Urteilskopf

117 Ia 352

56. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Juni 1991 i.S. K. und Kons., Stadt Kloten und Stadt Uster gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie, Art. 36 Abs. 2 RPG; Verordnung des Zürcher Regierungsrates vom 5. September 1990 über vorläufige Einführungsbestimmungen zum RPG.

Die in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen, vor der kantonalen Baudirektion zu erlassenden Gestaltungspläne für Anlagen der Materialgewinnung und Materialablagerung treffen die Gemeinden in ihren hoheitlichen Befugnissen als Trägerinnen der Nutzungsplanung (E. 3b).

Autonomie der Zürcher Gemeinden auf dem Gebiete der Ortsplanung; Möglichkeit des kantonalen Gesetzgebers, die Schranken der Autonomie enger zu ziehen (E. 4).

Der Zeitablauf seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes steht vorläufigen Regelungen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 RPG nicht entgegen, sofern neue gesetzliche Anforderungen, neue Erkenntnisse der Rechtsprechung oder auch sonstige Änderungen der Rechtslage zur Folge haben, dass der Nutzungsplanung Schaden und Fehlentwicklungen drohen, für deren Vermeidung die gegebenen Instrumente nicht ausreichen (E. 5). Im vorliegenden Fall liegt die gleiche Interessenlage vor, die den Bundesgesetzgeber zum Erlass von Art. 36 Abs. 2 RPG veranlasst hatte; die Einführungsverordnung nimmt nicht in unzulässiger Weise die definitive Regelung vorweg (E. 6).

Nach geltendem Zürcher Recht geht es bei der Verwirklichung grösserer Anlagen für die Gewinnung oder Ablagerung von Materialien um Anliegen von regionaler, kantonaler oder überkantonaler Tragweite. Dies schliesst die Mitsprache der betroffenen Gemeinden und die Berücksichtigung kommunaler Interessen nicht aus, erlaubt es jedoch, die Festsetzung der Gestaltungspläne für solche Anlagen der kantonalen Baudirektion zu übertragen (E. 7).

Regeste (fr):
Autonomie communale, art. 36 al. 2 LAT; ordonnance du Conseil d'Etat zurichois du 5 septembre 1990 sur les mesures provisionnelles d'application de la LAT.

L'établissement par la Direction cantonale des travaux publics de plans d'affectation pour les installations de récupération et d'entreposage de déchets, prévus par l'ordonnance attaquée, touche les communes dans leurs attributions dans le domaine de la planification (consid. 3b).

Autonomie des communes zurichoises en matière de planification locale; possibilité pour le législateur cantonal de délimiter plus étroitement cette autonomie (consid. 4).

Le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'empêche pas que soient prises des mesures provisionnelles au sens de l'art. 36 al. 2 LAT. Celles-ci supposent toutefois qu'il y ait péril en la demeure, c'est-à-dire que l'application des normes existantes risque de compromettre la réalisation du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire, consécutif à une modification de la loi, à une évolution de la jurisprudence ou à tout autre changement de la situation juridique (consid. 5). Dans le cas d'espèce, on se trouve dans une situation correspondant à celle que le législateur fédéral a envisagée à l'art. 36 al. 2 LAT; l'ordonnance d'application n'anticipe pas de manière inadmissible sur la réglementation définitive (consid. 6).

Selon le droit zurichois, la réalisation de grandes installations pour la récupération et l'entreposage des déchets constitue une tâche de portée régionale, cantonale ou supracantonale. Si l'établissement des plans d'affectation

relatifs à ces installations est confié à la Direction cantonale des travaux publics, cela n'exclut ni la consultation des communes concernées, ni la prise en considération des intérêts communaux (consid. 7).

Regesto (it):
Autonomia comunale, art. 36 cpv. 2 LPT; ordinanza del Consiglio di Stato zurighese del 5 settembre 1990 sulle misure introduttive provvisionali d'applicazione della LPT.

L'allestimento da parte della Direzione cantonale delle costruzioni di piani di utilizzazione per gli impianti di ricupero e di deposito di rifiuti, previsti dall'ordinanza impugnata, tocca i comuni nella loro competenza nell'ambito pianificatorio (consid. 3b).

Autonomia dei comuni zurighesi in materia di pianificazione locale; possibilità per il legislatore cantonale di restringere i limiti di tale autonomia (consid. 4).

Il tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio non impedisce che siano adottati ordinamenti provvisionali ai sensi dell'art. 36 cpv. 2 LPT. Questi presuppongono tuttavia che l'applicazione delle norme esistenti rischi di compromettere la realizzazione del diritto federale in materia di pianificazione del territorio, in seguito a una modifica della legge, a un'evoluzione della giurisprudenza o a qualsiasi altro mutamento della situazione giuridica (consid. 5). Nella fattispecie ci si trova in una situazione corrispondente a quella che ha indotto il legislatore a emanare l'art. 36 cpv. 2 LPT; l'ordinanza introduttiva non pregiudica in modo inammissibile la disciplina definitiva (consid. 6).

Secondo il diritto zurighese vigente, la realizzazione di grandi impianti per il ricupero e il deposito di rifiuti costituisce un compito di portata regionale, cantonale o supercantonale. L'attribuzione alla Direzione cantonale delle costruzioni dell'allestimento dei piani di utilizzazione relativi a tali impianti non esclude la consultazione dei comuni toccati né la considerazione degli interessi comunali (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 354

BGE 117 Ia 352 S. 354

Mit Beschluss vom 5. September 1990 erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich gestützt auf Art. 36 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) eine "Verordnung über vorläufige Einführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Einführungsverordnung zum RPG (EVzRPG))". Die Verordnung betrifft die Festsetzung von Nutzungsplänen für Anlagen zur Materialgewinnung und Materialablagerung durch die kantonale Baudirektion und hat folgenden Wortlaut: "§ 1. Für die Materialgewinnung und Materialablagerung werden nach örtlichem und zeitlichem Bedarf kantonale und regionale Gestaltungspläne für jene Flächen festgesetzt, die nach der Richtplanung für diese Nutzung vorgesehen sind. Mit dem Gestaltungsplan werden im Rahmen eines Gesamtkonzeptes über das im Richtplan bezeichnete Gebiet für einen bestimmt umgrenzten Bereich die beanspruchte Landfläche, die Abbautiefe und Auffüllhöhe sowie der Abbau- oder Deponievorgang samt allfälliger Etappierung festgelegt. Der Gestaltungsplan hat auch Festlegungen über die vorgesehenen Bauten und Anlagen, die Wiederherstellung oder Neugestaltung der erfassten Fläche, den für eine spätere einwandfreie Nutzung vorzusehenden Bodenaufbau, die Erschliessung und die Transportwege sowie die weiteren für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Angaben zu enthalten. § 2. Für die Geltungsdauer dieser Verordnung findet § 308 des Planungs- und Baugesetzes (Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich vom 7. September 1975; PBG) keine Anwendung. § 3. Diese Verordnung tritt am 1. Oktober 1990 in Kraft."

Die Stadtgemeinden Kloten und Uster fechten am 24. Oktober 1990 die regierungsrätliche Einführungsverordnung mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie an und sie beantragen deren Aufhebung. Das Bundesgericht weist die Beschwerden der beiden Stadtgemeinden ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Angefochten ist ein generell-abstrakter Erlass der kantonalen Exekutive. Die Beschwerdeführerinnen sind zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie befugt, sofern die Einführungsverordnung sie in ihren hoheitlichen Befugnissen trifft. Ob ihnen im betreffenden Bereich Autonomie zukommt, ist keine Frage des Eintretens, sondern eine solche der

BGE 117 Ia 352 S. 355

materiellen Beurteilung (BGE 114 Ia 76 E. 1 mit Hinweisen; für die abstrakte Normenkontrolle BGE 103 Ia 194 E. 2). b) § 1 EVzRPG ordnet im Sinne einer vorläufigen Regelung an, dass für die Materialgewinnung und Materialablagerung kantonale und regionale Gestaltungspläne für jene Flächen festgesetzt werden, die nach der Richtplanung für diese Nutzung vorgesehen sind. § 2 EVzRPG setzt für die Geltungsdauer der Verordnung § 308 PBG, der die Zulässigkeit grösserer Anlagen für die Gewinnung oder Ablagerung von Materialien regelt, ausser Kraft. Damit wird nach § 2 lit. b PBG die kantonale Baudirektion zuständig für die Festsetzung von Gestaltungsplänen, die für jedermann verbindlich sind (Art. 21 RPG; BGE 116 Ia 47 E. 4c, cb; 113 Ib 229 E. 2b; 111 Ib 12 f. E. 3 und 14 f. E. 3b).
Nach geltendem Recht besitzt der Kanton für die Nutzungsplanung lediglich die Kompetenz, kantonale und regionale Landwirtschaftszonen und Freihaltezonen anzuordnen (§§ 36-44 PBG). Die nun vorgesehenen Gestaltungspläne für Anlagen der Materialgewinnung und Materialablagerung, die sich auf die in der kantonalen Richtplanung bezeichneten Gemeindegebiete beziehen, treffen die Gemeinden in ihren hoheitlichen Befugnissen als Trägerinnen der Nutzungsplanung (§§ 45 ff. und 79 ff. PBG). Das vom kantonalen Nutzungsplan erfasste Gemeindegebiet wird ihrer Planungshoheit entzogen. Diese Betroffenheit ergibt sich auch aus dem Ausschluss der Anwendung von § 308 PBG. Den Gemeinden wird damit die ihnen nach geltendem Recht zustehende Bewilligungskompetenz entzogen. Dass diese wegen der gegebenen kantonalen Bewilligungskompetenzen für Anlagen zur Gewinnung oder Ablagerung von Materialien (vgl. § 2 lit. h und lit. n der kantonalen Verordnung über den Gewässerschutz vom 22. Januar 1975 und Anhang Ziff. 1.4 der Verordnung über das baurechtliche Verfahren (Bauverfahrensordnung) in der Fassung vom 5. September 1990 i.V.m. Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und Art. 31 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)) eng begrenzt ist, schliesst den Eingriff in die hoheitlichen Befugnisse der Gemeinden nicht aus. Auf die staatsrechtlichen Beschwerden ist deshalb einzutreten.

4. a) Die Gemeindeautonomie ist durch die staatsrechtliche Beschwerde in Sachbereichen geschützt, in welchen das kantonale Recht keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder

BGE 117 Ia 352 S. 356

teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 116 Ia 54 E. 2; BGE 115 Ia 44 E. 3). Die Autonomie der Zürcher Gemeinden ist verfassungsrechtlich garantiert, wobei Art. 48 KV die Gemeinden nur ermächtigt, ihre Angelegenheiten innerhalb der Verfassung und Gesetze selbständig zu ordnen (BGE 113 Ia 344 f. E. 2a). Im vorliegenden Fall sind verfassungsmässige Schranken weder behauptet noch ersichtlich. Die Autonomie der Zürcher Gemeinden reicht deshalb so weit, als dies die Gesetzgebung zulässt. Wie das Bundesgericht bereits mehrfach entschied, steht den Zürcher Gemeinden insbesondere aufgrund der §§ 2 lit. c, 31, 32, und 45 ff. PBG beim Erlass der Ortsplanung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie sind insoweit grundsätzlich autonom (BGE 112 Ia 270 E. 2b und 282 E. 3b, je mit Hinweisen). b) Der kantonale Gesetzgeber darf durch Gesetzesänderung die von ihm einmal gezogenen Schranken nachträglich enger ziehen, solange nicht irgendwelche unmittelbar durch die Verfassung gewährleistete Befugnisse oder Anforderungen berührt werden (BGE 113 Ia 214 E. 3b; BGE 103 Ia 194 f. E. 3). In einem früheren Fall, in welchem es um die Zuständigkeit der Zürcher Behörden zur Nutzungsplanung ging, entschied das Bundesgericht, die vom Regierungsrat gestützt auf § 182 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch erlassene Verordnung zum Schutze des Bachsertales sowie der dazugehörende Zonenplan verletze die auf Art. 48 KV und § 68a des ehemaligen kantonalen Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen beruhende Gemeindeautonomie im Bereiche der Ortsplanung nicht (BGE 96 I 239 ff. E. 2-6). Gleich urteilte das Bundesgericht in zwei weiteren Fällen (BGE 94 I 541; Entscheid des Bundesgerichtes i.S. Comune di Tegna vom 16. Februar 1983, publiziert in Rivista di diritto amministrativo ticinese (RDAT) 1984 Nr. 70 S. 146 ff.).
Die Gemeinden können jedoch bei einer Einschränkung ihrer Autonomie durch die Gesetzgebung verlangen, dass die kantonalen Behörden ihre eigenen Kompetenzen nicht überschreiten und sowohl die bundesrechtlichen als auch die kantonalen Vorschriften in jenem Bereich, in dem Autonomie besteht, nicht verletzen. Ficht eine Gemeinde eine kantonale Verordnung an, kann sie - wie dies die beschwerdeführenden Gemeinden vorliegend tun - geltend machen, der Regierungsrat habe zu Unrecht die Kompetenz beansprucht, einen Sachbereich zu regeln, in welchem die Gemeinde aufgrund der Gesetzgebung autonom ist. Sie kann weiter vorbringen,

der Eingriff in die Autonomie sei materiell widerrechtlich (BGE 115 Ia 46 E. 3c; BGE 113 Ia 206 E. 2b und 345 E. 2b; BGE 94 I 547 f. E. 4). Dabei prüft das Bundesgericht, soweit kantonales Verfassungsrecht in Frage steht, die Rechtsanwendung frei. Die Anwendung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht prüft es unter dem Gesichtspunkt der Willkür (BGE 115 Ia 46 E. 3c mit Hinweisen). Einen angefochtenen Rechtssatz hebt das Bundesgericht jedoch nur auf, wenn er sich jeder Auslegung entzieht, die mit der Gemeindeautonomie und anderen angerufenen Garantien übereinstimmt (BGE 115 Ia 47 E. 3c; 113 Ia 131 E. 5; BGE 111 Ia 25 E. 2).

5. a) Die Beschwerdeführerinnen bestreiten, dass sich der Regierungsrat für den Erlass der strittigen Verordnung auf Art. 36 RPG stützen könne, nachdem seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 über zehn Jahre vergangen seien. Zulässig wäre allenfalls der Erlass eines Bauverbotes für jene Gebiete gewesen, auf denen Deponien oder Anlagen für die Materialgewinnung geplant seien. Die Einführungsverordnung nehme die definitive Planung vorweg, was dem Sinn von Art. 36 Abs. 2 RPG widerspreche. Es bestehe keine zeitliche Dringlichkeit für den Erlass des angefochtenen Hoheitsaktes. b) Mit dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20), der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung vom 19. Juni 1972 (AGschV; SR 814.201) und dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 (BMR; AS 1972 S. 644 ff.) hatte das Bundesrecht die Begrenzung des Baugebietes als eines der Hauptanliegen des verfassungsrechtlichen Raumplanungsauftrages (Art. 22quater BV) verwirklicht (vgl. Art. 20 GSchG in der bis zum 31. Dezember 1979 geltenden Fassung, Art. 27 AGschV, Art. 4 BMR; BGE 103 Ib 110; BGE 102 Ib 72 E. 5c; BGE 100 Ib

399). Das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz löste diese Regelung ab, indem es anordnete, dass Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens festlegen, wobei vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen auszuscheiden sind (Art. 14 ff. RPG). Den Kantonen musste indes Zeit eingeräumt werden, um die Raumplanung auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung zu schaffen (Art. 35 RPG). Der Bundesgesetzgeber stellte daher mit den Art. 36 und 37 RPG sicher, dass der bisherige bundesrechtliche Schutz weiterhin bis zum Vorliegen der den Grundsätzen des

Raumplanungsgesetzes entsprechenden Planungen gewährleistet werden konnte. c) Die in Art. 36 RPG vorgesehenen einführenden Massnahmen der Kantone sollen in erster Linie sicherstellen, dass die Richtpläne und die Nutzungspläne ohne Gefährdung durch Fehlentwicklungen festgesetzt werden können (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, N 6 zu Art. 36; HEINZ AEMISEGGER, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, VLP Nr. 25, 1980, S. 126). Solche Massnahmen müssen ihrem Zweck entsprechend sofort wirksam sein. Art. 36 Abs. 2 RPG ermächtigt daher die Kantonsregierungen, vorläufige Regelungen zu treffen, solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet. Die Kantonsregierungen erhielten die Möglichkeit, das vor dem Raumplanungsgesetz bestehende Bundesrecht einstweilen weiterzuführen und dafür zu sorgen, dass die Nutzungsplanung vor Schaden bewahrt wird. Diese Ermächtigung schliesst die Befugnis ein, die notwendigen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorschriften mit Einschluss von Rechtsschutzbestimmungen zu erlassen (EJPD/BRP, a.a.O., N 11 und N 22 zu Art. 36; MARIUS BASCHUNG, Einführung in das Raumplanungsgesetz, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, 1980, S. 18).
d) Die Raumplanung ist eine ständige Aufgabe (Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 21 Abs. 2 RPG; § 9 Abs. 2 PBG), bei deren Erfüllung auch neue gesetzliche Anforderungen beachtet werden müssen. Das am 1. Januar 1985 in Kraft getretene Umweltschutzgesetz hat solche neuen Anforderungen an die Raumplanung festgelegt (so etwa Art. 23 f. USG). Vorliegend ist die mit den Art. 31 und 32 USG eingeführte Pflicht zur Abfallverwertung und -beseitigung von Bedeutung. Die Kantone müssen den Bedarf an Deponien und anderen Entsorgungsanlagen ermitteln und die dafür erforderlichen Standorte bestimmen. Der Zeitablauf seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes steht vorläufigen Regelungen im Sinne von Art. 36 RPG jedenfalls grundsätzlich nicht entgegen, sofern neue gesetzliche Anforderungen, neue Erkenntnisse der Rechtsprechung oder auch sonstige Änderungen der Rechtslage zur Folge haben, dass der Nutzungsplanung Schaden und Fehlentwicklungen drohen, für deren Vermeidung die gegebenen Instrumente nicht ausreichen. Das Bundesrecht untersagt den Kantonsregierungen auch nicht, frühere einführende Massnahmen zu ändern oder zu ergänzen (BGE 114 Ib 184 f. E. 2b). Eine solche Ergänzung hat der Regierungsrat des

Kantons Zürich mit Verordnung vom 22. Dezember 1982 erlassen, um Härten für bestehende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, welche erst die Rechtsprechung des Bundesgerichts erkennen liess (BGE 107 Ib 236 f. E. 2b), sofort zu beseitigen und damit Art. 24 Abs. 2 RPG vor der am 1. Januar 1985 in Kraft getretenen Änderung des Planungs- und Baugesetzes (§ 357 PBG) zur Anwendung zu bringen.

6. a) Nach dem zürcherischen Planungs- und Baugesetz sind in der Richtplanung die Gebiete für die Materialgewinnung und Materialablagerung zu bezeichnen (§ 23 Abs. 1 lit. f und § 25 Abs. 1 lit. e PBG; BGE 104 Ia 46 f. E. 2c). Der vom Kantonsrat verabschiedete Gesamtplan sieht entsprechende Gebiete vor (BGE 116 Ib 51). Diese raumplanerische Regelung erklärt die Norm von § 308 PBG über die Zulässigkeit grösse-

rer Anlagen für die Gewinnung oder Ablagerung von Materialien. Solche Anlagen sind örtlich und zeitlich nur nach den Festlegungen im Teilrichtplan Landschaft zulässig. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Raumplanungsgesetzes besass der Kanton Zürich für Anlagen der Materialgewinnung und Materialablagerung diese gesetzliche Regelung, welche dem Bundesrecht entsprach. Zu einführenden Massnahmen für die Sicherung der Möglichkeit, entsprechende Anlagen in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes zu realisieren, hatte der Kanton keinen Anlass, konnten doch solche Anlagen jedenfalls bis zum Zeitpunkt des Vorliegens der vom Raumplanungsgesetz verlangten Nutzungspläne gestützt auf Art. 24 RPG als standortgebundene Anlagen weiterhin bewilligt werden, wie das Bundesgericht bezüglich mehrerer Kies- und Lehmgruben entschied (BGE 112 Ib 28 f. E. 2a; BGE 111 Ib 86 ff. E. 2; BGE 108 Ib 364). In der kantonalen Praxis wurde indes zu wenig beachtet, dass für grossflächige Anlagen der Materialgewinnung und -ablagerung grundsätzlich geeignete Nutzungszonen zu schaffen sind (BGE 115 Ib 306 E. 5a; BGE 112 Ib 28 E. 2a mit Hinweisen). Beim Fehlen von Abbauzonen liess das Bundesgericht Bewilligungen nach Art. 24 RPG zwar zu, hielt jedoch fest, dass dies nicht davon befreie, die nötigen Nutzungszonen festzulegen (BGE 111 Ib 86 E. 2; nicht veröffentlichter Entscheid des Bundesgerichtes i.S. B. c. Gemeinde Gossau vom 8. Juli 1987, E. 2). Dementsprechend nahm der Regierungsrat des Kantons Zürich im Rahmen der Revisionsvorlage vom 11. Oktober 1989 zum Planungs- und Baugesetz eine Gesetzesänderung zur Schaffung kantonaler Nutzungszonen für

Materialgewinnung und Materialablagerung in Aussicht. Noch in BGE 116 Ib 50 bezeichnete es das Bundesgericht als zulässig, für die in Frage stehende Deponie ausnahmsweise Art. 24 RPG anzuwenden, allerdings nur mit Rücksicht auf die lange Vorbereitungszeit des Deponievorhabens (BGE 116 Ib 62 E. 6) sowie in der Meinung, dass das inskünftig erforderliche Nutzungsplanungsverfahren ohne Verzug geschaffen werde (vgl. BGE 116 Ib 56 E. 3b). Im Entscheid wurde zum Ausdruck gebracht, dass ein Nutzungsplanungsverfahren die vom Raumplanungsrecht und vom Umweltschutzrecht geforderte Koordination aller für die Verwirklichung einer solchen Anlage nötigen Bewilligungen wohl am besten zu erfüllen vermöchte (BGE 116 Ib 55 f. E. 3b). b) Die umstrittene Einführungsverordnung ist, wie der Regierungsrat ausführt, eine Folge dieser Rechtsprechung, aus der sich ergibt, dass grössere Anlagen für die Gewinnung oder Ablagerung von Materialien inskünftig nicht mehr gestützt auf § 308 PBG i.V.m. Art. 24 RPG bewilligt werden können. Es liegt im hier zu beurteilenden Fall die gleiche Interessenlage vor, welche den Bundesgesetzgeber zum Erlass von Art. 36 RPG veranlasst hatte. Bisheriges Recht, das ausserhalb der Bauzonen die Erstellung von Anlagen zur Materialgewinnung und Materialablagerung ohne besondere Planfestsetzung allein gestützt auf baurechtliche Bewilligungen erlaubte, muss zufolge des Ablaufs der in Art. 35 RPG enthaltenen Fristen für die Richt- und Nutzungsplanung und der neuen Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung geändert werden. An der Sicherstellung dieser Änderung besteht ein erhebliches, dem Zweck von Art. 36 RPG entsprechendes Interesse. In gleicher Weise, wie die Regierungen nach dem Dahinfallen der mit dem Gewässerschutzgesetz und dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung angeordneten Baugebietsbegrenzung durch die Bezeichnung vorläufiger Bauzonen gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG die geordnete Besiedlung des Landes bis zur Festsetzung der Nutzungspläne sicherstellen konnten, erlaubt die umstrittene Einführungsverordnung, vorläufige Abbau- und Deponiezonen in Übereinstimmung mit den geltenden Anforderungen des Zürcher Rechts und des Bundesrechts anzuordnen. c) Die von den Beschwerdeführerinnen genannten Planungszonen gemäss Art. 27 RPG und § 346 PBG vermögen nur negativ eine Bodennutzung, welche dem vorgesehenen Nutzungszweck zuwiderlaufen würde, zu vermeiden. Der Bundesgesetzgeber liess es mit

Art. 36 RPG nicht bei dieser Möglichkeit bewenden, weil die mit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes eingetretene Rechtsänderung zweckmässige Bodennutzungen, die der geordneten Besiedlung des Landes entsprechen, nicht verhindern wollte. Die Kantonsregierungen wurden daher ermächtigt, innerhalb der Schranken des Raumplanungsgesetzes u.a. auch vorläufige Bauzonen festzusetzen und damit für die Bodennutzung positive Anordnungen zu treffen, soweit mit diesen aktuelle öffentliche Interessen verfolgt werden und soweit sie von einer gefestigten Planungsabsicht getragen sind. Planerische Lücken sollten vorderhand geschlossen werden können (EJPD/BRP, a.a.O., N 15 und N 28). Die umstrittene Einführungsverordnung verfolgt aktuelle öffentliche Interessen. Die Verwirklichung dieser Interessen entspricht einer durch das Umweltschutzrecht des Bundes verdeutlichten Rechtspflicht, deren Tragweite in neuester Zeit klar erkannt wurde. Gefestigte Planungsabsichten sind vorhanden, wie die geltende Zürcher Regelung (§ 23 Abs. 1 lit. f, § 25 Abs. 1 lit. e PBG) belegt. Bei dieser Sachlage durfte der Regierungsrat die Möglichkeit, Planungszonen festzusetzen, als ungenügend erachten, ohne den von Art. 36 RPG gesetzten Rahmen zu sprengen.
d) Die Beschwerdeführerinnen wenden ein, die Einführungsverordnung nehme in unzulässiger Weise die definitive Regelung voraus. In BGE 114 Ib 185 E. 2b hielt das Bundesgericht fest, die gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG erlassenen Massnahmen dürften als Anordnungen zum Schutz der künftigen ordentlichen Planung nur vorläufigen Charakter haben und nicht dazu führen, dass eine geltende Kompetenzausscheidung in unzulässiger Weise verschoben und umgangen oder dass die spätere Planung vorweggenommen werde. Die einführenden Massnahmen, welche die kantonalen Regierungen gestützt auf Art. 36 RPG erliessen, dürften nicht in unzulässiger Weise die politische Entscheidungsfreiheit der Gemeindebürger einschränken. Die Ausübung der Kompetenzen, die aus der vom kantonalen Recht gewährleisteten Gemeindeautonomie flössen, wäre andernfalls gefährdet, und die Zuständigkeiten zwischen dem Regierungsrat als kantonaler Genehmigungsinstanz und den Legislativen der Gemeinden würden verschoben. So verhält es sich vorliegend nicht. Anstelle der bisherigen kantonalen Genehmigungs- und Bewilligungskompetenzen (vgl. vorne E. 3b) tritt für die Zulassung grösserer Anlagen für Materialgewinnung und -ablagerung das kantonale Verfahren für die Festsetzung

eines Sondernutzungsplanes. Dieses Verfahren trägt der Mitsprache der Gemeinden und der Bevölkerung im Sinne der Art. 2 und 4 RPG ausreichend Rechnung. Das Bundesrecht verlangt nicht, dass jeder Nutzungsplan im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden muss (PETER SALADIN, Nutzungspläne als formelles Gesetz?, Rechtsgutachten 1988, S. 6 f.; PIERRE TSCHANNEN, Richterstaat in der Raumplanung?, Beiheft 11 zur ZSR, 1990, S. 117 f.). Zahlreiche Nutzungspläne, namentlich Sondernutzungspläne, werden auf gesetzlicher Grundlage von der Exekutive festgesetzt (ALFRED KUTTLER, Festsetzung und Änderung von Nutzungsplänen, Festschrift für Ulrich Häfelin, 1989, S. 488). Das Zürcher Planungsverfahren entspricht im übrigen auch den Rechtsschutzanforderungen des Art. 33 RPG. Die angefochtene Verordnung hat zeitlich, sachlich und in bezug auf die geltende Kompetenzordnung eine begrenzte Tragweite. Die Verordnung gilt bis zum Inkrafttreten der bereits in Aussicht genommenen formellen gesetzlichen Grundlage für kantonale Sondernutzungspläne. Die sofortige vorläufige Einführung des Planungsverfahrens für die Festsetzung von Gestaltungsplänen greift nicht unzulässigerweise in die Befugnisse der kantonalen Legislative ein, sondern regelt lediglich die Zuständigkeiten der kantonalen Exekutive neu, indem an die Stelle der kantonalen Bewilligungen die Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplanes tritt. Dass sich die vorläufige Regelung an die vorgesehene Gesetzesänderung anlehnt, nimmt dem kantonalen Gesetzgeber die Entscheidungsfreiheit nicht. Wird die Gesetzesrevision vom Stimmbürger angenommen, fällt die Einführungsverordnung dahin. Wird sie abgelehnt, wird es Sache des Regierungsrates sein, dem Kantonsrat unverzüglich eine neue, allenfalls auf die Anlagen der Materialgewinnung und Materialablagerung beschränkte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Die Verordnung bezieht sich, wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung ausführte, nur auf Anlagen für Materialgewinnung und -ablagerung, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan festgesetzt sind, deren Standortfestset-

zung mithin gemäss Bundesrecht (Art. 31 Abs. 5 USG; Deponien) bzw. kantonalem Recht (§ 23 Abs. 1 lit. f, § 25 Abs. 1 lit. e, § 30 i.V.m. § 2 lit. a PBG; Deponien und Abbaugebiete) dem Kanton obliegt. e) Der Regierungsrat des Kantons Zürich war somit befugt, sich für den Erlass der Einführungsverordnung auf Art. 36 RPG zu stützen.

BGE 117 Ia 352 S. 363

7. a) Zu prüfen ist weiter, ob der Regierungsrat in materieller Hinsicht die Autonomie der Zürcher Gemeinden verletzte, wie dies die beschwerdeführenden Gemeinden geltend machen. Sie begründen ihre Autonomie im wesentlichen damit, dass den Zürcher Gemeinden die Befugnis zur Festsetzung der kommunalen Nutzungspläne zustehe (§§ 45 ff. PBG). Diese Kompetenz umfasse die Zuständigkeit zum Erlass von Gestaltungsplänen (§§ 83 ff. PBG). Damit könnten die Gemeinden in Verbindung mit Sonderbauvorschriften (§ 79 Abs. 2 PBG) die Rechtsgrundlagen für Anlagen der Materialgewinnung und -ablagerung in einer den Anforderungen des eidgenössischen und kantonalen Rechts genügenden Weise schaffen. b) Die zum Planungsinstrumentarium der Zürcher Ortsplanung zählenden Instrumente der Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne würden es wohl ermöglichen, für die Materialgewinnung und -ablagerung angemessene Regelungen zu treffen. Auch ausserhalb der zusammenhängenden Bauzonen des Baugebietes können oder müssen für bestimmte Nutzungen Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne festgesetzt werden (BGE 116 Ib 139 E. 4 mit Hinweisen). Nach geltendem Zürcher Recht und dessen in der Praxis befolgtem Verständnis geht es bei der Verwirklichung grösserer Anlagen für die Gewinnung oder Ablagerung von Materialien um Anliegen von regionaler, kantonaler oder gar überkantonaler Tragweite. Deshalb steht die Entscheidungsbefugnis und -pflicht bezüglich solcher Anlagen primär dem Kanton zu, wobei diesbezüglich für die bundesrechtliche Regelung solcher überkommunaler grossflächiger Nutzungen an die Ziele und Grundsätze der Raumplanung anzuknüpfen ist. Dabei sind für die im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen, wobei auf den Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu achten ist (Art. 3 Abs. 3 lit. b und Art. 3 Abs. 4 RPG). In Befolgung der Planungspflicht (Art. 2 RPG) haben die Kantone, denen es obliegt, die räumliche Entwicklung ihres Gebietes aufzuzeigen, über die entsprechenden Anliegen in ihrer Richtplanung Aufschluss zu geben, so u.a. über den Stand und die Entwicklung der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 6 Abs. 3 RPG). Das am 1. Januar 1985 in Kraft getretene Umweltschutzgesetz ordnet für die Lagerung von Abfällen die kantonale Bewilligungspflicht an (Art. 30 Abs. 2 und 3 USG; vgl. auch Art. 27 GSchG) und verpflichtet die Kantone, dafür zu

BGE 117 Ia 352 S. 364

sorgen, dass die Abfälle vorschriftsgemäss verwertet, unschädlich gemacht oder beseitigt werden (Art. 31 Abs. 1 USG). Die Kantone haben hiezu unter sich zusammenzuarbeiten und für die Zusammenarbeit der Gemeinden zu sorgen (Art. 31 Abs. 3 USG). Sie müssen den Bedarf an Deponien und anderen Entsorgungsanlagen ermitteln und die hiefür erforderlichen Standorte bestimmen (Art. 31 Abs. 4 und 5; DANIEL VOGEL, Pflicht zur räumlichen Planung von Abfalldeponien gemäss Art. 31 Abs. 4 USG unter besonderer Berücksichtigung des Zürcher Rechts, Diss. Zürich 1990, S. 41 ff.). Das zürcherische Planungs- und Baugesetz trägt diesen Anliegen dadurch Rechnung, dass es - wie bereits erwähnt (E. 6a) - vorsieht, dass in der Richtplanung die Gebiete für Materialgewinnung und Materialablagerung bezeichnet werden. Daneben legt das kantonale Recht in genereller Weise fest, dass die Planungen jedes Planungsträgers - wozu auch der Kanton gehört (§ 8 PBG) - räumlich und sachlich so weit gehen, als die Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung seiner Interessen es erfordern (§ 9 Abs. 1 PBG). Der kommunale Hoheitsbereich wird in den Fällen, die vorliegend zur Diskussion stehen, naturgemäss überschritten. Diese Feststellung schliesst die Mitsprache der betroffenen

Gemeinden und die Berücksichtigung und Abwägung kommunaler Interessen nicht aus, lässt jedoch nicht zu, dass der Entscheid über die Zulassung solcher Anlagen im Gemeindegebiet primär den Gemeindeorganen überlassen bleibt, wie dies zuträfe, wenn diese Anlagen nur aufgrund kommunaler Gestaltungspläne verwirklicht werden könnten. Sodann ist daran zu erinnern, dass für die Bewilligung von Anlagen zur Materialgewinnung und Materialablagerung bereits aufgrund des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 die kantonale Genehmigungskompetenz ausschlaggebend war (Art. 20 GSchG, Art. 27 AGschV beide in der bis 31. Dezember 1979 geltenden Fassung, Art. 4 BMR).