

G.-Nr. R3.2024.00187
BRGE III Nr. 0084/2026

Entscheid vom 10. Juni 2026

Mitwirkende Abteilungspräsidentin Gabriele Kisker, Baurichter Martin Farner, Baurichter
Thomas Regli, Gerichtsschreiber Paul Wegmann

in Sachen **Rekurrentin**
Stiftung X
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**
1. Baudirektion Kanton Zürich

Mitbeteiligte
2. Politische Gemeinde Dübendorf
vertreten durch Stadtrat Dübendorf

betreffend Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. KS-0197/24 vom 18. Novem-
ber 2024; Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes "Innovationspark
Zürich", Dübendorf

Es hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 18. November 2024 setzte die Baudirektion Kanton Zürich den kantonalen Gestaltungsplan mit UVP "Innovationspark Zürich mit Forschungs-, Test- und Werkflugplatz Dübendorf (Teilgebiet B)" fest. Die Publikation erfolgte am 22. November 2024.

B.

Mit Eingabe vom 20. Dezember 2024 erhob die Stiftung X Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte folgende Anträge:

- " 1. Die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 18. November 2024 betreffend die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans mit UVP "Innovationspark Zürich mit Forschungs-, Test- und Werkflugplatz Dübendorf (Teilgebiet B) sei aufzuheben.
2. Es sei ein gemeinsames Gutachten der EDK und ENHK über die Raumplanung im gesamten Flugplatzareal Dübendorf in Auftrag zu geben.
3. Die Akten A-6620/2024 Militärische Plangenehmigung Militärflugplatz Dübendorf seien durch das Bundesverwaltungsgericht, Abteilung 1, St. Gallen zu edieren.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich."

C.

Mit Präsidialverfügung vom 23. Dezember 2024 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Die Politische Gemeinde Dübendorf wurde als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren einbezogen.

D.

Mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2025 beantragte die Baudirektion – unter Verweis auf den Mitbericht des Amts für Raumentwicklung (ARE) vom

20. Januar 2025 – die Abweisung des Rekurses. Dem im Mitbericht geäusserten Ersuchen um Beizug eines physischen Exemplars des (elektronisch frei zugänglichen) Plandossiers wurde praxisgemäss entsprochen. Die Stadt Dübendorf stellte mit Eingabe vom 22. Januar 2025 den Antrag, der Rekurs sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten der Rekurrentin.

E.

Mit Replik vom 11. Februar 2025 und Duplik vom 21. Februar 2025 hielten die Rekurrentin und die Baudirektion (unter Verweis auf den Mitbericht des ARE vom 17. Februar 2025) an ihren Anträgen fest. Die Mitbeteiligte verzichtete stillschweigend auf Einreichung einer Duplik.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.1.1

Mit der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Totalrevision des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und Innovation (FIFG) schuf der Bundesgesetzgeber die Grundlage dafür, dass der Bund die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks unterstützen kann (vgl. insb. Art. 32 ff. FIFG, wobei gemäss Art. 33 Abs. 3 FIFG die Errichtung des Innovationsparks verteilt auf mehrere Standorte erfolgt; vgl. auch die Darstellung in BGE 148 II 139 Sachverhalt A [auch zum Folgenden; zum Entscheid selbst nachstehend E. 1.1.3]). Gemäss dem Plenarentscheid der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) vom 20. Juni 2013 sollen zwei Standorte im Umfeld der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETH) und Lausanne (EPFL) die Zentren des nationalen

Innovationsparks bilden (vgl. [auch zum Folgenden] die Darstellung im Erläuterungsbericht zur Teilrevision des kantonalen Richtplans "Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf" vom 5. Dezember 2022 [im Folgenden Erläuterungsbericht 2022; zur genannten Teilrevision näher E. 1.1.3], S. 4).

Bereits mit Beschluss vom 6. Juni 2012 (RRB Nr. 604/2012) hatte sich der Regierungsrat des Kantons Zürich zum Ziel gesetzt, im Kanton Zürich einen Innovationspark zu errichten und dafür das (eine Gesamtfläche von ca. 230 ha umfassende und damit die grösste strategische Landreserve im Eigentum des Bundes bildende) Flugplatzareal Dübendorf – für welches in den Jahren 2008 bis 2010 eine Testplanung unter Einbezug u.a. des Bundes und der Standortgemeinden durchgeführt worden war (vgl. dazu auch RRB Nr. 751/2010 vom 19. Mai 2010) – in Betracht gezogen. Im Jahr 2014 wurde in einem kooperativen Planungsverfahren eine städtebauliche Studie erarbeitet (Schlussbericht vom August 2014), die ein Gesamtkonzept im Sinne eines Masterplans für die Entwicklung des Innovationsparks auf einer Teilfläche von bis zu 70 ha beinhaltet (wobei die Botschaft zur Ausgestaltung und Unterstützung des Schweizerischen Innovationsparks vom 6. März 2015 [BBI 2015 2943 ff.; vgl. dazu sogleich] bezüglich der Festlegung des Perimeters auf frühere Grundlagenarbeiten – spezifisch einen von 2012 datierenden Bericht "Militärisch-zivilaviatische Mischnutzung des Flugplatzes Dübendorf" – verweist [vgl. BBI 2015 2977 Fn. 35]).

Mit Beschluss vom 3. September 2014 entschied der Bundesrat – ausgehend vom Entscheid des VBS, die bestehende Piste nicht mehr weiter zu betreiben und sich auf eine Helikopterbasis zurückzuziehen (vgl. Stationierungskonzept der Armee von 2013) –, den bisherigen Militärflugplatz Dübendorf künftig als ziviles Flugfeld mit Bundesbasis (mit der Möglichkeit einer Mitbenutzung der Piste durch die Armee) zu nutzen sowie am bisherigen Flughafenkopf (im westlichen Teil des Areals) die Errichtung eines Innovationsparks durch den Kanton Zürich zu ermöglichen, wofür eine – dem Kanton Zürich in Etappen zur Verfügung zu stellende – Fläche von ca. 70 ha reserviert wurde; dies mit dem Ziel, die drei Interessen des Bundes (militärische Aviatik, zivile Aviatik, Innovationspark) parallel weiterzuverfolgen (vgl. die Medienmitteilung des Bundesrates "Dübendorf: Innovationspark und ziviles Flugfeld mit Bundesbasis" vom 3. September 2014). Gestützt auf die vorstehend erwähnte Botschaft vom 6. März 2015 – die sich auch spezifisch zum Hub-Standort "Innovationspark Zürich (Dübendorf)" äussert und dabei u.a.

darauf hinweist, dass alternative Standorte im Raum Zürich geprüft und verworfen worden seien (vgl. BBl 2015 2963 f., 2976 f.) – ergingen seitens der Bundesversammlung am 9. bzw. 15. September 2015 die Bundesbeschlüsse über die Unterstützung des Bundes für den Schweizerischen Innovationspark und über die Abgabe von Grundstücken des Bundes für den Schweizerischen Innovationspark (BBl 2015 7401 bzw. 7403).

1.1.2

Ausgehend vom genannten bundesrätlichen Entscheid erfolgte zwecks Gewährleistung des für die weitere Planung notwendigen raumplanerischen Handlungsspielraums eine Anpassung im Sachplan Militär (SPM), die insbesondere eine Revision des Objektblatts Militärflugplatz Dübendorf umfasst (vgl. im Einzelnen das vom 31. August 2016 datierende Dokument "Sachplan Militär (SPM). Anpassung Teil C Räumliche Konzeptionen, Liste der Militärflugplätze. Anpassung Teil D Anlagen, Objektblatt Militärflugplatz Dübendorf" sowie den entsprechenden Erläuterungsbericht). Gleichzeitig mit der Genehmigung der Anpassung des SPM verabschiedete der Bundesrat am 31. August 2016 auch eine korrespondierende Anpassung des Konzeptteils des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL; vgl. die in die revidierte Fassung des Konzeptteils des SIL vom 26. Februar 2020 übernommene, die Umnutzung von Teilen des Militärflugplatzes Dübendorf in ein ziviles Flugfeld betreffende Festlegung 9 in Kapitel 4.3).

Die Festlegung der raumplanerischen Rahmenbedingungen des Innovationsparks erfolgte im Rahmen einer am 29. Juni 2015 vom Kantonsrat festgesetzten und ebenfalls am 31. August 2016 vom Bundesrat (unter Vorbehalt) genehmigten Teilrevision des kantonalen Richtplans, indem insbesondere in Pt. 6.2.2 eine entsprechende (auch in der Richtplankarte verankerte) Gebietsplanung in den Richtplantext eingefügt wurde. Im Sinne von Eckwerten wurde u.a. festgelegt, dass der Perimeter in der ersten Etappe bis 2030 maximal 37 ha und im Endausbau 70 ha im Kopfbereich des Flugplatzareals Dübendorf umfasse und dass der Kanton für die Realisierung einen kantonalen Gestaltungsplan festsetze; auch erfolgten u.a. Vorgaben zu den zulässigen Nutzungen.

1.1.3

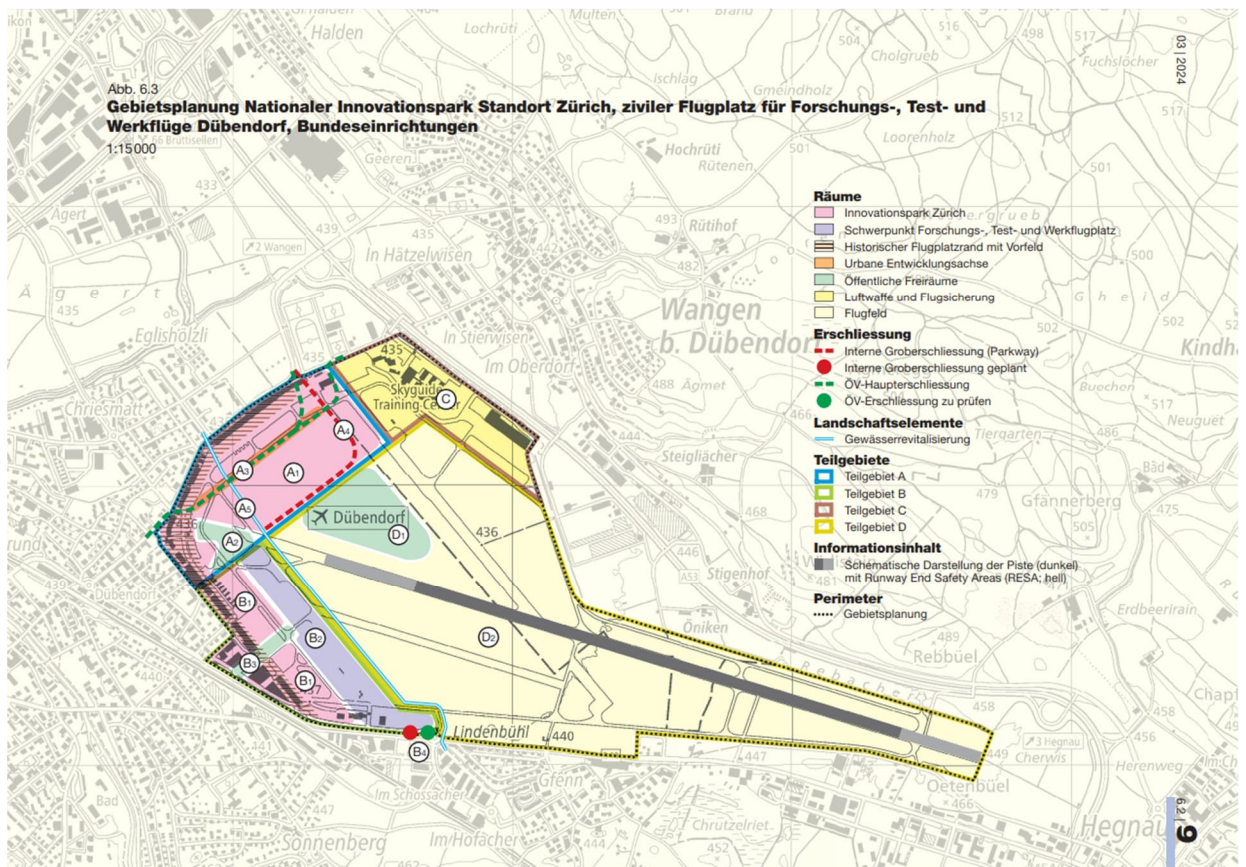
Mit Verfügung vom 9. August 2017 setzte die Baudirektion einen ersten kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich" fest (vgl. dazu näher

E. 1.2). Nachdem dieser mit Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020 aufgehoben worden war, bestätigte das Bundesgericht in Gutheissung einer entsprechenden Beschwerde mit Entscheid 1C_487/2020 und 1C_489/2020 vom 12. November 2021 (= BGE 148 II 139) die Festsetzungsverfügung, so dass der Gestaltungsplan am 15. Januar 2022 in Kraft trat.

Im Zeitraum zwischen verwaltungs- und bundesgerichtlichem Urteil beschloss zum einen der Bundesrat am 14. Oktober 2020, das laufende Verfahren zur Anpassung des SIL (betreffend Objektblatt zum Flugplatz Dübendorf) für die Umnutzung in ein ziviles Flugfeld einzustellen, wobei festgehalten wurde, der Bund sei an der Dreifachnutzung nach wie vor interessiert und werde sich am konzeptionellen Neustart des Planungsprozesses durch den Kanton Zürich beteiligen, doch sehe das UVEK keine aviatischen Interessen mehr, die es dem Bund erlauben würden, die Federführung zur Planung der zivilen Umnutzung in ein Flugfeld zu behalten; das militärische Bundesinteresse (Bundesbasis mit Helikopterbetrieb) und das Bundesinteresse am Innovationspark würden bleiben (vgl. die Medienmitteilung des UVEK "Militärflugplatz Dübendorf: Bundesrat klärt weiteres Vorgehen" vom 14. Oktober 2020; vgl. auch Erläuterungsbericht 2022, S. 5, sowie Flight Plan [dazu sogleich], S. 10, 82).

Seit September 2020 (vgl. auch RRB Nr. 900/2020 vom 16. September 2020) wurde zum andern ein Synthesebericht erarbeitet, mit dem die Stakeholder der Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf ein gemeinsames räumliches Zielbild 2050 entwickelten und bezüglich der Umsetzung einen Entwicklungspfad, konkrete Handlungsanweisungen und eine Umsetzungsagenda mit detailliert umschriebenen Massnahmen festlegten. Das fragliche ca. 200-seitige Dokument (Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf. Transformation & Innovation. Flight Plan, August 2021 [im Folgenden: Flight Plan]), welches auch eine eingehende Analyse der aktuellen Situation, der bisherigen Entwicklungsvorstellungen, der planerischen Grundlagen und der betroffenen Interessen enthält, wurde im Sinne einer Umsetzungsvereinbarung von sämtlichen involvierten Stakeholdern (u.a. Volkswirtschafts-, Bau- und Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Standortgemeinden, VBS, UVEK, WBF) unterzeichnet (vgl. dazu auch RRB Nr. 915/2021 vom 25. August 2021).

Gestützt auf die mit dem Synthesebericht vorgenommene Gesamtschau setzte der Kantonsrat am 5. Dezember 2022 eine Teilrevision des kantonalen Richtplans "Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf" fest, die mit Schreiben des Vorstehers des UVEK vom 15. September 2023 unter Vorbehalt genehmigt wurde. Die Teilrevision umfasst neben einer Erweiterung des richtplanerischen Siedlungsgebiets um 46,6 ha (wovon 38,5 ha für den Innovationspark und den zivilen Flugplatz für Forschungs-, Test- und Werkflüge beansprucht werden) insbesondere Anpassungen in Pt. 4.7 (Luftverkehr) des Richtplantexts sowie eine vollständige Neufassung von Pt. 6.2.2 (zur Gebietsplanung). Ausgehend vom Zielbild 2050 (gemäss Flight Plan) werden innerhalb des Perimeters der Gebietsplanung vier Teilgebiete A-D unterschieden (vgl. die folgende Darstellung gemäss Pt. 6.2.2, Abb. 6.3, des Richtplantexts):



Dabei entspricht das Teilgebiet A im nordwestlichen Bereich des Areals weitgehend dem Perimeter des am 9. August 2017 festgesetzten rechtskräftigen kantonalen Gestaltungsplans (der allerdings an einer Stelle weiter ins Teilgebiet D ausgreift), während der vorliegend strittige Gestaltungsplan das im Südwesten liegende Teilgebiet B umfasst (wobei allerdings gegenüber der richtplanerischen Darstellung eine gewisse Reduktion des Perimeters durch

Verschiebung der nordöstlichen Grenze des Teilgebiets B Richtung Südwesten erfolgt ist [vgl. dazu auch E. 6.3.4] und zudem die Grenze zwischen den Teilgebieten A und B in den Gestaltungsplänen so festgelegt wurde, dass das in der richtplanerischen Darstellung durchschnittene Gebäude [sog. Bogenhangar] vollständig innerhalb des Perimeters des ersten Gestaltungsplans zu liegen kommt). Das Teilgebiet C umfasst die bestehenden Nutzungen der Bundesbasis der Luftwaffe (für die ein Ausbau geplant ist) und des Flugsicherungszentrums (Skyguide), während das Flugfeld als Teilgebiet D ausgewiesen wird. In Pt. 6.2.2 des Richtplantexts wird namentlich festgehalten, mittelfristig werde die Umnutzung des Militärflugplatzes in einen zivilen Flugplatz für Forschungs-, Test- und Werkflüge mit militärischer Mitbenutzung angestrebt, wobei die Grundlagen für die dazu notwendige Planungsgrundlage im SIL und im SPM unter Federführung des Kantons und unter engem Einbezug der Standortgemeinden und der zuständigen Bundesstellen zu erarbeiten seien (vgl. auch Pt. 4.7.2, wobei zu beachten ist, dass gemäss den Genehmigungsvorbehalten Vorgaben zu Zweck und Nutzung sowie Aussagen zu Betriebszeiten und Anzahl Flugbewegungen der Sachplanung des Bundes vorbehalten sind, Planung und Bau der Erweiterung der Bundesbasis Dübendorf gestützt auf die Festlegungen des SPM in einem militärischen Plangenehmigungsverfahren erfolgen und die Abgrenzung der Teilgebiete unter dem Vorbehalt der Planung der Luftfahrtanlagen in der Zuständigkeit des Bundes steht]). Im Sinne von Eckwerten wird sodann u.a. festgelegt, der Kanton könne für die Realisierung des Vorhabens mehrere kantonale Gestaltungspläne festsetzen, und werden Aussagen zu den zulässigen Nutzungen, den mit nachgelagerten Planungsinstrumenten stufengerecht vorzunehmenden Festlegungen, zur Erschliessung sowie zu städtebaulichen Aspekten gemacht.

Mit RRB Nr. 1451/2023 vom 12. Dezember 2023 setzte der Regierungsrat eine auf dem Flight Plan und der genannten Teilrevision des kantonalen Richtplans basierende Teilrevision des regionalen Richtplans Glattal "Teilrevision GEFD – Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf" fest. Diese umfasst u.a. die Ausscheidung des neuen regionalen Zentrumsgebiets Nr. 8a entlang des westlichen Flugplatzrandes sowie unmittelbar östlich daran anschliessend der beiden neuen Arbeitsplatzgebiete Nrn. 2b und 2c (womit insgesamt ungefähr der Perimeter der Teilgebiete A und B gemäss kantonaler Gebietsplanung abgedeckt wird). Im verbleibenden, weiter östlich gelegenen Teil des Flugplatzareals werden sodann – auf einer weitgehend dem Teilgebiet

D gemäss kantonaler Gebietsplanung entsprechenden Fläche – neben dem Erholungsgebiet Nr. 3a das Freihaltegebiet Nr. 2 und das Landschaftsförderungsgebiet Nr. 4a neu ausgeschieden (vgl. zum Ganzen die im Geoportal des Kantons Zürich [<https://geo.ktzh.ch/maps>] abrufbare Karte "Siedlung und Landschaft" des regionalen Richtplans Glattal sowie insbesondere Pt. 2.2.2, 2.5.2, 3.8.2 und 3.10.2 des Richtplantexts).

1.2

Mit dem ersten, wie erwähnt primär den Perimeter des Teilgebiets A umfassenden Gestaltungsplan wurden auf einer Fläche von ca. 36 ha die planungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bau der ersten Etappe des Innovationsparks Zürich geschaffen, wobei der Gestaltungsplan auf dem 2014 im Rahmen der städtebaulichen Studie ausgewählten Richtprojekt beruht (vgl. dazu und zum Folgenden die Festsetzungsverfügung der Baudirektion vom 9. August 2017 und die in dieser referenzierten Dokumente [alle einsehbar unter <https://oerebdocs.zh.ch/>]). Der weitgehend auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf (und zu einem kleinen Teil der Gemeinde Wangen-Brüttisellen) liegende und insoweit die nordwestliche Teilfläche des im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft stehenden Grundstücks Kat.-Nr. 17535 bildende Gestaltungsplanperimeter ist zum grössten Teil der kantonalen Landwirtschaftszone zugeschrieben. Lediglich im nordwestlichen, westlichen und südwestlichen Randbereich entlang der Grundstücksgrenze, in der sich Bestandesbauten befinden, gehört das Grundstück zur Industrie- und Gewerbezone Flugplatzrand IG4 gemäss BZO der Stadt Dübendorf (vgl. zur Änderung der kommunalen Zonierung [ursprünglich Zone für öffentliche Bauten Oe] VB.2019.00515 vom 9. Juli 2021). Die genannten Bestandesbauten sind grösstenteils im Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung (als Bauten von kantonalen Bedeutung) und im Inventar der militärischen Hochbauten der Schweiz (HOBIM) – und zum Teil auch im kommunalen Inventar der schützenswerten Bauten der Stadt Dübendorf – erfasst (vom nördlichsten Punkt des Grundstücks Kat.-Nr. 17535 im Gegenuhrzeigersinn insbesondere Halle 1 bis 5, sog. "Götterbogen" [am westlichsten Punkt der Parzelle], sog. "Bogenhangar" [an der Grenze zum Perimeter des vorliegend strittigen Gestaltungsplans]).

Der (erste) Gestaltungsplan umschreibt mehrere Baubereiche: Während zwei derselben den Bereich der bestehenden Randbebauung erfassen, sind die anderen so angeordnet, dass sie – primär im Bereich der Hallen 1 bis 5

– mehrere Schichten neuer Bauten ermöglichen, die zwischen die Bestandesbauten und die offene Fläche des Flugfelds zu liegen kommen. Weiter bestimmt der Gestaltungsplan auch Lage und Funktion der öffentlichen Freiräume und macht Vorgaben betreffend die städtebauliche, architektonische und freiräumliche Gestaltung. Seitens der Baudirektion wurden im Jahr 2014 sodann drei Gutachten bei der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD), der Denkmalpflegekommission des Kantons Zürich (KDK) und der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (NHK) eingeholt; dies namentlich mit dem Ziel, die Interessen im Bereich Natur- und Heimatschutz und insbesondere betreffend die Schutzwürdigkeit der bestehenden Objekte im Randbereich zu ermitteln (vgl. nur Festsetzungsverfügung vom 9. August 2017, S. 3). Aufgrund der Ergebnisse der drei Gutachten wurden das Richtprojekt und der Situationsplan angepasst, wobei die Überarbeitung insbesondere darauf zielte, "den Umgang der neuen Strukturen mit den historischen Denkmalschutzobjekten dahingehend zu optimieren, dass dem schutzwürdigen Gesamtareal, d.h. dem Ensemble-Charakter der Bestandsbauten einschliesslich der dazugehörigen Nahbereiche sowie dem unverbauten Flugfeld, mittels eines gebührenden Abstands zwischen Alt und neu Rechnung getragen wird" (a.a.O., S. 4).

1.3

Der vorliegend strittige Gestaltungsplan schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bau des Innovationsparks Zürich sowie des Forschungs-, Test- und Werkflugplatzes (FTW-Flugplatz) im Teilgebiet B auf einer Fläche von ca. 20 ha (vgl. zu gewissen Abweichungen des Perimeters gegenüber dem Teilgebiet B der kantonalen Gebietsplanung bereits E. 1.1.3). Städtebauliche Grundlage des (zweiten) Gestaltungsplans, dessen Perimeter vollumfänglich auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf und innerhalb des südwestlichen und südlichen Bereichs des Grundstücks Kat.-Nr. 17535 liegt, bildet das Richtprojekt Städtebau und Freiraum vom 2. November 2023 (act. 13.5). Im Randbereich entlang der Grundstücksgrenze ist der Perimeter (mit Ausnahme des östlichsten Bereichs) der Zone für öffentliche Bauten Oe gemäss BZO der Stadt Dübendorf zugeschieden, im Übrigen gehört er zur kantonalen Landwirtschaftszone. Dabei konzentrieren sich die Bestandesbauten weitestgehend auf die Fläche der genannten Bauzone, wobei auch hier ein Teil der Gebäude (von Nordwest nach Südost [nebst drei kleineren Bunkern]: Halle 6, Halle 7, Fliegermuseum und Halle 8) als Bauten von

kantonaler Bedeutung im Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommener Bedeutung und überdies im HOBIM verzeichnet ist.

Auch der Gestaltungsplan für das Teilgebiet B legt mehrere Baubereiche (_BA bis _BM [im Folgenden als A bis M bezeichnet]) fest, für die je eine maximale Gesamtnutzfläche und maximale Höhenkoten vorgegeben werden (vgl. Art. 10 der Gestaltungsplanvorschriften [GPV]): Im Randbereich entlang der Grundstücksgrenze liegen (von Nordwesten nach Südosten) die Baubereiche H bis K, wobei sich die meisten der Bestandesbauten und insbesondere sämtliche inventarisierten Gebäude in den Baubereichen H und I befinden. Nordöstlich der Baubereiche H bis J kommen sodann die Baubereiche A bis G zu liegen, welche eine zusätzliche Gebäudeschicht zwischen der bestehenden Randbebauung und dem Flugfeld ermöglichen (vgl. [auch zum Folgenden] neben dem Situationsplan [act. 13.2] auch die Visualisierung eines möglichen Endzustands des Gesamtareals im Richtprojekt [act. 13.5]). Noch weiter Richtung Nordosten (und damit unmittelbar ans Flugfeld angrenzend) schliessen sich die Baubereiche L und M an, in denen zusätzlich zu den generell zulässigen Nutzungen (primär nicht störende sowie mässig störende Betriebe und Dienstleistungen bzw. Einrichtungen, die dem Zweck des Innovationspark Schweiz sowie einem Forschungs- und Testflugplatz entsprechen, wozu v.a. Nutzungen aus den Bereichen Forschung und Entwicklung, aber auch daraus resultierende sowie synergetisch damit verbundene Produkt-/Dienstleistungsbetriebe zählen) auch störende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe für den FTW-Flugplatz möglich sind (vgl. Art. 6 GPV). Der Gestaltungsplan macht sodann Vorgaben zur städtebaulichen und architektonischen Gestaltung (Art. 11 GPV). Auch enthält er Vorgaben zur freiräumlichen Gestaltung (Art. 18 GPV), wobei – neben einer Vorzone zwischen den Baubereichen I bis K und der in diesem Bereich an den Perimeter angrenzenden Ueberlandstrasse – zum einen der zwischen den Baubereichen A bis G (im Nordosten) und den Baubereichen H bis J (im Südwesten) angeordnete Freiraumbereich Vorfeld, zum andern der rechtwinklig zu diesem verlaufende, zwischen den Baubereichen H, C und L (im Nordwesten) und den Baubereichen I, D und M (im Südosten) angeordnete Freiraumbereich Fliegerachse hervorzuheben sind.

2.1.1

Die Rekurrentin beruft sich zur Begründung ihrer Legitimation darauf, Stiftungszweck seien der Schutz des Menschen und der Natur sowie das

Gestalten und Erhalten lebensfreundlicher Städte und Siedlungen; die Stiftung sei gemeinnützig und gesamtschweizerisch tätig. Die Stiftung X sei eine gemäss der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) beschwerdeberechtigte Organisation. Vorliegend sei sie sowohl nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) als auch gemäss Art. 55 des Umweltschutzgesetzes (USG) rekursberechtigt. Unter Verweis auf BGr 1C_555/2020 vom 16. August 2021 macht die Rekurrentin weiter geltend, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung habe sie das Recht, ein Gesuch auf Inventaraufnahme zu stellen bzw. die behauptete Unterlassung anzufechten.

Die Baudirektion führt vernehmlassungsweise aus, die Rekurrentin sei gemäss Handelsregisterauszug als Stiftung erst seit [...] 2018 eingetragen. Eine Rekurslegitimation könne der Rekurrentin nur im Rahmen ihres Stiftungszwecks zukommen. So sei sie z.B. zur Erhebung der Rüge der angeblichen Verletzung der Gemeindeautonomie nicht legitimiert.

Dem hält die Rekurrentin in der Replik entgegen, die Einschränkung der Beschwerdelegitimation auf den Stiftungszweck sei abzuweisen. Die Beschwerdeberechtigung nach Art. 12 NHG und Art. 55 USG umfasse alle Einwände, welche das angefochtene Projekt zu Fall bringen könnten. Da sie mittels der Beschwerdeberechtigung gemäss den genannten Bestimmungen und nach der Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) die Interessen der betroffenen Bevölkerung wahre, könne sie auch die Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen. Eine kantonale Regelung, welche die Autonomiebeschwerde nur den Gemeinden zugestehe, sei gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bundesrechtswidrig.

2.1.2

Bei der Rekurrentin handelt es sich gemäss deren zutreffendem Hinweis um eine der im Anhang der VBO aufgeführten Organisationen [...], wobei ihr die Beschwerdeberechtigung sowohl nach NHG als auch nach USG zuerkannt wird. Dabei umfasst der sowohl in Art. 12 Abs. 1 NHG als auch in Art. 55 Abs. 1 USG verwendete Verfügungsbegriff auch Sondernutzungspläne, in denen planerische Anordnungen getroffen werden, die in Bezug auf

Ausmass und konkrete Lage der zulässigen baulichen Veränderungen bereits entscheidende Elemente einer Baubewilligung enthalten (vgl. [mit Bezug auf das Vorliegen einer Bundesaufgabe] VB.2019.00633 vom 14. Mai 2020, E. 1.2 m.w.H.; vgl. auch Peter M. Keller, Kommentar NHG, Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), 2. Auflage 2019, Art. 12 Rz. 4; Jean-Baptiste Zufferey, Kommentar NHG [s.o.], Art. 2 Rz. 32 [unter Verweis auch auf Art. 12c Abs. 3 NHG]; Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht, Zürich 2011, Art. 55 Rz. 8), was vorliegend der Fall ist (vgl. einerseits die Gestaltungsplanvorschriften [GPV; art. 13.1], andererseits die Qualifikation des ersten kantonalen Gestaltungsplans zum Teilgebiet A [dessen Anordnungen – wie in E. 1.2 und 1.3 aufgezeigt – denjenigen des vorliegend strittigen Gestaltungsplans zum Teilgebiet B analog sind] als projektbezogener Gestaltungsplan in BGE 148 II 139 E. 8.2).

Hinsichtlich Art. 12 NHG ist sodann auch die Voraussetzung, wonach die "Verfügung" in Erfüllung einer Bundesaufgabe zu ergehen hat, erfüllt. Mit dem strittigen Gestaltungsplan geht – ungeachtet der im kantonalen Richtplan vorgenommenen Ausdehnung des Siedlungsgebiets (vgl. E. 1.1.3) – die Ermöglichung einer baulichen Entwicklung in einem Gebiet einher, das nutzungsplanerisch teilweise zur kantonalen Landwirtschaftszone, mithin einer Nichtbauzone gehört (vgl. bereits E. 1.3). Nachdem sowohl eine Teil der Rahmennutzungsplanung bildende Einzonung als auch die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Errichtung von Bauten ausserhalb der Bauzone als Bundesaufgaben gelten (vgl. zu Ersterem insbesondere BGE 142 II 509, zu Letzterem Zufferey, a.a.O., Art. 2 Rz. 40, m.w.H.), kann für die gleichsam zwischen diesen beiden Vorgehensweisen liegende Ermöglichung der Errichtung von Bauten in einem gemäss Rahmennutzungsplanung (teilweise) nicht einer Bauzone zugewiesenen Gebiet mittels projektbezogenen Gestaltungsplans nichts anderes gelten. Offenbleiben kann damit, ob auch gestützt auf Art. 32 ff. FIFG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 NHG eine Bundesaufgabe vorliegen würde (was insofern naheliegend erscheint, als aus Sicht des Kantons eine Realisierung des Innovationsparks ohne Abgabe des entsprechenden Grundstücksteils im Baurecht durch den Bund nicht realisierbar wäre).

Ebenfalls zu bejahen ist die Beschwerdeberechtigung gemäss Art. 55 USG da für den strittigen Gestaltungsplan gemäss Ziff. 11.4 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen) eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 10a USG besteht (vgl. art. 13.10 S. 7), wobei die Prüfung gemäss § 1 Abs. 2 der Einführungsverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (EV UVP) – und damit ungeachtet der Regelung in Anhang Ziff. 11.4 EV UVP – im Rahmen des Planungsverfahrens durchzuführen ist.

Zusammengefasst ist die Legitimation der Rekurrentin somit grundsätzlich zu bejahen.

2.1.3

Hinsichtlich der seitens der Baudirektion erhobenen Einwände ergibt sich sodann was folgt:

Nicht ersichtlich ist zunächst, worauf der vorinstanzliche Hinweis betreffend das Datum des Handelsregistereintrags der Rekurrentin abzielt. Zwar enthalten sowohl Art. 12 Abs. 2 NHG als auch Art. 55 Abs. 2 USG die Bestimmung, wonach das Beschwerderecht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zusteht, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden. Dass aber bezüglich der Rekurrentin die entsprechende Voraussetzung in zeitlicher Hinsicht nicht erfüllt wäre, macht die Baudirektion zu Recht nicht geltend, ergibt sich doch im Gegenteil bereits aus der publizierten Rechtsprechung, dass die Stiftung X bereits in einem früheren Zeitpunkt als beschwerdeberechtigte Organisation auftrat und anerkannt wurde [...].

Zutreffend ist demgegenüber – wie soeben dargelegt –, dass sich die Rekursberechtigung (im Sinne der ideellen Verbandsbeschwerde) auf Rügen in Rechtsbereichen beschränkt, die Gegenstand des statutarischen Zwecks bilden. Auch wenn dieser im Falle der Rekurrentin wie erwähnt weit gefasst ist, kann die Wahrung der Gemeindeautonomie nicht als vom Stiftungszweck erfasst gelten (wobei die Baudirektion zwar die fragliche Rüge beispielhaft anführt, jedoch weder dargetan noch ersichtlich ist, bezüglich welcher weiteren Rügen sich vorliegend eine entsprechende Problematik ergeben sollte, womit sich Weiterungen hierzu erübrigen). An diesem Ergebnis vermag

insbesondere auch der rekurrentische Hinweis auf BGE 141 I 36 nichts zu ändern: Im genannten Entscheid hält das Bundesgericht fest, dass sich Private auf die Gemeindeautonomie berufen können, soweit diese Garantie eine Auswirkung auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann, wobei der entsprechende Umfang der Legitimation im bundesgerichtlichen Verfahren auch im kantonalen Rechtsmittelverfahren beachtlich ist (a.a.O. E. 1.2.4 i.V.m. E. 5.1). Damit ist allerdings lediglich gesagt, dass eine Legitimationsbeschränkung (im kantonalen Recht), wonach die Autonomiebeschwerde nur der betreffenden Körperschaft selbst zustehe, unzulässig ist. Dass aber gestützt auf andere (bundesrechtliche) Bestimmungen aus anderen Gründen eine Legitimationsbeschränkung möglich ist, wird dadurch nicht in Abrede gestellt. Dabei steht gerade der rügebezogene Ansatz der entsprechenden Umschreibung in NHG und USG dem seitens der Rekurrentin vertretenen – und in anderen Konstellationen den Regelfall darstellenden – Verständnis entgegen, wonach alle Einwände, welche das angefochtene Projekt zu Fall bringen könnten, zulässig seien. Unbehelflich ist insoweit der Hinweis auf die Wahrung der Interessen der betroffenen Bevölkerung, würde doch unter diesem Titel die ausdrückliche gesetzliche Verknüpfung der Legitimation mit dem Stiftungszweck von vornherein leerlaufen. Auch lassen sich aus der Aarhus-Konvention (vgl. insb. deren Art. 9 Abs. 3) keine weitergehenden prozessualen Rechte ableiten, zumal dort ausdrücklich die Erfüllung etwaiger im innerstaatlichen Recht festgelegter Kriterien vorbehalten wird. In diesem Sinn ist auf die materiellen rekurrentischen Ausführungen im Zusammenhang mit der gerügten Verletzung der Gemeindeautonomie an sich nicht weiter einzugehen (vgl. zum entsprechenden [kein teilweises Nichteintreten begründenden] Vorgehen VB.2021.00064 vom 2. Dezember 2021, E. 10.3.1), wobei sich allerdings zeigen wird, dass die entsprechende Rüge ohnehin unbegründet wäre (vgl. E. 4.3.1). Keine Bedeutung kommt schliesslich im vorliegenden Verfahren dem seitens der Rekurrentin angerufenen Entscheid BGr 1C_555/2020 vom 16. August 2021 zu (vgl. dazu näher E. 5.4.1).

2.2

In prozessualer Hinsicht macht die Baudirektion weiter geltend, Streitgegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens könne nur sein, was nicht bereits Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens gewesen sei. Alle Rügen, die bereits abgeschlossene Verfahren, wie z.B. die bundesgerichtlichen Verfahren 1C_487/2020 und 1C_489/2020 betreffen würden, könnten demzufolge im

Rahmen dieses Prozesses nicht erneut vorgetragen werden. Gleiches gelte für Streitgegenstände laufender Verfahren vor anderen Instanzen wie z.B. des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht.

Der – theoretisch zutreffende – Einwand (dem insbesondere nicht die seitens der Rekurrentin angeführte fehlende Beteiligung am früheren Verfahren entgegenstehen würde) ist vorliegend nicht von Bedeutung. Das konkret genannte bundesgerichtliche Verfahren betraf den kantonalen Gestaltungsplan für das Teilgebiet A (vgl. vorstehend E. 1.1.3 und 1.2), so dass sich bezüglich des Regelungsgegenstands keine Überschneidung mit dem vorliegend strittigen Gestaltungsplan für das Teilgebiet B ergibt. Eine *res iudicata*-Wirkung im technischen Sinn ist damit von vornherein ausgeschlossen. Relevanz kommt dem fraglichen Entscheid nur (aber immerhin) insoweit zu, als er die Rechtsauffassung des Bundesgerichts zum Ausdruck bringt, an der sich der vorliegende Entscheid, soweit sich rechtlich gleichartige Fragen stellen, selbstredend orientieren kann (vgl. v.a. E. 4). Auch hinsichtlich des Gegenstands des laufenden Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht (vgl. nur Rekursantrag Nr. 3) zielt die rekurrentische Argumentation primär auf Fragen der (gegebenenfalls unzureichenden) Koordination (vgl. E. 6), nicht aber auf eine unmittelbare Beurteilung der dort strittigen militärischen Plangenehmigung durch das dafür unzuständige Baurekursgericht, so dass der rekursgegnerische Einwand auch insoweit ins Leere zielt und sich keine Gründe für ein teilweises Nichteintreten ergeben.

2.3

Zusammengefasst ist auf den Rekurs einzutreten und sind die erhobenen Rügen unter Vorbehalt des in E. 2.1.3 Ausgeführten vollumfänglich zu prüfen, wobei die Behandlung der prozessualen Anträge jeweils im Rahmen der korrespondierenden materiellen Ausführungen erfolgt.

3.1

Verschiedene der rekurrentischen Rügen betreffen direkt oder indirekt die kantonale Richtplanung:

So zitiert die Rekurrentin den Wortlaut des Genehmigungsentscheids des Bundesrats vom 15. August 2016 (mithin zur Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 29. Juni 2015; vgl. E. 1.1.2) und dabei insbesondere auch

des Vorbehalts gemäss Ziff. 3 dieses Entscheids ("Soweit der in der Richtplankarte bezeichnete Perimeter der 'Gebietsplanung Nationaler Innovationspark, Hubstandort Dübendorf' nicht mit dem im neuen Objektblatt Militärflugplatz Dübendorf des angepassten Sachplans Militär ausgeschiedenen Perimeter für den Innovationspark übereinstimmt, ist für die nachgeordnete Planung, namentlich den kantonalen Gestaltungsplan, der Perimeter im Sachplan Militär massgebend"). Gemäss der Rekurrentin soll sich aus dem Genehmigungsentscheid ergeben, dass gemäss Bundesrat als Planungsraum immer das ganze Areal im Vordergrund gestanden sei, weshalb nur eine Gesamtplanung vorgenommen werden könne, und dass die Richtplangenehmigung in Bezug auf die Nutzung des Areals kein Präjudiz darstelle, weshalb die Nennung des Innovationsparks im kantonalen Richtplan keine rechtliche Bedeutung habe. Im Übrigen sei der Genehmigungsentscheid anfechtbar. Die Genehmigung sei ohne jegliche Standortbeurteilung erfolgt; für den Bundesrat habe offenbar genügt, dass ein grosses Gebiet bereitstehe und im Eigentum des Bundes sei. Auch sei nicht erwogen worden, dass der grösste Teil des Areals in der Landwirtschaftszone sei und dass die Richtplanrevision krass gegen die im Richtplan vorgesehenen Bestimmungen im Bereich Siedlung im Sinne von Art. 8a des Raumplanungsgesetzes (RPG) verstossen würden. Ausseracht gelassen worden sei insbesondere der kulturhistorische Wert des Militärflugplatzes Dübendorf. Die genannte Teilrevision und ihre bundesrätliche Genehmigung würden gegen Bundesrecht verstossen. Gerügt wird weiter, angesichts der Grösse des Projekts sowie seiner räumlichen, organisatorischen und politischen Bedeutung erscheine es unerlässlich, das Vorhaben in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Der Bundesrat habe in der genannten Genehmigung den Perimeter im Richtplan jedoch nicht definitiv akzeptiert.

Moniert wird sodann das Fehlen einer Standortprüfung mit einer Variantenevaluation: Bei Grossanlagen von nationaler Bedeutung wie dem Innovationspark müsse dargetan werden, ob das Projekt einem genügenden Bedürfnis entspreche und ob der gewählte Standort im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit gegenüber anderen Alternativen in Frage komme; beim Areal des ehemaligen Militärflughafens Dübendorf würden als Hindernisse insbesondere der Denkmalschutz und die landwirtschaftliche Nutzung ins Gewicht fallen. Im vor dem Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahren betreffend militärische Plangenehmigung (A-6620/2024) werde ausgeführt, die Standortprüfung sei mit dem Sachplan erfolgt. Es werde jedoch bestritten,

dass ein rechtsgenügender Sachplan bestehe; zudem könne dieser später vorfrageweise von den Gerichten überprüft werden. Dass die Armee gerade in Dübendorf den Neubau der Bundesbasis bauen und betreiben müsse, sei wohl darauf zurückzuführen, dass das beanspruchte Land Eigentum des Bundes sei. An sich erscheine der gewählte Standort geradezu ungeeignet; mit ihrem Vorprellen präjudiziere die armasuisse Immobilien die angelaufene Zonenplanrevision der Stadt Dübendorf und verunmögliche eine raumplanerisch sinnvolle Beplanung des Grossraums neben dem Neubau der Armee. Das Gleiche gelte für das vorliegende Verfahren. Es handle sich um eine Bundesaufgabe, deren Erfüllung eine umfassende Interessenabwägung einschliesslich Prüfung von Varianten erfordere (wobei insbesondere auf Art. 3 Abs. 1 NHG sowie Art. 2 Abs. 1 lit. b und Art. 3 der Raumplanungsverordnung [RPV] verwiesen wird).

3.2.1

Richtpläne sind behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG, § 19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]), können jedoch bei der Nutzungsplanung im Rechtsmittel- und im Genehmigungsverfahren akzessorisch auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft werden (§ 19 Abs. 2 PBG). Insbesondere ist eine akzessorische Prüfung der Richtplaneinträge auch bei der Festsetzung von überkommunalen Gestaltungsplänen möglich, wovon jedoch die politischen Elemente eines solchen Entscheids nicht umfasst sind (VB.2016.00605 vom 15. Juni 2017, E. 6.5.1 und 6.5.2; Michael Steiner/Thomas Wipf, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1, S. 236). Wie sich dem entsprechenden Urteil des Verwaltungsgerichts betreffend den kantonalen Gestaltungsplan für eine Jagdschiessanlage entnehmen lässt, bezieht sich diese Einschränkung allerdings zum einen auf den Grundsatzentscheid für die Erstellung einer entsprechenden Anlage (a.a.O., E. 6.5.2), zum andern auf den Umstand, dass es nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht Aufgabe der Rekursinstanz ist, nochmals eine umfassende Prüfung und Bewertung der evaluierten Standorte oder gar allfällig weiterer solcher vorzunehmen, wobei das Verwaltungsgericht zugleich den im fraglichen Verfahren vorliegenden Bericht zur Standortwahl als nachvollziehbar erachtete und die Bevorzugung des letztlich gewählten Standorts als schlüssig bezeichnete (a.a.O., E. 6.5.4). Daraus erhellt, dass seitens der Rekursinstanz zwar nicht eine eigenständige Standortevaluation vorzunehmen ist, die (vorliegend strittige) Frage, ob die richtplanerische Festsetzung

– insbesondere hinsichtlich Interessenabwägung und Standortevaluation – überhaupt auf einer rechtsgenügenden Vorgehensweise beruht, jedoch der gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.

3.2.2

Soweit sich die Rekurrentin auf den Genehmigungsentscheid des Bundesrats vom 15. August 2016 beruft, ist zunächst daran zu erinnern, dass dieser sich auf die am 29. Juni 2015 festgesetzte Teilrevision des kantonalen Richtplans, mit der die Gebietsplanung für den Standort Dübendorf des Innovationsparks erstmals richtplanerisch verankert wurde, bezieht, jedoch zwischenzeitlich mit Teilrevision vom 5. Dezember 2022 eine neue Fassung der Gebietsplanung im Richtplan festgesetzt und mit Beschluss vom 15. September 2023 genehmigt wurde (vgl. bereits E. 1.1.2 und 1.1.3). Diesem Umstand kommt insofern Bedeutung zu, als Gegenstand dieser zweiten Teilrevision ausdrücklich sowohl die Aufteilung in die vier Teilgebiete A-D mit Zuweisung des Innovationsparks inklusiv zivilen FTW-Flugplatzes zu den Teilgebieten A und B als auch die Realisierbarkeit mittels Festsetzung mehrerer Gestaltungspläne war. Entgegen der Rekurrentin ergibt sich somit aufgrund der Genehmigung gerade nicht die Unzulässigkeit des nun – mit Festsetzung des strittigen Gestaltungsplans – praktizierten nachgelagerten nutzungsplanerischen Vorgehens (vgl. zur Frage der Gesamtplanung im Zusammenhang mit der Frage der rechtsgenügenden Koordination auch E. 6), was im Übrigen bereits für die erste Teilrevision bzw. deren Genehmigung gilt, da schon damals die Etappierung bzw. schrittweise Entwicklung ausdrücklich im Richtplantext vermerkt war.

Dass sodann die Nennung des Innovationsparks im Richtplan keine rechtliche Bedeutung habe, ist grundsätzlich ebenfalls unzutreffend: So ist die Einschätzung der Rekurrentin, wonach es sich beim Innovationspark um ein Vorhaben handelt, das dem Richtplanvorbehalt gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG unterliegt (vgl. zu den von der Rechtsprechung formulierten Voraussetzungen nur BGE 137 II 254), ohne weiteres gerechtfertigt, doch ist wie aufgezeigt der entsprechende Richtplaneintrag – aufgrund der Gebietsplanung sogar in besonders detaillierter Form – erfolgt, so dass sich lediglich dessen allfällige (sogleich zu prüfende) Ungültigkeit als problematisch erweisen könnte. Etwas anderes ergibt sich insbesondere auch nicht aus den Genehmigungsvorbehalten: So hält bereits der Prüfungsbericht vom 15. August 2016 zur ersten Teilrevision hinsichtlich des vorstehend in E. 3.1 zitierten

Vorbehalts fest, der Perimeter in der Richtplankarte sei mit einem Anordnungsspielraum versehen und es werde vom Kanton nicht erwartet, dass er im Richtplan den Perimeter anpasse, so dass insoweit gerade nicht von einer fehlenden Rechtsgültigkeit des Richtplaneintrags ausgegangen werden kann. Mit Blick auf das vom strittigen Gestaltungsplan erfasste Gebiet erweist sich sodann als entscheidend, dass in der Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 5. Dezember 2022 sowohl der Perimeter der Gebietsplanung viel weiter gefasst als auch die Aufteilung in vier Teilgebiete kartographisch festgehalten wurde, der – insoweit einschlägige – Genehmigungsvorbehalt (vom 15. September 2023) sich aber lediglich auf die Feststellung beschränkte, die Abgrenzung der Teilgebiete stehe unter dem Vorbehalt der Planung der Luftfahrtanlagen in der Zuständigkeit des Bundes (vgl. bereits E. 1.1.3 [auch zum Folgenden] sowie den Prüfungsbericht vom 26. Juli 2023, S. 6). Mit dieser (abgeschwächten) Formulierung geht erst recht keine grundsätzliche Infragestellung der richtplanerischen Festsetzung einher, zumal diese nunmehr materiell – gerade auch hinsichtlich der Lage der Teilgebiete – auf dem auch seitens der involvierten Departemente des Bundes unterzeichneten Flight Plan beruht (vgl. denn auch den Umstand, dass zwar bezüglich des Perimeters des Innovationsparks eine gewisse Diskrepanz zum nach wie vor geltenden Objektblatt des SPM besteht, jedoch bereits ein [noch vor dem Entscheid des Bundesrats vom 14. Oktober 2020 aufgelegter und insofern nicht mehr einschlägiger] Entwurf eines neuen Objektblattes eine erhebliche Verkleinerung des Perimeters der Bundesbasis vorsah und der Flight Plan ausdrücklich zukünftige mit der Richtplanung koordinierte Anpassungen von SPM und SIL vorsieht [a.a.O. S. 180 f.]).

Nicht zu überzeugen vermögen schliesslich auch die inhaltlich gegen die fragliche richtplanerische Festsetzung vorgebrachten Argumente: Ein – im Übrigen nicht näher spezifizierter – Verstoss gegen die gestützt auf Art. 8a RPG im Richtplan zu treffenden Festlegungen im Bereich Siedlung ist schon insofern nicht ersichtlich, als zum einen die fragliche richtplanerische Gebietsplanung teilweise gerade entsprechende Aussagen (beispielsweise zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr) enthält, zum andern mit der Gebietsentwicklung des Flugplatzareals Dübendorf und damit auch der entsprechenden Gebietsplanung ein (letztlich auf die im FIGG vorgegebene Stossrichtung zurückzuführender) ganz spezifischer Zweck der Schaffung einer bisher in dieser Form nicht bestehenden Verknüpfung von Forschung und Wirtschaft unter Nutzung der bestehenden Aviatikinfrastrukturen (mit

lediglich akzessorischer Ermöglichung von Wohn- und Dienstleistungsnutzungen) verfolgt wird, so dass der Frage des Einbezugs in eine kantonale Gesamtkonzeption der Siedlungsentwicklung nur untergeordnete Bedeutung zukommt (ganz abgesehen davon, dass eine solche nicht einfach unterblieben ist, wie insbesondere der Koordinationshinweis zum Zentrumsgebiet Nr. 5 in Pt. 2.3.2 des Richtplantexts beweist). Eine Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass der Perimeter richtplanerisch weitgehend Landwirtschaftsland darstellt (vgl. zum nutzungsplanerischen Aspekt der Zuordnung zur Landwirtschaftszone E. 4.3.3) ist im Übrigen im Rahmen der zweiten Teilrevision erfolgt (vgl. Erläuterungsbericht 2022, S. 7 f. [insbesondere unter Hinweis darauf, dass von der teilweisen Erweiterung des Siedlungsgebiets keine Fruchtfolgeflächen betroffen sind]). Nachdem sich im Folgenden zeigen wird, dass auch die geltend gemachte kulturhistorische Bedeutung des Areals der richtplanerischen Gebietsplanung nicht entgegensteht (vgl. E. 5, insb. E. 5.2), ist diese grundsätzlich nicht zu beanstanden.

3.2.3

Wie erwähnt moniert die Rekurrentin allerdings auch spezifisch eine fehlende Standort- bzw. Variantenprüfung. Nachdem die Standortfestlegung gerade aufgrund des Ansatzes der Gebietsplanung bereits weitestgehend auf richtplanerischer Ebene erfolgt ist, ist die Rüge – die sich grundsätzlich auch auf den Gestaltungsplan als solchen bezieht – bereits in diesem Kontext zu prüfen.

Zutreffend ist insoweit die von der Rekurrentin vertretene Auffassung, wonach die Nutzungsplanung gemäss Art. 3 RPV eine umfassende Interessenabwägung voraussetzt, bei der gemäss Art. 2 Abs. 1 RPV auch geprüft werden muss, welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen, wobei sich diese Anforderung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (vgl. dazu bereits E. 2.1.2) auch aus Art. 3 NHG ergibt (vgl. nur BGr 1C_567/2020 und 1C_568/2020 vom 1. Mai 2023, E. 5.1, m.w.H. [auch zum Folgenden]). Allerdings ist die Behörde nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Varianten näher zu prüfen, während andere Varianten bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden können [...].

Vorliegend geht die rekurrentische Kritik am Vorgehen der involvierten Planungsträger fehl, wobei mitzuberücksichtigen ist, dass es sich bei der für die Realisierung des schweizerischen Innovationsparks bzw. der einzelnen

Standorte desselben erforderlichen Planung um einen hochgradig komplexen, mehrere Staatsebenen und gleichgeordnete Gemeinwesen sowie innerhalb derselben unterschiedliche Behörden involvierenden Prozess handelt. Insofern erscheint es ausreichend, wenn zum einen hinsichtlich des Areals, auf dem nun der Hubstandort Dübendorf realisiert werden soll, eine vertiefte Prüfung alternativer Nutzungen erfolgt ist (was mit der in E. 1.1.1 referierten Testplanung der Fall war; vgl. zur Vielfalt geprüfter Entwicklungsmöglichkeiten auch Flight Plan, S. 47 ff.), und wenn zum andern – und vor allem – hinsichtlich der Umsetzung der für den zentralen Standort des Innovationsparks im Umfeld der ETH Zürich konkret vorgesehenen Ausgestaltung das gewählte Areal nachgerade alternativlos erscheint (vgl. zur Prüfung und Verwerfung von Alternativen auch den Hinweis in E. 1.1.1 a.E.). Letzteres deshalb, weil – entgegen der rekurrentischen Argumentation – nicht lediglich die Landreserve als solche sowie die Eigentümerstellung des Bundes, sondern im Gegenteil die Möglichkeit, bestehende Aviatikinfrastruktur im Rahmen der primär anzusiedelnden Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von Grossunternehmen, Forschungsinstituten und Hochschulen nutzen zu können, den ausserordentlichen strategischen Standortvorteil (so Pt. 6.2.2 des Richtplantexts) des Areals bildet (vgl. zur Interessenlage auch Flight Plan, insb. S. 109 ff. sowie den Planungsbericht [act. 13.4], insb. S. 50). Es handelt sich insoweit um ein eigentliches Alleinstellungsmerkmal, aufgrund dessen jedenfalls bezogen auf den Raum im Umfeld der ETH Zürich nicht ersichtlich ist, welche ernsthaft in Betracht fallenden Varianten für die Realisierung eines entsprechend ausgerichteten Standorts des Innovationsparks bestehen würden.

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang der rekurrentische Hinweis auf Äusserungen im Verfahren A-6620/2024 des Bundesverwaltungsgerichts (das gemäss einer im Internet ersichtlichen Liste zu Gutachten und Stellungnahmen der ENHK eine militärische Plangenehmigung vom 2. Oktober 2024 betrifft [Letztere einsehbar unter <https://www.vbs.admin.ch/de/plangenehmigungsverfahren>; zuletzt besucht am 13. Mai 2026], deren Gegenstand der Neubau der Bundesbasis im Bereich der heutigen Flugzeughallen 10 bis 12, mithin im Teilgebiet C [gemäss richtplanerischer Gebietsplanung] ist), so dass sich unter diesem Titel auch der beantragte Aktenbeizug erübrigt. Zu beachten ist insbesondere, dass die vorliegend interessierende Standortevaluation hinsichtlich Innovationspark und FTW-Flugplatz nicht zwingend mit derjenigen betreffend die Bundesbasis übereinstimmen muss, so dass sich

allfällige (rein hypothetische) Mängel der Letzteren nicht auf Erstere auszuwirken vermöchten. Die demgegenüber generell hinsichtlich des Areals des ehemaligen Militärflugplatzes Dübendorf ins Feld geführten gegenläufigen Interessen des Denkmalschutzes und der landwirtschaftlichen Nutzung sind sodann – gerade mit Blick auf die erwähnte Alternativlosigkeit des Standorts bei entsprechender Ausgestaltung des Innovationsparks – nicht solcherart, dass sie das sehr hohe Realisierungsinteresse zu überwiegen (und damit im Endeffekt einen Verzicht auf die genannte Ausgestaltung im Sinne einer Verknüpfung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten mit aviatischer Infrastruktur zu erzwingen) vermöchten (vgl. zum Denkmalschutz im Einzelnen E. 5, zur landwirtschaftlichen Nutzung bereits E. 3.2.2 a.E. sowie den Hinweis im Rahmen der Interessenabwägung im Planungsbericht [act. 13.4], S. 50). Damit ergibt sich zusammenfassend, dass die akzessorisch zu überprüfende Richtplanung auch mit Blick auf das Erfordernis einer Variantenprüfung rechtsbeständig ist.

Die genannte Einschätzung gilt schliesslich auch für die konkrete Anordnung des Innovationsparks auf dem Gesamtareal, die ebenfalls bereits in der Richtplanung vorweggenommen wird. Auch die Gebietsaufteilung erscheint nämlich mit Blick auf die Lage der bestehenden aviatischen Infrastrukturen sowie die intendierte Verknüpfung derselben mit dem Innovationspark alternativlos. Zumindest muss dies für das vorliegend allein strittige Teilgebiet B gelten, das mit dem FTW-Flugplatz bzw. den Baubereichen L und M diese Verknüpfung am unmittelbarsten herbeiführt und dabei auf die Lage der bestehenden Pisten und Rollwege abgestimmt ist, so dass sich die Verortung der zusätzlichen Gebäudeschicht im Anschluss an die bestehende Randbebauung (und damit einem dieser selbst inhärenten räumlichen Konzept folgend) nachgerade zwingend ergibt.

4.1

Die Rekurrentin erhebt weiter bestimmte unmittelbar gegen den Gestaltungsplan gerichtete Rügen, welche generelle Aspekte des nutzungsplanerischen Vorgehens betreffen:

So macht sie geltend, durch den "Rückzug des Sachplans Zivilaviatik" könne nun eine Anpassung des Rahmennutzungsplans für das ganze Areal durch die betroffenen Gemeinden starten. Indem der Kanton von einem

Bundesinteresse am Innovationspark schreibe, scheine es, er gehe gestützt auf das Koordinationsgesetz vom 18. Juni 1999 von der exklusiven Planungshoheit des Bundes aus, was jedoch unzutreffend sei, da es sich nicht um eine Aufgabe des Bundes oder des Kantons, sondern um eine private Grossüberbauung handle. Auch sei das Areal von 70 ha aus dem Sachplan Militär entlassen worden und habe der Bundesrat am 14. Oktober 2020 entschieden, auch das bisher für die Zivilaviatik vorgesehene Areal aus der Sachplankompetenz des Bundes zu entlassen. Im FIGF finde sich keine Bestimmung, welche die Projektierung und Bewilligung von der kantonalen und kommunalen Planungs- und Bewilligungspflicht ausnehme. Für die Nutzungsplanung und deren Anpassung gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG seien im Kanton Zürich die Gemeinden zuständig; die überkommunale Rahmennutzungsplanung betreffe kantonale Landwirtschaftszonen und überkommunale Freihaltezonen. Erst wenn nach Art. 15 RPG die Nutzungspläne erstellt seien, könne der Bund als Eigentümer allfällige Baugesuche einreichen. Eine Planung ohne die betroffenen Gemeinden sei von allem Anfang an ungültig gewesen. Der Gestaltungsplan verletze auch die Gemeindeautonomie, was im Entscheid des Bundesgerichts zum ersten Gestaltungsplan nicht beurteilt worden sei. Ebenfalls nicht beurteilt worden sei die Frage des Ausschlusses der Beteiligung der Öffentlichkeit durch Umgehung der ordentlichen Raumplanung gemäss RPG sowie die Frage, ob dies eine Verletzung der Rechtsweggarantie gemäss Aarhus-Übereinkommen i.V.m. Art. 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sei. Die Auswirkungen des Projekts auf Landschaft, Ortsbild und Natur seien zu bedeutend, als dass sie im Baubewilligungsverfahren ohne vorheriges ordentliches Planungsverfahren bewilligt werden könnten, wobei der Bundesgerichtsentscheid zum ersten Gestaltungsplan offensichtlich von der sonstigen Praxis betreffend Planungspflicht, die u.U. auch für zonenkonforme Bauten gelte, abweiche. Ein Sondernutzungsplan sei nicht ein Instrument, um den ersten Zweck des Nutzungsplans, nämlich die Trennung von Bau- und Nichtbauzone festzulegen. Sondernutzungspläne würden dem Nutzungsplan nach Art. 14 ff. RPG nachgehen. Die Interessenabwägung bei Sondernutzungsplänen gehöre in ein Planungsverfahren nach Art. 14 RPG.

Die Rekurrentin rügt weiter, der grösste Teil des durch den Gestaltungsplan in Anspruch genommenen Areals liege in der kantonalen Landwirtschaftszone.

Schliesslich führt sie aus, mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 seien neue gesetzliche Bestimmungen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets erlassen worden, wobei zentrale Bedeutung dem revidierten Art. 15 RPG zukomme, der die Voraussetzungen für die Ausscheidung neuer Bauzonen verschärfe. Vorerst sei die Frage des Grundzonenplans zu prüfen, der – ähnlich der in BGr 1C_568/2014 beurteilten Konstellation – obsolet sei; dies vorliegend wegen des Verzichts der Armee auf Nutzung des Areals zum Zwecke der Landesverteidigung.

4.2

Das Baurekursgericht überprüft Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf ihre Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Damit wird Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG Nachachtung verschafft, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde verlangt. Eine umfassende Interessenabwägung bildet dabei Bestandteil des Prüfprogramms gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG. Ob diese Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist jedoch weitgehend eine Ermessensfrage. Die Rechtsmittelinstanz gemäss Art. 33 RPG hat zu beurteilen, ob die Planungsträgerin ihr Ermessen richtig und zweckmässig ausgeübt hat; dabei hat sie allerdings im Auge zu behalten, dass sie selbst keine Planungsbehörde ist. Namentlich im Rechtsmittelverfahren gemäss Art. 33 RPG ist der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich zu beachten (zum Ganzen VB.2023.00035 vom 16. Mai 2024, E. 2).

4.3.1

Unbehelflich ist vorab die rekurrentische Unterstellung, wonach seitens der Rekursgegnerin von einer exklusiven Planungshoheit des Bundes ausgegangen werde. Diese besteht nicht (vgl. dazu bereits die grundsätzlich [vgl. zu einem speziellen Aspekt nachstehend E. 6.3.4] auch für das Teilgebiet B zutreffenden Ausführungen in BGE 148 II 139 E. 7), was seitens der mit einem Planungsinstrument des Kantons operierenden Baudirektion aber auch nicht behauptet wird. Umgekehrt ist im Übrigen entgegen der Rekurrentin festzuhalten, dass mit Blick auf das Gesamtareal (gemäss Gebietsplanung) für die – nach wie vor in einem Teilbereich intendierte – militärische und die luftfahrttechnische Nutzung eine ausschliessliche Planungskompetenz des

Bundes besteht (a.a.O. E. 7.4, was denn auch den vorstehend in E. 3.1 und 3.2.2 erwähnten Vorbehalten im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtplanung entspricht); inwiefern aber insoweit die – auch in diesem Kontext beantragte – Edition der Akten des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht erforderlich sein sollte, erschliesst sich nicht, so dass dem prozessualen Antrag auch unter diesem Titel nicht stattzugeben ist.

Damit trifft zwar der rekurrentische Befund einer kommunalen Planungshoheit hinsichtlich der Rahmennutzungsplanung, jedenfalls soweit mit dieser Bauzonen festgelegt würden, zu. Indessen sieht § 84 Abs. 2 PBG für Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind, die Festsetzung kantonaler Gestaltungspläne durch die Baudirektion vor. Bezüglich des Gestaltungsplans für das Teilgebiet A hatte das Bundesgericht in BGE 148 II 139 zu prüfen, ob die Verwendung dieses planungsrechtlichen Instruments in einer entsprechenden Konstellation zulässig ist oder ob sich der Anwendungsbereich von § 84 Abs. 2 PBG auf Einzelvorhaben bzw. relativ konkrete einzelne oder u.U. mehrere zusammenhängende, aber jedenfalls bereits detailliert definierte Bauten und Anlagen beschränkt (wovon das Verwaltungsgericht ausgegangen war). Es kam – bezogen auf das Teilgebiet A – zum Schluss, auch wenn die einzelnen Bauten noch nicht im Detail umschrieben seien, handle es sich doch um ein in sich geschlossenes Gesamtprojekt und nicht um die Schaffung einer Sondernutzungszone, die verschiedenen voneinander konzeptionell unabhängigen Bauten und Anlagen offenstehe, so dass von einem projektbezogenen Gestaltungsplan auszugehen sei, mit dem der Innovationspark Zürich [bzw. das entsprechende Teilgebiet desselben] als planungspflichtiges Einzelvorhaben im öffentlichen Interesse realisiert werden solle (a.a.O. E. 8.2). Dem Kanton müsse es offenstehen, im Rahmen seiner Koordinationsaufgabe situationsadäquat eine Sondernutzungsplanung vorzusehen, die ein komplexes Projekt nicht schon fast wie eine Bewilligung, sondern noch mit einem gewissen Abstraktionsgrad regle und dadurch eine optimale Nutzung des erfassten Gebiets nach den sich nachfolgend im Detail zu bestimmenden oder sich ergebenden Bedürfnissen ermögliche (a.a.O. E. 8.4). Mit dem Innovationspark Zürich solle ein Projekt im überwiegenden nationalen Interesse auf einem dem Bund gehörenden Perimeter, der [im Falle des Teilgebiets A] im Gebiet von zwei Gemeinden liege, realisiert werden, wobei das Vorhaben eine räumliche und funktionale Einheit bilde; ein kantonaler Gestaltungsplan sei in der Richtplanung des Kantons vorgesehen und entspreche der

Komplexität des Projekts; die vom Bundesrecht vorgeschriebene Harmonisierung der verschiedenen Verfahren erscheine ohne kantonalen Gestaltungsplan erheblich erschwert, so dass sich die seitens des Verwaltungsgerichts verneinte Zulässigkeit angesichts der konkreten Verhältnisse als nicht der Situation angepasst und damit als unsachlich bzw. willkürlich erweise (a.a.O. E. 8.5).

Diese Einschätzung lässt sich auf den strittigen Gestaltungsplan für das Teilgebiet B übertragen: Auch wenn bei diesem aufgrund des Einbezugs des FTW-Flugplatzes (vgl. zum Ausmass des Einbezugs auch E. 6.3.4) eine etwas grössere Heterogenität als im Teilgebiet A vorliegen mag, handelt es sich mit Blick auf die für das Vorhaben charakteristische Verknüpfung von Innovationspark und aviatischer Infrastruktur jedenfalls um ein konzeptionell einheitliches Gesamtprojekt, wobei die sich ergebenden Koordinationsfragen in Bezug auf die Bundesebene überdies komplexer sein dürften (vgl. dazu E. 6.3.2 bis 6.3.4). Umgekehrt entfällt zwar für das Teilgebiet B die vom Bundesgericht hinsichtlich des Teilgebiets A hervorgehobene Problematik einer Koordination zweier kommunaler Sondernutzungsregelungen (bei Unzulässigkeit eines einheitlichen kantonalen Gestaltungsplans), doch steht im referierten Entscheid gegenüber diesem Aspekt der Begründung die generelle Formel der Einsatzmöglichkeit kantonalen Gestaltungspläne zur situationsadäquaten Regelung komplexer Gesamtprojekte im Vordergrund, so dass ein solcher auch für das Teilgebiet B ohne weiteres als zulässig erscheint; dies umso mehr, als andernfalls eine – grundsätzlich sachgerechte – Anknüpfung an das planerische Vorgehen im Teilgebiet A in Frage gestellt wäre, wodurch sich potenziell erhebliche Koordinationsprobleme zwischen den beiden Teilgebieten ergeben könnten.

Damit erweist sich die rekurrentische Prämisse eines Primats der kommunalen Rahmennutzungsplanung bzw. einer daraus abgeleiteten Unzulässigkeit des angefochtenen kantonalen Gestaltungsplans als unzutreffend. Soweit sodann die Verwendung des in § 84 Abs. 2 PBG ausdrücklich normierten Instruments des kantonalen Gestaltungsplans nach dem Gesagten zulässig ist, kann darin von vornherein keine Verletzung der Gemeindeautonomie liegen (wobei sich der Erwähnung der [wie vorliegend] fehlenden Berufung – seitens der Gemeinden – auf diesen Aspekt [a.a.O. E. 8.5] nichts Gegenteiliges entnehmen lässt); die entsprechende Rüge – auf die gemäss dem in E. 2.1.3 Dargelegten an sich nicht weiter einzugehen ist – würde sich somit

ohnehin als nicht stichhaltig erweisen. Ebenfalls unbegründet ist schliesslich die rekurrentische Anrufung der Planungspflicht. Zwar ist für das vorliegend strittige Vorhaben – aufgrund der Auswirkungen desselben auf die bestehende Nutzungsordnung – ohne weiteres von einer solchen auszugehen (vgl. zu den Voraussetzungen nur BGr 1C_141/2021 vom 2. Mai 2022, E. 3.4, m.w.H.). Indessen erfordert die (in Art. 2 RPG normierte) Planungspflicht lediglich die Beurteilung in einem Planungsverfahren, ohne dass hierfür ausschliesslich die Rahmennutzungsplanung in Betracht fallen würde; im Gegenteil ist der der Planungspflicht zugeschriebene Zweck, die erforderliche umfassende Interessenabwägung unter demokratischer Mitwirkung der Bevölkerung (im Sinne von Art. 4 RPG) vorzunehmen (vgl. a.a.O. E. 3.4) auch im Rahmen der Sondernutzungsplanung sichergestellt (vgl. hierzu sogleich E. 4.3.2). Dass der Bundesgerichtsentscheid zum Gestaltungsplan im Teilgebiet A diesbezüglich von der bisherigen Praxis abweichen soll, wird seitens der Rekurrentin nicht näher begründet und ist auch nicht ersichtlich (vgl. zum Gestaltungsplan als Instrument der Umsetzung planungspflichtiger Vorhaben – zumal bei bestehendem Bezugspunkt in der [kantonalen] Richtplanung – auch Steiner/Wipf, a.a.O., S. 199). Gleiches gilt in Bezug auf das Vorbringen, wonach ein Gestaltungsplan nicht der Trennung von Bau- und Nichtbauzone dienen könne, wobei solches rechtstechnisch aufgrund der blossen Überlagerung der Rahmennutzungsplanung auch nicht der Fall ist, der zu beurteilende Gestaltungsplan sich jedoch materiell in der Tat so auswirkt, was indessen zulässig ist (vgl. auch E. 4.3.3). Dies muss vorliegend umso mehr gelten, als mittlerweile richtplanerisch (im Rahmen der Teilrevision vom 5. Dezember 2022) die zu überbauenden Bereiche der Teilgebiete A und B ins Siedlungsgebiet einbezogen wurden, so dass mit dem angefochtenen Gestaltungsplan diesbezüglich eine Umsetzung der – durch die ältere Rahmennutzungsplanung noch nicht nachvollzogenen – richtplanerischen Vorgabe erfolgt (so dass sich die Problematik im Vergleich zur vom Bundesgericht bezüglich des Teilgebiets A beurteilten – und als zulässig erachteten – Konstellation sogar teilweise entschärft hat). Unbehelflich ist schliesslich der Hinweis, wonach die Interessenabwägung bei Sondernutzungsplänen in ein Planungsverfahren gehöre, lässt sich doch der in diesem Zusammenhang angerufenen Literaturstelle (Heinz Aemisegger / Samuel Kissling, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, Rz. 59) im Gegenteil entnehmen, dass die

Festsetzung von Sondernutzungsplänen – mit Blick auf die dabei vorzunehmende Interessenabwägung – selbst als Planungsverfahren gilt.

4.3.2

Unbegründet ist weiter die Rüge eines Ausschlusses der Beteiligung der Öffentlichkeit: Im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens findet ebenfalls ein Mitwirkungsverfahren im Sinne von Art. 4 RPG bzw. § 7 PBG statt (vgl. zum Anwendungsbereich von Art. 4 RPG Ruedi Muggli, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 4 Rz. 19; zur Relevanz von § 7 PBG auch bei kantonalen Gestaltungsplänen vgl. VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 7.1.1 und 7.4.3), so dass es der Öffentlichkeit nicht anders als bei der Rahmennutzungsplanung möglich ist, Einwendungen zu erheben (vgl. denn auch den Einwendungsbericht vom 1. November 2024 [act. 13.3] sowie die Darstellung des Verfahrens im Planungsbericht vom 1. November 2024 [act. 13.4], S. 54 f.). Bei dieser Ausgangslage ist von vornherein nicht ersichtlich, inwiefern mit der Wahl eines kantonalen Gestaltungsplans als Planungsinstrument eine Verletzung der Aarhus-Konvention oder der Art. 6 und 8 EMRK einhergehen sollte, zumal mit den angerufenen Normen gerade keine Gewährleistung einer – über Art. 4 RPG und § 7 PBG hinausgehenden – demokratischen Mitbestimmung im Sinne einer Entscheidungsbefugnis (anstelle der blossen Möglichkeit zur Stellungnahme) erfolgt.

4.3.3

Hinsichtlich der nicht näher begründeten Rüge, wonach sich der grösste Teil des Gestaltungsplanperimeters in der kantonalen Landwirtschaftszone befinde, ist zunächst auf das bereits in E. 4.3.1 Ausgeführte zu verweisen. Zudem bildete auch dieser Aspekt – bezogen auf das Teilgebiet A – Gegenstand der bundesgerichtlichen Beurteilung in BGE 148 II 139. Während das Verwaltungsgericht die entsprechende Übersteuerung der Grundordnung als rechtswidrig erachtete, hielt das Bundesgericht fest, zwar setze die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein bestimmtes Projekt in der Regel voraus, dass die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der raumplanungsrechtlichen Nutzungsplanung entspreche, doch könne davon abgewichen werden, wenn sie auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruhe (a.a.O. E. 9.2, wo überdies auf die im Richtplan des Kantons Zürich vorgesehene Möglichkeit der Durchstossung des

richtplanerischen Landwirtschaftsgebiets verwiesen wird). Ausgeführt wird – bezogen auf das Teilgebiet A – weiter, der massgebliche Planperimeter sei bereits heute weitgehend überbaut, so dass die in Art. 16 RPG genannten Zwecke des Landwirtschaftslands von vornherein nicht erfüllt werden könnten. Die Einstufung des Gestaltungsplanperimeters als Landwirtschaftsland sei daher fragwürdig und sollte überdacht werden. Bei dieser Ausgangslage trete die Frage, wieweit sich der Innovationspark auch im richtplanerischen Siedlungsgebiet realisieren liesse, in den Hintergrund. Verwiesen wird weiter auf das in Art. 32 Abs. 1 lit. a FIG gesetzlich anerkannte übergeordnete nationale Interesse an der Errichtung des Innovationsparks Zürich sowie auf den Umstand, dass für dessen Realisierung im kantonalen Richtplan – und damit auf gleicher Stufe wie die im Richtplan allgemein vorgesehene Grundordnung – ausdrücklich ein kantonaler Gestaltungsplan vorgesehen sei. Unter diesen Umständen ergebe eine Abwägung der einschlägigen Interessen, dass es zulässig sei, die Zuordnung des fraglichen Gebiets zur Landwirtschaftszone durch den kantonalen Gestaltungsplan zu übersteuern (a.a.O. E. 9.3).

Diese Ausführungen lassen sich grundsätzlich auf den strittigen Gestaltungsplan übertragen, wobei allerdings zwischen dem Verhältnis zur richtplanerischen Festlegung von Landwirtschaftsgebiet (und damit der Frage einer Durchstossung im Sinne von Pt. 3.2 des Richtplantexts) und dem Verhältnis zur nutzungsplanerischen Grundordnung (zum Teil kantonale Landwirtschaftszone) zu unterscheiden ist. Das erstgenannte Problem ist aufgrund der Richtplanrevision vom 5. Dezember 2022 zufolge Ausdehnung des Siedlungsgebiets entfallen (vgl. bereits E. 4.3.1). Die Übersteuerung der nutzungsplanerischen Grundordnung, die nachgerade Charakteristikum der Gestaltungsplanung ist, kann bei dieser Ausgangslage erst recht nicht mehr als problematisch gelten, steht doch die insoweit noch fortbestehende Rahmennutzungsplanung nunmehr ihrerseits im Widerspruch zur kantonalen Richtplanung. Auch haben die weiteren vom Bundesgericht – mit Blick auf eine Interessenabwägung – genannten Argumente (insbesondere die bestehende Nutzung sowie das hohe Realisierungsinteresse) auch im Teilgebiet B Gültigkeit. Zusammenfassend ist damit nicht ersichtlich, inwiefern die in einem Teilbereich des Gestaltungsplanperimeters bestehende kantonale Landwirtschaftszone der Zulässigkeit des angefochtenen Gestaltungsplans entgegenstehen könnte.

4.3.4

Was schliesslich die Rügen betreffend die RPG-Revision von 2012 bzw. Art. 15 RPG sowie den "obsoleten" Grundzonenplan anbelangt, ergibt sich was folgt: Unbegründet ist zunächst der sinngemäss erhobene Vorwurf einer Missachtung von Art. 15 RPG. Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Zuweisung von Land zu einer Bauzone, indem insbesondere der Grundsatz statuiert wird, wonach Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre zu entsprechen haben (Abs. 1) und in Abs. 4 bestimmte Voraussetzungen für Einzonungen normiert werden, zu denen namentlich die Anforderung gehört, dass das Land auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (lit. b). Vorliegend handelt es sich jedoch – wie bereits in E. 3.2.2 im Kontext von Art. 8a RPG ausgeführt – insofern um eine besondere Konstellation, als mit der Ermöglichung einer teilweisen Überbauung von Land, das nutzungsplanerisch einer Nichtbauzone zugewiesen ist, ein ganz spezifischer Zweck (Errichtung eines Hauptstandorts des Innovationsparks Schweiz) verfolgt wird, der sich aus einer entsprechenden Interessensbekundung auf Bundesebene herleitet, so dass ein Einbezug in eine – hier nun kommunale – Gesamtkonzeption der Siedlungsentwicklung nicht sachadäquat bzw. jedenfalls nicht unerlässlich erscheint. Im Übrigen steht gerade mit Blick auf die spezifische Zwecksetzung die entsprechende Nutzung des zur Überbauung bestimmten Gebiets ausser Zweifel, so dass insbesondere nicht von einer – mit der genannten RPG-Revision anvisierten – Konstellation analog der Schaffung überdimensionierter Bauzonen ausgegangen werden kann.

Nichts anderes ergibt sich schliesslich aufgrund des Verweises auf BGr 1C_568/2014 und 1C_576/2014 vom 13. Januar 2016. Der fragliche Entscheid betrifft eine Sondernutzungsplanung, mit der die Konkretisierung einer Rahmennutzungsplanung, die ihrerseits im fraglichen Gebiet bereits eine Bauzone vorsah, einhergegangen wäre, wobei das Bundesgericht aufgrund der konkreten Umstände die Notwendigkeit einer vorgängigen Überprüfung der Rahmennutzungsplanung im Hinblick auf eine allfällige Redimensionierung der Bauzonen statuierte (vgl. a.a.O., insb. E. 7.1). Diese Konstellation lässt sich mit der vorliegend zu beurteilenden nicht vergleichen, stützen sich doch bezüglich des strittigen Gestaltungsplans die seitens der Rekurrentin kritisierten zusätzlich geschaffenen baulichen Möglichkeiten

gerade nicht auf die geltende Rahmennutzungsplanung (sondern übersteuern diese), so dass eine Überprüfung derselben – nach Massgabe von Art. 21 Abs. 2 RPG – nicht dazu führen würde, die Stossrichtung des Gestaltungsplans in Frage zu stellen, sondern diese im Gegenteil – bei Angleichung der Rahmennutzungsplanung an den revidierten kantonalen Richtplan (vgl. bereits E. 4.3.1 und 4.3.3) – bekräftigen dürfte (womit entsprechend auch die im genannten Entscheid anvisierte Problematik, dass der Gestaltungsplan die allfällige Revision der Rahmennutzungsplanung negativ präjudizieren könnte, vorliegend von vornherein nicht auftritt).

Zusammengefasst ergibt sich somit, dass sämtliche seitens der Rekurrentin gegen den Gestaltungsplan erhobenen Rügen, die generelle Aspekte des nutzungsplanerischen Vorgehens betreffen, unbegründet sind.

5.1

Die Rekurrentin begründet die beantragte Aufhebung der Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans auch mit denkmal- und ortsbildschutzrechtlichen Rügen:

Unter Verweis auf die Gutachten der EKD, der KDK und der NHK sowie die Inventarisierung im HOBIM (vgl. bereits E. 1.2) hält die Rekurrentin dafür, der kulturhistorische Wert des Flugplatzes Dübendorf sei aktenkundig. Gemäss der sehr gründlichen Analyse der EKD sei das Baudenkmal Militärflugplatz Dübendorf als Gesamtkonzept ungeschmälert zu schützen, was – gemäss Gutachten – insbesondere auch für die von der Planung bedrohten Bauten gelte. Der kantonale Richtplan und dessen Genehmigung würden gegen Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG verstossen. Diese Gesetzesbestimmung sei so auszulegen, dass der Richtplan die Schutzgegenstände von Art. 17 RPG jedenfalls im Allgemeinen erfassen müsse, womit ausdrücklich die Planung in Sachen Schutzziele des Art. 17 RPG von der Nutzungsplanung auf die Richtplanstufe "vorgelagert" worden sei. Der kantonale Richtplan habe ohne die Bezeichnung der zu beurteilenden Plangebiete als Schutzobjekte gemäss Art. 17 RPG nicht genehmigt werden dürfen. Der Gestaltungsplan sei nichtig, weil er in krasser Verletzung von Art. 15 RPG das schützenswerte Areal des Flugplatzes Dübendorf nicht in eine Schutzzone gemäss Art. 17 RPG aufgenommen habe. Der Hinweis auf das Projekt Innovationspark im kantonalen Richtplan sei ungültig, weil dadurch das als

Gesamtkonzept ungeschmälert zu schützende Baudenkmal Militärflugplatz Dübendorf bedroht sei.

Die Rekurrentin führt weiter aus, im Schreiben vom 24. April 2019 an Herrn A anerkenne das Bundesamt für Kultur (BAK) den kulturhistorischen Wert des Flugplatzes Dübendorf. Grund für die Nichtaufnahme in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) sei der Umstand, dass der Bundesrat die Höhergewichtung der Umnutzung zum Innovationspark 2014 beschlossen habe und dass der kantonale Gestaltungsplan die ISOS-Qualifikation zunichtemache. Die Kriterien der Interessenabwägung – die im Übrigen letztendlich Sache des Bundesgerichts sei – seien nicht bekannt; so gebe es auch keine Angaben für die Standortwahl; es sei offensichtlich nicht geprüft worden, ob das Projekt an einem anderen, weniger schützenswerten Ort realisiert werden könne. Dass der Flugplatz Dübendorf nicht im ISOS figuriere, sei auf die in concreto mangelnde Unabhängigkeit des BAK gegenüber dem Bundesrat zurückzuführen. Die Rekurrentin beantrage daher, dass das Baurekursgericht einen dokumentierten Bericht des BAK über die Vorbereitungsarbeiten betreffend die Aufnahme des Flugplatzes ins ISOS als Spezialfall inklusive die Korrespondenz mit dem Bundesrat bzw. mit dem VBS über diese Angelegenheit anfordere. Die ungerechtfertigte Unterlassung der Aufnahme ins ISOS bedeute aber jedenfalls nicht, dass hier nicht von einem ISOS-ähnlichen nationalen Schutz auszugehen sei; das Gutachten der EKD und das HOBIM seien entsprechend für die Beurteilung heranzuziehen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müsse das ISOS bei jeder Raumplanungshandlung von Bundesrechts wegen beachtet werden (wobei die Rekurrentin – mittels Zitierung einer entsprechenden Entscheidpassage – insbesondere auf Art. 6 Abs. 2 NHG verweist). Vorliegend sei von Bedeutung, dass das Projekt des Innovationsparks nicht einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung diene; der Bund als Eigentümer des Areals habe zwar sein Interesse an diesem Projekt gezeigt, was aber nicht genüge, das Projekt als eine Aufgabe im öffentlichen nationalen Interesse zu qualifizieren.

Die Rekurrentin verweist weiter auf die (vom 15. September 2023 datierenden) Feststellungen der kantonalen Denkmalpflege im Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts betreffend die militärische Plangenehmigung (wobei auf den Editionsantrag verwiesen wird). Die längere, in der Rekursschrift wörtlich zitierte Passage hält insbesondere Folgendes fest: Der Flugplatz

Dübendorf sei eine ausserordentlich wichtige, historisch betrachtet landesweit die wichtigste Anlage, welche die Geschichte der schweizerischen Luftfahrt exemplarisch dokumentiere. Der Flugplatz präge die Landschaft und Siedlungsstruktur wesentlich mit. Er sei als Ensemble ein wichtiger Zeuge gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG von überkommunaler, wenn nicht sogar nationaler Bedeutung. Zum Ensemble gehörten nicht nur einzelne Gebäude, sondern der Gebäudebestand in seiner gesamten Ausprägung, da dieser eng mit der Nutzungsgeschichte zusammenhänge; ebenso seien die dazugehörigen Vorfeldflächen, Pisten, Rollwege etc. als Teil des Ensembles aufzufassen und gesamthaft zu erhalten (wobei eine Passage des EKD-Gutachtens zitiert wird, wonach das kulturhistorisch bedeutende Ensemble ungeschmälert zu erhalten sei, was in diesem Fall bedeute, dass die Gebäude nicht nur in ihrer Substanz, sondern auch in ihrer Wirkung, und somit der zugehörigen Umgebung, zu erhalten seien). Aufgrund des Ensemblecharakters des gesamten Flugplatzes stehe nebst der Betrachtung und ihrer Bedeutung als Einzelschutzobjekte der Gesamtkomplex als Baudenkmal im Zentrum; die Authentizität und Lesbarkeit des Schutzobjekts Flugplatz Dübendorf als Ganzes sei dementsprechend in den Vordergrund der Überlegungen und Planungen zu stellen. Die Randbebauung bestehe teils aus langen Hallen und teils aus kleinteiligen Bauten, die sich abwechseln würden, wobei die Hallen immer ihre eigenständige Stellung und Erkennbarkeit behalten würden; dies sei ein prägendes Charakteristikum der Randbebauung vor allem an der Wangenstrasse [die unmittelbar westlich und nordwestlich des Teilgebiets A verläuft] und entlang des Dürrbachs bzw. der A15 [die im Nordosten an das Teilgebiet C angrenzen]. Dieses klare Motiv der sich aneinanderreihenden langen Hallenbauten, getrennt und visuell voneinander abgesetzt mit Durchblicken von aussen in das Areal und von innen in die umliegenden Wohnzonen, bestimme das wertvolle Ensemble (wobei in der Folge spezifische Ausführungen zu den Hallen 10, 11 und 12 [im Teilgebiet C] erfolgen und in diesem Zusammenhang dafürgehalten wird, ein Anbauen an den entsprechenden historischen Bestand sei denkmalpflegerisch nicht vorstellbar).

Im Sinne einer Schlussfolgerung aus der fraglichen Passage hält die Rekurrentin fest, der kulturhistorische Wert des Flugplatzes Dübendorf sei nachgewiesen. Es werde ausdrücklich der Antrag gestellt, eine gemeinsame Expertise EKD/ENHK gemäss Art. 7 NHG in Auftrag zu geben, deren

Gegenstand das gesamte Flugplatzareal von 230 ha sein müsse, d.h. ein Grossraum, welcher nur in seiner Gesamtheit beplant werden könne.

In der Replik wird sodann ausgeführt, die Behauptung, der Innovationspark entspreche einem öffentlichen Interesse, sei irrig; es handle sich um eine bedeutende Privatisierung von Eigentum des Bundes zugunsten von Immobilienpromotoren unter Missachtung der eidgenössischen Verfassung und Gesetzgebung in Sachen Natur- und Heimatschutz und Raumplanung. Dass solche Geschäfte auch von Bundesbehörden gefördert würden, heisse nicht, dass es sich um höhere öffentliche Interessen als der Natur- und Heimatschutz handle. Die Bundesbehörden stünden in dieser Sache in einem Interessenkonflikt (wobei in diesem Zusammenhang der Antrag auf Einholung einer Expertise der EKD/ENHK wiederholt wird).

5.2

Was zunächst die in diesem Kontext gegen den Richtplan erhobene Rüge betrifft (vgl. zur Möglichkeit der akzessorischen Überprüfung bereits E. 3.2.1), ergibt sich was folgt:

Gemäss Art. 6 Abs. 2 RPG erarbeiten die Kantone für die Erstellung ihrer Richtpläne Grundlagen, in denen sie u.a. (lit. b) feststellen, welche Gebiete besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind. Der im die Nutzungsplanung betreffenden 3. Kapitel des RPG enthaltene Art. 17 RPG hält in Abs. 1 fest, Schutzzonen umfassen (lit. a) Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer; (lit. b) besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften; (lit. c) bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; (lit. d) Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Gemäss Abs. 2 kann das kantonale Recht, statt Schutzzonen festzulegen, andere geeignete Massnahmen vorsehen. Die Grundlagen zur Landschaft orientieren sich vorab an den Eignungs- und Bewertungshilfen des Raumplanungsrechts, wobei einschlägig u.a. – nebst den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 RPG – die Kriterien zur Ausscheidung von Landwirtschafts- und Schutzzonen gemäss Art. 16-17 RPG sind (Pierre Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 6 Rz. 19; vgl. auch Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Stämpflis Handkommentar SHK zum

Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 6 Rz. 23 f., wonach die einzelnen unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 6 RPG unter Heranziehung der Umschreibung der Schutzzonen in Art. 17 RPG sowie der Planungsgrundsätze auszulegen sind).

Damit besteht zwar in der Tat eine gewisse "Parallelfunktion" von Art. 6 Abs. 2 lit. b und Art. 17 RPG (in diesem Sinn Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 133). Nichtsdestotrotz sind richt- und nutzungsplanerische Ebene planungsrechtlich klarerweise zu trennen, zumal (auch mit Blick auf Art. 17 Abs. 2 RPG) ohnehin kein Automatismus einer Überführung bestimmter richtplanerischer Festlegungen in entsprechende Nutzungszonen besteht. Soweit die Rekurrentin von einer eigentlichen Verlagerung auf die richtplanerische Ebene ausgeht und entsprechend den kantonalen Richtplan, soweit dieser im fraglichen Perimeter kein "Schutzobjekt" im Sinne von Art. 17 RPG bezeichnet, als nicht genehmigungsfähig erachtet, geht ihre Argumentation daher von vornherein fehl, da entsprechende Anordnungen erst im Rahmen der Nutzungsplanung getroffen werden können. Es kommt hinzu, dass Art. 6 RPG nicht einmal unmittelbar den Richtplaninhalt normiert (wie dies in Art. 8 ff. RPG der Fall ist), sondern sich lediglich auf die zu erarbeitenden Grundlagen bezieht, so dass die Justiziabilität der fraglichen Bestimmung – im Sinne der Rüge, dass ein bestimmtes Objekt nicht berücksichtigt worden sei – ohnehin fraglich erscheint. Selbst wenn aber eine entsprechende Überprüfung grundsätzlich möglich wäre, könnte sie jedenfalls vorliegend die Rechtsgültigkeit der kantonalen Richtplanung nicht in Frage stellen. Dies deshalb, weil sich im Folgenden – bezogen auf die nutzungsplanerische Ebene – zeigen wird, dass der (implizite) Verzicht auf die Festsetzung einer das gesamte Flugplatzareal erfassenden Schutzzone nicht zu beanstanden ist (vgl. im Einzelnen E. 5.3 und 5.4), so dass sich auch die entsprechende, zumindest implizit der Richtplanung zugrunde liegende Einschätzung als rechtsbeständig erweist. Nichts anderes ergibt sich im Übrigen aufgrund des Umstands, dass (wie in E. 1.1.3 a.E. ausgeführt) im regionalen Richtplan auf dem grössten Teil der Fläche des Teilgebiets D ein Freihaltegebiet festgesetzt wurde: Richtplanerisch wurde damit in differenzierter und – im Lichte des in E. 5.3 und 5.4 Auszuführenden – sachgerechter Weise auf die spezifischen Qualitäten im Bestand des Areals reagiert, wobei die Wahl der regionalen Planungsebene umso weniger problematisch erscheint, als auf Ebene der kantonalen Richtplanung durch die Funktionszuweisung für die entsprechende

Teilfläche im Rahmen der Gebietsplanung (vgl. Pt. 6.2.2) im Ergebnis eine vergleichbare Sicherungswirkung erzielt wird.

5.3.1

Wie aufgezeigt richtet sich die rekurrentische Kritik allerdings zur Hauptsache unmittelbar gegen den Gestaltungsplan, indem primär moniert wird, dieser habe das Areal des Flugplatzes zu Unrecht nicht in eine Schutzzone gemäss Art. 17 RPG aufgenommen. Dabei ist im Folgenden in E. 5.3 zunächst auf die allgemeinen denkmal- und ortsbildschutzrechtlichen Aspekte der Rüge einzugehen, bevor sodann in E. 5.4 die Auseinandersetzung mit den spezifisch auf die Nichtinventarisierung im ISOS bezogenen Vorbringen erfolgt. Vorauszuschicken ist, dass dem rekurrentischen Verweis auf Art. 15 RPG im vorliegenden Zusammenhang keine eigenständige Bedeutung zukommt, da zwar Art. 15 Abs. 3 RPG u.a. die Befolgung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung sowie die Schonung von Natur und Landschaft verlangt, damit aber materiell keine weitergehenden Vorgaben macht, als sie sich jedenfalls im hier interessierenden Kontext bereits aufgrund der denkmal- und ortsbildschutzrechtlichen Anforderungen ergeben können (vgl. zu den weiteren mit einer Berufung auf Art. 15 RPG verbundenen Aspekten bereits E. 4.3.4).

5.3.1.1

Im Hinblick auf die denkmal- und ortsbildschutzrechtliche Rüge der Rekurrentin stellt sich vorab die Frage, ob diesbezüglich vor Festsetzung des strittigen Gestaltungsplans ein formeller Schutzentscheid hätte ergehen müssen, auch wenn die Rekurrentin dies – wie sich sogleich zeigen wird zu Recht – nicht ausdrücklich geltend macht, sondern die als erforderlich erachtete Zuweisung des Gesamtareals zu einer Schutzzone als potenziellen Gegenstand des Gestaltungsplans zu erachten scheint. Letzteres ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. zur Schaffung einer einen angemessenen Schutz gewährenden räumlichen Ordnung mittels Sondernutzungsplan Eloi Jeannerat / Pierre Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 17 Rz. 76, m.w.H.), auch wenn – soweit eine Schutzzone gemäss Art. 17 RPG geboten wäre – eine entsprechende Zonierung (namentlich als Freihaltezone) im Sinne einer Festsetzung der Rahmennutzungsplanung die naheliegendere Umsetzung darstellen dürfte (vgl. auch Josua Raster/Thomas Wipf, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7.

Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1, S. 345). Unabhängig von der Wahl der planungsrechtlichen Schutzmassnahme (im Sinne von § 205 lit. a PBG) erweist sich aber im Hinblick auf die Frage der Notwendigkeit eines vorgängigen formellen Schutzentscheids als entscheidend, dass ein solcher gemäss der einschlägigen Rechtsprechung gerade nicht erforderlich ist, wenn ein Schutzobjekt nur mit planerischen Schutzmassnahmen erfasst werden kann (vgl. BRGE I Nrn. 0192-193/2011 in BEZ 2012 Nr. 10, E. 5.6.3 f. [auch zum Folgenden], m.w.H.; BRKE III Nrn. 0057-0060/2010 in BEZ 2010 Nr. 36, E. 5.3.4; vgl. auch BRGE III Nr. 0168/2017 vom 17. Dezember 2017, E. 4.4, wo das bezüglich eines kantonalen Gestaltungsplans für ein Kiesabbaugebiet statuierte Erfordernis eines vorgängigen Schutzentscheids sich ausdrücklich auf Massnahmen gemäss § 205 lit. b bis d PBG [Verordnung, Verfügung oder Vertrag] bezog, sowie Raster/Wipf, a.a.O., S. 346, welche bezüglich des Einsatzes von Gestaltungsplänen als Schutzmassnahmen nicht von einer generellen Pflicht zum Erlass eines separaten Schutzentscheids ausgehen, sondern eine Pflicht zum Erlass einer separaten Inventarentlassung spezifisch für Konstellationen der Beseitigung von Schutzobjekten und eine Pflicht zum Erlass einer separaten Schutzanordnung spezifisch für Konstellationen statuieren, in denen ein Substanzerhalt angestrebt wird, was regelmässig nicht durch den Gestaltungsplan allein erreicht werden kann [vgl. zu Letzterem auch BRGE II Nr. 0034/2014 in BEZ 2014 Nr. 18, E. 3.3.1]). Dabei ist in Übereinstimmung mit der rekurrentischen Argumentation davon auszugehen, dass der von dieser eingeforderte Schutz in der Tat über eine planungsrechtliche Massnahme zu realisieren wäre (vgl. zu einem abweichend zu beurteilenden Teilaspekt nachfolgend E. 5.3.1.2), so dass eine entsprechende – das Erfordernis eines vorgängigen Schutzentscheids ausschliessende – Konstellation vorliegt; dies umso mehr, als damit auch der entsprechenden Prioritätenordnung der Schutzmassnahmen (vgl. § 9, 20 f. und 24-26 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV]) entsprochen wird.

Das vorstehend Dargelegte gilt nun allerdings nicht lediglich für Konstellationen, in denen eine entsprechende (einen umfassenden Schutz bietende) Massnahme angeordnet wurde, sondern auch in dem Sinne, dass es zulässig ist, sich im Rahmen eines planungsrechtlichen Verfahrens auf bestimmte Massnahmen (beispielsweise den Erlass eines Gestaltungsplans mit bestimmten Vorgaben) zu beschränken und damit zugleich weitergehende (planungsrechtliche) Schutzmassnahmen – insbesondere als im Rahmen einer

Interessenabwägung nicht verhältnismässig – zu verwerfen. In diesem Sinn hält beispielsweise VB.2024.00235 vom 11. Dezember 2025 mit Blick auf die Frage der Notwendigkeit einer erneuten Schutzabklärung und eines förmlichen Schutzentscheids vor Erteilung einer späteren Baubewilligung fest, dass hierauf verzichtet werden könne, wenn bereits im Rahmen der Nutzungsplanung eine umfassende Abwägung der konkreten gegenläufigen Schutz- und Nutzinteressen vorgenommen und der Standort ausdrücklich für die geplante Nutzung zugewiesen worden sei (a.a.O. E 4.1). Die darin zum Ausdruck kommende Vorstellung, dass entsprechende Fragen gegebenenfalls im Rahmen der Nutzungsplanung – und damit auch wie vorliegend bei Festsetzung eines Gestaltungsplans – abschliessend geklärt werden können, so dass weder in jenem Verfahren noch im Vorfeld eines nachgelagerten Bewilligungsverfahrens ein förmlicher Schutzentscheid erforderlich ist, erweist sich insofern als überzeugend, als zum einen die als entscheidend erachtete umfassende Interessenabwägung im nutzungsplanerischen Verfahren möglich und (im Lichte von Art. 3 RPV) geboten ist und dabei zum andern im Hinblick auf die Ermittlung der Schutzinteressen u.U. gerade Abklärungen getroffen werden, die einer (denkmalschutzrechtlichen) Schutzabklärung entsprechen (vgl. denn auch den Umstand, dass im erwähnten – einen förmlichen Schutzentscheid vor Festsetzung des Gestaltungsplans als erforderlich erachtenden – BRGE III Nr. 0168/2017 vom 17. Dezember 2017 soweit ersichtlich gerade keine Schutzabklärungen erfolgt [und auch keinerlei planungsrechtlichen Schutzmassnahmen angeordnet worden] waren; vgl. zum Vorgehen im vorliegenden Fall demgegenüber E. 5.3.2 bis 5.3.4). Dies muss nach dem Gesagten jedenfalls dann gelten, wenn lediglich eine Beeinträchtigung und nicht eine vollständige Beseitigung eines Schutzobjekts zur Diskussion steht (vgl. für den vorliegenden Fall auch dazu E. 5.3.4).

5.3.1.2

Präzisierend ist sodann auf Folgendes hinzuweisen: Die Ausführungen in E. 5.3.1.1 betreffen die seitens der Rekurrierenden primär angesprochene Frage einer planungsrechtlichen Schutzanordnung für das gesamte Areal, das als solches gerade nicht inventarisiert ist (vgl. zu Letzterem auch E. 5.3.1.3), und damit insbesondere die mit dem Gestaltungsplan ermöglichte zusätzliche Gebäudeschicht zwischen bestehender Randbebauung und Flugfeld, da insoweit mit dem Gestaltungsplan bauliche Möglichkeiten geschaffen werden, die in einem späteren Bewilligungsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden können. Soweit demgegenüber allfällige

Veränderungen an den einzelnen inventarisierten Gebäuden im Gestaltungsplanperimeter (vgl. E. 1.3) in Frage stehen, würde sich diesbezüglich zum einen primär die Frage des Erlasses anderer als planungsrechtlicher Schutzmassnahmen stellen. Zum andern und vor allem ergibt sich aber insoweit aus den massgebenden Unterlagen ohnehin was folgt:

Zwar befinden sich die fraglichen Bauten ebenfalls in Baubereichen (H und I), die allerdings je auch Flächen enthalten, auf denen sich Gebäude befinden, die nicht inventarisiert sind. Art. 8 GPV, der sich generell mit den Baubereichen befasst, hält in Abs. 4 fest, bei Veränderungen von Denkmalschutzobjekten sei vorgängig die kantonale Denkmalpflege hinsichtlich der Machbarkeit zu kontaktieren und die möglichen Massnahmen seien von dieser genehmigen zu lassen. Art. 11 (zur städtebaulichen und architektonischen Gestaltung) äussert sich zunächst (in Abs. 1 und 2) zum Konkurrenzverfahren, das u.a. für die gesamten Baubereiche H und I gilt (vgl. den Situationsplan [act. 13.2]); in Abs. 2 wird u.a. spezifisch darauf hingewiesen, das Konkurrenzverfahren für die Baubereiche H und I diene der städtebaulichen Setzung und Struktur in den beiden Baubereichen; Ziel sei – unter Berücksichtigung der bestehenden markanten und grösstenteils unter Denkmalschutz stehenden Bauten – die Entwicklung eines städtebaulich prägnanten Übergangsbereichs, der die Siedlungsgebiete von Dübendorf mit dem Flugplatzareal vernetze. Abs. 4 hält sodann fest, die Veränderung von Schutzobjekten sowie die Erstellung von Bauten in ihren Nahbereichen habe im dafür vorgesehenen Verfahren mit der kantonalen Denkmalpflege zu erfolgen; es sei auf die Verträglichkeit baulicher Massnahmen mit den Schutzobjekten zu achten. Im Planungsbericht wird insoweit im Sinne der haushälterischen Bodennutzung die Haltung vertreten, dass die Forschungs- und Innovationsförderung auch im Bestand stattfinden solle und somit dem unveränderten Erhalt der Denkmalschutzobjekte (womit die inventarisierten Bauten gemeint sind) vorgehe; Veränderungen an den Schutzobjekten und in deren unmittelbarer Umgebung seien verträglich und mit besonderer Rücksicht auf das jeweilige Objekt vorzunehmen, wobei der Einbezug und die Abstimmung mit der kantonalen Denkmalpflege zwingend seien (act. 13.4 S. 52; vgl. allerdings auch S. 35, wo – im Rahmen der Erläuterung von Art. 11 Abs. 4 GPV – darauf hingewiesen wird, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die denkmalpflegerische Einschätzung Veränderungsmöglichkeiten einschränke). Diese Ausführungen stehen in gewissem Widerspruch zu der im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) enthaltenen, wonach die sieben

inventarisierten Denkmalschutzobjekte integral erhalten würden (act. 13.10 S. 12, 20; vgl. allerdings auch S. 18, wo ergänzend darauf hingewiesen wird, bei gewissen Bauten [Hallen 7 und 8, Fliegermuseum] seien Annexbauten und ein temporärer Pavillon vorgesehen). Auch im Mitbericht des ARE zur Vernehmlassung der Baudirektion wird der integrale Erhalt der sieben Schutzobjekte betont (act. 9 Rz. 41 f. [wobei Rz. 44 wieder im Sinne des Planungsberichts erwähnt, diese dürften nur unter strengen Auflagen sowie Einbezug der kantonalen Denkmalpflege umgebaut werden]).

Klar erscheint damit zunächst, dass eine Beseitigung der inventarisierten Bauten von vornherein ausgeschlossen ist. Veränderungen sind zwar aufgrund der erwähnten Gestaltungsplanvorschriften grundsätzlich denkbar, dies jedoch mit Blick auf die Äusserungen zum integralen Erhalt – auf welche der Planungsträger zu behaften ist – nur in sehr eingeschränktem Umfang. Entscheidend aber ist, dass sich aufgrund der referierten Dokumente gerade nicht eindeutig ergibt, welche konkreten Veränderungen der Inventarobjekte intendiert sind und als zulässig erachtet werden (wobei dies auch bezüglich der im Situationsplan eingezeichneten Anbauten an die Hallen 7 und 8 gilt, da es sich dabei gerade nicht um eine Festlegung, sondern um einen orientierenden Inhalt handelt, mit dem lediglich die Lage des jeweiligen Anbaus gemäss Richtprojekt wiedergegeben wird [vgl. act. 13.2]). Damit unterscheidet sich der Aspekt der Veränderung der Inventarobjekte von demjenigen der Festlegung der Baubereiche A bis G sowie L und M, mit dem die grundsätzliche Zulässigkeit der Erstellung der zusätzlichen Gebäudeschicht rechtsverbindlich festgelegt wird (während umgekehrt auch der Zuweisung der Inventarobjekte zu bestimmten Baubereichen keine entsprechenden verbindlichen Festlegungen bezüglich des Umgangs mit den Bestandesbauten entnommen werden können). Es erweist sich daher als unumgänglich, dass bei künftigen Veränderungen der Inventarobjekte – und gegebenenfalls auch bei der Erstellung von Bauten in ihren Nahbereichen (jedoch nicht bei blosser Inanspruchnahme der Baubereiche A bis F und J durch Lage und Höhe entsprechender Gebäude) – vor Erteilung einer Baubewilligung ein Schutzentscheid ergeht, sofern eine Gefährdung des jeweiligen Inventarobjekts nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. zur entsprechenden Einschätzung für die Inventarobjekte im Teilgebiet A VB.2019.00515 vom 9. Juli 2021, E. 10.4.2). Entsprechend kann dieser – seitens der Rekurrentin denn auch nicht eigens thematisierte – Aspekt die Rechtsbeständigkeit des angefochtenen Gestaltungsplans von vornherein nicht in Frage stellen.

5.3.1.3

Zu klären ist demgegenüber, ob die strittige Planung die geltend gemachten Schutzinteressen rechtsgenügend berücksichtigt soweit sie verbindliche Festlegungen trifft, mit denen eine sich auf das Gesamtareal auswirkende Veränderung einhergeht, wie dies v.a. bezüglich der eine zusätzliche Gebäudeschicht grundsätzlich ermöglichenden Baubereiche der Fall ist.

Dabei könnte die fragliche Rüge einerseits an die denkmalschutzrechtlich inventarisierten Objekte anknüpfen, so dass eine Schutzzone unter dem Titel des in § 203 Abs. 1 lit. c PBG angelegten Umgebungsschutzes bzw. mit Blick auf die Wirkung der inventarisierten Bauten gefordert würde (vgl. zu diesem Ansatz – im Kontext der Überprüfung einer Baubewilligung – beispielsweise BRGE II Nrn. 0004-0007/2023 vom 17. Januar 2023, E. 4.4.1, in BEZ 2024 Nr. 3). Andererseits könnte die Rüge so verstanden werden, dass eine zu Unrecht unterbliebene – denkmalschutzrechtliche – Inventarisierung des Gesamtareals moniert und gestützt darauf trotz fehlender Inventarisierung eine (vorliegend planungsrechtliche) Schutzmassnahme als angezeigt erachtet würde. Die rekurrentischen Rechtsschriften verwenden keine der beiden Argumentationen ausdrücklich, legen aber aufgrund der verwendeten Formulierungen und der Rüge einer Nichtinventarisierung im ISOS (vgl. dazu E. 5.4) grundsätzlich das zweitgenannte Verständnis nahe. Entscheidend ist so oder so, dass das Fehlen der seitens der Rekurrentin geforderten Schutzzone jedenfalls nicht nur dann problematisch sein könnte, wenn die das ISOS betreffende Rüge begründet wäre, sondern dass sich auch bei gerechtfertigter Nichterfassung im ISOS die rekurrentische Kritik aus den oben genannten Gründen – die insbesondere in der Zitierung der Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege anklingen – als zutreffend erweisen könnte, was im Folgenden zu prüfen ist. Eine Behandlung der entsprechend verstandenen Rüge ist sodann auch hinsichtlich der Legitimation der Rekurrentin ohne weiteres zulässig: Soweit bei einer national tätigen Organisation nicht ohnehin die Erfüllung der in E. 2.1.2 genannten Voraussetzungen stets ausreichend ist, wäre primär zu berücksichtigen, dass die spezifischen Voraussetzungen der Legitimation zur Verbandsbeschwerde, die in der Rechtsprechung für Konstellationen fehlender Inventarisierung statuiert werden (vgl. namentlich BGr 1C_92/2021 vom 7. Juni 2021 sowie BRGE III Nr. 0206/2021 vom 15. Dezember 2021), sich auf die Anfechtung von Baubewilligungen mit dem Argument zu Unrecht unterlassener Schutzabklärung beziehen, während vorliegend wie in E. 5.3.1.1 dargelegt in Bezug auf ein Anfechtungsobjekt der

Nutzungsplanung die fehlende Anordnung einer planungsrechtlichen Schutzmassnahme moniert wird. Die erwähnten Entscheide betreffen sodann die Legitimation nach Massgabe von § 338b PBG, die vorliegend schon aufgrund des Anfechtungsobjekts eines überkommunalen Gestaltungsplans (teilweise) ausserhalb der Bauzonen (Abs. 1 lit. c) zu bejahen wäre. Soweit schliesslich – entgegen dem Vorstehenden – dennoch die Inventarisierung als für die Legitimation massgeblich erachtet würde, wäre das Kriterium bei einer Argumentation über den Umgebungsschutz ohnehin erfüllt; auch bei einer Argumentation über die fehlende Inventarisierung des Gesamtareals müsste die Legitimation aber nach Massgabe von BRGE III Nr. 0206/2021 vom 15. Dezember 2021, E. 5, bejaht werden, nachdem insbesondere das EKD-Gutachten (vgl. E. 5.3.2.2) genügend konkrete Hinweis liefert, auf die sich eine begründete Vermutung einer potenziell hochgradigen Schutzwürdigkeit abstützen kann.

Zusammenfassend bleibt es somit dabei, dass im Folgenden zunächst losgelöst von der Frage der Erfassung im ISOS zu prüfen ist, ob im angefochtenen Gestaltungsplan bzw. dem dessen Festsetzung zugrunde liegenden Verfahren eine rechtsgenügende Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Schutzinteressen erfolgt ist und ob es gegebenenfalls (und im Licht des in E. 4.2 zur Kognition Ausgeführten) zu beanstanden ist, wenn mit dem Gestaltungsplan Festlegungen getroffen wurden, die gerade nicht der seitens der Rekurrentin als erforderlich erachteten Schutzzone für das Gesamtareal entsprechen (wobei der Einwand des ARE, wonach der Militärflugplatz nicht vom Gestaltungsplanperimeter erfasst und sein kulturhistorischer Wert "in dem von ihm betroffenen Perimeter zu beachten" sei [act. 9 Rz. 61], zu kurz greift, nachdem es der Rekurrentin wie aufgezeigt u.a. gerade auch um das Zusammenspiel von Randbebauung und Flugfeld – auf das sich die neue Gebäudeschicht unweigerlich auswirkt – zu tun ist).

5.3.2

Wie in E. 1.2 erwähnt wurden seitens der Baudirektion im Jahr 2014 drei Gutachten (von EKD, KDK und NHK) eingeholt, die in der Festsetzungsverfügung des Gestaltungsplans zum Teilgebiet A als ergänzende Unterlagen aufgeführt waren. In der angefochtenen Festsetzungsverfügung zum vorliegend strittigen Gestaltungsplan zum Teilgebiet B ist diese formelle Bezugnahme nicht mehr enthalten, doch wird inhaltlich in den massgebenden und den ergänzenden Unterlagen, namentlich in Planungsbericht und UVB,

wiederholt auf die fraglichen Gutachten Bezug genommen (vgl. näher E. 5.3.3). Im Folgenden sind in E. 5.3.2 zunächst die beiden Inventare (HOBIM sowie kantonales Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunalen Bedeutung) und sodann die drei Gutachten zu referieren und anschliessend zu erörtern, inwieweit die Gutachten für das Teilgebiet B von Bedeutung sind.

5.3.2.1

Im kantonalen Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung sind wie erwähnt sieben im Gestaltungsplanperimeter befindliche Bauten verzeichnet (Hallen 6, 7 und 8, Fliegermuseum sowie drei Bunker, die sich südwestlich von Halle 7 bzw. Halle 6 befinden). Gemäss dem im Geografischen Informationssystem des Kantons Zürich (GIS-ZH; <https://maps.zh.ch/>) einsehbaren Inventarblatt (das allerdings vom 11. November 2024 [mit Festsetzung am 8. Januar 2026] und insofern nach den erwähnten Gutachten – die aber ihrerseits bereits auf eine entsprechende Inventarisierung Bezug nehmen – datiert) wird als Schutzzweck die Erhaltung der gewachsenen Anlage des Flugplatzes Dübendorf und die Erhaltung der bauzeitlichen Substanz der schützenswerten Bauten mitsamt ihren bauzeitlichen Ausstattungselementen und Oberflächen vermerkt. Neben Kurzbeschreibungen der Situation/Umgebung und der einzelnen inventarisierten Bauten enthält das Inventarblatt eine Schutzbegründung, der sich insbesondere Folgendes entnehmen lässt: Der Flugplatz Dübendorf sei ein herausragender Zeuge der Schweizer Verkehrsgeschichte und der Bau- und Ingenieurskunst des 20. Jahrhunderts, wobei sich die Anlage durch die hohe Dichte an bauzeitlich erhaltenen, qualitätvollen Gebäuden auszeichne. Die Flugplatzgebäude dokumentierten die Entwicklung des Flughafens Dübendorf und der Schweizer Luftfahrt und seien bedeutende architektonische sowie sozial- und wirtschaftsgeschichtliche Zeugen. Mehrere Flugplatzgebäude seien konstruktionsgeschichtlich bedeutend (was für einzelne Gebäude näher ausgeführt wird).

Im HOBIM sind die vier erwähnten Gebäude mit der Einstufung "regional" verzeichnet, wobei für das Fliegermuseum unter dem Titel Schutzziel "integral", für die anderen drei Gebäude "partiell" aufgeführt ist. Dabei wird neben den jeweiligen Kurzbeschreibungen, welche die Bauten als Bestandteil des Flughafenkomplexes und spezifisch der Randbebauung ausweisen und als Umgebung "Übrige Flughafengebäude, vor den Gebäuden Flugpisten mit

dazwischen liegenden Grasfeldern und rückwärtig die Umfahrungsstrasse" vermerken, in einer Kurzbegründung der Beurteilung auf die verkehrs- und wirtschaftsgeschichtliche Bedeutung und den konstruktionsgeschichtlichen Wert (Halle 6), die architekturhistorische Bedeutung und die Konstruktion (Halle 7), den verkehrshistorischen Wert und die Konstruktion (Halle 8) bzw. "die grosse Bedeutung für selbsttragende Beton-Schalenkonstruktionen" (Fliegermuseum) verwiesen.

5.3.2.2

Das Gutachten der EKD vom 3. März 2015 hält einleitend fest, die EKD sei seitens des Baudirektors des Kantons Zürich unter Hinweis auf den geplanten Hubstandort des Innovationsparks auf dem Areal des Militärflugplatzes ersucht worden, ein Gutachten zur Schutzwürdigkeit der zum Militärflugplatz gehörigen Gebäude zu erstellen; erwähnt wird zudem, die Umsetzung des aus einer städtebaulichen Studie hervorgegangenen Siegerprojekts von B bedinge den Abbruch einzelner und tangiere die Umgebung zahlreicher dieser Schutzobjekte. Das Gutachten enthält sodann eine Beschreibung von Areal und Gebäuden. Es attestiert dem Flugplatz Dübendorf eine hohe historische Bedeutung. Unter dem Titel der Bewertung der Schutzwürdigkeit wird sodann u.a. auf das Grundsatzpapier der EKD "Schutz der Umgebung von Denkmälern" verwiesen, in welchem die Bedeutung des räumlichen Kontextes von Baudenkmalern – sei er struktureller, funktioneller oder visueller Natur – als wesentlicher Wertbestandteil des Baudenkmals deklariert werde. Auch wird festgehalten, die EKD schliesse sich in ihrer Bewertung der Schutzwürdigkeit der untersuchten Bauten den Bewertungen des HOBIM und des kantonalen Inventars grundsätzlich an, erachte jedoch auch die darin nicht genannten historischen Bauten und Anlagen als unverzichtbare Teile des Ensembles (wobei konkret neben bestimmten Gebäuden auch die Start- und Landepisten von 1938 und 1945-1949 sowie ihre Zufahrten genannt werden).

Unter dem Titel "Erwägungen" wird sodann zusammengefasst insbesondere dargelegt, die Bauten des Militärflugplatzes würden keine zufällige Ansammlung von einzelnen Schutzobjekten, über deren Schutzwürdigkeit je nach individueller Einstufung und den aktuellen Nutzungsbedürfnissen fallweise entschieden werden könne, bilden; vielmehr seien sie Teil eines Ganzen. Die Flugplatzanlage einschliesslich des typologisch und funktionell dazugehörigen Flugfelds sei aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte als weiträumiger

Anlagekomplex zu betrachten, der in der Schweiz einzigartig und in seiner Substanz und Wirkung daher möglichst ungeschmälert zu erhalten sei. Aus diesem Grund werde eine Betrachtungsweise, die nicht vom Gesamtkontext ausgehe, dem Baudenkmal Militärflugplatz nicht gerecht. Es sei daher abzulehnen, dass einzelne Gebäude oder Gebäudeteile zum Abbruch freigegeben würden, da damit die Authentizität und Lesbarkeit des Baudenkmals Militärflugplatz als Ganzes beeinträchtigt würde. Die Bauten bildeten auch konstruktionsgeschichtlich ein eindrückliches Ensemble im Sinne einer einzigartigen Mustersammlung von Hallenbautypen des 20. Jahrhunderts. Die markante bogenförmig angeordnete Folge der Flugplatzbauten schliesse die grosse Freifläche des Flugfeldes wie einen Saum ab und bilde eine markante Trennlinie zur dahinter liegenden Siedlung; die einzelnen Bauten reagierten weniger untereinander, als vielmehr mit den vor und hinter ihnen liegenden Aussenräumen, wobei sich die Bauten flugfeldseitig in ihrem zum Teil monumentalen architektonischen Ausdruck auf die grosse, vor ihnen liegende Ebene beziehen würden. Die Lesbarkeit und Verständlichkeit der historischen Randbebauung werde stark beeinträchtigt, wenn diese mit ihrer grossmassstäblichen, auf Fernsicht konzipierten Vorderseite neu an konventionelle Strassenräume zu stehen komme, mit zum Teil deutlich höheren Neubauten als Gegenüber. Die Wirkung des Ensembles und seiner einzelnen Bauten beruhe wesentlich auf ihrem Raumbezug und auf der beeindruckenden Gesamterscheinung des grossen Bogens, den die Bautenfolge beschreibe. Das Flugfeld sei ein Raum, der mit dem ihn umgebenden Gebäudegürtel ein untrennbares Ganzes bilde; das eine ergebe ohne das andere keinen Sinn. Aufgrund dieser Ausgangslage könne nicht einfach eine gewöhnliche Strasse, auch nicht eine breite mit einer Allee, in diesen Raum hineingesetzt werden; zudem müsse die hinter dem kontinuierlich gewachsenen Aufbau des Flugplatzes stehende Logik auch für die neue Bebauung als regulierendes Schema dienen (zum Ganzen a.a.O. S. 11 f.).

Als Schlussfolgerung wird festgehalten, der Flugplatz Dübendorf sei ein herausragendes Zeugnis der schweizerischen Aviatik. Auf Grundlage der dargelegten historischen und bautypologischen sowie konstruktions- und siedlungsgeschichtlichen respektive städtebaulichen Voraussetzungen ergebe sich für das Areal des Militärflugplatzes insgesamt eine sehr hohe Schutzwürdigkeit von mindestens nationaler Bedeutung. Diese sei durch den Eigenwert (Zeugniswert für seine Entstehungsepoche, künstlerischer Wert und Erhaltungszustand), den historischen Wert und den städtebaulichen Wert

begründet. Das kulturhistorische bedeutende Ensemble sei ungeschmälert zu erhalten, was in diesem Fall bedeute, dass die Gebäude nicht nur in ihrer Substanz, sondern auch in ihrer Wirkung, und somit der zugehörigen Umgebung, zu erhalten seien. Der Gestaltungsplanentwurf [für das Teilgebiet A] weise einen ungenügend schonenden Umgang mit dem Schutzobjekt Militärflugplatz auf; der vorgesehene Teilabbruch der Anlage würde die Integrität des Baudenkmals beschädigen und das bezugslose, nahe Heranrücken der Neubauten an die historischen Flugplatzgebäude würde deren Wirkung und Lesbarkeit stark beeinträchtigen; der Gestaltungsplanentwurf werde daher aus denkmalpflegerischer Sicht als nicht bewilligungsfähig erachtet. Beantragt wird sodann, den Gestaltungsplanentwurf im Sinne der Erwägungen zu überarbeiten und das einzigartige Ensemble als Ganzes mit einem Nutzungskonzept für diese Bauten in die weitere Planung miteinzubeziehen (a.a.O. S. 13).

5.3.2.3

Im Gutachten der KDK vom 4. November 2014 wird einleitend erwähnt, der Auftrag beziehe sich auf die Abklärung der Schutzwürdigkeit der Gebäude und Anlagen auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf; die KDK weite den Auftrag auf das gesamte Flugplatzareal aus, da es sinnvoll sei, die Gebäude und Anlagen auf dem Gebiet der Gemeinde Wangen-Brüttisellen (sowie bestimmte weitere ausserhalb des Flugplatzareals gelegene Gebäude) in die Analyse einzubeziehen; da das Flugplatzareal nicht nur aus Gebäuden bestehe, sondern zusammen mit den Start- und Landepisten, Rollfeldern und Freiflächen eine gestaltete und klar definierte Landschaft bilde, werde auch dieser Aspekt in das Gutachten einbezogen. Es wird sodann beantragt, der Zivil- und Militärflugplatz Dübendorf, der als Gesamtareal und mit den im Einzelnen aufgeführten Gebäuden und Anlagen ein wichtiger Zeuge gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG sei und die Landschaft und Siedlungsstruktur wesentlich mitpräge, sei mit den genannten Gebäuden und Anlagen als Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung einzustufen. Es folgt eine Liste der Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung, in der aus dem Teilgebiet B insbesondere die Hallen 6 und 7, das Fliegermuseum und gewisse Bunker aufgeführt sind, sowie eine Liste "Schutzobjekte im Rahmen der Gesamtanlage (des Ensembles)", die neben bestimmten – nicht das Teilgebiet B betreffenden – Gebäuden auch die Start- und Landepisten von 1938 und 1945-1949 mit ihren Zufahren aufführt. Zur Begründung wird zusammengefasst angeführt, da der Flugplatz Dübendorf seit 1910 und bis heute als Flugplatz betrieben werde,

sei er eine ausserordentlich wichtige, historisch betrachtet landesweit die wichtigste Anlage, welche die Geschichte der schweizerischen Luftfahrt von ihren Anfängen in zahlreichen Entwicklungsschritten planerisch, architektonisch und technisch hervorragend dokumentiere. Das Flugfeld bilde das Zentrum der Gesamtanlage, wobei die sehr grosse freie Fläche an der äussersten Peripherie nach und nach auf drei Seiten mit anfänglich kleinen, dann immer grösser und massiver werdenden Gebäuden gefasst worden sei, welche heute nach Norden, Westen und Süden einen weitgehend geschlossenen Wall bilden würden; diese Qualitäten sollten innen und aussen beibehalten werden, wobei es [bezogen auf einen damals im Teilgebiet A vorgesehenen Eingriff für die Zufahrt der Glattalbahn] der vorhandenen städtebaulichen Struktur widerspreche, wenn der Gebäuderiegel geöffnet werde. In der anschliessenden Beschreibung der Gebäude und Anlagen inklusive Benennung des Schutzzumfangs wird unter dem Titel "Verkehrsbauten" ausgeführt, bei der Neuplanung des Areals sei darauf zu achten, dass die Verkehrsbauten, insbesondere die Start- und Landepisten, in ihrem Verlauf im Gelände ablesbar und nachvollziehbar bleiben würden, damit der Flugplatz als Gesamtanlage erlebbar bleibe; sie sollten in einem Bebauungsmuster erkennbar sein, wobei den Blickbeziehungen – auf den Pisten selbst und beispielsweise jenen aus der Sicht des alten Kontrollturms [im Teilgebiet A] – Aufmerksamkeit zu schenken sei. Bezüglich der einzelnen Gebäude werden bei der Umschreibung des Schutzzumfangs lediglich bestimmte Elemente der Gebäudesubstanz genannt.

5.3.2.4

Das NHK-Gutachten vom 5. Januar 2015 hält einleitend fest, das ARE habe die NHK mit der Begutachtung des Richtprojekts und des Entwurfs des [ersten] kantonalen Gestaltungsplans beauftragt; zu beantworten seien die Fragen, ob sich die vorgeschlagene neue Siedlungsstruktur angemessen in das bestehende Stadtgefüge von Dübendorf einordne, ob die neuen Gebäudestrukturen ausreichend Rücksicht auf die Schutzobjekte der Randbebauung nehmen würden und ob die städtebauliche Figur einen landschaftsverträglichen Siedlungsrand bilde. In Beantwortung der ersten Frage erachtet die NHK insbesondere den Ansatz, das bestehende Siedlungsgefüge und den Innovationspark anzunähern, als problematisch und empfiehlt die Entwicklung städtebaulicher Pläne, die eine neue Ordnung unter ungleichen Teilen herzustellen vermögen. Zur zweiten Frage wird ausgeführt, die Randbebauung sei als Ganzes zu erhalten; sie sei gegen das Innere des

Innovationsparks als der bestimmende, Identifikation ermöglichende Auftakt zum neu entstehenden Raumgefüge zu betrachten. Zwingende Ausgangspunkte der Entwicklung eines Innovationsparks in Dübendorf seien die zwei bestehenden Raumqualitäten, nämlich die bestehende Randbebauung sowie die grosse Weite des offenen Flugfeldes. Alles Neue habe eine überzeugende Antwort darauf zu geben, wie man mit diesen zwei Qualitäten umgehe, damit diese weiterhin, wenn auch andersartig, ihre raumprägende Wirkung haben könnten. In Übereinstimmung mit der Einschätzung der KDK seien die als schutzwürdig erachteten bestehenden Bauten vollumfänglich zu erhalten im Sinne des Substanz- bzw. Ensembleschutzes. Die zusammenhängende Randbebauung mit Durchblicken auf das Flugplatzareal sei wie eine Perlenkette oder Bordüre zu sehen, die nicht nur den Raum präge, sondern diesen vordefiniere; das sei eine ungemein starke Struktur mit einer grossen, ordnenden und auch identitätsstiftenden Kraft, die es unbedingt zu erhalten gelte und aus der heraus – als eigentliche Lebensader – der Innovationspark gedacht und entwickelt werden solle. Das Gutachten geht im Folgenden detailliert auf die Lage der Erschliessung durch die Glattalbahn (vgl. auch E. 5.3.2.3) und den seinerzeit in diesem Zusammenhang geplanten Teilabriss des Götterbogens (vgl. auch E. 1.2) im Teilgebiet A ein. In diesem Zusammenhang wird propagiert, die Randbebauung solle Beginn und Auftakt zum Innovationspark sein, mit ausreichend Durchlässen, die ihrerseits eine Mehrzahl an weiteren Zugangstoren zum Innovationspark bieten würden; in Kombination mit dem Erschliessungs- und Freiraum zwischen der Randbebauung und den nach innen anschliessenden Neubauten würde sich der Innovationspark auch vermehrt aus der bestehenden, raumdefinierenden Struktur der Randbebauung hinein in die noch unbebaute Fläche entwickeln; determinierende Grösse wäre der Freiraum, der zwischen den zwei Siedlungstypologien (umgenutzte Altbauten, Neubauten) vermittele. Im Rahmen der Beantwortung der dritten Frage setzt sich die NHK sodann [bezogen auf das Teilgebiet A] spezifisch mit dem Übergang des neuen Siedlungsrandes zur offenen Landschaft im Innern des Areals auseinander, indem die Prüfung subtiler Anpassungen im Übergangsbereich in Richtung eines parkdefinierenden Gehölzsaums verlangt wird. Hervorgehoben wird sodann die grosse Bedeutung der "Säntisachse" [Sichtachse vom Götterbogen als Eingangsgebäude Richtung Säntis, mithin Richtung Osten; vgl. dazu auch Pt. 6.2.2 des kantonalen Richtplans], die für die Erlebbarkeit der grossen Weite sehr wichtig sei; erwähnt wird zugleich die Bedeutung der weiteren Achsen, die die Durchlässigkeit zum offenen Flugfeld unterstützen würden. Die referierte

Einschätzung findet ihren Niederschlag in den abschliessenden Anträgen, mit denen eine entsprechende Anpassung des [ersten] Gestaltungsplans und überdies eine Modifikation des kantonalen Richtplans spezifisch in Bezug auf die Streckenführung der Glattalbahn verlangt wird.

5.3.2.5

Wie sich zeigt, ist Ausgangspunkt der Gutachten der EKD und der KDK grundsätzlich die Planung des Innovationsparks in seiner Gesamtheit (mithin [im Sinne der späteren Gebietsaufteilung] die Teilgebiete A und B umfassend), wie sie auch Gegenstand der städtebaulichen Studie von August 2014 (vgl. dazu bereits E. 1.1.1) bzw. der in dieser präsentierten Projekte (die insbesondere umfassender als das in den Unterlagen des ersten Gestaltungsplans enthaltene Richtprojekt sind) bildete. Soweit dabei eine Auseinandersetzung mit einzelnen Bestandesbauten erfolgt, beschränken sich die Gutachten denn auch nicht auf das Teilgebiet A, sondern werden Gebäude des gesamten Areals, mithin auch der Teilgebiete B und C (sowie aufgrund des Einbezugs auch der "Verkehrsbauten" auch Anlagen im Teilgebiet D), thematisiert. Vor allem aber führt der Grundansatz aller drei Gutachten (unter Einschluss – trotz engerer Formulierung des Auftrags – auch des NHK-Gutachtens), wonach eine Betrachtung des Gesamtareals zu erfolgen habe, dazu, dass die Gutachten sich u.a. mit den Auswirkungen des Innovationsparks als solchen (und nicht lediglich eines Teilbereichs desselben) auf das Gesamtareal und dabei insbesondere in genereller Weise mit dem Verhältnis von Randbebauung und Flugfeld bzw. aviatischer Infrastruktur befassen. Damit sind die entsprechenden Aussagen der begutachtenden Kommissionen auch für den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden zweiten Gestaltungsplan relevant. Immerhin hat der Umstand, dass im Zeitpunkt der Begutachtung der entsprechende Gestaltungsplan noch nicht vorlag, sondern lediglich ein Entwurf des ersten Gestaltungsplans zum Teilgebiet A existierte, zur Folge, dass bestimmte konkretisierende Ausführungen – namentlich zu spezifischen Vorbehalten gegenüber einzelnen geregelten Aspekten – sich zwangsläufig auf das Teilgebiet A beschränken. Indessen schadet auch dies der Verwendung der Gutachten im vorliegenden Kontext nicht, da zum einen bestimmte Aspekte – wie etwa die Linienführung der Glattalbahn und damit in Verbindung stehende ursprünglich geplante Teilabbrüche oder die spezifische Ausgestaltung des Parks im Übergangsbereich der neuen Gebäude zum Flugfeld – im Teilgebiet B nicht relevant sind (und insbesondere auch nicht [andere] spezifische Probleme des Teilgebiets B namhaft

gemacht werden oder ersichtlich sind) und da zum andern gewisse detailliertere Aussagen (beispielsweise zu den Sichtachsen oder zur Lage der neuen Gebäude im Verhältnis zum Bestand) sich aufgrund der analogen Problematik ohne weiteres auf die Verhältnisse im Teilgebiet B übertragen lassen (womit zwar nicht eine unmittelbare gutachterliche Beurteilung des strittigen Gestaltungsplans, jedoch eine solche der Schutzinteressen [unter Einschluss der Stellungnahmen zur Schutzwürdigkeit und zur Frage der ungeschmälernten Erhaltung] sowie der mit dem räumlichen Grundkonzept des Innovationsparks einhergehenden [potentiellen] Gefährdungen vorliegt). Die Verwendbarkeit der genannten Gutachten im Hinblick auf die Beurteilung der Schutzinteressen im Teilgebiet B bringt es schliesslich mit sich, dass dem Antrag auf Edition der Akten des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht auch soweit er im Kontext der denkmal- und ortsbildschutzrechtlichen Rügen gestellt wird, nicht stattzugeben ist, da eine Verifizierung bzw. weitergehende Kenntnis der seitens der Rekurrentin zitierten Aussagen der kantonalen Denkmalpflege entbehrlich ist, nachdem die entsprechenden Ausführungen entweder bereits durch die genannten Gutachten abgedeckt oder aber – soweit spezifisch bestimmte Bauten im Teilgebiet C betreffend – für das vorliegende Verfahren nicht von Belang sind.

5.3.3

Die im Rahmen der Ausarbeitung und Festsetzung des strittigen Gestaltungsplans erfolgte Auseinandersetzung mit denkmal- und ortsbildschutzrechtlichen Fragen ist primär im Planungsbericht und im UVB dokumentiert:

5.3.3.1

Der Planungsbericht (act. 13.4) verweist bereits bei der Beschreibung des Areals unter dem Titel "Historisches Erbe und Denkmalpflege" auf das EKD-Gutachten und hebt u.a. die weite Freifläche des Flugfelds, die von drei breiten Pisten dominiert werde, hervor (a.a.O. S. 7). Im Rahmen der Ausführungen zur Planung wird sodann unter dem Titel "Städtebau und Freiraum (Richtprojekt)" zusammengefasst Folgendes dargelegt: Im Rahmen der Arbeiten für den Flight Plan seien KCAP Architects und Vogt Landschaftsarchitekten mit der Weiterentwicklung des Richtprojekts aus dem Teilgebiet A für das Teilgebiet B beauftragt worden, wodurch gewährleistet worden sei, dass die robusten Grundzüge und rücksichtsvollen Reaktionen auf die bestehende städtebauliche und freiräumliche Situation analog zum Teilgebiet A zur Anwendung kämen. Das Konzept spanne die neue Siedlungsschicht

zwischen historischen Flugplatzbauten und innenliegendem Flugfeld, womit es die raumbildende und strukturierende Anordnung sowie Ausrichtung der Bauten bzw. die Zuordnung von Freiraum zu Hochbauten und die Körnigkeit von Teilgebiet A fortsetze. Als neue Struktur schliesse die Schicht der Hangarbauten des FTW-Flugplatzes die bauliche Setzung zum Flugfeld hin ab; der bestehende Taxiway werde zum neuen Hangarvorfeld erweitert. Mit dem Erhalt und der gestalterischen Transformation des historischen Vorfeldes als weitläufiger und grosszügiger Übergangsbereich reagiere die Entwicklung auch im Teilgebiet B auf städtebaulich respektvolle Weise gegenüber den Bauten der historischen Flugplatzrandschicht. Die Bauten für den Innovationspark seien mit der schmalen Seite zum Flugfeld hin ausgerichtet; daraus resultierende Stichstrassen und Gassen würden Sichtbezüge und die Luftzirkulation zum Flugfeld sichern. Die prägende, linear sehr grosse Zäsur des historischen Vorfeldes werde mit Vor- und Rücksprüngen der neuen Innovationsparkbauten abwechslungsreich sequenziert. Das historische Vorfeld bleibe als wichtiges Bindeglied zwischen den Bestandsbauten und der Neubebauung bestehen, womit es – wie im Teilgebiet A – aus denkmalpflegerischen Überlegungen als wichtige Bezugsfläche der Bestandsbauten erhalten bleibe und mit Grünflächen und Baumpflanzungen strukturiert werde. Die Fliegerachse (vgl. bereits E. 1.3) als zusätzliches, wesentliches Freiraumelement greife die bestehende Situation zwischen Hangargebäude (Halle 9) [im Baubereich H] und Fliegermuseum auf, um von der Ueberlandstrasse bis zur neuen Hangarschicht eine freiräumliche Verbindung herzustellen. Diese Querung ermögliche eine Unterteilung der immensen Dimension des historischen Vorfeldes, wobei die Fliegerachse Parkflächen und einen zentralen Platz beinhalte, welcher das Scharnier von historischem Vorfeld und Fliegerachse bilde. Gegenüber dem angrenzenden Siedlungskörper würden die denkmalpflegerisch prägenden Grundzüge des städtebaulichen und freiräumlichen Ensembles aufgegriffen, wozu auch die begrünte Vorzone (vgl. auch dazu E. 1.3) zähle. Der zu revitalisierende Chrebbsschüsselibach ausserhalb des Geltungsbereichs trenne das Flugfeld vom neuen Hangarvorfeld (zum Ganzen a.a.O. S. 21 f.; vgl. auch die Ausführungen im Richtprojekt [act. 13.5] S. 10 ff.).

Bei den Erläuterungen zu den einzelnen Gestaltungsplanvorschriften wird bezüglich Art. 11 Abs. 1 GPV u.a. dargelegt, das Konkurrenzverfahren für die Baubereiche H und I diene der Ermittlung deren konkreten städtebaulichen Disposition; u.a. seien die städtebauliche Setzung, die

Gebäudevolumetrie, die Struktur der Freiflächen, die Durchwegung sowie die interne Struktur zu klären; ein städtebaulich prägnanter Übergangsbereich entspreche den Vorgaben des kantonalen Richtplans (vgl. zu letzterem Pt. 6.2.2 des Richtplantexts). Im Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 3 GPV (wonach die Bauten und Freiräume entlang der Ueberlandstrasse im Sinne eines qualitätsvollen ortsbaulichen Übergangs besonders gut zu gestalten seien) hält der Planungsbericht fest, die zukünftigen Bauten in den angrenzenden Baubereichen würden aus der Erschliessungslogik und als Reminiszenz an das Ensemble der historischen Flugplatzrandbebauung hinsichtlich ihrer Adressierung zum Flugfeld hin orientiert sein, müssten jedoch in beide Richtungen mit dem Siedlungskontext reagieren (zum Ganzen a.a.O. S. 34 f.).

Schliesslich wird unter dem Titel der "Übereinstimmung mit übergeordneten Vorgaben" auf die Notwendigkeit einer Interessenabwägung Bezug genommen (a.a.O. S. 47 ff. [auch zum Folgenden]). Im Rahmen der Interessensermittlung und -bewertung werden sodann die relevanten Interessen umfassend benannt, wobei u.a. mittels Verweis auf das FIGG das Realisierungsinteresse (bzw. das damit verknüpfte Interesse der Forschungs- und Innovationsförderung sowie der Wirtschaftsförderung) aufgeführt und als sehr wichtig taxiert wird, während im Rahmen der Siedlungsthemen u.a. "Ortsbildschutz und Kulturdenkmäler" und im Rahmen der Natur- und Landschaftsschutzthemen u.a. "Einordnung in die Landschaft" je als wichtig eingestuft werden, wobei Verweise auf Kapitel 13 des UVB (vgl. dazu E. 5.3.3.2) und Kapitel 6.2.2 des Planungsberichts erfolgen. Der zweitgenannte Verweis bezieht sich auf die Ausführungen zu "Ortsbildschutz und Kulturdenkmäler" (a.a.O. S. 52), wo neben der bereits vorstehend in E. 5.3.1.2 wiedergegebenen Passage insbesondere festgehalten wird, die Ergänzung bzw. Erweiterung des bestehenden baulichen Ensembles durch die Vorhaben des Innovationsparks sei in Nachachtung der Auflagen bzw. Vorgaben eidgenössischer und kantonaler Gutachten (wobei insoweit auf den UVB verwiesen wird) bereits für das Vorhaben im Teilgebiet A konzipiert und nach den gleichen Prinzipien im Teilgebiet B fortgesetzt worden. Im Sinne eines Fazits heisst es schliesslich, die differenzierte Betrachtung der Auswirkungen der Gestaltungsplanung habe nachvollziehbar aufzeigen können, dass keine negativen Auswirkungen auf die umgebende Siedlungsstruktur, das Verkehrsnetz sowie die Umwelt (unter erneutem Verweis auf den UVB) aus dem Vorhaben resultieren würden, die nicht im Rahmen des Vorhabens gelöst werden

könnten; das Vorhaben stehe damit vollumfänglich im Einklang mit dem nationalen und kantonalen Planungs- und Umweltrecht (a.a.O. S. 52).

5.3.3.2

Im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB; act. 13.10) findet sich zunächst ein Hinweis auf das Verhältnis der Teilgebiete A und B, indem dargelegt wird, die Baudirektion habe die bundesgerichtliche Stützung des planungsrechtlichen Vorgehens im Teilgebiet A (vgl. E. 1.1.3) zum Anlass genommen, das Planungsrecht für das Teilgebiet B, mit vergleichbar gelagerten Herausforderungen und Themenkomplexen, auf gleiche Weise zu sichern; es handle sich beim Teilgebiet B um ein eigenes Projekt und nicht um eine wesentliche Erweiterung von Teilgebiet A; der kantonale Gestaltungsplan und der UVB seien jedoch in analoger Weise aufgebaut worden (a.a.O. S. 5).

Im Rahmen der Bestimmung der relevanten bzw. nicht relevanten Umweltbereiche erfolgen Ausführungen zu Landschaft und Ortsbild sowie zu den Kulturdenkmälern. Dabei heisst es, die Landschaft des Flugplatzes Dübendorf sei weder national, kantonal noch kommunal geschützt. Es handle sich jedoch um eine der letzten unbebauten Flächen im Kanton Zürich, was mit der weiteren Nutzung als Flugplatz auch weitestgehend so bleiben solle. Die Bebauungen des Innovationsparks in den Teilgebieten A und B würden sich auf die Randbereiche beschränken. Für die gesamte Gebietsentwicklung sei ein Landschaftliches Zielbild erarbeitet worden (vgl. Anhang 9-4 zum UVB; vgl. auch act. 13.12 S. 8 ff. und Anhang 10), wobei die relevanten Grundzüge zu den Themen Landschaft und Ortsbild in den Gestaltungsplanvorschriften verankert seien. Dazu zähle insbesondere auch der respektvolle Abstand gegenüber den Kulturdenkmälern. Der Umgang mit dem Vorfeld werde sinngemäss zum Teilgebiet A im Teilgebiet B fortgesetzt. Analog zum Teilgebiet A würden Bezüge zum inneren Flugfeld hergestellt bzw. gestalterisch betont, wo es im Hinblick auf den zukünftigen aviatischen Betrieb möglich sei. Mit der Gebietsentwicklung im Sinne des Syntheseberichts mit Zielbild 2050 [Flight Plan] werde das Flugfeld als grosse zusammenhängende Fläche erhalten bleiben, was im Vergleich zum mittlerweile verworfenen Konzept des Business-Airports einen deutlichen Qualitätsgewinn darstelle (a.a.O. S. 11). Unter dem Titel "Kulturdenkmäler" wird sodann ausdrücklich auf die drei "integralen" Gutachten von EKD, KDK und NHK Bezug genommen. Diese könnten auch als Grundlage für die Beurteilung von Teilgebiet B herangezogen werden. Die Vorschriften zum Umgang mit den Schutzobjekten würden

in den Gestaltungsplanvorschriften zum Teilgebiet B – angepasst auf das Richtprojekt und die Nutzungen – so weit als möglich übernommen (a.a.O. S. 12).

In Kapitel 13 betreffend Landschaft, Ortsbild und Kulturdenkmäler wird zunächst erneut auf das Landschaftliche Zielbild verwiesen, das die Grundlage für die geplante räumliche Entwicklung bilde, wobei u.a. hervorgehoben wird, das historische Flugplatzerbe werde mit neuen Nutzungen vereint und das Areal für die Bevölkerung geöffnet. Nach erneutem Verweis auf die drei Gutachten wird der integrale Erhalt der sieben Denkmalschutzobjekte von kantonalen Bedeutung erwähnt (vgl. dazu bereits E. 5.3.1.2) und sodann Folgendes ausgeführt: Das Richtprojekt zum kantonalen Gestaltungsplan im Teilgebiet A habe die Anliegen des nationalen und der beiden kantonalen Gutachten in Weiterentwicklung aus dem städtebaulichen und freiräumlichen Siegerprojekt von B berücksichtigt; die Neubauten seien weiter von den historischen Bauten der Hangarschicht abgerückt und liessen weite Flächen im Umfeld des historischen Kontrollturms frei, die Stellung der Bauten erlaube mehr Sichtbezüge und es werde komplett auf Abbrüche von historischen Bauten verzichtet. Die genannten Grundsätze seien auch in der Herleitung des Richtprojekts für das Teilgebiet B berücksichtigt worden (a.a.O. S. 18 f.). Im abschliessenden Fazit findet sich neben dem erneuten Hinweis auf den integralen Erhalt der Denkmalschutzobjekte u.a. die Aussage, das Richtprojekt von Teilgebiet B sei deutlich von den historischen Hangars und auch vom Flugfeld abgerückt, was dem Erhalt der weiten Fläche diene und Sichtbezüge erlaube. Im Sinne eines Gesamtfazits heisst es schliesslich, die im Rahmen des kantonalen Gestaltungsplans getätigten Umweltabklärungen hätten gezeigt, dass das Teilgebiet B umweltverträglich seiner neuen Nutzung zugeführt werden könne (a.a.O. S. 20).

5.3.4

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, fanden mit Blick auf die seitens der Rekurrentin als problematisch erachteten Aspekte (die in der Rekurschrift allerdings lediglich im Rahmen der zitierten Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege spezifiziert werden, was an sich Fragen hinsichtlich der Begründungspflicht aufwerfen könnte) bereits umfangreiche gutachterliche Abklärungen im Sinne eigentlicher Schutzabklärungen statt, die sich neben dem Umgang mit den inventarisierten Objekten insbesondere auch mit dem Verhältnis von Randbebauung und Flugfeld (namentlich auch der Frage der

Sichtbezüge und der Lesbarkeit) bzw. den insoweit durch die neue Gebäudeschicht des Innovationsparks herbeigeführten Veränderungen auseinandersetzen. Nachdem sich – wie in E. 5.3.2.5 im Einzelnen dargelegt – die fraglichen Aussagen, soweit nicht ohnehin das Gesamtareal betreffend, jedenfalls aufgrund der analogen Problemlage ohne weiteres auf das Teilgebiet B bzw. die in diesem mit dem vorliegend strittigen Gestaltungsplan ermöglichten Veränderungen übertragen lassen, erweisen sich die gutachterlichen Abklärungen als ausreichend und zwar sowohl im Hinblick auf die seitens der Vorinstanz im Rahmen des Planungsprozesses vorzunehmende Interessenabwägung bzw. die damit einhergehende Frage, ob und wenn ja welche planungsrechtlichen Massnahmen hinsichtlich der eruierten Schutzinteressen anzuordnen sind (vgl. im Einzelnen E. 5.3.1.1), als auch im Hinblick auf die nachgelagerte gerichtliche Beurteilung. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ist die Einholung eines weiteren Gutachtens (im Sinne von Antrag Nr. 2) damit jedenfalls in diesem Kontext entbehrlich (vgl. zum entsprechenden Antrag spezifisch im Zusammenhang mit der Frage der Erfassung im ISOS E. 5.4.3), was im Übrigen unabhängig davon gilt, ob die materielle rekurrentische Rüge im Sinne einer Geltendmachung des Umgebungsschutzes der inventarisierten Objekte oder (eher) im Sinne einer Geltendmachung der Schutzwürdigkeit des (als solches nicht inventarisierten) Gesamtareals aufgefasst wird (vgl. hierzu E. 5.3.1.3), da die gutachterlichen Aussagen beide – in ihren Auswirkungen ohnehin sehr ähnlichen – Varianten abdecken.

Die Schutzinteressen haben sodann insofern ausreichende Berücksichtigung im Planungsprozess gefunden, als sich den massgeblichen Unterlagen zur Gestaltungsplanfestsetzung – wie in E. 5.3.3 dargelegt – eine Auseinandersetzung mit den entsprechenden Fragen entnehmen lässt und dabei nachvollziehbar aufgezeigt wird, wie der Gestaltungsplan bzw. das diesem zugrundeliegende Richtprojekt auf die spezifischen Herausforderungen reagiert und aus welchen Gründen der Planungsträger die Ansicht vertritt, dass damit den Schutzinteressen in adäquater Weise Rechnung getragen wird. Dass dabei teilweise ausgeprägt mit Verweisen auf die Vorgehensweise im Teilgebiet A gearbeitet wird, ist nicht zu beanstanden, nachdem sowohl die räumliche Struktur (im Bestand und nach Massgabe des jeweiligen Gestaltungsplans) als auch die daraus sich ergebenden Fragen des Denkmal- und Ortsbildschutzes deckungsgleich sind. Den referierten massgebenden Unterlagen lässt sich schliesslich auch in ausreichender Weise entnehmen,

dass und wie die fraglichen Schutzinteressen Eingang in eine umfassende Interessenabwägung gefunden haben und dass und weshalb letztlich insbesondere dem als sehr erheblich qualifizierten Realisierungsinteresse der Vorrang gegenüber einem weitergehenden Erhalt der bestehenden räumlichen Konstellation (im Sinne einer vollumfänglichen Freihaltung der derzeit unüberbauten Fläche) eingeräumt wurde.

Die inhaltliche Überprüfung der vorinstanzlichen Einschätzung – mithin die Beurteilung der Frage, ob der Planungsträger davon ausgehen durfte, dass der festgesetzte Gestaltungsplan den Schutzinteressen genügend Rechnung trage oder ob weitergehende planungsrechtliche Schutzmassnahmen (wie die seitens der Rekurrentin genannte Schutzzone) erforderlich und eine Festsetzung des Gestaltungsplans jedenfalls in der vorliegenden Form damit unzulässig gewesen wäre – ergibt sodann was folgt: Dass der Gestaltungsplan den Substanzschutz der inventarisierten Objekte nicht tangiert, wurde bereits dargelegt (vgl. E. 5.3.1.2). Wie weit sodann ein allfälliger Umgebungsschutz der Inventarobjekte reichen würde oder ob überhaupt das gesamte Areal als Schutzobjekt aufzufassen wäre, kann letztlich offenbleiben. Dies deshalb, weil sich – selbst unter Zugrundelegung des rekurrentischen Verständnisses des Umfangs der Schutzwürdigkeit – jedenfalls die Interessenabwägung, aufgrund derer die baulichen Möglichkeiten der zusätzlichen Gebäudeschichten geschaffen und damit ein weitergehender Schutz ausgeschlossen wurde, als nachvollziehbar und zutreffend erweist (wobei darauf hinzuweisen ist, dass sowohl die grundsätzliche Relevanz des [Sicht-]Bezugs zwischen Bestandsbauten und Flugfeld als auch das Ausmass der mit dem Gestaltungsplan einhergehenden Beeinträchtigung dieses Bezugs anhand der Karten [im Geoportal] sowie der in den Akten enthaltenen Darstellungen – insbesondere Situationsplan [act. 13.2] und Visualisierung im Richtprojekt [act. 13.5] – ohne weiteres ersichtlich sind, weshalb denn auch kein [seitens der Parteien auch gar nicht beantragter] Augenschein durchzuführen war):

Was zunächst das Realisierungsinteresse anbelangt, so hat das Bundesgericht im Entscheid 148 II 139, E. 7.5 – unter Verweis auf Art. 32 Abs. 1 lit. a FIGG (wonach der Bund die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks u.a. unter der Voraussetzung unterstützen kann, dass dieser einem übergeordneten nationalen Interesse, der Wettbewerbsfähigkeit, der Ressourceneffizienz und der nachhaltigen Entwicklung diene) und die erfolgten

Anpassungen von SPM und SIL (vgl. vorstehend E. 1.1.2) – festgehalten, insgesamt belege dies "ein erhebliches, ausserordentliches Bundesinteresse an der Planung und Realisierung des Innovationsparks Zürich". Dabei zeigen sowohl die Argumentation als auch die verwendete Formulierung, dass diese Einschätzung – naheliegenderweise – den gesamten Hubstandort Zürich des Innovationsparks betrifft, so dass unerheblich ist, dass die Einschätzung im den ersten Gestaltungsplan zum Teilgebiet A betreffenden Verfahren abgegeben wurde (wobei auch die rekurrentische Bestreitung eines öffentlichen Interesses nicht geeignet ist, die bundesgerichtliche Einschätzung als unzutreffend erscheinen zu lassen). Das – gestützt auf die nachvollziehbare Begründung zu Recht – konstatierte sehr hohe Realisierungsinteresse besteht sodann offenkundig nicht nur gleichsam abstrakt im Hinblick auf die grundsätzliche Schaffung eines Innovationsparks, sondern spezifisch bezogen auf das konkrete Vorhaben auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf, was mit Blick auf das Alleinstellungsmerkmal dieses Areals im Hinblick auf die intendierte Ausgestaltung des im Umfeld der ETH Zürich anzusiedelnden Hubstandorts (vgl. dazu bereits vorstehend E. 3.2.3) ebenfalls zutreffend ist.

Hinsichtlich der zu diesem Interesse grundsätzlich gegenläufigen Schutzinteressen ergibt sich folgende Einschätzung: Ausgehend vom mehrfach erwähnten Substanzschutz der weitestgehend inventarisierten Gebäude der Randbebauung ist vorab der Erhalt dieses Ensembles von Bauten gewährleistet und damit insbesondere die konstruktionsgeschichtliche Bedeutung der im EKD-Gutachten erwähnten "Mustersammlung von Hallenbautypen" nicht in Frage gestellt. Ebenfalls erhalten bleibt durch den Verzicht auf Teilabbrüche der Gebäude die namentlich im KDK-Gutachten hervorgehobene Riegel- oder Wallwirkung im Sinne einer Abgrenzung des Flugplatzareals gegenüber der westlich und südlich an dieses angrenzenden Siedlung. Durch den strittigen Gestaltungsplan grundsätzlich nicht gefährdet ist weiter auch der Fortbestand der in den Gutachten genannten Verkehrsanlagen, da namentlich die drei das Flugfeld prägenden Pisten sich ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters befinden und aufgrund der mit dem Gestaltungsplan u.a. bezweckten Schaffung des FTW-Flugplatzes eine zukünftige Nutzung der aviatischen Infrastruktur sichergestellt ist. Demgegenüber erscheint die teilweise Überstellung des historischen Vorfelds von untergeordneter Bedeutung, zumal einerseits die entsprechende Wirkung im Zusammenspiel mit den Bestandsbauten dennoch teilweise aufrechterhalten wird (vgl. zu diesem

Aspekt sogleich) und andererseits – was mit Blick auf die Lesbarkeit der Gesamtanlage relevant ist – mit dem FTW-Flugplatz ein neues Vorfeld entstehen wird (vgl. das als orientierender Inhalt im Situationsplan – ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters – ausgewiesene Rollfeld). Als entscheidend erweist sich sodann ganz generell, dass zum einen die – gerade aufgrund der Realisierung eines entsprechend konzipierten Innovationsparks langfristig gewährleistete – zukünftige aviatische Nutzung des Areals und die damit einhergehende (insbesondere aufgrund der Gebietsplanung im kantonalen Richtplan und des Freihaltegebiets gemäss regionalem Richtplan gesicherte [vgl. auch E. 5.2]) grundsätzliche Beibehaltung der grossen zentralen Freifläche des Flugfelds der Lesbarkeit der Gesamtanlage trotz deren Ergänzung durch den Innovationspark zuarbeitet, da der funktionale Bezug der Randbebauung zu einer Flugplatzanlage nach wie vor nachvollziehbar und erlebbar ist (was namentlich bei einer weitgehenden Überbauung des Flugfeldes nicht mehr der Fall wäre). Zum andern nimmt die räumliche Anordnung der neuen Gebäudeschichten die Logik der bestehenden Bebauung auf, indem sich die überbauten Flächen vom Rand her in Richtung der zentralen freien Fläche entwickeln und sich dabei – was gerade im Teilgebiet B mit dem landseitigen Teil des FTW-Flugplatzes augenfällig ist – funktional auf das Flugfeld ausrichten.

Als problematisch mit Blick auf die Wirkung der Bestandsbauten bzw. den Erhalt der – sofern als solche anerkannten – Gesamtanlage könnte sich insofern vor allem ein Aspekt erweisen, nämlich die (teilweise) Unterbrechung der Sichtbezüge zwischen Randbebauung und Flugfeld. Zu konstatieren ist zunächst, dass es sich dabei von vornherein höchstens um eine Beeinträchtigung, nicht aber um eine vollständige Zerstörung handeln würde. Auch zeigt ein Vergleich der drei Gutachten, dass diese insoweit – und damit zur räumlichen Grundkonzeption des Innovationsparks (deren Unzulässigkeit die Realisierbarkeit ausschliessen würde) – unterschiedliche Haltungen einnehmen: Während das EKD-Gutachten diesbezüglich äusserst kritisch ist, scheinen das KDK- und das NHK-Gutachten die Grundidee der zusätzlichen Gebäudeschicht im fraglichen Teil des Areals zu akzeptieren, indem sie auf konkrete Korrekturen im Rahmen der Umsetzung dieses Ansatzes fokussieren. Vor allem aber ist anzuerkennen, dass der strittige Gestaltungsplan gerade der mit der Schaffung zusätzlicher Gebäudeschichten zwischen Randbebauung und Flugfeld potenziell einhergehenden Beeinträchtigung aktiv entgegenwirkt, indem zum einen insbesondere mit dem Freiraumbereich

Fliegerachse eine prägnante Sichtverbindung zum Flugfeld hergestellt und damit dessen Wahrnehmbarkeit gewährleistet wird und indem zum andern mit dem Freiraumbereich Vorfeld eine gewisse Abrückung der Baubereiche A bis F von den Bestandsbauten – um minimal 29 m, teilweise aber auch deutlich grössere Distanzen (38,5 m bzw. 52,4 m [vgl. zum Ganzen act. 13.2]) – und damit eine dem heutigen Vorfeld zumindest im Ansatz vergleichbare Wirkung erzielt wird. Der Gestaltungsplan stellt insofern selbst eine planungsrechtliche Massnahme im Sinne von § 205 lit. a PBG dar (vgl. zur Zulässigkeit eines solchen Vorgehens schon E. 5.3.1.1), mit der gewisse Schutzwirkungen erzielt werden (vgl. zu diesem Verständnis – bezüglich analoger Aspekte des ersten Gestaltungsplans – auch VB.2019.00515 vom 9. Juli 2021, E. 10.4.3.3 sowie – mit teilweise anderer rechtlicher Begründung – BRGE III Nrn. 0145/2018 und 0146/2018 vom 24. Oktober 2018, E. 16.3), wobei hierzu im Übrigen auch weitere Aspekte wie namentlich die Festlegung abgestufter Höhenkoten sowie die für bestimmte Bereiche bestehende Pflicht zur Durchführung von Konkurrenzverfahren zählen. In diesem Sinn trifft denn auch die in E. 5.3.3 referierte Einschätzung des Planungsträgers zu, wonach auch im Teilgebiet B – analog zum Teilgebiet A – eine Berücksichtigung der in den Gutachten formulierten Anforderungen stattgefunden habe.

Soweit aber nichtsdestotrotz von einer Beeinträchtigung massgeblicher Schutzinteressen ausgegangen würde (was im Übrigen – worauf die Rekurrentin allerdings nicht näher eingeht – auch mit Blick auf den unmittelbar angrenzend im Teilgebiet A liegenden Bogenhangar zutreffen könnte, für den namentlich im HOBIM [neben der nationalen Einstufung, dem Wahrzeichencharakter und der prägenden Wirkung für die Randbebauung] als massgebliche Umgebung u.a. die Weite des Fluggeländes genannt wird, deren Wahrnehmbarkeit durch die Lage der Baubereiche A, B und L nicht unerheblich reduziert werden dürfte) gilt wie einleitend erwähnt was folgt: Entsprechende Beeinträchtigungen der Schutzinteressen haben in der vorliegend zu beurteilenden Konstellation sowohl aufgrund des letztlich dennoch beschränkten Ausmasses des Eingriffs (der im Übrigen im Teilgebiet A von vornherein nicht mehr rückgängig zu machen wäre) als auch und vor allem mit Blick auf das sehr erhebliche gegenläufige Realisierungsinteresse nicht zur Folge, dass im Rahmen der Interessenabwägung – wie sie im Rahmen der planungsrechtlichen Festlegung zu erfolgen hat – den Schutzinteressen ein überwiegendes Gewicht zuzuerkennen und der Gestaltungsplan damit

als unzulässig einzustufen wäre. Damit ergibt sich zusammenfassend, dass der angefochtene Gestaltungsplan in denkmal- und ortsbildschutzrechtlicher Hinsicht (unter Vorbehalt der noch zu erörternden Frage der ISOS-Erfassung) zulässig ist und dass entgegen dem Dafürhalten der Rekurrentin die Festsetzung einer Schutzzone im Sinne von Art. 17 Abs. 1 RPG in der vorliegenden Konstellation gerade nicht zwingend geboten ist. Diese bezüglich des Gestaltungsplans – und damit auf Ebene der Nutzungsplanung – vorgenommene materielle Einschätzung macht schliesslich deutlich, dass (wie in E. 5.2 bereits angetönt) die entsprechenden richtplanerischen Festlegungen, aufgrund derer sich bereits Lage und Funktion bzw. Nutzweise des Teilbereichs B ergeben, materiell in gleicher Weise nicht zu beanstanden sind.

5.4.1

Wie in E. 5.1 dargelegt beruft sich die Rekurrentin spezifisch darauf, eine Erfassung des Flugplatzes im ISOS sei zu Unrecht unterblieben.

Soweit sie sich zur Begründung der Zulässigkeit des entsprechenden Vorbringens auf den Entscheid BGr 1C_555/2020 vom 16. August 2021 beruft, geht ihre Argumentation fehl. Der Entscheid betrifft die Frage, ob mittels Verbandsbeschwerde die fehlende Aufnahme eines Gebiets in ein kantonales Naturschutzinventar zum Gegenstand eines (eigenständigen) Verwaltungs(justiz)verfahrens gemacht werden bzw. die Aufnahme in das entsprechende Inventar beantragt werden kann, was – insbesondere unter Verweis auf Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (betreffend Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit Handlungen oder Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstossen) – bejaht wird; dies allerdings in einer Konstellation, in der das kantonale Recht den Betroffenen gegen Beschlüsse über die Aufnahme ins Inventar eine Beschwerdemöglichkeit einräumt (a.a.O. E. 5.3). Ob aus diesem Entscheid – mit Blick auf die letztgenannte Spezifizierung – für die vorliegend interessierende Konstellation einer angeblich zu Unrecht unterlassenen Aufnahme ins ISOS (bezüglich welchem in den gesetzlichen Grundlagen gerade keine Beschwerdemöglichkeit eingeräumt wird) geschlossen werden könnte, dass ein selbständiger Antrag auf Inventarisierung (bzw. die Anhebung eines Verfahrens, dessen unmittelbarer Streitgegenstand die fragliche Unterlassung wäre) zulässig wäre, erscheint nicht restlos geklärt.

Allerdings kann die Frage vorliegend offenbleiben, da die Rekurrentin sowohl gemäss ihren Anträgen als auch der Rekursbegründung lediglich eine akzessorische Überprüfung der Nichtinventarisierung – im Sinne eines Arguments, aufgrund dessen sich letztlich die beantragte Aufhebung des angefochtenen Gestaltungsplans ergeben soll – verlangt. Eine solche akzessorische Überprüfung der Bundesinventare (und damit auch des ISOS), bei denen es sich um Verordnungen des Bundesrats handelt (vgl. vorliegend die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS], in deren Anhang 1 die entsprechenden Objekte aufgelistet sind), ist im konkreten Anwendungsfall – und bezüglich des Instanzenzugs in Abhängigkeit vom Anfechtungsobjekt – möglich (Nina Dajcar, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 120; Arnold Marti, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP 2005, S. 619 ff., 644; ebenso für Biotopschutzinventare Karl-Ludwig Fahrländer, Kommentar NHG, Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), 2. Auflage 2019, Art. 18a Rz. 13; BGE 127 II 184 E. 5.a; BGr 1C_193/2024 und 1C_268/2024 vom 2. Dezember 2025, E. 5.2 [beide zur Moorlandschaftsverordnung]; vgl. generell zur Relevanz des NHG für projektbezogene Gestaltungspläne BGE 145 II 176 E. 4). Soweit aber Gesetz und Verfassung dem Bundesrat einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum einräumen, haben die Gerichte diesen zu respektieren und dürfen sie nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen (BGE 127 II 184 E. 5.a; Marti, a.a.O., S. 644 f. unter Hinweis auf das Anwendungsgebot [für Bundesgesetze] gemäss Art. 190 der Bundesverfassung [BV]). Dabei kann der Ermessens- und Beurteilungsspielraum je nach Umfang der Vorgaben in Verfassung und Gesetz mehr oder weniger weit sein, wobei u.a. beim ISOS, dem BLN und den allgemeinen Biotopschutzinventaren – im Unterschied zu den Moorschutzinventaren und zum Moorlandschaftsinventar – mangels detaillierter Vorgaben (in Gesetz oder Verfassung) von einer sehr offenen Situation in Bezug auf den Umfang der Überprüfung und einem sehr grossen Spielraum des Bundesrates ausgegangen wird (Dajcar, a.a.O., S. 121 ff. unter Verweis auf BGE 119 Ib 254 E. 9e/ea; ebenso Marti, a.a.O., S. 645, wonach es das Bundesgericht [bis im Zeitpunkt des Aufsatzes] stets abgelehnt habe, auf dem Wege der Rechtsprechung ein Gebiet in ein solches Inventar aufzunehmen oder das Inventargebiet auszudehnen, woran sich jedenfalls in Bezug auf das ISOS soweit ersichtlich nichts geändert hat).

5.4.2

Soweit demnach vorliegend eine akzessorische Überprüfung der Nichtinventarisierung (unter Berücksichtigung der genannten Einschränkungen) zu erfolgen hat, stellt sich vorab die Frage, ob der Verzicht auf die Erfassung im ISOS unter Verweis auf die Höhergewichtung eines entgegenstehenden Realisierungsinteressens (und damit quasi im Sinne einer vorgezogenen Interessenabwägung) zulässig wäre. Zwar widerspricht ein solches Vorgehen prima vista Art. 9 der Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) über das ISOS (WISOS) vom 1. Januar 2020 (wo festgehalten wird, die Inventarisierung stütze sich allein auf die fachliche Beurteilung des Ortsbilds, während politische Interessen, geplante bauliche oder planerische Veränderungen oder mögliche Zielkonflikte zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und anderen Interessen nicht berücksichtigt würden), doch handelt es sich dabei um eine Verwaltungsverordnung, auf deren (allfällige) Verletzung sich Private von vornherein nicht berufen können (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 874 i.V.m. Rz. 87). Auch findet sich im bereits erwähnten BGE 119 Ib 254 ein Hinweis darauf, dass das Bundesgericht die Nichtinventarisierung eines Objekts durch den Bundesrat nicht deshalb grundsätzlich in Frage stellte, weil dessen Entscheid u.a. aus Rücksicht auf früher erteilte Konzessionen gefällt worden war (a.a.O. E. 9.e/ea). Dajcar, a.a.O. S. 122, hält denn auch fest, ihres Erachtens sollte sich der Spielraum des Bundesrates auf die Festsetzung der Inventarisierungskriterien beschränken, während Interessenabwägungen hinsichtlich der Inventarisierung einzelner Objekte abzulehnen seien, doch seien die weiten Beurteilungsspielräume des Bundesrats bereits im NHG angelegt, weshalb eine gerichtliche Nachprüfung an Art. 190 BV scheitere.

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen und mit Blick auf den anerkanntermassen weiten Beurteilungsspielraum des Bundesrats im Zusammenhang mit der Erfassung von Objekten in den auf Art. 5 NHG basierenden Inventaren (ISOS, BLN und IVS) ist der entsprechende Entscheid entgegen der Argumentation der Rekurrentin selbst dann zu schützen, wenn er – gemäss rekurrentischer Darstellung (vgl. zum in diesem Zusammenhang erwähnten Schreiben des BAK auch VB.2019.00515 vom 9. Juli 2021, E. 10.3.3.3) – auf einer blossen (vorweggenommenen) Höhergewichtung der Realisierung des Innovationsparks beruhen sollte. Aus diesem Grund – sowie mit Blick auf die in E. 5.4.3 angeführte Eventualbegründung (für den Fall,

dass die Nichtinventarisierung als unzulässig taxiert würde) – kann auf den seitens der Rekurrentin beantragten Beizug eines Berichts des BAK verzichtet werden, wobei Gleiches überdies für den (von den Parteien nicht thematisierten) Beizug des fraglichen bundesrätlichen Entscheids gilt.

5.4.3

Soweit demgegenüber entgegen dem in E. 5.4.2 Dargelegten die Nichtinventarisierung im ISOS als unzulässig erachtet würde, stellt sich die Frage, mit welchen Konsequenzen dies verbunden wäre. Der in diesem Fall grundsätzlich zur Anwendung gelangende Mechanismus wäre die Rückweisung an die Vorinstanz, verbunden mit der Aufforderung, dass diese dem Bundesrat die Aufnahme des Flugplatzes Dübendorf ins ISOS zu beantragen hätte, wobei nach erfolgter Inventarisierung seitens der Vorinstanz neu über den – gegebenenfalls modifizierten (vgl. dazu aber nachstehend) – Gestaltungsplan zu entscheiden wäre (vgl. – bezogen auf die Erweiterung eines Moorlandschaftsperimeters – BGr 1C_193/2024 und 1C_268/2024 vom 2. Dezember 2025, SV lit. C).

Die aufgrund akzessorischer Prüfung verneinte Zulässigkeit einer Nichtinventarisierung in einem der Inventare gemäss Art. 5 NHG unterscheidet sich damit fundamental von anderen Konstellationen, in denen in einem gerichtlichen Verfahren auf eine zu Unrecht unterbliebene Inventarisierung eines Objekts erkannt wird: Im Zusammenhang mit kantonalen oder kommunalen Denkmal-, Landschafts- oder Naturschutzinventaren, die als Hinweisinventare ausgestaltet sind, führt ein entsprechender Befund grundsätzlich dazu, dass – trotz fehlender Inventarisierung – eine (ergebnisoffene) Schutzabklärung und ein anschliessender Schutzentscheid als erforderlich erachtet werden (vgl. beispielhaft BRGE III Nr. 206/2021 vom 15. Dezember 2021, E. 6 [für ein Denkmalschutzobjekt] sowie VB.2023 00009 vom 5. Oktober 2023, insb. E. 5 [für ein Naturschutzobjekt]); eine Ergänzung des Inventars wird demgegenüber gerade nicht verlangt. Auch bei Biotopschutzinventaren des Bundes im Sinne von Art. 18a NHG kann die allfällige, erst in einem späteren Verfahren (das z.B. die Bewilligung für das den Eingriff verursachende Vorhaben betrifft) erfolgte Feststellung der Schutzwürdigkeit eines Lebensraums primär zur Anwendung der Regeln zum nachträglichen Biotopschutz, mithin insbesondere von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG, führen (Fahrländer, a.a.O., Art. 18a Rz. 13 i.V.m. Art. 18 Rz. 24 ff.), so dass auch insoweit jedenfalls nicht zwingend eine Inventarergänzung vorzunehmen ist. Demgegenüber verbliebe bei

den auf Art. 5 NHG gestützten Inventaren (bei denen mit der Inventarisierung über die Schutzwürdigkeit bzw. -bedürftigkeit entschieden wird [vgl. Jörg Leimbacher, Kommentar NHG, Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), 2. Auflage 2019, Art. 7 Rz. 17]) an sich lediglich die erwähnte (indirekte) Aufforderung zur Inventarisierung, da erst diese bestimmte Rechtsfolgen (vgl. zu diesen sogleich) zeitigen könnte.

Ein solches Vorgehen erscheint nun aber in einer Konstellation wie der vorliegenden, in der die mit einem hypothetischen zukünftigen ISOS-Eintrag einhergehenden Einschätzungen aufgrund bereits erfolgter umfassender Begutachtungen absehbar wären (vgl. E. 5.3.2), wenig sachgerecht. Konsequenz einer Erfassung im ISOS ist generell die Berücksichtigungspflicht, die sich zunächst auf die kantonale Richtplanung und damit auch auf die Nutzungsplanung (unter Einschluss der Ausscheidung von Schutzzonen) bezieht, wobei die Pflicht zur Beachtung sodann ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegenden umsetzenden (Nutzungs-)Planung und in der Vornahme der im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen findet (vgl. nur BGE 135 II 209 E. 2.1, auch zum Folgenden). Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (wovon vorliegend auszugehen ist [vgl. E. 2.1.2]) gelangen sodann spezifische Schutzbestimmungen unmittelbar zur Anwendung: Gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf sodann gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Schliesslich statuiert Art. 7 Abs. 2 NHG eine spezifische Begutachtungspflicht: Kann bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten; die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist.

Unter Zugrundelegung der im EKD-Gutachten eingenommenen Haltung lässt sich vorliegend abschätzen, dass im Falle eines – gemäss Annahme der vorliegenden Eventualbegründung erforderlichen – ISOS-Eintrags neben der Verzeichnung der Gebäude der Randbebauung auch das Flugfeld bzw. generell der (sowohl optische als auch funktionale) Bezug zwischen Randbebauung und Weite des Flugfelds als relevant erachtet werden könnte (bzw. dass dies der im Hinblick auf den strittigen Gestaltungsplan potenziell problematische Inhalt einer ISOS-Inventarisierung sein könnte), womit die Eventualbegründung zugleich von den entsprechenden – zumindest sinngemäss vorgetragenen – Parteivorbringen ausgeht. Entsprechende mit einer ISOS-Erfassung zum Ausdruck gebrachte Schutzziele würden jedoch einem diese (gegebenenfalls auch schwerwiegend) beeinträchtigenden Vorhaben nicht per se entgegenstehen, sondern wären generell einer Interessenabwägung zugänglich (vgl. nur Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 17 Rz. 59, m.w.H.), die bei Erfüllung von Bundesaufgaben wie dargelegt in der qualifizierten Form gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG zu erfolgen hätte (vgl. nur Leimbacher, a.a.O., Art. 6 Rz. 18 ff., m.w.H.). Auch wenn (wie oben angetönt) die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar nach Art. 5 NHG die unabdingbare Voraussetzung für seinen verstärkten Schutz gemäss Art. 6 NHG und für die Begutachtungspflicht nach Art. 7 NHG ist (vgl. Leimbacher, a.a.O., Art. 6 Rz. 4), lässt sich somit im Rahmen der Eventualbegründung eruieren, ob ein hypothetischer, an der Haltung des EKD-Gutachtens orientierter ISOS-Eintrag diesbezüglich zu einer Aufhebung oder Modifikation des Gestaltungsplans führen müsste (wobei dieses Prüfprogramm im Übrigen der Stossrichtung der Rekurschrift entspricht, wenn diese aus der unterlassenen Inventarisierung nicht per se die Aufhebung des Gestaltungsplans ableitet, sondern [nach dem Gesagten an sich zu Unrecht] argumentiert, die Nichtinventarisierung dürfe nicht zur Folge haben, dass nicht von einem nationalen Schutz – unter Einbezug des EKD-Gutachtens und des HOBIM – auszugehen sei).

Was zunächst den Aspekt der Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG anbelangt, so ist diesem Erfordernis – sofern aufgrund der neuen Gebäudeschichten überhaupt von einer erheblichen Beeinträchtigung (als Anwendungsvoraussetzung der Bestimmung) auszugehen wäre – vorliegend von vornherein Genüge getan, nachdem eine Begutachtung der EKD vorliegt, die sich umfassend zu den mit der räumlichen Konzeption des Innovationsparks einhergehenden Auswirkungen auf das Gesamtareal äussert und

dabei auch eine Stellungnahme zur Frage der ungeschmälernten Erhaltung abgibt (vgl. im Einzelnen bereits E. 5.3.2.2). Nachdem die Gutachtenspflicht sowohl durch die ENHK als auch die EKD erfüllt werden kann (vgl. Leimbacher, a.a.O., Art. 7 Rz. 9), erübrigt sich auch die seitens der Rekurrentin beantragte Einholung eines weiteren, von EKD und ENHK gemeinsam zu erstattenden Gutachtens, so dass der fragliche prozessuale Antrag abzuweisen ist. Hinsichtlich der qualifizierten Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG ergibt sich sodann – sofern überhaupt von einem Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung ausgegangen würde – was folgt: Wie bereits in E. 5.3.4 dargelegt, ist das den Schutzinteressen primär entgegenstehende Realisierungsinteresse gemäss zutreffender bundesgerichtlicher Einschätzung als erhebliches, ausserordentliches Bundesinteresse zu qualifizieren, so dass es die Anforderungen an die nach Art. 6 Abs. 2 NHG überhaupt in Betracht fallenden gegenläufigen Interessen entgegen dem Dafürhalten der Rekurrentin ohne weiteres erfüllt. Auch wenn nun die konkret vorgenommene Interessenabwägung bislang hinsichtlich der Schutzinteressen zufolge fehlender Inventarisierung in einem Bundesinventar nicht von einem nationalen Interesse ausgegangen ist, so dass sich insofern im Falle einer Erfassung im ISOS eine gewisse Verschiebung zugunsten der Schutzinteressen (im Sinne einer höheren Gewichtung derselben) ergeben könnte, ist umgekehrt nicht zu verkennen, dass – gerade mit Blick auf das schon bisher bekannte und in die Überlegungen einbezogene EKD-Gutachten – der materielle Gehalt der zu berücksichtigenden Schutzinteressen unverändert bleiben würde, so dass absehbar ist, dass aufgrund der – wie erwähnt seitens des Bundesgerichts sanktionierten – ausserordentlich hohen Bedeutung des Realisierungsinteresses auch eine qualifizierte Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG berechtigterweise zum gleichen Ergebnis (überwiegendes Realisierungsinteresse) führen würde, mithin gerade nicht die Unzulässigkeit des Gestaltungsplans in der vorliegend zur Beurteilung stehenden Form zur Folge hätte. Insbesondere ist somit auch unter diesem Titel entgegen dem Dafürhalten der Rekurrentin nicht die Festsetzung einer das Gesamtareal umfassenden Schutzzone erforderlich, wobei überdies die mit den konkreten Festlegungen im Gestaltungsplan einhergehende Rücksichtnahme auf die Schutzinteressen (vgl. auch dazu bereits E. 5.3.4) auch im Lichte der in Art. 6 NHG geforderten grösstmöglichen Schonung als ausreichend erscheint, nachdem insbesondere eine substantielle Reduktion der Baubereiche – jedenfalls im vorliegend zu beurteilenden Teilgebiet B mit

seiner Anbindung an den FTW-Flugplatz bzw. der Schaffung entsprechender landseitiger Bauten – die Realisierung als solche verunmöglichen würde.

Damit ergibt sich zusammenfassend, dass die denkmal- und ortsbildschutzrechtlichen Rügen nicht zur beantragten Aufhebung des Gestaltungsplans führen.

6.1

Die Rekurrentin moniert weiter eine Verletzung des Koordinationsgrundsatzes im Sinne von Art. 25a RPG bzw. den Mangel einer Gesamtplanung. Das Flugplatzareal stelle einen Grossraum dar, welcher nur in seiner Gesamtheit beplant werden könne. Die Stellungnahme des Kantons Zürich vom 15. September 2023 im Verfahren betreffend die militärische Plangenehmigung zeige sehr klar auf, dass die separate Beplanung eines Teils des ehemaligen Flugplatzgeländes "gegen das Bundesrecht (Koordination)" verstosse (wobei auch in diesem Zusammenhang auf die Edition der Akten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht gemäss dem rekurrentischen Antrag Nr. 3 verwiesen wird). Auch sei dies aus den verschiedenen Stellungnahmen der Bundesämter ersichtlich. Lärm, Luftverschmutzung, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz könnten nicht für die abgetrennten 70 ha separat beurteilt werden, wenn nicht feststehe, was auf dem Rest des Geländes erstehen solle. Die Unmöglichkeit, das militärische Plangenehmigungsverfahren separat von der Planung der übrigen Teile des Innovationsparks durchzuführen, gehe auch aus Ziffer 10 (Beschreibung des Vorhabens) des Gesuchs um das militärische Plangenehmigungsverfahren hervor (wobei die Rekursschrift in der Folge eine längere Passage zitiert, die sich zur bisherigen Nutzung des Militärflugplatzes Dübendorf, zum Entscheid des Bundesrats vom 3. September 2014 [vgl. vorstehend E. 1.1.1], zu den Anpassungen von SPM und SIL vom 31. August 2016 [vgl. vorstehend E. 1.1.2] sowie zur künftigen [militär]aviatischen Nutzung äussert). In der Rekursschrift wird weiter ausgeführt, mit der Festsetzung des strittigen Gestaltungsplans würden die formelle und materielle Koordinationspflicht verletzt. Dass zwei Planungen durchgeführt würden und noch zwei weitere Teile wohl bald beplant werden sollten, gehe nicht an. Allein schon die Abklärungen betreffend Lärm und Luftverschmutzung durch die Flugwaffe und auch diejenigen betreffend Verkehr und Parkplätze müssten den ganzen Raum betreffen. Der vorgesehene Betrieb im Teil Militär sei raumplanerisch geradezu ein Hindernis für den Bau

des Innovationsparks auf dem restlichen Teil des Grossraums des Flugplatzes. Unter Verweis auf die Umschreibung der Koordinationspflicht in Rechtsprechung und Literatur wird schliesslich festgehalten, es sei zu vermeiden, dass unkoordinierte, einander widersprechende Entscheide die Anwendung des Bundesrechts vereiteln würden, was dem Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts widerspreche. Die Baudirektion presche mit einer isolierten Planung des Teils B vor und verunmögliche eine freie Planung des grössten Teils des Grossraums. Zudem habe das Projekt insbesondere durch seinen Betrieb mit Lärm und Luftverschmutzung erhebliche schädliche Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Land und die Biotope. Die angefochtene Verfügung sei wegen Verletzung des Planungsgrundsatzes von Art. 25a Abs. 4 RPG aufzuheben.

Weiter macht die Rekurrentin geltend, wie der Bundesrat in der Botschaft zum USG ausführe, sei eine ganzheitliche Betrachtung der Projekte, namentlich auch der Umwelteinwirkungen derselben, erforderlich (wobei zudem erwähnt wird, das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt sei ein Grundrecht im Sinne von Art. 8 EMRK). An anderer Stelle wird moniert, der UVB halte sich an einen begrenzten Perimeter und prüfe nicht oder nur ungenügend die umweltbelastenden Auswirkungen des Projekts über diesen Perimeter hinaus; von Bedeutung seien insbesondere die Lärm- und Schadstoffimmissionen; ebenso wenig könne die Frage des Natur- und Gewässerschutzes durch künstliche Grenzziehungen eingegrenzt werden.

In der Replik wird ergänzend angemerkt, es sei nicht möglich, vier Projekte separat raumplanerisch zu beurteilen, da eine gesamthafte Interessenabwägung nur für den ganzen Raum des früheren Flugplatzes Dübendorf Sinn machen könne.

6.2

Gemäss Art. 25a RPG ist bei Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage, welche Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination (Abs. 1) und dabei insbesondere für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2 lit. d) sorgt, wobei die Verfügungen keine Widersprüche enthalten dürfen (Abs. 3). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Abs. 4),

wobei insoweit allerdings zu beachten ist, dass Nutzungspläne selber Koordinationsinstrumente bilden, welche mit eigenen Mitteln und Verfahren auf der planerischen Ebene die Anwendung verschiedenartiger Vorschriften sicherstellen und die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Nutzungsinteressen lösen sollen; eigentliche Fragen der Verfahrens- bzw. Entscheidungskoordination können sich stellen, wenn gleichzeitig mehrere sachlich zusammenhängende Planungsverfahren oder neben dem Planungsverfahren weitere Entscheidungsverfahren durchgeführt werden müssen, für welche verschiedene Behörden zuständig sind (vgl. Arnold Marti, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25a Rz. 55). Besondere Probleme ergeben sich, wenn für ein einheitliches Projekt geteilte Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen bestehen, wobei die entsprechende Koordination fallspezifisch gelöst werden muss (Marti, a.a.O., Art. 25a Rz. 24 f.). Mit Blick auf entsprechende Bewilligungen wird eine verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung mit anschliessendem einheitlichem Rechtsmittelverfahren als unmöglich erachtet, jedoch gefordert, dass auch in solchen Fällen mittels einer im Einzelfall festzulegenden Vorgehensweise die materielle Koordination zwischen den Behörden im kantonalen Verfahren sichergestellt werden muss (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 25a Rz. 27).

Besondere Probleme können sich weiter bei zusammenhängenden Teilprojekten und Projektetappierungen ergeben, wobei insoweit die im Rahmen von UVP-Verfahren entwickelten Grundsätze auch für die Abgrenzung der Koordinationspflicht herbeigezogen werden können; so kann gerade bei komplexen Vorhaben für die UVP ein mehrstufiges Vorgehen zulässig sein, das dann sinnvollerweise auch für die Koordination nach Art. 25a RPG übernommen wird (Marti, a.a.O., Art. 25a Rz. 24, m.w.H.). Auch ausserhalb des Anwendungsbereichs der mehrstufigen UVP wird im Kontext der Prüfung der Umweltverträglichkeit darauf verwiesen, dass die Beschränkung auf ein Teilprojekt zulässig ist, wenn dieses die übrigen Bestandteile des Gesamtprojekts nicht präjudiziert (vgl. dazu Griffel/Rausch, a.a.O., Art. 10a Rz. 16).

6.3.1

Die rekurrentische Kritik geht zunächst insofern fehl, als vorliegend materiell eine Gesamtplanung im Sinne einer umfassenden Beplanung des gesamten Areals und verbunden damit eine Abstimmung der für einzelne Teilbereiche zum Einsatz gelangenden formellen planungsrechtlichen Instrumente in

mehrfacher Hinsicht erfolgt ist, so dass sich gerade nicht behaupten lässt, es sei im Rahmen der jeweiligen, einen Teilbereich betreffenden Planungsschritte unklar, wie die anderen Teilbereiche entwickelt werden sollten. Exemplarisch zeigt sich dies bereits im Beschluss des Bundesrats vom 3. September 2014 (vgl. E. 1.1.1), der die reduzierte militärische Nutzung, die zivilaviatische Umnutzung sowie die Errichtung des Innovationsparks auf bestimmten freiwerdenden Flächen integriert. Der gleichen Logik folgend wurden später die für die genannten drei Sachbereiche massgeblichen übergeordneten planerischen Grundlagen (SPM, SIL und kantonaler Richtplan) durch die jeweiligen bundesrätlichen Entscheide vom 31. August 2016 koordiniert angepasst (vgl. E. 1.1.2).

Der in der Folge vorgenommene Neustart des Planungsprozesses beruhte – nebst der zwischenzeitlich ungeklärten Rechtsbeständigkeit des ersten kantonalen Gestaltungsplans – primär auf der veränderten bundesrätlichen Einschätzung hinsichtlich der zivilaviatischen Nutzung, wobei aber weder die grundsätzliche Dreifachnutzung noch die Gebietszuweisung für den Innovationspark und das Zusammenspiel desselben mit der zukünftigen reduzierten militärischen Nutzung in Frage gestellt wurden (vgl. dazu und zum Folgenden E. 1.1.3). Mit der Erarbeitung des Syntheseberichts (Flight Plan) erfolgte schliesslich eine umfassende Auslegeordnung, die nicht nur in ein das Gesamtareal umfassendes konkretes räumliches Zielbild mit detaillierten (textlichen) Umschreibungen der zukünftigen Entwicklung der vier Teilgebiete mündete (a.a.O. S. 128 ff.), sondern darüber hinaus auch eine präzise Darstellung der Entwicklungsschritte und dabei insbesondere auch der Abstimmung der einzelnen Massnahmen (die u.a. die jeweiligen formellen [planungs-]rechtlichen Instrumente umfassen) enthält (a.a.O., insb. S. 179 ff.). Dass es sich dabei um ein informelles Planungsinstrument handelt, schadet nicht und erscheint im Hinblick auf die – u.a. der Mehrebenenkoordination geschuldete – Komplexität des Vorhabens (vgl. auch die Einschätzung in BGE 148 II 139 E. 7.5) im Gegenteil sachgerecht, zumal durch die Unterzeichnung des Dokuments seitens sämtlicher (auch behördenseitigen) Stakeholder eine hinreichende Selbstverpflichtung zur Umsetzung im Sinne der ausformulierten gesamtheitlichen Planung besteht (vgl. a.a.O. S. 190).

Dessen ungeachtet kann sich in einer planerischen Konstellation der vorliegenden Art grundsätzlich die Frage stellen, inwieweit auch die nachgelagerten formellen planungsrechtlichen Instrumente in den jeweiligen Verfahren

zu koordinieren sind. Für die dabei – auch mit Blick auf die Stossrichtung der rekurrentischen Kritik – im Vordergrund stehende Abstimmung zwischen kantonaler Ebene (mit Richtplanung und Gestaltungsplänen) und Bundesebene (mit den Sachplänen SPM und SIL sowie den jeweiligen Plangenehmigungsverfahren) ist allerdings im Sinne des in E. 6.2 Ausgeführten eine formelle Koordination (namentlich im Sinne gleichzeitiger Eröffnung der jeweiligen Entscheide) ohnehin kaum denkbar, soweit sie für eine spezifische Konstellation nicht aufgrund einheitlicher bundesrätlicher Zuständigkeit erreicht werden kann (was denn aber wie aufgezeigt auch geschehen ist und für die Zukunft ebenfalls so geplant ist [vgl. zu Letzterem Flight Plan, S. 180 f.]). Im Vordergrund steht damit das Erfordernis einer materiellen Koordination bzw. die Frage, inwiefern eine solche über das vorstehend dargelegte Vorgehen hinausgehend zu gewährleisten ist.

6.3.2

Vorab stellt sich diese Frage im Hinblick auf das geltend gemachte Erfordernis einer Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen, womit die entsprechende Kritik am UVB bzw. dessen Perimeterabgrenzung einhergeht, so dass die beiden Rügen gemeinsam zu behandeln sind:

Dem UVB (act. 13.10) lässt sich insoweit entnehmen, dieser behandle das Teilgebiet B, wobei aber für den FTW-Flugplatz lediglich die landseitigen Auswirkungen betrachtet würden, während die UVP für den luftseitigen Teil Gegenstand des SIL im Teilgebiet D sei und im entsprechenden Verfahren zur Erarbeitung des notwendigen Objektblattes für den zivilen Betrieb des Flugplatzes Dübendorf durchzuführen sei (a.a.O. S. 1, 8). Festgehalten wird zudem, der UVB beschränke sich mit Ausnahme des umliegenden Strassennetzes auf die Betrachtung des Perimeters von Teilgebiet B; übergeordnete Betrachtungen über alle vier Teilgebiete erfolgten in Detailkonzepten (a.a.O. S. 8 sowie zu den Detailkonzepten [insbesondere "Geologischer und hydrogeologischer Grundlagenbericht", "Technischer Bericht Wasserbau" und "Rahmenkonzept ökologische Ersatzmassnahmen nach NHG"] S. 3 und Anhang 3-1).

Dieses Vorgehen ist bezüglich der den FTW-Flugplatz betreffenden Aufteilung schon insofern in den gesetzlichen Grundlagen angelegt, als die UVP-Pflicht für den vorliegenden Gestaltungsplan auf Anhang Ziff. 11.4 UVPV (Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen) beruht und damit

gemäss kantonalem Recht im Rahmen des entsprechenden Planungsverfahrens (vorliegend mithin im Verfahren betreffend Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans) durchzuführen ist (vgl. § 1 Abs. 2 EV UVP und dazu bereits E. 2.1.2; vgl. auch Art. 5 Abs. 3 UVPV), während für Flugfelder mit mehr als 15'000 Flugbewegungen pro Jahr (vgl. dazu – ungeachtet des Genehmigungsvorbehalts – als Anhaltspunkt Pt. 4.7.2.1 des kantonalen Richtplans) gemäss Anhang Ziff. 14.2 UVPV das massgebliche Verfahren das Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG) und die Genehmigung des Betriebsreglements gemäss Art. 36c Abs. 1 und Art. 36d Abs. 1 LFG sind. Ein Einbezug des luftseitigen Teils des Flugplatzes in die UVP zum kantonalen Gestaltungsplan erscheint damit – unabhängig davon, ob auf Bundesebene Anknüpfungspunkt das Sachplan- oder das Plangenehmigungsverfahren ist – ausgeschlossen. Dass sodann zwecks Sicherstellung einer (nach Massgabe von Art. 8 USG an sich gebotenen) gesamtheitlichen Betrachtung der Umweltauswirkungen das Gestaltungsplanverfahren mit dem einschlägigen Verfahren auf Bundesebene inhaltlich abzustimmen wäre (vgl. zu weiteren Aspekten einer solchen Abstimmung E. 6.3.3), ist – ganz abgesehen davon, dass die praktische Umsetzbarkeit fraglich erschiene – ebenfalls nicht erforderlich: Die im Gestaltungsplanperimeter untersuchten Auswirkungen betreffend Luftschadstoffe und Strassenverkehrslärm sind derart marginal (vgl. act. 13.10 S. 13 f.), dass ihr Einbezug in eine Betrachtung, welche die entsprechenden Auswirkungen mit denen des luftseitigen Teils des FTW-Flugplatzes kumuliert, von vornherein entbehrlich erscheint. Entsprechendes gilt sodann bezüglich einer kumulierten Betrachtung der in den UVB zu den Gestaltungsplänen für die Teilgebiete A und B untersuchten Immissionen, ganz abgesehen davon, dass hinsichtlich des Teilgebiets A eine Koordination gar nicht mehr möglich wäre, nachdem der fragliche Gestaltungsplan bereits in Rechtskraft erwachsen ist.

Zusammenfassend zeigt sich somit, dass mit Blick auf die Erfassung der Umweltauswirkungen (im Sinne der durch das Vorhaben verursachten Lärm- und Schadstoffimmissionen) weder das gewählte planerische Vorgehen (mit spezifischen formellen Planungsinstrumenten für die einzelnen Teilgebiete) noch die räumliche Abgrenzung des UVB zum Teilgebiet B zu beanstanden sind (vgl. zu Letzterem auch die weiteren, in E. 7 thematisierten Aspekte), wobei sich auch aus den in der Rekursschrift angeführten Normen des internationalen Rechts (insb. Art. 8 EMRK) nichts anderes ergibt.

6.3.3

Ein Erfordernis weitergehender Koordination zwischen Bundesebene und kantonaler Ebene könnte sich sodann ergeben, wenn – wie seitens der Rekurrentin in beide Richtungen geltend gemacht – negative Präjudizierungen zu befürchten wären. Indessen erweisen sich auch diese Vorbringen als unbegründet:

Festzuhalten ist vorab, dass die Gebietsaufteilung als solche nachvollziehbar und sachgerecht erscheint, da sie zum einen auf inhaltlich eindeutigen Funktionszuweisungen (Nutzungen des Bundes im Teilgebiet C; Flugfeld im Teilgebiet D; etappiert zu entwickelnder Innovationspark in den Teilgebieten A und B) beruht, die insbesondere der Involvierung mehrerer Staatsebenen Rechnung tragen, und zum andern gerade Ausfluss der gesamtheitlichen materiellen Planung ist, die überhaupt erst die entsprechende Gebietsaufteilung formuliert und dabei zugleich die funktionalen Bezüge der Gebiete umschrieben hat (vgl. dazu bereits E. 6.3.1).

Dass sodann die strittige Festlegung zum Teilgebiet B des Innovationsparks die intendierten Nutzungen in anderen Teilen des Areals negativ präjudizieren könnte, erscheint ausgeschlossen: Zunächst wurden Lage und Nutzungsweise des Innovationsparks bereits im Rahmen der übergeordneten Planung in Abstimmung mit den militär- und zivilaviatischen Nutzungen umschrieben. Sodann erfolgte hinsichtlich der aviatischen Nutzung eine vorsorgliche Raumsicherung, indem im derzeit gültigen Objektblatt des SPM (vgl. dazu E. 1.1.2) das Gebiet mit Lärmauswirkungen kartografisch festgelegt wurde. Da dabei bewusst auf die Pegelkorrektur für Militärfluglärm gemäss Anhang 8 der Lärmschutzverordnung (LSV) verzichtet und Anhang 5 LSV für den Lärm ziviler Flugplätze als massgebend definiert wurde, erfolgt die Raumsicherung für den zukünftig maximal möglichen militärischen und zivilen Flugbetrieb (vgl. Objektblatt Militärflugplatz Dübendorf [im Folgenden: Objektblatt], S. 9), so dass sichergestellt ist, dass auch der für die zivilaviatische Nutzung bestehende Raumbedarf (im Sinne des Gebiets, in dem entsprechende Lärmauswirkungen zulässig sind) abgedeckt ist.

Umgekehrt steht die aviatische Nutzung – und dabei insbesondere auch die fortbestehende militärische Nutzung des Areals – der Realisierung des Innovationsparks nicht entgegen: Die im Jahr 2016 erfolgte Anpassung des SPM mit Reduktion sowohl des Flugplatzperimeters als auch des Gebiets mit

Lärmbelastung erfolgte gerade mit dem Zweck, einen Widerspruch zur Planung des Innovationsparks – dessen Raumansprüche sich zwischenzeitlich nicht vergrössert haben – zu vermeiden (vgl. Objektblatt, S. 7, wobei sich aus der Karte des Gebiets mit Lärmauswirkungen – in Kombination mit dem Situationsplan des Gestaltungsplans – herauslesen lässt, dass sich die lärmempfindlichen Nutzungen im Teilgebiet B ausserhalb der Lärmkurve des Planungswerts der Empfindlichkeitsstufe [ES] III befinden [was im Licht von Art. 7 GPV, der ausschliesslich die ES III und IV vorsieht, ausreichend ist]). Im Rahmen der zukünftigen zivilen Umnutzung des Flugplatzes wird sodann der Nachweis der Einhaltung der Planungswerte zu erbringen sein (vgl. in diesem Sinn Erläuterungsbericht zur SPM-Anpassung vom 31. August 2016 [vgl. dazu E. 1.1.2], S. 40), womit klar ist, dass auch die zukünftige zivilaviatische Nutzung die zwischenzeitlich geschaffenen planungsrechtlichen Voraussetzungen des Innovationsparks von vornherein nicht mehr unterlaufen könnte (vgl. denn auch a.a.O. S. 23, wonach ohne die vorstehend erläuterte vorsorgliche Raumsicherung [und damit auch bezüglich einer diese übersteigenden Lärmbelastung] die Gefahr bestünde, dass sich die Option der zivilen Umnutzung aufgrund der zwischenzeitlichen Raumentwicklung nicht mehr realisieren liesse [was zeigt, dass Letztere in einem späteren Zeitpunkt als massgeblich erachtet würde]).

Ein potenzieller Widerspruch zwischen den Planungen auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene könnte schliesslich dann entstehen, wenn im Rahmen des kantonalen Gestaltungsplans – wie vorstehend ausgeführt – auf die Nutzung der aviatischen Infrastruktur im Sinne eines Alleinstellungsmerkmals des Areals abgestellt würde, sich jedoch im späteren SIL-Verfahren die Realisierung eines zivilen Flugfelds als unzulässig herausstellen würde. Eine solche Problematik – die bei Neuerstellung eines Flugplatzes durchaus auftreten könnte – erscheint im vorliegend relevanten Kontext der Umnutzung bereits bestehender Infrastruktur (für welche wie dargelegt auch bereits die immissionsbezogene Raumsicherung erfolgt ist) unrealistisch, so dass sich auch daraus keine Notwendigkeit einer weitergehenden Abstimmung von Gestaltungsplan- und Sachplanverfahren bzw. einer zeitlichen Verzögerung des erstgenannten ergibt.

6.3.4

Auch die weiteren seitens der Rekurrentin in diesem Zusammenhang angeführten Argumente erweisen sich als unbehelflich: So ist ein spezifisches

Koordinationsproblem in Bezug auf die militärische Plangenehmigung betreffend Bauten im Teilgebiet C (vgl. zum Inhalt der Plangenehmigung E. 3.2.3) weder dargetan noch ersichtlich (zumal sich insbesondere auch aus der in der Rekurschrift zitierten Passage [vgl. dazu E. 6.1] nichts Entsprechendes ableiten lässt), so dass sich die beantragte Edition von Verfahrensakten des Bundesverwaltungsgerichts auch unter diesem Titel nicht als erforderlich erweist (woran auch der pauschale Verweis auf die kantonale Stellungnahme vom 15. September 2023 nichts ändert, da deren Inhalt – sofern es sich um die in E. 5.1 referierte Stellungnahme handelt – bekannt ist und im Übrigen [wie E. 5 zeigt] die in dieser Stellungnahme aufgeworfene Frage erschöpfend im Verfahren betreffend den strittigen Gestaltungsplan behandelt werden kann, so dass sich daraus von vornherein keine abweichende Beurteilung der Frage der Koordination ergibt). Dass sodann das gewählte raumplanerische Vorgehen eine gesamthafte Interessenabwägung verunmöglichen würde, trifft ebenfalls nicht zu: Zum einen ist aufgrund der materiell erfolgten Gesamtplanung (vgl. E. 6.3.1) bei Vornahme der Interessenabwägung hinsichtlich eines formellen Planungsinstruments für ein einzelnes Teilgebiet (wie vorliegend für den Gestaltungsplan im Teilgebiet B) der Kontext der Gebietsentwicklung bekannt, so dass – wie E. 5 exemplarisch zeigt – beispielsweise die Möglichkeit der Nutzung aviatischer Infrastruktur im Rahmen der Gewichtung des Realisierungsinteresses einbezogen werden kann. Zum andern ist – wie ebenfalls E. 5 demonstriert – auch eine Mitberücksichtigung der Wirkungen eines Vorhabens in einem bestimmten Teilgebiet auf andere Teile des Areals (und damit beispielsweise auf die Landschaft) keineswegs ausgeschlossen, so dass auch insoweit eine rechtskonforme Interessenabwägung nicht in Frage gestellt ist. Problematisch könnte insoweit allenfalls – soweit als relevant erachtet – die fehlende Kenntnis präziser Angaben zu Umweltauswirkungen (namentlich des luftseitigen Teils des FTW-Flugplatzes) sein, doch ist aufgrund des Umstands, dass es sich um eine Umnutzung handelt, die überdies in der Sachplanung teilweise bereits antizipiert wurde (vgl. E. 6.3.3), auch diesbezüglich eine rechtsgenügende Interessenabwägung gewährleistet.

Hinzuweisen ist abschliessend auf ein seitens der Rekurrentin nicht angesprochenes Spezialproblem der Koordination: Gemäss Art. 37 LFG dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen) nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Abs. 1), wobei die Plangenehmigung für Vorhaben,

die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan voraussetzt (Abs. 5). Demgegenüber untersteht die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen (Nebenanlagen), dem kantonalen Recht. Insoweit könnte sich die Frage stellen, ob die vom strittigen Gestaltungsplan erfassten Bauten in den Baubereichen L und M noch als Nebenanlagen qualifiziert werden können oder ob es sich um Flugplatzanlagen handelt, mit der Konsequenz, dass ihre weitere Planung nach dem Gesagten grundsätzlich auf Bundesebene mit den entsprechenden Instrumenten zu erfolgen hätte. Dass im Flight Plan (als ohnehin lediglich informelles Planungsinstrument) insofern in M7-7 und M7-8 bezüglich der Massnahmen für den zivilen Flugplatz (mit Nennung u.a. der Bundessachplanung und der Plangenehmigung) auf die Teilgebiete B und D verwiesen wird (vgl. a.a.O. S. 188 f.), bringt keine abschliessende Klärung, da die damit referenzierte Gebietsabgrenzung (analog derjenigen der richtplanerischen Gebietsplanung) insofern vom Gestaltungsplanperimeter abweicht, als letzterer einen Streifen nordöstlich der genannten Baubereiche – mit entsprechenden Flächen aviatischer Infrastruktur – gerade nicht mehr mitumfasst. Selbst wenn aber davon ausgegangen würde, dass sich in den genannten Baubereichen eine Überlagerung von kantonalen und (zukünftiger) bundesrechtlicher Planung ergeben würde, wäre dies nicht Anlass für zusätzliche Koordinationsbemühungen, nachdem vorliegend mit dem Gestaltungsplan lediglich entsprechende bauliche Möglichkeiten umschrieben werden, deren nachgelagerte Konsumierung – analog einer kommunalen Baubewilligung – gegebenenfalls auch in einem bundesrechtlichen Verfahren erfolgen könnte (wobei im Gegensatz zu VB.2020.00705 vom 13. Juli 2023 [betreffend die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich] vorliegend mit dem Gestaltungsplan eine viel weniger weitgehende Vorwegnahme spezifisch der Bauten in den Baubereichen L und M erfolgt, so dass sich die im genannten Entscheid referierten Anforderungen an die Koordination [vgl. a.a.O. E. 5 und zum Inhalt des dort strittigen Gestaltungsplans E. 6.3] nicht unbesehen übertragen lassen).

Damit ergibt sich zusammenfassend, dass auch die Rüge betreffend Verletzung des Koordinationsgrundsatzes bzw. fehlende Gesamtplanung sowie die teilweise korrespondierende Rüge der fehlerhaften räumlichen Abgrenzung des UVB unbegründet sind.

7.1

Schliesslich erhebt die Rekurrentin die weitere Rüge, mit dem "Neubauprojekt" seien bauliche und nutzungsmässige Eingriffe bzw. Vorkehrungen verbunden, die ausserhalb des Projektperimeters vorgesehen seien und damit in den Planunterlagen fehlen würden. Es handle sich dabei primär um die Erschliessungs- und Infrastrukturmassnahmen, die Eingriffe in die Oberflächenentwässerung, die notwendigen Terrainanpassungen (Aufschüttungen und Abgrabungen), die Revitalisierung des Dürrbaches sowie die Ersatzmassnahmen im Bereich Biodiversität. Die Abgrenzung des Projektperimeters habe einen mangelhaften UVB zur Folge. Der enge Perimeter stehe im Widerspruch zum Vorsorgeprinzip des USG und verletze die Planungspflicht; in diesem Zusammenhang wird sodann pauschal auf Art. 1, 3, 4 und 6 RPG verwiesen.

An anderer Stelle macht die Rekurrentin überdies geltend, es gehe vorliegend auch um den Erhalt der Biodiversität, wobei sie diesbezüglich auf eine Aussage des Bundesrats verweist, wonach in der Raumplanung grosses Potenzial für die Schaffung naturnaher Lebensräume bestehe.

7.2

Die Rekurrentin unterlässt es, im Einzelnen zu spezifizieren, auf welche Eingriffe in den lediglich generell genannten Bereichen sich ihre Rüge bezieht, was eine Auseinandersetzung mit ihrem Vorbringen erheblich erschwert. Soweit sie sich gegen eine im Rahmen der Planung für das Gesamtareal verwendete Vorgehensweise, wonach für bestimmte Aspekte eine übergeordnete Betrachtung über alle vier Teilbereiche in sogenannten Detailkonzepten erfolgt (vgl. act. 13.10 S. 8 und Anhang 3-1 sowie dazu bereits E. 6.3.2), richten sollte, ist festzuhalten, dass dieses Vorgehen vorliegend als sachgerechte Umsetzung einer massgeschneiderten Koordination im Mehrebenensystem erscheint (vgl. zu diesem Erfordernis E. 6.2) und insofern nicht zu beanstanden wäre.

Dass sodann spezifisch bezüglich der Erschliessung problematische Festlegungen getroffen worden wären, ist nicht ersichtlich (vgl. insbesondere Art. 14 ff. GPV, act. 13.4 S. 36 ff., act. 13.10 S. 13 sowie act. 13.6 [Erschliessungs- und Mobilitätskonzept Teilgebiet B]). Soweit sich die entsprechende Rüge auf Infrastrukturmassnahmen im Aviatikbereich beziehen sollte, kann

vollumfänglich auf die Ausführungen im Zusammenhang mit dem Koordinationsgrundsatz (E. 6) verwiesen werden.

Ebenso wenig erkennbar sind unzulässige Festlegungen zur Oberflächenentwässerung und zu Terrainanpassungen (vgl. Art. 22 f. GPV [zu Terrainanpassungen spezifisch Art. 22 Abs. 4 GPV i.V.m. der Darstellung der Abflussrichtungen im Situationsplan], act. 13.7 [Abflussmodellierungen] und act. 13.11 [Bericht Geologie & Hydrogeologie]). Soweit der UVB zur Entwässerung festhält, mit dem 1. Bauprojekt werde über den gesamten Perimeter von Teilgebiet B ein integrales Entwässerungskonzept erarbeitet und zur Genehmigung eingereicht, ist auch dieses – dem Etappierungskonzept gemäss Art. 29 GPV folgende – Vorgehen nicht zu beanstanden.

Dass der revitalisierte Chrebschüsselibach (auf den sich die Rekurrentin mutmasslich bezieht, da der von ihr genannte Dürrbach keinen Bezug zum Teilgebiet B aufweist und sich der Gestaltungsplan auch nicht zu diesem Gewässer äussert) zukünftig ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters verlaufen soll, ergibt sich bereits aus der Gebietsplanung im kantonalen Richtplan (vgl. die in E. 1.1.3 wiedergegebene Darstellung). Im UVB wird denn auch zutreffend auf die aus diesem Grund fehlende Relevanz für das Teilgebiet B und die Behandlung der Revitalisierung im Technischen Bericht Wasserbau (als weiterem Detailkonzept im oben genannten Sinn) verwiesen (act. 13.10 S. 17). Die gleichwohl in Art. 24 GPV enthaltene Regelung zum Chrebschüsselibach stellt lediglich – in nicht zu beanstandender Weise – die zukünftige Koordination mit dem Wasserbauprojekt sicher (vgl. auch act. 13.4 S. 43).

Die für das Teilgebiet B erforderlichen ökologischen Ersatzmassnahmen (im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG) sollen – im Gegensatz zu den vollumfänglich im Teilgebiet B zu realisierenden Massnahmen des ökologischen Ausgleichs (gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG; vgl. dazu auch act. 13.9 [Detailkonzept Ökologische Ausgleichsmassnahmen Teilgebiet B]) – im Teilgebiet D, in dem ein entsprechender Pool von Flächenpunkten zur Verfügung steht, geleistet werden (vgl. act. 13.10 S. 16 sowie act. 13.12 [Rahmenkonzept Ökologische Ersatzmassnahmen nach NHG]). Dabei gebietet der Grundsatz der Verfahrenskoordination (gemäss Art. 25a RPG), die Ersatzmassnahmen so weit als möglich zusammen mit der Eingriffsbewilligung rechtsverbindlich festzulegen und ihre Umsetzung sicherzustellen (Fahrländer, a.a.O., Art. 18 Rz. 32,

m.w.H. [auch zum Folgenden]). Soweit ein Vorhaben einen Sondernutzungsplan erfordert, hängt es von dessen Detaillierungsgrad ab, ob die Massnahmen bereits im Planerlassverfahren festzulegen sind. Sowohl gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als auch der einschlägigen Vollzugshilfe kann bei komplexen Ausgangslagen insbesondere für Ersatzmassnahmen ausnahmsweise ein stufenweises Vorgehen zulässig sein, wobei diesfalls im Entscheid über das den Eingriff zulassende Vorhaben die Realisierung der Massnahmen rechtsverbindlich sicherzustellen oder zumindest in geeigneter Weise vorzubehalten ist. Vorliegend erweist sich das gewählte Vorgehen mit einer Regelung der Ersatzmassnahmen im genannten Konzept und der Bezugnahme in den massgebenden planungsrechtlichen Dokumenten als zulässig, zumal das Vorgehen (auch räumlich) bereits im Detail ausgewiesen ist (vgl. act. 13.12 sowie act. 13.10 Anhang 12-3, wo in einem Plan die vorgesehenen Ersatzmassnahmen, deren Wertigkeit sowie die Priorisierung ausgewiesen werden) und die Flächen für Ersatzmassnahmen offensichtlich zur Verfügung stehen und über die Eigentümerstellung des Bundes gesichert sind.

Zusammengefasst erschliesst sich somit nicht, inwiefern vorliegend mit dem Gestaltungsplan in unzulässiger Weise Eingriffe ausserhalb des Projektperimeters verbunden wären bzw. inwiefern der UVB insoweit eine unzureichende räumliche Abgrenzung aufweisen würde (wobei die im UVB erwähnte Ausweitung der Betrachtung auf das umliegende Strassennetz [vgl. bereits E. 6.3.2] gerade sachlich geboten ist). Auch die pauschalen Hinweise auf das Vorsorgeprinzip, die Planungspflicht sowie Art. 1, 3, 4 und 6 RPG vermögen sodann nicht zu einer abweichenden Beurteilung der fraglichen Rüge zu führen. Unbehelflich ist schliesslich auch der blosser Verweis auf den Erhalt der Biodiversität.

8.

Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen, wobei darin auch die Abweisung der formellen prozessualen Anträge miteingeschlossen ist.

9.1

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (kantonaler Gestaltungsplan betreffend ein Gebiet von ca. 20 ha mit Baubereichen für diverse Bauten und FTW-Flugplatz), des Umfangs des vorliegenden Urteils sowie der Vielzahl und Komplexität der zu behandelnden Rügen ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 18'000.-- festzusetzen (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 mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

9.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens steht der Rekurrentin von vornherein keine Umtriebsentschädigung zu.

Das Baurekursgericht erkennt:

I.

Der Rekurs wird abgewiesen.

II.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 18'000.-- Gerichtsgebühr

Fr. 180.-- Zustellkosten

Fr. 18'180.-- Total

=====

werden der Rekurrentin auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden der Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

III.

Es werden keine Umtriebsentschädigungen zugesprochen.

IV.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, 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.