



G.-Nrn. R3.2017.00134 und R3.2017.00138  
BRGE III Nrn. 0145/2018 und 0146/2018

**Entscheid vom 24. Oktober 2018**

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Baurichter Kaspar Plüss, Ersatzrichterin Marlen Patt und Gerichtsschreiber Robert Durisch

in Sachen

**Rekurrenten**

R3.2017.00134

Cla Semadeni, Sunnhaldenstrasse 26d, 8600 Dübendorf

R3.2017.00138

1. Cla Semadeni, Sunnhaldenstrasse 26d, 8600 Dübendorf

2. Walter Mundt, Kasernenstrasse 4, 8600 Dübendorf

gegen

**Rekursgegnerin**

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetur, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

**Mitbeteiligte**

2. Politische Gemeinde Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf

Nr. 2 vertreten durch Stadtrat Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf

3. Politische Gemeinde Wangen-Brüttisellen, Stationsstrasse 10, 8306 Brüttisellen

Nr. 3 vertreten durch Gemeinderat Wangen-Brüttisellen, Stationsstrasse 10, 8306 Brüttisellen

betreffend

R3.2017.00134

Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. 1881/16 vom 9. August 2017; Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes "Innovationspark Zürich", Dübendorf und Wangen-Brüttisellen; Überweisung zum Entscheid mit Verfügung des Bezirksrats Uster vom 30. August 2017

R3.2017.00138

Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. 1881/16 vom 9. August 2017; Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes "Innovationspark Zürich", Dübendorf und Wangen-Brüttisellen

hat sich ergeben:

**A.**

Die Baudirektion Kanton Zürich setzte mit Verfügung vom 9. August 2017 den kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich" fest.

**B.**

Dagegen gelangte Cla Semadeni mit einer als "Stimmrechtsrekurs" betitelten Eingabe vom 23. August 2017 an den Bezirksrat Uster. Der Rekurrent beantragte, dass die angefochtene Verfügung unter Entschädigungsfolge zulasten der Baudirektion aufzuheben sei.

Der Bezirksrat Uster trat mit Verfügung vom 30. August 2017 auf den Rekurs nicht ein und überwies diesen zur weiteren Behandlung an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Die gegen die Überweisung erhobene Beschwerde von Cla Semadeni wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 6. Dezember 2017 ab.

Die Stadt Dübendorf und die Gemeinde Wangen-Brüttisellen wurden mit Verfügung des Baurekursgerichts vom 18. Januar 2018 als Mitbeteiligte 1 und 2 in das Rekursverfahren (Geschäftsnummer G.-Nr. R3.2017.00134) beigegeben. Die Mitbeteiligte 1 und die Rekursgegnerin beantragten mit Vernehmlassungen vom 2. Februar 2018 bzw. 22. Februar 2018, es sei auf den Rekurs nicht einzutreten, derweil die Mitbeteiligte 2 auf eine Vernehmlassung verzichtete. In der Replik vom 24. März 2018 und den Dupliken vom 12. April 2018 bzw. 17. April 2018 wurde an den jeweiligen Parteianträgen festgehalten.

**C.**

Cla Semadeni erhob sodann zusammen mit Walter Mundt mit Eingabe vom 16. September 2017 beim Baurekursgericht des Kantons Zürich einen zweiten Rekurs gegen die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Innovationspark Zürich" (Rekursverfahren G.-Nr. R3.2017.00138). Die Rekurrenten beantragten die Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom

9. August 2017 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

Mit Vernehmlassungen vom 10. Oktober 2017, 17. Oktober 2017 und 18. Oktober 2017 beantragten die Rekursgegnerin und die Mitbeteiligten die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zulasten der Rekurrenten.

In den separaten Repliken der Rekurrenten vom 7. November 2017 und 17. November 2017 und in der Duplik der Rekursgegnerin vom 8. Dezember 2017 wurde an den jeweiligen Parteianträgen festgehalten. Die Mitbeteiligten sahen von einer weiteren Stellungnahme ab.

Am 7. März 2018 führte die 3. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

Cla Semadeni liess sich hierauf mit Eingaben vom 20. März 2018, 22. März 2018, 26. März 2018 und 29. März 2018 vernehmen.

Mit Eingabe vom 6. April 2018 beantragten die Rekurrenten, dass das Verfahren zu sistieren sei. Der Antrag wurde mit Verfügung vom 15. Mai 2018 abgewiesen.

Mit Eingabe vom 24. August 2018 liess sich Cla Semadeni erneut vernehmen.

Sodann reichte die Rekursgegnerin am 12. und 14. September 2018 die öffentlich aufgelegene Fassung des umstrittenen kantonalen Gestaltungsplans zu den Akten.

## **Es kommt in Betracht:**

1.

Der kantonale Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich" wurde zunächst durch Cla Semadeni mit als "Stimmrechtsrekurs" bezeichneter Eingabe vom 23. August 2017 angefochten.

Dazu hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 6. Dezember 2017 insbesondere erwogen, dass sich die spezialgesetzliche Zuständigkeit des Baurekursgerichts nach § 329 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zwar nicht auf die Beurteilung von Stimmrechtsrekursen erstreckt. Solche Rekurse seien daher nicht vom Baurekursgericht, sondern stets von den hierfür nach Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) zuständigen ordentlichen Instanzen zu beurteilen. Würden raumplanungsrechtliche Festlegungen angefochten und dabei sowohl Verstösse gegen das Planungs- und Baurecht als auch eine Verletzung politischer Rechte gerügt, komme es daher im Rekursverfahren zu einer Gabelung des Rechtswegs. Demnach wäre die Vorinstanz an sich gehalten gewesen, die Rekurseingabe vom 23. August 2017 nicht als Ganzes an das Baurekursgericht weiterzuleiten, sondern die den Stimmrechtsrekurs betreffenden Teile abzutrennen und gemäss § 5 Abs. 2 VRG der dafür zuständigen Instanz zu überweisen. Wie das Verwaltungsgericht jedoch weiter erwogen hat, ergebe sich aus der Eingabe, dass die darin erhobenen Rügen allesamt auf die Geltendmachung von Verletzungen des Planungsrechts oder übergeordneten Rechts hinausliefen und keinen unmittelbaren Bezug zum Stimmrecht aufwiesen. Als Folge davon gelange allein das Rechtsmittel des ordentlichen Rekurses zur Anwendung, der – bei gegebener Legitimation – durch das Baurekursgericht zu entscheiden sei. Die angefochtene Überweisung sei somit im Ergebnis nicht zu beanstanden (VB.2017.00556, E. 3 und 4).

Das Baurekursgericht ist demzufolge für die Behandlung der genannten anhängigen Rekurse zuständig.

## 2.

Die beiden Rekurse weisen denselben Streitgegenstand auf, weshalb die betreffenden Verfahren G.-Nrn. R3.2017.00134 und R3.2017.00138 zu vereinigen sind.

### 3.1.

Gemäss § 338a PBG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat; dasselbe gilt für die Anfechtung von Erlassen. Sodann gelangt die Bestimmung bei der Anfechtung von Gestaltungsplänen sinngemäss zur Anwendung.

Die Legitimation ist zu bejahen, wenn eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung und ein Berührtsein in qualifizierten eigenen Interessen kumulativ gegeben sind. Die enge Nachbarbeziehung ergibt sich nicht allein aus der in Metern gemessenen Entfernung bis zum Einzugsgebiet des Gestaltungsplans. Ob die konkrete Distanz eine solche begründet, hängt vielmehr von der Art der geltend gemachten Einwirkungen ab. Die Legitimationsvoraussetzungen sind nicht schon dann erfüllt, wenn irgendwelche negativen Folgen des Gestaltungsplans möglich und erkennbar sind. Ein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse besteht dagegen dann, wenn die Auswirkungen des Gestaltungsplans auf die Liegenschaft des Rekurrenten nach Art und Intensität so beschaffen sind, dass sie auch bei objektivierter Betrachtungsweise als Nachteil empfunden werden müssen. Eine besondere persönliche Empfindlichkeit verdient wiederum keinen Rechtsschutz. Der Rekurrent hat sowohl die erforderliche nachbarliche Beziehung als auch die verlangte qualifizierte Beeinträchtigung eigener Interessen unter Bezugnahme auf den Sachverhalt darzutun. An diese Darlegung dürfen lediglich dann keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden, wenn aufgrund der bestehenden Sach- und Rechtslage ohne Weiteres ersichtlich ist, dass der Gestaltungsplan die Interessen des Rekurrenten unmittelbar berührt oder in nachfolgenden Bewilligungsverfahren berühren wird (vgl. Martin Bertschi, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, § 21 Rz. 10 ff., 32 ff., 53 ff. und 69).

### 3.2.

Die Liegenschaft von Cla Semadeni an der Sunnhaldenstrasse 26d in Dübendorf ist rund 1 km von der Grenze des festgesetzten Gestaltungsplan-gebiets entfernt. Zwischen dem Perimeter des Gestaltungsplans und der Sunnhaldenstrasse verlaufen verschiedene Strassenzüge. Von der Liegen-schaft des Rekurrenten aus besteht demzufolge keine Sicht auf die Bauten und Anlagen, die gestützt auf den Gestaltungsplan erstellt werden könnten.

Cla Semadeni hält seine Legitimation dennoch für gegeben. Er macht gel-tend, dass sich die Lärmemissionen des geplanten Innovationsparks auf seine Liegenschaft spürbar auswirken würden. Obwohl die Nutzung des Mi-litärflugplatzes Dübendorf eingeschränkt worden sei, habe er nun Fluglärm zu gewärtigen, da neu ein ziviles Flugfeld und Flugschneisen, die über sei-ne Liegenschaft führten, vorgesehen seien. Zudem generiere das hohe Verkehrsaufkommen des Innovationsparks zusätzlichen starken Strassen-verkehr auf der Hermikon- und Raubbühlstrasse sowie störenden Schleich-verkehr auf der Sunnhaldenstrasse. Er sei deshalb auch von Strassenlärm betroffen.

#### 3.2.1.

Im Jahr 2005 wurde der Kampffjetbetrieb auf dem Militärflugplatz Dübendorf eingestellt und 2009 eine Wiederaufnahme dieses Betriebs endgültig aus-geschlossen. Das Stationierungskonzept der Armee vom 25. November 2013 sieht vor, den militärischen Flugbetrieb am Standort Dübendorf bis 2022 auf Kommando- und Führungseinrichtungen sowie einen Heliport zu reduzieren und die Piste längerfristig nicht mehr durch das Militär zu betrei-ben. Am 3. September 2014 beschloss der Bundesrat, den Militärflugplatz Dübendorf neu als ziviles Flugfeld mit einer Bundesbasis zu nutzen und auf einem Teil des Geländes die Errichtung eines nationalen Innovationsparks zu ermöglichen.

Der Bund verfügt in der zivilen Luftfahrt über umfassende Kompetenzen. Geplant und koordiniert werden die Standorte und betrieblichen Rahmen-bedingungen der zivilen Aviatik durch den eidgenössischen Sachplan Infra-struktur der Luftfahrt (SIL). Der SIL besteht aus einem Konzept- und einem Objektteil. Der erstere enthält generelle Ziele und Vorgaben zur aviatischen Infrastruktur und legt die Standorte und Funktionen der einzelnen Flugplät-ze fest. Der Objektteil konkretisiert die konzeptionellen Vorgaben, indem für

jeden Flugplatz auf einem Objektblatt der Zweck, das Areal, die Nutzung und Erschliessung der jeweiligen Infrastruktur sowie die betrieblichen Rahmenbedingungen festgelegt werden. Das Objektblatt, das auch die Auswirkungen des Flugplatzes auf den Raum und die Umwelt mit der jeweiligen Lärmbelastung aufzeigt, ist Voraussetzung für die Genehmigung des Betriebsreglements und Bewilligung der Flughafenanlage.

Zusammen mit dem Sachplan Militär passte der Bundesrat Ende August 2016 den Konzeptteil des SIL an, womit die Grundlage für die beabsichtigte zukünftige Nutzung des Militärflugplatzes Dübendorf geschaffen wurde. Seit Februar 2017 ist auch das Objektblatt Flugplatz Dübendorf in Überarbeitung, mit dem, wie erwogen, die Infrastruktur und der künftige Betrieb des zivilen Flugplatzes näher bestimmt werden. Das Objektblatt soll gegen Ende dieses Jahres öffentlich aufgelegt und bis Mitte 2019 dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

Die Luftfahrt auf dem Militärflugplatz Dübendorf wird infolgedessen in den genannten Sachplänen geregelt. Der angefochtene Gestaltungsplan hat demgegenüber zum Zweck, die Voraussetzungen für eine hochwertige Erschliessung, Bebauung und Gestaltung des Innovationsparks zu schaffen (Art. 1 der Vorschriften zum kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich", GPV). Aussagen zum Flugwesen enthält der Gestaltungsplan nur insofern, als die kantonale Planung auf die Sachpläne des Bundes abzustimmen ist und Behinderungen der Luftfahrt durch den Innovationspark auszuschliessen sind. Dementsprechend sieht der Gestaltungsplan vor, dass die Bauten und Anlagen auf seinem Einzugsgebiet den Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster des Flugplatzes Dübendorf einzuhalten haben (Art. 10 Abs. 6 GPV). Die Planung des zukünftigen Flugbetriebs auf dem Militärflugplatz Dübendorf fällt dagegen nicht in den Geltungsbereich des Gestaltungsplans. Demzufolge enthält der angefochtene Entscheid auch keine Aussagen zum vorgesehenen zivilen Flugfeld oder zum Verlauf von zukünftigen Flugschneisen.

Daraus folgt, dass der von Cla Semadeni angeführte Fluglärm in diesem Verfahren kein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse begründet.

### **3.2.2.**

Eine Verkehrsanlage erzeugt wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen im Sinn von Art. 9 lit. b der Lärmschutzverordnung, wenn der Lärmpegel um 1 dB(A) ansteigt. Diese Erhöhung des Lärmpegels entspricht einer Zunahme des Strassenverkehrs um 25%. Demgegenüber ist davon auszugehen, dass ein um 5-10% erhöhtes Verkehrsaufkommen für Menschen nicht vom allgemeinen Strassenverkehr unterscheidbar und daher nicht wahrnehmbar ist. Als Folge davon ist den Anwohnern einer Strasse, die aufgrund eines Gestaltungsplans eine Verkehrszunahme von unter 10% zu gewärtigen haben, die Berechtigung abzusprechen, gegen den Gestaltungsplan zu rekurrieren (VB.2002.00214, E. 2.b, in BEZ 2003 Nr. 7).

Das Verkehrsaufkommen, das der angefochtene Gestaltungsplan im Laufe der Zeit auslösen wird, wurde vom Amt für Verkehr hochgerechnet. Gemäss diesen Hochrechnungen ist auf der Hermikonstrasse im Südosten von Dübendorf für das Jahr 2030 in Spitzenzeiten mit zusätzlich je 15 Motorfahrzeugen pro Stunde und Fahrtrichtung zu rechnen. Das entspricht einer relativen Verkehrszunahme von 4% (act. 16.2.3, Planungsbericht S. 47 ff.). Auf der von der Hermikonstrasse abzweigenden Raubbühlstrasse und von letzterer abgehenden Sunnhaldenstrasse, an der Cla Semadeni wohnt, dürfte das induzierte Verkehrsaufkommen noch deutlich geringer ausfallen. Demzufolge begründen der Strassenverkehr des Innovationsparks und die sich daraus ergebenden Lärmimmissionen im Fall von Cla Semadeni keine Rekursberechtigung.

### **3.2.3.**

Cla Semadeni ist folglich nicht zum Rekurs berechtigt. Auf seine Rekurse ist somit nicht einzutreten.

### **3.3.**

Das von Walter Mundt bewohnte Gebäude an der Kasernenstrasse 4 ist rund 80 m vom Gestaltungsplangebiet entfernt. Von seiner Wohnung aus besteht teilweise freie Sicht auf den vorgesehenen Baubereich B, auf dem gemäss den Vorschriften des Gestaltungsplans Gebäude mit einer Gesamthöhe von bis 27 m bewilligt werden können. Walter Mundt beanstandet in seiner Rekurseingabe unter anderem die städtebauliche Dimension der Bebauungen im Innovationspark und deren Einordnung in die bauliche Umgebung. Seine Rekursberechtigung ist daher gegeben.

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs von Walter Mundt, im Folgenden der Rekurrent genannt, einzutreten.

**4.**

Der Rekurrent beantragt vorab, die Eckpunkte der geplanten Baubereiche seien für den Augenschein mit dem Baurekursgericht und für das Gutachten, das von der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einzuholen sei, zu profilieren.

Gemäss § 311 Abs. 1 PBG sind darstellbare Vorhaben mit Ausnahme von Grenzveränderungen auszustecken. Die Aussteckung bezweckt, die Nachbarn auf ein Bauvorhaben und seine möglichen Auswirkungen auf ihre Parzellen aufmerksam zu machen. Sie erfolgt daher im baurechtlichen Bewilligungsverfahren, während in planungsrechtlichen Verfahren eine Profilierung nicht vorgesehen ist (vgl. §§ 83 ff. und §§ 87a ff. PBG).

Dem Antrag ist somit keine Folge zu geben.

**5.**

In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt der Rekurrent weiter, es sei ein Gutachten der ENHK einzuholen. Zur Begründung macht er geltend, dass im Gestaltungsplangebiet grosse Bebauungen mit riesigen Fassaden vorgesehen seien, welche die schützenswerte Gesamtanlage des Militärflugplatzes Dübendorf und das bauliche Gefüge in den umliegenden Quartieren beeinträchtigten. Für die Beurteilung dieser Rüge sei die Einholung eines Gutachtens der ENHK unerlässlich.

Die ENHK und die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) sind gemäss Art. 23 Abs. 4 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) die beratenden Fachkommissionen des Bundes für Angelegenheiten des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege. Sie begutachten entsprechende Fragen zuhanden der Behörden des Bundes und der Kantone (Art. 25 Abs. 1 lit. d und e NHV). Bei der Begutachtung durch die ENHK steht in der Regel die Frage im Zentrum, ob ein Vorhaben zu einer Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler Bedeutung führt. National bedeutsame Objekte werden gemäss Art. 5 des

Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) in Inventaren des Bundes verzeichnet. Bundesinventare bestehen über die schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), die Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und die historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Davon zu unterscheiden sind die übrigen Inventare des Bundes, die nicht auf Art. 5 NHG beruhen und, wie das Inventar der militärischen Hochbauten der Schweiz (HOBIM), als Arbeitsinstrument der Verwaltung dienen.

Ein grosser Teil der Gebäude, die zum Militärflugplatz Dübendorf gehören, ist im HOBIM und zudem in den Inventaren der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung des Kantons Zürich und der schützenswerten Kulturobjekte der Stadt Dübendorf verzeichnet. Wie sich aus den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG ergibt, weisen der Militärflugplatz und die umliegenden Quartiere indes keine Schutzobjekte von nationaler Bedeutung auf. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass vorliegend nicht die ENHK, sondern die EKD mit der Begutachtung der Schutzwürdigkeit der inventarisierten Bauten und Anlagen betraut wurde.

Die EKD hat sich in ihrem Gutachten vom 3. April 2015 auch zur Erschließung des Gestaltungsplangebiets geäussert. Für weitere Abklärungen wurden sodann die Denkmalpflege-Kommission und die Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (KDK und NHK) beigezogen. Während die KDK in ihrem Gutachten vom 4. November 2014 unter anderem zur Schutzwürdigkeit der Gesamtanlage Stellung bezogen hat, hat die NHK mit Gutachten vom 5. Januar 2015 die Einordnung von Bauten und Anlagen im Gestaltungsplangebiet und den Ortsbildschutz abgehandelt. Zu den Fragen, die im Rekurs aufgeworfen werden, liegen somit umfassende Gutachten verschiedener Fachkommissionen des Bundes und des Kantons Zürich vor. Von einer zusätzlichen Begutachtung durch die ENHK kann in folgedessen abgesehen werden.

Der Prozessantrag ist demnach abzuweisen.

## 6.

Ein Innovationspark ist eine entwicklungsfähige Infrastruktur, die optimale Voraussetzungen für Innovation schafft und eine erfolgreiche wirtschaftliche

Umsetzung im Markt ermöglicht. Eine solche Infrastruktur liegt an attraktiver, international leicht erreichbarer Lage und ist an öffentliche Verkehrsachsen und Verkehrsmittel angebunden. Innovationsparks umfassen nicht nur Arbeitsplätze und Dienstleistungen, sondern bieten auch Raum für Erholung, Freizeit und Sport. Sie erleichtern den Austausch von Wissen, das gemeinsame Arbeiten und die gegenseitige Inspiration und fördern durch Vernetzung die Zusammenarbeit über institutionelle und fachliche Grenzen hinaus. Dadurch wird insbesondere an den Schnittstellen unterschiedlicher Disziplinen und Branchen die Wahrscheinlichkeit für Innovationen erhöht (Botschaft zur Ausgestaltung und Unterstützung des Schweizerischen Innovationsparks vom 6. März 2015, BBI 2015 2947 f.).

Der Schweizerische Innovationspark soll die etablierte Förderlandschaft in der Schweiz ergänzen und dazu beitragen, die führende Rolle des Landes in Sachen Innovation und seine Wettbewerbsfähigkeit für die kommenden Jahre zu sichern. Das Vorhaben dient dazu, die Attraktivität des Landes für transnationale Akteure in Forschung und Entwicklung zu erhalten und den hiesigen Werkplatz im internationalen Wettbewerb zu stärken. Der Innovationspark soll hierzu die öffentliche und private Forschung besser aufeinander abstimmen, den Wissenstransfer und Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft beflügeln und neue Quellen für Forschungsgelder erschliessen. Neu ist dabei der Ansatz, die Schweiz über fertig erschlossene Flächen im Umfeld bestehender Hochschulen und Unternehmen für Forschung und Entwicklung international attraktiv zu machen.

Der Schweizerische Innovationspark beinhaltet zwei sogenannte Hub-Standorte im Umfeld der Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETH Zürich und Lausanne – Innovationspark Zürich und Park Network West EPFL –, die dank ihrer Grösse die Dreh- und Angelpunkte für die internationale Ausstrahlung des Schweizerischen Innovationsparks bilden. Sie werden durch je einen Standort im Kanton Aargau, in der Nordwestschweiz und in Biel – Park innovaare, Park Basel Area und Park Biel/Bienne – ergänzt und zu einem landesweiten Netz verknüpft. Realisiert wird der Schweizerische Innovationspark durch die Standortkantone, die Privatwirtschaft und die beteiligten Hochschulen (Botschaft, a.a.O., BBI 2015 2944, 2952 und 2963).

Der Innovationspark Zürich ist auf dem heutigen Militärflugplatz Dübendorf geplant. Mit ihm soll in Dübendorf ein neues Stadtquartier entstehen, in dem Arbeiten, Leben, Freizeit und Erholung sowie Wohnen kombiniert werden. Das Vorhaben soll schrittweise mit der bestehenden Bebauung verschmelzen und sich natürlich in vorhandene Infrastrukturen einbetten. Im Endausbau kann der Innovationspark Zürich bis auf die für ihn reservierte Fläche von 70 ha anwachsen. Es ist vorgesehen, das Gebiet in Etappen zu entwickeln. Die erste Etappe soll im Kopfbereich des Militärflugplatzes auf einer Fläche von rund 36 ha verwirklicht werden. Die zulässige Nutzung auf dieser Fläche wird im kantonalen Gestaltungsplan Innovationspark Zürich geordnet (Botschaft, a.a.O., BBl 2015 2963 f., und Planungsbericht S. 5 f.).

#### 7.1.

Gemäss § 83 Abs. 1 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmte 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. Für die Projektierung ist nach Abs. 2 dieser Bestimmung ein angemessener Spielraum zu belassen. Abs. 3 der Bestimmung sieht sodann vor, dass der Gestaltungsplan auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen hat, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; der Gestaltungsplan kann sodann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten.

Die zuständige Direktion setzt Gestaltungspläne für Bauten und Anlagen fest, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind (§ 84 Abs. 2 PBG).

#### 7.2.

Der kantonale Richtplan enthält verschiedene Festlegungen, die für den Innovationspark Zürich gelten. Diese Regelungen gehen auf den Beschluss des Kantonsrates vom 29. Juni 2015 zurück, mit welchem eine Teilrevision des kantonalen Richtplans festgesetzt wurde. Die Festlegungen erstrecken sich sowohl auf die Richtplankarte als auch auf den Richtplantext.

Auf der Richtplankarte ist einerseits im Kopfbereich des Militärflugplatzes Dübendorf die bestehende Gebietsplanung eingetragen, die für den Innova-

tionspark durchgeführt wurde. Andererseits ergibt sich aus der Richtplankarte, dass die Trasseeführung der Glattalbahn angepasst wurde und neu durch das für den Innovationspark vorgesehene Gebiet verläuft.

Der Richtplantext behandelt den Innovationspark in den Kapiteln Verkehr und öffentliche Bauten und Anlagen (Kapitel 4 und 6). In diesen beiden Kapiteln sind insbesondere Karteneinträge zum Strassenverkehr, öffentlichen Verkehr und, im Kapitel öffentliche Bauten und Anlagen, zur Gesamtstrategie enthalten. In Ziff. 6.2.2 des Richtplantextes wird sodann die Gebietsplanung erläutert, welche für die Realisierung des Innovationsparks die folgenden Eckwerte vorsieht:

- "- Der Perimeter für den Innovationspark umfasst in der ersten Etappe bis 2030 maximal 37 ha, im Endausbau bis zu 70 ha im Kopfbereich des Flugplatzareals Dübendorf.
- Der Kanton setzt für die Realisierung des Innovationsparks einen kantonalen Gestaltungsplan fest. Der Gestaltungsplan 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.
- Zur Aufwertung der freien Flächen, zur Verbesserung der Zugänglichkeit und zur Adressbildung des Flugplatzareals Dübendorf wird ein "Park" konzipiert, der zunächst die gesamten freien Flächen des Gebietsplanungsperrimeters umfasst. Er gliedert sich in einen Teil mit temporärem Charakter und einen Teil, der dauerhaft zu erhalten ist. Der Teil mit temporärem Charakter weicht schrittweise der Entwicklung des Innovationsparks.
- Die Sichtachse vom Eingangsgebäude des Flugplatzareals Dübendorf Richtung Säntis ist dauerhaft freizuhalten ("Säntisblick").
- Die Glattalbahn wird zwischen Bahnhof Dübendorf und Flugplatzkopf auf der Wangenstrasse geführt, danach zur optimalen Erschliessung des Innovationsparks direkt über das Flugplatzareal bis zur Sportanlage Dürrbach (vgl. Pt. 4.3.2 Nr. 11). Diese Achse dient als funktionales Rückgrat des Innovationsparks und ist mit hoher städtebaulicher und adressbildender Qualität zu gestalten.
- Die Erschliessung mit dem motorisierten Individualverkehr ist kurzfristig durch eine Optimierung des Verkehrsmanagements (regionale Verkehrssteuerung RVS) sicherzustellen. Die Erschliessung der ersten Etappe des Innovationsparks soll vom bestehenden Strassennetz aus erfolgen. Mittel- bis langfristig ist – in Abstimmung mit der Weiterentwicklung des übergeordneten Verkehrssystems –

eine Anpassung des regionalen Strassennetzes zu prüfen. Von zentraler Bedeutung ist der Bau der Glattalautobahn, mit der die Funktionsfähigkeit der Hochleistungsstrassen im mittleren Glattal wiederhergestellt wird.

- Der Fuss- und Veloverkehr soll grundsätzlich im ganzen Glattal gestärkt werden. Im Umfeld des Innovationsparks sind zusätzliche attraktivitätssteigernde Massnahmen unter Nutzung der öffentlichen Räume vorzusehen.
- Der Randbereich des Flugplatzareals mit den bestehenden markanten und grösstenteils unter Denkmalschutz stehenden Bauten soll zu einem städtebaulich prägnanten Übergangsbereich entwickelt werden, der die Siedlungsgebiete von Dübendorf und Wangen-Brütisellen mit dem Flugplatzareal vernetzt. Im Bereich bestehender Bauzonen schaffen die Gemeinden deshalb die nutzungsplanerischen Voraussetzungen für eine attraktive und gemischte Nutzung.
- Die etablierte Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton, Region Glattal und den Standortgemeinden betreffend Flugplatzareal Dübendorf wird weitergeführt."

Die neuen Festlegungen im kantonalen Richtplan wurden am 31. August 2016 vom Bundesrat genehmigt.

### 7.3.

Der in der Folge für den Innovationspark erstellte kantonale Gestaltungsplan beruht auf einem Richtprojekt, das im Rahmen einer städtebaulichen Studie ausgewählt und nach der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Einholung von verschiedenen Gutachten überarbeitet wurde. Vom 23. Januar 2015 bis 23. März 2015 fanden die öffentliche Auflage und die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger statt (§ 7 Abs. 1 und 2 PBG). Nachdem die Standortgemeinden auf eine Einigungsverhandlung nach § 84 Abs. 2 PBG verzichtet hatten, wurde der kantonale Gestaltungsplan Innovationspark Zürich am 9. August 2017 festgesetzt. Der Gestaltungsplan besteht aus einem Situationsplan und den Gestaltungsplanvorschriften, dem Planungsbericht im Sinne von Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV), dem Bericht zu den Einwendungen und dem Richtprojekt.

### 8.

Der Rekurrent hat gegen den kantonalen Gestaltungsplan rekurriert. Er ist der Auffassung, dass der angefochtene Gestaltungsplan gegen die Ziele und Grundsätze der Raumplanung und die einschlägigen Vorschriften verstosse, und beantragt deshalb dessen Aufhebung.

Die Rekursgegnerin und die Mitbeteiligten halten demgegenüber sämtliche Rügen für unbegründet und schliessen deshalb auf Abweisung des Rekurses.

## 9.

Der Rekurrent bringt zunächst einmal vor, es ermangle sowohl dem Gestaltungsplan als auch dem Innovationspark an einer bundesgesetzlichen Grundlage.

Art. 14 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) bestimmen, dass Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens ordnen und für jedermann verbindlich sind. Die Kantone ordnen Zuständigkeiten und Verfahren (Art. 25 Abs. 1 RPG). Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Art. 26 Abs. 1 RPG) und prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Abs. 2); mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Abs. 3). Beim angefochtenen Gestaltungsplan handelt es sich um einen Nutzungsplan, der auf den vorgenannten bundesrechtlichen Vorgaben beruht. Einer anderweitigen gesetzlichen Grundlage bedarf es für ihn auf Bundesebene nicht, zumal der Bund gemäss Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung lediglich die Grundsätze der Raumplanung festlegt und diese im Übrigen den Kantonen obliegt.

Sodann hat es sich der Bund gemäss Art. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) zur Aufgabe gemacht, die wissenschaftsbasierte Innovation zu fördern. Darunter ist die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren, Prozesse und Dienstleistungen für Wirtschaft und Gesellschaft durch Forschung, insbesondere anwendungsorientierte Forschung, und die Verwertung ihrer Resultate zu verstehen (Art. 2 lit. b FIFG). Zur Sicherung des Forschungs- und Innovationsstandortes Schweiz kann er namentlich die Errichtung eines Schweizerischen Innovationsparks unterstützen (Art. 7 Abs. 2 FIFG). Neben der Rechtsgrundlage für den Innovationspark ergibt sich daraus insbesondere, dass der Bund ein Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens aufweist und ihm hohe Bedeutung beimisst (Botschaft, a.a.O., BBl 2015 2954 f.).

## **10.**

Weiter beanstandet der Rekurrent, dass es nicht möglich gewesen sei, gegen den Beschluss des Kantonsrats vom 29. Juni 2015, mit dem die genannte Teilrevision des kantonalen Richtplans gutgeheissen wurde, ein Referendum zu ergreifen oder diesen Beschluss anzufechten.

Weder das Bundes- noch das kantonale Recht sehen die Möglichkeit vor, die Festsetzung des kantonalen Richtplans einem Referendum zu unterstellen. Nach § 7 Abs. 2 PBG steht es immerhin jedermann offen, sich innert 60 Tagen nach der öffentlichen Auflage zum Planinhalt zu äussern, von welchem Recht, den Akten zufolge, auch der Rekurrent Gebrauch gemacht hat (act. 2 S. 10).

Sodann ist der Rekurrent mangels Rechtsgrundlage nicht befugt, ein Rechtsmittel gegen die Richtplanfestsetzung zu ergreifen. Akte des Kantonsrats sind gemäss § 19 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vom Rekurs an eine kantonale Rechtsmittelinstanz ausgenommen. Gemeinden, die sich durch einen kantonalen Richtplan in ihrer Autonomie verletzt fühlen, können diesen jedoch mit Beschwerde vor Bundesgericht anfechten (Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht). Die von der Richtplanänderung unmittelbar betroffenen Mitbeteiligten haben vom bundesrechtlichen Beschwerderecht nicht Gebrauch gemacht. Wie erwogen haben sie auch auf die Durchführung einer Einigungsverhandlung gemäss § 84 Abs. 2 PBG verzichtet.

Im Übrigen ist in Betracht zu ziehen, dass gemäss § 19 Abs. 2 PBG die Recht- und Zweckmässigkeit von richtplanerischen Festlegungen in der nachgelagerten Nutzungsplanung akzessorisch angefochten werden kann. Dem Rechtsschutz des Rekurrenten wird deshalb in diesem Verfahren zum Durchbruch verholfen.

## **11.1.**

Dementsprechend bemängelt der Rekurrent, dass die dem Gestaltungsplan zugrundeliegende Revision des kantonalen Richtplans gegen das Raumplanungsrecht verstosse. Er verlangt aus diesem Grund sinngemäss, dass dem Richtplan die Anwendung zu versagen und infolgedessen der Gestaltungsplan aufzuheben sei.

Zur Begründung macht er Folgendes geltend: Es handle sich beim Innovationspark nicht um eine gesetzlich vorgesehene Aufgabe des Kantons Zürich, weshalb es nicht sachgerecht sei, das Vorhaben auf Stufe Richtplanung im Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen zu regeln. Weiter hätte der Innovationspark nicht in diesem Plan, sondern im Siedlungsplan festgesetzt werden sollen, zumal letzterer das auf längere Sicht für die Überbauung geeignete und benötigte Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet enthalte. Zudem sei es unterlassen worden, die Kantonsstrasse mit dem Namen Parkway, die den Innovationspark für den motorisierten Individualverkehr (MIV) erschliesse, in der Richtplankarte einzutragen. Der Eintrag des Innovationsparks im Richtplan beruhe sodann auf städtebaulichen Studien, die nicht im Konkurrenzverfahren erarbeitet worden seien. Davon abgesehen ergebe sich aus der vorgesehenen Etappierung des Innovationsparks, dass ein Standort auf dem Militärflugplatz Dübendorf für das Vorhaben ungeeignet sei.

#### 11.2.

Der Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen enthält gemäss § 26 PBG die für die Raumplanung wichtigen Bauten und Anlagen von öffentlichem Interesse und kantonaler Bedeutung, insbesondere für die öffentliche Verwaltung und Justiz (lit. a), die Erziehung und Bildung (lit. b), die Kultur und die gemeinschaftliche Begegnung (lit. c), die Kultuspflge und das Bestattungswesen (lit. d), das Gesundheitswesen (lit. e) und die Erholung und den Sport (lit. f).

Nach dieser Bestimmung ist es nicht erforderlich, den Innovationspark in einem Gesetz ausdrücklich zur kantonalzürcherischen Aufgabe zu erklären, damit er in den genannten Teilrichtplan aufgenommen werden kann. Die gesetzlichen Grundlagen zur Errichtung eines Schweizerischen Innovationsparks finden sich, wie erwogen, im Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und Innovation, insbesondere in Art. 32-34 dieses Gesetzes. Demgemäss soll nicht der Bund direkt für die Errichtung des Innovationsparks verantwortlich sein, sondern eine national breit abgestützte Trägerschaft unter Beteiligung mehrerer Kantone und der Privatwirtschaft. Die Trägerschaft soll namentlich für einen langfristig orientierten Aufbau und einen gesicherten Betrieb des Innovationsparks Gewähr bieten. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sich am 6. Juni 2012 in einem Grundsatzentscheid zum Ziel gesetzt, im Kanton einen Innovationspark zu schaffen.

Gleichzeitig hat er eine Projektorganisation unter der Leitung der kantonalen Verwaltung beauftragt, die Realisierung des Innovationsparks voranzutreiben (RRB Nr. 604/2012). Am 4. Februar 2015 hat der Regierungsrat entschieden, dass der Kanton Zürich bei der Gründung der Stiftung Swiss Innovation Park mitwirkt (RRB Nr. 99/2015). Der Kanton bildet seither Teil der für die Errichtung des Schweizerischen Innovationsparks verantwortlichen Trägerschaft.

Auf Bundesebene wurde am 6. März 2015 die Botschaft zur Ausgestaltung und Unterstützung des Schweizerischen Innovationsparks verabschiedet, worauf die eidgenössischen Räte am 15. September 2015 einen Rahmenkredit von insgesamt 350 Millionen Franken bewilligt haben. Der Bundesrat hat am 5. April 2017 eine erste Tranche von 150 Millionen Franken freigegeben. Mit Hilfe eines Teils dieser Beiträge soll im Innovationspark Zürich eine Landschaft zur Forschung und Entwicklung entstehen, die auch der Bevölkerung offensteht und hochwertige Freiräume enthält. Die erste Etappe des Innovationsparks erstreckt sich, wie erwogen, über ein Gebiet von beinahe 36 ha und soll dereinst eine Nutzfläche von 410'000 m<sup>2</sup> und über 7'800 Arbeitsplätze aufweisen.

Aus der Zwecksetzung und Entstehungsgeschichte des Vorhabens folgt, dass es sich beim Schweizerischen Innovationspark um ein Projekt von nationalem Interesse und landesweiter Bedeutung handelt. Dabei ist es Aufgabe des Kantons Zürich, zusammen mit anderen Planungsträgern den Hubstandort im Umfeld der ETH Zürich zu realisieren und die hierfür erforderlichen Schritte in der Raumplanung zu veranlassen.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Eintrag in den Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen sind deshalb erfüllt.

### **11.3.**

Der Innovationspark Zürich verfügt über ein besonderes städtebauliches Potenzial mit einer hohen Dichte an öffentlichen Bauten und Anlagen. Die Planung eines solchen Projekts löst einen grossen Koordinations- und Handlungsbedarf aus. Der kantonale Richtplan sieht für die Entwicklung von entsprechenden Vorhaben eine fachübergreifende Gebietsplanung vor, die zum Beispiel in Form eines Masterplans erfolgen kann (Ziff. 6.1.1 Richtplantext). Die Gebietsplanung bezweckt, die raumwirksamen Tätigkei-

ten aufeinander abzustimmen, Synergien bestmöglich nutzbar zu machen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungs- und Planungsträgern aller Stufen zu fördern. Für jede Gebietsplanung ist ein geeignetes Verfahren und ein Perimeter zu bestimmen. Aufzuzeigen sind auch der Flächenbedarf, die Massnahmen zur Bewältigung des Verkehrs, die Struktur der Bebauung und das Anlegen von genügend Freiräumen, die gestalterische Aufwertung des Gebiets sowie die weiteren Umsetzungsschritte. Mit einer Gebietsplanung erübrigen sich dafür Festlegungen von einzelnen Bauten und Anlagen im Sinne von § 26 lit. a bis lit. f PBG, sofern die planerischen Eckwerte im Richtplantext aufgeführt werden (Ziff. 6.1.2 und Ziff. 6.2.2 Richtplantext, vgl. oben E. 6.2).

Ausgangspunkt der Gebietsplanung bildet vorliegend die Städtebauliche Studie Nationaler Innovationspark Hubstandort Dübendorf vom August 2014 (act. 16.15). Die Studie erging in Form eines Masterplans, der von den beteiligten Akteuren getragen wird und auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet ist (S. 5 und 7). Das Verfahren zur Aufstellung eines Masterplans ist nicht reglementiert. Als informelles Planungsinstrument zeichnet sich ein Masterplan vielmehr dadurch aus, dass er zum Zweck der Entwicklung von stadtplanerischen Lösungen frei ausgestaltet werden kann. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten stellt es deshalb keinen Mangel dar, dass die in die städtebauliche Studie involvierten Teams ihre Konzepte in einem kooperativen Verfahren entwickelt und dabei im Dialog mit den Mitbewerbern gestanden haben (vgl. act. 15 S. 11 f. Rz. 49, act. 16.15 S. 5 und das Pflichtenheft für die städtebauliche Studie, act. 16.16 S. 30).

Das Ziel der von der Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich in Auftrag gegebenen städtebaulichen Studie war es, auf dem Areal des Militärflugplatzes Dübendorf ein räumliches Gesamtkonzept für den Innovationspark Zürich zu erarbeiten. Eine wichtige Aufgabe bestand darin, die neuen Bebauungsstrukturen des Innovationsparks mit den markanten und grösstenteils denkmalgeschützten Bauten auf dem Flugplatz sowie dem bestehenden Siedlungsgefüge ausserhalb des Flugplatzes zu verbinden. Das Thema wurde gleichzeitig in der im Frühjahr 2014 abgeschlossenen Testplanung Wangenstrasse – Bahnhof Plus der Stadt Dübendorf bearbeitet. Erkenntnisse aus dieser Planung flossen in die städtebauliche Studie ein. Das im Wettbewerb auserkorene Richtprojekt wurde in der Folge weiterentwickelt, sodann wurden Gutachten von Fachkommissionen eingeholt und eine Um-

weltverträglichkeitsprüfung durchgeführt (vgl. act. 16.2.3, 16.2.5, 16.4 und 16.5). Im Vorfeld der Studie hatte die Baudirektion bereits den Bericht Raumentwicklung Flugplatzareal Dübendorf – Testplanung vom 1. Dezember 2009, den Synthesebericht Vertiefungsstudie "Achse Bhf. Dübendorf – Wangenstrasse" vom 18. Dezember 2011 und die Studie Stadtbahnkorridor Flugplatz Dübendorf – Bahnhof Dietlikon zur integralen Betrachtung von Städtebau, Landschaft, Ökologie und Wirtschaftlichkeit vom 22. Januar 2013 erstellen lassen (act. 16.17, 16.19 und 16.20).

Aus den Akten ergibt sich demzufolge, dass die durchgeführte Gebietsplanung den einschlägigen Vorgaben im kantonalen Richtplan entspricht. Der Eintrag in den Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen ist somit nicht zu beanstanden. Ob es unter den gegebenen Umständen auch zulässig gewesen wäre, den Innovationspark im Siedlungsplan festzulegen, kann daher offenbleiben.

#### **11.4.**

Gemäss § 24 lit. a PBG gibt der Verkehrsplan unter anderem Aufschluss über bestehende und geplante Anlagen und Flächen für Nationalstrassen und Staatsstrassen von kantonaler Bedeutung. Von diesen Strassen werden die Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen, die zusammen das übergeordnete Strassennetz bilden, in der Richtplankarte eingetragen. Beim Parkway handelt es sich jedoch nicht um eine Hauptstrasse, die Teil des übergeordneten Strassennetzes bildet, sondern um eine siedlungsorientierte Strasse, die ausschliesslich der Groberschliessung des Innovationsparks dient. Solche Strasse werden allein im Richtplantext festgesetzt (Ziff. 4.2.2 Richtplantext). Die Festsetzung des Parkway erfolgte mit dem Karteneintrag für das Objekt Nr. 49, Erschliessung nationaler Innovationspark, Hubstandort Zürich.

Das Weglassen der Kantonsstrasse Parkway im Richtplan ist deshalb nicht zu beanstanden.

#### **11.5.**

Das Gebiet im Kopfbereich des Militärflugplatzes Dübendorf hat sich wegen seiner Grösse, Lage, Erschliessung und der Eigentumsverhältnisse als ausgesprochen geeignet für die Planung eines Innovationsparks im Wirtschaftsraum Zürich erwiesen. Das Areal erstreckt sich über eine weitläufige

Ebene, die eine optimale Grösse für die Errichtung eines Innovationsparks aufweist. In der Nähe befinden sich renommierte Forschungsstätten wie die ETH Zürich, die Universität Zürich und das Universitätsspital Zürich, sowie weitere namhafte Institutionen wie die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt Empa sowie das Wasserforschungsinstitut Eawag. Unweit des Gebiets bestehen Anschlüsse an Auto- und Eisenbahn sowie an den Flughafen Zürich. Der Militärflugplatz steht sodann im Alleineigentum des Bundes, wodurch die benötigte Fläche für einen Hubstandort in hohem Masse verfügbar ist. Eine Evaluation hat zudem ergeben, dass ein anderer Standort von vergleichbarer Qualität in der Schweiz nicht vorhanden ist (act. 16.2.6 S. 8, act. 16.9 S. 9 f., act. 16.20 S. 9 und S. 27, Botschaft, a.a.O., BBI 2015 2963 und RRB Nr. 604/2012 S. 6 f.).

Die hohe Eignung des ausgesuchten Standorts erfährt durch die Etappierung der Nutzungsplanung keinen Abbruch. Das für den Innovationspark reservierte Gebiet umfasst, wie erwogen, rund 70 ha und soll angesichts des Umfangs des Vorhabens schrittweise entwickelt werden. Für die Entwicklung des gesamten Gebiets wird eine Zeitdauer von 20 bis 30 Jahren veranschlagt (act. 16.15 S. 19, act. 16.16 S. 5 und Botschaft, a.a.O., BBI2015 2955). Bei diesem Zeithorizont trägt eine in Etappen aufgeteilte Planung dem Gebot einer nachhaltigen Raumentwicklung Rechnung, die einem haushälterischen Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden verpflichtet ist.

Der Rekurrent stellt somit den für den Innovationspark evaluierten Standort zu Unrecht infrage.

#### 11.6.

Die gegen den Richtplan erhobenen Rügen sind somit unbegründet.

#### 12.

Der Rekurrent beanstandet sodann, dass der angefochtene Gestaltungsplan vom Richtplan abweiche. Im Richtplan sei ein Gebiet in der Grösse von 70 ha für den Innovationspark ausgeschieden worden, der Perimeter des Gestaltungsplans umfasse hingegen lediglich 36 ha. Ausserdem sei der Innovationspark im Gestaltungsplan anders als im Richtplan bezeichnet

worden; so laute die Überschrift des Gestaltungsplans "Innovationspark Zürich", während im Richtplan vom "Nationalen Innovationspark, Hubstandort Dübendorf" die Rede sei.

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind zufolge Abs. 2 dieser Bestimmung nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind.

Wie erwogen trifft es zu, dass im Richtplan ein Gebiet von 70 ha für den Innovationspark ausgeschieden wurde. Der Richtplan hält jedoch fest, dass der betreffende Perimeter in der ersten Etappe der Nutzungsplanung maximal 37 ha gross sein soll (vgl. Ziff. 6.2.2 Richtplantext, oben E. 7.2). Der Gestaltungsplan weist ein Einzugsgebiet von rund 36 ha auf (act. 3 und act. 16.2.2 je S. 2) und hält damit die Vorgaben der Richtplanung ein.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 RPG). Das Ziel der Abstimmung liegt darin, eine kohärente und in sich widerspruchsfreie Raumordnung zu schaffen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPV). Das schliesst nicht aus, dass ein und dasselbe planerische Vorhaben in der Richt- und Nutzungsplanung voneinander abweichend bezeichnet wird. Die für den Gestaltungsplan gewählte Bezeichnung "Innovationspark Zürich" bringt den wesentlichen Inhalt der Planung in konzentrierter Form zum Ausdruck und widerspiegelt den metropolitanen Anspruch des Ballungsraums Zürich (vgl. act. 15 S. 9 Rz. 38) und weicht folglich nicht auf unzulässige Weise von der übergeordneten Richtplanung ab.

Ein Verstoss gegen § 16 PBG liegt somit nicht vor.

### 13.

Der Rekurrent rügt, dass der Gestaltungsplan gegen den Grundsatz des Raumplanungsrechts verstosse, demzufolge Bau- und Nichtbaugebiete voneinander klar zu trennen seien. Das Gestaltungsplangebiet befinde sich zur Hauptsache in der Landwirtschaftszone, die von Gesetzes wegen von Überbauungen weitgehend freizuhalten sei. In dieser Zone sehe der Ge-

staltungsplan aber den wesentlichen Teil des Innovationsparks mit diversen Baubereichen vor, in denen grosse Bebauungen zulässig seien. Das Gebot der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände werde dadurch unterlaufen.

Mit dem Gestaltungsplan wird im Sinne von § 83 PBG eine Spezialbauordnung aufgestellt, die ein bestimmtes Gelände einer besonders angepassten, strengen planungs- und baurechtlichen Regelung unterwirft. Als Folge davon können Gestaltungspläne auch in einer Nichtbauzone, namentlich in der Landwirtschaftszone festgesetzt werden. Sie dürfen jedoch nicht dazu missbraucht werden, die Bestimmungen über die Erteilung von Ausnahmenbewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, d. h. Art. 24 ff. RPG, zu umgehen (VB.2010.00062 vom 13. Januar 2011, E. 3.2). Eine Umgehung dieser Bestimmungen ist dann anzunehmen, wenn mit dem Gestaltungsplan eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen oder eine sachlich nicht vertretbare Abwägung der berührten räumlichen Interessen getroffen wird (BGE 124 II 394 E. 2c).

Das Gestaltungsplangebiet auf dem Militärflugplatz Dübendorf umfasst in erster Linie den westlichen Teil des Flugfelds, das seinem vorgesehenen Zweck entsprechend weitgehend frei von Bauten und Anlagen ist; das Flugfeld ist der Landwirtschaftszone Lw zugewiesen. Im Westen ist dieses Gelände vom Randstreifen des Flugplatzes umgeben, der mit militärischen Verwaltungsgebäuden und Hangars überstellt ist; der Randstreifen, welcher ebenfalls zum Perimeter des Gestaltungsplans gehört, fällt in die Zone für öffentliche Bauten Oe. Mit dieser Zone beginnt in westlicher Richtung ein grosses zusammenhängendes Bauzonengebiet. Unmittelbar östlich davon soll der Innovationspark entstehen. Der Gestaltungsplan läuft demzufolge nicht auf die Schaffung einer isolierten Bauzone hinaus, die als Umgehung von Art. 24 ff. RPG gewertet werden könnte. Daran vermag der Umstand, dass der Innovationspark grösstenteils in der Landwirtschaftszone geplant ist, nichts zu ändern.

Davon abgesehen waren dem Kantonsrat bei der Festsetzung des revidierten kantonalen Richtplans die genannten Landwirtschafts- und Bauzonen bekannt. Ebenso wusste der Bundesrat um die bestehende Zonierung, als er die Revision des kantonalen Richtplans genehmigte. Aufgrund der rechtsgültigen Revision sieht die Richtplanung nunmehr einen Innovationspark im Kopfbereich des Militärflugplatzes Dübendorf vor. Mit dem ange-

fochtenen Gestaltungsplan wird diese Vorgabe umgesetzt. Eine Umgehung von raumplanungsrechtlichen Bestimmungen fällt aufgrund dessen ausser Betracht.

Die Rüge ist somit unbegründet.

#### **14.1.**

Im Weiteren macht der Rekurrent geltend, dass der angefochtene Gestaltungsplan von der Nutzungsordnung der Stadt Dübendorf grundlegend abweiche. Der Gestaltungsplan sehe in der Landwirtschaftszone ausgedehnte Baubereiche vor, die aufgrund der Bau- und Zonenordnung (BZO) nur unter der Voraussetzung einer demokratisch beschlossenen Umzonung realisierbar wären. Das kommunale Recht werde dadurch ausgehebelt. Zudem lösten die im Gestaltungsplan getroffenen Anordnungen grosse Investitionen aus, die von der Stadt Dübendorf zu bezahlen seien. Hohe Kosten erwüchsen dem hiesigen Steuerzahler nicht zuletzt aus dem Erschliessungsvertrag, der nach Art. 4 GPV von den verschiedenen Planungsträgern abzuschliessen sei. Der Gestaltungsplan beschneide demzufolge wesentliche Entscheidungsbefugnisse der Stadt Dübendorf und verletze deren Gemeindeautonomie.

#### **14.2.**

Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts beinhalten. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der Gemeindeautonomie aus dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Nach Art. 85 der Kantonsverfassung regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig. Ihre planungs- und baurechtliche Autonomie reicht deshalb so weit, als dies die kantonale Gesetzgebung zulässt (BGE 136 I 269 f. E. 2.1 und 2.2).

Gemäss § 45 Abs. 1 PBG erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung. Sie sind dabei an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungs-

weisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet (§ 45 Abs. 2 PBG). Die 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 wird der nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasste Gemeindebann rechtsverbindlich in Bauzonen, Erholungszonen, Freihaltezonen und Reservezonen unterteilt (§ 46 Abs. 2 PBG). Ferner können ergänzende Landwirtschaftszonen, namentlich im Siedlungsgebiet, festgesetzt werden (§ 46 Abs. 3 PBG). Aus dem Planungs- und Baugesetz folgt demnach, dass den Zürcher Gemeinden beim Erlass der Ortsplanung ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht und sie insofern autonom sind (BGE 136 I 269 f. E. 2.2, vgl. § 2 lit. c PBG).

#### 14.3.

Ein weiter Gestaltungsspielraum besteht allerdings auch beim Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans. Das ergibt sich bereits aus § 83 Abs. 1 PBG, wonach mit dem Gestaltungsplan nicht nur von den kantonalen Mindestabständen, sondern auch von den Bestimmungen über die Regelbauweise abgewichen werden darf. Wie weit sich ein Gestaltungsplan von der kommunalen Grundnutzungsordnung abheben darf, geht indes aus dem kantonalen Planungs- und Baurecht nicht hervor. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Abweichungen jedenfalls nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Bau- und Zonenordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGE 135 II 219 E. 5.2).

Das Gebiet im Nordosten des Gestaltungsplanperimeters, welches um die Baubereiche K1 und K2 vorgesehen ist, fällt in den Gemeindebann von Wangen-Brüttisellen. Im Übrigen erstreckt sich der Perimeter auf das Gemeindegebiet der Stadt Dübendorf.

Abgesehen vom beschriebenen Randstreifen in der Zone für öffentliche Bauten Oe liegt das Gestaltungsplangebiet in der Landwirtschaftszone Lw. Bei dieser Zone handelt es nicht um eine ergänzende Landwirtschaftszone, die gemäss § 46 Abs. 3 PBG von den Gemeinden in der Bau- und Zonenordnung festgesetzt wird, sondern um eine kantonale Landwirtschaftszone nach § 36 PBG. Die kantonale Landwirtschaftszone gilt im Sinne von § 46 Abs. 2 PGB als übergeordnet. Sie fällt deshalb nicht in den planungsrechtli-

chen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Demnach besteht insoweit auch keine Diskrepanz zwischen Gestaltungsplan und Grundnutzungsordnung.

Weiter legt der Gestaltungsplan für den in der Zone für öffentliche Bauten Oe liegenden Randstreifen die zwei Baubereiche M und N fest. Gemäss Art. 3 Abs. 2 GPV gelangt in diesen Baubereichen die Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf zur Anwendung, soweit die Art der Nutzung und die Gebäudemasse von Bauten und Anlagen infrage stehen. In dieser Zone gilt somit auch weiterhin in erster Linie die kommunale Grundnutzungsordnung (vgl. Planungsbericht S. 61).

Daraus ergibt sich, dass der Gestaltungsplan nicht in unzulässiger Weise von der Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf abweicht.

#### 14.4.

Die Grundsätze des Bundes für die Ausgestaltung und Unterstützung des Schweizerischen Innovationsparks sehen unter anderem die Eigenfinanzierung der jeweiligen Standorte durch die Kantone und private Investoren vor; diese haben insbesondere ihre Erschliessungskosten selber zu tragen (Botschaft, a.a.O., BBl 2015 2956). Die Erschliessung des Gestaltungsplangebiets wird gemäss Art. 4 Abs. 1 GPV in einem Vertrag geregelt, der vor Erteilung der ersten Baubewilligung für einen Neubau in den Baubereichen A bis L vorliegen muss. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift regelt der Erschliessungsvertrag insbesondere, wer für die Realisierung der öffentlichen Freiräume, die ökologischen Ausgleichsmassnahmen und Infrastrukturanlagen, namentlich für das Erstellen von Strassen und Wegen, Werkleitungen sowie Entwässerungs- und Gemeinschaftsanlagen, zuständig ist. Der Kanton Zürich und die Standortgemeinden haben sich hierbei über die Rechte und Pflichten und insbesondere über die Verteilung der Kosten zu einigen, welche die Erstellung und der Unterhalt dieser Anlagen verursachen (Planungsbericht S. 61).

Verträge beruhen stets auf einer übereinstimmenden Willenserklärung der vertragsschliessenden Parteien. Infolgedessen bedarf auch der Abschluss des Erschliessungsvertrages der Überein- und Zustimmung sämtlicher Vertragsparteien (vgl. art. 15 S. 15 Rz. 66). Aus Art. 4 GPV ergibt sich mithin, dass allfällige Kostenbeteiligungen der Standortgemeinden auszuhandeln sind und nicht ohne deren Einverständniserklärung angeordnet werden

können. Dass die übrigen Bestimmungen des Gestaltungsplans unmittelbar Kosten zu Lasten der Standortgemeinden auslösen, macht der Rekurrent im Übrigen zu Recht nicht geltend. Die finanziellen Entscheidungsbefugnisse der Stadt Dübendorf bleiben folglich gewahrt.

#### **14.5.**

Die Rüge ist daher unbegründet.

#### **15.**

Der Rekurrent stellt sodann die Modellrechnungen infrage, die der geplanten Verkehrserschliessung zugrunde liegen. Diese seien weder vollständig noch ausreichend zukunftsbezogen.

Das Verkehrskonzept für den Innovationspark sieht zusammengefasst vor, den MIV über die Wangen- und Weidstrasse zum Gestaltungsplangebiet zu leiten und dort über die neu zu erstellende Staatsstrasse "Parkway" abzuwickeln, welche die Baubereiche im Wesentlichen von rückwärts erschliesst (Art. 15 Abs. 1-3 GPV und Planungsbericht S. 40 f.). Der öffentliche Verkehr (ÖV) soll via Wangen-, Weid- und Dübendorfstrasse an den Perimeter des Gestaltungsplans angeschlossen werden und in der Glattalbahn und in Bussen über die von Baubereichen gesäumte Allee mit dem Namen "Innovation Mall" fahren (Art. 15 Abs. 5 GPV und Planungsbericht S. 43).

Die Erschliessung des Perimeters wurde aufgrund von Verkehrsmodellen geplant. Diese Modelle bezwecken, die Auswirkungen von Infrastrukturprojekten auf den Verkehr zu analysieren. Sie ermöglichen es, die Veränderung von Verkehrsverhältnissen mit den sich abzeichnenden Engpässen im Verkehrsnetz aufzuzeigen und die zukünftigen Verkehrsaufkommen zu prognostizieren. Die voraussichtlichen Verkehrsaufkommen, die für die erste Etappe des Innovationsparks zu erwarten sind, wurden mit Hilfe des Gesamtverkehrsmodells des Kantons Zürich hochgerechnet, das insbesondere den gesamten MIV und ÖV im Grossraum Zürich berücksichtigt. Der Gestaltungsplan gründet somit auf einer ganzheitlichen Betrachtungsweise des zukünftigen Verkehrs, womit sichergestellt ist, dass keine massgeblichen Verkehrsströme ausser Acht gelassen wurden.

Die Verkehrsentwicklung wurde aufgrund des Gesamtverkehrsmodells bis in das Jahr 2030 fortgeschrieben. Der Zeithorizont der Prognosen stimmt daher mit dem Planungshorizont des kantonalen Richtplans überein, der für die Entwicklung der ersten Etappe des Innovationsparks von einem Zeitrahmen bis in das Jahr 2030 ausgeht (Richtplan Ziff. 6.2.2).

Der Einwand ist folglich unbegründet.

#### **16.1.**

Wie der Rekurrent weiter beanstandet, schaffe der angefochtene Gestaltungsplan die nutzungsplanerische Grundlage für "ein städtebauliches Monster". Im Gestaltungsplangebiet seien diverse Baubereiche vorgesehen, in welchen ausserordentlich grossvolumige Baukörper zulässig seien, die keinen Bezug zu den bestehenden Überbauungen ausserhalb des Militärflugplatzes aufwiesen. Die Gebäude des Innovationsparks verfügten dereinst über riesige Fassaden, die von der Bevölkerung in den umliegenden Wohnquartieren als Bedrohung empfunden würden. Der Gestaltungsplan trage auch den schutzwürdigen Gebäuden und Anlagen des Militärflugplatzes zu wenig Rechnung; es drohe insbesondere die Zerstörung der schutzwürdigen Gesamtanlage.

#### **16.2.**

Im Gestaltungsplangebiet dürfen oberirdische Gebäude nur in den eigens dafür vorgesehenen Baubereichen erstellt werden. Während die auf dem Flugfeld ausgeschiedenen Baubereiche A bis L für Neubauten zur Verfügung stehen, umfassen die Baubereiche M und N die bestehenden Gebäude am Rand des Flugplatzes. Gemäss Art. 10 Abs. 1 GPV wird für jeden Baubereich eine maximale Gesamtnutzfläche (GNF) festgelegt. Zuzüglich Abs. 2 dieser Bestimmung darf auf dem Gestaltungsplangebiet insgesamt eine GNF von höchstens 410'000 m<sup>2</sup> konsumiert werden. Nach Abs. 4 haben sodann sämtliche Bauten und Anlagen die im Situationsplan angegebenen Höhenkoten einzuhalten. Die maximalen Höhen werden in einzelnen Teilbereichen durch den Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster (HBK) zugunsten des Flugverkehrs begrenzt, so dass die Bauten in den westlichen drei Baubereichen A, F und L nicht höher als rund 14 m ausfallen dürfen. In den weiter östlich gelegenen Baubereichen B bis E und G bis J1 bestehen mehrteilige Höhenbeschränkungen, die entlang der Innovation Mall höhere

Bauten mit einer Gesamthöhe von gegen 27 m zulassen. Diese maximale Höhe gilt auch für den Baubereich K1, wohingegen in den Bereichen J2 und K2 bis 60 m hohe Hochhäuser zulässig sind.

### 16.3.

Von den Hangars, Montagehallen, Werkstätten und weiteren militärischen Bauten und Anlagen, die am Rand des Flugplatzes stehen, sind die meisten, wie erwogen, im HOBIM, der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung des Kantons Zürich und der schützenswerten Kulturobjekte der Stadt Dübendorf verzeichnet. Den Akten zufolge wurde darauf verzichtet, die verschiedenen Denkmalschutzobjekte vor der Festsetzung des Gestaltungsplans einem Unterschutzstellungsverfahren zu unterziehen. Der Rekurrent stellt den Verzicht auf einen Entscheid über Schutzmassnahmen gemäss § 205 PBG nicht infrage, ist aber dennoch überzeugt, dass die Schutzobjekte auf Kosten der Wirtschaftsförderung beeinträchtigt, wenn nicht sogar zerstört würden (act. 2 S. 5). Es ist deshalb zu überprüfen, ob mit der Festsetzung des Gestaltungsplans § 204 Abs. 1 PBG befolgt wurde, wonach nicht zuletzt der Kanton dafür zu sorgen hat, dass in seinem Tätigkeitsbereich Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

Die Baudirektion liess in diesem Zusammenhang den Entwurf des Gestaltungsplans (vgl. act. 45) begutachten. Aus dem Gutachten der EKD vom 3. März 2015 ergibt sich, dass die Bauten und Anlagen und das Flugfeld des Militärflugplatzes zusammen aus Sicht des Denkmalschutzes ein untrennbares Ganzes bildeten, bei welchem das eine ohne das andere keinen Sinn ergebe. Die Gesamtanlage sei in der Schweiz einzigartig und darum in ihrer Substanz und Wirkung möglichst ungeschmälert zu erhalten. Das Baudenkmal nähme sodann Schaden, falls wie geplant einzelne schützenswerte Gebäude oder Teile davon abgebrochen würden; das gelte insbesondere für die ehemalige Soldatenstube an der Wangenstrasse 47 aus dem Jahr 1917, die ursprünglich vom Fliegerhorst Fürth-Atzenhof in Bayern stammende und daher in Dübendorf einzigartige Halle 1 aus dem Jahr 1922 und die Eingangs- und Unterrichtsbaute mit dem "Götterbogen" aus dem Jahr 1939/40. Ausserdem sei in denkmalpflegerischer Hinsicht zu beachten, dass die Frontseite des schützenswerten Gebäudekomplexes mit seiner zum Teil monumentalen Architektur auf das Flugfeld weise. Diesem Umstand werde zu wenig Rechnung getragen, wenn die Baubereiche auf

dem Flugfeld zu nahe an die Hangars und Hallen heranrückten. Gefährdet sei unter anderem die besondere Ausstrahlung des im Jahr 1940 erstellten zweigeschossigen, zylinderförmigen Kontrollturms aus Holz, dem in unmittelbarer Nähe eine neue Bebauung von gigantischem Ausmass gegenübergestellt werden solle; das kleinmassstäbliche Denkmal würde im geplanten baulichen Umfeld geradezu lächerlich wirken. Die EKD beantrage deshalb, dass der Gestaltungsplan in den genannten Punkten anzupassen sei.

Nach der öffentlichen Auflage wurden die Gestaltungsplanvorschriften und der Situationsplan zusammen mit dem Richtprojekt überarbeitet. Im Unterschied zum Entwurf sieht der Gestaltungsplan neu vor, die inventarisierten Bauten und Anlagen der Randbebauung integral zu erhalten. Hierfür wurde die Streckenführung der Glattalbahn so abgeändert, dass von einem Abbruch des Götterbogens und der Halle 5 abgesehen werden kann (Richtprojekt act. 16.2.4 und Planungsbericht S. 21). Die Halle 1 hat zwar nach wie vor dem geplanten Strassen- und Bahnanschluss zu weichen, soll aber nicht mehr abgebrochen, sondern nunmehr nach Osten verschoben werden (Richtprojekt und Art. 9 Abs. 1 GPV). Unversehrt bleibt auch die ehemalige Soldatenstube, die sich zu keinem Zeitpunkt im Gestaltungsplangebiet befunden hat (Entwurf des Situationsplans act. 45.3 und festgesetzter Situationsplan act. 16.2.1). Im Weiteren zeichnet sich der überarbeitete Gestaltungsplan insbesondere durch die neu platzierten Baubereiche A bis E und L aus, die allesamt von der Randbebauung weiter weggerückt werden (vgl. den Entwurf des Situationsplans mit dem festgesetzten Situationsplan). Während die erstgenannten Baubereiche bislang durchwegs 27 m von den Hallen 2 bis 5 entfernt waren, betragen die Abstände zu diesen Bauten mittlerweile beim Baubereich A 30-35 m, bei den Baubereichen C und E je 55 m und bei den Baubereichen B und D je 60 m. Der Abstand zwischen dem Baubereich L und dem Bogenhangar soll von vormals 30 m auf 40 m heraufgesetzt werden. Zudem ist vorgesehen, den Eingangsplatz und den Sämtispark auf Kosten der umliegenden Baubereiche F und L zu vergrössern.

Der revidierte Gestaltungsplan sieht demnach von einem teilweisen Abbruch der schützenswerten Randbebauung ab. Zudem werden die Denkmalschutzobjekte neuerdings durch stark ausgeweitete Freiflächen von den Baubereichen auf dem Flugfeld abgegrenzt. Zwischen den Hallen 2 bis 5

und den Neubaubereichen sind weitläufige Vorfelder geplant (vgl. die anlässlich des Augenscheins erstellten Fotografien, act. 1 Protokoll S. 8 f., Art. 19 Abs. 6 GPV und Planungsbericht S. 21 und S. 29). Gegenüber dem Götterbogen und Bogenhangar schaffen der Eingangs- und Hangarplatz sowie der Sämtispark weitreichende Räume, die nicht nur den inventarisierten Kontrollturm grosszügig freispielen (vgl. Planungsbericht S. 21), sondern auch lang gestreckte Blickfelder auf das Flugfeld eröffnen (Art. 19 Abs. 2 und 4 GPV). Die im Gutachten der EKD geäusserten Bedenken wurden somit ausgeräumt (vgl. act. 16.2.3 S. 13 und Planungsbericht S. 22). Daraus folgt, dass der Kanton seiner Verpflichtung zur Selbstbindung gemäss § 204 Abs. 1 PBG vollumfänglich nachgekommen ist.

#### **16.4.**

Im Anschluss an die Randbebauung folgt west- und nordwärts ein zusammenhängendes Baugebiet, das den Wohnzonen W3 und W2c zugewiesen ist. Dieses Gebiet weist keine Ortskerne oder Quartiere auf, die im ISOS oder im kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung verzeichnet sind. Es ist daher davon auszugehen, dass das betreffende Wohngebiet als solches im Gegensatz zu den inventarisierten Bauten und Anlagen der Randbebauung kein Schutzobjekt gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG bildet und insoweit keine Verpflichtung des Kantons nach § 204 Abs. 1 PBG besteht.

Die städtebauliche Rüge, wonach die im Innovationspark zulässigen Überbauungen gigantische Dimensionen aufwiesen und deswegen das Wohngebiet in der Nachbarschaft beeinträchtigten, ist daher ausschliesslich nach Massgabe von Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b RPG zu beurteilen. Diese Vorschrift verlangt, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf den Planungsgrundsatz achten, wonach die Landschaft zu schonen ist und sich sowohl Siedlungen als auch Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen sollen. Bauten und Anlagen ordnen sich gemeinhin dann ein, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Standorts und ihrer Gestaltung die charakteristischen Eigenheiten der beanspruchten Landschaft nicht störend verändern.

Zur fraglichen Einordnung des Innovationsparks lässt sich insbesondere bemerken, dass die Bauten und Anlagen, die in den westlichen Baubereichen A, F und L sowie in der benachbarten Wohnzone W3 zulässig sind,

nach den einschlägigen Bestimmungen des Gestaltungsplans und der Bau- und Zonenordnung Dübendorf in etwa vergleichbare Gesamthöhen aufweisen dürfen (vgl. Art. 10 Abs. 2 GPV und Art. 19 BZO Dübendorf). Weiter liegen die Baubereiche B bis E im Norden des Gestaltungsplangebiets gegen 100 m Luftlinie weit von der gegenüberliegenden Wohnzone W2c entfernt. Zwischen dieser Zone und den Baubereichen J2 und K2, die im Nordosten des Perimeters für Hochhäuser vorgesehen sind, beträgt die Entfernung sodann über 200 m Luftlinie. Es kommt hinzu, dass die Neubaubereiche und die umliegenden Wohngebiete durch die verschiedenen Hallen und Hangars voneinander getrennt sind und die Randbebauung von allen Seiten als markante Abriegelung des Militärflugplatzes in Erscheinung tritt (vgl. die Fotografie Nr. 3 Protokoll S. 9 und act. 16.2.3 S. 12). Davon abgesehen stellt der Gestaltungsplan hohe Anforderungen an die Ausführung und Aussenwirkung von Bauwerken. So sind in den Baubereichen A, F, J2, K1, K2 und L sogenannte Konkurrenzverfahren durchzuführen, die eine qualitativ hochstehende Anordnung und Ausformung von Bauten und Anlagen gewährleisten sollen (Art. 11 Abs. 1 GPV und Planungsbericht S. 68 f.). Zudem sind die übrigen Bauten entlang der Innovation Mall nach den Bestimmungen über die Arealüberbauungen besonders gut zu gestalten (Art. 11 Abs. 2 GPV in Verbindung mit § 71 PBG).

Ein Verstoss gegen das raumplanungsrechtliche Beeinträchtungsverbot ist daher nicht auszumachen.

#### **16.5.**

Die Rüge ist somit unbegründet.

#### **17.**

Der Rekurrent bemängelt sodann die im Gestaltungsplan vorgesehenen Grünanlagen. Er führt dazu aus, dass der Kernpark unattraktiv sei, weil er am Rande des weitläufigen Innovationsparks gelegen, durch den Parkway von den Baubereichen getrennt und von einem 2,5 m hohen Zaun umgeben sei. Dem Kernpark stehe auch ein Radweg entgegen, der im regionalen Richtplan festgesetzt sei. Es sei ferner verpasst worden, den Chrebschüsselibach (öffentliches Gewässer 6.0) als Struktur- und Gestaltungselement in die Parklandschaft einzubetten.

Der Gestaltungsplan sieht verschiedenartige Freiflächen und Parkanlagen vor, die aufgrund eines Freiraumkonzepts angeordnet und gestaltet sind. Das Konzept berücksichtigt unter anderem, dass das Gebiet des Militärflugplatzes vordem ein Ried war, das heute mit Drainagen entwässert wird. Es trägt auch dem Umstand Rechnung, dass der Chrebschüsselibach auf dem Flugplatzgelände in einer Dole abgeführt wird. Der Gestaltungsplan greift diese Themen auf und inszeniert dabei das Element Wasser variantenreich und lebhaft in der Landschaft. Im Zentrum der Inszenierung stehen insbesondere der Eingangplatz und Sämtispark mit unterschiedlich bepflanzten Feucht- und Wasserflächen (Art. 19 Abs. 2 und Abs. 4 GPV), der Kernpark und Parkway als grosse zusammenhängende und frei gestaltete Parkfläche mit beidseits integrierten Retentionsräumen (Art. 19 Abs. 1 und Abs. 7) und der Chrebschüsselipark, durch den der teilweise offengelegte Chrebschüsselibach fliesst (Art. 19 Abs. 3 GPV). Diese Freiflächen sollen inskünftig ineinandergreifen, wodurch in der grosszügig ausgelegten Parklandschaft vielfältige und dynamische Lebensräume für Menschen, Fauna und Flora entstehen (Planungsbericht S. 30 ff.).

Der Kernpark, der sich im Süden des Innovationsparks und inmitten des Flugfelds befindet, stellt mit einer Fläche von mindestens 42'000 m<sup>2</sup> die grösste zusammenhängende Freifläche und das Kernstück der geplanten Parkanlagen dar. Er dient der Bevölkerung in der Region zur Erholung, dem Regenwassermanagement und dem ökologischen Ausgleich (Art. 19 Abs. 1 GPV). Der Park ist gemäss Konzept offen und weitläufig zu gestalten und im Übergang zum Parkway mit einem grossen Baumbestand zu versehen. Der Parkway soll im Rahmen der Gartengestaltung in den Kernpark integriert werden und zu diesem Zweck einen breiten Streifen für den Langsamverkehr und einen durchgängig grünen Mittelstreifen mit grosszügigen Bauminseln aufweisen. Einen wichtigen Bestandteil des Kernparks bilden auch die bestehenden Magerwiesen, die ökologisch wertvoll und zu ihrem Schutz einzuzäunen sind (Planungsbericht S. 31 und 75 f.). Abgesehen von diesem Schutzzaun sind in der öffentlichen Grünanlage keine Zäune vorgesehen. Zugänglich ist der Kernpark für die Allgemeinheit insbesondere über den Eingangplatz und Sämtispark, über den Chrebschüsseli-Park sowie über sämtliche südlich gelegenen Baubereiche. Der Parkway kann dazu gemäss Richtprojekt an vier Stellen auf Fussgängerstreifen gequert werden (act. 16.2.4). Im Übrigen steht dem Kernpark in der

aktuell gültigen Fassung des Regionalen Verkehrsrichtplans Glattal nicht länger ein widersprechender Eintrag im Wege (RRB Nr. 123/2018).

Gemäss Art. 25 GPV ist sodann vorgesehen, den heute eingedolten Chrebschüsselibach zu revitalisieren. Der Bach soll im Westen des Kernparks und danach auf der ganzen Länge des Chrebschüsseliparks offen geführt und mit flachen, zugänglichen Borden versehen werden (vgl. Art. 19 Abs. 3 GPV und Planungsbericht S. 33 und 75).

Die Gestaltung der vorgesehenen Freiflächen ist demzufolge nicht zu beanstanden und die betreffende Rüge nicht begründet.

#### **18.**

Der Rekurrent macht schliesslich geltend, dass erhebliche Hochwassergefahr drohe, wenn im Zuge des Aufbaus des Innovationsparks der Militärflugplatz immer mehr zubetoniert werde. Gefährdet sei insbesondere das Wohngebiet zwischen Wangenstrasse und Chriesbach im Nordwesten des Innovationsparks. Für dieses Gebiet sei der Hochwasserschutz nicht nachgewiesen.

Der Gestaltungsplan sieht ein Regenwassermanagement vor. Es bestimmt insbesondere, dass das nicht verschmutzte Regenabwasser von Dächern und von befestigten Erschliessungs- und Freiflächen innerhalb und ausserhalb der Baubereiche möglichst weitgehend vor Ort zurückzuhalten und oberflächlich zu versickern ist; befestigte Flächen sind, soweit wie möglich, mit wasserdurchlässigen Belägen zu versehen (Art. 23 Abs. 2 GPV). Neben dem Chrebschüsselipark dienen vor allem der Säntispark und der Kernpark dem Regenwassermanagement (Art. 19 Abs. 1-3 GPV). Über letzteren wird beispielsweise mit Hilfe von Rückhaltemassnahmen die Entwässerung des Parkways sichergestellt (Planungsbericht S. 31 und S. 75). Falls die örtlichen Verhältnisse nachweislich keine vollständige Versickerung erlauben, ist das überschüssige Regenabwasser in die bestehenden Bäche, namentlich in den Chrebschüsselibach einzuleiten (Art. 23 Abs. 3 GPV), der rund 400 m im Norden des Militärflugplatzes in den Chriesbach mündet.

Es ist, wie erwogen, geplant, den Chrebschüsselibach auf dem Gestaltungsplangebiet teilweise offen zu führen; der Bach soll im Chrebschüs-

selipark zwischen den Baubereichen F und G sowie A und B revitalisiert werden. In einer zu diesem Zweck durchgeführten fachlichen Studie wurde aufgezeigt, dass die Revitalisierung des Gewässers hydraulisch durchführbar und dabei der Hochwasserschutz selbst im Falle des Eintritts eines im Durchschnitt alle 100 Jahre erreichten oder übertroffenen Hochwasserereignisses gewährleistet ist (Planungsbericht S. 54 und Umweltverträglichkeitsbericht [act. 16.2.5] S. 44 f. sowie Anhang 6.6-A, Machbarkeitsstudie S. 8 ff.). Der für das Gerinne erforderliche Gewässerraum von 12 m ist im wasserbaupolizeilichen Bewilligungsverfahren festzulegen (Art. 25 GPV, vgl. § 18 Abs. 4 des Wasserwirtschaftsgesetzes in Verbindung mit § 15j der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei). Der Gestaltungsplan spart dazu gemäss Situationsplan (act. 16.2.1) einen ausreichenden Spielraum von 18 m aus.

Mit der Gewässerrevitalisierung erhält der Chrebsschüsselibach wieder mehr Raum, wodurch er bei Hochwasser die Wassermassen besser aufnehmen kann und weniger über die Ufer tritt (Art. 19 Abs. 3 GPV). Diese Hochwasserschutzmassnahme gilt aufgrund der erwähnten Studie und des durchgeführten Vorprojekts als hochwassersicher. Sollte sich im Verlaufe der Weiterführung des Wasserbauprojekts herausstellen, dass mit der Revitalisierung allein keine ausreichende Hochwassersicherheit hergestellt werden kann, sieht Art. 26 Abs. 1 GPV vor, dass im Rahmen der Baubewilligungsverfahren zusätzliche Schutzmassnahmen zu treffen sind. Mit diesem mehrstufigen Vorgehen stellt der Gestaltungsplan sicher, dass auf seinem Einzugsgebiet kein Hochwasserereignis eintreten und bachabwärts zusätzliche Wohngebiete gefährden kann.

Die Rüge ist demnach unbegründet.

#### **19.**

Der Rekurs von Walter Mundt ist somit abzuweisen, während auf diejenigen von Cla Semadeni nicht einzutreten ist.

### 20.1.

Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Verfahrenskosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Haben die Beteiligten dasselbe Begehren gestellt, so tragen sie die ihnen auferlegten Kosten zu gleichen Teilen (vgl. § 14 VRG). Wird, wie hier im Falle Cla Semadeni, ohne materielle Prüfung der Begehren entschieden, kann die Gerichtsgebühr bis auf einen Fünftel herabgesetzt werden (§ 4 Abs. 2 der – auch für das Baurekursgericht geltenden – Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts [GebV VGr]). Bei einem auf Nichteintreten lautenden Entscheid, in welchem die Erfüllung von Prozessvoraussetzungen geprüft und diese Prüfung einlässlich dargelegt wird, kann auch über den Ansatz von einem Fünftel der Gebühr für den Sachentscheid hinausgegangen werden. Demnach ist es vorliegend angebracht, die Kosten zu 1/5 Cla Semadeni und im Übrigen Walter Mundt aufzuerlegen.

Die Rekurrenten, die einen gemeinsam unterzeichneten Rekurs eingereicht haben, haften nach § 14 VRG für die Kosten solidarisch (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 Rz. 11).

### 20.2.

Das Baurekursgericht legt die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest (§ 338 Abs. 1 PBG und § 2 GebV VGr). Bei Verfahren ohne bestimmbar Streitwert beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 1'000.– bis Fr. 50'000.– (§ 338 Abs. 2 PBG und § 3 Abs. 3 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr verdoppelt werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr).

Bei Rechtsstreitigkeiten über die Nutzungsplanung bemisst sich die Gerichtsgebühr in erster Linie nach dem Streitwert beziehungsweise Streitinteresse (VB.2017.00432 vom 11. Januar 2018, E. 7, und VB.2017.00371 vom 21. Dezember 2017, E. 14). Dazu fällt in Betracht, dass das Gestaltungsplangebiet eine Fläche von etwa 50 Fussballfeldern umfasst und die geplante GNF rund sieben Mal so gross wie die Ausstellungsfläche des Louvre in Paris und zehn Mal grösser als die Mietfläche des Prime Tower in Zürich ist. Der angefochtene Gestaltungsplan bildet mithin die Vorstufe einer weiträumigen Stadtentwicklung mit zahlreichen bedeutsamen Bauprojekten und einem ausserordentlich hohen Investitionsvolumen. Das Streitinteresse

kann deshalb nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wie sich aus den Erwägungen ergibt, hat sodann die Bearbeitung des Rekurses aufgrund der Anzahl der aufgeworfenen Rügen und der umfangreichen Akten, denen auch 10 Eingaben der Rekurrenten zugrunde liegen, zeitaufwendige rechtliche Abklärungen erfordert. Es handelt sich daher um ein besonders aufwendiges Verfahren, bei dem die Kosten nach § 4 Abs. 1 GebV VGr über den Höchstbetrag des vorgesehenen Gebührenrahmens hinaus erhöht werden können. Als Folge davon ist es angemessen, die Gerichtsgebühr vorliegend mit Fr. 50'000.-- am oberen Ende des ordentlichen Gebührenrahmens festzusetzen (vgl. die folgenden Präjudize: VB.2017.00432 vom 11. Januar 2018, E. 7; BRGE I Nrn. 0029/2018, 0030/2018 und 0031/2018 vom 23. März 2018, E. 5; BGr 1C\_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C\_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36, Entscheid bestätigt in VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser wiederum bestätigt in BGr 1C\_810/2013 vom 14. Juli 2014, [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass die Rekurrenten, die nicht durch einen Rechtsbeistand vertreten sind, im Verlaufe des Rekursverfahrens mehrfach über die anfallenden hohen Verfahrenskosten im Falle des Unterliegens aufgeklärt wurden (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 Rz. 37).

## 21.

Den im Verfahren unterliegenden Rekurrenten steht nach § 17 Abs. 2 VRG keine Umtriebsentschädigung zu.

## **Das Baurekursgericht erkennt:**

### **I.**

Die Rekursverfahren G.-Nrn. R3.2017.00134 und R3.2017.00138 werden vereinigt.

### **II.**

Auf die Rekurse von Cla Semadeni wird nicht eingetreten.

### **III.**

Der Rekurs von Walter Mundt wird abgewiesen.

### **IV.**

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 50'000.-- Gerichtsgebühr

Fr. 450.-- Zustellkosten

Fr. 50'450.-- Total

=====

werden zu 1/5 Cla Semadeni und zu 4/5 Walter Mundt, unter solidarischer Haftung beider Rekurrenten für die gesamten Kosten, auferlegt. Rechnungen und Einzahlungsscheine werden den Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

### **V.**

Es wird keine Umtriebsentschädigung zugesprochen.

### **VI.**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

## VII.

Mitteilung per Gerichtsurkunde an:

- Cla Semadeni, Sunnhaldenstrasse 26d, 8600 Dübendorf
- Baudirektion Kanton Zürich, Walchetur, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich
- Stadtrat Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf
- Gemeinderat Wangen-Brüttisellen, Stationsstrasse 10, 8306 Brüttisellen
- Walter Mundt, Kasernenstrasse 4, 8600 Dübendorf



Im Namen des Baurekursgerichts

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Anlässlich der Beratung des Geschäfts wurde der folgende Minderheitsantrag gestellt: (vgl. § 18 Abs. 5 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010, OV BRG)

„Die Gerichtsgebühr wird auf Fr. 20'000.-- festgesetzt. Von einer solidarischen Haftung der Rekurrenten für die gesamten Verfahrenskosten wird abgesehen.“

Erwägungen:

1.

Der Aufwand des Baurekursgerichts für das vorliegende Verfahren war erheblich, was prinzipiell einen sachlichen Grund dafür darstellt, innerhalb des gesetzlichen Kostenrahmens eine relativ hohe Gerichtsgebühr zu erheben (vgl. BGE 143 I 147 E. 6.3.1).

## 2.

Der Verfahrensaufwand darf allerdings nicht das alleinige Kriterium zur Bemessung der Gerichtsgebühr sein. Unzulässig ist eine rein aufwandorientierte Bemessung insbesondere dann, wenn der Verfahrensaufwand derart gross ist, dass der Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde faktisch verunmöglicht oder übermässig erschwert wird. Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) gebietet 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 haben, eine prohibitive Wirkung entfaltet (vgl. BGE 143 I 227 E. 4.3.1; BGE 141 I 105 E. 3.3.2; BGer, 22.3.2017, 1C\_327/2016, E. 10.3). Wenn die Nachbarschaft eines grossen Gestaltungsplangebiets befürchten muss, im Fall einer gerichtlichen Anfechtung ein Gebührenrisiko von Fr. 50'000.-- einzugehen, ohne im Gutheissungsfall von einem auch nur annähernd äquivalenten Nutzen zu profitieren, wird dies zahlreiche Nachbarinnen und Nachbarn aus Furcht vor hohen Kosten von einer Rekuserhebung abhalten („chilling effect“). Entsprechend hat die Rechtsweggarantie im vorliegenden Fall zur Folge, dass trotz des grossen Investitionsvolumens und des umfangreichen Verfahrensaufwands eine Gerichtsgebühr anzusetzen ist, die die gesetzliche Obergrenze von Fr. 50'000.-- deutlich unterschreitet. Anders wäre im Fall einer *missbräuchlichen* Rekuserhebung zu urteilen, wofür hier jedoch keine Anzeichen vorhanden sind.

## 3.

Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gerichtsgebühr nicht nur zum Verfahrensaufwand in einem vernünftigen Verhältnis stehen, sondern auch zum wirtschaftlichen Nutzen, der für die gebührenpflichtige Person resultiert (vgl. BGer, 22.3.2017, 1C\_327/2016, E. 10.3). Im zürcherischen Baurechtsverfahren kommt 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 ist (vgl. BGer, 5.9.2018, 1C\_358/2017, gemäss Medienmitteilung des Bundesgerichts [schriftliche Urteilsbegründung noch ausstehend]; BGE 143 I 227 E. 4.2.2 und 4.5.2). Im Fall eines *Bauherrenrekurses* ist es zulässig und sachgerecht, den wirtschaftlichen Nutzen des Bauherrn – bzw. das Streit-

teresse – anhand der Bausumme zu bemessen (vgl. z.B. BGer, 15.8.2008, 2C\_517/2007, E. 2.4). Im Fall eines *Nachbarrekurses* gegen ein grosses Bauvorhaben kann hingegen eine erhebliche Interessendiskrepanz bestehen, wie gerade der vorliegende Fall zeigt: Das Interesse der benachbarten Rekurrenten, die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans zu verhindern, ist um ein Vielfaches kleiner als das Interesse der Planungsträger und Investoren, den Gestaltungsplan zu realisieren. In solchen Fällen verstösst es gegen das Äquivalenzprinzip, wenn die Bemessung der Gerichtsgebühr einzig nach den (Realisierungs-)Interessen der Planungs- und Bauherrschaft bemessen wird, ohne zu berücksichtigen, dass die (Verhinderungs-)Interessen der benachbarten Rekurrenten viel geringer sind. Im Ergebnis führt eine auf das Bauvolumen fokussierte Streitwertberechnung dazu, dass Nachbarn grosser Planungs- und Bauprojekte aufgrund des enorm hohen finanziellen Prozessrisikos regelmässig davon abgehalten würden, ein Rechtsmittel zu erheben, was wie erwähnt im Widerspruch zur Rechtsweggarantie steht. Bei grossen Planungsprojekten kommt – ähnlich wie bei abstrakten Normenkontrollen – hinzu, dass eine gerichtliche Rechtmässigkeitsprüfung in der Regel nicht nur im Interesse der Rekurrenten steht, sondern bis zu einem gewissen Grad auch im Interesse der Öffentlichkeit. Auch diesem Umstand sollte durch eine Reduktion der Gebühr Rechnung getragen werden (vgl. BGE 132 II 47 E. 4.7).

#### 4.

Berücksichtigt man im vorliegenden Fall, dass die Gerichtsgebühr nicht prohibitiv hoch sein darf, dass das Streitinteresse in erster Linie aus der Optik der kostenpflichtigen Nachbarn bemessen werden muss, und dass bis zu einem gewissen Grad ein öffentliches Interesse daran besteht, die Rechtmässigkeit des Gestaltungsplans zu überprüfen, so erweist sich eine Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 20'000.-- als angemessen.

#### 5.

Die Verfahrenskosten dürfen den beiden Rekurrenten nicht unter solidarischer Haftung auferlegt werden: Der Grundsatz der solidarischen Haftung mehrerer Rekurrenten, die die gleichen Begehren stellen, gilt gemäss § 14 VRG nur „in der Regel“. Eine Abweichung von dieser Regel rechtfertigt sich dann, wenn das Verfahren in Bezug auf die verschiedenen Rekurrenten auf

ganz unterschiedliche Weise bzw. mit erheblich unterschiedlichem Aufwand erledigt wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn – wie hier – auf die Begehren eines Rekurrenten nicht eingetreten wird, während die Begehren des anderen Rekurrenten materiellrechtlich geprüft werden (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar VRPG/BE, Art. 106 N. 2). Es wäre unbillig, wenn der Rekurrent, auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird, solidarisch für den Gesamtbetrag haften würde, obwohl er nur einen relativ geringen Anteil des Aufwands (hier: 20%) «verursacht» hat. Die beiden Rekurrenten sollten entsprechend lediglich *individuell* für ihren jeweiligen Kostenanteil haften.

Für richtiges Protokoll,  
der Gerichtsschreiber:



Versandt: 30. Okt. 2018  
Du/mo