

BGE 147 I 433

Bundesgericht (BGE), 2021-02-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147 I 433](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147_I_433)

FR: ATF 147 I 433

IT: DTF 147 I 433

Regeste

Regeste Art. 29 Abs. 2 und Art. 50 BV, Art. 85 und 95 KV/ZH, Art. 4 und 9 f. RPG, Art. 31 Abs. 1 USG, Art. 4 f. VVEA, § 23 f. und 35 AbfG/ZH; Abfall- und Deponieplanung; Festsetzung der Deponiestandorte im Richtplan; Mitwirkung der Gemeinden und der Zweckverbände im Richtplanungsverfahren. Die Abfallplanung der Kantone (Art. 31 Abs. 1 USG) umfasst insbesondere den Bedarf an Deponievolumen und die Standorte von Deponien (Deponieplanung). Die Kantone weisen die Standorte von Deponien in ihren Richtplänen aus und sorgen für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen (Art. 5 Abs. 2 VVEA). Die Gemeinden sind vor der Festsetzung von Deponiestandorten anzuhören (E. 3). Zürcher Gemeinden sind sowohl im Bereich des Bau- und Planungsrechts als auch in Bezug auf den Vollzug des kantonalen Abfallrechts autonom. Das Gleiche gilt für Zweckverbände, die im Abfallwesen unmittelbar die kommunale Aufgabe erfüllen, das Abfallrecht zu vollziehen (E. 4). Die Gemeinden haben Anspruch auf Anhörung und Mitwirkung im Richtplanungsverfahren (E. 5.1). Der Kantonsrat verletzte das Mitwirkungsrecht der Gemeinde, indem er sich mit ihren Einwendungen zum geplanten Deponiestandort nicht auseinandersetzte (E. 5.2.3). Ausserdem verletzte er das Mitwirkungsrecht der Gemeinden und Zweckverbände, indem er eine gewichtige Änderung in der Richt- und Abfallplanung vollzog, ohne sie dazu anzuhören (E. 5.3.3).

Erwägungen

E. 3.1

Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) verpflichtet die Kantone, eine Abfallplanung zu erstellen. Im Rahmen der Abfallplanung ermitteln die Kantone insbesondere ihren Bedarf an Abfallanlagen, vermeiden Überkapazitäten und legen die Standorte der Abfallanlagen fest. Die Abfallplanung umfasst insbesondere den Bedarf an Deponievolumen und die Standorte von Deponien (Deponieplanung; Art. 4 Abs. 1 lit. d VVEA). Die Kantone überprüfen die Abfallplanung alle fünf Jahre und passen sie wenn nötig an (Art. 4 Abs. 3 VVEA). Sie übermitteln die Abfallplanung und die umfassenden Überarbeitungen dem Bundesamt für BGE 147 I 433 S. 437 Umwelt (Art. 4 Abs. 4 VVEA ; vgl. Art. 31 Abs. 2 USG). Die Kantone berücksichtigen die raumwirksamen Ergebnisse der Abfallplanung in ihrer Richtplanung (Art. 5 Abs. 1 VVEA), weisen die in der Deponieplanung vorgesehenen Standorte von Deponien in ihren Richtplänen aus und sorgen für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen (Art. 5 Abs. 2 VVEA).

E. 3.2

Im Kanton Zürich setzt der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden ein für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindliches Gesamtkonzept für die Abfallwirtschaft fest (§ 23 Abs. 1 des Abfallgesetzes des Kantons Zürich vom 25.

September 1994 [Abfallgesetz, AbfG/ZH; LS 712.1]). Das Abfallkonzept umschreibt die Ziele der Abfallwirtschaft und zeigt Mittel auf, wie diese erreicht werden können (§ 23 Abs. 2 Satz 1 AbfG/ZH). Das zürcherische Abfallkonzept umfasst zudem die von Art. 31 Abs. 1 USG geforderte Abfallplanung (§ 23 Abs. 2 Satz 2 AbfG/ZH). Standorte von Deponien und Abfallanlagen werden gemäss § 24 Abs. 1 AbfG/ZH, soweit erforderlich, in den Richtplänen festgelegt. Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden das Einzugsgebiet von Deponien und von Anlagen zur Behandlung von Siedlungsabfällen fest (§ 24 Abs. 2 Satz 1 AbfG/ZH). Bei den Anhörungen gemäss § 23 Abs. 1 und 24 Abs. 2 AbfG/ZH handelt es sich um eine gesetzliche Konkretisierung des Mitwirkungsrechts im Sinne von Art. 85 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211).

E. 4.1

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder das eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder zum Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und BGE 147 I 433 S. 438 Gesetzesrecht (BGE 146 I 36 E. 3.1 S. 44; BGE 136 I 265 E. 2.1 S. 269 mit Hinweisen).

E. 4.2

Eine in ihrer Autonomie betroffene Gemeinde kann unter anderem geltend machen, die kantonale Behörde habe die Tragweite von verfassungsmässigen Rechten missachtet. Sie kann sich auf das Willkürverbot und auf Verfahrensgrundrechte berufen, soweit diese Vorbringen mit der behaupteten Rüge der Autonomieverletzung in engem Zusammenhang stehen. Die Anwendung von Bundesrecht und von kantonalem Verfassungsrecht prüft das Bundesgericht mit freier Kognition, die Handhabung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (vgl. BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43). Das Bundesgericht auferlegt sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung der Streitsache von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 146 I 36 E. 3.2 S. 44 f.; BGE 136 I 265 E. 2.3 S. 270 mit Hinweisen).

E. 4.3

Im vorliegenden Fall wird die Autonomie der Beschwerdeführerinnen nicht dadurch tangiert, dass ein kommunaler Erlass im Genehmigungsverfahren oder eine Verfügung der Gemeinde in Anwendung von kommunalem, kantonalem oder eidgenössischem Recht in einem Rechtsmittelverfahren aufgehoben worden wäre. Die Beschränkung beruht vielmehr auf im Verfahren der Richtplanung ergangenen Anordnungen kantonalen Behörden. Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann der kantonale Gesetzgeber durch Gesetzesänderung die von ihm einmal gezogenen Schranken der Autonomie nachträglich enger ziehen, solange nicht irgendwelche unmittelbar durch die Verfassung gewährleisteten Befugnisse oder

Anforderungen berührt werden. Gleiches gilt für Autonomiebeschränkungen, die sich durch Erlass oder Änderung der kantonalen Richtplanung ergeben. Wird eine Gemeinde in dieser Weise durch eine kantonale Anordnung in ihrer Autonomie eingeschränkt, so kann sie insbesondere verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt. Sie kann namentlich vorbringen, der Eingriff in ihre Autonomie sei materiell rechtswidrig, etwa weil die neue richtplanerische Anordnung den gesetzlichen Zweck des Planungsinstrumentes verfehle (BGE 146 I 36 E. 3.3 S. 45; BGE 136 I 265 E. 2.4 S. 270 f.; BGE 119 Ia 285 E. 4c S. 295 f. mit Hinweisen). BGE 147 I 433 S. 439

E. 4.4.1

Nach Art. 85 Abs. 1 KV/ZH regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Der Kanton berücksichtigt die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomerationen (Art. 85 Abs. 2 KV/ZH). Er hört die Gemeinden rechtzeitig an (Art. 85 Abs. 2 KV/ZH). Sofern sich Gemeinden zwecks gemeinsamer Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zusammenschliessen (vgl. Art. 92 Abs. 1 KV/ZH), kommt den Zweckverbänden in ebendiesem Ausmass Autonomie zu (VITTORIO JENNI, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], 2007, N. 7 zu Art. 92 KV/ZH). Die Autonomie der Beschwerdeführer reicht deshalb so weit, als dies die kantonale Verfassung und Gesetzgebung zulässt.

E. 4.4.2

Wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat, steht den Zürcher Gemeinden aufgrund von § 2 lit. c und 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ ZH; LS 700.1) insbesondere beim Erlass der Ortsplanung ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Sie sind insoweit grundsätzlich autonom (BGE 136 I 265 E. 2.2 S. 269 f.; BGE 119 Ia 285 E. 4b S. 295 mit Hinweisen).

E. 4.4.3

Auch in Bezug auf das Abfallwesen erfüllen die Zürcher Gemeinden nach der kantonalen Gesetzgebung über das Abfallwesen eigenständig Aufgaben. Der Vollzug des kantonalen Abfallrechts obliegt im Kanton Zürich den Gemeinden (§ 35 AbfG/ZH). Sie sorgen insbesondere für die Erstellung und den Betrieb von Anlagen für die Behandlung von Siedlungsabfällen und regeln das Sammelwesen, einschliesslich der getrennten Sammlung bestimmter Abfälle, und die Behandlung der Siedlungsabfälle sowie die Gebühren in einer Abfallverordnung (§ 35 Abs. 1 AbfG/ZH). Sie erfüllen einen Informationsauftrag gegenüber der Bevölkerung sowie der Betriebe und bezeichnen eine verantwortliche Stelle für die Abfallwirtschaft (§ 35 Abs. 2 AbfG/ZH). Sie errichten die nötigen Deponien für die Rückstände aus der Behandlung von Siedlungsabfällen und von Klärschlamm, soweit nicht Private diese Aufgabe übernehmen (§ 35 Abs. 3 AbfG/ZH). Sie sorgen für den Vollzug des Ablagerungs- und Verbrennungsverbots (§ 35 Abs. 4 AbfG/ZH) und, solange aufgrund der Gesetzgebung oder von Vereinbarungen keine Rücknahmeverpflichtungen bestehen, für einen Sammeldienst für ausgediente BGE 147 I 433 S. 440 Geräte und Möbel und deren Bestandteile sowie für Erzeugnisse aus Metall oder Kunststoff aus den Haushalten (§ 35 Abs. 5 AbfG/ZH). Zur Lösung ihrer Aufgaben können sich die Gemeinden insbesondere zu Zweckverbänden zusammenschliessen (§ 35 Abs. 6 AbfG/ZH; vgl. auch Art. 92 Abs. 1

KV/ZH). Soweit ein Zweckverband im Rahmen des Abfallwesens unmittelbar eine nach dem zürcherischen Recht kommunale Aufgabe erfüllt und damit mit dem Vollzug des kantonalen Abfallrechts betraut wird, kommt ihm, genau wie den Gemeinden, gestützt auf Art. 95 KV/ZH Autonomie zu.

E. 5.1

Gemäss § 24 Abs. 1 AbfG/ZH werden die Standorte von Deponien und Abfallanlagen, soweit erforderlich, in den Richtplänen festgelegt. Bevor der Regierungsrat das Einzugsgebiet von Deponien und Anlagen zur Behandlung von Siedlungsabfällen festlegt, hat er die Gemeinden gemäss § 24 Abs. 2 AbfG/ZH anzuhören. Bei § 24 Abs. 2 AbfG/ZH handelt es sich um eine gesetzliche Konkretisierung von Art. 85 Abs. 3 KV/ZH (vgl. E. 3.2 hiervor). Diese Verfassungsbestimmung schreibt ausdrücklich vor, dass der Kanton Gemeinden namentlich in Bereichen, die zu einer Beschränkung der Gemeindeautonomie führen können, rechtzeitig anhören muss. Verlangt wird eine bevorzugte Beteiligung der betroffenen Gemeinden. Der Kanton muss sicherstellen, dass sie ihre Interessen selber formulieren, in den Planungsprozess frühzeitig eingeben und vor den zuständigen kantonalen Behörden selber vertreten können (vgl. BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272; PIERRE TSCHANNEN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Aemisegger/ Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], 2019, N. 6 f. zu Art. 10 RPG). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich zudem insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dies geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272 mit Hinweisen). Solche Mitwirkungsrechte sind den Gemeinden in Bezug auf Richtplanfestsetzungen, die auf eine Beschränkung ihrer Autonomie in BGE 147 I 433 S. 441 der Raumplanung ausgerichtet sind, umfassend zu gewähren. Die Stellungnahmen sind in einem Zeitpunkt einzuholen, in welchem sie noch in die Entscheidungen einfliessen können. Zwar besteht kein Anspruch der Gemeinden, dass ihre Vorschläge tatsächlich berücksichtigt werden. Die kantonale Behörde hat sich jedoch mit den Vorschlägen der Gemeinden - wie der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer - auseinanderzusetzen und zu begründen, weshalb sie nicht berücksichtigt werden (BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272; TOBIAS JAAG, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Häner/Rüssli/ Schwarzenbach [Hrsg.], 2007, N. 22 f. zu Art. 85 KV/ZH). Sofern sich Gemeinden zur Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen, übernehmen diese im Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben die Rechte und Pflichten der Verbandsgemeinden. Ihnen kommt in diesem Ausmass Autonomie zu (JENNI, a.a.O., N. 7 zu Art. 92 KV/ZH). Im Kanton Zürich dürfen sich die Gemeinden zur Lösung der ihnen durch das AbfG/ZH übertragenen Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen (§ 35 Abs. 6 AbfG/ZH). Zweckverbände, die nach dem AbfG/ ZH kommunale Aufgaben wahrnehmen, müssen gestützt auf Art. 85 Abs. 3 KV/ZH bzw. § 24 Abs. 2 AbfG/ZH, wie betroffene Gemeinden, vor der Festsetzung eines Deponiestandorts im kantonalen Richtplan ebenfalls angehört werden. Der Anspruch auf Mitwirkung und auf rechtliches Gehör sind formeller Natur. Eine Verletzung dieser Ansprüche führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen

Entscheid (vgl. BGE 135 I 187 E. 2.2 S. 190).

E. 5.2.1

Die Gemeinde Grüningen kritisiert in formeller Hinsicht, dass kein genügendes Mitwirkungsverfahren stattgefunden habe. Obwohl die angefochtene Richtplanfestsetzung die Gemeinde in ihren planerischen Entscheidungsfreiheiten und Entwicklungsmöglichkeiten betreffe, hätten sich weder der Regierungs- noch der Kantonsrat genügend mit ihren Einwendungen in Bezug auf den geplanten Deponiestandort Tägernauer Holz auseinandergesetzt. Die Gemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass es seitens des Kantons gänzlich an einer Begründung fehle, weshalb der geplante Deponiestandort Tägernauer Holz für die festgesetzte Vergrösserung von Fläche und Volumen geeignet sei. Der Kanton habe keine Interessenabwägung BGE 147 I 433 S. 442 vorgenommen. Ausserdem gehe die Begründung des Regierungsrates in Bezug auf ihren Einwand betreffend die Prüfung alternativer Deponiestandorte mit Bahnanschluss völlig an ihren Einwänden vorbei. Die Gemeinde verlange keinen Bahnanschluss für die Deponie Tägernauer Holz, sondern die Prüfung eines alternativen Deponiestandorts mit Bahnanschluss. Die Gemeinde habe mehrfach versucht, diesen Sachverhalt darzulegen, sei mit diesem Anliegen vom Kantons- und Regierungsrat jedoch nicht angemessen gehört worden. Darin liege eine Verletzung ihres Mitwirkungsanspruchs sowie des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

E. 5.2.2

Namens des Kantons- und des Regierungsrates hält die kantonale Baudirektion dagegen fest, dass eine Anhörung nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen vom 16. Dezember 2016 bis zum 31. März 2017 stattgefunden und sich die Gemeinde vernehmen lassen habe. Ausserdem habe sich die KEVU im Rahmen der Vorberatung zur Teilrevision des Richtplans ausgiebig mit der Standortfestlegung für die Deponie Tägernauer Holz beschäftigt. Es seien verschiedene Optionen diskutiert worden, einschliesslich des Verzichts auf die beantragte Volumenerhöhung oder auch der Streichung des Richtplaneintrags. Die beiden Standortgemeinden seien von der Kommission angehört worden, weshalb die grundsätzlich ablehnende Haltung der Gemeinde Grüningen bekannt gewesen sei. Der Kantonsrat habe seinen Festsetzungsbeschluss in Kenntnis aller Argumente fassen können.

E. 5.2.3

Vorliegend unbestritten ist, dass sich die Gemeinde Grüningen im Rahmen der vom Regierungsrat durchgeführten Anhörung äusserte. Jedoch macht die Gemeinde zu Recht geltend, sie sei mit ihren Anträgen und Argumenten nicht gehört worden. In Bezug auf die Vergrösserung des Deponiestandorts Tägernauer Holz fehlt es sowohl in der Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 9. Januar 2018 als auch in den Erläuterungsberichten des Regierungsrates vom 9. Januar 2018 und der KEVU vom 30. Oktober 2018 zu den Einwendungen an einer Begründung, weshalb der Deponiestandort Tägernauer Holz vergrössert werden und weshalb sich dieser Standort für eine Vergrösserung eignen soll. Der Kanton hat sich zwar mit einzelnen Einwendungen der Gemeinde Grüningen auseinandergesetzt, namentlich auch mit der Frage, ob ein alternativer Deponiestandort mit Bahnanschluss gesucht werden könnte. Auch war dem Kanton die gänzlich ablehnende Haltung der Gemeinde in Bezug auf die Errichtung einer Deponie im Tägernauer BGE 147 I 433 S. 443 Holz bekannt. In den Erläuterungen zu den

Einwendungen halten die kantonalen Behörden jedoch lediglich fest, dass die Deponie Tägernauer Holz als Ersatz für die Deponie Chrüzlen vorgesehen sei und dass es die einzige Deponie für Schlacke in der Region wäre. Der Regierungs- und Kantonsrat haben jedoch nicht dargelegt, weshalb eine Vergrösserung der Deponie notwendig erscheint und weshalb ausschliesslich der Standort im Tägernauer Holz als Deponie für Schlacke in Betracht kommt. Der Einwand des Kantons, wonach sich die KEVU im Rahmen der Vorberatung zur Teilrevision des Richtplans ausgiebig mit der Standortfestlegung für die Deponie Tägernauer Holz beschäftigt und damit die Gemeinde genügend angehört habe, schlägt fehl. Es ist aus den Akten nicht ersichtlich, inwiefern sich die Kommission mit den Anträgen und Argumentationen der Gemeinde Grüningen beschäftigt hat. Vielmehr hat das einschlägige Kapitel zum Tägernauer Holz im Erläuterungsbericht der KEVU zu den Einwendungen vom 30. Oktober 2018 denselben Wortlaut, der bereits im Erläuterungsbericht des Regierungsrates zu den Einwendungen vom 9. Januar 2018 publiziert wurde (in beiden Berichten Nr. 30, Seite 17). Es ist nicht erkennbar, inwiefern sich die Kommission mit den Vorbringen der Gemeinde auseinandergesetzt hat. Auch wenn sich die Kommission mit den Einwendungen auseinandergesetzt hätte, verlangt Art. 85 Abs. 3 KV/ZH zudem eine Begründung, weshalb die Einwendungen nicht berücksichtigt werden. Indem die Kommission in ihrem Erläuterungsbericht denselben Wortlaut wiederverwendet, der bereits im Erläuterungsbericht des Regierungsrates abgedruckt wurde, wird die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Begründungspflicht verletzt. Der Gemeinde kann im Übrigen auch nicht entgegengehalten werden, dass sie aufgrund der kantonalen Abfallplanung mit einer Vergrösserung des Deponievolumens am Standort Tägernauer Holz rechnen musste. Die aktuelle Abfallplanung des Kantons Zürich stammt aus dem Jahre 1989. Spätestens seit dem Inkrafttreten der VVEA am 1. Januar 2016 hätte der Kanton Zürich seine Abfallplanung aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, namentlich Art. 4 Abs. 1 VVEA, anpassen und aktualisieren müssen. Dazu gehört insbesondere, den Bedarf an Deponievolumen und die Standorte von Deponien (Deponieplanung) in die kantonale Abfallplanung aufzunehmen. Die Deponieplanung soll zunächst über die Abfallplanung erstellt werden, bevor die Standorte der Deponien in den Richtplan BGE 147 I 433 S. 444 aufgenommen werden. Der Massnahmenplan Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2015-2018 des Kantons Zürich nahm dahingehend zwar eine Deponieplanung vor, setzte sich aber insbesondere zum Ziel, dass bis 2024 nur noch 10 Prozent der aufbereiteten Schlackenmenge in einer Deponie des Typs D verarbeitet werden soll. In den Vorjahren lag der Wert bei über 90 Prozent. Gemäss dem Massnahmenplan sollten grosse Anteile der Rückstände nur noch zwischengelagert oder auf Inertstoff-Deponien des Typs B abgelagert werden (Massnahmenplan Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2015-2018, S. 7). Der neuste Massnahmenplan Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2019-2022 äussert sich demgegenüber ausführlich zum Bedarf an Deponievolumen, verzichtet aber gänzlich auf die Berücksichtigung der Deponiestandorte. In dieser Hinsicht entspricht die Deponieplanung des Kantons Zürich nicht hinreichend den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 31 Abs. 1 USG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. d VVEA ; vgl. E. 3.1 hiervor). Jedenfalls kann der Gemeinde in Anbetracht dieser Umstände nicht vorgehalten werden, dass sie von einer allfälligen Vergrösserung des Deponiestandortes Tägernauer Holz wissen musste, rechnete der Kanton zumindest nach dem Massnahmenplan 2015-2018, der zum Zeitpunkt der Teilrevision des Richtplans aktuell war, nicht mit einem grösseren Bedarf an Deponien für Schlacke, sondern mit einer deutlichen Reduktion solcher Deponien. Der Kanton hat sich mit den Einwendungen der

Gemeinde Grüningen, insbesondere mit der Kritik in Bezug auf die geplante Vergrößerung von Fläche und Volumen der geplanten Deponie Tägernauer Holz, der dafür fehlenden Begründung und der fehlenden Interessenabwägung nicht auseinandergesetzt und die diesbezüglichen Einwände der Gemeinde gegen die Festsetzung betreffend den Deponiestandort Tägernauer Holz nicht entkräftet. Darin liegt eine Missachtung der Mitwirkungsrechte der Gemeinde im Richtplanungsverfahren.

E. 5.3.1

Der Zweckverband Kehrrechtverwertung Zürcher Oberland und der Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen kritisieren ebenfalls in formeller Hinsicht, dass kein genügendes Mitwirkungsverfahren stattgefunden habe. Dadurch, dass der Kantonsrat im Rahmen seiner Sitzung in Bezug auf die Deponieplanung die Bedingungen hinzugefügt habe, wonach die Deponie Tägernauer Holz nur realisiert werden dürfe, wenn die Kapazitäten aller BGE 147 I 433 S. 445 übrigen Deponien des Typs D im ganzen Kanton ausgeschöpft seien und kein gleichzeitiger Betrieb mit der in der gleichen Region liegenden Deponie Lehrüti zulässig sei (Antrag Pflugshaupt), habe der Kantonsrat das etablierte, im kantonalen Richtplan bereits vorgesehene Deponiekonzept grundlegend geändert. Die von dieser Festsetzung betroffenen Gemeinwesen seien in Bezug auf diese Änderung nicht angehört worden.

E. 5.3.2

Namens des Kantons- und Regierungsrates hält die kantonale Baudirektion dagegen fest, dass sich die KEVU im Rahmen der Vorberatungen zur Teilrevision des Richtplans ausgiebig mit der Standortfestlegung für die Deponie Tägernauer Holz beschäftigt habe. Es gehöre, so die Baudirektion weiter, zum politischen Betrieb, dass der Kantonsrat direkt eingebrachte Anträge, die im Widerspruch zur Haltung der vorberatenden Kommission und des Regierungsrates stehen, annehmen könne. Indem der Kantonsrat den Antrag Pflugshaupt angenommen habe, seien jedoch keine neuen inhaltlichen Argumente vorgebracht worden. Zwar seien die weitreichenden Änderungen an der richtplanerischen Festsetzung, die mit dem Antrag Pflugshaupt gefordert wurden, nicht Gegenstand der öffentlichen Auflage und der Anhörung der Gemeinden gewesen. Da die beantragten Änderungen aber den Interessen der direkt betroffenen Standortgemeinden entsprochen haben, habe für eine erneute öffentliche Auflage kein Anlass bestanden. Die Baudirektion hält zudem fest, dass selbst wenn die Beschwerdeführerinnen angehört worden wären, dies nicht zu einer entscheiderelevanten Veränderung der Argumente geführt hätte. Trotzdem hält die Baudirektion fest, dass der Kantonsrat durch die Annahme des Antrags Pflugshaupt einen "Paradigmenwechsel" bzw. eine "deutliche Richtungsänderung" in der etablierten Deponiepolitik des Kantons Zürich vorgenommen habe.

E. 5.3.3

Die im Kanton Zürich etablierte Deponiepolitik sah vor, dass pro Abfallregion jeweils nur ein Standort pro Deponietyp gemäss VVEA in Betrieb stehen soll. Die neuen Bedingungen, welche der Kantonsrat durch die Annahme des Antrags Pflugshaupt bei der Festsetzung des Deponiestandorts Tägernauer Holz vorgenommen hat, bedeuten eine Richtungsänderung in der etablierten Deponiepolitik. Zu ebendieser Festsetzung konnten sich weder die Gemeinden des Kantons Zürich noch die Zweckverbände im Bereich des Abfallwesens, in denen sich die Gemeinden des Kantons Zürich zur gemeinsamen Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zusammengeschlossen haben, vorgängig äussern. BGE 147 I 433

S. 446 Jedem Kantonsratsmitglied steht es zu, Anträge zu Beratungsgegenständen zu stellen (vgl. § 18 Abs. 1 des [ausser Kraft gesetzten] Geschäftsreglements des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 15. März 1999 [aGR-KR/ZH; OS 55, 164] bzw. § 8 lit. b des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich vom 25. März 2019 [KRG/ZH; LS 171.1] in Verbindung mit § 53 Abs. 1 des [neuen] Kantonsratsreglements des Kantons Zürich vom 25. März 2019 [KRR/ZH; LS 171.11]). Dabei steht es dem Kantonsrat insbesondere zu, Abänderungsanträge anzunehmen und somit den Anträgen der vorberatenden Kommission bzw. des Regierungsrates nicht zu folgen. Gleichwohl hat der Kantonsrat die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben zu beachten. Hierzu zählen insbesondere die Mitwirkungsrechte der Gemeinden im Richtplanverfahren (vgl. Art. 10 Abs. 2 RPG [SR 700]). Das Verfassungsrecht des Kantons Zürich gewährleistet das Anhörungsrecht der Gemeinde. Die kantonalen Behörden sind, namentlich auch der Kantonsrat im Verfahren der Richtplanfestsetzung bzw. der Regierungsrat im Rahmen der Abfallplanung, an die Vorgaben von Art. 85 Abs. 3 KV/ZH gebunden. Wenn die Autonomie von Gemeinwesen mit kantonalen Beschlüssen eingeschränkt werden soll, müssen die Träger des Autonomiebereiches vorgängig angehört werden. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe im Kanton Zürich kann damit nicht ausgeschlossen werden, dass in gewissen Fällen die definitive Beschlussfassung im Kantonsrat auszusetzen ist, um die betroffenen Gemeinwesen über die konkret beabsichtigte Richtplanänderung zu informieren und dazu anzuhören. Dieses Vorgehen würde sich jedenfalls dann aufdrängen, wenn es sich beim Abänderungsantrag um eine gewichtige Änderung handelt und die Gemeinden im Rahmen der bereits durchgeführten Anhörung keine Möglichkeit hatten, sich zu dieser Änderung zu äussern (vgl. BGE 111 Ia 164 E. 2b S. 167). Mit der angefochtenen Richtplanfestsetzung vollzog der Kantonsrat eine Abkehr von der bisher im Kanton Zürich geltenden Deponiepolitik, wonach pro Abfallregion ein Standort pro Deponietyp gemäss VVEA in Betrieb stehen soll. Bei dieser Neuausrichtung in der Zürcher Deponiepolitik handelt es sich sowohl für die Richt- als auch für die Abfallplanung um eine gewichtige Änderung. Diese Änderung hat nicht nur Auswirkungen auf den Deponiestandort Tägernauer Holz, sondern auch auf andere Standorte und beeinflusst damit die gesamtkantonale Deponieplanung erheblich. In diesem BGE 147 I 433 S. 447 Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich nicht nur die Zweckverbände, sondern auch die Gemeinden nicht zur Richtungsänderung der Deponiestandortplanung im Rahmen des Richtplans äussern konnten. Den Gemeinden war es verwehrt, ihre Interessen zur Richtungsänderung im Planungsprozess einzubringen. Es ist aber unabdingbar, dass die Gemeinden bei der Erarbeitung der Richtpläne in allen wichtigen Punkten mitwirken können, welche ihre Interessen betreffen. Ihnen kommt in der Raumplanung eine wichtige, von der Gemeindeautonomie geschützte Rolle zu, insbesondere aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Nutzungsplanung. Dabei verfolgen sie mitunter auch eigene Planungsinteressen, die mit jenen des Kantons oder des Bundes nicht übereinstimmen müssen (TSCHANNEN, a.a.O., N. 7 zu Art. 10 RPG). Der Kanton muss sicherstellen, dass die Gemeinden und die Zweckverbände ihre Interessen eigenständig formulieren, in den Planungsprozess rechtzeitig einbringen und vor den kantonalen Behörden selber vertreten können (BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272). Dies ist gerade dann unabdingbar, wenn ein neuer Richtplaneintrag eine Neuausrichtung in der etablierten Deponiepolitik bedeutet, für deren Vollzug nach zürcherischem Recht die Gemeinden zuständig sind. Gerade vor dem Hintergrund der Zuständigkeit im Abfallwesen und der besonderen Betroffenheit der Gemeinden und Zweckverbände wäre es unumgänglich gewesen, die Gemeinden und Zweckverbände zur

gewichtigen Änderung in der etablierten Deponiepolitik anzuhören. Aufgrund des fehlenden Einbezugs erweist sich der angefochtene Richtplaneintrag als ungenügend koordiniert (Art. 2 Abs. 1 RPG). Überdies ist die Festsetzung auch räumlich nicht genügend abgestimmt worden. Die Neuausrichtung der Deponiepolitik verhindert insbesondere die Suche nach einem geeigneteren Standort in unmittelbarer Nähe von Schlackenaufbereitungsanlagen. Ein Einbezug der Gemeinden und Zweckverbände bei derart gewichtigen Änderungen erweist sich als unerlässlich. In Bezug auf die Ergänzung gemäss Antrag Pflugshaupt erfolgte keine Anhörung der Gemeinden und Zweckverbände. Darin liegt eine Missachtung der Mitwirkungsrechte der Gemeinden im Richtplanungsverfahren.

E. 5.4

Damit hat der Kantonsrat die Mitwirkungsrechte der Gemeinwesen im Richtplanungsverfahren missachtet. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist somit gutzuheissen. Der Beschluss des Kantonsrats vom 28. Oktober 2019 ist in Bezug auf den in Kapitel 5 "Versorgung, Entsorgung" festgelegten Deponiestandort BGE 147 I 433 S. 448 Tägerbauer Holz aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer zu behandeln (vgl. E. 5.1 in fine).

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