dar, die zusammen den kantonalen Richtplan im Sinne der Art. 6 ff. RPG ausmachen. Der Kantonsrat hat hinsichtlich der vorliegenden Angelegenheit folgendes beschlossen: "I. Der kantonale Gesamtplan wird wie folgt geändert: Versorgungsplan [...] Winterthur [...] 5. Bezeichnung der geplanten Sonderabfallverbrennungsanlage (SABA) in Oberwinterthur." Kartographisch ist dieser Beschluss im kantonalen Versorgungsplan durch eine ovale Signatur mit der Inschrift "SABA" im mehrere Hektaren umfassenden Industriegebiet I 3 von Oberwinterthur, nördlich der Bahnlinie Winterthur-St. Gallen, festgehalten worden. Die Beschwerdeführerin macht mit ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend, die Standortfestsetzung der

SABA im Versorgungsplan stelle im Ergebnis "eine parzellenscharfe Positivplanung für ein konkretes Projekt" dar. Diese Art von Richtplanung sei gleich zu behandeln wie Sondernutzungspläne, die verfügungsgleich eine zu errichtende Baute entscheidend vorbestimmen, damit die Baubewilligung BGE 119 Ia 285 S. 289 in wesentlichen Teilen präjudizieren und daher nach der jüngsten bundesgerichtlichen Praxis mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung von Bundesrecht angefochten werden könnten. In gleicher Weise stehe im vorliegenden Fall der Anfechtung eines Richtplanes die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen. Hinsichtlich der Legitimation stützt sich die Stadt Winterthur auf die Bestimmung von Art. 57 USG über die Gemeindebeschwerde. Wie es sich mit der Zulässigkeit dieses Rechtsmittels verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

### E. 3

a) Das kantonale Planungs- und Baugesetz umschreibt im Rahmen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (Art. 6 ff.) die Grundsätze der Richtplanung (§ 18 f.) sowie der aufeinander abgestimmten Teilrichtpläne (§ 20 ff.). Danach steuert und koordiniert der Richtplan die raumwirksamen Tätigkeiten, bestimmt die angestrebte räumliche Entwicklung des Kantons, bereitet die Nutzungsplanung vor und sichert die erwünschte Bodennutzung (vgl. BGE 107 Ia 85 f.; MARTIN LENDI/HANS ELSASSER, Raumplanung in der Schweiz, 3. Auflage, Zürich 1991, S. 268; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanung und Baurecht, 2. Auflage, Zürich 1992, Rz. 175 ff.). Er trifft die Festlegungen grundsätzlich nicht parzellenscharf und für den Grundeigentümer nicht in abschliessender und verbindlicher, erzwingbarer Weise. Richtpläne sind nach eidgenössischem und kantonalem Recht indessen behördenverbindlich ( Art. 9 Abs. 1 RPG , § 19 Abs. 1 PBG ). b) Für Richtpläne und Teilrichtpläne im Sinne des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes richtet sich der Rechtsschutz nach den besondern Bestimmungen von Art. 34 RPG . Danach ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur bei Fragen der materiellen Enteignung und bei Ausnahmbewilligungen zulässig; andere Entscheide unterliegen der staatsrechtlichen Beschwerde. In Anwendung dieser Rechtsmittelordnung scheidet die Verwaltungsgerichtsbeschwerde für die Anfechtung von Richtplänen grundsätzlich aus, so dass sich lediglich die staatsrechtliche Beschwerde nach Abs. 3 anbietet. Die Anfechtbarkeit von Richtplänen mittels staatsrechtlicher Beschwerde unterliegt nach der Praxis allerdings Einschränkungen. Soweit Private Richtplanungen anfechten, tritt das Bundesgericht nach seiner auf das Jahr 1981 zurückgehenden Praxis auf entsprechende staatsrechtliche Beschwerden nicht ein. In Anbetracht der Unverbindlichkeit der Richtplanung für den privaten Grundeigentümer entschied es, einer privaten beschwerdeführenden Partei fehle es an der Legitimation nach Art. 88 OG (vgl. BGE 107 Ia 77 und 93; BGE 119 Ia 285 S. 290 BGE 111 Ia 130 E. 3c); immerhin sei die akzessorische Infragestellung des Richtplans etwa im Rahmen einer Zonenplanung oder eines Baubewilligungsverfahrens möglich (vgl. BGE 107 Ia 87 ff.). - Angesichts der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG , § 19 Abs. 1 PBG ) können indessen Gemeinden Richtpläne mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie anfechten ( BGE 111 Ia 130 E. 3 vgl. unten Erwägung 4). c) Die ausschliessliche Anfechtbarkeit von Plänen mittels staatsrechtlicher Beschwerde gilt nach dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz auch für sog. Rahmen- und Sondernutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG . Nach Art. 34 RPG können solche von privater Seite wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angefochten werden; Gemeinden sind befugt, gegen die Nichtgenehmigung ihrer Nutzungsplanung bzw. gegen kantonale Nutzungspläne Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu

erheben. In Anwendung der allgemeinen Regeln der Bundesverwaltungsrechtspflege hat das Bundesgericht in neuester Zeit allerdings die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Nutzungspläne zugelassen. Dieses Rechtsmittel wird allgemein als zulässig erachtet gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen ( Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 VwVG ), sowie gegen gemischtrechtliche Verfügungen, die sowohl auf kantonalem bzw. kommunalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, wenn und soweit die Verletzung von unmittelbar anwendbarem Bundesrecht in Frage steht ( BGE 118 Ib 13 E. 1a, 237, 389 E. 2a, mit Hinweisen). Diese Erfordernisse wurden als erfüllt erachtet, wenn und soweit die Pläne anlagebezogen derart detaillierte und verbindliche Anordnungen treffen, dass allfällig nachfolgende Bewilligungsverfahren weitgehend präjudiziert sind oder gar überflüssig werden, weshalb gesagt werden kann, es liege insoweit eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG vor (vgl. BGE 118 Ib 13 f. E. 1a und 2c, BGE 118 Ib 70 f. E. 1c, BGE 115 Ib 351 ). Solches traf zum Beispiel auf Quartier- und Gestaltungspläne, Überbauungsordnungen oder Sondernutzungspläne für die Realisierung von Deponien zu, soweit die Anwendung von bundesrechtlichen Vorschriften etwa aus dem Gebiet des Umweltschutzes oder des Natur- und Heimatschutzes mit Einschluss des Moorschutzes streitig ist ( BGE 118 Ib 14 f., BGE 118 Ib 70 f., BGE 115 Ib 506 f.). Gleiches kann bei der Genehmigung von kantonalen Strassenplänen gelten, sofern mit ihr gleichzeitig die baurechtliche Bewilligung für das Ausführungsprojekt erteilt wird und sich dieser Entscheid auch auf Bundesrecht stützt oder hätte stützen BGE 119 Ia 285 S. 291 sollen ( BGE 118 Ib 76 , BGE 116 Ib 162 f., BGE 116 Ib 424 f.). Schliesslich überprüfte das Bundesgericht in einem neuesten Entscheid einen Rahmennutzungsplan im Zusammenhang mit der Projektierung eines Parkplatzes im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (nicht veröffentlichtes Urteil vom 17. März 1993 i.S. SVS und SBN gegen Gemeinde Egg; vgl. zur ganzen Problematik HEINZ AEMISEGGER, Zu den bundesrechtlichen Rechtsmitteln im Raumplanungs- und Umweltschutzrecht, in: Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, Zürich 1992, S. 114 ff.). All diesen Fällen ist gemeinsam, dass die angefochtenen Pläne derart detaillierte Anordnungen enthielten, dass ein (allfällig) nachfolgendes (Bau-)Bewilligungsverfahren weitgehend präjudiziert oder gleichsam überflüssig erscheint. Sie ergingen im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht, insbesondere des Umweltschutzrechtes, oder hätten sich darauf stützen müssen. Nach der jeweiligen Sachlage zeigte sich, dass die erhobenen Rügen nicht primär auf planerische Aspekte, sondern auf die im Anfechtungsobjekt enthaltenen, konkret anlagebezogenen Anordnungen zielten. Aus diesen Gründen bejahte das Bundesgericht für diese Fälle in prozessualer Hinsicht das Vorliegen von Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG . d) Mit der vorliegenden Beschwerde stellt sich die Frage, ob die wiedergegebene Rechtsprechung zur Anfechtung von (Sonder-) Nutzungsplänen auf die Richtplanung übertragen werden könne. Es ist daher zu prüfen, ob der angefochtene Richtplan-Beschluss angesichts seiner blossen Behördenverbindlichkeit in Anwendung von Bundesrecht hinreichend konkret und für die folgenden Projektierungs- und Bewilligungsphasen derart präjudizierend ist, um als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG in Betracht zu fallen. e) Die streitige Richtplanung stellt auf die konkreten Gegebenheiten sowohl in bezug auf die einzelnen Anlagen als auch in bezug auf die verschiedenen Standorte ab. In diesem Rahmen hat der Kantonsrat die Sonderabfallsammelstellen in Hinwil, Horgen und Winterthur (Riet), die Sammel-, Sortier- und Behandlungsanlage für Sonderabfälle (SOBU) in Urdorf sowie die Sonderabfallverbrennungsanlage (SABA) in Oberwinterthur festgelegt. Solche Standortbezeichnungen können, auch wenn sie auf der

Stufe der Richtplanung und daher lediglich ungefähr erfolgen, nur dann sachgerecht vorgenommen werden, wenn technische Projektvorstellungen miteinbezogen sowie insbesondere die raumplanerische Einordnung und umwelt- und gewässerschutzrechtliche Überlegungen mitberücksichtigt BGE 119 Ia 285 S. 292 werden. In raumplanerischer Hinsicht hat die Raumplanungskommission etwa festgehalten, dass für eine SABA ein Standort in einer rechtskräftig festgesetzten Industriezone mit einer freien bzw. überbaubaren Grundstücksfläche von mindestens drei Hektaren und vorhandenem oder möglichem Geleiseanschluss erforderlich sei. In bezug auf den Gewässer- und Umweltschutz zeigen die Materialien deutlich, dass solchen Gesichtspunkten grosses Gewicht beigemessen worden ist: Am Anfang standen Projektvorstellungen der Gebrüder Sulzer AG; Grundlage der Planung einer SABA in Oberwinterthur waren ein Anforderungskatalog für den Umweltverträglichkeitsbericht und die entsprechende Expertise; die umfangreiche Begründung des Antrages der Raumplanungskommission an den Kantonsrat nimmt zu zahlreichen umweltschutzrechtlichen Anliegen Stellung. Die Berücksichtigung solcher konkreter, technischer und umweltschutzrechtlicher Überlegungen ändert indessen nichts am Umstand, dass mit der Festlegung im Versorgungsplan nicht gleichsam über die Bewilligung eines konkreten Projektes entschieden worden ist. Der Kantonsrat hat ausschliesslich den politischen Entscheid getroffen, dass eine SABA in der Industriezone I 3 in Oberwinterthur - und nicht sonstwo im Kanton Zürich - gebaut werden soll. Ob die SABA im Lichte aller massgeblicher Vorschriften auch wirklich gebaut werden darf, ist noch offen. Die Raumplanungskommission hat in ihrem Antrag festgehalten, dass die weit getriebenen Abklärungen betreffend Umweltverträglichkeit die für die Richtplanfestsetzung erforderlichen Nachweise ergeben hätten, dass aber die Umweltschutzkonformität einer SABA in Oberwinterthur in diesem Rahmen nicht im einzelnen und abschliessend geprüft werden könne. Der angefochtene Beschluss im Richtplan ist denn auch nicht derart detailliert, dass zur Realisierung des Werks keine Bewilligungen mehr nötig wären. Im Gegenteil. Es ist allseits unbestritten, dass die SABA noch ein ausgedehntes Bewilligungsverfahren zu durchlaufen hat und insbesondere eine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG vorzunehmen ist. Sollte sich im Rahmen dieses Bewilligungsverfahrens zeigen, dass z.B. umweltschutzrechtliche Gründe einem konkreten SABA-Bauprojekt in Oberwinterthur entgegenstehen, so müsste die entsprechende Bewilligung trotz der richtplanerischen Standortfestsetzung verweigert werden. Die hier interessierende Planfestsetzung wirkt inhaltlich denn auch einzig gegenüber der Gemeinde; diese darf im fraglichen Gebiet in Oberwinterthur keine Änderung der Nutzungszone BGE 119 Ia 285 S. 293 vornehmen, die der Erstellung einer Sonderabfallverbrennungsanlage entgegensteht (vgl. § 16 PBG). Sie räumt indessen keine konkreten Berechtigungen für das weitere Vorgehen ein. Die Standortfestlegung ist somit ein unter dem Vorbehalt nachfolgender Bewilligungsverfahren stehender planerisch/politischer Akt des übergeordneten Planungsträgers gegenüber dem untergeordneten. Damit überwiegen die Aspekte der Planung diejenigen über eine konkrete Anlage. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, der angefochtene Richtplanbeschluss enthalte hinreichend konkrete, für jedermann verbindliche Anordnungen. Die nachfolgend noch erforderlichen Bewilligungsverfahren werden daher nicht weitgehend vorbestimmt oder gar überflüssig. Daran vermag insbesondere der Umstand nichts zu ändern, dass bereits im Richtplanverfahren und bei dessen Vorbereitung von konkreten Projektvorstellungen ausgegangen worden ist und zahlreiche Überlegungen

etwa zum Umweltschutzrecht des Bundes mit einbezogen worden sind. Ebensovienig ist entscheidend, dass ein anderer Standort für die SABA zur Zeit nicht vorgesehen ist - mit der Folge, dass dann, wenn deren Errichtung und Betrieb in Oberwinterthur etwa aus umweltschutzrechtlichen Erwägungen nicht erfolgen darf, eine solche vorderhand wohl nicht gebaut werden kann. Gesamthaft gesehen ergibt sich damit, dass der angefochtene Richtplanbeschluss keine hinreichend konkreten und damit verfügungsähnliche, auf Bundesrecht gestützte Anordnungen enthält. Demnach fällt eine Übertragung der dargelegten Rechtsprechung zur Anfechtung von Nutzungsplanungen auf den vorliegend streitigen Richtplan ausser Betracht. Fehlt es aber an einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, so ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 97 Abs. 1 OG ausgeschlossen. Demnach kann auf die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden. f) Kann in diesem Sinne schon mangels eines zulässigen Anfechtungsgegenstandes auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden, so braucht auch nicht geprüft zu werden, ob etwa Art. 99 lit. c oder Art. 100 lit. t OG der Zulässigkeit der Beschwerde entgegenstehen.

#### **E. 4**

Die Stadtgemeinde Winterthur hat die Standortfestlegung für eine Sonderabfallverbrennungsanlage SABA im Versorgungsplan der kantonalen Richtplanung auch mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten und eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht. Auch in dieser Hinsicht sind vorerst die formellrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen. BGE 119 Ia 285 S. 294 a) Eine Gemeinde ist zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie befugt, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird. Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung ( BGE 118 Ia 453 E. 3a, 117 Ia 354 f. E. 3a, 113 Ia 343 E. 1a, 109 Ia 44 E. 2a, mit Hinweisen). Die angefochtene Richtplanfestsetzung ist für die Behörden der Stadtgemeinde Winterthur aufgrund von Art. 9 Abs. 1 RPG und § 19 Abs. 1 PBG verbindlich. Es ist der Beschwerdeführerin daher verwehrt, richt- oder nutzungsplanerische Massnahmen oder Baubewilligungsentscheide zu treffen, welche der angefochtenen Standortfestlegung entgegenstehen. Der Beschluss betrifft die Beschwerdeführerin in ihren hoheitlichen Befugnissen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.