

Urteilskopf

148 II 139

9. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Kanton Zürich, Stiftung C., D. AG und E. AG gegen A. und B. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C\_487/2020 / 1C\_489/2020 vom 12. November 2021

Regeste (de):

Art. 9 BV, Art. 13, 14, 16 und 22 RPG, Art. 32 Abs. 1 lit. a FIFG, Art. 126 Abs. 3 MG, Art. 37 Abs. 4 und Art. 37m Abs. 1 LFG, Art. 30a VIL; Zulässigkeit eines kantonalen Gestaltungsplans für den Innovationspark Zürich (IPZ) auf dem bisherigen Militärflugplatz Dübendorf.

Der kantonale Gestaltungsplan kann sich nicht direkt auf Bundesrecht stützen. Der Innovationspark verfügt jedoch über ein bundesgesetzlich anerkanntes überwiegendes nationales Interesse, das bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen kantonalen Bestimmungen angemessen zu berücksichtigen ist (E. 7).

Das anwendbare kantonale Bau- und Planungsrecht sieht den kantonalen Gestaltungsplan vor. Ein solcher ist überdies für den Innovationspark Zürich in der Richtplanung des Kantons vorgesehen und entspricht der Komplexität des Projekts. Die vom Bundesrecht vorgeschriebene Harmonisierung der verschiedenen Verfahren erscheint ohne kantonalen Gestaltungsplan erheblich erschwert. Angesichts der konkreten Verhältnisse erweist sich die einschränkende Auslegung des kantonalen Rechts durch das Verwaltungsgericht des Kantons, wonach der Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans für den Innovationspark nicht zulässig ist, als nicht der Situation angepasst und damit als unsachlich bzw. willkürlich (E. 8).

Die Zuweisung des Militärflugplatzes Dübendorf in die Landwirtschaftszone erscheint angesichts der bestehenden weitgehenden Überbauung des Flugplatzperimeters, der auch keine Fruchtfolgeflächen enthält, überholt. Der Innovationspark ist im kantonalen Richtplan vorgesehen und befindet sich damit auf zumindest gleicher Stufe wie die allgemeine raumplanerische Grundordnung. Unter Abwägung der einschlägigen Interessen ist es daher zulässig, die Zuordnung des fraglichen Gebiets zur Landwirtschaftszone zu übersteuern (E. 9).

Regeste (fr):

Art. 9 Cst., art. 13, 14, 16 et 22 LAT, art. 32 al. 1 let. a LERI, art. 126 al. 3 LAAM, art. 37 al. 4 et art. 37m al. 1 LA, art. 30a OSIA; admissibilité d'un plan d'aménagement détaillé cantonal pour le parc d'innovation de Zurich (IPZ) sur le site actuel de l'aérodrome militaire de Dübendorf.

Le plan d'aménagement détaillé cantonal ne peut pas s'appuyer directement sur le droit fédéral. Le parc d'innovation dispose toutefois d'un intérêt national prépondérant reconnu par la loi fédérale, qui doit être pris en compte de manière appropriée dans l'interprétation et l'application des dispositions cantonales pertinentes (consid. 7).

Le droit cantonal applicable en matière de construction et d'aménagement du territoire prévoit le plan d'aménagement détaillé cantonal. Un tel plan est en outre prévu pour le parc d'innovation de Zurich dans la planification directrice du canton et correspond à la complexité du projet. L'harmonisation des différentes procédures prescrite par le droit fédéral semble considérablement compliquée sans un plan d'aménagement détaillé cantonal. Au vu des circonstances concrètes, l'interprétation restrictive du droit cantonal par le Tribunal administratif du canton de Zurich, selon laquelle l'adoption d'un plan d'aménagement détaillé cantonal pour le parc d'innovation n'est pas autorisée, apparaît inadaptée à la situation et donc inadéquate, respectivement arbitraire (consid. 8).

L'affectation en zone agricole du site de l'aérodrome militaire de Dübendorf paraît dépassée, compte tenu du caractère largement construit du périmètre de l'aérodrome, qui ne contient pas non plus de surfaces d'assolement. Le parc d'innovation est prévu dans le plan directeur cantonal et se trouve donc au moins au même niveau que

la réglementation générale de l'aménagement du territoire. Sur la base d'une pesée des intérêts en présence, il est dès lors admissible, pour le secteur en question, de déroger à l'affectation à la zone agricole (consid. 9).

Regesto (it):

Art. 9 Cost., art. 13, 14, 16 e 22 LPT, art. 32 cpv. 1 lett. a LPRI, art. 126 cpv. 3 LM, art. 37 cpv. 4 e art. 37m cpv. 1 LNA, art. 30a OSIA; ammissibilità di un piano particolareggiato cantonale per il parco dell'innovazione di Zurigo (IPZ) sull'attuale sito dell'aerodromo militare di Dübendorf.

Il piano particolareggiato cantonale non può fondarsi direttamente sul diritto federale. Il parco dell'innovazione dispone tuttavia di un interesse nazionale preponderante riconosciuto dalla legge federale, che deve essere adeguatamente preso in considerazione nell'ambito dell'interpretazione e dell'applicazione delle disposizioni cantonali pertinenti (consid. 7).

Il diritto cantonale edilizio e pianificatorio applicabile prevede il piano particolareggiato cantonale. Un simile piano è inoltre previsto per il parco dell'innovazione di Zurigo nella pianificazione direttrice del Cantone e corrisponde alla complessità del progetto. L'armonizzazione delle diverse procedure prescritta dal diritto federale appare notevolmente complessa senza un piano particolareggiato cantonale. In considerazione delle concrete circostanze, l'interpretazione restrittiva del diritto cantonale da parte del Tribunale amministrativo del Cantone, secondo cui l'adozione di un piano particolareggiato cantonale per il parco dell'innovazione non è ammessa, risulta inadatta alla situazione e quindi priva di oggettività, rispettivamente arbitraria (consid. 8).

L'assegnazione dell'aerodromo militare di Dübendorf alla zona agricola appare superata in considerazione dell'esistente ampia edificazione del perimetro dell'aerodromo, che non contiene nemmeno superfici per l'avvicendamento delle colture. Il parco dell'innovazione è previsto nel piano direttore cantonale e si trova quindi perlomeno allo stesso livello dell'ordinamento pianificatorio di base. Ponderati gli interessi in discussione, è pertanto ammissibile sormontare l'assegnazione del comprensorio in questione alla zona agricola (consid. 9).

Sachverhalt ab Seite 141

BGE 148 II 139 S. 141

A.

A.a Mit der Totalrevision des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIG; SR 420.1; in Kraft seit dem 1. Januar 2014) schuf der Bundesgesetzgeber die Grundlage dafür, dass der Bund die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks unterstützen kann. Im Juni 2012 setzte sich der Kanton Zürich zum Ziel, im Kanton einen Innovationspark zu realisieren und zog dabei das Flugplatzareal Dübendorf in Betracht. Dieses verfügt über eine Gesamtfläche von rund 230 ha und bildet die grösste strategische Landreserve im Eigentum des Bundes. Mit seinem Beschluss "Dübendorf: Innovationspark und ziviles Flugfeld mit Bundesbasis" vom 3. September 2014 entschied der Bundesrat, dem Kanton Zürich auf einer Teilfläche des bisherigen Militärflugplatzes Dübendorf künftig die Errichtung eines nationalen Innovationsparks zu ermöglichen und das übrige Areal als ziviles Flugfeld mit Bundesbasis zu nutzen. Dabei verfolgte er drei Ziele, nämlich die Interessen der Militäraviatik sowie der Zivildaviatik zu wahren und die Schaffung eines nationalen Innovationsparks am Standort Zürich zu fördern. Am 6. März 2015 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Ausgestaltung und Unterstützung des Schweizerischen Innovationsparks (BBl 2015 2943). Im September 2015 bewilligte die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss die Unterstützung des

schweizerischen Innovationsparks durch Abgabe von Grundstücken des Bundes an den jeweiligen Standortkanton zur Errichtung eines Standortes des Schweizerischen Innovationsparks, wobei diese Abgabe grundsätzlich im Baurecht und ohne Verzicht auf marktübliche Baurechtszinsen erfolgt und auch etappenweise umgesetzt werden kann (BBl 2015 7403).

A.b In der Folge genehmigte der Bundesrat am 31. August 2016 die Anpassung der Teile C und D des Sachplans Militär (SPM) zu den räumlichen Konzeptionen der Militärflugplätze und zu den Anlagen

BGE 148 II 139 S. 142

in Dübendorf sowie den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL). Darin ist unter anderem vorgesehen, dass die planerischen Rahmenbedingungen zum Innovationspark Zürich im Richtplan des Kantons Zürich festzulegen seien. Am 21. Dezember 2016 genehmigte der Bundesrat den öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Schweizerischen Bundesrat mit der Stiftung "Switzerland Innovation" über den Innovationspark (BBl 2017 3299).

A.c Am 29. Juni 2015 beschloss der Kantonsrat Zürich eine Teilrevision des kantonalen Richtplans und verankerte in dessen Karte und Text den Nationalen Innovationspark, Hubstandort Kanton Zürich. Dafür ist im Kopfbereich des Flughafenareals Dübendorf im Endausbau eine Fläche von rund 70 ha vorgesehen, davon in einer ersten Etappe bis 2030 ein Perimeter von maximal 37 ha. Die Realisierung des Innovationsparks soll auf einem kantonalen Gestaltungsplan beruhen. Dieser legt die zulässigen Bauten und Anlagen, deren Nutzung und die dem Standort für den Innovationspark angemessenen Nachhaltigkeitsstandards sowie die öffentlichen Räume fest. Er sichert die öffentliche Nutzung und naturnahe Gestaltung der freien Flächen und sorgt für die verkehrsmässige und sonstige Erschliessung. Zulässig sind Nutzungen, die unmittelbar dem Ziel dienen, Akteure aus Forschung und Entwicklung sowie der Produkt- und Dienstleistungserzeugung zu vernetzen und neues Wissen in Wertschöpfungsprozesse zu überführen. Dazu zählen grundsätzlich auch Nutzungen für Freizeit und Erholung sowie Wohnnutzungen, soweit diese für im Innovationspark tätige Akteure erforderlich sind (vgl. den Kantonalen Richtplan, Richtplantext Pt. 4.2.2 Nr. 49 sowie Pt. 6.2.2). Am 31. August 2016 genehmigte der Bundesrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans.

A.d Das Flugplatzareal Dübendorf liegt bisher 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. Die geplante erste Etappe des Innovationsparks konzentriert sich auf den nordwestlichen Bereich des Flugplatzgebiets unter Einschluss der bestehenden Randbebauung. Der entsprechende Perimeter liegt auf dem Gemeindegebiet der Stadt Dübendorf und der Gemeinde Wangen-Brüttisellen. Fruchtfolgeflächen werden davon nicht erfasst. Im September 2015 gründete der Kanton Zürich zusammen mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH) und der Zürcher Kantonalbank (ZKB) die Stiftung C. als Trägerschaft des

BGE 148 II 139 S. 143

Innovationsparks am Hubstandort Zürich. Diese vereinbarte am 8. Februar 2017 einen Anschlussvertrag mit der Stiftung "Switzerland Innovation". Am 10. Dezember 2018 schlossen die Schweizerische Eidgenossenschaft und der Kanton Zürich die erforderlichen Verträge zur Einräumung des Baurechts an den betroffenen

Grundstücken Dübendorf Kat.-Nr. 17535 und Wangen-Brüttisellen Kat.-Nr. 7228 für den Schweizerischen Innovationspark an den Kanton Zürich ab. In der Folge wurden verschiedene Gesellschaften zur Errichtung und zum Betrieb des Innovationsparks Zürich gegründet und die entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen unterzeichnet.

A.e Am 9. August 2017 erliess die Baudirektion des Kantons Zürich den kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich". Dagegen gelangte A. mit einer als "Stimmrechtsrekurs" betitelten Eingabe an den Bezirksrat Uster mit dem Antrag, die Verfügung der Baudirektion vom 9. August 2017 aufzuheben. Dieser überwies den Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Eine dagegen beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erhobene Beschwerde blieb erfolglos. Mit gemeinsamer Eingabe vom 16. September 2017 erhoben A. und B. überdies direkt Rekurs beim Baurekursgericht. Dieses führte am 7. März 2018 einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 24. Oktober 2018 vereinigte es die beiden Rekursverfahren, trat auf die Rekurse von A. mangels Beschwerdeberechtigung nicht ein und wies den Rekurs von B. ab.

B. Am 26. November 2018 erhoben A. und B. Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess die Beschwerde von A. im Kostenpunkt gut, wies sie jedoch im Übrigen ab, soweit es darauf eintrat. Gleichzeitig hiess es die Beschwerde von B. gut, soweit darauf einzutreten war, und hob den Entscheid des Baurekursgerichts sowie die Verfügung der Baudirektion vom 9. August 2017 über die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Innovationspark Zürich", Dübendorf und Wangen-Brüttisellen, auf. (...) Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, (...) ein kantonaler Gestaltungsplan falle gemäss dem anwendbaren Recht nur in Betracht für die Realisierung von relativ konkret definierten einzelnen, allenfalls auch mehreren zusammenhängenden Bauten und Anlagen. Der strittige Gestaltungsplan gehe im Detaillierungsgrad zwar über die Regelungsintensität der Rahmennutzungsplanung hinaus, lege aber nicht konkrete Einzelbauten oder -anlagen,

BGE 148 II 139 S. 144

sondern lediglich eine Bauzone fest, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Bauten bei möglichen verschiedenen Bauherrschaften genutzt werden soll. Im Ergebnis handle es sich daher nicht um eine projektbezogene, sondern um eine generelle Bauzone, für deren Festsetzung die Gemeinden und nicht der Kanton zuständig seien. Richt- und Gestaltungsplanung dürften der gesetzlichen Planungs- und Bauordnung nicht vorgehen. Schliesslich sei der strittige Gestaltungsplan auch deshalb unzulässig, weil er mit der kantonalen Landwirtschaftszone, in welcher der grösste Teil seines Perimeters liege, nicht vereinbar sei. Der Innovationspark könne aufgrund seiner Grösse und der damit verbundenen räumlichen Auswirkungen ausserhalb der Bauzone auch nicht mit einer Ausnahmegewilligung zugelassen werden.

C. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. Juli 2020 gingen beim Bundesgericht zwei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein.

C.a Mit Beschwerde vom 11. September 2020 beantragt der Kanton Zürich, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Festsetzungsverfügung der Baudirektion vom 9. August 2017 über den kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich" zu bestätigen; eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht ersucht der Kanton darum, die politischen Gemeinden Dübendorf und Wangen-Brüttisellen zum Verfahren beizuziehen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, (...) materiell-rechtlich handle es sich beim Flugplatzareal Dübendorf um ein bundesrechtlich normiertes militärrechtliches Spezialgebiet, das gemäss der Sachplanung des Bundes baulich genutzt werde. Die raumplanerischen Kompetenzen des Bundes gingen insofern abweichenden kantonalen Planungen vor. Der Bund habe seine raumplanerische Kompetenz teilweise, nämlich hinsichtlich des Innovationsparks, an den

Kanton Zürich delegiert. Davon habe der Kanton Gebrauch gemacht, womit der planungsrechtliche Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Standortgemeinden entfallen sei. Das Verwaltungsgericht lege das kantonale Recht willkürlich aus, wenn es das im Gesetz vorgesehene Instrument des kantonalen Gestaltungsplans für den Innovationspark Zürich nicht zulasse. Das Flughafenareal Dübendorf lasse sich im Übrigen nicht landwirtschaftlich nutzen, enthalte keine Fruchtfolgeflächen und solle auch künftig nicht entsprechend bewirtschaftet werden. Die bestehende Landwirtschaftszone widerspreche, sofern

BGE 148 II 139 S. 145

sie überhaupt als rechtmässig anerkannt würde, sowohl der bundesrechtlichen Sach- als auch der kantonalen Richtplanung. Schliesslich könnte der Kanton auch ausnahmsweise davon abweichen. A. und B. beantragen, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. diese eventuell abzuweisen; (...). Die Gemeinde Wangen-Brüttisellen schliesst auf Gutheissung der Beschwerde. Auch die Stadt Dübendorf unterstützt die Anträge des Kantons vollumfänglich. Das Verwaltungsgericht stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde. (...)

C.b Am 14. September 2020 erhoben in einer gemeinsamen Eingabe auch die Stiftung C., die D. AG sowie die E. AG Beschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. Juli 2020 aufzuheben und die Festsetzungsverfügung der Baudirektion vom 9. August 2017 zu bestätigen, eventuell die Streitsache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Die drei beschwerdeführenden juristischen Personen seien für die Realisierung des Innovationsparks Zürich zuständig bzw. daran beteiligt und hätten vertragliche Ansprüche auf Nutzung des fraglichen Flugplatzareals. Sie hätten keinen Anlass gehabt, sich am Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zu beteiligen, seien nunmehr jedoch durch dessen Urteil beschwert. (...) In materieller Hinsicht habe das Verwaltungsgericht (...) das einschlägige kantonale Recht willkürlich angewendet, die militärrechtliche Natur des Flugplatzareals Dübendorf unberücksichtigt gelassen und die raumplanungsrechtliche Unbeachtlichkeit der kantonalen Landwirtschaftszone verkannt. Der Kanton Zürich schliesst auf Gutheissung der Beschwerde. A. und B. beantragen, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. diese eventuell abzuweisen; (...). Die Stadt Dübendorf unterstützt die Anträge des Kantons vollumfänglich. Die Gemeinde Wangen-Brüttisellen reichte innert Frist keine Stellungnahme ein. Das Verwaltungsgericht stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. (...)

Das Bundesgericht heisst die Beschwerden gut, hebt das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. Juli 2020 auf und bestätigt die Festsetzungsverfügung der Baudirektion des Kantons

BGE 148 II 139 S. 146

Zürich vom 9. August 2017 zum kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich". (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

7.

7.1 In materiell-rechtlicher Hinsicht ist zunächst zu prüfen, ob sich der kantonale Gestaltungsplan direkt auf Bundesrecht stützen kann, das dem kantonalen Recht vorgeht, wie das teilweise von den Beschwerdeführern ausdrücklich oder zumindest sinngemäss geltend gemacht wird.

7.2 Nach Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) erarbeitet der Bund Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab (Abs. 1). Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt (Abs. 2). In gewissen Bereichen regelt die Sachgesetzgebung die Projektierung und Bewilligung von Anlagen des Bundes abschliessend und nimmt sie von der kantonalen und kommunalen Planungs- und Bewilligungspflicht aus. Das betrifft namentlich Bauten der Landesverteidigung (vgl. Art. 126 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung [Militärgesetz, MG; SR 510.10]) und die Flugplätze (vgl. Art. 37 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt [Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0]). Allerdings bestimmt Art. 37m Abs. 1 LFG, dass die Errichtung und Änderung von sog. Nebenanlagen, d.h. von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, dem kantonalen Recht unterstehen. In anderen Bereichen kommen dem Bund lediglich Teilkompetenzen zu, die er unter anderem über den Erlass von Sachplänen wahrnimmt, um damit die Raumnutzung zu steuern (vgl. JEANNERAT/BÜHLMANN, in: Praxis-kommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2019, N. 10 ff. zu Art. 13 RPG; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 3 f. zu Art. 13 RPG). Nach Art. 30a der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) gelten insbesondere für Bauten, die ganz oder überwiegend für die zivile Benützung eines Militärflugplatzes erstellt, geändert oder umgenutzt werden, die Bestimmungen über die

BGE 148 II 139 S. 147

zivilen Flugplätze, wobei die Plangenehmigung im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) erteilt wird. Für den Schweizerischen Innovationspark findet sich im Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz keine Bestimmung, welche die Projektierung und Bewilligung entsprechender Bauten und Anlagen von der kantonalen und kommunalen Planungs- und Bewilligungspflicht ausnimmt. Vorgesehen sind im Wesentlichen lediglich Unterstützungsmassnahmen durch den Bund (vgl. Art. 32 ff. FIFG).

7.3 Gemäss der Rechtsprechung ist aufgrund der Umstände des Einzelfalles zu bestimmen, ob ein Vorhaben überwiegend dem Betrieb einer der Bundeskompetenz unterliegenden Anlage dient und damit einzig in dessen raumplanerische Zuständigkeit fällt. Das trifft zu, wenn das Projekt baulich und funktionell, namentlich hinsichtlich Standort, Grösse und Zweck, einen unmittelbaren und engen Zusammenhang mit der jeweiligen Anlage aufweist (vgl. BGE 127 II 227 E. 4). Selbst wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, kann es sich bei Mischbauten als erforderlich oder sinnvoll erweisen, diese in die Bundesplanung aufzunehmen und mit der kantonalen bzw. kommunalen Planung zu koordinieren (vgl. JEANNERAT/BÜHLMANN, a.a.O., N. 48 f. zu Art. 13 RPG).

7.4 Beim Schweizerischen Innovationspark Zürich handelt es sich weder um eine militärische Baute noch um eine solche der Luftfahrt. Er soll jedoch auf dem Gelände des Militärflugplatzes Dübendorf zusammen mit dessen teilweiser Umnutzung für die Zivilluftfahrt realisiert werden. Für die militärische und luftfahrttechnische Nutzung des Geländes besteht eine ausschliessliche Planungskompetenz des Bundes. Die erste Etappe des Innovationsparks betrifft einen Perimeterbereich, in dem bereits heute verschiedene, vorwiegend militärische, Bauten stehen. Das vermittelt dem Innovationspark jedoch weder einen vorrangig militärischen noch überwie-

gend zivilaviatischen Charakter. Vielmehr bleibt es davon losgelöst bei einem Forschungs- und Innovationszentrum, das im Wesentlichen aufgrund der geeigneten Ortsverhältnisse auf den Militärflugplatz Dübendorf zu liegen kommen soll, dessen bisherige Nutzung nicht mehr gleichermassen gefragt ist und geändert werden soll. Damit ist nicht davon auszugehen, dass die raumplanerische Zuständigkeit des Innovationsparks Zürich allein dem Bund zusteht und er diese nach eigenem Gutdünken dem Kanton Zürich übertragen kann.

BGE 148 II 139 S. 148

7.5 Indessen ist nicht zu übersehen, dass das Projekt des Innovationsparks Zürich von der Grösse und Bedeutung her komplexe planerische Anforderungen stellt. Im Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz wird dem Schweizerischen Innovationspark ein übergeordnetes nationales Interesse eingeräumt (vgl. Art. 32 Abs. 1 lit. a FIFG). Der Bund hat überdies sowohl den Sachplan Militär (SPM) zu den räumlichen Konzeptionen der Militärflugplätze und zu den Anlagen in Dübendorf als auch den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) für die Realisierung des Gesamtprojekts angepasst. Er hat darin ausdrücklich vorgesehen, dass die planerischen Rahmenbedingungen zum Innovationspark Zürich im Richtplan des Kantons Zürich festzulegen sind, und damit die kantonale Planung massgeblich vorgespurt. Insgesamt belegt dies ein erhebliches, ausserordentliches Bundesinteresse an der Planung und Realisierung des Innovationsparks Zürich. Auch wenn die Planungskompetenz des Bundes nicht integral der entsprechenden kantonalen Zuständigkeit vorgeht, ist bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen kantonalen Bestimmungen darauf zu achten, dass solche bedeutenden Bundesinteressen angemessen berücksichtigt werden.

8.

8.1 Die Beschwerdeführer rügen, das Verwaltungsgericht habe § 84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) willkürlich ausgelegt und angewendet. Darin finden sich Ausführungen zu den kantonalen öffentlichen Gestaltungsplänen. Namentlich setzt gemäss dem ersten Satz der Bestimmung die zuständige Direktion Gestaltungspläne für Bauten und Anlagen fest. Im angefochtenen Urteil wird dazu im Wesentlichen ausgeführt, im Unterschied zu den kommunalen Gestaltungsplänen sei der zulässige Inhalt von kantonalen Gestaltungsplänen einschränkend zu definieren. § 84 Abs. 2 PBG sei so auszulegen, dass als Gegenstand von überkommunalen Gestaltungsplänen nur Einzelvorhaben, also relativ konkrete einzelne, allenfalls auch mehrere zusammenhängende, aber bereits detailliert definierte Bauten und Anlagen, infrage kommen. Nach § 36 und 39 PBG sei der Kanton Zürich hauptsächlich für die Festsetzung von Landwirtschafts- und Freihaltezonen zuständig. Es stehe ihm nicht zu, mit Gestaltungsplänen grössere Flächen als Bauzonen für relativ unbestimmte künftige Bauprojekte noch unbestimmter Bauherrschaften festzusetzen, wie dies bei allgemeinen (nicht projektbezogenen) Nutzungsplänen gemäss § 47 PBG zutrefte. Dafür seien nach § 2

BGE 148 II 139 S. 149

lit. c in Verbindung mit § 45 PBG einzig die Gemeinden zuständig. Das Verwaltungsgericht stützt seine Auslegung von § 84 Abs. 2 PBG im Wesentlichen auf dessen Wortlaut und Entstehungsgeschichte sowie auf die bisherige Praxis. Im Unterschied zu Abs. 1 der Bestimmung, worin die kommunalen Gestaltungspläne geregelt seien, beschränke der Abs. 2 die kantonalen Gestaltungspläne auf "Bauten und Anlagen". Bei der Gesetzgebung sei dabei von "Bauten", "Objekten" oder "Werken" die Rede gewesen. In der bisherigen Praxis sei es denn auch immer um konkrete Bauten und Anlagen gegangen. Das angefochtene Urteil nennt eine Reihe entsprechender

Beispiele.

8.2 Nach § 83 PBG werden mit Gestaltungsplänen 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 (Abs. 1). Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (Abs. 2). Gemäss der gesetzlichen Regelung sind die Grundeigentümer im Perimeter an die Festlegungen eines Gestaltungsplans gebunden. Gestaltungspläne sind Sondernutzungspläne und zählen begrifflich zu den Nutzungsplänen gemäss Art. 14 RPG (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 59 ff. zu Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung). Sie dienen den gleichen Zielen und sollen die optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglichen. Zu diesem Zweck sehen die Gestaltungspläne für das jeweils erfasste Gebiet eine Spezialbauordnung vor. Bei der Festsetzung eines Gestaltungsplans besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum (BGE 135 II 209 E. 5.2). Auch wenn im vorliegenden Fall die einzelnen Bauten noch nicht im Detail umschrieben und deren Bauherrschaften bestimmt sind, handelt es sich doch um ein in sich geschlossenes Gesamtprojekt und nicht um die Schaffung einer Sondernutzungszone, die verschiedenen voneinander konzeptionell unabhängigen Bauten und Anlagen offensteht. Es ist daher von einem sog. projektbezogenen Gestaltungsplan auszugehen, mit dem der Innovationspark Zürich als planungspflichtiges Einzelvorhaben im öffentlichen Interesse realisiert werden soll (vgl. dazu AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., N. 64 ff. zu Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung; MICHAEL PLETSCHER, Der Gestaltungsplan i.e.S., 2021, S. 35 ff. Rz. 56 ff.).

BGE 148 II 139 S. 150

8.3 Wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid und die Beschwerdeführer in ihren Rechtsschriften nachzeichnen, beruht die Regelung des kantonalen Gestaltungsplans auf der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach 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, verlangt wurde (vgl. BGE 116 Ib 50 "Deponie Chrüzlen"). Mit BGE 116 Ib 50 führte das Bundesgericht das Koordinationsgebot im Bereich der Raumplanung und Umweltschutzgesetzgebung ein. Dieses bezweckt im Wesentlichen die prozessuale und materielle Harmonisierung der verschiedenen Verfahren im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben (vgl. auch den inzwischen ergangenen entsprechenden Art. 25a RPG). Ein kantonaler Gestaltungsplan kann dazu dienen, diese erforderliche Koordination zu gewährleisten, und ist dazu unter Umständen sogar unerlässlich, wenn die nötige Harmonisierung ansonsten kaum möglich oder erheblich erschwert erscheint. Der Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans kann sich insofern sinnvoll erweisen für die Umsetzung überkommunaler Projekte, um die Abstimmung und Abwicklung des Vorhabens sicherzustellen und Beeinträchtigungen durch widersprechende kommunale Planungen zu verhindern (vgl. JEANNERAT/MOOR, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 32 zu Art. 14 RPG). Aufgrund dieser Rechtsprechung erliess der zürcherische Gesetzgeber in § 44a PBG eine Sonderbestimmung für die Materialgewinnung und -ablagerung. Überdies passte er die §§ 84 und 89 PBG an und trug dabei mit der entsprechenden Regelung des kantonalen Gestaltungsplans der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung. Dabei mag es zutreffen, dass in der Regel konkrete Bauvorhaben den Inhalt solcher Pläne bilden. Das vom Verwaltungsgericht genannte Beispiel der Hochbauvorhaben im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum belegt jedoch auch, dass ebenfalls grossflächige, von verschiedenen Trägern verfolgte komplexe Projekte davon erfasst sein können.

8.4 Der in § 84 Abs. 2 PBG enthaltene Begriff der "Bauten und Anlagen" findet sich bereits in Art. 22 RPG. Die Praxis verfolgt dabei eine weite Auslegung dieses bundesrechtlichen Begriffspaars (vgl. ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2020, N. 32 ff. zu Art. 22 RPG). Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass

das kantonale Recht dieselben Begriffe anders verwendet als das Bundesrecht. Bei der Umsetzung der gemeinsam von Bund und Kantonen zu erfüllenden Aufgabe der Raumplanung erscheint eine weitgehende Harmonisierung der Rechtsbegriffe aber sinnvoll. Die Auslegung von § 84 Abs. 2 PBG kann überdies nicht losgelöst von der Grundbestimmung von § 83 PBG erfolgen. Darin wird der Inhalt der Gestaltungspläne in allgemeiner Weise sowohl für solche der Gemeinden als auch des Kantons definiert. Eine Beschränkung auf konkrete Bauten und Anlagen ist nicht vorgesehen. Wenn der Wortlaut von § 84 Abs. 2 PBG diese Begriffe aufnimmt, heisst das daher nicht zwingend, dass damit eine einschränkende Auslegung verbunden ist. Vielmehr ist der entsprechende Satz als Ganzes zu lesen, wonach es um Bauten und Anlagen geht, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Die kantonalen Gestaltungspläne auf konkrete Bauten und Anlagen zu beschränken, nimmt solchen Plänen eine wesentliche Gestaltungsfunktion und führt letztlich zum Wegfall des Gestaltungsspielraums, der sie grundsätzlich kennzeichnet, wie bereits aus ihrer Bezeichnung hervorgeht. Dem Kanton muss es vielmehr offenstehen, im Rahmen seiner Koordinationsaufgabe situationsadäquat eine Sondernutzungsplanung vorzusehen, die ein komplexes Projekt nicht schon fast wie eine Bewilligung, sondern noch mit einem gewissen Abstraktionsgrad regelt und dadurch eine optimale Nutzung des erfassten Gebiets nach den sich nachfolgend im Detail zu bestimmenden oder sich ergebenden Bedürfnissen ermöglicht. § 84 Abs. 2 PBG so auszulegen, dass die Anwendung eines kantonalen Gestaltungsplans nur bei ausreichend detaillierten Bauvorhaben zulässig ist, kann sich daher angesichts des Umstands, dass eine solche Auslegung vom Gesetzeswortlaut und der Systematik her nicht zwingend erscheint, als nicht situationsadäquat und damit als unsachlich bzw. willkürlich erweisen. Dies gilt vor allem dann, wenn andernfalls die vom Bundesrecht vorgeschriebene Harmonisierung der verschiedenen Verfahren ohne kantonalen Gestaltungsplan zumindest erheblich erschwert würde.

8.5 Für den vorliegend zu beurteilenden Fall bedeutet dies, dass bei der Anwendung von § 84 Abs. 2 PBG die Ausgangslage mitzubersichtigen ist. Mit dem Innovationspark Zürich soll ein Projekt im überwiegenden nationalen Interesse auf einem dem Bund gehörenden Perimeter, der im Gebiet von zwei Gemeinden liegt, realisiert werden. Das Vorhaben bildet eine räumliche und

funktionale Einheit. Die erforderliche Koordination der insbesondere bau- und umweltschutzrechtlichen Anforderungen in zwei kommunalen Sondernutzungsregelungen wäre höchst komplex und nur schwierig umzusetzen. Beide betroffenen Gemeinden berufen sich denn auch nicht auf ihre Autonomie, sondern unterstützen im Gegenteil die vom Kanton gewählte Vorgehensweise mit einem kantonalen Gestaltungsplan. Ein solcher ist überdies für den Innovationspark Zürich in der Richtplanung des Kantons vorgesehen und entspricht der Komplexität des Projekts. Die vom Bundesrecht vorgeschriebene Harmonisierung der verschiedenen Verfahren erscheint ohne kantonalen Gestaltungsplan erheblich erschwert. Angesichts der konkreten Verhältnisse erweist sich der angefochtene Entscheid daher als nicht der Situation angepasst und damit als unsachlich bzw. willkürlich.

9.

9.1 Zu prüfen bleibt abschliessend, wieweit es erforderlich ist, dass der kantonale Gestaltungsplan mit der bestehenden Raumordnung vereinbar ist. Die fraglichen Grundstücke liegen zurzeit wie der ganze bestehende Militärflugplatz Dübendorf in der Landwirtschaftszone. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts und des Beschwerdegegners 2 wird diese Grundordnung durch den strittigen Gestaltungsplan gänzlich missachtet, weshalb dieser auch deswegen rechtswidrig sei.

9.2 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt für ein Grundstück, dessen militärische Nutzung aufgegeben wird, grundsätzlich die allgemeine raumplanungsrechtliche Grundordnung. Befindet es sich im Nichtbaugebiet, braucht es für die Umnutzung einer Baute oder Anlage grundsätzlich eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C\_336/2015 vom 19. Januar 2016). Für Bauten oder Anlagen, die wie hier einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, sind Ausnahmegewilligungen allerdings weitgehend ausgeschlossen; hingegen fallen dafür Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne in Betracht (vgl. THIERRY TANQUEREL, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 59 zu Art. 21 RPG). Zwar setzt die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein bestimmtes Projekt in der Regel voraus, dass die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der raumplanungsrechtlichen Nutzungsplanung entspricht. Davon kann aber abgewichen werden, wenn sie auf einer sachlich vertretbaren

#### BGE 148 II 139 S. 153

Interessenabwägung beruht. Diesfalls sind selbst im Landwirtschaftsgebiet Sondernutzungszone nicht ausgeschlossen. Dabei sind freilich hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es ist den für Fruchtfolgeflächen geltenden Anforderungen Rechnung zu tragen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C\_13/2012 / 1C\_25/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.1 und 3.2). Auch der Richtplan des Kantons Zürich sieht im Übrigen für öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen ausdrücklich die Möglichkeit von Ausnahmen im Landwirtschaftsgebiet vor. Die genaue Tragweite von solchen im Richtplan als "Durchstossung" bezeichneten Abweichungen ist allerdings unter den Verfahrensbeteiligten umstritten.

9.3 Nach Art. 16 RPG dienen Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sie sollen diesen Funktionen entsprechend von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Der hier massgebliche Planperimeter ist bereits heute weitgehend überbaut. Die in Art. 16 RPG genannten Zwecke des Landwirtschaftslands können daher von vornherein nicht erfüllt werden. Ob dies für den vom Gestaltungsplan nicht erfassten grösseren Bereich des bisherigen Militärflugplatzes, der weiterhin weitgehend aviatisch genutzt wird, anders zu beurteilen wäre, kann hier dahingestellt bleiben. Fruchtfolgeflächen sind im gesamten Flugplatzgelände nicht vorhanden. Angesichts dieser Sachlage ist die Einstufung des vom strittigen Gestaltungsplan erfassten Perimeters als Landwirtschaftsland fragwürdig und sollte überdacht werden. Die Frage, wieweit sich der Innovationspark auch im Siedlungsgebiet, wie er im Richtplan ausgeschieden ist, realisieren liesse, tritt bei dieser Ausgangslage in den Hintergrund. Im Übrigen handelt es sich beim für die erste Etappe des Innovationsparks vorgesehenen Bereich mit 37 ha um ein grosses Entwicklungsgebiet. Insgesamt bildet dieses jedoch ein Teilgebiet der Gesamtfläche des Flugplatzes Dübendorf von rund 230 ha, der weiterhin wie bisher aviatisch genutzt wird. Ins Gewicht fällt sodann, dass die Errichtung des Innovationsparks Zürich im gesetzlich anerkannten übergeordneten nationalen Interesse liegt (vgl. Art. 32 Abs. 1 lit. a FIFG), wodurch seine gesamtschweizerische Bedeutung unterstrichen wird. Schliesslich ist der Innovationspark Zürich im

kantonalen Richtplan vorgesehen, worin ausdrücklich festgehalten ist, dass seine Realisierung durch einen kantonalen Gestaltungsplan erfolgen soll. Diese Grundlage befindet sich auf zumindest gleicher Stufe wie die im kantonalen Richtplan allgemein vorgesehene Grundordnung und vermag diese entsprechend zu ergänzen. Damit kommt es nicht darauf an, ob die Ausnahmeregelung des Richtplans für eine "Durchstossung" des Landwirtschaftsgebiets anwendbar ist oder nicht, wobei immerhin festgehalten werden kann, dass selbst der Richtplan in diesem Sinne Abweichungen nicht absolut ausschliesst. Unter diesen Umständen ergibt eine Abwägung der einschlägigen Interessen, dass es zulässig ist, die Zuordnung des fraglichen Gebiets zur Landwirtschaftszone durch den kantonalen Gestaltungsplan zu übersteuern.

9.4 Die bisherige Zuordnung des Gestaltungsplangebiets zur Landwirtschaftszone hindert demnach dessen Neuregelung im kantonalen Gestaltungsplan nicht.