Urteilskopf

116 Ib 50

7. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. März 1990 i.S. Erben von X. und Mitbeteiligte gegen G., Gemeinden Egg und Oetwil a.S. und Regierungsrat des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 9 und 30 Abs. 2 USG, Art. 27 GSchG, Art. 24 RPG; Planungs- und Bewilligungspflicht einer Abfalldeponie; Koordination in materieller und formeller Hinsicht; Massgebliches Verfahrens für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

1. Planungspflicht: Für eine Abfalldeponie, die wegen ihres Ausmasses und ihrer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden kann, ist die Festsetzung eines Nutzungsplans erforderlich (E. 3).

2. Pflicht zur materiell und verfahrensmässig koordinierten Rechtsanwendung im Leitverfahren (hier: Nutzungsplanung), soweit die verschiedenen für die Bewilligung einer grösseren Deponie anwendbaren Vorschriften einen engen Sachzusammenhang aufweisen (E. 4a-c).

- Verhältnis zur UVP-Pflicht: Das Leitverfahren ist für UVP-pflichtige Anlagen das massgebliche Verfahren i.S. von Art. 5 Abs. 3 UVPV. Die Überprüfung einer Anlage auf ihre Übereinstimmung mit den Vorschriften über den Schutz der Umwelt hat vor allem auch die Anliegen der Raumplanung miteinzubeziehen. Art. 3 UVPV enthält keine abschliessende Aufzählung der zu prüfenden Bestimmungen (E. 4d).

- Bundesrechtliche Rechtsmittel (E. 4e).

3. Eine Deponiebewilligung nach Art. 30 Abs. 2 USG setzt auch voraus, dass die Vorschriften betreffend Lärmschutz, Luftreinhaltung etc. eingehalten werden (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 9 et 30 al. 2 LPE, art. 27 LPEP, art. 24 LAT; soumission d'un dépôt d'ordures à des procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation; coordination de l'application du droit de fond et de procédure. Procédure décisive pour l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).

1. Il est indispensable d'élaborer un plan d'affectation lorsqu'un projet de dépôt d'ordures, en raison de ses dimensions et de son incidence sur la planification locale, ne peut être étudié correctement que dans le cadre d'une procédure d'aménagement du territoire (consid. 3).

2. Dans la mesure où les diverses prescriptions de fond ou de procédure applicables à un dépôt d'ordures important sont étroitement connexes, la procédure directrice (en l'espèce, la procédure du plan d'affectation) doit assurer leur application coordonnée (consid. 4a-c).

- Rapport avec l'étude d'impact sur l'environnement: pour les installations concernées, la procédure directrice est la procédure décisive désignée par l'art. 5 al. 3. OEIE. L'examen de la conformité d'un projet aux dispositions sur la protection de l'environnement doit aussi porter sur sa compatibilité avec les objectifs de l'aménagement du territoire. L'art. 3 OEIE n'énumère pas limitativement les prescriptions à prendre en considération (consid. 4d).

- Voies de recours de droit fédéral (consid. 4e).

3. L'autorisation d'aménager une décharge prévue par l'art. 30 al. 2 LPE suppose aussi que soient respec-

tées les prescriptions concernant notamment la protection contre le bruit et la protection de l'air (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 9 e 30 cpv. 2 LPA, art. 27 LCIA, art. 24 LPT; obbligo di una pianificazione e di autorizzazioni per la creazione di una discarica; coordinamento sotto il profilo sostanziale e procedurale. Procedura decisiva per l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA).

1. Obbligo di una pianificazione: per la creazione di una discarica è indispensabile elaborare un piano di utilizzazione, quando essa, per le sue dimensioni e la sua incidenza sulla pianificazione locale, può essere disciplinata correttamente solo nel quadro di una procedura pianificatoria (consid. 3).

2. Nella misura in cui le diverse prescrizioni applicabili a una discarica importante siano in concreto strettamente connesse, la procedura direttrice (nella fattispecie: quella relativa al piano di utilizzazione) deve garantire la loro applicazione coordinata sia sotto l'aspetto sostanziale che sotto quello procedurale (consid. 4a-c).

- Relazione con l'obbligo dell'EIA: per gli impianti soggetti all'EIA la procedura direttrice è la procedura decisiva menzionata nell'art. 5 cpv. 3 OEIA. L'esame della conformità di un progetto alle disposizioni sulla protezione dell'ambiente deve avere come oggetto anche la sua compatibilità con le esigenze della pianificazione del territorio. L'art. 3 OEIA non enumera esaurientemente le prescrizioni da tenere in considerazione (consid. 4d).

- Rimedi di diritto federale (consid. 4e).

3. L'autorizzazione di creare una discarica, prevista dall'art. 30 cpv. 2 LPA, presuppone che siano rispettate, in particolare, le disposizioni concernenti la protezione contro l'inquinamento acustico e atmosferico (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 51

Am 10. Juli 1978 hat der Zürcher Kantonsrat den kantonalen Gesamtplan erlassen. Im dazugehörenden Landschafts- sowie Versorgungsplan ist beim Weiler Unter Neuhus, Gemeinde Egg, der Standort für eine Multikomponentendeponie festgelegt. Deren Sammelbereich erstreckt sich nach dem Bericht zum kantonalen Gesamtplan auf die Gemeinden des Bezirks Meilen (ohne Erlenbach, Küsnacht und Zumikon) und umfasst zusätzlich die Gemeinde Egg. Die jährlich aus dieser Region anfallende Abfallmenge

beträgt etwa 25'000 Festkubikmeter. Als die von der Firma G. betriebene Deponie "Neuhus" mit einem bewilligten Volumen von 220'000 Kubikmetern kurz vor der Erschöpfung ihrer Aufnahmekapazität stand, wurde die Bereitstellung einer Nachfolgendeponie vorbereitet. Zu diesem Zweck beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat am 29. Mai 1985, den Landschafts- sowie Versorgungsplan durch die Aufnahme einer Deponie (Kl. III) nördlich von Chrüzlen, Gemeinden Oetwil a.S. und Egg, zu ergänzen und den Bericht zum Gesamtplan mit den

entsprechenden Zusätzen zu versehen. Der Kantonsrat hat am 26. Mai 1986 in diesem Sinne Beschluss gefasst. Gegen diese Teilergänzung des kantonalen Gesamtplans durch den Kantonsrat haben X. und Y. staatsrechtliche Beschwerde erhoben, auf welche das Bundesgericht mit Urteil vom 21. Juli 1986 mangels Legitimation der beiden Beschwerdeführer nicht eingetreten ist. Am 11. März 1987 ersuchte G. die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich (Baudirektion) um Erteilung der erforderlichen Bewilligungen für den Bau und den Betrieb einer Regionaldeponie und Kompostieranlage auf dem Gelände Chrüzlen im Gemeindegebiet von Oetwil a.S. und Egg. Den Gesuchsunterlagen fügte der Gesuchsteller den Bericht zur Umweltverträglichkeit vom 9. Februar 1987 bei. Die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Zürich leitete bei den kantonalen Umweltfachstellen das Mitberichtsverfahren ein und veranlasste in den beiden Standortgemeinden die Auflage des Projekts sowie des Berichts zur Umweltverträglichkeit. Das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau (AGW) liess überdies die Frage der Deponieabdichtung durch ein Gutachten des Leiters des Instituts für Grundbau und Bodenmechanik an der ETH Zürich abklären. Mit Verfügung vom 26. September 1988 erteilte die Baudirektion gestützt auf Art. 30 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) sowie Art. 27 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (Gewässerschutzgesetz, GSchG) und § 25 Abs. 3 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG) die beantragte Deponiebewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Die Beurteilung des Berichts zur Umweltverträglichkeit durch die kantonalen Fachstellen wurde zum Bestandteil der Erwägungen des Gesuchsentscheids erklärt. Gegen diese Verfügung gelangten die Erben von X. sowie weitere Mitbeteiligte an den Regierungsrat, der die Rekurse mit Entscheid vom 28. Juni 1989 abwies.

Schon am 18. August 1988 hatte G. vom Gemeinderat Egg und am 22. August 1988 vom Gemeinderat Oetwil a.S. die erforderlichen baurechtlichen Bewilligungen mit Einschluss der Bewilligungen nach Art. 24 Abs. 1 RPG betreffend zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erhalten; letztere allerdings unter dem Genehmigungsvorbehalt der Baudirektion. Beide kommunalen Bewilligungen enthalten zudem weitere Vorbehalte, insbesondere betreffend die gewässer- und umweltschutzrechtliche sowie die forstrechtliche Bewilligung der kantonalen Behörden. Die Baubewilligungen der beiden Standortgemeinden, die vor der umstrittenen Verfügung der Baudirektion betreffend Art. 30 Abs. 2 USG und Art. 27 GSchG erteilt wurden, sind bei der Baurekurskommission II des Kantons Zürich angefochten worden und sind dort noch pendent. Während der Hängigkeit des vorliegenden Verfahrens vor Bundesgericht wurde der Bericht zur Umweltverträglichkeit hinsichtlich des Lärms zuhanden des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens ergänzt. Gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 28. Juni 1989 über die Bewilligung gemäss Art. 30 Abs. 2 USG und Art. 27 GSchG führen die Erben von X. sowie sieben Mitbeteiligte Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Gemäss Art. 22quater Abs. 1 BV haben die Kantone eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung zu schaffen. Dazu werden namentlich Richt- und Nutzungspläne erlassen sowie Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Diese Instrumente stehen untereinander in einem Zusammenhang und sollen ein sinnvolles Ganzes bilden, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. In einem Verfahren, das Rechtsschutz (Art. 33 f. RPG) und demokratische Mitwirkung (Art. 4 RPG) sichert, entstehen aufgrund einer umfassenden Abstimmung und Abwägung (Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 Abs. 1 RPG) nach Massgabe des Richtplans (Art. 6 ff., Art. 26 Abs. 2 RPG) die für die Privaten verbindlichen Nutzungspläne (Art. 14 ff. RPG). Das Baubewilligungsverfahren dient dagegen der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprechen (Art. 22 RPG). Es

bezweckt einzelfallweise

BGE 116 Ib 50 S. 54

Planverwirklichung, soll aber nicht selbständige Planungsentscheide hervorbringen. Das Baubewilligungsverfahren verfügt weder über das sachlich nötige Instrumentarium, noch ist es bezüglich Rechtsschutz und demokratische Legitimation geeignet, den Nutzungsplan im Ergebnis zu ergänzen oder zu ändern. Auch Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 24 RPG haben den planerischen Stufenbau zu beachten. Ihr Entscheidungsbereich reicht zwar weiter als derjenige der Baubewilligung, weil sie für Vorhaben erteilt werden, welche nicht dem Zweck einer Nutzungszone ausserhalb der Bauzone entsprechen. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen aber keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben hinsichtlich seines Ausmasses und seiner Auswirkungen auf die Nutzungsordnung so gewichtig ist, dass es erst nach einer Änderung oder Schaffung eines Nutzungsplans bewilligt werden darf, ergibt sich aus der Planungspflicht (Art. 2 RPG), den Planungsgrundsätzen und -zielen (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan (Art. 6 ff. RPG) sowie der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung (Art. 4 und 33 f. RPG; BGE 115 Ib 151 E. 5c, BGE 114 Ib 315 E. 3a, BGE 113 Ib 374 E. 5, Urteil vom 20. April 1988 i.S. Einwohnergemeinde Oensingen, Umweltrecht in der Praxis 1988, S. 210, E. 6, je mit Hinweisen).
b) Im vorliegenden Fall steht eine Regionaldeponie zur Diskussion, welche nach der Verfügung der Baudirektion vom 26. September 1988 ein Gesamtvolumen von 390'000 Kubikmetern aufweist und in vier Etappen aufgefüllt werden soll. Bis zur Inangriffnahme der vierten Etappe ist die dafür in Aussicht genommene Fläche als Kompostierplatz vorgesehen. Nach dem Bericht zur Umweltverträglichkeit vom 9. Februar 1987 (UVP-Bericht) können auf dem Areal Chrüzlen ca. 500'000 Kubikmeter Abfall (verdichtet) deponiert werden. Seit 1981 sei die Materialanlieferung in der zu ersetzenden Deponie "Neuhus" konstant geblieben. Bei einer gleichbleibenden Abfallmenge - gerechnet wird mit einem jährlichen Anfall von 25'000 Kubikmetern (verdichtet) - reiche das Deponievolumen der vorgesehenen Ersatzdeponie Chrüzlen für ca. 20 Jahre oder bis ca. ins Jahr 2005 aus. Im UVP-Bericht wird weiter ausgeführt, im Bauzustand werde die Vegetationsdecke etappenweise auf jeweils einer Teilfläche von ca. 11'000 m2 (ca. 1,1 ha) entfernt. Während einiger Wochen, bis zur Schüttung eines ersten Dammkörpers, sei diese Narbe in der Landschaft aus

BGE 116 Ib 50 S. 55

Richtung Unterchrüzlen sowie vom nächstgelegenen Einzelgehöft von Oberchrüzlen aus mindestens teilweise einsehbar. In bezug auf den durchschnittlichen Lastwagenverkehr sei mit ca. 11 bis 13 Fahrbewegungen pro Stunde oder ca. 95 bis 105 Bewegungen pro Tag zu rechnen. Unter Abzug des bisherigen Deponieverkehrs (Deponie "Neuhus") verblieben als echter Mehrverkehr am Standort Chrüzlen rund 50 Lastwagenbewegungen pro Tag, was nicht ganz 10% des durchschnittlichen täglichen Lastwagenverkehrs entspreche. Bereits diese Angaben über die geplante Regionaldeponie Chrüzlen führen unter Berücksichtigung der oben dargelegten Grundsätze zur Planungspflicht zum Schluss, dass für die Realisierung dieses Vorhabens zusätzlich zur bereits erfolgten Festsetzung des Deponiestandortes auf Richtplanstufe im kantonalen Gesamtplan die Festsetzung eines Nutzungsplans, am ehesten wohl eines kantonalen Sondernutzungsplans, notwendig ist, wie dies auch in anderen Kantonen gemacht wird (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil vom 5. Oktober 1989 i.S. Pro Mendrisio sowie den im Kanton Aargau gestützt auf § 122 Abs. 2 BauG-AG und § 25 EG GSchG-AG erarbeiteten kantonalen Überbauungsplan Deponie Jakobsberg). Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen einer solchen Nutzungsplanung eine umfassende Beurteilung sämtlicher raum- und umweltrelevanter Gesichtspunk-

te vorgenommen werden muss. Inhaltliches Merkmal der Raumplanung ist die auf die erwünschte Entwicklung ausgerichtete Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG). Dies zu erreichen ist die spezifische Aufgabe der Planung (Art. 2 Abs. 1 RPG). Damit ist klar, dass an die Nutzungsplanung für die Verwirklichung einer Deponie nach den für die Raumplanung massgebenden Grundsätzen keine geringeren Anforderungen gestellt werden dürfen als an eine Baubewilligung nach Art. 24 RPG (vgl. BGE 114 Ia 125 f., BGE 113 Ib 230 E. 2c, 374 f.; zur Publikation bestimmtes Urteil vom 13. Dezember 1989 i. S. M. c. Stadt Sempach, E. 6b). Der hinsichtlich Standort und Zweck zu treffende Grundsatzentscheid ist auf die massgebenden umweltschutzrechtlichen Bestimmungen auszurichten und hat auch den Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu umfassen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG; BGE 114 Ia 125 f., BGE 113 Ib 231 ff. mit Hinweisen). Im Planungsentscheid über den Deponiestandort sind somit auch vorsorglich die Anliegen des Umweltschutzes mitzuberücksichtigen (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 2 und 4 lit. c und Art. 17 Abs. 1 RPG).

BGE 116 Ib 50 S. 56

Muss zur Realisierung einer Deponie das Enteignungsrecht in Anspruch genommen werden, so kann auch dieses Problem bei entsprechender Ausgestaltung des kantonalen Rechts bereits anlässlich der Festsetzung des Deponieplans gelöst werden, indem mit der Planfestsetzung das Enteignungsrecht erteilt ist. In diesem Fall muss allerdings gegen die Enteignung ein kantonales Gericht zur Überprüfung des Nutzungsplans angerufen werden können (Art. 6 Ziff. 1 EMRK; BGE 115 Ia 67 ff. E. 2; 114 Ia 127 f.). Der Kanton Zürich nimmt in Aussicht, sein Bau- und Planungsrecht teilweise in diese Richtung zu ergänzen (vgl. § 44a des Antrags des Regierungsrats vom 11. Oktober 1989 (3027) betreffend die Revision des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG, vom 7. September 1975)).

4. a) Im vorliegenden Verfahren hat die Baudirektion und danach der Regierungsrat als Rekursbehörde im angefochtenen Entscheid über zwei Spezialbewilligungen nach Art. 30 Abs. 2 USG (Deponiebewilligung) und nach Art. 27 GSchG (gewässerschutzrechtliche Bewilligung für Deponien) entschieden. Dabei wurden im wesentlichen Fragen geprüft, die in gleicher Weise auch in den von diesem Deponiebewilligungsverfahren völlig getrennt geführten baurechtlichen Bewilligungsverfahren im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG) zu beurteilen sind. Wenn für ein Vorhaben in mehreren getrennten kantonalen und kommunalen Verfahren die gleichen bundesrechtlichen Vorschriften umfassend anzuwenden sind, so dass aus verfassungsrechtlichen Gründen eine wirksame materielle und verfahrensmässige Koordination erfolgen muss (Art. 22quater Abs. 3 BV), ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Grundsatz zu beachten, dass das kantonale Recht nicht so ausgestaltet oder angewendet werden darf, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird (BGE 107 Ib 397 f.; BGE 103 Ib 146; BGE 100 Ib 370, je mit Hinweisen; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 92 ff.). Dies verlangt, dass die Koordination gewährleistet wird. Der Grundsatz gilt nicht nur für das Rechtsmittel-, sondern insbesondere auch für das erstinstanzliche kantonale Verfahren. Andernfalls besteht die Gefahr materiell unkoordinierter, mitunter sogar einander widersprechender Entscheide sowie der Vereitelung des Bundesrechts, was dem Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV) widerspräche und zu sachlich

BGE 116 Ib 50 S. 57

unhaltbaren Ergebnissen (Art. 4 BV) führen könnte. So hat das Bundesgericht in einem Fall entschieden, dass ein kantonales Verwaltungsgericht gegen Art. 4 BV und Art. 2 ÜbBest. BV verstossen hat, weil es sich gestützt auf das kantonale Verfahrensrecht mit der Rüge der Verletzung des Umweltschutzrechts des Bundes nicht befasste, obwohl ein enger Sachzusammenhang zwischen materiellem eidgenössischem und kantonalem Recht bestand, der eine Aufteilung der zu beurteilenden Fragen nicht erlaubte. Damit war die Durchsetzung des Bun-

desrechts ohne sachliche Gründe erschwert worden (BGE 114 Ib 351 ff.).
b) Sind für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen (vgl. BGE 114 Ib 129 f. E. 4). Dies wird am besten erreicht, wenn dafür eine einzige erste Instanz zuständig ist. Sind zur Beurteilung einzelner der materiellen Koordination bedürftiger Rechtsfragen verschiedene erstinstanzliche Behörden zuständig, so müssen diese die Rechtsanwendung in einer Weise abstimmen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird. Die koordinierte Anwendung des materiellen Rechts kann durch die Kantone somit auf verschiedene Weise sichergestellt werden. Die in der Regel wohl zweckmässigste Möglichkeit besteht darin, die verschiedenen anwendbaren bundes- und kantonalrechtlichen Vorschriften durch eine Instanz erstinstanzlich beurteilen zu lassen. Wird das nicht gemacht, so müssen die verschiedenen zuständigen kantonalen und gegebenenfalls auch kommunalen Behörden die Rechtsanwendung im erstinstanzlichen Verfahren zunächst materiell koordinieren und anschliessend verfahrensmässig so vorgehen, dass die verschiedenen getrennt erlassenen Entscheide in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können. Das kann etwa so geschehen, dass mehrere getrennt zu treffende Entscheide, in denen materielle Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang beurteilt werden, gleichzeitig eröffnet werden, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch die erstinstanzliche Behörde, die für dasjenige Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (Leitverfahren, massgebliches Verfahren; vgl. Art. 5 Abs. 3 UVPV). Bei einer solchen einheitlichen und gleichzeitigen Eröffnung verschiedener getrennt getroffener kantonaler bzw. kommunaler erstinstanzlicher

Entscheide durch eine Behörde ist, aus Gründen des Sachzusammenhangs, ein gegen alle Entscheide zulässiges Rechtsmittel vorzusehen. In Rechtsmittelbelehrungen ist auf dasjenige Rechtsmittel hinzuweisen, das für das Leitverfahren gegeben ist. Werden die getrennt zu treffenden Entscheide zwar zeitlich und inhaltlich koordiniert, aber getrennt eröffnet, - was sich in der Regel als unzweckmässig erweist, - so ist trotz dieses Vorgehens ebenfalls dasjenige Rechtsmittel offenzuhalten, welches gegen den Entscheid besteht, der im Leitverfahren getroffen wird. Nur so kann bei bestehendem engem Sachzusammenhang die sachgerechte Anwendung des materiellen Rechts gewährleistet werden (vgl. BGE 114 Ib 129 ff. E. 4). Diese Grundsätze gelten bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen sowohl für nicht UVP-pflichtige als auch für UVP-pflichtige Vorhaben. Bei UVP-pflichtigen Projekten entspricht das Leitverfahren dem massgeblichen Verfahren im Sinne von Art. 5 UVPV. Ein von diesen Darlegungen abweichendes Vorgehen drängt sich auf, wenn die zur Bewilligung eines Vorhabens zu beurteilenden Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang erstinstanzlich teils durch Bundesbehörden und teils durch kantonale Behörden zu beurteilen sind. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Projekt, für das mehrere kantonale Bewilligungen erforderlich sind, noch einer in der Zuständigkeit einer Bundesbehörde liegenden Bewilligung bedarf (z.B. Rodungsbewilligung nach Art. 25bis FPolV, SR 921.01, vgl. BGE 113 Ib 150 E. 2c, 403 ff.). In solchen Fällen muss die materielle Koordination zwischen den erstinstanzlichen Behörden auch sichergestellt werden. Eine verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung der Bewilligungen mit anschliessendem einheitlichem Rechtsmittelverfahren ist indessen hier bei der gegebenen Rechtslage nicht möglich. Wie in solchen Fällen vorzugehen ist, muss im vorliegenden Fall nicht entschieden werden. Denkbar wäre beispielsweise bei der Erteilung von Rodungsbewilligungen nach Art. 25bis FPolV, dass die Bundesbehörde im Koordinationsprozess im erstinstanzlichen und in allfälligen kantonalen Rechtsmittelverfahren bis zur letzten kantonalen Instanz mitwirken würde. Sie wäre dabei vorbehältlich neuer Erkenntnisse im Laufe des Verfahrens an ihre gegenüber der ersten kantonalen Instanz abgegebene Stellungnahme gebunden. Würden aber im weiteren Verfahren etwa durch betroffene Dritte neue Gesichtspunkte vorgebracht, hätte die Bundesbehörde diese zu berücksichtigen und allenfalls von ihrer ersten Stellungnahme abzurücken.

Eine anfechtbare Bewilligung der in ihre Zuständigkeit fallenden Rodung hätte die Bundesbehörde in der Regel erst dann zu erteilen, wenn die damit zusammenhängenden kantonalen Entscheide von der letzten kantonalen Instanz beurteilt worden wären. Würden die kantonalen Entscheide auf unterer Verfahrensstufe rechtskräftig, so könnte der Entscheid der Bundesbehörde schon im Anschluss daran getroffen werden. Ein solches zeitlich gestaffeltes Vorgehen dürfte den Anforderungen an die gebotene materielle Koordination genügen. Möglicherweise kann dieses Zusammenwirken von Behörden des Bundes und der Kantone aber auch auf andere Weise sachgerecht sichergestellt werden. c) Bei der Bewilligung von grösseren Deponien ist nach den vorstehenden Ausführungen ein Nutzungsplanungsverfahren durchzuführen (vgl. vorne E. 3). Daneben ist die Erteilung der mit der Planungsfrage zusammenhängenden Bewilligungen notwendig, jedenfalls soweit für die Planfestsetzung unentbehrliche Anordnungen zu treffen sind. In der Regel dürfte es sich dabei um den wesentlichen Inhalt der Deponiebewilligungen nach Art. 30 Abs. 2 USG und Art. 27 GSchG handeln. Im vorliegenden Fall scheint nach den Akten überdies eine Rodungsbewilligung der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion erforderlich zu sein. Da im Verfahren, in welchem der Nutzungsplan erlassen wird - in der Regel dürfte es sich um einen nach kantonalem Recht ausgestalteten Sondernutzungsplan handeln -, eine umfassende Prüfung sämtlicher kantonal- und bundesrechtlicher Anforderungen erfolgt, stellt es das Leitverfahren und für UVP-pflichtige Vorhaben zugleich das massgebliche Verfahren dar (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Koordiniert mit der Festsetzung dieses Nutzungsplans können die genannten Spezialbewilligungen eröffnet werden. Anschliessende Rechtsmittel sind in einem einheitlichen Verfahren zusammenzufassen. Wird anstelle eines Nutzungsplanungsverfahrens ein Ausnahmebewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG durchgeführt, so gilt nichts anderes: Da in diesem Fall die umfassende Interessenabwägung in diesem Verfahren vorzunehmen ist (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG), bildet dieses bei einer Verfahrensordnung, wie sie derzeit im Kanton Zürich gilt, richtigerweise das Leitverfahren und bei UVP-pflichtigen Vorhaben zugleich das massgebliche Verfahren im Sinne von Art. 5 UVPV. Die Spezialbewilligungen sind zusammen mit dem Ausnahmebewilligungsentscheid anfechtbar, und zwar mit dem gegen diesen zulässigen Rechtsmittel, womit die vom Bundesrecht verlangte umfassende, volle

Überprüfung durch eine Rechtsmittelinstanz (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG) sichergestellt ist. Wie erwähnt gelten diese Grundsätze bei Vorliegen der entsprechenden materiellrechtlichen Voraussetzungen allgemein. Sie sind für UVP-pflichtige Vorhaben zum Teil auch in der UVPV enthalten. Soweit das nicht der Fall ist, sind sie auch bei UVP-pflichtigen Projekten in Ergänzung der genannten Verordnung zu beachten. d) Die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegende Verfügung der Direktion der öffentlichen Bauten vom 26. September 1988 ist gestützt auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ergangen. Dass die umstrittene Deponie einer solchen Prüfung im Sinne von Art. 9 USG bedarf, ist unbestritten und geht überdies aus Ziffer 40.5 des Anhangs zur UVPV hervor. Wird der vorliegende Fall unter dem Gesichtspunkt der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) betrachtet, so ist zu beachten, dass nach Ziff. 40.5 des Anhangs zur UVPV zwar das massgebliche Verfahren zur Durchführung der UVP durch das kantonale Recht zu bestimmen ist, der kantonale Gesetzgeber sich bei dieser Wahl des Verfahrens allerdings an die dafür bestehenden bundesrechtlichen Grundsätze zu halten hat. Das bedeutet für den vorliegenden Fall, dass im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 UVPV das Nutzungsplanungsverfahren das massgebliche Verfahren gewesen wäre. Was im speziellen die Koordination mit den erforderlichen Bewilligungen betrifft, ist Art. 21 UVPV zu berücksichtigen. Soweit die vorn dargelegten Grundsätze darin nicht enthalten sind, gelten sie ergänzend dazu. Aufgrund der Ausführungen in E. 4a-c hiervor ist bei Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang von der Pflicht einer materiell abgestimmten, umfassenden Prüfung auszugehen. Das muss in besonderem Masse für UVP-pflichtige Projekte gelten. Daraus ergibt sich zwingend, dass die Prüfung der zuständigen Behörde, ob das Vorhaben den Vorschriften

über den Umweltschutz entspricht (Art. 18 Abs. 1 UVPV), umfassend sein muss und vor allem auch die Anliegen der Raumplanung miteinzuschliessen hat. Auch Art. 3 UVPV ist in diesem Sinne zu verstehen. Die dortige Aufzählung von Rechtsgebieten kann aus materiellrechtlichen Gründen sachgerechter Weise nur als beispielhafte, nicht abschliessende Aufzählung verstanden werden. e) Der Rechtsschutz ist durch die bundes- und kantonalrechtlichen Vorschriften der Raumplanungsgesetzgebung (vgl. Art. 33 und 34 RPG) und des Umweltschutzrechts (Art. 54 ff. USG) gewährleistet. Auch wenn ein Deponieplan im Sinne eines

Sondernutzungsplans regelmässig verfügungsgleiche Wirkungen aufweist, ist auf Bundesebene die planungsrechtliche Problematik - mit Ausnahme derjenigen von Art. 5 und 24 RPG - dem Bundesgericht mittels staatsrechtlicher Beschwerde zu unterbreiten (Art. 34 RPG). Nach der Praxis des Bundesgerichts ist indessen die Festsetzung der Lärm-Empfindlichkeitsstufen (Art. 43 f. LSV) dann im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln, wenn es sich bei dem in Frage stehenden Plan um derart detaillierte, das nachfolgende Baubewilligungsverfahren präjudizierende Anordnungen handelt, dass sie einer Verfügung (Art. 5 VwVG) gleichkommen. Werden die Empfindlichkeitsstufen nicht im Rahmen eines Plans mit verfügungsgleicher Wirkung festgesetzt, so sind die die Empfindlichkeitsstufen betreffenden Fragen als zum Planinhalt gehörende Fragen zusammen mit anderen Aspekten der Nutzungsplanung mit staatsrechtlicher Beschwerde vorzubringen (BGE 115 Ib 351). Die weiteren bundesrechtlichen Fragen, namentlich des Umweltschutzrechts, sind dem Bundesgericht grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu unterbreiten, sofern es sich abgesehen von Art. 5 und 24 RPG nicht um solche der Raumplanung handelt. Wird der Weg über eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG eingeschlagen, was bei kleineren Vorhaben nach wie vor ohne weiteres zulässig ist, so unterliegen auch die planungsrechtlichen Aspekte der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 34 Abs. 1 RPG; BGE 115 Ib 350 E. 1a, BGE 114 Ib 132 E. 2, 112 Ib 96, 156 E. 1a).

5. Der Regierungsrat und vor ihm bereits die Baudirektion haben die Überprüfung des vorliegenden Projekts in bezug auf den Lärmschutz und die Luftreinhaltung bewusst unterlassen. Sie sind der Auffassung, diese Prüfung habe im baurechtlichen Bewilligungsverfahren zu erfolgen. Die Erteilung einer Deponiebewilligung im Sinne von Art. 30 Abs. 2 USG setzt jedoch, wie auch das BUWAL zutreffend darlegt, voraus, dass die Vorschriften des Bundesumweltschutzrechts betreffend den Lärmschutz und die Luftreinhaltung eingehalten werden. Dies geht auch aus der Botschaft des Bundesrats zum Umweltschutzgesetz hervor, wo ausgeführt wird, die Abfallbeseitigung dürfe zu keinen Schäden für die Umwelt führen. Deshalb unterstehe sie auch den Bestimmungen über die Luftreinhaltung, den Lärm und umweltgefährdende Stoffe etc. Die Bewilligungspflicht für den Betrieb der Anlage erlaube es, Auflagen für die Betriebsführung zu machen und namentlich die Abfallarten zu bezeichnen, die abgelagert werden dürften. Bei

bereits bewilligten Deponien könnten durch Abänderung der Bewilligung noch Massnahmen zur Verminderung von schädlichen oder lästigen Einwirkungen im Sinne dieses Gesetzes angeordnet werden (BBl 1979 III 808).

6. a) Die Behörden des Kantons Zürich haben für die Verwirklichung des Regionaldeponieprojekts Chrüzlen in sorgfältiger Weise umfangreiche Vorarbeiten geleistet, welche auf die Durchführung eines Ausnahmebewilligungsverfahrens nach Art. 24 RPG ausgerichtet waren. Bei Beginn der Planungsarbeiten für die Depo-

nie Chrüzlen war die bundesgerichtliche Praxis zur Planungspflicht noch nicht bekannt. Auch die nach dem Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes entstandene Koordinationsproblematik war damals zu wenig geklärt. Die diese Fragen teilweise regelnde Verordnung zur Umweltverträglichkeitsprüfung lag zudem überhaupt noch nicht vor. Im Hinblick auf diese intertemporalrechtliche Situation ist es im vorliegenden Fall ausnahmsweise zulässig, den eingeschlagenen Weg weiterzufolgen und die Regionaldeponie Chrüzlen im Bewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG zu beurteilen und gegebenenfalls zu bewilligen. Allerdings ist in diesem Fall die umfassende Abwägung von sämtlichen für und gegen die Deponie sprechenden öffentlichen und privaten Interessen gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG koordiniert durchzuführen, was die materielle Prüfung sämtlicher vom Sachzusammenhang erfasster Bereiche (hier insbesondere Raumplanungs-, Umwelt-, Gewässerschutz- und Forstrecht) erfordert (vgl. BGE 114 Ib 227 f., BGE 113 Ib 154). Das Ausnahmebewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG hat in diesem Fall auch als das massgebliche Verfahren zur Durchführung der UVP im Sinne von Art. 5 UVPV zu gelten. Für das vorliegende Projekt ist indessen die Baudirektion als zuständige Behörde im Sinne von Art. 5 UVPV und das Bewilligungsverfahren vor der Baudirektion nach Art. 30 Abs. 2 USG und Art. 27 GSchG als massgebliches Verfahren bezeichnet worden, was im übrigen den am 12. April 1989 nachträglich vom Regierungsrat erlassenen Einführungsbestimmungen für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht. Das BUWAL hat in seiner Vernehmlassung diese Regelung der Zuständigkeiten nicht beanstandet. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen ergibt sich indessen, dass mit dem angefochtenen Entscheid des Regierungsrats, der die Verfügung der Baudirektion bestätigt, die verfassungsrechtliche Koordinationspflicht sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht verletzt worden ist.

BGE 116 Ib 50 S. 63

Auch wenn das vorliegende Deponiebewilligungsverfahren lange Zeit vor Inkrafttreten der UVPV angehoben worden ist (vgl. Art. 24 UVPV), durfte es nicht in einem Verfahren durchgeführt werden, das keine Gewähr für die umfassende frühzeitige Koordination bietet. Der angefochtene Entscheid verletzt deshalb Bundesrecht (Art. 104 lit. a OG). b) Im Kanton Zürich findet zur Erteilung einer Bewilligung nach Art. 24 RPG und damit zur Durchführung dieses ausnahmsweise noch als zulässig bezeichneten Leitverfahrens für die Deponiebewilligung grundsätzlich ein kommunales Bewilligungsverfahren vor der örtlichen Baubehörde (§ 318 PBG) statt. Der nach Art. 25 Abs. 2 RPG erforderliche Entscheid einer kantonalen Behörde erfolgt aufgrund des Meldeverfahrens gemäss § 18 der kantonalen Bauverfahrensordnung vom 19. April 1978 (BauVO). Die Baudirektion entscheidet demnach innert dreissig Tagen seit der Meldung des Bauvorhabens, ob sie dieses ihrer Genehmigung unterstellen will oder nicht (§ 18 Abs. 3 BauVO und Ziff. 2.23 Anhang BauVO; vgl. W. HALLER/P. KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1990, § 16,. N 28). Die vom Gemeinderat Egg am 18. August 1988 und vom Gemeinderat Oetwil a.S. am 22. August 1988 erteilten baurechtlichen Bewilligungen sind gegenwärtig vor der Baurekurskommission II hängig. In diesem Rekursverfahren kann die in den vorstehenden Erwägungen umschriebene umfassende Prüfung des Deponieprojekts auf seine Übereinstimmung mit sämtlichen für die Bewilligung massgebenden Vorschriften über den Schutz der Umwelt (vgl. Art. 3 UVPV und vorne E. 4d) noch vorgenommen werden. Dabei ist jedoch auch die Verfügung der Baudirektion über die Genehmigung oder die Nichtunterstellung unter Art. 24 RPG in die umfassende Prüfung miteinzubeziehen (BGE 115 Ib 402 ff). Wäre das Verfahren noch im Anfangsstadium, so müssten die genannten von den kantonalen Behörden zu treffenden Verfügungen im erstinstanzlichen Verfahren mit den kommunalen baurechtlichen Bewilligungen koordiniert, und danach mit einheitlicher Weiterzugsmöglichkeit an die Baurekurskommission, gleichzeitig eröffnet werden. Da das baurechtliche Bewilligungsverfahren mit Einschluss eines Teils des Verfahrens im Sinne von Art. 24 RPG und damit das Leitverfahren und das massgebliche Verfahren im vorliegenden Fall schon vor dieser Kommission hängig ist und diese eine umfassende Prüfungsbefugnis besitzt, können die erforderlichen, von den kantonalen Behörden zu treffenden

Verfügungen ausnahmsweise unabhängig von den bereits ergangenen kommunalen baurechtlichen Bewilligungen getroffen und eröffnet werden. Dabei ist allerdings auf die Möglichkeit der Anfechtung dieser Verfügungen bei der Baurekurskommission II hinzuweisen. Es bleibt den zuständigen Behörden im übrigen unbenommen, von dieser Abkürzungsmöglichkeit wie auch von der intertemporalrechtlich begründeten Möglichkeit, ausnahmsweise kein Nutzungsplanungsverfahren durchzuführen, nicht Gebrauch zu machen. Die Baurekurskommission II wird bei der Anwendung des genannten abgekürzten Verfahrens dafür sorgen, dass den Verfahrensbeteiligten das rechtliche Gehör in ausreichender Weise gewährt wird. Da alle Bewilligungen, die einen engen Sachzusammenhang im geschilderten Sinne aufweisen, in einem mit dem Verfahren im Sinne von Art. 24 RPG zusammenhängenden Verfahren zu beurteilen sind, müssen die kantonalen Behörden zudem prüfen, ob noch weitere Verfügungen zu erlassen sind, bevor die Baurekurskommission II das in der dargelegten Weise vervollständigte Verfahren weiterführt und abschliesst. c) Der Vollständigkeit halber ist im übrigen darauf hinzuweisen, dass die umfassende Interessenabwägung mit Einschluss der vollen Ermessensüberprüfung nicht im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht, das nicht als erste Rechtsmittelinstanz entscheidet, erfolgen kann, da dessen Kognition auf Rechtsverletzungen und unrichtige oder ungenügende Sachverhaltsfeststellungen beschränkt ist (§§ 50 f. VRG; vgl. W. HALLER/P. KARLEN, a.a.O., § 18, N 10). Der Entscheid der Baurekurskommission ist jedoch beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 329 Abs. 2 PBG).