Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 101/2007

Urteil vom 26. Februar 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
1. Stadt Dietikon, handelnd durch den Stadtrat, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon,
2. Stadt Schlieren, handelnd durch den Stadtrat, Freiestrasse 6, 8952 Schlieren,
3. Gemeinde Bergdietikon, handelnd durch den Gemeinderat, Schulstrasse 6, 8962 Bergdietikon,
4. Gemeinde Geroldswil, handelnd durch den Gemeinderat, Huebwiesenstrasse 34, 8954 Geroldswil,
5. Gemeinde Oberenstringen, handelnd durch den Gemeinderat, Zürcherstrasse 125,
8102 Oberengstringen,
6. Gemeinde Oetwil an der Limmat, handelnd durch den Gemeinderat, Alte Landstrasse 7,
8955 Oetwil an der Limmat,
7. Gemeinde Urdorf, handelnd durch den Gemeinderat, Bahnhofstrasse 46, 8902 Urdorf,
8. Gemeinde Weiningen, handelnd durch den Gemeinderat, Badenerstrasse 15, 8104 Weiningen,
Beschwerdeführerinnen, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich, vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich.

Gegenstand
Kantonaler Richtplan,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 26. März 2007 des Kantonsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.
Mit Antrag vom 17. November 2004, publiziert im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2004, unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Kantonsrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Teil Verkehr. Inhalt war u.a. der Standort eines Umschlagterminals ("Gateway") für den kombinierten Güterverkehr im Niderfeld in Dietikon. Nach einer ersten Phase der Beratungen in den Kantonsratskommissionen für Planung und Bau (KPB) und für Verkehr, Energie und Umwelt (KEVU) wurde die regierungsrätliche Vorlage unverändert für die öffentliche Auflage vom 2. Mai 2005 bis 30. Juni 2005 verabschiedet.

B.
Im Rahmen der nachfolgenden Detail-Beratungen in den genannten Kommissionen des Kantonsrates fand u.a. am 22. September 2005 ein ganztägiger Augenschein im Raum Glattal/Limmattal statt. In Berücksichtigung der Einwendungen und Anträge aus dem Mitwirkungsverfahren verschärften die Kommissionen KPB und KEVU die Auflagen gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage: So wurde festgelegt, dass eine allfällige Flächenbe-

anspruchung ausserhalb der bestehenden Güterverkehrsareale flächengleich zugunsten regionaler Bedürfnisse zu kompensieren sei. Die Bedienung im Fernverkehr hat auf der Schiene zu erfolgen, und im Sammel- und Verteilverkehr sind mindestens 80% der Container mit der Bahn zu transportieren. Weiter wurde verlangt, dass die Emissionen im Limmattal im Zusammenhang mit den Güterverkehrsanlagen (Lärm, Luft u.a.) im Rahmen der nachgelagerten Verfahren durch Sanierung bestehender Anlagen gesamthaft zu reduzieren und dem Gesamtverkehrs-Controlling des Kantons Zürich zu unterstellen seien. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag mit Beschluss vom 26. März 2007.

C.
Gegen den Kantonsratsbeschluss erheben die Städte Dietikon und Schlieren, die Gemeinden Bergdietikon, Geroldswil, Oberengstringen, Oetwil an der Limmat, Urdorf und Weiningen mit Eingabe vom 11. Mai 2007 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragen, die vom Zürcher Kantonsrat verabschiedete Teilrevision des kantonalen Richtplans sei insoweit aufzuheben, als im Verkehrsplan ein Umschlagterminal für den kombinierten Güterverkehr in Dietikon festgesetzt worden sei. Gleichzeitig ersuchen sie um Gewährung der aufschiebenden Wirkung.
Der Kantonsrat stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Baudirektion des Kantons Zürich schliesst sich der kantonsrätlichen Stellungnahme im Namen des Regierungsrates vollumfänglich an.

Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels halten sämtliche Beteiligten sinngemäss an ihren Anträgen fest.

Das Bundesamt für Raumentwicklung hat sich in Zusammenarbeit mit den Bundesämtern für Strassen (ASTRA) und für Verkehr (BAV) ebenfalls zur Angelegenheit vernehmen lassen. Die Beteiligten hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

D.
Mit Verfügung vom 12. Juni 2007 erkannte der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu.

Erwägungen:

1.
1.1 Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG).

1.2 Die beschwerdeführenden Politischen Gemeinden sind durch die Richtplanfestlegung als Planungsträgerinnen, mithin als Trägerinnen hoheitlicher Gewalt betroffen und machen eine Verletzung ihrer Autonomie geltend (vgl. BGE 119 Ia 285 E. 3b S. 290). Sie sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG in Verbindung mit Art. 50 BV zur Beschwerde legitimiert (vgl. Bernhard Waldmann, in Basler Kommentar zum BGG, Basel 2008, Art. 89 N. 39). Ob die Gemeinden im betreffenden Bereich tatsächlich über Autonomie verfügen, ist keine Frage des Eintretens, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7 mit Hinweisen).

1.3 Zudem können sich die Beschwerdeführerinnen auf die allgemeinen Legitimationsbestimmungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG berufen. In Anwendung von Art. 103 lit. a OG war zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt war und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hatte. Dieses Interesse könnte rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein; verlangt wurde nach ständiger Praxis, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehe (BGE 121 II 171 E. 2b S. 174; 120 Ib 379 E. 4b S. 386 f., je mit Hinweisen). Dieses allgemeine Beschwerderecht, das heute wie erwähnt in Art. 89 Abs. 1 BGG geregelt ist, ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinwesen können es für sich in Anspruch nehmen, wenn sie durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (Urteil 1C 14/2007 vom 9. Oktober 2007 E. 2.2; vgl. BGE 123 II 425 E. 3 S. 427 ff.; 122 II 33 E. 1b S. 36; 118 Ib 614 E. 1b S. 616; 112 Ib 128 E. 2 S. 130, 112 Ia 59 E. 1b S. 62, je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung kann jedoch ein

Gemeinwesen auch zur Beschwerde legitimiert sein, wenn es durch die fragliche Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt wird. Die Gemeinden sind mithin zur Anfechtung der Bewilligung für ein mit Immissionen verbundenes Werk befugt, wenn sie als Grundeigentümerinnen gleich wie Private immissionsbelastet sind oder wenn sie als Gebietskorporationen öffentliche Anliegen wie den Schutz der Einwohner zu vertreten haben und insofern durch Einwirkungen, welche von Bauten und Anlagen ausgehen, in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden (vgl. BGE 131 II 753 E. 4.3.3 S. 759 f.; 124 II 293 E. 3b S. 304; 123 II 371 E. 2c S. 374 f., mit zahlreichen Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall in Bezug auf die beschwerdeführenden Städte und Gemeinden erfüllt. Sie wehren sich mit ihrer Beschwerde als Trägerinnen der nachgeordneten Planungshoheit gegen die Schadstoff- und Lärmimmissionen, welche ihrer Meinung nach aus der angefochtenen Richtplanrevision resultieren. Sie sind direkt durch den angefochtenen Beschluss berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (siehe auch BGE 133 I 120, nicht publ. E. 1.2 in Sachen Kt. Thurgau gegen BAZL).

1.4 Da dem Richtplan vorwiegend politischer Charakter zukommt (Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4327) und der Kanton Zürich innerkantonal gegen eine vom Kantonsrat verabschiedete Richtplanfestsetzung kein Rechtsmittel vorsieht, ist das Bundesgericht zur Behandlung der Beschwerde zuständig (siehe Art. 86 Abs. 3 BGG). Auf die Eingabe ist darum grundsätzlich einzutreten.

2.
2.1 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, der angefochtene Kantonsratsbeschluss verletze Art. 8 Abs. 1, Art. 9, Art. 29 Abs. 2 Art. 49 Abs. 1 Art. 73, Art. 75 und Art. 87 BV. Zudem verstosse er auf Bundesebene gegen das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) und insbesondere gegen die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Im Weiteren seien sie durch die streitbetroffene Richtplanfestsetzung in ihrer Gemeindeautonomie verletzt worden, indem der Regierungs- und der Kantonsrat sie in Missachtung der relevanten bundesrechtlichen Vorgaben in ihren hoheitlichen Befugnissen in unzulässiger bzw. willkürlicher Weise eingeschränkt hätten (Art. 85 und 101 f. der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV/ZH; LS 101], § 9 Abs. 1, § 16 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG/ZH; LS 700.1]in Verbindung mit Art. 9 BV). Überdies rügen sie eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung.

2.2 Die Beschwerde kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 und Art. 96 BGG erhoben werden. Bezüglich der Überprüfung und Anwendung von kantonalem Recht sind in Art. 95 BGG gewisse Teilbereiche aufgeführt, so kantonale verfassungsmässige Rechte (lit. c), kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung sowie über Volkswahlen und -abstimmungen (lit. d) und interkantonales Recht (lit. e). Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 95 lit. c-e BGG bleibt die Kognition des Bundesgerichts bezüglich des kantonalen und kommunalen Rechts unter dem Bundesgerichtsgesetz im Vergleich zum früheren Recht unverändert. Diesbezüglich bildet die Verletzung kantonaler bzw. kommunaler Bestimmungen nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn eine derartige Rechtsverletzung einen Verstoss gegen Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG - so das Raumplanungs-, Gewässerschutz- und Umweltschutzrecht des Bundes usw., ferner auf Verfassungsstufe beispielsweise gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) - oder gegen Völkerrecht im Sinne von Art. 95 lit. b BGG zur Folge hat (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4335). In Ergänzung zu den Rügen, die sich auf Art. 95 f. BGG stützen, sind unter den engen Voraussetzungen von Art. 97 Abs. 1 BGG auch Vorbringen gegen die Sachverhaltsfeststellung zulässig. Ein solcher Einwand kann nach der letztgenannten Bestimmung jedoch nur erhoben werden, wenn die Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Die Rüge, im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung sei der grundrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden, kann jedoch uneingeschränkt erhoben werden (Urteil 1C 14/2007 vom 9. Oktober 2007, E. 3, mit Hinweis auf Regina Kiener, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis, BTJP 2006, Bern 2007, S. 277).

3.
Zunächst bemängeln die Beschwerdeführerinnen in formeller Hinsicht, dass kein genügendes Mitwirkungsverfahren stattgefunden habe. Sie machen geltend, bisher hätten weder sie noch die betroffene Limmattaler Bevölkerung Gelegenheit gehabt, ihre bundesrechtlich vorgesehenen Mitwirkungsrechte wahrzunehmen.

3.1 Art. 4 Abs. 1 RPG sieht vor, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem RPG unterrichten. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2). Wie das Bundesgericht in BGE 133 II 120 E. 3.2 S. 124 festgestellt hat, steht den zuständigen Behörden bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 RPG ein weiter Handlungsspielraum zu. Das gilt insbesondere auch für die Bestimmung des Kreises, welcher in ein Mitwirkungsverfahren einzubeziehen ist. Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten (BGE 111 Ia 164 E. 2d S. 168). Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden materiell mit den Vorschlägen und Einwänden befassen, eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Kommentar RPG, Bern 2006, Art. 4 N. 13).

3.2 Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legt in ihrer Vernehmlassung ans Bundesgericht detailliert dar, wie das Richtplanverfahren verlaufen ist.
3.2.1 Bereits in den Verkehrsrichtplan aus dem Jahr 1995 wurden Standorte für Anlagen des Güterumschlags aufgenommen. Bei diversen Standorten - u.a. bei Dietikon - wurde vermerkt, dass eine Eignung als Terminal für den kombinierten Verkehr zu prüfen sei. Demnach stand schon aufgrund des Richtplans von 1995 fest, dass keinerlei planerische Festlegungen getroffen werden konnten, welche eine Anlage an diesem Standort verunmöglicht hätten.
3.2.2 Sodann beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich ein Büro mit der Abklärung, welche der vorgemerkten Standorte für den Umschlag des kombinierten Verkehrs geeignet seien. Im Sommer 1997 lag der Schlussbericht vor. Im Ergebnis empfahlen die Autoren, für einen Gateway nur jene Standorte weiter zu verfolgen, welche am zentralen Güterbahnring Limmattal-Furttal liegen.

Die Studie wurde im Rahmen der Plattform Aargau-Zürich (eine Behördenkonferenz mit Vertretern aller Ebenen aus den Kantonen Aargau und Zürich) vorgestellt. Am 26. März 1998 wurde eine kantonsübergreifende Arbeitsgruppe gebildet mit dem Auftrag, Standorte im Raum Dietikon/Spreitenbach und Regensdorf/Buchs in einem Vergleich einander gegenüber zu stellen. Die Arbeiten wurden von den Kantonen Aargau und Zürich gemeinsam an die Rapp Ingenieure + Planer AG vergeben.

Am 30. September 1998 lag der Schlussbericht vor. Der Standort Dietikon/Spreitenbach wurde insgesamt in ökologischer und ökonomischer Hinsicht als deutlich günstiger eingestuft. Seine Hauptvorteile liegen gemäss dem Bericht in der deutlich besseren Erreichbarkeit, den geringeren Umweltauswirkungen und den geringeren Anlage- und Betriebskosten. Grossräumig wurden die grösseren Entlastungseffekte von der Strasse auf die Schiene erwartet.

Ende 1998 reichte der Kanton Zürich den Evaluationsbericht bei den SBB ein mit dem Wunsch, sich dazu zu äussern. Zwei Jahre später traf von Seiten der SBB ein klare Bekenntnis zum Gateway Zürich ein.

Da aus beiden Kantonen noch offene Fragen zum Standort Limmattal bestanden, wurden erneut zwei Studien in Auftrag gegeben mit dem Ziel, die Standortevaluation aus dem Jahre 1998 zu vertiefen und zu aktualisieren. Die beiden Studien gelangen in ihren Berichten vom 28. März 2002 (Schlussbericht "Vertiefung und Aktualisierung der Standortevaluation Gatewayterminal Zürich") bzw. 2. April 2002 (Bericht "Standortevaluation Gatewayterminal Zürich - volkswirtschaftliche und raumrelevante Effekte") zum Schluss, ein Gateway sei sowohl im Limmattal als auch im Furttal realisierbar. Ein Umschlagterminal am Standort Dietikon/Spreitenbach sei jedoch zweckmässiger.

Am 30. August 2002 wurden die betroffenen Gemeinden Dietikon und Spreitenbach, Nachbargemeinden und die betroffenen regionalen Planungsgruppen durch einen Regierungsvertreter beider Kantone, Mitglieder der

kantonalen Verwaltungen und die SBB über die Ergebnisse der Abklärungen an einer Veranstaltung in Dietikon informiert. Dabei wurde festgehalten, dass sich die zuständigen Direktionen für einen Standort beim Rangierbahnhof Dietikon ausgesprochen hätten. Ebenfalls wurde darauf hingewiesen, dass verschiedene flankierende Massnahmen zum Schutz der Umgebung, zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Strassensystems sowie des Regionalzugsverkehrs im Limmattal verlangt würden und dass der Kanton Zürich ein Richtplanverfahren durchführen werde.
3.2.3 Die gesamte Vorlage für die Richtplanrevision wurde in einer breit abgestützten Arbeitsgruppe gemeinsam entwickelt. Verschiedene kantonale Ämter waren involviert. Vom 22. April bis zum 31. Mai 2003 fand die offizielle verwaltungsinterne Ämterkonsultation statt. Mit Schreiben der Baudirektion vom 9. Juli 2003 wurde sodann die Anhörung gemäss Art. 4 RPG und § 7 PBG/ZH eröffnet. Die Vorlage wurde öffentlich aufgelegt, und vom 11. Juli bis 20. Oktober 2003 hatten Gemeinden, Regionen, Nachbarkantone und der Bund Gelegenheit, ihre Anliegen einzubringen. Die Ergebnisse dieses Mitwirkungsverfahrens flossen in eine weitere Überarbeitungsphase ein. Vorab beim Gatewayterminal wurden verschiedene Auflagen im Interesse der betroffenen Gemeinden und deren Bevölkerung aufgenommen und mit dem Beschluss des Regierungsrates vom 17. November 2004 an den Kantonsrat überwiesen.
3.2.4 Wie unter lit. A und B hiervor gesehen, fand im Anschluss daran die Detailberatung in den kantonsrätlichen Kommissionen KPB und KEVU statt. In einer ersten Runde wurde die regierungsrätliche Vorlage unverändert verabschiedet. Danach hatte jedermann, mithin Gemeinden, Regionen, die Bevölkerung sowie Verbände, während der öffentlichen Auflage vom 2. Mai bis 30. Juni 2005 wiederum die Möglichkeit, Bedenken und Anliegen vorzubringen. Zudem konnte der Richtplantext mit zugehöriger Karte im Internet eingesehen werden. In den zahlreichen nachfolgenden Sitzungen der beiden Kantonsratskommissionen wurden die Vorbringen aus der öffentlichen Auflage beraten. Im Rahmen dieser Meinungsbildung fand am 22. September 2005 ein Augenschein im Raum Glattal/Limmattal statt, in dessen Verlauf insbesondere die Standortgemeinde nochmals Gelegenheit erhielt, ihre Sichtweise darzulegen.
3.2.5 Aufgrund dieses umfassenden Planungsprozesses und in Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen verabschiedete der Kantonsrat am 26. März 2007 den revidierten Verkehrsrichtplan; letzterer erfuhr im Vergleich zur regierungsrätlichen Vorlage gewisse Verschärfungen (siehe lit. B hiervor). Über die Ergebnisse des Verfahrens gibt zudem ein "Erläuterungsbericht zu den Einwendungen" Auskunft.

3.3 Daraus ergibt sich, dass den Anforderungen von Art. 4 RPG Genüge getan wurde. Die Beschwerdeführerinnen vermögen nicht rechtsgenüglich darzulegen, inwiefern ihre Mitwirkungsrechte beschnitten worden sein sollen, zumal § 7 PBG/ZH keinen weitergehenden Einbezug der Gemeinden vorsieht. In ihrer Replik zur Vernehmlassung des Kantonsrates machen sie präzisierend geltend, ihre Mitwirkungsrechte bei der anstehenden Erstellung des Sachplanes seien unterlaufen worden, indem der Kanton in einem Bereich planungsrechtlich vollendete Tatsachen zu schaffen gesucht habe, in welchem er nicht zuständig sei. Inwiefern die Richtplanung materiell vor Bundesrecht standhält, ist nachfolgend zu prüfen. Der Sachplan des Bundes ist vorliegend nicht angefochten, weshalb die damit zusammenhängende Mitwirkung nicht Gegenstand des Verfahrens sein kann.

4.
Die Beschwerdeführerinnen bringen sodann in materieller Hinsicht vor, das projektierte Umschlagterminal für den kombinierten Güterverkehr in Dietikon sei zwar im Sachplan Verkehr, "Teil Programm" des Bundes aufgeführt, doch handle es sich hierbei lediglich um eine informative Aussage, welcher keinerlei Behördenverbindlichkeit im Sinne einer Festlegung gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG und Art. 23 Abs. 1 RPV zukomme. Entgegen den wiederholten Ausführungen des Regierungs- und des Kantonsrates habe weder eine rechtliche Verpflichtung noch eine raumplanerisch rechtsgenügend motivierte Veranlassung bestanden, den im Dietikoner Niderfeld projektierten Gateway im kantonalen Verkehrsrichtplan festzusetzen. Vielmehr gelte es, die nach wie vor ausstehende bundesrechtliche Umsetzung des "Sachplans Verkehr" abzuwarten, in deren Rahmen das geplante Umschlagterminal dereinst allenfalls verbindlich festgesetzt werde.

4.1 Vorab ist zusammen mit dem ARE festzuhalten, dass die Standortplanung für ein Güterverkehrsterminal grundsätzlich Sache der Unternehmung selber ist. Das konkrete Projekt muss mit der Gesetzgebung, den raumordnungs- und verkehrspolitischen Zielen des Bundes sowie den räumlichen Entwicklungsvorstellungen des Kantons übereinstimmen. Wenn der Kanton Zürich eine solche Standortfestsetzung im Richtplan vornimmt,

ist dies nicht zu beanstanden, hat doch der kantonale Richtplan nach Art. 8 lit. a RPG aufzuzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden. Er ist somit das Instrument zur behördenverbindlichen Abstimmung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeit aller mit Planungsaufgaben beauftragten Hoheitsträger, insbesondere des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (vgl. Alfred Kuttler, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Rechtsgutachten zum Verhältnis dieser Planungsinstrumente, erörtert am Beispiel des Sachplans AlpTransit und des Richtplans des Kantons Uri, hrsg. im Januar 1998 vom Bundesamt für Raumplanung). Die Sachpläne und Konzepte des Bundes sind bei der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG; BGE 124 II 293 E. 31a S. 352).

4.2 Nach Art. 13 Abs. 2 RPG arbeitet der Bund bei der Erstellung von Grundlagen für die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben mit den Kantonen zusammen und gibt diesen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bzw. möglichst frühzeitig bekannt (vgl. Art. 18 Abs. 1 RPV).

Der Sachplan Verkehr des Bundes befasst sich mit den Infrastrukturen für motorisierten Individualverehr (MIV), öffentlichen Verkehr (ÖV), Langsamverkehr (LV) und Güterverkehr. Im Vordergrund stehen die räumlichen Belange (Sachplan Verkehr, "Teil Programm", S. 1). Ende 2002 waren die Kantone im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPV aufgefordert worden, die vom ASTRA und vom BAV erarbeiteten Entwürfe zu den Sachplänen Strasse und Schiene/ÖV in den amtlichen Publikationsorganen anzuzeigen und die Information und Mitwirkung der Bevölkerung sowie der regionalen und kommunalen Stellen sicherzustellen. Der Gateway Limmattal wurde im damaligen Vernehmlassungsentwurf des Sachplans öffentlicher Verkehr/Schiene vom September 2002 als "Raum Zürich Dietikon-Spreitenbach; Terminal mit Gatewayfunktion (Vororientierung)" gekennzeichnet.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen wurde in einer ersten Phase der Sachplan Verkehr, "Teil Programm", erarbeitet und vom Bundesrat am 26. April 2006 verabschiedet. Der "Teil Programm" legt die Ziele, Grundsätze und Prioritäten der Verkehrsinfrastrukturpolitik fest. Er bildet die Grundlage für die verkehrsplanerischen Entscheide des Bundes. Im Hinblick auf Entscheide zu konkreten Vorhaben, wird dieser im "Teil Umsetzung" konkretisiert. Der Abschluss des Verfahrens zur Erarbeitung dieses Umsetzungsteils öffentlicher Verkehr/Schiene steht gemäss Auskunft des ARE im bundesgerichtlichen Verfahren noch aus. Über den Zeitpunkt lassen sich heute noch keine präzisen Angaben machen.

4.3 Indessen sind die übergeordneten Ziele im Sachplan Verkehr, "Teil Programm", bereits enthalten. So sollen beispielsweise leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen für den Güter- und den Personenverkehr, die eine hohe Zuverlässigkeit des Verkehrs garantieren, erhalten bleiben. Es soll zu möglichst wenig Verlusten an Reisezeit und Komfort kommen und eine optimale Verknüpfung zwischen den Verkehrsmitteln ermöglicht werden (Ziel A1 S. 13 des Sachplans "Teil Programm"). Unter dem Titel "Förderung einer sinnvollen Komplementarität der Verkehrsträger" wird der Grundsatz formuliert, wonach der Bund dafür sorgt, dass Verkehrsträger im Personen- wie im Güterverkehr entsprechend ihren Stärken wirkungsvoll miteinander kombiniert werden, zweckdienliche Verknüpfungen zwischen den Netzen von gesamtschweizerischer Bedeutung und den regionalen Netzen entstehen und mit der Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen ein wesens- und bedarfsgerechter Einsatz der Verkehrsmittel ermöglicht wird (Grundsatz S1.1 S. 16 des Sachplans "Teil Programm"). Beim Güterverkehr sollen die Bahn und der kombinierte Verkehr vor allem den internationalen Transitgüterverkehr, den alpenquerenden Güterschwerverkehr und den Gütertransport über längere Distanzen, die Strasse
dagegen den Gütertransport auf kurze und mittlere Distanzen und die Anlieferung sicherstellen (Grundsatz S1.2 S. 16 des Sachplans "Teil Programm"). In der Karte zum "Teil Programm" ist der Gateway Limmattal unter dem Stichwort "Internationaler Güterverkehr und Verteilung" aufgeführt (Ziff. 3-32).

4.4 Zwar sind die behördenverbindlichen Beschlüsse im Text optisch blau hinterlegt, was in Bezug auf den Gateway nicht der Fall ist. In der dazugehörigen Karte ist der Standort violett als "Zwischenergebnis" vermerkt. Insofern ist den Beschwerdeführerinnen darin zuzustimmen, wenn sie die Behördenverbindlichkeit in diesem Punkt in Abrede stellen. Indes sind die in E. 4.3 zitierten Ziele der Verkehrsinfrastrukturpolitik und die Grundsätze zur Förderung einer sinnvollen Komplementarität der Verkehrsträger als behördenverbindlich gekennzeichnet. Der umstrittene Eintrag im Richtplan des Kantons Zürich steht in Übereinstimmung mit dieser

Zielsetzung und der Entwicklungsstrategie des Bundes und ist somit nicht bundesrechtswidrig. Der Umstand, dass die Standortbestimmung für das umstrittene Terminal vom Bund nicht behördenverbindlich festgelegt wurde, ändert daran nichts. Die Rüge der offensichtlich falschen Sachverhaltsfeststellung dringt in diesem Zusammenhang nicht durch, da die allenfalls unrichtigen Aussagen der kantonalen Behörden keinen Einfluss auf die rechtliche Beurteilung der Richtplanung haben.

5.
Insgesamt ist dem Kanton Zürich keine Verletzung von Bundes(verfassungs-)recht vorzuwerfen. Die Koordination mit der Sachplanung des Bundes hat stattgefunden, ebenso wie der Einbezug der betroffenen Bevölkerung. Weder verhindert der kantonale Richtplan die mit dem Sachplan angestrebten Ziele, noch erschwert er sie unverhältnismässig. Da sich Bund und Kanton grundsätzlich als gleichberechtigte Planungsträger gegenüberstehen und der Bund mit seiner Planung im Verhältnis zur kantonalen Richtplanung oft im Rückstand ist, obliegt es auch dem Bund, genehmigte kantonale Richtpläne zu beachten und die laufende Richtplanung zu berücksichtigen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 13 N. 41). Auch die Mitwirkung im Rahmen der Sachplanung wurde bis anhin in bundesrechtskonformer Weise durchgeführt. Lediglich der Vollständigkeit halber sei angeführt, dass die Ausführungen der kantonsrätlichen Geschäftsführung im bundesgerichtlichen Verfahren aufzeigen, dass entgegen der Behauptungen der Beschwerdeführerinnen sehr wohl Alternativstandorte geprüft wurden und eine umfassende Evaluation stattgefunden hat.

6.
Daraus ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. In Beachtung von Art. 66 Abs. 4 BGG ist von einer Kostenerhebung abzusehen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Kantonsrat des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 26. Februar 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Scherrer