

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 33 (2020)
Heft: 10

Artikel: Die Planung, ihr Recht und seine Auslegung
Autor: Marti, Rahel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-913600>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Planung, ihr Recht und seine Auslegung

Der Gestaltungsplan für den «Innovationspark» in Dübendorf ist gerichtlich aufgehoben und der Kanton Zürich planerisch in den Senkel gestellt. Wie konnte das passieren?

Text:
Rahel Marti

Eine Forschungs- und Produktionsstadt, und mitten hindurch fährt die Glattalbahn: Der «Innovationspark» in Dübendorf ist das Prestigeprojekt der Zürcher Raumplanung. Die erste Etappe misst stolze 36 Hektar, total sind gar 70 Hektar vorgesehen. Nach politischen Beschlüssen, einer Testplanung, einer städtebaulichen Studie, einer Gebietsplanung, einem Richtprojekt und mehreren Gutachten – darunter ein vernichtendes der Eidgenössischen Kommission für Denkmalspflege, aufgrund dessen die Nutzfläche um zehn Prozent verkleinert werden musste – liegt 2015 der kantonale Gestaltungsplan für die ersten 36 Hektaren vor. Ein planerischer Kraftakt mündet in ein Dokument von 489 Seiten, in dem nichts zu fehlen scheint. Fünf Jahre später, im Juli 2020, erwachen die Verantwortlichen jedoch böse: Das Zürcher Verwaltungsgericht lässt den Gestaltungsplan nicht gelten. Viel Arbeit und Mühe scheint für die Katz. Zürich muss zurück auf Feld eins.

Cla Semadeni, der pensionierte Raumplaner, dessen Hartnäckigkeit das Urteil erzwirkte, taugt seither zum Feindbild. Doch er warnte das kantonale Amt für Raumentwicklung schon 2015: Der bisherige Weg werde in eine Sackgasse führen. Niemand hörte hin. Wie kann das passieren, dass ein raumplanerisch beschlagener Kanton ein Grossprojekt an die Wand fährt? Will das Amt beweglich und fortschrittlich arbeiten und wird es nun jäh zum veralteten gesetzlichen Status quo zurückgepfiffen? Oder sind die Raumplaner zu ehrgeizig? Die Juristen zu arrogant? Drückt der Regierungsrat aufs Gas, damit Zürich den anderen Standorten nicht hinterherhinkt? Macht der Initiant, Ständerat Ruedi Noser, den Ämtern Dampf, weil ungeduldige Firmen anklopfen?

Die Planung ...

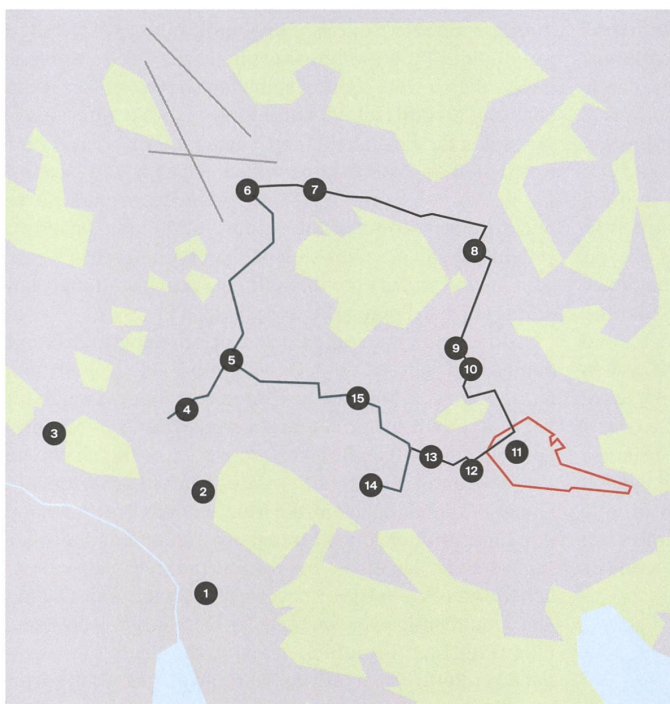
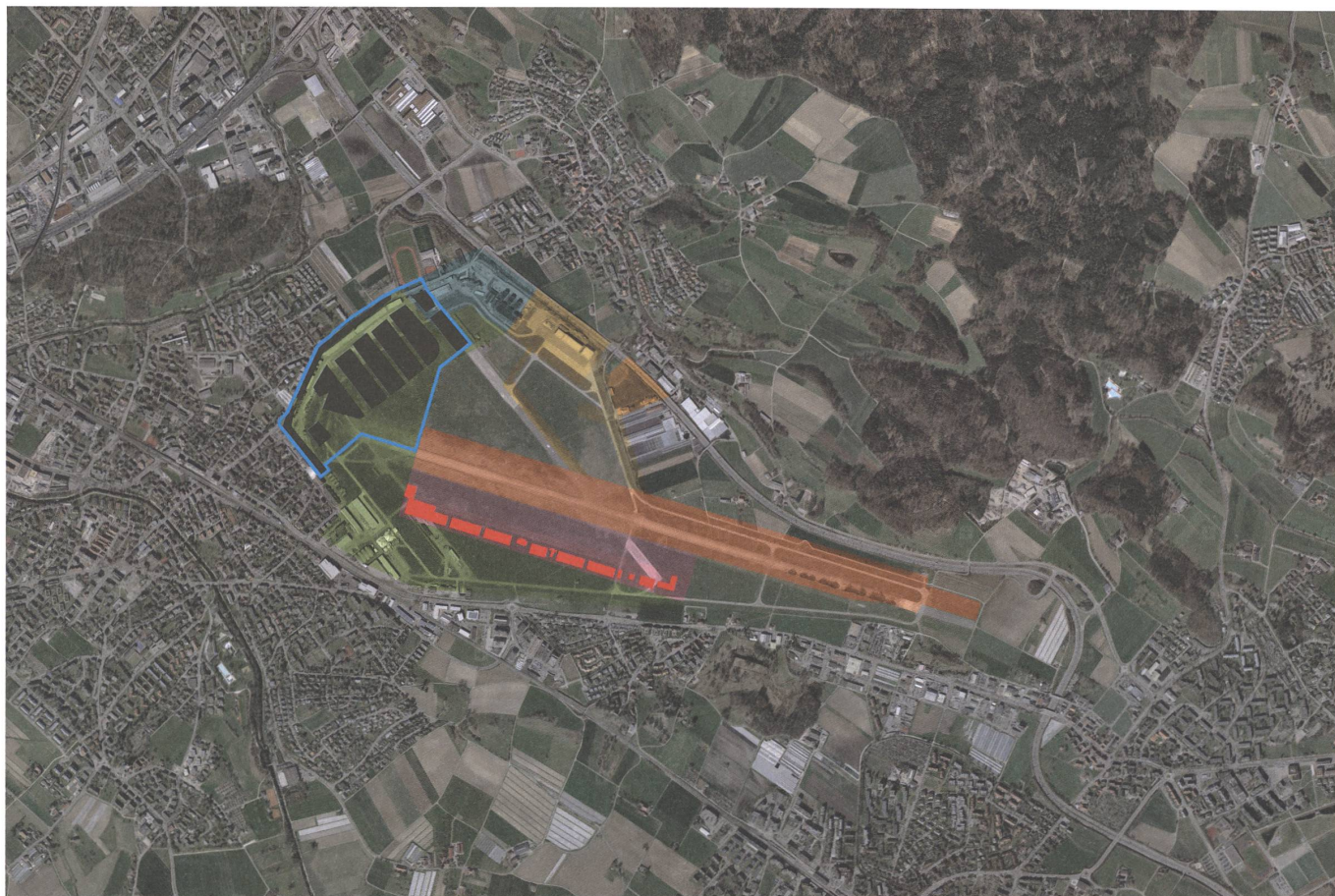
Wir wissen es nicht. Bis Redaktionsschluss ist offen, ob der Fall an das Bundesgericht weitergezogen wird, und so lange wird geschwiegen. Allerdings ist das Urteil des Verwaltungsgerichts glasklar. «Der Gestaltungsplan hat nicht konkrete Einzelbauten oder Einzelanlagen zum Gegenstand, sondern legt eine Bauzone fest, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Bauten genutzt werden soll.» In der Planung sei die Rede von einem neuen Stadtquar-

tier für Arbeiten, Leben, Freizeit, Erholung und Wohnen. «Somit handelt es sich im Ergebnis nicht um eine projektbezogene, sondern um eine generelle Bauzone, für deren Festsetzung die Gemeinden zuständig sind.» Der gesetzliche Rahmen sei gesprengt, «die Voraussetzungen für den Erlass eines kantonalen Gestaltungsplans nicht erfüllt».

Neben dieser juristischen Blamage gibt der «Innovationspark» auch ein Lehrstück ab: Zur Raumplanung und ihrem Verhältnis zum Recht. Im Zentrum steht der öffentliche Gestaltungsplan, und nun wird es juristisch. Das Planungsinstrument, vom Kantonsrat 1991 ins Zürcher Planungs- und Baugesetz eingefügt, ist für kantonale Anlagen gedacht wie Kiesgruben, Mittelschulen, Spitäler. Nötig ist eine Festsetzung im kantonalen Richtplan und deren Genehmigung durch den Bund – danach regiert der Kanton. Die Baudirektion macht den Gestaltungsplan, die Baudirektion bewilligt ihn. Gemeinden werden angehört und können eine Einigungsverhandlung verlangen, um Kompromisse zu schmieden – mehr Mitsprache gibt es nicht, auch keine Referendumsmöglichkeit. In einer Demokratielandschaft mit stetigen Abzweigungen zu Volksentscheiden ein erstaunliches Machtwerkzeug.

Genau darin sieht die gestaltende Seite der Raumplanung eine Stärke. «Der Gestaltungsplan ist ein hervorragendes Werkzeug – gesellschaftspolitisch dem Planungs- und Baurecht jeweils um 10 bis 15 Jahre voraus», sagt Urs Meier, Urgestein im Büro Planpartner und Regionalplaner des Glattals. Eine Bau- und Zonenordnung wird alle 15 Jahre langwierig angepasst und bewässert die Siedlungsentwicklung mit der Giesskanne. Der Gestaltungsplan, eine verbindliche Spezialbauordnung, kann die Bebauung eines Areals jederzeit massschneidern: Prinzip Injektion. Heute plant man damit nicht nur Kiesgruben, sondern komplexe Grossprojekte. «Diese Anwendung rechtlich grosszügig auszulegen, ist ein Dienst an der Gesellschaft», sagt Meier im Brustton der Überzeugung. Denn die Gesetzgebung ziehe sich stets hin, weshalb Raumplaner versuchten, das Recht über die Praxis auszuweiten. Das sei verständlich: «Man kürzt den Prozess ab und riskiert ein Gerichtsverfahren – dafür bleibt man handlungsfähig.»

So gehandelt hat das Raumentwicklungsamt des Kantons Zürich in letzter Zeit gleich zweimal. Den Ausbau im «Hochschulgebiet Zürich Zentrum» regeln sechs kantonale Gestaltungspläne. Eine tiefgreifende Veränderung im Herzen der Stadt – und die Bevölkerung kann nicht →



Die Nachbarschaft des Innovationsparks

- 1 Hochschulgebiet Zürich-Zentrum
- 2 Universität Zürich-Irchel
- 3 ETH Hönggerberg
- 4 Bahnhof Oerlikon
- 5 Glattpark
- 6 Flughafen Zürich
- 7 Kloten
- 8 Bassersdorf

9 Dietlikon

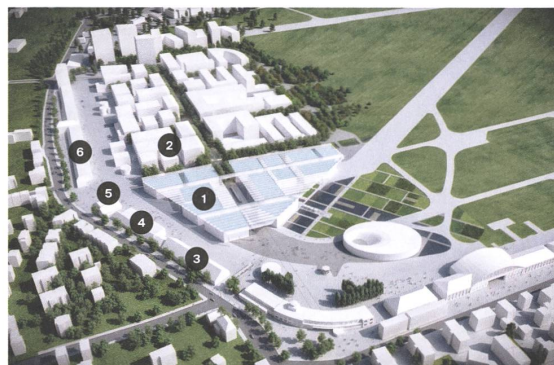
- 10 Wangen-Brüttisellen
 - 11 Flugplatz Dübendorf
 - 12 Dübendorf
 - 13 Empa-Eawag
 - 14 Bahnhof Stettbach
 - 15 Wallisellen
 - Glattalbahn, bestehend
 - Glattalbahn, geplant
- Plan: Hochparterre
Quelle: Raumbewachung
Glattal-Stadt, Planpartner

Wie das Flugplatzareal zerteilt werden soll

- Innovationspark, 70 ha
- bestehende Bauten und Baufelder der 1. Etappe
- Bundesbasis der Luftwaffe mit Helikopterbasis
- Zivilaviatik
- geplante Neubauten der Flugplatz Dübendorf AG

- Piste
- Skyguide
- Gestaltungsplanbereich 1. Etappe Innovationspark, ca. 36 ha

Plan: Hochparterre
Quelle: Ausschreibung ziviler Flugplatzhalter Dübendorf, 2013; kantonaler Gestaltungsplan; CNES, Spot Image, Swisstopo, NPOC



Der Innovationspark

- 1 Baufeld A
 - 2 Baufeld B
 - 3 Halle 1
 - 4 Halle 2
 - 5 Pavillon
 - 6 Halle 3
- So könnte die Forschungs- und Produktionsstadt gemäss Richtprojekt im Gestaltungsplan aussehen.

Die Randbebauung mit Hallen und Hangars ist denkmalgeschützt.
Quelle: Stiftung Innovationspark Zürich
Verfasser Richtprojekt: Hosoya Schaefer, Vogt, IVB Hüsler, Keeas Raumkonzepte

→ mitreden. Auch der «Innovationspark» in Dübendorf ist bis heute genau genommen nicht demokratisch legitimiert. Dieser Umgang mit einem mächtigen Planungsinstrument ramponiert dessen Image: Offenbar drückt der Kanton mit seinen Gestaltungsplänen mit Vorliebe wuchtige Dringlichkeiten durch. Bis zu welchen Dimensionen ist das vertretbar – bis zur Kiesgrube oder bis zum Stadtteil?

Mit Urs Meier auf der gestaltenden Seite der Planung steht Markus Schaefer. Er ist mit seinem Büro Hosoya Schaefer Architekten der Städtebauer des «Innovationsparks» siehe Hochparterre Wettbewerbe 4 / 2014. Den kantonalen Gestaltungsplan als Instrument zu nutzen, sei angesichts des Zeitdrucks eine gute Idee des Amts für Raumentwicklung gewesen – aber schon immer etwas kühn, schickt Schaefer voraus. «Dennoch: Wir brauchen ein solches Instrument. Wenn wir Innenentwicklung plus Innovationsfähigkeit plus Nachhaltigkeit garantieren wollen – dann muss die öffentliche Hand Projekte dieser Bedeutung mit einer gewissen Sicherheit entwickeln können. Analog etwa dem Eisenbahngesetz, durchaus mit öffentlicher Partizipation und Planaufgabe.» Jedoch fehle der politische Wille für ein «Innovationsparkgesetz». Der planerisch-politische Werkzeugkasten der Zukunft beschäftigt deshalb Schaefer. Das Planungs- und Baugesetz sei teils veraltet. «Nun soll es hinsichtlich Klimaschutz und Klimaanpassung überarbeitet werden. Das ist sicher nicht falsch. Eine Revision zu Fragen der Innenentwicklung hat es aber nie gegeben. Das rächt sich nun.»

... und das Recht

Was sagen diese Statements und die Dübendorfer Vorgänge aus über den Zustand der Raumplanung? Steht die Verwaltung derart unter Druck, Wachstum und Verdichtung zu ermöglichen, dass sie das Recht ignoriert? Geht die Übersicht in komplizierten Planungen verloren? Oder wähnt man sich im Recht – schliesslich tut man ja Gutes? «Der Kanton Zürich nimmt die Raumplanung ernst und steht deshalb trotz des Bevölkerungswachstums gut da», lobt Alain Griffel, Professor für Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht an der Universität Zürich. Um dann deutlich zu werden: «Aber beim Anwenden des Kantonalen Gestaltungsplans ist die Baudirektion zu weit gegangen mit ihrem Bedürfnis, anstelle der Gemeinden zu planen.» Das sage weniger etwas aus über den Zustand der Raumplanung als über deren Haltung zu Justiz und Rechtsanwendung. Griffel schlägt den Bogen: «Ob bei den Arealüberbauungen Ringling oder Brunaupark in der Stadt Zürich, ob bei den kantonalen Planungen für das «Hochschulgebiet Zürich Zentrum» oder den «Innovationspark» – die Projekte unterscheiden sich, das Problem bleibt gleich. Die Verwaltung möchte die Instrumente ausreizen, die sie selbst in der Hand hat, und geht notfalls mit dem Kopf durch die Wand. Sie ist immun gegen Warnungen, bis es

ein paar Jahre später vor einem Gericht knallt.» Niemand möge das Recht und die Rechtsleute, weil diese immer sagten, «das geht nicht». Man fühle sich gebremst von Juristen, die von der Sache ja sowieso nichts verstehen, meint Griffel nicht ohne Humor.

Das Urteil weiterzuziehen, sei sinnlos, sagt er. «Das Bundesgericht ist in unserem Bundesstaat für die Anwendung des Bundesrechts zuständig, nicht für das kantonale Verwaltungsrecht. Über die Anwendung des Gestaltungsplans habe das Verwaltungsgericht glasklar entschieden. Nun müsse die Planung an die Standortgemeinden übergehen, und bei der nötigen Umzonung würden auch deren Parlamente und die Bevölkerung mitreden können. Dieser demokratische Planungsweg sei langwieriger und aufwendiger, aber wenn bei einem Ja am Ende die Menschen den Park mittragen, sei das für das Projekt umso besser.

Wege zum Weitermachen

Der allergrösste Teil des Flugplatzes liegt in der Landwirtschaftszone; der Gestaltungsplan hätte die Umzonung erübrigt. Für den «Innovationspark» nun ein Siedlungsgebiet im Richtplan einzutragen, sei sicher nicht falsch und für die spätere Umzonung durch die Gemeinden sowieso nötig, meint Regionalplaner Urs Meier. Auch das Planungs- und Baugesetz könnte man durchaus anpassen: «Will man den kantonalen Gestaltungsplan tatsächlich für die Innenentwicklung nutzen, dann muss man diesen Zweck auch ins Gesetz schreiben.» Dabei, meint Meier gelassen, könne man auch eine Referendumsmöglichkeit einführen: «Dagegen hätte ich nichts.»

Cla Semadeni will, dass die Bevölkerung vor Ort mitreden kann. Er kritisiert ausserdem, dass eine planungsrechtliche Grundlage für den gesamten «Innovationspark» über die siebzig Hektaren bis heute fehle. Tatsächlich gründet der Richtplaneintrag einzig auf der Gebietsplanung – die ein vom Kanton selbst entwickeltes Verfahren ohne Rechtskraft ist. Von dort ging es direkt zum Gestaltungsplan für die erste Etappe. Semadeni wirft den Verantwortlichen deshalb Urkundenfälschung vor und bezeichnet ihr Vorgehen heute als «organisierte, orchestrierte und dirigierte Kriminalität». Einer Beurteilung dieser Anschuldigungen entzieht sich das Verwaltungsgericht elegant. Indem es das Ergebnis aufhebt, den Gestaltungsplan, erübrigen sich Fragen zum vorgängigen Prozess.

Doch kann man einen «Innovationspark» überhaupt bauen, und passiert dann «Innovation»? Oder bilden sich das «alte weisse Männer» ein? Architekt Markus Schaefer hat sich damit auseinandergesetzt. «Den «Innovationspark» als Immobilienprojekt zu verstehen, wäre falsch. Die Aufgabe lautet, ein stimulierendes Umfeld schaffen, ein kluges Betriebsreglement, ein Netzwerk von Unternehmen und Institutionen, eine intelligente Ansiedlungspolitik.» Dann sei der Bau eines «Innovationsparks» genau so möglich wie jener einer ETH. Schaefer stellte sich ursprünglich eine Organisation vor wie jene der Hamburger Hafencity: Eine GmbH der öffentlichen Hand, die Baufelder planerisch zur Reife bringt und im Baurecht abgibt. «Das kostet Vorleistungen, dafür steuert man die Entwicklung.»

Ein Strippenzieher liess schon vor dem Gerichtsurteil durchblicken, wie es weitergehen soll. Peter E. Bodmer ist Stiftungsratspräsident des «Innovationsparks» und sprang als Planungsdiplomate für den Kanton schon beim Hochschulgebiet ein. Entscheidend sei, dass alle wichtigen Player hinter einem Projekt stehen, sagte er im Juni zur NZZ. «Die gemeinsame Vision muss noch besser entwickelt werden.» Der direktive kantonale Gestaltungsplan taugt dafür ganz offensichtlich nicht. Nun muss man die Partizipation eben nachholen.

Fünf Innovationspärke

«Switzerland Innovation» will Hochschulen und Unternehmen vernetzen: Was die einen erforschen, sollen die anderen in verkäufliche Produkte umsetzen. Um diese Zusammenarbeit zu beschleunigen, brauche es räumliche Nähe, so die Hypothese. Das Gesetz zur Förderung der Forschung und der Innovation von 2012 ermöglicht es dem Bund, «Switzerland Innovation» mit Grundstücken und Geld zu fördern. Trägerschaft ist die gleichnamige Stiftung, deren Präsident der Zürcher Ständerat und Unternehmer Ruedi Noser ist, Vater der Innovationspark-Idee.

Fünf Standorte sind aktiv: ein Park beim Paul-Scherrer-Institut (PSI) im Aargau, wo ein 2,3-Hektar-Campus aus dem Boden gestampft wird, der Park Biel, der Park Basel Area, das Network West EPFL sowie Dübendorf-Zürich. Die Schwerpunkte reichen von Biotech und Biomedizin in Basel über Industrietechnologie in Biel bis zur Material- und Energieforschung beim PSI. In Dübendorf hat die ETH zwei Hangars übernommen, die Uni Zürich soll folgen. Ansiedeln möchte man Robotics und Mobility, Medizintechnik und Big Data, Raum- und Luftfahrt sowie Materialwissenschaft und -technologien.

Kommentar

Innovation ja, aber bitte auf dem ganzen Areal

Seit Jahrzehnten wecken die 230 Flugplatz-Hektaren in Dübendorf Begehrlichkeiten. Sie liegen mitten im Metropolitanraum Zürich und sind in öffentlicher Hand. Jeder Rückzugsschritt des Militärs löst einen Ideenwettstreit aus, an dem sich 2010 auch Hochparterre beteiligt hat siehe Hochparterre 4/10. Wir wollten ein Demokratieprojekt, eine luftige «Denk-Allmend», und fragten: Wer soll planen, der Kanton Zürich oder der Bund? Soll das Areal überbaut werden oder frei bleiben? Welche Räume und Freiräume brauchen wir künftig? Welche Bedeutung hat dieses Gelände für die Zukunft der Schweiz? Sonderchance, Sondernutzung!

Doch sang- und klanglos ist dies vom Tisch, als der Bund 2014 die Tatsachen mitteilt: «Auf dem Militärflugplatz Dübendorf soll ein Nationaler Innovationspark entstehen und die übrigen Flächen als ziviles Flugfeld mit Bundesbasis genutzt werden.» Drei Nutzungen nebeneinander, der gängige Kompromiss. Die Flugplatz Dübendorf AG, vom Bund für Geschäftsfliegerei konzessioniert, plant darauf eine nigelnagelneue Infrastruktur auf weiten Teilen des Geländes, sodass kaum ein Grashalm an seinem Platz bliebe. Die Gemeinden arrondieren Strassen. Der Kanton arrangiert den «Innovationspark». Sonderchance, Sondernutzung? Man reibt sich die Augen. Dübendorf wird zerstückelt wie jede andere Landreserve.

Auch wenn das Urteil des Verwaltungsgerichts Sand in dieses Getriebe streut, der «Innovationspark» wird entstehen, es ist nur eine Frage der Planungstechnik. Geht die Raumplanung an die Gemeinden über, werden die Leute von Dübendorf und Wangen-Brüttisellen sie mitbestimmen. Deren Sorge ist nicht der «Innovationspark», nicht einmal dessen Hochhäuser, sondern die Fliegerei. Sie wollen keine vierte Piste Klotens sein. Sowieso hat das Businessmodell der Geschäftsfliegerei schlechte Karten – wegen Corona und wegen des Klimas erst recht. Luxusflüge als Gegenüber eines Parks für «Innovation»? Untauglich. Der Bund muss die Geschäftsfliegerei aus dem Nutzungscocktail streichen. Hingegen kann ein klug konzipierter Park mit einem Werkflugplatz für Tests und Experimente jene Sondernutzung sein, die Dübendorfs Chance verdient. Dann allerdings mit Innovation auf dem ganzen Areal – und das bedeutet, dass das Klima die Priorität bekommt. ●

SF
HF



SCHWEIZERISCHER
FACHVERBAND FÜR
HINTERLÜFTETE
FASSADEN

AUFWIND

FÜR IHR BAUPROJEKT

Hinterlüftete Fassaden:

- attraktiver
- langlebiger
- wirtschaftlicher

Neue Website
entdecken!
Noch Fragen?

SFHF.CH

KWC

KWC AVA E

kwc.ch



FAKTENFEUER

DIE FEUERINITIATIVE

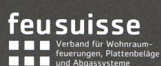
HABEN SIE NOCH FEUER?

60% aller Eigentümer ohne Wohnraumfeuerung wollen nachträglich eine. Ein Cheminée ist für Mieter wie auch Eigenheimbesitzer eine Bereicherung für ihr Zuhause. Dies ist das Ergebnis einer repräsentativen Studie eines renommierten Marktforschungs-Instituts.

Setzen auch Sie in Zukunft auf eine Wohnraumfeuerung.

www.faktenfeuer.ch

Eine Initiative von:



Unterstützt durch:



Stadt Zürich
Amt für Baubewilligungen

**Ihr Baugesuch
können Sie
jetzt
gemeinsam
im Planungs-
meeting
einreichen.**

Das neue eBaugesuch.
Macht das Leben etwas einfacher.



Dieses Detail hinterlässt keine Spuren. Ausser Glanz.

Funkelnde Gläser lassen Sie strahlen? Der Adora
Geschirrspüler mit SteamFinish sorgt für perfekten Glanz
ohne Wasserflecken. Details machen den Unterschied.
Mehr unter vzug.com



Schweizer Perfektion für zuhause

