

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-07-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00760

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00760 du 8 juillet 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00760 del 8 luglio 2020

Regeste

Gestaltungsplan | Kantonaler Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich". Eintretensfragen (E. 1). Die Vorinstanz ist zu Recht auf den Rekurs des Beschwerdeführers 1 nicht eingetreten. Dessen Legitimation ergab sich weder aus der Aarhus-Konvention, noch aus seiner Eigenschaft als Stimmberechtigter zur Gemeindebeschwerde, als Stimmberechtigter zum Stimmrechtsrekurs oder als Vorstandsmitglied eines Vereins (E. 2). Keine Verfahrensvereinigung (E. 3.1). Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 3.2). Die Zuständigkeit der Baudirektion für die Festsetzung von Gestaltungsplänen nach § 84 Abs. 2 PBG ist auf projektbezogene, konkrete Einzelvorhaben beschränkt, allenfalls auch mehrere zusammenhängende Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Der streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan hat nicht konkrete Einzelbauten und bzw. Einzelanlagen zum Gegenstand, sondern legt eine Bauzone fest, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Bauten und Anlagen genutzt werden soll, wobei diese durch verschiedenste, noch unbestimmte Bauherrschaften realisiert werden sollen. Der Zweck der Innovationsförderung vermag diese beabsichtigten Bauten und Nutzungen nicht in einer Weise zusammenzufassen, dass von relativ konkret definierten einzelnen bzw. auch mehreren zusammenhängenden Bauten und Anlagen gesprochen werden kann. Dies umso weniger, als überwiegend in der kantonalen Landwirtschaftszone in der ersten Etappe auf einer Fläche von knapp 36 ha eine Bauzone mit einer Gesamtnutzfläche von bis zu 410'000 m² geschaffen wird. Somit handelt es sich nicht um eine projektbezogene, sondern um eine generelle Bauzone im Sinn von §§ 47 ff. PBG, für deren Festsetzung die Gemeinden zuständig sind und die den Anwendungsbereich kantonalen Gestaltungspläne nach § 84 Abs. 2 PBG sprengt (E. 4). Mit Blick auf den Zweck und den Inhalt des streitgegenständlichen Gestaltungsplans vermag auch die im Kantonalen Richtplan vorgesehene "Durchstossung" des Landwirtschaftsgebietes durch die Nutzungsplanung nicht zu rechtfertigen, dass dafür das Instrument eines Gestaltungsplans zur Schaffung einer Bauzone der vorgesehenen Art und Grösse in der kantonalen Landwirtschaftszone eingesetzt wird. Von einer Abweichung untergeordneter Natur im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG kann nicht mehr gesprochen werden. Auch aus diesem Grund erweist sich die Festsetzung des Gestaltungsplans als unzulässig und mit dem kantonalen Recht nicht vereinbar (E. 5). Indem die Vorinstanz bezüglich der Festsetzung der Gerichtsgebühr die Bedeutung der Streitsache allein aufgrund der Bebauungsmöglichkeiten beurteilt hat, welche der Gestaltungsplan ermöglicht, hat sie gegenüber den Beschwerdeführern, soweit diese abgabepflichtig werden, das Äquivalenzprinzip verletzt, da diese ein massiv tieferes Interesse an der Streitsache haben. Die unter Berücksichtigung des erheblichen Aufwands festgesetzte Gerichtsgebühr ist unter den vorliegenden Umständen als deutlich prohibitiv zu beurteilen und zu reduzieren (E. 6). Gutheissung der Beschwerde des Beschwerdeführers 1 im Kostenpunkt, im Übrigen Abweisung, soweit

Eintreten. Gutheissung der Beschwerde des Beschwerdeführers 2, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 1

Im Verfahren R3.2018.00134 über den von beiden Beschwerdeführern beim Bezirksrat Uster am 6. Dezember 2017 anhängig gemachten "Stimmrechtsrekurs" gegen die Abstimmungsergebnisse der Gemeindeabstimmung vom 26. November 2017, in welcher die Stimmberechtigten der Stadt Dübendorf das Geschäft "Flugplatzrand Nord, Teilrevision Nutzungsplanung und Teilrevision kommunaler Richtplan" gutgeheissen hatten. Gleichzeitig waren Vorlagen über das Gemeindekonzept zum Betrieb eines historischen Flugplatzes mit Werkflügen sowie der Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Keine Zivilaviatik in Dübendorf" angenommen worden. Der Bezirksrat war auf den Rekurs zufolge verpasster Rechtsmittelfrist nicht eingetreten, soweit er sie als Rekurs in Stimmrechtssachen entgegengenommen hatte. Eine dagegen erhobene Beschwerde hatte das Verwaltungsgericht abgewiesen, soweit es darauf eingetreten war (VGr, 7. März 2018, VB.2017.00846/00847). Soweit der Bezirksrat die Eingabe als Gemeindebeschwerde entgegengenommen hatte, war er ebenfalls nicht darauf eingetreten und hatte dieser sie aufgrund der sachlichen Zuständigkeit an das Baurekursgericht überwiesen. Das Baurekursgericht hat diesen Rekurs abgewiesen.

E. 2

Im Verfahren R3.2018.00185 über den vom Beschwerdeführer 1 am 18. November 2018 beim Bezirksrat Uster erhobenen "Stimmrechtsrekurs" gegen die vom Gemeinderat Dübendorf mit Beschluss vom 3. Juli 2017 festgesetzte und in der vorerwähnten Gemeindeabstimmung angenommenen Teilrevisionen der kommunalen Richtplanung Flugplatzrand Nord und der kommunalen Nutzungsplanung Flugplatzrand Nord und die Genehmigungsverfügungen der Baudirektion Kanton Zürich Nrn. 18-0728 und 17-1785 je vom 14. September 2018. Auf diesen Rekurs war der Bezirksrat Uster ebenfalls nicht eingetreten und hatte ihn an das Baurekursgericht überwiesen. Auf diesen Rekurs ist das Baurekursgericht mangels Legitimation nicht eingetreten.

E. 3

Im Verfahren R3.2018.00193 über den von beiden Beschwerdeführern am 10. Dezember 2018 direkt beim Baurekursgericht eingereichten Rekurs gegen die vorgenannten Entscheide. Auf diesen Rekurs ist das Baurekursgericht mit Bezug auf den Beschwerdeführer 1 mangels Legitimation nicht eingetreten und hat ihn mit Bezug auf den Beschwerdeführer 2 abgewiesen, soweit es darauf eintrat. Gegenstand des Entscheids BRGE III Nrn. 0080-0082/2019 vom 12. Juni 2019 bildet somit eine Revision der kommunalen Richtplanung und Nutzungsplanung. 3.1.4 Die vorliegenden Beschwerden richten sich nicht gegen denselben Beschluss und haben einen unterschiedlichen Gegenstand. Dabei ist der vorliegend streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan im Vergleich zu den kommunalen Planungen, die Gegenstand des Verfahrens VB.2019.00515 bilden, der höheren Planungsstufe zuzuordnen, nach der sich die unteren Planungsstufen grundsätzlich zu richten haben (§ 16 PBG). Da hiermit der Entscheid im vorliegenden Beschwerdeverfahren als erster ergeht, wird der Entscheid im Verfahren VB.2019.00515, der die nachgeordnete kommunale Planung betrifft, dessen Ausgang berücksichtigen müssen. Die Gefahr widersprechender Urteile besteht somit nicht. Auch aus

prozessökonomischer Sicht drängt sich die Vereinigung der beiden Verfahren, die einen unterschiedlichen Verfahrensgegenstand haben und denen je mehrere Rekursverfahren zugrunde liegen, nicht auf. Dazu kommt, dass sich die Beschwerdegegnerin und die Mitbeteiligten im vorliegenden Verfahren nicht mit der Verfahrensvereinigung einverstanden erklärt haben; im Verfahren VB.2019.00515 haben sich die Beschwerdegegnerin (als Beschwerdegegnerin 2 in jenem Verfahren) sowie die Mitbeteiligte 1 (als Beschwerdegegnerin 1 in jenem Verfahren) ausdrücklich gegen eine Verfahrensvereinigung ausgesprochen. 3.1.5 Ein Grund für die Verfahrensvereinigung kann namentlich auch nicht darin gesehen werden, dass die Beschwerdeführer, wie sie geltend machen, im Verfahren über die kommunalen Planungsbeschlüsse auch rechtsverletzende Mängel des kantonalen Richtplans und des kantonalen Gestaltungsplans geltend gemacht haben. Es ist Sache der Beschwerdeführer, ihre Rügen frist- und formgerecht im vorliegenden Verfahren geltend zu machen. Von dieser Möglichkeit haben sie in zahlreichen umfangreichen Rechtsschriften Gebrauch gemacht und sich namentlich auch noch mehrfach nach Erhebung ihrer Beschwerde gegen die kommunalen Vorlagen erneut im vorliegenden Verfahren geäußert. Aus dem gleichen Grund besteht kein Anlass dazu, die Stellungnahmen der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten im Verfahren VB.2019.00515 beizuziehen und den Beschwerdeführern im vorliegenden Beschwerdeverfahren Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen. 3.1.6 Zusammenfassend besteht weder eine Notwendigkeit, die Verfahren zwecks Vermeidung widersprüchlicher Entscheide zu vereinigen, noch ist davon auszugehen, dass eine solche Vereinigung der Vereinfachung des Verfahrens bzw. der Prozessökonomie dienen würde. Somit sind die beiden Verfahren nicht zu vereinigen.

E. 3.2

Kognition des Verwaltungsgerichts

E. 3.2.1

Das Verwaltungsgericht darf einen Nutzungsplan im Beschwerdeverfahren, wenn es als zweite Rechtsmittelinstanz entscheidet (vgl. Art. 33 RPG; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 33 N. 14 und 83), nicht auf Angemessenheit, sondern bloss auf Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, -überschreitung und -unterschreitung überprüfen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG). Soweit der Beschwerdeführer 2 unter Verweis auf seine Rekurschrift die Unangemessenheit des kantonalen Gestaltungsplans rügt, ist darauf nicht einzugehen.

E. 3.2.2

In Beschwerdeverfahren über die Festsetzung von Nutzungsplänen, zu welchen auch die kantonalen Gestaltungspläne zählen, ist das Verwaltungsgericht zur akzessorischen Überprüfung der zugrunde liegenden Richtpläne befugt (§ 19 Abs. 2 PBG; BGr, 1. Dezember 2017, 1C_479/2017, E. 5; BGE 143 II 276 E. 4.2; BGr, 10. April 2012, 1C_181/2012, E. 1.1; VGr, 2. März 2017, VB.2017.00038, E. 2.2.3; 21. August 2014, VB.2013.00748/VB.2013.00750, E. 2.3; Aemisegger/Haag, Art. 33 N. 58 und 90; Heinz Aemisegger, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Art. 34 N. 35; Donatsch, § 20 N. 37).

E. 4

Zulässigkeit des kantonalen Gestaltungsplans als Instrument für die vorliegende Planung

E. 4.1

Standpunkt der Beschwerdeführer Die Beschwerdeführer machen geltend, der Gestaltungsplan sei das falsche Instrument, denn die Gemeinden müssten die Grundordnung in der Rahmennutzungsplanung festlegen. Es sei Aufgabe der Gemeinden, über die Zonenzuteilung des Areals zu entscheiden. Das Gebiet sei derart gross und die Auswirkungen einer neuen Zonierung seien derart weitgreifend, dass eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen sei, wie sie nur in der Rahmennutzungsplanung gemacht werden könne. Die Gestaltungsplanung – ob kantonal oder kommunal – sei das falsche Mittel. Der Erlass des kantonalen Gestaltungsplans verletze die Ordnung, wie sie vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz mit Mitwirkung, Zuständigkeit, Rechtsschutz etc. vorgegeben sei. Die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin gemäss § 84 Abs. 2 PBG beschränke sich auf richtplanerisch festgesetzte Bauten und Anlagen von regionaler und kantonalen Bedeutung und beziehe sich nicht auf kommunale "Stadtquartiere" ohne solche "geplanten Einzelvorhaben". Der Beschwerdegegnerin stehe die Kompetenz nicht zu, einen Gestaltungsplan zu verfügen, dem die Funktion einer kommunalrechtlichen Rahmennutzungsordnung für ein neues Stadtquartier zukomme. Der kantonale Gestaltungsplan greife übermässig in die Planungs-, Finanz- und Organisationshoheit der Stadt Dübendorf und in deren in § 45 PBG verankerte Kompetenz zum Erlass der Rahmennutzungsordnung ein. Entsprechend machen die Beschwerdeführer geltend, die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans habe ohne vorgängigen Einzonungsbeschluss im Rahmen der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung keinen Bestand. Damit werfen die Beschwerdeführer die Frage auf, ob insbesondere ein kantonaler Gestaltungsplan ein geeignetes und zulässiges Mittel für die nutzungsplanerische Regelung der Nutzung des vorliegend für die erste Etappe des Innovationsparks rund 36 ha umfassenden Perimeters ist (im Endzustand soll der Innovationspark rund 70 ha umfassen, vgl. Planungsbericht; kantonaler Richtplan, Richtplantext, Kap. 6.2.2).

E. 4.2

Standpunkte der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin äussern sich ausdrücklich zur Frage, ob die mit dem verfahrensgegenständlichen Gestaltungsplan zu lösende Planungsaufgabe, die Grösse seines Perimeters oder die Intensität seiner Auswirkungen die Eignung und Zulässigkeit des kantonalen Gestaltungsplans als Instrument für die nutzungsplanerische Regelung infrage stellen. Indem sie immerhin detailliert zu den Voraussetzungen für kantonale Gestaltungspläne und deren Verhältnis zur raumplanerischen Grundordnung Stellung nehmen, gehen sie implizit davon aus, dass weder die Grösse des Gebiets bzw. die Intensität der Auswirkungen noch der Umstand, dass damit eine grössere Fläche eingezont wird, der neuen Zonierung der nutzungsplanerischen Regelung mittels eines kantonalen Gestaltungsplans entgegenstehen.

E. 4.3

Gesetzliche Regelung der Gestaltungspläne

E. 4.3.1

Rahmennutzungspläne Gemäss Art. 14 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) ist die zulässige Nutzung des Bodens durch Nutzungspläne zu ordnen, welche vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden. Rahmennutzungspläne legen für

ein grösseres Gebiet eine allgemeine Grundordnung fest (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 229). Der bundesrechtliche Auftrag gemäss Art. 2 und 14 RPG, das gesamte Gebiet bestimmten Nutzungszonen zuzuweisen (BGE 118 Ia 165 E. 3c; Haller/Karlen, Rz. 248), wird normalerweise durch die Rahmennutzungsplanung erfüllt (Eloi Jeannerat/Pierre Moor in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 14 N. 10 f.). Im Kanton Zürich sind für die Nutzungsplanung, insbesondere für die baulichen Grundstücknutzungen, primär die Gemeinden zuständig (§ 2 lit. c und § 45 Abs. 1 PBG). Die überkommunale Rahmennutzungsplanung beschränkt sich auf die Festsetzung der kantonalen Landwirtschaftszonen sowie von überkommunalen Freihaltezonen. Auf der Stufe der Rahmennutzungsplanung sieht das PBG keine Kompetenzen des Kantons zur Festsetzung von Bauzonen, sondern nur von Nichtbauzonen vor (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 142 f.). Die (kommunale) Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (§ 46 Abs. 1 PBG). Zu diesem Zweck unterteilen die Gemeinden ihr nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasstes Gebiet rechtsverbindlich in Bauzonen, Erholungszonen, Freihaltezonen und Reservezonen (§ 46 Abs. 2 PBG).

E. 4.3.2

Gestaltungspläne Mit Gestaltungsplänen werden für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne dienen grundsätzlich den gleichen Zielen wie die Rahmennutzungspläne, indem sie die zulässige Nutzung des Bodens nach den durch die Richtplanung festgelegten Zielen ordnen. Darüber hinaus soll mit einem Gestaltungsplan eine städtebaulich, architektonisch, wohnhygienisch und landschaftlich optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden. Zu diesem Zweck beinhaltet der Gestaltungsplan für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung (vgl. Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 54). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum (BGE 135 II 209 E. 5.2; vgl. VGr, 5. April 2007, VB.2006.00496/VB.2006.00497, E. 5.1, bestätigt in BGr, 4. März 2008, 1C_146/2007, E. 2.3). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, sodass nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017 E. 8.2; Fritzsche et al., S. 179 f.; Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. A., Zürich/St. Gallen 2017, S. 68).

E. 4.3.3

Kommunale Gestaltungspläne Öffentliche Gestaltungspläne können von den Gemeinden festgesetzt werden, wenn daran ein wesentliches öffentliches Interesse besteht (§ 84 Abs. 1 PBG). Private Gestaltungspläne bedürfen der Zustimmung durch die Gemeinde.

E. 4.3.4

Kantonale bzw. überkommunale Gestaltungspläne Kantonale bzw. überkommunale Gestaltungspläne kann die zuständige Direktion gemäss § 84 Abs. 2 PBG für Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind, festsetzen. Das Instrument des kantonalen (bzw. überkommunalen) Gestaltungsplans wurde mit der PBG-Teilrevision von 1991 ins PBG aufgenommen (§§ 44a und 84 Abs. 2 PBG). Mit einem ersten Zusatzantrag zu seiner Vorlage hatte der Regierungsrat die Einführung des kantonalen oder regionalen Gestaltungsplans für Materialgewinnung und Materialablagerung (§ 44a PBG) beantragt. Grund dafür war die Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche aufgrund der bundesrechtlichen Planungspflicht für grössere Anlagen der Materialgewinnung und -ablagerung nicht nur deren Festlegung im kantonalen Richtplan, sondern zusätzlich auch deren Festlegung in einem Nutzungsplan, idealerweise einem Sondernutzungsplan, verlangte (Zusatzantrag des Regierungsrats vom 13. Juni 1990, ABl 1990 1317 f.; Protokoll des Kantonsrats 1987–1991, 12. März 1991, S. 13275; Fritzsche et al., S. 187). Mit einem zweiten Zusatzantrag beantragte der Regierungsrat sodann die Anpassung der §§ 84 und 89 PBG zur Einführung kantonaler Gestaltungspläne. Dies begründete er in Anknüpfung an seinen vorgenannten Zusatzantrag für § 44a PBG damit, dass ähnliche Verhältnisse auch bei anderen Bauten und Anlagen vorliegen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind, aber in ihrer Ausgestaltung nicht die Besonderheiten von Kiesabbau- oder Deponieprojekten aufweisen. Auch für solche Vorhaben könnten von der Baudirektion festzusetzende Gestaltungspläne erforderlich werden, um die bundesrechtliche Koordinationspflicht im Zusammenhang mit der Beurteilung der Umweltverträglichkeit zu erfüllen und die allenfalls nötige Umweltverträglichkeitsprüfung mit der planungsrechtlichen Festlegung zu verbinden (Zusatzantrag des Regierungsrats vom 5. September 1990, ABl 1990 1747 f.). Dabei ist § 84 Abs. 2 PBG fälschlicherweise bei der kommunalen Bau- und Zonenordnung eingereicht worden, anstatt wie § 44a im Abschnitt über die kantonalen und regionalen Nutzungszonen (Haller/Karlen, Rz. 317). Indem die Kompetenz, für in den Richtplan aufgenommene Bauten und Anlagen kantonale bzw. überkommunale Gestaltungspläne festzusetzen, an den Kanton bzw. die zuständige Baudirektion zugeteilt wurde (anstelle der bis dahin für Gestaltungspläne allein zuständigen Gemeinden), sollte auch verhindert werden, dass die vom Kantonsrat in der Richtplanung getroffenen Entscheide von den Gemeinden unterlaufen werden können (Protokoll des Kantonsrats, 11. März 1991, S. 13365).

E. 4.3.5

Vor der Festsetzung kantonaler bzw. überkommunaler Gestaltungspläne sind gemäss § 84 Abs. 2 PBG die Gemeinden über das Ergebnis der Planaufgabe zu orientieren. Auf ihr Verlangen sind die Gemeindevorstände zu einer Einigungsverhandlung einzuladen. Berechtigten Begehren der Gemeinden ist bei der Festsetzung zu entsprechen und verbleibende Abweichungen müssen begründet werden. Dieses besondere Festsetzungsverfahren, welches deutlich die Züge eines politischen Kompromisses aufweist, wurde erlassen, weil kantonale Gestaltungspläne unter Umständen die kommunalen Interessen stark tangieren können (Haller/Karlen, Rz. 324). Der mit der Einführung kantonaler (bzw. überkommunaler) Gestaltungspläne im Rahmen der PBG-Teilrevision von 1991 verbundene Eingriff des Kantons in den bisherigen Kompetenzbereich der Gemeinden war denn auch im Kantonsrat thematisiert worden. Zugunsten der Gemeinden wurden in der Kommission und im Rat verschiedene Korrektive diskutiert und teils übernommen, teils verworfen (vgl. die Protokolle des Kantonsrats 1987–1991, 11. März 1991, S. 13218, 13223, 13225, 13228, 13253 ff. [zum Eintreten]);

Protokoll des Kantonsrats, 11. März 1991, S. 13273 f.; 13276 [zur Detailberatung von § 44a PBG, auf welche auch bei der Detailberatung von § 84 verwiesen wurde]; Protokoll des Kantonsrats, 11. März 1991, S. 13358 ff. [zur Detailberatung der §§ 83 f. PBG]). Aufgrund dieser Entstehungsgeschichte zeigt sich das Instrument des kantonalen Gestaltungsplans als austariertes Ergebnis einer vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung der Interessen und Kompetenzen des Kantons und der Gemeinden. Das kantonale Recht kann dem Kanton die Kompetenz einräumen, für die Gemeinden verbindliche Sondernutzungspläne zu erlassen (Thierry Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21, N. 19). Bei kantonalen Gestaltungsplänen handelt es sich um Planungen der oberen Stufe, welche gemäss § 16 Abs. 1 PBG der kommunalen Planung – auch der Rahmennutzungsplanung – vorgeht und diese übersteuert. Weil zudem das Instrument des kantonalen Gestaltungsplans dem Kanton unter anderem gerade auch ermöglichen soll, im Richtplan aufgenommene Bauten und Anlagen nötigenfalls unabhängig davon zu erstellen, ob die betroffenen Gemeinden die dafür nötigen planungsrechtlichen Grundlagen schaffen, sind kantonale Gestaltungspläne (anders als kommunale Gestaltungspläne) nicht an die Grundentscheide der kommunalen Rahmennutzungsplanung gebunden (vgl. Planungsbericht, wonach das in der Rechtsprechung statuierte Verbot der Sinnentleerung der kommunalen Grundordnung durch Abweichungen in [kommunalen] Gestaltungsplänen bei kantonalen Gestaltungspläne nicht "die gleiche Bedeutung zukommt"). Die kantonalen Gestaltungspläne müssen zwar die kantonale Richtplanung, die Grundentscheide der kantonalen Rahmennutzungsplanung sowie das eidgenössische und kantonale Recht, namentlich die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes einhalten. Ausserdem ist die Baudirektion bei der Festsetzung kantonaler Gestaltungspläne verpflichtet, diese auf die übrigen Planungen, auch jene der betroffenen Gemeinde, abzustimmen (Art. 2 Abs. 1 RPG). Als Planungen des übergeordneten Gemeinwesens gehen die kantonalen Gestaltungspläne aber der kommunalen Raumplanung unter Einschluss der Rahmennutzungsplanung vor (vgl. Planungsbericht; zur Zulässigkeit kantonalen Regelungen, die einen Vorrang kantonalen Nutzungsplanungen vor der kommunalen Nutzungsplan vorsehen, vgl. Jeannerat/Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 N. 33). Dieser Vorrang der kantonalen Gestaltungspläne vor der kommunalen Planung bedeutet einen intensiven Eingriff in die kommunale Planungszuständigkeit und zwar nicht nur, wenn der kantonale Gestaltungsplan eine kommunale Nutzungszone überlagert, sondern auch wenn er in einer kantonalen Landwirtschaftszone auf dem Gemeindegebiet neue Baumöglichkeiten schafft. Vor diesem Hintergrund kommt den vom Gesetzgeber vorgesehenen Grenzen für den Einsatz dieses Instruments eine wesentliche Bedeutung zu.

E. 4.3.6

Kantonale Gestaltungspläne können nach dem Wortlaut von § 84 Abs. 2 PBG für "Bauten und Anlagen" festgesetzt werden. Aufgrund des Wortlauts und insbesondere der Entstehungsgeschichte sind darunter relativ konkret definierte Einzelvorhaben des Kantons oder anderer Träger zu verstehen. So wurde in der kantonsrätlichen Beratung dieser Bestimmung von "Objekten" bzw. einer "Baute" gesprochen (Protokoll des Kantonsrats vom 12. März 1991, S. 13363). Als Beispiele nannte der Baudirektor ein "Werk" (Protokoll des Kantonsrats vom 12. März 1991, S. 13255), eine Spitalbaute oder eine Mittelschulbaute (Protokoll des Kantonsrats vom 12. März 1991, S. 13365). Weiter wurden in den Ratsdebatten erwähnt: Verbrennungsanlagen (Protokoll des Kantonsrats vom 12. März 1991, S. 13225), Schulen, Spitäler, Abfallanlagen (Protokoll des Kantonsrats vom 11. März 1991, S. 13228), Deponien (Protokoll des Kantonsrats vom 18. März 1991, S. 13456) oder

eine psychiatrische Klinik (Protokoll des Kantonsrats 18. März 1991, S. 13462). Auch in der Diskussion über die in diesem Zusammenhang vorgenommene Anpassung des Rechtsschutzes ging der Rat von projektbezogenen Gestaltungsplänen aus (Protokoll des Kantonsrats 18. März 1991, S. 13455 ff.). Unter projektbezogenen Gestaltungsplänen sind Gestaltungspläne zu verstehen, die für ein bereits relativ konkret ausgearbeitetes Bauprojekt eine massgeschneiderte Sonderregelung schaffen (Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, S. 69 f.) bzw. die im Hinblick auf die Zulassung bestimmter Vorhaben ausgedehnt werden (VGr, 21. April 2011, VB.2010.00309, E. 3.3 mit Hinweis auf Alexander Ruch in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 16a N. 50). In der Rechtsliteratur werden als Beispiele solcher Bauten und Anlagen genannt: regionale Schiessplätze, Sonderabfallverbrennungsanlagen, das Polizei- und Justizzentrum Zürich, der kantonale Gestaltungsplan Uto Kulm für den Uetliberg (Fritzsche et al., S. 188), ein Spital, eine Mittelschule und eine Kläranlage (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich – Erläuterungen zur Revision vom 1. September 1991 aus rechtlicher Sicht, hrsg. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung [VLP], Bern 1992, Rz. 45). Nebst dem streitgegenständlichen Innovationspark Zürich und den unter § 44a PBG fallenden Materialgewinnungsgebieten (Kantonaler Richtplantext Pt. 5.3.2), bestehenden Kehrrechtverbrennungsanlagen sowie bestehenden und geplanten Deponien (Kantonaler Richtplantext Pt. 5.7.2) erwähnt der Kantonale Richtplan folgende Beispiele für kantonale Gestaltungspläne, die sich auf § 84 Abs. 2 PBG stützen: Gestaltungspläne zur Entflechtung von Erholungsnutzungen und weiteren Nutzungsinteressen in Erholungsgebieten, namentlich kantonaler Gestaltungsplan Uto Kulm und gegebenenfalls für ein Seerestaurant am Bürkliplatz, wobei als weitere mögliche Beispiele aufgezählt werden: Golfplätze, Pferdesportanlagen, Fussballplätze, Campingplätze u. ä. (Kantonaler Richtplantext Pt. 3.5.3 Bst. a). Für regionale Richtpläne werden als Beispiele genannt: Golfplätze, Reitsportzentren, Poloplätze, Hundeschulen oder Skisprunganlagen (Pt. 3.5.3 Bst. b). Für die Hochbauvorhaben Nrn. B1–B14 im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum sind gemäss Pt. 6.2.1 in der Regel kantonale Gestaltungspläne festzusetzen. Letztere weisen insgesamt eine grosse Fläche auf, doch handelt es sich bei diesen 14 Objekten um konkrete Bauten und Anlagen der Universität Zürich, des Universitätsspitals, der ETH, deren Trägerschaft jeweils der Bund oder der Kanton Zürich ist, sowie um das Kunsthaus.

E. 4.3.7

Während der Kanton für die Festsetzung von Landwirtschaftszonen nach § 36 PBG und Freihaltezonen nach § 39 PBG zuständig ist, liegt die Kompetenz für die Festsetzung von Bauzonen grundsätzlich bei den Gemeinden (§ 2 lit. c in Verbindung mit § 45 PBG). Die Kompetenz des Kantons, in Form kantonaler Gestaltungspläne Bauzonen festzusetzen, ist (abgesehen von Gestaltungsplänen für die Materialgewinnung und Materialablagerung nach § 44a PBG) auf solche für Bauten und Anlagen beschränkt. Auch wenn bestimmte bauliche Nutzungen, die über konkrete Bauten und Anlagen hinausgehen, im nationalen und kantonalen öffentlichen Interesse liegen, führt dies nicht dazu, dass der Kanton dafür Bauzonen in Form kantonaler Gestaltungspläne festsetzen kann. Solche überkommunalen Interessen bestehen typischerweise für die meisten in den Bauzonen zu regelnden Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, Industrie und Gewerbe. Entsprechend enthält die vom Kantonsrat beschlossene Richtplanung Vorgaben dafür, welche für die Gemeinden verbindlich sind. Nationale und kantonale öffentliche Interessen werden auf diesem Weg

unter Beachtung der Planungszuständigkeiten der Gemeinden umgesetzt. Diese Beschränkung kantonaler Gestaltungspläne zeigt sich auch, wenn der Wortlaut von § 84 Abs. 2 mit jenem von § 84 Abs. 1 PBG verglichen wird, der für die Gestaltungspläne der Gemeinden keine Beschränkung des Gegenstands auf "Bauten und Anlagen" enthält. Letztere grenzt sich auch vom Wortlaut der Bestimmungen über die kantonale Rahmennutzungsplanung ab, wonach deren Gegenstand als "Flächen" (§§ 36 und 39 PBG) bezeichnet wird. Zutreffend weist der vorinstanzliche Entscheid in E. 11.3 darauf hin, dass § 26 lit. a bis lit. f PBG für den Teilrichtplan öffentliche Bauten und Anlagen die Festlegung von einzelnen Bauten und Anlagen verlangt. Die Frage, ob sich die in § 26 PBG vorgesehene Festlegung von einzelnen Bauten und Anlagen im Richtplan erübrigt, sobald eine Gebietsplanung vorliegt (so E. 11.3 des vorinstanzlichen Entscheids), kann offengelassen werden. Selbst wenn dies aber anzunehmen wäre, hätte das Vorliegen einer Gebietsplanung nicht zur Folge, dass kantonale Gestaltungspläne statt nur für einzelne Bauten und Anlagen auch für die Zuweisung von nicht vorhabenbezogenen grösseren Flächen zu Bauzonen verwendet werden könnten. Denn diesbezüglich ist dem Richtplan keine Aussage zu entnehmen. Zudem ist die Gebietsplanung weder ein gesetzlich geregeltes Instrument der Raumplanung (Beschwerdeantwort, vgl. auch Rz. 49, wonach es sich bei der Gebietsplanung um ein Hilfsinstrument von Kanton und Gemeinden im Sinn der Grundlagenbeschaffung bzw. der Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten handle), noch kann der Richtplan, der vom Kantonsrat beschlossen wird und im Gegensatz zu Gesetzen (Art. 32 lit. f, Art. 33 Abs. 1 lit. a KV) nicht dem fakultativen Referendum untersteht, Abweichungen vom Planungs- und Baugesetz vorsehen. Vor diesem Hintergrund ist § 84 Abs. 2 PBG so auszulegen, dass als Gegenstand von überkommunalen Gestaltungsplänen nur Einzelvorhaben, also relativ konkrete einzelne, allenfalls auch mehrere zusammenhängende Bauten und Anlagen, infrage kommen. Zwar sieht weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht eine maximale Flächenausdehnung von Gestaltungsplänen vor. Doch steht der Beschwerdegegnerin nicht die Kompetenz zu, in der Form von Gestaltungsplänen grössere Flächen als Bauzonen für relativ unbestimmte künftige Bauprojekte noch unbestimmter Bauherrschaften festzusetzen, wie dies bei allgemeinen (nicht projektbezogenen) Nutzungsplänen für Bauzonen im Sinn von § 47 PBG der Fall ist. Zur Festsetzung solcher Bauzonen sind die Gemeinden zuständig (§ 2 lit. c in Verbindung mit § 45 PBG). In der Beschränkung auf "Bauten und Anlagen" im Sinn konkreter Projekte unterscheidet sich der Anwendungsbereich kantonaler Gestaltungspläne nach § 84 Abs. 2 PBG vom Anwendungsbereich kommunaler Gestaltungspläne.

E. 4.4

Zweck und Gegenstand des Innovationsparks sowie seiner Bauten und Anlagen

E. 4.4.1

FIFG Im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG; SR 420.1, in Kraft seit 1. Januar 2014) wurde die Grundlage dafür geschaffen, dass der Bund die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks unterstützen kann. Der Bundesrat hat am 3. September 2014 beschlossen, dass der Militärflugplatz Dübendorf künftig einerseits als ziviles Flugfeld mit Bundesbasis genutzt und andererseits auf einem Teil des Areals die Errichtung des Hubstandorts Zürich des nationalen Innovationsparks ermöglicht werden soll. Im September 2015 haben die eidgenössischen Räte die Unterstützung des schweizerischen Innovationsparks beschlossen. Parallel dazu haben der Kanton Zürich, die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

(ETH) und die Zürcher Kantonalbank (ZKB) die Trägerschaft für den Hubstandort Zürich gegründet (vgl. Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE zur Teilrevision des kantonalen Richtplans – Nationaler Innovationspark, Hubstandort Zürich – vom 15. August 2016 (https://are.zh.ch/dam/audirektion/are/raumplanung/kantonalerrichtplan/vorlagen/vkr_oeba/genuehmigung_br/5105_pruefungsbericht.pdf, S. 2)). Das FIG bezweckt, die wissenschaftliche Forschung und die wissenschaftsbasierte Innovation zu fördern, die Auswertung und Verwertung der Forschungsergebnisse zu unterstützen, die Zusammenarbeit der Forschungsorgane sicherzustellen sowie die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Bundesmittel für die wissenschaftliche Forschung und die wissenschaftsbasierte Innovation sicherzustellen. Art. 32 ff. FIG sehen vor, dass der Bund die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks unter bestimmten Voraussetzungen unterstützen kann und regelt diese Unterstützung näher. Soweit die Beschwerdeführer rügen, die Förderung des Innovationsparks Dübendorf verstosse gegen das FIG, ist darauf nicht einzugehen, da eine allfällige Förderung durch den Bund weder Gegenstand der angefochtenen erstinstanzlichen Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans noch des Rekursentscheids ist, noch eine Voraussetzung für die Zulässigkeit derselben bildet.

E. 4.4.2

Festlegung im kantonalen Richtplan Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 29. Juni 2015 eine Teilrevision des kantonalen Richtplans festgesetzt und in dessen Karte und Text den Nationalen Innovationspark, Hubstandort Kanton Zürich, verankert. Demnach ist im Kopfbereich des Flugplatzareals Dübendorf im Endausbau eine Fläche von rund 70 ha für den Nationalen Innovationspark, Hubstandort Kanton Zürich, vorgesehen. In der ersten Etappe bis 2030 umfasst der Perimeter für den Innovationspark maximal 37 ha. Der Kanton setzt für die Realisierung des Innovationsparks einen kantonalen Gestaltungsplan fest. Dieser legt die zulässigen Bauten und Anlagen, deren Nutzung und dem innovativen Standort angemessene Nachhaltigkeitsstandards sowie die öffentlichen Räume fest. Er sichert die öffentliche Nutzung und naturnahe Gestaltung der freien Flächen und sorgt für die verkehrliche Erschliessung. Zulässig sind Nutzungen, die unmittelbar dem Ziel dienen, Akteure aus Forschung, Entwicklung und der Produkt- sowie Dienstleistungserzeugung miteinander zu vernetzen und neues Wissen in Wertschöpfungsprozesse zu überführen. Dazu gehören grundsätzlich auch Nutzungen für Freizeit und Erholung sowie Wohnnutzungen, soweit diese für im Innovationspark tätige Akteure erforderlich sind (Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Pt. 6.2.2). Sodann wurden im Kapitel "4. Verkehr" Festlegungen zu dessen Erschliessung getroffen (Pt. 4.2.2 Nr. 49).

E. 4.4.3

Perimeter und heutige Zonierung Das Flugplatzareal Dübendorf liegt heute praktisch vollständig im kantonalen Landwirtschaftsgebiet. Nur die grösstenteils denkmalgeschützten Bauten und Anlagen im Randbereich befinden sich in einer kommunalen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Fruchtfolgeflächen werden vom Perimeter der Gebietsplanung nicht erfasst (vgl. Antrag des Regierungsrates Nr. 5105 vom 25. Juni 2014, ABl 11. Juli 2014, Abschnitt D). Der Perimeter des streitgegenständlichen kantonalen Gestaltungsplans umfasst die erste Etappe des Innovationsparks. Diese konzentriert sich auf den nordwestlichen Bereich des Gebiets, einschliesslich der darin liegenden Randbebauung. Der Gestaltungsplanperimeter liegt auf dem Gemeindegebiet der Stadt Dübendorf und der Gemeinde Wangen-Brüttisellen.

E. 4.4.4

Zweck und Nutzungen Der Innovationspark bezweckt eine konzentrierte räumliche Verbindung von Forschung und Wirtschaft an einem Ort. Er soll es ermöglichen, private und öffentliche Akteure aus Forschung, Entwicklung und der Produkt- sowie Dienstleistungserzeugung bzw. Forschungs- und Entwicklungsabteilungen (F&I, Forschung und Innovation) von Unternehmen und Organisationen mit Forschern oder Forschergruppen aus der ansässigen Wissenschaft miteinander zu vernetzen. Mithilfe spezifischer Infrastrukturen sollen ideale Voraussetzungen für den Innovationsprozess geschaffen und dieser beschleunigt werden. Mithin soll durch den kantonalen Gestaltungsplan die nutzungsplanerische Grundlage dafür geschaffen werden, in der ersten Etappe auf einer Fläche von knapp 36 ha bis zu 410'000 m² Gesamtnutzfläche zu erhalten, die noch nicht näher bestimmte Organisationen und Unternehmen nutzen sollen. Dies soll Platz für über 7'800 Beschäftigte bieten. Die Vorinstanz weist darauf hin, dass das Gestaltungsplangebiet eine Fläche von etwa 50 Fussballfeldern umfasst und die geplante Gesamtnutzfläche rund sieben Mal so gross wie die Ausstellungsfläche des Louvre in Paris und zehn Mal grösser als die Mietfläche des Prime Tower in Zürich sei. Der angefochtene Gestaltungsplan bilde mithin die Vorstufe einer weiträumigen Stadtentwicklung mit zahlreichen bedeutsamen Bauprojekten und einem ausserordentlich hohen Investitionsvolumen. Es wird ein Nutzungsmix angestrebt: "Die Nutzungsmischung kann aus Ankernutzungen (z. B. Campus Modul), Business-Nutzungen (Innovationspark im engeren Sinn), ergänzendem (bewirtschaftetem) Wohnen, Ausstellungsbereichen, Tagungsräumlichkeiten, sozialen Infrastrukturen, zentralen, speziellen oder auch regionalen Funktionen weiteren Infrastrukturen und Freiräumen bestehen."

E. 4.4.5

Heutige Eigentumsverhältnisse und angestrebte Trägerschaft Das gesamte Flugplatzareal inklusive der bestehenden Bauten befindet sich im Eigentum des Bundes. Für die Umsetzung des Innovationsparks ist vorgesehen, dass der Bund das Land für die erste Etappe im Baurecht an den Kanton Zürich abgibt. Dieser beabsichtigt, Land im Unterbaurecht an die einzelnen Nutzer abzugeben, wobei die Trägerschaft des Innovationsparks (also die Stiftung Innovationspark Zürich) die Vereinbarung über die Unterbaurechte mit den Nutzern verhandeln soll. Der Innovationspark Zürich wird durch eine Trägerschaft aufgebaut, betrieben und unterhalten. Die Trägerschaft ist für eine integrale Umsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Innovationspark Zürich" verantwortlich. Sie dient den verantwortlichen Behörden als Ansprechpartner für übergeordnete Belange. Die Trägerschaft hat die Aufgabe, die "Spielregeln" für den Innovationspark Zürich mittels eines Reglements festzulegen, das vom Regierungsrat zu genehmigen sein wird.

E. 4.5

Beurteilung des kantonalen Gestaltungsplans Der kantonale Gestaltungsplan Innovationspark Zürich soll demzufolge zum Zweck einer breit gefassten Innovationsförderung die planerische Grundlage für eine Vielzahl von Bauten bilden, die von noch unbestimmten Unternehmen und Organisationen mit Forschungs- und Entwicklungsabteilungen sowie von Unternehmen der ansässigen Wissenschaft im Baurecht erstellt werden sollen. Zu diesem Zweck wird mit dem Gestaltungsplan im Sinn einer ersten Etappe eine erhebliche Fläche (der Grossteil des erfassten Perimeters von 36 ha), die in der kantonalen Landwirtschaftszone liegt, eingezont; in einer weiteren

Etappe, die allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Gestaltungsplans bildet, soll der Perimeter des Innovationsparks wiederum überwiegend in der Landwirtschaftszone auf 70 ha erweitert werden. Der Gestaltungsplan geht in seinem Detaillierungsgrad zwar über die Regelungsintensität der Rahmennutzungsplanung hinaus und macht somit von den spezifischen Möglichkeiten eines Gestaltungsplans Gebrauch. Er hat aber nicht konkrete Einzelbauten und bzw. Einzelanlagen zum Gegenstand, sondern legt eine Bauzone fest, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Bauten genutzt werden soll. Der Zweck der Innovationsförderung mittels eines Innovationsparks fasst diese relativ unbestimmten künftigen Bauten und Nutzungen, die auch von unterschiedlichen Bauherrschaften realisiert werden sollen, nicht in einer Weise zusammen, dass von relativ konkret definierten einzelnen, allenfalls auch mehreren zusammenhängenden Bauten und Anlagen (vorn E. 4.3.6 f.) gesprochen werden könnte, wie dies als Gegenstand für einen kantonalen Gestaltungsplan vorausgesetzt ist. Zudem bezieht sich der streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan auf eine Fläche von 36 ha und bildet nach der Festlegung des Richtplans die erste Etappe eines insgesamt 70 ha grossen Perimeters mit ähnlicher Zweckbestimmung. Im Erläuterungsbericht zu den Einwendungen zum Beschluss des Kantonsrats vom 29. Juni 2015 über die Teilrevision des kantonalen Richtplans wird die Eignung des festgelegten Standorts unter anderem mit der "enormen Fläche" begründet, die an diesem Standort zur Verfügung steht (S. 10). Entsprechend spricht der Planungsbericht vom Innovationspark als einem neuen Stadtteil von Dübendorf. Zutreffend spricht die Vorinstanz wie die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang davon, dass mit diesem in Dübendorf ein neues Stadtquartier entstehen soll, in dem Arbeiten, Leben, Freizeit und Erholung sowie Wohnen kombiniert werden. Somit handelt es sich im Ergebnis nicht um eine projektbezogene, sondern um eine generelle Bauzone im Sinn von § 47 ff. PBG, für deren Festsetzung nach § 2 lit. c in Verbindung mit § 45 PBG die Gemeinden zuständig sind und die nach dem Gesagten (E. 4.3.7) ausserhalb des Anwendungsbereichs kantonalen Gestaltungspläne liegt. Damit sprengen der Gegenstand und die Zwecksetzung des kantonalen Gestaltungsplans den Rahmen, den § 84 Abs. 2 PBG für kantonale Gestaltungspläne setzt. Die Voraussetzungen für den Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans nach § 84 Abs. 2 PBG sind somit nicht erfüllt. An der fehlenden Projektbezogenheit würde sich auch nichts ändern, wenn die mit dem streitbetroffenen kantonalen Gestaltungsplan geschaffene Zonierung nicht als Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG, sondern als Spezialnutzungszone qualifiziert würde, welche bundesrechtlich unter Art. 18 RPG zu subsumieren wäre. Gemäss der innerkantonalen Zuständigkeitsregelung nach PBG wären auch dafür die Gemeinden zuständig. Aufgrund seiner Grösse und der mit ihm verbundenen räumlichen Auswirkungen könnte der Innovationspark ausserhalb der Bauzone zweifellos nicht mit einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bewilligt werden. Da sein Perimeter zum weitaus grössten Teil in der Landwirtschaftszone liegt, bedarf er nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einer Grundlage in einem Nutzungsplan (vgl. Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 59; Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung Zürich u. a. 2019, Art. 2 N. 49). Aus der Erforderlichkeit einer solchen Grundlage lässt sich jedoch nach dem Gesagten nicht ableiten, dass dafür in jedem Fall und unbesehen der oben genannten Voraussetzungen das Instrument des kantonalen Gestaltungsplans zur Verfügung stehen würde (zur vorliegend überdies fehlenden Projektbezogenheit des Gestaltungsplans vgl. auch nachfolgend E. 5.4.3, S. 35). Daran ändert nichts, dass der kantonale Richtplan einen

nationalen Innovationspark auf dem Flugplatzareal Dübendorf und für dessen Umsetzung den Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans vorsieht sowie dass diese Richtplanfestlegung durch den Bundesrat genehmigt wurde. Der Richtplaneintrag vermag den Anwendungsbereich des planungsrechtlichen Instruments des kantonalen Gestaltungsplans, wie er sich aus § 84 Abs. 2 PBG unter Berücksichtigung der genannten Auslegungselemente ergibt, nicht auszudehnen. Er kann die gesetzliche Ordnung des PBG nicht derogieren. Dies umso weniger, als der Richtplaneintrag nicht im Verfahren beschlossen wurde, das Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 1 lit. a und Art. 54 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 KV für wichtige Bestimmungen des kantonalen Rechts vorsieht (vgl. dazu BGr, 27. April 2016, 1C_415/2015 sowie die Besprechung durch Andreas Glaser, ZBl 117/2016 S. 659). Die Kompetenzordnung und Normenhierarchie nach der Verfassung des Kantons Zürich geht insofern von einem formellen Gesetzesbegriff aus, als Erlasse, die nicht im entsprechenden Verfahren vom Kantonsrat mit fakultativem (oder nach Art. 32 lit. f KV ausnahmsweise mit obligatorischem) Referendum beschlossen wurden, nicht als Gesetze im formellen Sinn gelten, so namentlich auch nicht Beschlüsse des Kantonsrats, die nicht dem Referendum unterstehen (VGr, 31. August 2010, VB.2010.00284, E. 1.3; Matthias Hauser, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel Genf 2007 [Kommentar KV], Art. 23 N. 7 ff.; vgl. Bosshart/Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19 N. 72; Christian Schuhmacher, Kommentar KV, Art. 23 N. 28 ff.). Vielmehr ist der Richtplan – wie von den Beschwerdeführern gefordert – im vorliegenden Anwendungsfall auf seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (E. 3.2.2). Soweit er die Schaffung der nötigen Nutzungsplanung für den Innovationspark Zürich in der beabsichtigten Grösse und der vorgesehenen Zweckbestimmung mittels eines kantonalen Gestaltungsplans vorsieht, widerspricht er § 84 Abs. 2 PBG, weshalb er insofern nicht anzuwenden ist.

E. 4.6

Fazit Zusammenfassend beschränkt sich die Zuständigkeit der Baudirektion für die Festsetzung von Gestaltungsplänen nach § 84 Abs. 2 PBG auf projektbezogene, konkrete Einzelvorhaben, allenfalls auch mehrere zusammenhängende Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Die Festsetzung grösserer Flächen als Bauzonen für relativ unbestimmte, nicht projektbezogene Bauprojekte fällt demgegenüber in die Zuständigkeit der Gemeinden (§ 2 lit. c in Verbindung mit § 45 PBG). Der streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan hat nicht konkrete Einzelbauten und bzw. Einzelanlagen zum Gegenstand, sondern legt eine Bauzone fest, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Bauten und Anlagen genutzt werden soll, wobei diese durch verschiedenste, noch unbestimmte Bauherrschaften realisiert werden sollen. Der Zweck der Innovationsförderung vermag diese beabsichtigten Bauten und Nutzungen nicht in einer Weise zusammenzufassen, dass von relativ konkret definierten einzelnen bzw. auch mehreren zusammenhängenden Bauten und Anlagen gesprochen werden kann, wie dies als Gegenstand für einen kantonalen Gestaltungsplan vorausgesetzt ist. Dies umso weniger, als in der ersten Etappe auf einer Fläche von knapp 36 ha eine Bauzone mit einer Gesamtnutzfläche von bis zu 410'000 m² geschaffen wird und in einer weiteren Etappe, die allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Gestaltungsplans bildet, der Perimeter auf 70 ha erweitert werden soll. Somit handelt es sich nicht um eine projektbezogene, sondern um eine generelle Bauzone im Sinn von § 47 ff. PBG, für deren Festsetzung nach § 2 lit. c in Verbindung mit § 45 PBG die Gemeinden zuständig sind und die nach dem Gesagten

(E. 4.3.7) den Anwendungsbereich kantonaler Gestaltungspläne nach § 84 Abs. 2 PBG sprengt. Die Voraussetzungen für den Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans nach § 84 Abs. 2 PBG sind somit nicht erfüllt. Dies führt zur Aufhebung von Dispositiv-Ziffer III des Entscheids des Baurekursgerichts vom 24. Oktober 2018 (BRGE III Nrn. 0145/2018 und 0146/2018) sowie der Verfügung der Beschwerdegegnerin Nr. 1881/16 vom 9. August 2017 (Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes "Innovationspark Zürich", Dübendorf und Wangen-Brüttisellen).

E. 5

Verhältnis zur kantonalen Landwirtschaftszone Der streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan erweist sich ausserdem auch deshalb als unzulässig, weil er mit der kantonalen Landwirtschaftszone, in welcher der grösste Teil seines Perimeters liegt, nicht vereinbar ist, auch nicht als deren Durchstossung.

E. 5.1

Standpunkte

E. 5.1.1

Die Beschwerdeführer rügen eine Missachtung des Gebots der planerischen Stufenfolge, namentlich auch eine unzulässige Abweichung von der (kantonalen) Landwirtschaftszone.

E. 5.1.2

Die Vorinstanz hielt in E. 14 fest, dass die planungs- und baurechtliche Autonomie der Gemeinde so weit reiche, als dies die kantonale Gesetzgebung zulasse und verwies auf den weiten Gestaltungsspielraum beim Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans. Der Gestaltungsplan liege zum grössten Teil in der Landwirtschaftszone Lw als kantonaler Zone. Diese gelte im Sinn von § 46 Abs. 2 PGB als übergeordnet und falle nicht in den planungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Daraus schloss die Vorinstanz, dass insoweit keine Diskrepanz zwischen Gestaltungsplan und Grundnutzungsordnung bestehe. Soweit der Gestaltungsplan für den in der Zone für öffentliche Bauten Oe liegenden Randstreifen die zwei Baubereiche M und N festlege, gelange gemäss Art. 3 Abs. 2 GPV die Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf zur Anwendung, soweit die Art der Nutzung und die Gebäudemasse von Bauten und Anlagen infrage stünden. In dieser Zone gälte somit weiterhin in erster Linie die kommunale Grundnutzungsordnung. Somit weiche der Gestaltungsplan nicht in unzulässiger Weise von der Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf ab.

E. 5.1.3

Die Beschwerdegegnerin hält fest, dass der kantonale Richtplan, Pt. 3.2.2 f., in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet für öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen durch Festlegungen in überkommunalen Richtplänen und durch die nutzungsplanerische Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in der Nutzungsplanung vorsehe. Bei einer Durchstossung seien hohe Anforderungen an die Interessenabwägung zu stellen. Es sei darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden könnten. Würden Fruchtfolgeflächen beansprucht, so seien diese zu kompensieren. Der kantonale Richtplan verwende den Ausdruck "Durchstossung" nicht im Zusammenhang mit § 16 Abs. 2 PBG, sondern im Resultat im Zusammenhang mit § 16

Abs. 1 PBG. Sodann handle es sich bei den mit dem kantonalen Gestaltungsplan ermöglichten Nutzungen nicht um solche einer Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG, sondern um eine Spezialnutzungszone nach Art. 18 RPG. Im Planungsbericht wird ausgeführt, die Festsetzungszuständigkeit für kantonale Gestaltungspläne entspreche derjenigen von überkommunalen Nutzungszonen (vgl. §§ 36 und 39 PBG). Im Sinn von § 16 Abs. 1 PBG handle es sich bei einem kantonalen Gestaltungsplan um eine Nutzungsplanung höherer Stufe, welche folglich die kommunale Nutzungsplanung umfassend übersteuere. Das bedeute auch, dass der Frage der Sinnentleerung durch Abweichungen von der kommunalen Grundordnung (vgl. dazu BGE 135 II 209 E. 5.2; BGr, 3. Oktober 2008, 1C_416/2007, E. 3.3) in diesem Kontext nicht die gleiche Bedeutung zukomme. Entscheidend sei vielmehr, dass die Legitimation und planerische Abstimmung über das Festsetzungsverfahren des kantonalen oder regionalen Richtplans erfolgte.

E. 5.2

Abweichungen von der Grundnutzungsordnung

E. 5.2.1

Ein Gestaltungsplan muss wie erwähnt die Richtplanung und das übergeordnete Recht einhalten, namentlich die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes. Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung (Bau- und Zonenordnung) sind gesetzlich nicht definiert. Nach der Rechtsprechung dürfen Sondernutzungspläne zwar für einzelne Gemeindeabschnitte von der ihnen zugrunde liegenden Grundnutzungsordnung abweichen. Die Abweichungen dürfen die Grundordnung, welche auf eine Gesamtsicht der Gemeindeplanung ausgerichtet ist, jedoch nicht ihres Sinngehalts entleeren. Ansonsten gerät das wichtige Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung in Gefahr (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.2, vgl. BGE 135 II 209, insbesondere E. 5.2 ff.; BGr, 26. September 2005, 1P.270/2005, E. 3.3.2; 29. April 2014, 1C_800/2013, E. 2.2) und kann die Bau- und Zonenordnung ihre Funktion, die zulässige Dimensionierung und Nutzung der Bauten aus einer ganzheitlichen Optik festzulegen und aufeinander abzustimmen, nicht mehr erfüllen (Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, S. 68).

E. 5.2.2

Gegenüber der kommunalen Rahmennutzungsplanung kann ein kantonaler Gestaltungsplan Vorrang beanspruchen (vorn E. 4.3.4). Zu prüfen bleibt, ob der kantonale Gestaltungsplan mit der in seinem Perimeter überwiegend geltenden kantonalen Landwirtschaftszone vereinbar ist.

E. 5.2.3

In Bezug auf ihr Verhältnis zur Grundordnung bzw. zur Rahmennutzungsplanung ist zu unterscheiden zwischen Detailnutzungsplänen, die nicht oder nicht wesentlich von der Grundordnung abweichen, und Spezialnutzungsplänen, die wesentlich von der Grundnutzung der Rahmennutzungsplanung abweichen (Peter Heer, Die raumplanungsrechtliche Erfassung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet, Zürich, 1996, S. 143; Tamara Nüssle, Demokratie in der Nutzungsplanung, Zürich 2005, S. 22; vgl. Peter Hettich/Lukas Mathis, in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich u. a. 2016, Rz. 1.82 ff.; Niklaus Spori, Das Verhältnis des Sondernutzungsplans zum Rahmennutzungsplan, Inforum 2009 Nr. 3 S. 9 ff., S. 9).

E. 5.2.4

Für Detailnutzungspläne, also für solche Gestaltungspläne, die nicht wesentlich von der Grundnutzung abweichen, ist anerkannt, dass nicht nur einzelne konkrete Vorhaben ihr Gegenstand sein können, sondern beispielsweise auch die Erschliessung eines ganzen Quartiers oder die Überbauung einer grösseren Industriezone im Lauf des zeitlichen Planungshorizonts (Heer, S. 147).

E. 5.2.5

Demgegenüber dürfen sich Sondernutzungspläne, die wesentlich von der Grundnutzung der Rahmennutzungsplanung abweichen, nur auf konkrete Vorhaben beziehen wie z. B. für Kiesgruben, Kehrdeponien, Kehrverbrennungsanlagen, Sportanlagen oder Einkaufszentren "auf der grünen Wiese" (Niklaus Eichbaum, Raumplanungs- und umweltrechtliche Problemfelder beim Bau von Einkaufszentren und Fachmärkten, Zürich, 2008, S. 48; Heer, S. 53, 143; Nüssle, S. 22; Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zürich, 2002, S. 132; vgl. auch Hettich/Mathis, Rz. 1.85). Als Beispiele solcher Vorhaben, für welche die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangte nutzungsplanerische Grundlage in einem Sondernutzungsplan geschaffen werden kann, werden in der Literatur auch Golfplätze, Freizeitanlagen, Schiessanlagen oder grossflächige Gewächshausanlagen genannt (Heer, S. 53). Für die Ausscheidung von Bauzonen hingegen, namentlich auch Industriezonen, abseits vom bestehenden Siedlungsgebiet wird vielmehr die Rahmennutzungsplanung als sachgerecht betrachtet (Heer, S. 52 f.). Entsprechend ist die Sondernutzungsplanung in der Regel kein geeignetes Instrument, um einen veränderten Bauzonenbedarf umzusetzen, da die Bauzonenabgrenzung mindestens im Kontext des gesamten Gemeindegebietes zu klären ist (Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 37; BGr, 13. Januar 2016, 1C_568/2014, 1C_576/2014, E. 7.3, Mollens VS).

E. 5.3

Zulässigkeit von projektbezogenen Gestaltungsplänen in der Landwirtschaftszone

E. 5.3.1

Gestaltungspläne in der Funktion von Spezialnutzungsplänen kommen namentlich dann zur Anwendung, wenn eine geplante Baute oder Anlage wegen ihres Ausmasses oder ihrer Auswirkungen auf Raumordnung und Umwelt nur im Rahmen eines Nutzungsplanverfahrens unter Mitwirkung der Bevölkerung sachgerecht zu beurteilen ist und deshalb nach der Rechtsprechung nicht auf dem Weg einer blossen Baubewilligung genehmigt werden darf. Bei solchen Vorhaben an einem Standort ausserhalb der Bauzone ist eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 24 ff. RPG ausgeschlossen, weshalb in der Regel der Weg über die Anpassung der Nutzungsplanung einzuschlagen ist (Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 59). Nebst der Schaffung entsprechender Nutzungszonen der Rahmennutzungsplanung (Bauzonen nach Art. 15 RPG oder Zonen nach Art. 18 Abs. 1 RPG; BGE 129 II 321 E. 3.1, Céligny GE, in Pra 2004 Nr. 52) kann ein solches Vorhaben unter gewissen Voraussetzungen auch Gegenstand eines Sondernutzungsplans bilden. Planungspflichtig in diesem Sinn sind insbesondere Anlagen, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen (Jeannerat/Moor, Art. 14 N. 50), grossflächige Anlagen wie Kiesgruben, Deponien, Sportzentren, Beschneigungsanlagen, aber auch kleinere Anlagen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zeitigen (Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 59). Die Zulässigkeit von

Gestaltungsplänen, die wesentlich von der Grundnutzung der Rahmennutzungsplanung abweichen und namentlich nichtlandwirtschaftliche bauliche Nutzungen im Landwirtschaftsgebiet vorsehen, ist unter bestimmten Voraussetzungen auch für den Kanton Zürich anerkannt.

E. 5.3.2

Gemäss Art. 16 RPG dienen Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird, oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll. Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden. Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessene Rechnung. Nach § 36 PBG sind als Landwirtschaftszonen nach Bedarf Flächen auszuscheiden, die sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignen oder die im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen. Zuständig für die Festsetzung der hier infrage stehenden kantonalen Landwirtschaftszonen ist die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG i. V. m. § 58 Abs. 1 und Anhang 1 Bst. G Ziff. 11 der Verordnung vom 18. Juli 2007 über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]).

E. 5.3.3

Der Planungspflicht für grosse Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen wird im Kanton Zürich gestützt auf Bestimmungen des kantonalen Richtplans unter anderem durch die Festsetzung entsprechender Gestaltungspläne Rechnung getragen. Der kantonale Richtplan Landschaft bestimmt in Pt. 3.2.2 Abs. 3 des Richtplantextes (Stand 22. Oktober 2018), dass das Landwirtschaftsgebiet für öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen durch Festlegungen in überkommunalen Richtplänen oder durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in der Nutzungsplanung "durchstossen" werden kann (vgl. auch Richtplantext Pt. 2.2.2 Abs. 3). Entsprechend hat das Bundesgericht im Entscheid Bärenswil vom 24. Mai 2012 festgehalten, dass nach dem kantonalen Recht die Ausscheidung von Sondernutzungszonen innerhalb des Landwirtschaftsgebiets nicht absolut ausgeschlossen ist (BGr, 24. Mai 2012, 1C_13/2012, 1C_25/2012, E. 3.2; vgl. VGr, 19. Dezember 2019, VB.2019.00353, E. 3.4; 10. November 2011, VB.2011.00134, insb. E. 7 und 8 sowie dazu BGr, 24. Mai 2012, 1C_13/2012, E. 3.1 f.).

E. 5.3.4

Diese Einsatzmöglichkeit kantonalen Gestaltungspläne als Instrument zur "Durchstossung" der Landwirtschaftszone dient nach dem Gesagten der planerischen Festlegung von Einzelvorhaben. Sie bildet jedoch angesichts der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Abweichungen von der Grundnutzungsordnung nicht die Basis für die Festsetzung von Bauzonen, die losgelöst von konkreten Einzelprojekten für eine generelle Bautätigkeit vorgesehen sind. Dies gilt auch dann, wenn die geschaffene Zone spezifischere Zwecksetzungen verfolgt und detailliertere Vorschriften enthält als beispielsweise eine allgemeine Industrie- und Gewerbezone im Sinn von § 48 Abs. 2 lit. e PBG. Entsprechend setzt § 16 Abs. 2 PBG für Abweichungen einer Planung unterer Stufe von der Planung

oberer Stufe nicht nur eine sachliche Rechtfertigung voraus, sondern zusätzlich, dass es sich um eine Abweichung untergeordneter Natur handelt. Nichts anderes lässt sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 2003, VB.2002.00400, E. 2d, ableiten, auf welches sich die Beschwerdegegnerin beruft. Denn dieser Entscheid bezog sich auf die Zulässigkeit der Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss dem kantonalen Richtplan durch die kommunale Rahmennutzungsplanung und äusserte sich somit nicht zur Frage, in welcher Art und in welchem Umfang ein kantonaler Gestaltungsplan im Landwirtschaftsgebiet und in der kantonalen Landwirtschaftszone neue Bauzonen schaffen kann.

E. 5.4

Keine Rechtfertigung durch veränderte Verhältnisse und gleiche Zuständigkeit

E. 5.4.1

Auch erheblich veränderte Verhältnisse und neue Bedürfnisse können Anlass geben, in der Sondernutzungsplanung von der Grundordnung abzuweichen, ohne die Rahmennutzungsplanung zu revidieren (Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 37). Erheblich geänderte Verhältnisse können unter anderem in der wirtschaftlichen Entwicklung oder in veränderten Bedürfnissen, beispielsweise Mobilitätsbedürfnissen, begründet sein (Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 44 m. w. H.). Immerhin muss dabei aber die Kohärenz des Spezialnutzungsplans mit dem Rahmennutzungsplan gewahrt werden (BGE 135 II 209 E. 5.2, Rüti ZH). Aber auch bei solchen wesentlichen Änderungen ist die Sondernutzungsplanung in der Regel kein geeignetes Instrument, wenn die veränderten Verhältnisse Auswirkungen auf den Bauzonenbedarf haben, denn die Bauzonendimensionierung muss in einem grösseren Rahmen (mindestens im gesamten Gemeindegebiet) geklärt werden (Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 37; BGr, 13.01.2016, 1C_568/2014, 1C_576/2014, E. 7.3, Mollens VS).

E. 5.4.2

Behörden sind an die Nutzungspläne gebunden (Art. 21 RPG; § 16 PBG; Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 15). Setzt die Baudirektion Planungen der unteren Stufe fest, hat sie die Festlegungen übergeordneter Planungen einzuhalten. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind (§ 16 PBG). Der planerische Stufenbau ist auch dann zu beachten, wenn der Gestaltungsplan vom gleichen Organ im gleichen Verfahren festgesetzt wird wie der Rahmennutzungsplan (BGr, 29. April 2014, 1C_800/2013, E. 2.2.2; David Dussy, in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich u. a. 2016, Rz. 7.87), vorliegend also die kantonale Landwirtschaftszone.

E. 5.5

Fazit Mit Blick auf den Zweck und den Inhalt des streitgegenständlichen kantonalen Gestaltungsplans "Innovationspark Zürich" (oben E. 4.4 und 4.5) vermag somit auch die im Kantonalen Richtplan vorgesehene "Durchstossung" des Landwirtschaftsgebiets durch die Nutzungsplanung nicht zu rechtfertigen, dass dafür das Instrument eines Gestaltungsplans zur Schaffung einer Bauzone der vorgesehenen Art und Grösse in der kantonalen Landwirtschaftszone eingesetzt wird. Von einer Abweichung untergeordneter Natur im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG kann bei der Schaffung eines Baugebiets von 36 ha in einer ersten Etappe – verbunden mit der Absicht, diese in der zweiten Etappe auf 70 ha zu

vergrössern – nicht mehr gesprochen werden. Demzufolge erweist sich die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Innovationspark Zürich" auch aus diesem Grund als unzulässig und mit dem kantonalen Recht nicht vereinbar. Da der streitige kantonale Gestaltungsplan bereits aus diesen Gründen aufzuheben ist, ist auf die weiteren Rügen des Beschwerdeführers 2 zum Verfahren und zum Sachverhalt nicht einzugehen. Ebenso erübrigen sich die Einholung der vom Beschwerdeführer 2 beantragten Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) sowie die Durchführung eines Augenscheins.

E. 6

Höhe der Kosten des Rekursverfahrens

E. 6.1

Das angefochtene Urteil der Vorinstanz hat die Verfahrenskosten auf Fr. 50'450.-, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 50'000.- zuzüglich Zustellkosten von Fr. 450.- festgesetzt. Die Beschwerdeführer rügen die von der Vorinstanz festgesetzte Gebühr als unangemessen, unverhältnismässig und prohibitiv. Die Beschwerdegegnerin hat sich zur Höhe der Verfahrenskosten nicht geäußert.

E. 6.2

Die Vorinstanz begründet die Festsetzung der Gerichtsgebühr auf Fr. 50'000.- damit, dass sich die Gerichtsgebühr bei Rechtsstreitigkeiten über die Nutzungsplanung in erster Linie nach dem Streitwert beziehungsweise Streitinteresse bemesse, wozu sie auf zwei Verwaltungsgerichtsentscheide vom 11. Januar 2018, VB.2017.00432, E. 7, und vom 21. Dezember 2017, VB.2017.00371, E. 14, verweist. Dazu falle in Betracht, dass das Gestaltungsplangebiet eine Fläche von etwa 50 Fussballfeldern umfasse und die geplante Gesamtnutzfläche rund sieben Mal so gross wie die Ausstellungsfläche des Louvre in Paris und zehn Mal grösser als die Mietfläche des Prime Tower in Zürich sei. Der angefochtene Gestaltungsplan bilde mithin die Vorstufe einer weiträumigen Stadtentwicklung mit zahlreichen bedeutsamen Bauprojekten und einem ausserordentlich hohen Investitionsvolumen. Das Streitinteresse könne deshalb nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wie sich aus den Erwägungen ergebe, habe sodann die Bearbeitung des Rekurses aufgrund der Anzahl der aufgeworfenen Rügen und der umfangreichen Akten, denen auch zehn Eingaben der Rekurrenten zugrunde lägen, zeitaufwändige rechtliche Abklärungen erfordert. Es handle sich daher um ein besonders aufwändiges Verfahren, bei dem die Kosten nach § 4 Abs. 1 GebV VGr über den Höchstbetrag des vorgesehenen Gebührenrahmens hinaus erhöht werden könnten. Deshalb sei es angemessen, die Gerichtsgebühr mit Fr. 50'000.- am oberen Ende des ordentlichen Gebührenrahmens festzusetzen. Die nicht durch einen Rechtsbeistand vertretenen Rekurrenten seien im Verlauf des Rekursverfahrens mehrfach über die anfallenden hohen Verfahrenskosten im Fall des Unterliegens aufgeklärt worden.

E. 6.3

Dem Minderheitsvotum zum vorinstanzlichen Urteil ist zu entnehmen, dass ein Minderheitsantrag gestellt wurde, die Gerichtsgebühr auf Fr. 20'000.- festzusetzen. Dieser wurde u. a. damit begründet, dass der erhebliche Verfahrensaufwand zwar eine relativ hohe Gerichtsgebühr rechtfertige, doch dürfe dieser nicht das alleinige Bemessungskriterium bilden. Eine rein aufwandorientierte Bemessung sei insbesondere dann unzulässig, wenn dies dazu führe, dass der Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde faktisch

verunmöglicht oder übermässig erschwert werde. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV gebiete es in solchen Fällen, die Gerichtsgebühren gegenüber dem effektiven Kostenaufwand zu reduzieren und dadurch zu verhindern, dass die Gerichtsgebühr für Personen, die keinen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege hätten, eine prohibitive Wirkung entfalte. Wenn die Nachbarschaft eines grossen Gestaltungsplangebiets befürchten müsse, im Fall einer gerichtlichen Anfechtung ein Gebührenrisiko von Fr. 50'000.- einzugehen, ohne im Fall einer Gutheissung von einem auch nur annähernd äquivalenten Nutzen zu profitieren, halte dies zahlreiche Nachbarinnen und Nachbarn von einer Rekurerhebung ab ("chilling effect"). Entsprechend müsse im vorliegenden Fall trotz des grossen Investitionsvolumens und des umfangreichen Verfahrensaufwands eine Gerichtsgebühr deutlich unter der gesetzlichen Obergrenze von Fr. 50'000.- angesetzt werden. Anders wäre im Fall einer missbräuchlichen Rekurerhebung zu urteilen, wofür hier jedoch keine Anzeichen bestünden. Nach dem Äquivalenzprinzip müsse die Höhe der Gerichtsgebühr nicht nur zum Verfahrensaufwand in einem vernünftigen Verhältnis stehen, sondern auch zum wirtschaftlichen Nutzen, der für die gebührenpflichtige Person resultiere. Im zürcherischen Baurechtsverfahren komme dem Äquivalenzprinzip eine besondere Bedeutung zur Wahrung vernünftiger Grenzen bei der Gebührenbemessung zu, weil der Gebührenrahmen – im Vergleich zu den anderen Kantonen – besonders weit und die Obergrenze von Fr. 50'000.- besonders hoch sei. Während es im Fall eines Bauherrenrekurses zulässig und sachgerecht sei, den wirtschaftlichen Nutzen bzw. das Streitinteresse anhand der Bausumme zu bemessen, dürfe im Fall eines Nachbarrekurses gegen ein grosses Bauvorhaben, die Rechtsweggarantie nicht durch überrissene Gebühren ausgehebelt werden, weil in diesem Fall das Interesse der Rekurrenten "um ein Vielfaches kleiner als das Interesse der Planungsträger und Investoren" sei und "zu einem gewissen Grad ein öffentliches Interesse daran bestehe, die Rechtmässigkeit des Gestaltungsplanes zu überprüfen".

E. 6.4

Gemäss § 338 PBG legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Die Gerichtsgebühr beträgt in der Regel Fr. 500.- bis Fr. 50'000.-. Nach § 3 Abs. 3 der im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids noch massgeblichen Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (aGebV VGr, OS 65, 991) betrug die Gerichtsgebühr bei Verfahren ohne bestimmbareren Streitwert in der Regel Fr. 1'000.- bis Fr. 50'000.-. Diese Bestimmung war auch auf das Baurekursgericht anwendbar (§ 1 Abs. 1 aGebV VGr). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz war es ihr im Zeitpunkt ihres Entscheids im Gegensatz zum Verwaltungsgericht nicht erlaubt, die Gebühr in besonders aufwändigen Verfahren gestützt auf § 4 Abs. 1 aGebV VGr bis auf das Doppelte zu erhöhen.

E. 6.5

Aus dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht folgt, dass Abgaben, namentlich auch Kausalabgaben wie die hier infrage stehende Gerichtsgebühr in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, sodass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind. Die formell-gesetzliche Grundlage muss in diesen Punkten hinreichend bestimmt sein, um den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu genügen. Bei

Kausalabgaben, namentlich bei Gerichtsgebühren, gelten weniger hohe Anforderungen bezüglich der gesetzlichen Bestimmung der Abgabenhöhe, wenn sich diese anhand der verfassungsmässigen Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz überprüfen lässt (BGE 145 I 52 E. 5.2.1; BGE 143 I 227 E. 4.2). In neueren Entscheiden hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass diese Rechtsprechung in einer Zeit entwickelt wurde, in der üblicherweise geringe Gerichtsgebühren erhoben wurden, während die Gerichte heute tendenziell diese Gebühren erheblich erhöhten, weshalb dem Legalitätsprinzip insoweit eine grössere Bedeutung zukomme (BGE 145 I 52 E. 5.2.1; BGE 143 I 227 E. 4.3.3). Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Dabei darf auf Durchschnittserfahrungen abgestellt werden, weshalb die Gebühren nicht in jedem Fall genau dem erbrachten Verwaltungsaufwand entsprechen müssen. Sie sollen jedoch nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Bei ihrer Festsetzung darf innerhalb eines gewissen Rahmens der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden. Zudem darf gemäss dem Äquivalenzprinzip die Höhe der Gebühr die Inanspruchnahme gewisser Institutionen nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts betont, dass dies namentlich bezüglich der Gerichtsgebühren gilt und dass deren Höhe aufgrund der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV den Zugang zur Justiz nicht übermässig erschweren darf (BGE 145 I 52 E. 5.2.1; BGE 143 I 227 E. 5; BGE 141 I 105 E. 3.2.2; vgl. auch: Andreas Kley, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., 2014, N. 7. zu Art. 29a BV; Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. A., 2017, N. 8b zu Art. 29a BV).

E. 6.6

Das kantonale Verfassungsrecht sieht in Art. 18 Abs. 1 KV vor, dass jede Person u. a. Anspruch auf eine wohlfeile Erledigung des Verfahrens hat. Der Begriff "wohlfeil" (nach Duden auch "kostengünstig", "erschwinglich") bedeutet, dass Rechtsuchende ohne allzu grosses finanzielles Risiko Zugang zu den Gerichten und Verwaltungsinstanzen haben sollen und ein Verfahren für die Rechtsuchenden grundsätzlich bezahlbar sein soll. Das schliesst nicht aus, dass sich die Gebührenhöhe nach dem Streitwert richtet; mit dieser Bestimmung sollten die bestehenden Tarife nicht infrage gestellt werden. Wie sich aus der Beratung im Verfassungsrat ergibt, zielt die Bestimmung primär auf Verfahren mit kleineren Streitwerten und geringfügigen Streitinteressen. Die Gerichtskosten müssen nach dieser Bestimmung insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zum Streitwert bzw. zum Streitinteresse stehen und dürfen die rechtsuchende Person nicht von der Beschreitung des Rechtswegs abhalten. Mit Art. 18 KV steht den Rechtssuchenden ein Instrument zur Verfügung, um eine im Einzelfall nicht angemessen erscheinende Kostenaufgabe überprüfen zu lassen (Giovanni Biaggini, in: Kommentar KV, Art. 18 N. 19 f., mit Hinweis auf die Materialien; vgl. VGr, 20. März 2019, SB.2018.00141, E. 3.2; BGr, 11. Dezember 2012, 2C_513/2012, E. 3.5, und 12. Oktober 2012, 1C_156/2012, E. 8.2.2).

E. 6.7

Vorliegend ist – dem Minderheitsvotum am Baurekursgericht folgend – zu berücksichtigen, dass der Streitinteressewert der Beschwerdeführer auch nicht annähernd so hoch ist wie dasjenige des Beschwerdegegners, der den streitgegenständlichen Plan festsetzte. Wie erwähnt verlangt das Äquivalenzprinzip, dass die Höhe der Gerichtsgebühr nicht nur zum Verfahrensaufwand in einem vernünftigen Verhältnis stehen, sondern auch zum wirtschaftlichen Nutzen für die gebührenpflichtige Person. Indem die Vorinstanz die Bedeutung der Streitsache allein aufgrund der Bebauungsmöglichkeiten beurteilt hat, welche der Gestaltungsplan ermöglicht, hat sie gegenüber den Beschwerdeführern, soweit diese abgabepflichtig werden, das Äquivalenzprinzip verletzt, da diese ein massiv tieferes Interesse an der Streitsache haben. Die unter Berücksichtigung des erheblichen Aufwands festgesetzte Gerichtsgebühr ist unter den vorliegenden Umständen als deutlich prohibitiv zu beurteilen. Unter Berücksichtigung der Interessenwerte, des erheblichen Verfahrensaufwands und des Umstands, dass ein Rekurs des Beschwerdeführers 1 sowie ein Rekurs der Beschwerdeführer 1 und 2 zu beurteilen waren, kann eine Gerichtsgebühr von Fr. 18'000.- als noch gerechtfertigt betrachtet werden.

E. 7

Zusammenfassung Zusammenfassend ist die Beschwerde beider Beschwerdeführer in Bezug auf die Höhe der Gerichtsgebühr gutzuheissen. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist in Bezug auf seine Rekurslegitimation abzuweisen; im Übrigen ist auf sie nicht einzutreten. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde des Beschwerdeführers 2 sind die Dispositiv-Ziffer III des Entscheids des Baurekursgerichts vom 24. Oktober 2018 (BRGE III Nrn. 0145/2018 und 0146/2018) sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin Nr. 1881/16 vom 9. August 2017 (Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes "Innovationspark Zürich", Dübendorf und Wangen-Brüttisellen) aufzuheben. Im Übrigen ist auch auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 nicht einzutreten.

E. 8

Kosten- und Entschädigungsfolgen Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten zu 2/10 dem Beschwerdeführer 1, zu 1/10 dem Beschwerdeführer 2 und zu 7/10 der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführer beantragen, es sei ihnen eine angemessene Aufwand- und Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Da der Beschwerdeführer 1 nur in einem Nebenpunkt obsiegt, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen. Dem Beschwerdeführer 2, der nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten ist, ist zulasten der Beschwerdegegnerin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Dazu ist festzuhalten, dass die grosse Zahl und der insgesamt grosse Umfang der Rechtsschriften nicht als notwendig erscheinen, einen angemessenen Aufwand übersteigen und deshalb in Bezug auf die Höhe der Umtriebsentschädigung nicht zu berücksichtigen ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Beschwerdeführer 2 die Rechtsschriften gemeinsam mit dem Beschwerdeführer 1 verfasste. Somit erweist sich eine aufgrund des teilweisen Unterliegens reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von jeweils Fr. 1'000.- für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren als angemessen. Sodann sind die Kosten des Rekursverfahrens neu zu verlegen. Nach dem Gesagten trat das Baurekursgericht zu Recht auf die beiden Rekurse des Beschwerdeführers 1 nicht ein. Hingegen hätte es den Rekurs des Beschwerdeführers 2 (Rekursverfahren Geschäftsnummer R3.2017.00138) gutheissen müssen. Dementsprechend

sind in Abänderung von Ziff. V des Entscheids des Baurekursgerichts die Kosten des Rekursverfahrens zu 2/10 dem Beschwerdeführer 1, zu 1/10 dem Beschwerdeführer 2 und zu 7/10 der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.

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