

1. Die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft plant die Aufstockung ihres Parkhauses B auf dem Grundstück Kat.-Nr. 3139 innerhalb des Flughafenareals der Gemeinde Kloten. Zu den bisherigen 10 oberirdischen Stockwerken mit 2'384 Autoabstellplätzen sollen zwei weitere Geschosse mit insgesamt 570 Abstellplätzen hinzugefügt werden.

Mit Beschluss vom 3. November 1992 war bereits die Aufstockung des unmittelbar benachbarten Parkhauses A um ein Geschoss bewilligt worden. Zusammen mit dem geplanten Ausbau des Parkhauses B würde sich das Abstellplatzangebot um insgesamt 800 Plätze erhöhen. Es wurde daher gestützt auf Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) die Umweltverträglichkeit beider Vorhaben formell geprüft.

2. Gemäss den kantonalen Einführungsbestimmungen vom 12. April 1989 über die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung ist das massgebliche Verfahren das baurechtliche Bewilligungsverfahren auf Gemeindeebene (lit. D Ziffer 11.4 der Einführungsbestimmungen). Die Baubehörde der Stadt Kloten war daher unbestrittenermassen zur Durchführung des Bewilligungsverfahrens zuständig. Abzuklären bleibt, ob die Baurekurskommission IV zuständige Rechtsmittelinstanz sei.

3. a) Aufgrund des umweltschutzrechtlichen Erfordernisses der koordinierten Rechtsanwendung (vgl. die in bezug auf diesen Grundsatz zutreffenden Entscheide des Bundesgerichtes BGE 116 Ib 50 ff., 175 ff. und 321 ff.) hat der Regierungsrat die genannten Einführungsbestimmungen betreffend UVP-pflichtige Vorhaben ohne Projektgenehmigung mit Beschluss vom 5. September 1990 ergänzt. Dabei wurde ohne Rücksicht auf die bisherige Ordnung des massgeblichen Verfahrens der Regierungsrat in den Fällen als zuständige Rekursinstanz bezeichnet, in welchen für die Anwendung der einschlägigen Vorschriften verschiedene kantonale und/oder kommunale Behörden zuständig sind. Der Regierungsrat hat danach im Zusammenhang mit UVP-pflichtigen Projekten nicht nur über streitige Anordnungen seiner Direktionen (§ 329 Abs. 1 lit. b PBG), sondern auch über streitige baupolizeiliche Anordnungen der Gemeinden zu befinden, weil gemäss § 329 Abs. 1 lit. a PBG die Baurekurskommissionen staatlichen Anordnungen nicht überprüfen dürfen.

Das Verwaltungsgericht erkannte mit Entscheid vom 23. August 1991, dass diese "einstweilige Regelung" die erforderliche Koordination mit dem "geringst möglichen Mass an Verstössen gegen das kantonale Verfahrensrecht" gewährleiste. Allerdings erklärte das Gericht, die Baurekurskommissionen hätten in jenen Fällen, in

welchen keine staatliche Anordnungen erforderlich seien, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auch Umweltschutzrecht im weiteren Sinne anzuwenden (VB 91/0046 in BEZ 1991 Nr. 33; Erw. 3b). Das Verwaltungsgericht betonte jedoch unter Bezugnahme auf Äusserungen eines Bundesrichters, es sei notwendig, "dass (...) die aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Koordinationspflicht notwendigen Änderungen verfahrensrechtlicher Bestimmungen über die sachliche Zuständigkeit möglichst bald in den entsprechenden Erlassen geregelt werden. ... Dabei dürfte es indessen von Vorteil sein, wenn zunächst eine gewisse Festigung der Praxis zur Koordinationsfrage abgewartet" werde (a.a.O., Erw. d). Mithin schloss das Verwaltungsgericht zu Recht nicht aus, dass aufgrund von Erfahrungen in der Praxis weitere Korrekturen an der sachlichen Kompetenzordnung notwendig werden könnten, und betonte den "experimentellen" Charakter der einstweilen getroffenen Regelung.

b) Da das genannte Parkhaus ein Hochhaus im Sinne von § 282 PBG ist, und da unter dem Gebäude die Haltestelle 'Flughafen' der SBB liegt, wurde mit Dispositivziffer 1.7 des angefochtenen Beschlusses in Anwendung von § 285 PBG die Genehmigung des Regierungsrates des Kantons Zürich und gestützt auf Art. 18a des Eisenbahngesetzes die Genehmigung der Schweizerischen Bundesbahnen vorbehalten. Weiter verfügte die Baubehörde, dass die Aufstockung des Parkhauses zu etappieren sei. Vorbehalten bleibe die Erteilung der Bewilligungen für den Ausbau der Frachtanlagen Ost und West sowie der 3. Etappe des Operations-Centers. Die Aufstockung des Parkhauses dürfe nur entsprechend nach dem durch diese Vorhaben bedingten jeweils nachgewiesenen Platzbedarf realisiert werden (Dispositivziffer 1.3).

Zudem verfügte die Baubehörde was folgt (Dispositivziffer 1.2):

"1.2. Folgende Auflagen sind aufgrund der Anträge der kantonalen Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) zu beachten:

1.2.1. Die gemäss Teilplan Flughafen des kantonalen Luftprogramms von 3. Juli 1992 (Massnahme LL 2) vorgesehene massive Erhöhung der Parkgebühren für Passagiere und Angestellte ist, soweit nicht bereits erfolgt, zu verwirklichen.

1.2.2. Die Attraktivitätssteigerung des 0eV-Angebots gemäss Massnahme LL 1, speziell für Angestellte, ist weiter voranzutreiben. Möglichkeiten hiezu sind die schnelle Realisierung des Bahnhof-Check-in, des Shuttlebusbetriebs zwischen den Bahnstationen Glattbrugg/Balsberg/Flughafen/Frachthof und des Carpoolings etc."

c) Der Rekurrent wendet diesbezüglich u.a. ein, die Etappierung komme einer Baubewilligung auf Vorrat gleich. Die als Auflagen formulierten Nebenbestimmungen seien nicht durchsetzbar, sondern stellten lediglich unverbindliche Wünsche dar. Demgegenüber halten die Rekursgegner das Vorgehen für zulässig und die Auflagen als verbindlich; letzteres allerdings ohne zeitliche Befristung, da die Bauherrschaft gar nicht zur Durchsetzung der Nebenbestimmungen befugt sei.

Insoweit genügt es festzuhalten, dass die beiden als Auflagen bezeichneten

Nebenbestimmungen gemäss Dispositivziffern 1.2.1 und 1.2.2 rechtlich nicht durchsetzbar sind. Sie richten sich nicht an die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft, sondern an die Betriebsgesellschaft und an die Träger des öffentlichen Verkehrs. An beiden Adressaten ist der Kanton Zürich massgeblich beteiligt. In einem weiteren Sinne zielen die als Auflagen bezeichneten vorinstanzlichen Nebenbestimmungen somit auf den Erlass von staatlichen Anordnungen ab.

4. a) Diese Sachlage macht deutlich, dass die vorstehend unter Ziffer 3.a der Erwägungen aufgezeigte provisorische Zuständigkeitsordnung für das vorliegende Verfahren weder in sachlicher noch in rechtlicher Hinsicht zweckmässig und sachgerecht ist. Der unterschiedliche Rechtsmittelzug je nachdem, ob zur Realisierung eines Projekts staatliche Anordnungen erforderlich sind oder nicht, ist im Hinblick auf den koordinationsrechtlichen Aspekt sowie aus Gründen der Rechtssicherheit verfehlt. So kann sich beispielsweise erst im Verlauf des Rechtsmittelverfahrens zeigen, dass eine staatliche Anordnung überhaupt notwendig gewesen wäre. Da eine gesamtheitliche Beurteilung bundesrechtlich geboten ist, wäre die Bewilligung der Baubehörde in derartigen Fällen aufzuheben und die Vorinstanz einzuladen, das Bewilligungsverfahren unter Einbezug der staatlichen Anordnung zu wiederholen. Dies wäre höchst ineffizient und müsste zu ungebührlich langen Rechtsmittelverfahren führen. Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeiten müssen die Art des jeweiligen Vorhabens bzw. dessen Auswirkungen auf die Umwelt sein und nicht Zufälligkeiten der in verschiedenen Gesetzen geordneten kantonalen Bestimmungen über die sachliche Zuständigkeit einzelner Behörden. Letzteres widerspricht Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und hindert die konsequente Durchsetzung des Umweltschutzrechts.

Es ist grundsätzlich Sache der angerufenen Rechtsmittelbehörde abzuklären, ob zur Realisierung des streitbetroffenen Vorhabens staatliche Anordnungen im Sinne vom § 329 Abs. 1 PBG notwendig seien. Diese Prüfung kann bei komplexeren Projekten leicht aufwendiger werden als die Beurteilung der rekurrentischen Einwände selbst. In der jüngsten Vergangenheit ist es daher immer wieder vorgekommen, dass Baubewilligungsverfahren infolge Unsicherheiten über die sachlichen Zuständigkeiten der Rechtsmittelbehörden übermässig verzögert worden sind. Es kommt hinzu, dass Nachbarn oder beschwerdeberechtigte Organisationen versucht sein könnten, die Zuständigkeit bestimmter Behörden durch entsprechende Formulierung der Anträge zu begründen. Die Zuständigkeit von Rechtsmittelinstanzen kann aber natürlich nicht vom Verhalten der Parteien abhängig gemacht werden. Auch ist denkbar, dass Bauherren die Notwendigkeit von staatlichen Anordnungen bestreiten. Der für die Zuständigkeit massgebliche Anknüpfungspunkt fiel in diesem Falle mit dem Gegenstand der materiellen Prüfung zusammen. Je nachdem, wie die Beurteilung ausfiel, wäre die eine oder andere Instanz zuständig, die Frage zu beantworten. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist jedoch erforderlich, dass mit dem Abschluss des Verwaltungsaktes die sachlich zuständige Rechtsmittelbehörde definitiv bestimmt ist.

Die Aufsplittung des Rechtsmittelzuges je nachdem, ob eine staatliche Anordnung erforderlich ist oder nicht, ist auch sachlich nicht motiviert. Nicht umweltschutzrechtlich relevante Erwägungen wie beispielsweise die Grösse des Bauvorhabens oder dessen Störpotential waren grundlegend für die geschilderte regierungsrätliche Kompetenzordnung, sondern die historisch gewachsene kantonale Zuständigkeits-

ordnung, welche auf einer Vielzahl von Bestimmungen in Spezialgesetzen fusst. Diese Zuständigkeitsordnung erscheint unter dem Aspekt der koordinierten Rechtsanwendung als zufällig und eignet sich nicht als Ausgangspunkt zur Bestimmung einer einheitlichen Rechtsmittelinstanz.

All dies führt dazu, dass bei UVP-pflichtigen Vorhaben generell der Regierungsrat als erste Rechtsmittelinstanz zu amten hat.

b) Die Überprüfung von UVP-pflichtigen Vorhaben durch die Baurekurskommissionen würde sodann bedingen, dass diese Rechtsmittelbehörde entgegen den jeweiligen gesetzlichen Verfahrensvorschriften Umweltschutzrecht im weiteren Sinne wie Gewässerschutzrecht, Landwirtschaftsrecht, Waldrecht, Jagd- und Vogelschutzrecht, Fischereirecht, Nationalstrassenrecht, Recht betreffend die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Rohrleitungsrecht, umweltschutzrechtliche Bestimmungen des Arbeitsgesetzes u. a. m. anzuwenden hätten. Diese vom Verwaltungsgericht mit zitiertem Entscheid vorgeschlagene Lösung ist denn auch in der Literatur kritisiert worden (Hubmann Trächsel, Die Koordination von Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen im Kanton Zürich, 1995, S. 98). Ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen erscheint somit auch unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips die Beurteilung aller UVP-pflichtigen Vorhaben durch den Regierungsrat als erste Rechtsmittelinstanz als angezeigt. Diese Lösung wird auch der vom Verwaltungsgericht selbst aufgestellten Regel besser gerecht, es sei bei einer neurechtlichen Regelung der sachlichen Zuständigkeiten eine Lösung zu treffen, mit welcher am wenigsten gegen kantonales Verfahrensrecht verstossen werde.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich für die Behandlung des vorliegenden Rekurses zuständig ist. Auf den Rekurs ist daher nicht einzutreten. Die Akten sind an den Regierungsrat zur Erledigung zu überweisen (§ 5 Abs. 2 VRG).