

BGer 1C_644/2019 vom 4. Februar 2021

Bundesgericht, 2021-02-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_644_2019

FR: TF 1C_644/2019 du 4 février 2021

IT: TF 1C_644/2019 del 4 febbraio 2021

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden betreffen dieselbe Festsetzung im Richtplan des Kantons Zürich und werfen inhaltlich dieselben Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich, die Verfahren zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln (vgl. Art. 71 BGG in Verbindung mit Art. 24 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP; SR 273]).

E. 2.1

Angefochten ist der Entscheid des Kantonsparlaments über die Änderung des kantonalen Richtplans (Art. 6 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Die Festsetzung des Richtplans erfolgt durch den Kantonsrat (§ 32 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG/ZH; LS 700.1]). Dabei kommen im Wesentlichen die Grundsätze des kantonalen Rechtssetzungsverfahrens zur Anwendung. Deshalb unterliegen Entscheide über Richtplanänderungen der Beschwerde gegen Erlasse nach Art. 82 lit. b BGG (BGE 146 I 36 E. 1.1 S. 39 ; 136 I 265 E. 1.1 S. 267).

E. 2.2

Nach Art. 87 Abs. 1 BGG ist die Erlassbeschwerde unmittelbar gegen den angefochtenen Rechtsakt zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Das zürcherische Recht sieht kein Rechtsmittel gegen die Richtplanfestsetzung vor. Akte des Kantonsrats sind vom Rekurs an eine kantonale Rechtsmittelinstanz ausdrücklich ausgenommen (§ 19 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH; LS 175.2]). Aufgrund des vorwiegend politischen Charakters eines Richtplans vermag sich die Zulässigkeit des Ausschlusses eines kantonalen Rechtsmittels und damit die direkte Anfechtbarkeit beim Bundesgericht überdies auf Art. 86 Abs. 3 BGG zu stützen (BGE 146 I 36 E. 1.2 S. 39 ; 136 I 265 E. 1.1 S. 267). Ein Ausschlussgrund für die Beschwerde an das Bundesgericht nach Art. 83 BGG liegt im Übrigen nicht vor. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit grundsätzlich zulässig.

E. 2.3

Richtpläne unterliegen der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 11 Abs. 1 RPG). Für den Bund und die Nachbarkantone werden Richtpläne erst mit dieser Genehmigung verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG). Daraus ergibt sich e contrario, dass die bundesrätliche Genehmigung im Bereich innerkantonalen Fragen deklaratorisch wirkt. Insofern unterscheiden sich die Rechtswirkungen der Genehmigung des Richtplans von jenen der Genehmigung eines Nutzungsplans (vgl. Art. 26 Abs. 3 RPG ; BGE 146 I 36 E. 1.3 S. 39 ; 136 I 265 E. 1.2 S. 267). Die Kantone können den innerkantonalen Teil des Richtplans

schon vor der Genehmigung in Kraft treten lassen. Der Festsetzungsbeschluss des Kantonsrats ist für Zürcher Behörden ungeachtet der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat rechtlich verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Es liegt insoweit ein anfechtbarer Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG vor (BGE 146 I 36 E. 1.3 S. 39 ; 136 I 265 E. 1.2 S. 268).

E. 2.4

Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewähren. Zweckverbände (Gemeindeverbände) können sich ebenfalls auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berufen, sofern sie durch den angefochtenen Entscheid als Träger hoheitlicher Gewalt betroffen sind und die Verletzung ihrer Autonomie geltend machen (BGE 134 I 204 E. 2.2 S. 206).

Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (BGE 146 I 36 E. 1.4 S. 40). Richtpläne sind nach Art. 9 Abs. 1 RPG für Behörden verbindlich (vgl. E. 2.3 hiervor). Gemeinwesen, die sich durch einen kantonalen Richtplan in ihrer Autonomie verletzt fühlen, können ihn - im Unterschied zu Privatpersonen (BGE 119 Ia 285 E. 3b S. 289 f.) - gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG direkt oder unter Umständen auch akzessorisch anfechten (BGE 146 I 36 E. 1.4 S. 40 ; 136 I 265 E. 1.3 S. 268).

E. 2.4.1

Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1C_648/2019 ist eine politische Gemeinde. Sie ist als Trägerin der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung in ihren hoheitlichen Befugnissen vom angefochtenen richtplanerischen Entscheid, der sich auf ihr Territorium auswirkt, betroffen. Sie ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berechtigt (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.3 S. 268).

E. 2.4.2

Der Beschwerdeführer 1 im Verfahren 1C_644/2019 (Zweckverband Zürcher Oberland [KEZO]) ist ein öffentlich-rechtlicher Zweckverband bestehend aus 35 politischen Gemeinden des Kantons Zürich sowie der Stadt Rapperswil-Jona im Kanton St. Gallen mit statutarischem Sitz in Hinwil. Der Zweckverband bezweckt den Bau, Betrieb und Unterhalt von Einrichtungen zur Verwertung von Abfällen. Zweckverbände sind gemäss Art. 92 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ihnen kommt insbesondere Rechts-, Partei-, Prozess- und Handlungsfähigkeit zu (Vittorio Jenni, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwerzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, N 14 zu Art. 92 KV/ZH ; vgl. auch § 73 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 [GG/ZH; LS 131.1]).

Der Zweckverband KEZO beruft sich auf das Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG . Er macht in seiner Beschwerde namentlich die Verletzung von Art. 85 Abs. 3 KV/ZH geltend. Diese Verfassungsbestimmung sieht vor, dass der Kanton die Gemeinden in Angelegenheiten, die ihre Autonomie betreffen, rechtzeitig anhört. Gemäss § 24 Abs. 1 des Abfallgesetzes des Kantons Zürich vom 25. September 1994 (Abfallgesetz, AbfG/ZH;

LS 712.1) werden die Standorte von Deponien und Abfallanlagen, soweit erforderlich, in den Richtplänen festgelegt. Das Einzugsgebiet von Deponien wird gemäss § 24 Abs. 2 AbfG/ZH vom Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden festgelegt. Der Vollzug des Abfallrechts obliegt im Kanton Zürich den Gemeinden. Sie sorgen insbesondere für die Erstellung und den Betrieb von Anlagen für die Behandlung von Siedlungsabfällen (§ 35 Abs. 1 AbfG/ZH). Zur Lösung ihrer Aufgaben können sich die Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen (§ 35 Abs. 6 AbfG/ZH). Der Zweckverband vertritt den Standpunkt, dass er sich bei der Erfüllung seiner kommunalen Aufgaben ebenfalls auf die Gemeindeautonomie berufen und insbesondere eine Verletzung des Mitwirkungsrechts geltend machen kann.

Das Gemeinwesen ist immer dann als Träger hoheitlicher Gewalt betroffen, wenn es unmittelbar Staatsaufgaben erfüllt. Auf eine allfällige Zwangsbefugnis kommt es dagegen nicht an (BGE 100 Ia 277 E. 3 S. 282 f.). Der Zweckverband erfüllt im Rahmen des Abfallwesens unmittelbar eine nach dem zürcherischen Recht kommunale Aufgabe. Insoweit er die Verletzung des sich aus der Gemeindeautonomie ergebenden Mitwirkungsrechts gemäss Art. 85 Abs. 3 KV/ZH rügt, ist er zur Beschwerde gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berechtigt. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und ob sie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (vgl. E. 2.4 hiavor).

E. 2.4.3

Der Beschwerdeführer 4 im Verfahren 1C_644/2019 (Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen [ZAHo]) ist ein öffentlich-rechtlicher Zweckverband bestehend aus 12 politischen Gemeinden des Kantons Zürich mit statutarischem Sitz in Horgen. Der Zweckverband bezweckt die Erledigung von Entsorgungsaufgaben für die Verbandsgemeinden und betreibt die dafür notwendigen Einrichtungen. Der Zweckverband ZAHo ist, wie der Zweckverband KEZO, gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde berechtigt (vgl. E. 2.4.2 hiavor).

E. 2.4.4

Aufgrund des Umstands, dass die beiden Zweckverbände (Verfahren 1C_644/2019) zur Erhebung einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berechtigt sind, kann auf eine detaillierte Prüfung, ob auch den übrigen Beschwerdeführerinnen im Verfahren 1C_644/2019 ein Beschwerderecht zukommt, verzichtet werden.

E. 2.5

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden kann eingetreten werden.

E. 3.1

Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (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 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 AbfG/ZH). 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 KV/ZH .

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 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 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 Gesetzesrecht (BGE 146 I 36 E. 3.1 S. 44 ; 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 kantonalem Verfassungsrecht prüft das Bundesgericht mit freier Kognition, die Handhabung von kantonalem Gesetzes- und Ordnungsrecht 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. ; 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 kantonaler 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 ; 136 I 265 E. 2.4 S. 270 f.; 119 Ia 285 E. 4c S. 295 f. mit Hinweisen).

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 (Jenni, a.a.O., 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. PBG /ZH insbesondere beim Erlass der Ortsplanung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie sind insoweit grundsätzlich autonom (BGE 136 I 265 E. 2.2 S. 269 f.; 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 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: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/ Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/ Basel/Genf 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 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: Isabelle Häner/ Markus Rüssli/Evi Schwerzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 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 Entscheids (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 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 Regierungsrates hält die kantonale Baudirektion dagegen fest, dass eine Anhörung nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen vom 16. Dezember 2016 bis 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 die 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 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 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.

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

Die Zweckverbände KEZO und ZAHo 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 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, habe der Kantonsrat das etablierte, im kantonalen Richtplan bereits vorgesehene Deponiekonzept grundlegend geändert (Antrag Pflugshaupt). 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 geworden wären,

dies nicht zu einer entscheidungsrelevanten 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.

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). 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 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 Tägernauer Holz aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer zu behandeln (vgl. E. 5.1 in fine).

E. 6

Kantonen, die wie hier in ihrem amtlichen Wirkungskreis tätig werden, sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen, und den obsiegenden Gemeinwesen sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 66 Abs. 4 und Art. 68 Abs. 3 BGG).

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