

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 84/2019

Urteil vom 13. September 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Muschiatti,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Marco Koletsis,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Stefan Scherler,

Gemeinde Ottenbach, vertreten durch den Gemeinderat, 8913 Ottenbach,
Gemeinde Obfelden,
vertreten durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 66, 8912 Obfelden.

Gegenstand
Festsetzung Strassenprojekt,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer,
vom 20. Dezember 2018 (VB.2016.00522).

Sachverhalt:

A.
A. _____ ist Eigentümer der in der Landwirtschaftszone liegenden Parzelle Nr. 1450 in Ottenbach,
auf der sich ein Wohnhaus und ein Weiher befinden.
Mit Beschluss vom 29. Juni 2016 setzte der Regierungsrat des Kantons Zürich das bereinigte
Auflageprojekt für den Autobahzubringer A4 Obfelden/Ottenbach fest und wies u.a. eine Einsprache
A. _____s mehrheitlich ab. Das Projekt sieht als Lärmschutzmassnahme für die Parzelle Nr. 1450
eine Wallanlage entlang der Rickenbacherstrasse und eine ca. 2.5 m hohe Lärmschutzwand entlang
der geplanten Umfahrungsstrasse vor.

B.
Gegen den regierungsrätlichen Beschluss erhob A. _____ am 7. September 2016 Beschwerde
beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, mit zahlreichen Anträgen zur Verbesserung des
Projekts im Hinblick auf den Lärmschutz, die Fusswege und -übergänge, die Einzäunung/Einfahrt
seines Grundstücks, die Feinstaubbelastung sowie weitere Punkte (Wegrecht Naturschutz, Unterhalt
Hecke und Weiher, Offenlegung Bach).
Das Verwaltungsgericht lud den Regierungsrat ein, mögliche weitere Massnahmen zur Reduktion der
Lärmbelastung entlang des Autobahzubringers sowie die damit verbundenen Kosten aufzuzeigen,
und wies diesen an, das Verkehrsgutachten sowie eine Übersicht zu den aktualisierten
Verkehrszahlen einzureichen. Mit Beschluss vom 15. Februar 2018 entzog es der Beschwerde
teilweise die aufschiebende Wirkung. Am 12. September 2018 führte es einen Augenschein durch.
Am 20. Dezember 2018 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut und verpflichtete
den Regierungsrat, im Bereich der Querung des Flurwegs Kat.-Nr. 1019 bzw. 1043 in Ottenbach mit
dem Autobahzubringer einen gesicherten Fussgängerübergang zu erstellen. Im Übrigen wurde die

Beschwerde abgewiesen (Disp.-Ziff. 1).

Die Gerichtsgebühr wurde auf Fr. 30'000.-- festgesetzt (Disp.-Ziff. 2) und (zuzüglich den Zustellungskosten) zu 19/20 A. _____ und zu 1/20 dem Regierungsrat auferlegt (Disp.-Ziff. 3). Der Beschwerdeführer wurde verpflichtet, dem Regierungsrat eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.-- zu bezahlen (Disp.-Ziff. 4).

C.

Am 7. Februar 2019 hat A. _____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den verwaltungsgerichtlichen Kosten- und Entschädigungsentscheid an das Bundesgericht erhoben. Er beantragt, Disp.-Ziff. 2 und 3 des vorinstanzlichen Entscheids seien dahingehend abzuändern, dass die Gerichtsgebühr auf maximal Fr. 5'000.-- reduziert werde und ihm die Gerichtskosten lediglich zu 3/4 auferlegt würden. Disp.-Ziff. 4 sei restlos aufzuheben; eventualiter sei die dem Regierungsrat zugesprochene Parteientschädigung auf maximal Fr. 2'000.-- festzusetzen.

D.

Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Gemeinden Ottenbach und Obfelden haben sich nicht vernehmen lassen. Der Beschwerdeführer hat am 27. März 2019 repliziert. Es wurde keine Duplik eingereicht.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonale letztinstanzliche Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde gegen die ihm auferlegten Gerichtskosten und die Parteientschädigung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

2.

Angefochten ist der Kosten- und Entschädigungsentscheid des Verwaltungsgerichts. Dieser stützt sich auf kantonales Recht, namentlich das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) und die Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr, LS 175.252).

Das Bundesgericht prüft die Anwendung von selbstständigem kantonalem Recht grundsätzlich nur unter dem Blickwinkel des Verfassungsrechts, namentlich der abgaberechtlichen Grundsätze und des Willkürverbots. Diese prüft es nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

3.

Streitig ist zunächst die Höhe der Gerichtsgebühr von Fr. 30'000.--. Der Beschwerdeführer verlangt deren Herabsetzung auf Fr. 5'000.--.

3.1. Das Verwaltungsgericht erwog, die Gerichtsgebühr sei nach dem Zeitaufwand, der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse festzulegen (§ 65a Abs. 1 S. 1 VRG/ZH). Der Streitwert bzw. das Streitinteresse lasse sich für verschiedene Anträge des Beschwerdeführers nicht abschliessend bestimmen, betrage aber bereits für die von ihm geforderten Lärmschutzmassnahmen über Fr. 600'000.--. Die Gerichtsgebühr betrage daher nach § 3 Abs. 1 GebV VGr allein für diese Anträge Fr. 15'000.-- bis Fr. 20'000.--. Weil das Verfahren sodann im Sinn von § 4 Abs. 1 GebV VGr besonders aufwendig gewesen sei, könne diese Gerichtsgebühr verdoppelt werden. Insgesamt erscheine hier eine Gerichtsgebühr von Fr. 30'000.-- angemessen.

3.2. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Äquivalenzprinzips und des Willkürverbots. Er macht geltend, das Verwaltungsgericht sei zu Unrecht von einer Streitigkeit mit bestimmbarem Streitwert ausgegangen, sei es ihm doch um den Schutz seines Grundstücks vor Strassenlärm und Feinstaubbelastung und damit um den Schutz des Rechtsguts Gesundheit gegangen; für den Kanton habe das öffentliche Interesse an der Realisierung des Autobahnzubringers A4 Obfelden/Ottenbach im Vordergrund gestanden. Die Berechnung nach Streitwert führe zu einer völlig übersetzten Gerichtsgebühr. Er bestreitet überdies, dass der Verfahrensaufwand im Vergleich zu anderen Verfahren, in denen das Verwaltungsgericht als erste Instanz entscheide, besonders gross gewesen sei. Eventualiter macht er geltend, die von ihm verlangten Lärmschutzmassnahmen hätten lediglich zu Zusatzkosten von Fr. 350'000.-- (statt Fr. 600'000.--) geführt. Im Übrigen fielen selbst Fr. 600'000.--

im Vergleich zu den Gesamtkosten des Strassenprojekts nur wenig ins Gewicht. Die Höhe der Gebühr überschreite das in der Schweiz für ähnliche Verfahren übliche Mass um ein Vielfaches und sei daher willkürlich.

3.3. Gerichtsgebühren sind Kausalabgaben, die ihren Grund in der Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung haben (BGE 143 I 227 E. 4.3.1 S. 234 mit Hinweisen). Sie unterliegen grundsätzlich dem abgaberechtlichen Legalitätsprinzip (Art. 127 Abs. 1 BV) sowie den Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz.

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben und bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Innerhalb dieser Grenzen verfügen die kantonalen Gerichte über einen grossen Ermessensspielraum (BGE 145 I 52 E. 5.2.3 und 5.2.4 S. 66 f. mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

3.4. In zwei neueren Entscheiden hat das Bundesgericht die Anforderungen des Legalitätsprinzips (BGE 143 I 227) sowie des Äquivalenzprinzips (BGE 145 I 52) für Gerichtsgebühren in Bausachen präzisiert, wobei letzterer Entscheid ebenfalls die Gebühren des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich in einer Bausache betraf.

Ausgangspunkt war die Feststellung, dass zwar im Kanton Zürich eine formellgesetzliche Grundlage für die Gerichtsgebühren besteht (§ 165a VG/HZ), dem Verwaltungsgericht jedoch bei der Gebührenbemessung im Einzelfall ein erheblicher Spielraum zusteht: Für Verfahren ohne bestimmbareren Streitwert, zu denen praxismässig Bausachen zählen, beträgt der obere Gebührenrahmen gemäss § 3 Abs. 3 GebV VGr in der Regel Fr. 50'000.--, was im interkantonalen Vergleich sehr hoch ist. Für das Gebiet des Baurechts sehen die meisten Kantone obere Gebührenrahmen von in der Regel maximal Fr. 10'000.-- vor (Genf, Waadt; Bern: Fr. 7'000.--; Tessin: Fr. 5'000.--), die allenfalls bei besonders umfangreichen oder komplexen Verfahren überschritten werden dürfen (Genf: maximal Fr. 15'000.--). Art. 65 Abs. 3 lit. a BGG sieht für Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse vor Bundesgericht einen Höchstbetrag von Fr. 5'000.-- vor, der verdoppelt werden kann, wenn besondere Gründe es rechtfertigen, z.B. aussergewöhnlich grosse Bauvorhaben streitig sind und sich komplizierte Rechtsfragen stellen (vgl. zum Ganzen BGE 145 I 52 E. 5.3 und 5.4 S. 67 ff. mit Hinweisen auf die einschlägigen kantonalen Regelungen).

Hinzu kommt, dass für die in § 2 GebV VGr genannten Bemessungskriterien keine betragsmässigen Anhaltspunkte bestehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat auch keine Richtlinien veröffentlicht, um betragsmässige Grössenordnungen für die Gerichtsgebühren nach Umfang bzw. Wichtigkeit des Bauvorhabens zu nennen. Unter diesen Umständen kommt dem Äquivalenzprinzip zur Wahrung der vernünftigen Grenzen der Gebührenbemessung erhöhte Bedeutung zu. Das Bundesgericht verlangt in derartigen Fällen, dass die strittige Gerichtsgebühr das in der Schweiz für ähnliche Verfahren übliche Mass nicht deutlich überschreitet. Diese Begrenzung ist erforderlich, damit den Gerichten bei der Gebührenbemessung kein übermässiger Spielraum verbleibt und die Gebühren voraussehbar und rechtsgleich sind, wie dies das Legalitätsprinzip im Abgaberecht verlangt. Sobald Gerichtsgebühren die Grössenordnung der heute in der Schweiz üblicherweise verlangten Gebühren deutlich überschreiten, besteht zudem die Gefahr, dass der Zugang zur Justiz, namentlich für von Bauvorhaben betroffenen Privatpersonen, übermässig erschwert werden könnte (BGE 145 I 52 E. 5.6 S. 70).

Im zitierten Entscheid erachtete das Bundesgericht die damals strittige Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.-- im interkantonalen Vergleich, wie auch im Vergleich zu den Gebühren des Bundesgerichts, als aussergewöhnlich hoch, zumal keine aussergewöhnlichen Verhältnisse dargetan oder ersichtlich waren. Sie verletzte daher das Äquivalenzprinzip, weil zwischen ihr und dem objektiven Wert des angefochtenen Urteils unter Berücksichtigung der heute in der Schweiz für baurechtliche Streitigkeiten üblicherweise verlangten Gebühren ein offensichtliches Missverhältnis bestand. Das Bundesgericht setzte die Gebühr deshalb auf Fr. 8'000.-- herab (BGE 145 I 52 E. 5.7 S. 70 f.).

3.5. Vorliegend berechnete das Verwaltungsgericht die Gerichtsgebühr gemäss § 3 Abs. 1 GebV VGr, d.h. es ging von einer Streitigkeit mit bestimmbareren Streitwert aus, wobei es die Zusatzkosten für die vom Beschwerdeführer beantragten Lärmschutzmassnahmen zugrunde legte. Es begründete allerdings nicht, weshalb es sich gerade im vorliegenden - den Bau eines Autobahnzubringers - betreffenden Fall rechtfertigte, von der bisher üblichen Qualifikation von Bausachen als Streitigkeiten ohne bestimmbareren Streitwert abzuweichen (vgl. BGE 145 I 52 E. 5.5 S. 69 mit Hinweisen). Wie der Beschwerdeführer zutreffend dargelegt hat, ging es beiden Parteien in erster Linie um nicht-

vermögenswerte Interessen, auch wenn der Kanton beim Strassenbau (wie generell) auf einen haushälterischen Einsatz der öffentlichen Mittel achten muss. Das Bundesgericht hat bereits in früheren Entscheiden darauf hingewiesen, dass die Berechnung von Gerichtsgebühren oder Parteientschädigungen in Bau- und Planungsverfahren nach (fiktiven) Streitwerten zu exorbitanten Gerichts- und Parteikosten und dementsprechend unkalkulierbaren Prozessrisiken führen kann, welche geeignet sind, das Beschwerderecht auszuhöhlen (Urteile 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 13, in: URP 2006

S. 151; RDAF 2007 I S. 481; 1C 113/2007 vom 19. September 2007 E. 2, in: URP 2008 S. 255) und die deshalb in Widerspruch zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV und Art. 6 EMRK) stehen können (vgl. dazu BGE 143 I 227 E. 5.1 S. 239 mit Hinweisen).

3.6. Der Regierungsrat wendet ein, dass die Gerichtsgebühr auch bei Anwendung von § 3 Abs. 3 GebV VGr (Streitigkeiten ohne bestimmbareren Streitwert) nicht willkürlich sei; die vom Verwaltungsgericht veranschlagten Fr. 600'000.-- seien diesfalls für die Bemessung des Streitinteresses i.S.v. § 165a VGR/ZH und § 2 GebV VGr zu berücksichtigen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Gerichtsgebühr von Fr. 30'000.-- im kantonalen Vergleich wie auch im Vergleich mit den Gebühren des Bundesgerichts aussergewöhnlich hoch erscheint und das in der Schweiz übliche Mass deutlich übersteigt.

Zwar ist mit dem Verwaltungsgericht anzunehmen, dass es sich um ein besonders aufwendiges Verfahren handelte, mit überdurchschnittlich vielen Verfügungen, Beschlüssen und Stellungnahmen, einem Augenschein, einer Kurzexpertise sowie einer grossen Anzahl von Anträgen und komplexen Prozessthemen. Die dagegen vorgebrachten Rügen des Beschwerdeführers erweisen sich als unbegründet.

Wie oben dargelegt (E. 3.4), können jedoch vor Bundesgericht und in den meisten Kantonen auch bei besonders umfangreichen oder komplexen Verfahren ohne bestimmbareren Streitwert maximal Gerichtsgebühren in Höhe von Fr. 10'000.-- festgesetzt werden; in gewissen Kantonen kann dieser Betrag ausnahmsweise überschritten werden (z.B. in Genf bis maximal Fr. 15'000.--). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Gerichtsgebühr von Fr. 30'000.-- als unverhältnismässig und verletzt das Äquivalenzprinzip, zumal nicht das gesamte Strassenprojekt umstritten war, sondern nur einzelne Aspekte davon, und die Zusatzkosten der vom Beschwerdeführer beantragten Massnahmen nur einen Bruchteil der Gesamtkosten des Strassenprojekts darstellten. Es rechtfertigt sich daher, die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.-- herabzusetzen.

4.

Das Verwaltungsgericht erwog, die Gerichtskosten seien dem Beschwerdeführer ausgangsgemäss zu 19/20 und dem Regierungsrat zu 1/20 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG/ZH).

4.1. Der Beschwerdeführer rügt, dieser Verteilschlüssel lasse unberücksichtigt, dass der Regierungsrat den Anlass für die Einleitung des Verfahrens gesetzt und unnötige Kosten verursacht habe.

Er macht geltend, in den aufgelegten Plänen hätten verschiedene Informationen (z.B. betreffend die öffentliche Passierbarkeit des Flurwegs und die Anbindung des Radwegs) gefehlt; auch die Lärmwerte und -berechnungen seien erst im Beschwerdeverfahren offengelegt und aktualisierte Verkehrsdaten eingeholt worden. Wären diese Elemente schon vorher bekannt gewesen, hätte er die entsprechenden Rügen nicht vorgebracht und allenfalls ganz auf die Beschwerde verzichtet. Der Kanton habe auch erst im Beschwerdeverfahren angeboten, von der Grundstückseinfahrt bis zum Kreisel einen befestigten Fussweg zu erstellen und den Unterhalt der Hecke auf der Strassenseite zu übernehmen. Unter diesen Umständen erscheine es nicht haltbar, dem Beschwerdeführer mehr als drei Viertel der Gerichtskosten aufzuerlegen.

4.2. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Beschwerdeführer auch nach Einsicht in die Lärmwerte, deren Berechnung und die aktualisierten Verkehrszahlen an seinen Lärmschutzanträgen festgehalten hat, weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass er bei früherer Information auf die Beschwerde verzichtet hätte. Er hielt auch an seinen Anträgen auf Erstellung einer zusätzlichen Fussgängeranbindung entlang des Bachs und durch das Nachbargrundstück fest, nachdem der Kanton verschiedene Präzisierungen und Zusicherungen zu den im Plan vorgesehenen Fusswegen abgegeben hatte; insbesondere erachtete er das Angebot des Kantons, einen befestigten Fussweg in der Nähe des Kreisels zu erstellen, als ungenügend. Unter diesen Umständen erscheint es jedenfalls nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht auch in diesem Punkt eine Beschwerdeveranlassung durch den Regierungsrat verneinte. Der Unterhalt der Hecke strassenseitig der Lärmschutzanlagen war bereits im regierungsrätlichen Entscheid vorgesehen, weshalb es sich in diesem Punkt nicht um

ein Zugeständnis des Kantons, sondern lediglich um die Klärung eines Missverständnisses handelte.

4.3. Der Verteilschlüssel kann somit nicht als geradezu willkürlich erachtet werden, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist.

5.

Schliesslich sprach das Verwaltungsgericht dem Kanton eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 6'000.-- zu. Zwar stehe dem Gemeinwesen in der Regel keine Parteientschädigung zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu dessen angestammten amtlichen Aufgaben gehöre und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufwiesen. Eine Parteientschädigung sei jedoch praxisgemäss zuzusprechen, wenn das Rechtsmittelverfahren mit übermässigem Aufwand verbunden gewesen sei, den nicht das Gemeinwesen zu vertreten habe. Dies treffe hier zumindest teilweise zu.

5.1. Der Beschwerdeführer rügt, es sei nicht nachvollziehbar und auch nicht näher begründet, inwiefern dem Kanton "teilweise" ein übermässiger Aufwand entstanden sei. Er bestreitet, dass der Regierungsrat überhaupt einen übermässigen Aufwand gehabt habe; im Übrigen sei dieser von ihm selbst zu vertreten gewesen. Unklar sei auch, inwiefern die gesprochene Parteientschädigung in Höhe von Fr. 6'000.-- reduziert worden sei. Angesichts der Tatsache, dass normalerweise gar keine Parteientschädigung zugesprochen werde, erscheine eine Entschädigung von Fr. 6'000.-- völlig übersetzt. Sollte sich eine Parteientschädigung überhaupt rechtfertigen, wäre diese auf maximal Fr. 2'000.-- zu reduzieren.

5.2. Wie bereits oben (E. 3.6) dargelegt, handelte es sich vor Verwaltungsgericht um ein aufwendiges Verfahren; dies gilt jedenfalls für die Thematik des Lärmschutzes und der Fuss- und Flurweganbindungen im Bereich des neuen Verkehrsknotens; die übrigen Anträge des Beschwerdeführers konnten überwiegend ohne grossen Aufwand erledigt werden.

Dies allein rechtfertigt jedoch noch nicht die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung an den Kanton: Bei Strassenprojekten dieser Grössenordnung handelt es sich typischerweise um komplexe Verfahren, die mit schwierigen Prognosen und Berechnungen und einer Vielzahl von tatsächlichen und rechtlichen Fragen verbunden sind. Der Regierungsrat und die ihm unterstellten Fachstellen, namentlich das Tiefbauamt, verfügen diesbezüglich über einen grossen Wissensvorsprung gegenüber den Rechtsuchenden. Sie haben die Projekte selbst ausgearbeitet bzw. beschlossen, und können sie daher in der Regel vor Gericht verteidigen, ohne übermässigen Aufwand betreiben zu müssen (KASPAR PLÜSS, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, 2014, § 17 N. 57). Lassen sie sich dennoch - wie vorliegend - von einem Rechtsanwalt vertreten, kann der damit verbundene Aufwand nicht ohne Weiteres dem Rechtsuchenden auferlegt werden, sondern bedarf dies einer besonderen Rechtfertigung.

Vorliegend hat das Verwaltungsgericht keine Feststellungen zur Notwendigkeit der Vertretung gemacht und auch nicht ansatzweise erläutert, inwiefern dem Kanton ansonsten "teilweise" ein übermässiger, nicht von ihm zu vertretender Aufwand entstanden sei. Dies verunmöglicht es dem Bundesgericht, den vorinstanzlichen Entscheid unter dem Blickwinkel des Willkürverbots zu überprüfen. Der angefochtene Entscheid ist daher in diesem Punkt aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid über die Parteientschädigung an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Urteil 6B 548/2016 vom 29. Mai 2017 E. 4.3).

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die Gerichtsgebühr ist auf Fr. 10'000.-- herabzusetzen. Disp.-Ziff. 4 ist aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung der Parteientschädigung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer überwiegend. Der Kanton - der vorliegend in seinem Vermögensinteresse handelt (Art. 66 Abs. 4 BGG) - trägt daher den Grossteil der Kosten (Ziff. 1 des Tarifs für die Gerichtsgebühren im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006; SR 173.110.210.1) und muss dem Beschwerdeführer eine (leicht gekürzte) Parteientschädigung ausrichten (Art. 68 BGG i.V.m. Art. 4 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006, SR 173.110.210.3).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Disp.-Ziff. 2 des Entscheids des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 20. Dezember 2018, wird dahingehend abgeändert, dass die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.-- festgesetzt wird, was zuzüglich der Zustellkosten von Fr. 800.-- zu einem Total von Fr. 10'800.-- führt. Disp.-Ziff. 4 wird aufgehoben und die Sache zu neuer Beurteilung der Parteientschädigung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Kanton zu 90 % (Fr. 2'700.--) und dem Beschwerdeführer zu 10 % (Fr. 300.--) auferlegt.

3.

Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und den Gemeinden Ottenbach und Obfelden schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. September 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber