

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00515 vom 23. Januar 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00515

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00515 du 23 janvier 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00515 del 23 gennaio 2020

Regeste

kommunale Richtplanung/Nutzungsplanung | Kommunale Richtplanung/Nutzungsplanung ("Flugplatzrand Nord", Dübendorf). Raumplanungsrechtliche Festlegungen konnten auch mittels der Gemeindebeschwerde erst aufgrund der koordinierten Publikation der kommunalen Planfestsetzung zusammen mit der kantonalen Genehmigung nach § 5 Abs. 3 PBG angefochten werden. Der Bezirksrat überwies zudem die bei ihm erhobene Gemeindebeschwerde nicht als Ganzes dem Baurekursgericht, sondern nur hinsichtlich der raumplanungsrechtlichen Rügen, während der Nichteintretensentscheid für die übrigen Rügen als abschliessend zu verstehen war. Für das Baurekursgericht bestand daher kein Anlass, sich mit anderen als den planungsrechtlichen Rügen zu befassen (E. 1.2.3). Die Teilrevision des kommunalen Richtplans ist mangels Grundeigentümergehörigkeit kein zulässiges Anfechtungsobjekt der Gemeindebeschwerde (E. 1.2.4). Die Rekurs- und Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 war bzw. ist zu bejahen (E. 1.6). Das Baurekursgericht trat zu Recht mangels Legitimation auf den vom Beschwerdeführer 1 allein erhobenen Rekurs nicht ein. Seine Legitimation folgt auch nicht daraus, dass die streitgegenständlichen kommunalen Planungen Elemente einer beabsichtigten Transformation des Areals des bestehenden Militärflugplatzes sind, denn es ist nicht dargelegt, dass sich aus dem Zusammenwirken mit den weiteren Planungen mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit zusätzliche Auswirkungen auf die Liegenschaft des Beschwerdeführers 1 ergäben, welche nach Art und Intensität die verlangte qualifizierte Beeinträchtigung seiner Interessen bewirken würden (E. 3). Das Baurekursgericht hat die Rügen der Beschwerdeführer, soweit auf diese einzutreten war, in rechtsgenügender Weise geprüft, seine Kognition ausgeschöpft und seine Entscheidung in einer Weise begründet, die dem Anspruch auf rechtliches Gehör genügt (E. 4). Der Einwand der ungenügenden Koordination und Interessenabwägung beim Beschluss über die Teilrevision des Richtplans ist unberechtigt (E. 7). Die streitgegenständlichen raumplanerischen Beschlüsse sind mit dem kantonalen Richtplan vereinbar und auf den kantonalen Gestaltungsplan und die bestehende kommunale Bau- und Zonenordnung abgestimmt (E. 8.1). Es bestehen genügende denkmalwissenschaftliche Grundlagen, um die Rechtmässigkeit der streitgegenständlichen raumplanerischen Festlegungen zu prüfen. Dazu kommt, dass die denkmalpflegerischen Rügen von der Vorinstanz als Fachgericht beurteilt wurden. Der Verfahrens Antrag auf die Einholung weiterer Gutachten ist somit abzuweisen (E. 10.3). Es ist davon auszugehen, dass der notwendige Schutz der Denkmalschutzobjekte auch ohne den kantonalen Gestaltungsplan im Rahmen der vorliegenden Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung durch Massnahmen nach § 205 lit. b–c PBG erreicht werden kann, zumal der Bund Eigentümer dieser Fläche ist und der Selbstbindung nach Art. 3 NHG unterliegt. Unter diesen Umständen führt die fehlende rechtliche Bindung an das Inkrafttreten des kantonalen Gestaltungsplans nicht zur Rechtswidrigkeit der angefochtenen

Planungen. Es erscheint sodann als rechtlich vertretbar, den Schutz der Denkmalschutzobjekte im Planungserimeter nicht durch planerische Massnahmen, namentlich ohne Zuweisung zu einer Kernzone, sondern durch andere Massnahmen nach § 205 lit. b–d PBG zu gewährleisten (E. 10.4). Rechtmässigkeit der vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 12). Abweisung im Sinn der Erwägungen, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Rekurslegitimation von A

E. 3.1

Auf den von beiden Beschwerdeführern erhobenen Rekurs vom 10. Dezember 2018 gegen die am 16. November 2018 publizierte Entscheide (Beschluss des Gemeinderats Dübendorf vom 3. Juli 2017 über die Festsetzung der Teilrevisionen der kommunalen Richtplanung Flugplatzrand Nord und der kommunalen Nutzungsplanung Flugplatzrand Nord, angenommen in der vorerwähnten Gemeindeabstimmung vom 26. November 2017; Genehmigungsverfügungen der Baudirektion Kanton Zürich Nrn. 18-0728 und 17-1785 je vom 14. September 2018) trat das Baurekursgericht, wie erwähnt, mangels Legitimation nicht ein, soweit er vom Beschwerdeführer 1 erhoben worden war (BRG, G.■Nr. R3.2018.00193). Es trat sodann auf den allein vom Beschwerdeführer 1 erhobenen Rekurs vom 18. November 2018 (BRG, G.■Nr. R3.2018.00185) gegen die Verfügungen der Baudirektion des Kantons Zürich vom 14. September 2018 nicht ein. Es erwog, nach den allgemeinen Legitimationsgrundsätzen gemäss § 338a PBG sei der Beschwerdeführer 1 nicht legitimiert. Dessen Liegenschaft an der C-Strasse 02 sei mit einer Distanz von rund 1 km vom Perimeter der angefochtenen planungsrechtlichen Entscheide zu weit entfernt, weshalb er nicht stärker betroffen sei als ein beliebiger Dritter. Dazu verwies es auf BRGE III Nrn. 0145-0146/2018 vom 24. Oktober 2018, E. 3.2, welcher verschiedene Rekurse der Beschwerdeführer bezüglich des kantonalen Gestaltungsplans Innovationspark Zürich zum Gegenstand hatte. Es führte weiter aus, die betrieblichen Rahmenbedingungen der zivilen Aviatik würden durch den eidgenössischen Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) geplant und koordiniert; die entsprechenden Festlegungen seien damit nicht Gegenstand der angefochtenen Entscheide. Die (flugplatzfremde) Bebauung des Planungserimeters habe für sich keine relevanten Auswirkungen auf den Flugbetrieb und damit auf die Belastung der Liegenschaft des Beschwerdeführers 1 (Kat.-Nr. 03). Auch ein individuelles konventionsrechtliches Verbandsbeschwerderecht im Sinn von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) sei nicht gegeben. Der Rekurs sei sodann nicht für den Verein X oder den Verein Y Flugplatz Dübendorf erhoben worden, und es sei auch nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer 1 zur prozessrechtlichen Vertretung dieser Vereine befugt wäre. Auch seien diese Vereine selber nicht legitimiert. Das Nichteintreten auf den ausschliesslich vom Beschwerdeführer 1 erhobenen Rekurs vom 18. November 2018 begründete das Baurekursgericht zudem damit, dass der Beschwerdeführer 1 es im Rekursverfahren unterlassen habe, seine besondere Betroffenheit gemäss § 338a PBG darzulegen.

E. 3.2

Zu den Legitimationsvoraussetzungen ist zunächst auf die vorstehenden E. 1.6.2 und 1.6.3 zu verweisen. Im Übrigen hat die Vorinstanz die massgebenden Legitimationsvoraussetzungen in E. 2.4 ihres Entscheids richtig wiedergegeben und dort auch zutreffend begründet, weshalb es dem Beschwerdeführer 1 an der erforderlichen besonderen Betroffenheit bzw. an einer hinreichend engen nachbarlichen Raumbeziehung fehlt und weshalb er weder aus der Aarhus-Konvention noch aus seiner Vereins- bzw. Vorstandsmitgliedschaft im Verein X und im Verein Y eine Rekurslegitimation ableiten kann. Auf diese Ausführungen, insbesondere auch in Bezug auf die Massgeblichkeit der Sachpläne des Bundes für die Luftfahrt und die daraus resultierenden Immissionen, kann mit den nachfolgenden Ergänzungen verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG; RB 2008 Nr. 15; Plüss, § 70 N. 8; Griffel, Kommentar VRG, § 28 N. 5, Fn. 3).

E. 3.3

Der Beschwerdeführer 1 macht im Wesentlichen geltend, die angefochtenen Umzonungsvorlage würde die nutzungsplanerische Startvorlage für die beabsichtigte Transformation des Areals des bestehenden Militärflugplatzes Dübendorf mit 230 ha bilden und diese entscheidend beeinflussen bzw. präjudizieren. Die laufenden Planungen auf dem Areal würden sich ergänzen und bedingen. Wenn die bestehende Randbebauung mit ihren aviatischen Nutzungen in der militärischen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen verbleiben würde, so wäre der Bedarf für die Neuerstellung einer zivilen Flugplatzanlage im Süden des Militärflugplatzes nicht mehr gegeben. Die dadurch beeinflusste bauliche Entwicklung des Innovationsparks und des Zivilflugplatzes erfolge nach aussen und habe grossflächige Auswirkungen auch auf die Liegenschaft des Beschwerdeführers 1 u. a. durch die dafür nötigen Strassenprojekte sowie durch das vermehrte Überfliegen seiner Liegenschaft. Die geplante Zubetonierung von 150 ha Landwirtschaftszone auf dem Militärflugplatz Dübendorf schmälere die Durchlüftungs- und Abkühlungswirkung auf die umgebenden Baugebiete und auf die Liegenschaft des Beschwerdeführers 1.

E. 3.4

Das nach § 338a Abs. 1 PBG für die Rekurslegitimation vorausgesetzte schutzwürdige Interesse des Rekurrenten besteht in der Abwendung eines Nachteils bzw. in der Erlangung eines Nutzens im Fall des erfolgreichen Rekurrerens. Dieser Nutzen kann rechtlicher, tatsächlicher, wirtschaftlicher, ideeller oder anderer Natur sein. Notwendig ist jedoch, dass er sich für die rekurrierende Person unmittelbar durch die Korrektur der angefochtenen Anordnung ergibt (VGr, 21. Mai 2015; VB.2013.00699, E. 2.2; Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 17, 78). Der Beschwerdeführer 1 weist nicht nach und behauptet nicht einmal, dass der Innovationspark und eine zivile Flugplatzanlage zwingende Folgen der streitgegenständlichen Planungen sind und somit durch diese präjudiziert würden. Vielmehr bilden diese Gegenstand separater Planungsverfahren, in denen der Beschwerdeführer 1 seine Rechte wahren kann, sofern er die diesbezüglichen Legitimationsvoraussetzungen erfüllt. So hat er, wie sich aus den Beschwerdebeilagen 3 und 4 ergibt, je am 15. März 2019 dem Bundesamt für Zivilluftfahrt eine Stellungnahme zum Entwurf des SIL-Objektblattes Flugplatz Dübendorf vom 18. Januar 2019 und dem Generalsekretariat VBS eine Stellungnahme zum Entwurf des SPM-Objektblattes Flugplatz Dübendorf (Bundesbasis) vom 18. Januar 2019 eingereicht. Er legt nicht dar, inwiefern er bzw. seine Liegenschaft durch Emissionen aus den erwähnten Vorhaben betroffen wäre. Dass die streitgegenständlichen kommunalen Planungen Elemente einer beabsichtigten

Transformation des Areals des bestehenden Militärflugplatzes Dübendorf sind, vermag unter den vorliegenden Umständen die Legitimation des Beschwerdeführers 1 nicht zu begründen. Davon wäre nur auszugehen, wenn sich aus dem Zusammenwirken zwischen den weiteren Planungen (etwa der Sachpläne des Bundes) und den streitgegenständlichen Teilrevisionen der kommunalen Nutzungs- und Richtplanung mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit zusätzliche Auswirkungen auf die Liegenschaft des Beschwerdeführers 1 ergäben, welche nach Art und Intensität die verlangte qualifizierte Beeinträchtigung seiner Interessen bewirken würden (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 2.1.2; vgl. auch VGr, 12. September 2019, VB.2019.00162, E. 3.1). Solches ist vorliegend weder dargetan noch sonst ersichtlich.

E. 3.5

Auch dass der Beschwerdeführer 1 die Nichtigkeit verschiedener Beschlüsse geltend macht, schafft keine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand und kann deshalb seine Legitimation nicht begründen. Seine Legitimation vermag er auch nicht daraus abzuleiten, dass das Minderheitsvotum zum Entscheid des Baurekursgericht in einem anderen Verfahren die Gerichtsgebühr mit Rücksicht auf die Rechtsweggarantie tiefer angesetzt hat. Die Rechtsweggarantie wird durch die vorliegend infrage stehenden Legitimationsvoraussetzungen jedenfalls nicht verletzt.

E. 3.6

In Bezug auf die altrechtliche Gemeindebeschwerde hat das Baurekursgericht auch die Legitimation des Beschwerdeführers 1 anerkannt und ist darauf eingetreten, soweit sie ihm vom Bezirksrat zur Prüfung der raumplanungsrechtlichen Festlegungen überwiesen worden war (vorn E. 1.5). Eine weitergehende Legitimation auch für die beiden anderen Rekursverfahren konnte der Beschwerdeführer 1 daraus nicht ableiten.

E. 3.7

Die als Stimmrechtsrekurs bezeichnete Eingabe des Beschwerdeführers 1 vom 18. November 2018 haben sowohl der Bezirksrat mit rechtskräftig gewordener Verfügung vom 4. Dezember 2018 als auch das Baurekursgericht im Verfahren R3.2018.00185 aufgrund des Anfechtungsobjekts zu Recht als Rekurs nach § 338a PBG qualifiziert, weshalb die Legitimation nach dieser Bestimmung zu beurteilen ist (vgl. vorn E. 3.1) und die Stimmberechtigung des Beschwerdeführers 1 zur Begründung seiner Legitimation nicht ausreicht. Wie erwähnt erfüllt der Beschwerdeführer 1 die Legitimationsvoraussetzungen nach § 338a PBG nicht. Daran ändern auch die nicht substantiiert begründeten, ja leichtfertig vorgebrachten Vorwürfe des Betrugs, der Urkundenfälschung, der Bereicherung und der Begünstigung nichts.

E. 3.8

Der Beschwerdeführer 1 macht sodann geltend, aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen, namentlich der Aarhus-Konvention legitimiert zu sein; es seien ihm auch Rechte auf den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten vorenthalten worden. Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2014 (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07) regelt den Anspruch auf Zugang zu Gerichten primär in Art. 9. Gemäss dessen Abs. 2 können die Vertragsparteien den Zugang zu einem Gericht davon abhängig machen, dass die betreffende Person ein ausreichendes Interesse

hat. Soweit es um die Geltendmachung einer Verletzung von materiellem Umweltrecht bei einem Gericht geht, verpflichtet Art. 9 Abs. 2 Unterabsatz 2 der Aarhus-Konvention die Vertragsstaaten nicht dazu, jedermann im Sinn einer Populärbeschwerde individuellen Rechtsschutz zu gewähren; vielmehr können die Vertragsstaaten den Zugang zu einem Gericht alternativ beschränken auf (a) Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben, oder (b) – soweit dies in ihrem Verwaltungsprozessrecht vorgesehen ist – auf jene Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein rechtlich geschütztes Interesse geltend machen können (Astrid Epiney, Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz, AJP 2011, S. 1505 ff., 1506; Nicolas Wisard, La participation en aménagement du territoire après la Convention d'Aarhus – Quelques observations conceptuelles et d'expérience, in: Michel Hottelier/Maya Hertig Randall/ Alexandre Flückiger (Hrsg.), Études en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel, Entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique, Genf u. a. 2019, S. 323). Als "betroffene Öffentlichkeit" im Sinn von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention ist jene Öffentlichkeit zu verstehen, die von den Vorhaben mehr als jedermann betroffen ist (Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4345). Somit führt auch die Aarhus-Konvention nicht dazu, dass vorliegend die Anforderungen an das Berührtsein in eigenen Interessen herabzusetzen wären (vgl. VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 2.2; BGE 146 I 145 E. 5.5). Weiter macht der Beschwerdeführer 1 geltend, es seien ihm auch Rechte des Informationszugangs und der Öffentlichkeitsbeteiligung vorenthalten worden, welche unter dem Schutz der Aarhus-Konvention stünden. Nachdem jedoch weder die Rekurs- noch die Beschwerdeanträge einen Informationszugang zum Gegenstand haben, liegen solche Ansprüche jedenfalls ausserhalb des Verfahrensgegenstands und vermögen deshalb die Legitimation des Beschwerdeführers 1 nicht zu begründen.

E. 3.9

Anzufügen ist, dass die Teilrevision des kommunalen Richtplans "Siedlung und Landschaft" mangels Grundeigentümergehörigkeit kein zulässiges Anfechtungsobjekt eines Rekurses nach § 338a PBG (wie auch nach § 19 VRG) ist (Bosshart/Bertschi, § 19 N. 36), weshalb das Baurekursgericht auch aus diesem Grund insofern nicht auf die Rekurse eintreten durfte.

E. 3.10

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Baurekursgericht zu Recht auf den vom Beschwerdeführer 1 allein erhobenen Rekurs vom 18. November 2018 (BRG, G.■Nr. R3.2018.00185) gegen die Verfügungen der Baudirektion des Kantons Zürich vom 14. September 2018 sowie mit Bezug auf den Beschwerdeführer 1 auf den Rekurs vom 10. Dezember 2018 gegen die am 16. November 2018 publizierten Entscheide nicht eingetreten ist.

E. 4

Rechtliches Gehör im Verfahren der Vorinstanz

E. 4.1

Die Beschwerdeführer rügen sinngemäss, das Baurekursgericht habe die beiden beim Bezirksrat eingereichten Rekurse nicht in allen Punkten behandelt, indem es die Verletzung der Gemeindeautonomie und die Nichtigkeit der Beschlüsse infolge Nichtigkeit des

Festsetzungsbeschlusses des Kantonsrats, Eingriffe in die Organisations- und Finanzautonomie (gebundene Ausgaben), Verhinderung der Kaltluftzufuhr (Klimaverträglichkeit) etc. bei der Sachverhaltsermittlung und der rechtlichen Würdigung ausser Acht gelassen habe.

E. 4.2

Diese Rügen sind im Lichte des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Begründungspflicht) und der formellen Rechtsverweigerung (Kognitionsunterschreitung) zu prüfen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien tatsächlich hört, prüft und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Die Begründung muss deshalb zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihre Entscheidung stützt. Dagegen wird nicht verlangt, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Es genügt, wenn der Entscheidung gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (BGE 142 III 433 E. 4.3.2; 141 III 28 E. 3.2.4). Aus der Begründung muss deshalb mittelbar oder unmittelbar ersichtlich sein, dass die Behörde diese Vorbringen für nicht erheblich oder unrichtig gehalten hat (vgl. Plüss, § 10 N. 25). Soweit die Eingabe vom 6. Dezember 2017 an den Bezirksrat Uster als Rekurs in Stimmrechtssachen zu qualifizieren war, ist dieser darauf zufolge Verspätung mit Präsidialverfügung vom 14. Dezember 2017 nicht eingetreten. Das Verwaltungsgericht hat diesen Entscheid mit in Rechtskraft erwachsenem Urteil vom 7. März 2018 (Geschäftsnummer VB.2017.00847) bestätigt. Damit blieben nur noch die Rügen zu prüfen, die der Gemeindebeschwerde zugänglich sind. In Bezug auf diese Rügen ist der Bezirksrat zu Recht davon ausgegangen, dass es sich bei den mit der Gemeindebeschwerde angefochtenen Beschlüssen um raumplanungsrechtliche Festlegungen handelt, weshalb das Baurekursgericht zu deren Behandlung zuständig war. Er ist auf die Gemeindebeschwerde nicht eingetreten und hat diese zur Behandlung der raumplanungsrechtlichen Rügen an das Baurekursgericht überwiesen. Dieses hätte jedoch mangels eines zulässigen Anfechtungsobjekts für raumplanungsrechtliche Rügen darauf nicht eintreten dürfen. Selbst wenn aber eine Überweisung der gemeinderechtlichen Rügen stattgefunden hätte und das Baurekursgericht diese hätte prüfen müssen, wäre es dieser Pflicht vollumfänglich nachgekommen. Denn der vorinstanzliche Entscheid ist in E. 7 ausführlich auf die Rüge betreffend die Verletzung der Gemeindeautonomie, die Einschränkung des Entscheidungsspielraums der Stadt Dübendorf und die Präjudizierung der Ortsplanung eingegangen und hat diese als unbegründet beurteilt. Dies umfasst selbstredend auch die sich daraus ergebenden finanziellen und organisatorischen Konsequenzen für die Stadt Dübendorf. In diesem Zusammenhang ist das Baurekursgericht sodann auch auf das Verhältnis der angefochtenen Beschlüsse zu den Vorgaben der kantonalen Richtplanung und zum kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich" eingegangen. Auf die geltend gemachte Nichtigkeit der Beschlüsse ist die Vorinstanz in E. 2.3 und 5 eingegangen. Insgesamt hat sich das Baurekursgericht in seiner Begründung mit den im Rekursverfahren R3.2018.00134 zu beurteilenden Rügen der Eingabe vom 6. Dezember 2017 in genügender Weise auseinandergesetzt. Nachdem das Baurekursgericht zudem im Rekursverfahren G.-Nr. R3.2018.00185 auf die als "Stimmrechtsrekurs" bezeichneten Eingabe des Beschwerdeführers 1 vom 18. November 2018 gegen die am 16. November 2018 publizierten Entscheide zu Recht nicht eingetreten ist, musste es auf die darin erhobenen Rügen nicht näher eingehen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit

insofern nicht vor.

E. 4.3

Auch in Bezug auf den Rekurs vom 10. Dezember 2018 (Geschäftsnummer R3.2018.00193) machen die Beschwerdeführer geltend, das Baurekursgericht sei auf verschiedene ihrer Rügen nicht eingegangen. So machen sie geltend, die Erstellung und der Betrieb des neuen Flugplatzes im südlichen Teil des Militärflugplatzes Dübendorf sowie die Erstellung und der Betrieb des Innovationsparks Zürich im nördlichen Teil des Militärflugplatzes bedinge neue Strassenverbindungen, die wiederum Immissionen zur Folge hätten; die geplante Zubetonierung von 150 ha Landwirtschaftsgebiet schmälere die Durchlüftungs- und Abkühlungswirkung auf die umgebenden Baugebiete und auf die Liegenschaft des Beschwerdeführers 1 und widerspreche der Klimastrategie des Bundesrats. Damit beziehen sie sich primär auf angebliche Folgen von Planungen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern separater Verfahren sind. Auf den Zusammenhang der vorliegend streitgegenständlichen kommunalen Planungen mit den weiteren Planungen im fraglichen Gebiet ist das Baurekursgericht in rechtsgenügender Weise eingegangen. Somit ist festzuhalten, dass das Baurekursgericht die Rügen der Beschwerdeführer, soweit auf diese einzutreten war, in rechtsgenügender Weise geprüft, seine Kognition ausgeschöpft und seinen Entscheid in einer Weise begründet hat, die dem Anspruch auf rechtliches Gehör genügt.

E. 5

Nichtigkeit der Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 29. Juni 2015

E. 5.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, der Beschluss des Kantonsrats vom 29. Juni 2015 über die Teilrevision des kantonalen Richtplans (Festsetzung) betreffend den Nationalen Innovationspark, Hubstandort Dübendorf, sei nichtig.

E. 5.2

Während die Beschwerdeführer im Rechtsmittelverfahren gegen die kommunale Richt- und Nutzungsplanungsrevision keinen selbständigen Anspruch auf eine Feststellung der Nichtigkeit eines kantonalen Richtplaneintrags haben, wäre die Nichtigkeit seitens der Gerichte zu beachten, wenn sie als Vorfrage für den Ausgang des Rechtsmittelverfahrens ausschlaggebend wäre. Nichtigkeit, d. h. absolute Unwirksamkeit eines staatlichen Akts, wird nur angenommen, wenn der ihm anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (BGE 132 II 21 E. 3.1). Nachdem der Kantonsrat für die Festsetzung des Richtplaneintrags zweifellos zuständig ist und der einzige geltend gemachte Mangel darin bestehen soll, dass nicht restlos klar sei, was unter der im Richtplan erwähnten "bestehenden Gebietsplanung" zu verstehen sei, besteht jedenfalls kein schwerwiegender Mangel, der zu einer Nichtigkeit führen könnte, zumal der kantonale Richtplan selber die wesentlichen Eckpunkte für den Nationalen Innovationspark, Hubstandort Dübendorf, und dessen Erschliessung festlegt (Richtplantext, Pt. 6.2.2 und Pt. 4.2.2 Nr. 49). Zudem legen die Beschwerdeführer nicht dar, und ist es auch aus den Akten nicht ersichtlich, inwiefern sich ohne diese Teilrevision des kantonalen

Richtplans eine Unzulässigkeit der angefochtenen kommunalen Raumpläne ergeben würde. Bereits vor der Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 29. Juni 2015 lag das fragliche Gebiet im Siedlungsgebiet.

E. 6

Erschwerung der Rechtswahrung Die Beschwerdeführer rügen, dass mit "dem gestaffelten, zerstückelten und verschachtelten Vorgehen" nicht nur – wie vom Baurekursgericht angenommen – in Bezug auf die akzessorische Überprüfung der Richtplanung, sondern "in allen Verfahren" die Wahrung ihrer Rechte erschwert werde. Tatsächlich bedingen grosse Projekte wie der Innovationspark Zürich Planungsmassnahmen auf verschiedenen Stufen des Gemeinwesens und mit verschiedenen Planungsinstrumenten, namentlich in der Richt- und der Nutzungsplanung. Indes ist das Baurekursgericht nicht nur mit Bezug auf die akzessorische Überprüfung der Richtplanung auf das Verhältnis dieser Instrumente eingegangen, sondern hat die Zusammenhänge unter Einbezug des kantonalen Gestaltungsplans, der Umweltverträglichkeitsprüfung und weiterer Grundlagen erörtert. Gestützt darauf ist es zum Schluss gekommen, dass die Rügen betreffend die Anwendung der planungsrechtlichen Instrumente, die Mitwirkung, die Koordination und die Etappierung der Planung unbegründet seien. Auf diese zutreffenden Ausführungen kann verwiesen werden. Die nicht substantiierte Behauptung, dadurch würde die Rechtswahrung erschwert, vermag dieses Ergebnis nicht in Zweifel zu ziehen, zumal die Beschwerdeführer nicht darlegen, inwiefern dieses Vorgehen nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen oder gar zu diesem in Widerspruch stehen sollte.

E. 7

Nicht rechtsgenügeliche Interessenabwägung Die Beschwerdeführer rügen sodann, der Richtplanbeschluss beruhe nicht auf einer rechtsgenügelichen umfassenden Interessenabwägung. Indes geht namentlich aus dem Richtplantext selbst, aus dem Antrag des Regierungsrates vom 25. Juni 2014, Nr. 5105 betreffend Beschluss des Kantonsrates über die Teilrevision des kantonalen Richtplans (Kapitel 4.3 öffentlicher Verkehr, Eintrag Linienführung Glattalbahn und Kapitel 6 öffentliche Bauten und Anlagen, Einträge Gebietsplanung Nationaler Innovationspark, Hubstandort Dübendorf und Heliport, Wangen-Brüttisellen), veröffentlicht im Amtsblatt vom 11. Juli 2014, Meldungsnummer 00077815 sowie den weiteren Unterlagen zur Teilrevision des Richtplans, namentlich dem Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, sowie aus dem Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung ARE vom 15. August 2016 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hervor, dass der Kantonsrat seinen Entscheid auf der Grundlage einer umfassenden Interessenabwägung getroffen hat. Die Beschwerdeführer benennen nicht konkret, welche wesentlichen Interessen dabei übersehen worden wären. Soweit sie diese Rüge ebenfalls an dem ihrer Ansicht nach "gestaffelten, zerstückelten und verschachtelten Vorgehen" festmachen wollen, ist auf die vorangehende Erwägung zu verweisen. Der Einwand der ungenügelnden Koordination und Interessenabwägung beim Beschluss über die Teilrevision des Richtplans ist somit unberechtigt.

E. 8

Planabstimmung und Koordinationsgebot

E. 8.1

Die Beschwerdeführer führen aus, dass in Bezug auf die Transformation des ehemaligen Militärflugplatzes Dübendorf nach wie vor unterschiedliche Meinungen zwischen dem Bund, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und den Standortgemeinden bestünden und leiten daraus eine ungenügende Abstimmung "der laufenden Raumplanungen" im betreffenden Gebiet ab. Dem ist entgegenzuhalten, dass die streitgegenständlichen raumplanerischen Beschlüsse mit dem kantonalen Richtplan vereinbar sind und wie aus dem Erläuterungsbericht ersichtlich auch auf den kantonalen Gestaltungsplan und die bestehende kommunale Bau- und Zonenordnung abgestimmt sind. Dass mit dem kantonalen Gestaltungsplan nicht das gesamte gemäss Richtplan für einen Innovationspark vorgesehene Gebiet erfasst wird, steht dem nicht entgegen. Die Abstimmung auf den kantonalen Gestaltungsplan bedeutet andererseits nicht, dass die kommunalen Planungen von diesem abhängig wären. Die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans wurde mit Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 8. Juli 2020 aufgehoben; dieser Entscheid wurde vom Kanton Zürich und privaten Beschwerdeführenden an das Bundesgericht weitergezogen, wo das Verfahren noch hängig ist. Unabhängig von diesem kantonalen Gestaltungsplan stehen die streitgegenständlichen Teilrevisionen der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung im Einklang mit dem kantonalen Richtplan.

E. 8.2

Die Einwände, welche die Beschwerdeführer gegen die übrigen Teile der Transformation des Flughafengebiets vorbringen, vermögen die Umzonung des im vorliegenden Verfahren betroffenen kleinen Perimeters, der innerhalb einer Bauzone und im Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan liegt, nicht infrage zu stellen. Soweit die Beschwerdeführer rügen, der Grundsatz der Einheit der Materie sei verletzt, begründen sie dies damit, dass die Stimmbürger nicht darüber informiert worden seien, dass die relevanten Planungen nicht aufeinander abgestimmt seien. Nach dem Gesagten geht dieser Einwand ins Leere. Abgesehen davon würde dieser Einwand nicht den Grundsatz der Einheit der Materie beschlagen, sondern die Information der Stimmberechtigten, was mit Stimmrechtsrekurs zu rügen war, auf welchen gemäss rechtskräftigem Entscheid nicht einzutreten war (vorn Sachverhalt I).

E. 9

Gemeindeautonomie und Präjudizierung der Gesamtrevision der Ortsplanung

E. 9.1

Die Rüge, der kantonale Richtplan oder der daraus abgeleitete kantonale Gestaltungsplan verletze die Gemeindeautonomie, kann gegen die Nichtgenehmigung einer kommunalen Richt- oder Nutzungsplanung vorgebracht werden, wenn die Nichtgenehmigung mit dem Verstoss gegen den kantonalen Richtplan oder den kantonalen Gestaltungsplan begründet ist. Die nämliche Rüge ist jedoch nicht geeignet, die Rechtmässigkeit der vorliegenden kommunalen Richt- und Nutzungsplanung infrage zu stellen, entspricht diese doch dem Willen der Stadt Dübendorf, sodass von einer Missachtung des dieser zustehenden Gestaltungsspielraums keine Rede sein kann. Dass sich die Stadt Dübendorf hinter das eigenössische und kantonale Ziel der Errichtung eines Innovationsparks Zürich stellt und seine eigene Raumplanung in Übereinstimmung mit den kantonalen Bestrebungen festlegt, ist weder rechtswidrig, noch verstösst es gegen die Gemeindeautonomie. Vielmehr übt die Gemeinde ihre Autonomie gerade durch die Festlegung dieser Raumpläne aus.

E. 9.2

Der Beschwerdeführer 1 befürchtet, dass die Gesamtrevision der Ortsplanung durch die "Zubetonierung einer Gebietsfläche von mehr als 150 Hektaren", also die Transformation des Flughafengebiets insgesamt, präjudiziert würde. Diese ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. E. 2.1). Die hier infrage stehende raumplanerische Regelung der am Flugplatzrand bestehenden Randbebauung vermag die übrige Transformation des Flughafengebiets entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers 1 nicht zu präjudizieren und damit auch nicht die Totalrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO). Jene Einwände der Beschwerdeführer, die sich auf die Transformation des Flughafengebiets insgesamt und die damit verbundenen Auswirkungen beziehen, stehen den vorliegend streitigen Teilrevisionen der kommunalen Richt- bzw. Nutzungsplanung nicht entgegen.

E. 10

Denkmalschutz

E. 10.1

Denkmalschutzobjekte Der Grossteil der zum Militärflugplatz Dübendorf gehörenden Gebäude im Perimeter der vorliegend angefochtenen kommunalen Richt- und Nutzungsplanung ist im Inventar der militärischen Hochbauten der Schweiz (HOBIM), im Inventar der überkommunalen Schutzobjekte des Kantons Zürich und im kommunalen Inventar der schützenswerten Kulturobjekte der Stadt Dübendorf eingetragen. Die Schutzobjekte sind teils als von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung eingestuft. Das Flugplatzareal als Ganzes bzw. das Ensemble der Gesamtheit der Gebäude sind hingegen nicht inventarisiert; das Flugplatzareal ist weiter nicht im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet.

E. 10.2

Vorliegende Gutachten zum Denkmalschutz

E. 10.2.1

Im Hinblick auf den Entwurf des kantonalen Gestaltungsplans und das Richtprojekt wurden Gutachten der Denkmalpflege-Kommission des Kantons Zürich (KDK; Gutachten vom 4. November 2014), der Natur- und Heimatschutz-Kommission des Kantons Zürich (NHK; Gutachten vom 5. Januar 2015) und der Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD; Gutachten vom 3. März 2015) eingeholt. Insbesondere die Gutachten der KDK und der EKD befassen sich mit der Schutzwürdigkeit der zum Militärflugplatz gehörigen Gebäude und damit, inwieweit diese ungeschmälert zu erhalten oder anderweitig zu schonen sind.

E. 10.2.2

Das Gutachten der KDK vom 4. November 2014 (im Folgenden: Gutachten KDK) stellt fest, dass die Gebäude der Flughafenrandbebauung einen weitgehend geschlossenen "Wall" bilden und das Flughafenareal von den Überbauungen in der Nachbarschaft stark abgrenzen. Es verlangt den Verzicht auf eine Öffnung dieses geschlossen wirkenden, markanten Gebäuderiegels sowie die Beibehaltung der bestehenden Qualitäten der vorhandenen städtebaulichen Struktur, die als kompakte Randbebauung bedeutende raumdefinierende Qualitäten besitze und sich dem äusseren, kaum strukturierten, zufälligen Siedlungsteppich entgegenstelle. Weiter beschreibt es die einzelnen Gebäude und Anlagen und benennt den aus denkmalpflegerischer Sicht erwünschten Schutzzumfang (Gutachten KDK, S. 6 ff.).

E. 10.2.3

Die EKD betrachtet in ihrem Gutachten vom 3. März 2015 (im Folgenden: Gutachten EKD) im Gegensatz zu den bestehenden Inventaren von Bund und Kanton auch die darin nicht genannten historischen Bauten und Anlagen als unverzichtbare Teile des Ensembles. Die Bauten des Militärflugplatzes Dübendorf bildeten keine zufällige Ansammlung von einzelnen Schutzobjekten, über deren Schutzwürdigkeit je nach individueller Einstufung und den aktuellen Nutzungsbedürfnissen fallweise entschieden werden könne; sie seien vielmehr 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 sei. Die EKD attestiert dem Areal des Militärflugplatzes Dübendorf 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 kulturhistorisch 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 (Gutachten EKD, S. 11 f., Ziff. 6 und 7).

E. 10.2.4

Das Gutachten der NHK vom 5. Januar 2015 (im Folgenden: Gutachten NHK) beurteilt das damals vorliegende Richtprojekt sowie den Entwurf vom 27. Oktober 2014 für den kantonalen Gestaltungsplan hinsichtlich der Fragen, ob sich die vorgesehene Siedlungsstruktur angemessen in das Stadtgefüge von Dübendorf einordne, ob die neuen Gebäudestrukturen ausreichend Rücksicht auf die Schutzobjekte der Randbebauung nähmen und ob die städtebauliche Figur einen landschaftsverträglichen Siedlungsrand bilde. Sie beantragte unter anderem die Weiterentwicklung noch stärker in Bezug zur Gewichtigkeit des Gesamtprojekts "Innovationspark" zu setzen, um eine Voraussetzung für die angestrebte Ausstrahlung über die Landesgrenzen hinaus zu schaffen. Das "Öffnen" des Flugplatz-/Innovationspark-Areals hin zum bestehenden Siedlungsraum durch Teilabriss des "Götterbogens" sei zu unterlassen. Die bestehende Randbebauung sei vollumfänglich zu erhalten: Ersatzneubauten seien zu untersagen, weil es bei diesen Elementen nur um Umnutzung bestehender Qualitäten zugunsten des neuen Innovationsparks gehen könne. Diesen Antrag begründete sie damit, dass die Randbebauung einerseits als "ordnende und identitätsstiftende Raumstruktur zwischen Alt und Neu" diene, andererseits als "Lebensader der Entwicklung des neu entstehenden Innovationsparks" genutzt werden solle. Weiter beantragte die NHK, dass die zwei unterschiedlichen Siedlungs-Entitäten "Dübendorf" und "Innovationspark" nicht künstlich verwischt, sondern entsprechend ihrer Typologie und ihrer Stärken entwickelt werden sollten. Mit dem Innovationspark müsse eine eigene, neue Identität geschaffen werden. Deshalb sei zu vermeiden, dass auf kommunaler Planungsebene nur entlang der Wangenstrasse zwischen Bahnhof Dübendorf und Flugplatzareal eine übermässige Verdichtung entstehe. Die Glattalbahn sei nicht durch den Innovationspark, sondern über die Wangenstrasse Richtung Nordosten zu führen. Im Innern des Innovationsparks solle vielmehr eine kreativere und kommunikationsfördernde Form von Mobilität zur Entfaltung kommen. Der zentrale Platz im Innern des Innovationsparks, der im Richtprojekt noch zu undefiniert wirke, sei im Sinn einer urbanen Drehscheibe zu präzisieren. Die Idee eines sorgfältig und subtil gestuften Siedlungsrandes entlang des "Parkways" sei gemäss den Entwürfen der Landschaftsarchitekturfirma D

weiterzuverfolgen. Dabei sei die Stärkung der Grundidee eines den Park umrahmenden Gehölzsaums zu prüfen. Der Gestaltungsplan und dessen Bestimmungen seien unter Berücksichtigung der Anträge anzupassen. Der kantonale Richtplan sei so zu modifizieren, dass eine Streckenführung der Glatttalbahn am Innovationspark entlang, auf der Wangenstrasse, möglich werde.

E. 10.3

Antrag auf Einholung weiterer Gutachten

E. 10.3.1

Der Beschwerdeführer 2 beantragt, es seien "die verlangten Gutachten der ENHK/BAFU, der EKD/BAK) und des ARE-CH einzuholen". Er begründet dies damit, dass sich aus dem Gutachten der EKD ergebe, dass das Vorhaben des Innovationsparks nicht denkmalschutzverträglich realisiert werden könne.

E. 10.3.2.1

Die denkmalpflegerischen Feststellungen und Erkenntnisse der genannten Gutachten wurden im Rahmen der streitgegenständlichen Richt- und Nutzungsplanung nicht infrage gestellt, sondern in die planerischen Überlegungen und Interessenabwägungen einbezogen. Diesbezüglich verweist der Erläuternde Bericht auf den kantonalen Gestaltungsplan und den zugehörigen Planungsbericht, schliesst sich den dort dargelegten Überlegungen an und kommt zum Schluss, dass mit den dort vorgesehenen Massnahmen "den Anliegen der Denkmalpflege und des Natur- und Heimatschutzes bereits grösstmöglich Rechnung getragen" worden sei. Der Planungsbericht zum kantonalen Gestaltungsplan geht ebenfalls von den Feststellungen in den erwähnten Gutachten aus und erörtert die gestützt darauf vorgenommenen planerischen Interessenabwägungen und Anpassungen des kantonalen Gestaltungsplans (Planungsbericht vom 30. November 2016 zum kantonalen Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich". Auch von den Verfahrensparteien im vorliegenden Beschwerdeverfahren werden die Feststellungen der genannten Gutachten nicht bestritten und die Vorinstanz ist ebenfalls von diesen ausgegangen. Von den in den genannten Gutachten getroffenen Feststellungen über die Schutzwürdigkeit der Bauten im streitgegenständlichen Planungssperimeter und die dafür aus Sicht des Denkmalschutzes angezeigten Massnahmen ist somit auszugehen, womit kein Anlass besteht, diesbezüglich ein weiteres Gutachten zur Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Denkmalschutzobjekte und der zu ihrem Schutz wünschbaren Massnahmen einzuholen.

E. 10.3.2.2

Das Gutachten EKD hat sich auch zur Erschliessung des Gestaltungsplangebiets geäussert. Das Gutachten der KDK nahm zur Schutzwürdigkeit der Gesamtanlage Stellung und die NHK hat in ihrem Gutachten die Einordnung von Bauten und Anlagen im Gestaltungsplangebiet und den Ortsbildschutz abgehandelt. Zu den Fragen, die im Rekurs aufgeworfen werden, liegen somit umfassende Gutachten verschiedener Fachkommissionen des Bundes und des Kantons Zürich vor. Somit besteht auch kein Bedarf, für zusätzliche Aspekte eine ergänzende Begutachtung durch die ENHK einzuholen.

E. 10.3.3.1

Die ENHK und die EKD sind gemäss Art. 23 Abs. 4 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV) die beratenden Fachkommissionen des Bundes für Angelegenheiten des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege. Sie

begutachten entsprechende Fragen zuhanden der Behörden des Bundes und der Kantone (Art. 25 Abs. 1 lit. d und e NHV). Bei der Begutachtung durch die ENHK steht in der Regel die Frage im Zentrum, ob ein Vorhaben zu einer Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler Bedeutung führt. National bedeutsame Objekte werden gemäss Art 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) in Inventaren des Bundes verzeichnet. Bundesinventare im Sinn dieser Bestimmung bestehen über die schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), die Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und die historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Eine Pflicht zur Veranlassung einer Begutachtung durch die ENHK oder die EKD besteht für die Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nach Massgabe von Art. 7 Abs. 2 NHG, also wenn die erhebliche Beeinträchtigung eines im ISOS verzeichneten Schutzobjekts möglich ist oder wenn sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (vgl. BGE 145 II 176 E. 3.3). Welche der beiden Kommissionen das Gutachten erstellen soll, ist im Einzelfall aufgrund der zu beurteilenden Sachfragen zu bestimmen (Jörg Leimbacher, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG / Commentaire LPN, 2. A., Zürich 2019 [Kommentar NHG], Art. 7 Rz. 9).

E. 10.3.3.2

Zwar ist ein grosser Teil der Gebäude, die zum Militärflugplatz Dübendorf gehören, im HOBIM und zudem in den Inventaren der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung des Kantons Zürich und der schützenswerten Kulturobjekte der Stadt Dübendorf verzeichnet. Unbestrittenermassen sind aber weder Bauten im Perimeter der streitgegenständlichen kommunalen Planungen noch der Flugplatz Dübendorf insgesamt im ISOS (oder in den anderen Bundesinventaren nach Art. 5 NHG) als Schutzobjekte von nationaler Bedeutung verzeichnet. Zudem gilt die Nutzungsplanung, solange es nicht um eine Neueinzonung geht, grundsätzlich nicht als Bundesaufgabe (Eloi Jeannerat/Pierre Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 17 N. 22; Jean-Baptiste Zufferey, Kommentar NHG, Art. 2 Rz. 29 ff.). Demzufolge besteht vorliegend keine Pflicht gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG zur Begutachtung der Schutzwürdigkeit der inventarisierten Bauten und Anlagen durch die EKD oder die ENHK.

E. 10.3.3.3

Dass das Bundesamt für Kultur BAK in dem vom Beschwerdeführer 2 vorgelegten Schreiben vom 24. April 2019 ausführt, dass der Flugplatz Dübendorf aufgrund der "durch den Bundesrat bereits beschlossenen Höhergewichtung der Umnutzung zum Innovationspark von nationalem Interesse" nicht ins ISOS aufgenommen wurde, ändert daran nichts. Der besondere Schutz, den Art. 6 NHG den in den Bundesinventaren verzeichneten Objekten zuteilwerden lässt, greift mangels Eintrag in eines dieser Inventare vorliegend nicht (Art. 5, 6 sowie 7 Abs. 2 NHG; Leimbacher, Art. 5 Rz. 1, Art. 6 Rz. 3 f.; Anne-Christine Favre, Kommentar NHG, Art. 3 N. 4; Pierre Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 6 N. 36; vgl. BGE 124 II 146 E. 6). Das Schreiben des BAK vom 24. April 2019 stellt auch die Rechtmässigkeit der von den kommunalen Organen vorgenommenen planerischen Interessenabwägung (dazu nachfolgend E. 10.3.7) nicht infrage.

E. 10.3.4

Von den Inventaren nach Art. 5 NHG zu unterscheiden sind die übrigen Inventare des Bundes, die nicht auf Art. 5 NHG beruhen und, wie das HOBIM, als Arbeitsinstrument der Verwaltung dienen. Damit ist das HOBIM ein behördeninternes Inventar, das der Anwendung von Art. 3 NHG und damit der Selbstbindung des Bundes dient und dem keine dem ISOS entsprechende Wirkung zukommt. Bei Objekten des Heimat- und Denkmalschutzes, die in einem nicht von Art. 5 NHG erfassten Inventar verzeichnet sind, besteht die vorgenannte Pflicht zur Begutachtung durch die ENHK oder die EKD nicht (Leimbacher, Art. 7 Rz. 3). Die ENHK und die EKD können jedoch gemäss Art. 8 NHG in wichtigen Fällen von sich aus ein Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerter Erhaltung von Objekten abgeben, die nicht in einem Inventar nach Art. 5 NHG verzeichnet sind (Leimbacher, Art. 7 Rz. 5). Soweit es um die streitgegenständlichen kommunalen Planungen geht, kann sich eine fakultative Begutachtung allenfalls auch auf Art. 17a NHG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 Bst. e NHV stützen (dazu Leimbacher, Art. 17a Rz. 2 und 4 ff.). Ein entsprechendes Gutachten liegt vor.

E. 10.3.5

Dass die Begutachtung durch die EKD erfolgte und nicht durch die ENHK bzw. nicht durch diese beiden Kommissionen gemeinsam, wie vom Beschwerdeführer 2 gefordert, ist einleuchtend und nicht zu beanstanden (vgl. BGE 138 II 23 E. 4.4). Der Beschwerdeführer 2 begründet auch nicht, weshalb die Begutachtung durch die EKD allein nicht genügen sollte.

E. 10.3.6

Werden für die Klärung der denkmalpflegerischen Bedeutung von Schutzobjekten Fachgutachten einholt (§ 7 Abs. 1 VRG), kommt diesen eine massgebliche Bedeutung zu. Das Gericht darf von einem solchen Gutachten nicht ohne triftige Gründe abweichen, auch wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht. Ein Grund zum Abweichen liegt namentlich dann vor, wenn das Gutachten Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält oder wenn die Schlüssigkeit eines Gutachtens in wesentlichen Punkten zweifelhaft erscheint (VGr, 23. Oktober 2019, VB.2019.00063, E. 3.4; 11. August 2016, VB.2016.00012, E. 2.3; BGE 136 II 539 E. 3.2; Plüss, § 7 N. 146 f.; Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 775). Eine solche Bedeutung kommt dem Gutachten namentlich für die ihm zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen (BGE 136 II 214 E. 5) bzw. für seine denkmalwissenschaftlichen Feststellungen und Erkenntnisse zu. Ob ein wissenschaftlich als Denkmal erkanntes Objekt auch unter Schutz zu stellen ist und welche konkreten Massnahmen zu treffen sind, ist eine über das Gutachten hinausgehende Rechtsfrage, über die unter Berücksichtigung weiterer öffentlicher Interessen und Gesichtspunkte zu entscheiden ist (vgl. Dominik Bachmann, Denkmalgutachten, PBG 2017/3, S. 5 ff., 16). Es besteht also keine uneingeschränkte Pflicht, die in den Gutachten festgestellten denkmalpflegerischen Werte umfassend zu schützen. Im Rahmen der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung haben die zuständigen Organe der Gemeinde eine entsprechende planerische Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 RPG; vgl. VGr, 3. Juni 2020, VB.2019.00781, E. 4.4; 14. Mai 2020, VB.2018.00500, E. 8.1; 17. Januar 2019, VB.2018.00103, E. 7.1; Pierre Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 5 f.; Jeannerat/Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 17 N. 7).

E. 10.3.7

Der Erläuternde Bericht führt aus, dass den sich aus der Schutzwürdigkeit der Gesamtanlage und den einzelnen Bauten ergebenden Anforderungen bereits im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Gestaltungsplans und der Weiterentwicklung des Richtprojekts bestmöglich Rechnung getragen worden sei. Diesbezüglich wird auf den Planungsbericht zum kantonalen Gestaltungsplan verwiesen. Aus diesem ist ersichtlich, dass das Richtprojekt nach der öffentlichen Auflage gestützt auf die vorliegenden Inventare, die eingeholten Gutachten sowie die Rückmeldungen aus der kantonalen Vorprüfung und der öffentlichen Auflage unter engem Einbezug der kantonalen Denkmalpflege überarbeitet wurde. Dem Planungsbericht ist weiter zu entnehmen, dass die kantonale Denkmalpflege gestützt auf die bestehenden Inventare und die eingeholten Gutachten zum Schluss gekommen ist, dass das überarbeitete Richtprojekt und der überarbeitete kantonale Gestaltungsplan die ungeschmälerte Erhaltung der schützenswerten Bauten und ihrer Nahbereiche sicherzustellen vermögen. Das überarbeitete Richtprojekt trage den Interessen im Bereich Natur- und Heimatschutz bestmöglich Rechnung. Die Randbebauung komme nun deutlich besser zur Geltung und auch mit der erheblichen Vergrößerung der Freiflächen werde dem Charakter des bisherigen Flugfeldes entsprochen. Dies scheint der Beschwerdeführer 2 zu übersehen, da er seine denkmalpflegerischen Rügen unter Berufung auf das Gutachten der EKD vom 3. März 2015 begründet, ohne auf die in der Folge vorgenommene Überarbeitung des kantonalen Gestaltungsplans, welche auch in den streitgegenständlichen kommunalen Planungen berücksichtigt wurde, einzugehen.

E. 10.3.8

Demzufolge bestehen genügende denkmalwissenschaftliche Grundlagen, um die Rechtmässigkeit der streitgegenständlichen raumplanerischen Festlegungen zu prüfen. Dazu kommt, dass die denkmalpflegerischen Rügen von der Vorinstanz als Fachgericht beurteilt wurden. Der Verfahrens Antrag auf die Einholung weiterer Gutachten ist somit abzuweisen.

E. 10.4

Materielle denkmalschutzrechtliche Rügen

E. 10.4.1

Der Beschwerdeführer 2 hat im Rekurs G-Nr. R3.2018.00193 gerügt, die angefochtene Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung betreffe einerseits einzelne Denkmalschutzobjekte und andererseits einen massgebenden Kernteil der aviatischen Gesamtanlage. Die Revision sei unzweckmässig, weil sie keine planerischen Schutzmassnahmen treffe. Sie verletze die Bestimmungen des NHG, welches für diesen Fall die ungeschmälerte Erhaltung des Ensembles verlange, indem die Zonenvorschriften "zerstörerische Bauten" von bis zu 40 m Höhe zuliessen und indem die Realisierung der beabsichtigten Erschliessungsanlagen bedinge, dass ein Teil des Kernbereiches der aviatischen Gesamtanlage zerstört werde.

E. 10.4.2

Der angefochtene Entscheid hat sich in E. 8 eingehend mit diesen Rügen auseinandergesetzt. Auf diese zutreffenden Erwägungen kann hier verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Was der Beschwerdeführer 2 in Ziff. 22 und 27.3 der Beschwerde dagegen vorbringt, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Dass der

Bund als Eigentümer der Flugplatzanlage der Selbstbindung nach NHG unterliegt und diese nicht an den Kanton delegieren kann, stellt die Zuweisung des bisher der Zone für öffentliche Bauten zugeteilten Perimeters zur Industrie- und Gewerbezone Flugplatzrand IG4 nicht infrage. Wie die Vorinstanz festgehalten hat, können die inventarisierten Bauten nicht ohne den Erlass entsprechender Schutzentscheide abgebrochen oder verändert werden (§§ 203 ff. PBG).

E. 10.4.3

Notwendigkeit planerischer Schutzmassnahmen, insb. Kernzone

E. 10.4.3.1

Nach § 50 Abs. 1 PBG umfassen Kernzonen schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkern oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Nach § 9 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (KNHV) sind Schutzmassnahmen gemäss § 205 lit. b, c und d PBG anzuordnen, wenn oder soweit planungsrechtliche Massnahmen und die Bauvorschriften einen fachgerechten Schutz sowie Pflege und Unterhalt nicht sicherstellen. Der Schutz inventarisierter Ortsbilder erfolgt gemäss § 205 lit. a und § 50 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 24 KNHV in erster Linie durch die Festsetzung von Kern- oder Freihaltezonen und/oder mit Hilfe von Gestaltungsplänen (VGr, 13. Juli 2017, AN.2016.00001/VB.2016.00133, E. 2.4.2; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 6. A., Wädenswil 2019, S. 285). Ein solcher planerischer Schutz mittels einer Kernzone wäre auch vorliegend denkbar, da es um den Schutz einer grösseren Gebäudegruppe geht, die als Ensemble schutzwürdig ist (Gutachten EKD, S. 13, Gutachten KDK, S. 6). Allerdings ist diese Gebäudegruppe gerade nicht als Ortsbild inventarisiert, weder im ISOS noch im Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung (KOB). Zwar sind diese Inventare nicht abschliessend (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS]; § 8 KNHV) und ist die Schutzwürdigkeit der Gebäudegruppe nicht umstritten. Doch ist es nach § 205 PBG und § 9 KNHV ebenfalls möglich, den Schutz durch andere Massnahmen sicherzustellen. Die Festsetzung einer Kernzone scheint auch deshalb nicht rechtlich zwingend, weil diese weder den Schutz der Bausubstanz noch ein eigentliches Abbruchverbot ermöglicht, sodass zu diesem Zweck ohnehin eine formelle Unterschutzstellung erforderlich ist (VGr, 4. März 2021, VB.2020.00618, E. 4.1; 14. Mai 2020, VB.2019.00813, E. 3.2; 27. Februar 2014, VB.2013.00662, E. 3.2; Fritzsche et al., S. 286). Soweit der Schutz auch den Einbezug der Flächen ausserhalb des Planungserimeters erfordert, sind die entsprechenden Massnahmen durch planerische und andere Massnahmen nach § 205 PBG auf dem betreffenden Areal zu treffen, wie das der kantonale Gestaltungsplan getan hat.

E. 10.4.3.2

Die Gemeinde Dübendorf hat auf die Festsetzung einer Kernzone verzichtet, obwohl die bestehenden Bauten und Anlagen im Planungserimeter eine hohe Schutzwürdigkeit aufweisen. Sie begründete dies damit, dass im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Gestaltungsplans und des Richtprojekts den sich aus der Schutzwürdigkeit der Gesamtanlage und den einzelnen Bauten ergebenden Anforderungen bereits bestmöglich Rechnung getragen worden sei (Erläuterungsbericht, S. 11, mit Verweis auf Kap. 3.7 des Planungsberichts zum kantonalen Gestaltungsplan). Der überarbeitete kantonale

Gestaltungsplan vermöge die ungeschmälerte Erhaltung der schützenswerten Bauten und ihrer Nahbereiche sicherzustellen (Erläuterungsbericht, S. 12 mit Verweis auf Kap. 7.5.3 des Planungsberichts zum kantonalen Gestaltungsplan mit Bezug auf die Zwischennutzungen).

E. 10.4.3.3

Entsprechend hat auch der vorinstanzliche Entscheid auf den Schutz durch den kantonalen Gestaltungsplan verwiesen. Dieser umfasst das ganze Gebiet des Innovationsparks unter Einschluss des vorliegenden Planungssperimeters und setzt den Schutz des Militärflugplatzes Dübendorf unter Einschluss der Randbebauung in dem aus der planerischen Interessenabwägung hervorgegangenen Mass um. Wie das Baurekursgericht als Fachgericht festgestellt hat, trägt der kantonale Gestaltungsplan zum Schutz der bestehenden Strukturen des Flugplatzes Dübendorf bei, indem er die zulässigen Baubereiche und Gebäudehöhen (bzw. Gebäudedimensionen), die von dauerhafter Bebauung freizuhaltenen Flächen (Rollwege, etc.) sowie die Dimensionierung der Grünflächen verbindlich regelt und mit Blick auf die Schutzobjekte erhöhte Anforderungen an die Gestaltung der Bebauung stellt.

E. 10.4.3.4

Die vorliegende Revision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung wurde zwar auf den kantonalen Gestaltungsplan abgestimmt, aber rechtlich nicht von dessen Inkrafttreten abhängig gemacht. Nachdem das Verwaltungsgericht den kantonalen Gestaltungsplan mit Urteil vom 8. Juli 2020, VB.2018.00760, aufgehoben hat und das Rechtsmittel gegen dieses Urteil vor Bundesgericht hängig ist, ist dessen Inkrafttreten ungewiss.

E. 10.4.3.5

Die Beschwerdegegnerin 2 weist darauf hin, dass die streitbetroffene kommunale Rahmennutzungsplanung für den Flugplatzrand Nord eine abschliessende Regelung betreffend die Ausnützung, Bauweise und Nutzweise im betroffenen Gebiet enthalte. Im Bereich der Randbebauung des Flugplatzrandes Nord finde sich bereits heute eine Startkonfiguration des Innovationsparks Zürich mit dem sogenannten Pavillon sowie Nutzungen in den angrenzenden Gebäuden, welche gestützt auf die kommunale Rahmennutzungsplanung bewilligt wurden. Der kantonale Gestaltungsplan "Innovationspark Zürich" verweise in Bezug auf die Art der Nutzung und Gebäudemasse in den Baubereichen des Flugplatzrandes auf die BZO der Stadt Dübendorf.

E. 10.4.3.6

Im vorliegenden Planungssperimeter setzt der kantonale Gestaltungsplan die Baubereiche M und N fest, die sich ebenso wie die in Art. 10 der Gestaltungsplanvorschriften vorgesehene Gesamtnutzfläche dieser Baubereiche an den bestehenden Bauten orientieren. Art. 11 Abs. 4 der Gestaltungsplanvorschriften lautet: "Die Veränderung von Schutzobjekten sowie die Erstellung von Bauten in ihren Nahbereichen haben im dafür vorgesehenen Verfahren mit der kantonalen Denkmalpflege zu erfolgen. Es ist auf die Verträglichkeit baulicher Massnahmen mit den Schutzobjekten zu achten." Damit wird die Anwendbarkeit von Bestimmungen erwähnt, die ohnehin gelten (insb. §§ 203 ff. PBG). Weiter legt Art. 10 der Gestaltungsplanvorschriften die Gesamtnutzfläche für die hier betroffenen Baubereiche M und N inkl. Halle 1 gemeinsam im Sinn eines Plafonds auf maximal 38'000 m² fest. Gemäss Erläuterungsbericht, S. 9, erfolgte die Festlegung der Gesamtnutzfläche anhand einer Abschätzung der Bestandesbauten. Dabei sind die potenziellen Flächen durch das

Einziehen von zusätzlichen Zwischenböden bei heute entsprechend vorhandenen, sehr hohen Geschosshöhen berücksichtigt worden. Auch für die vorliegend zu beurteilende Änderung der Bauordnung wurde gemäss dem Erläuternden Bericht die maximal zulässige Baumassenziffer und die maximale Gebäudehöhe aufgrund der Bestandesbauten abgeschätzt. Somit ist davon auszugehen, dass der notwendige Schutz der Denkmalschutzobjekte auch ohne den Gestaltungsplan im Rahmen der vorliegenden Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung durch Massnahmen nach § 205 lit. b–c PBG erreicht werden kann, zumal der Bund Eigentümer dieser Fläche ist und der Selbstbindung nach Art. 3 NHG unterliegt. Unter diesen Umständen führt die fehlende rechtliche Bindung an das Inkrafttreten des kantonalen Gestaltungsplans nicht zur Rechtswidrigkeit der angefochtenen Planungen. Es erscheint sodann als rechtlich vertretbar, den Schutz der Denkmalschutzobjekte im Planungsperimeter nicht durch planerische Massnahmen, sondern durch andere Massnahmen nach § 205 lit. b–d PBG zu gewährleisten.

E. 10.4.4

In Bezug auf die in diesem Zusammenhang erneut vorgebrachten Rügen der fehlenden Abstimmung raumwirksamer Aufgaben kann auf die vorstehenden Erwägungen sowie auf die Erwägungen der Vorinstanz zum Denkmalschutz verwiesen werden. Inwiefern sich aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention, der Davoser Erklärung sowie der "neue Strategie Baukultur" eine Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Planungsmassnahmen ergeben sollte, wird nicht dargelegt und ist nicht ersichtlich.

E. 10.4.5

Inwiefern die als Novum geltend gemachte Tatsache, dass der Beschwerdeführer 1 am 1. Juli 2019 unter dem Titel Eingabe "The 7 Most Endangered 2020" eine Eingabe an Europanostra.org gemacht hat, zu einer Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Planungen führen oder eine solche begründen könnte, legt der Beschwerdeführer 2 ebenfalls nicht dar. Darauf ist nicht weiter einzugehen.

E. 10.4.6

Gebäudehöhe des Hochhauses Mit den Rügen des Beschwerdeführers 2 in Bezug auf die Maximalhöhe des Hochhauses hat sich die Vorinstanz auseinandergesetzt. Soweit er in der Beschwerde an das Verwaltungsgericht bloss ausführt, dass den "Ausführungen nicht gefolgt werden" könne und dass er an diesen Rügen festhalte, "insbesondere auch, was die Schmälerung des Schutzobjektes Militärflugplatz Dübendorf" betreffe, und sich nicht mit den Erwägungen des vorinstanzlichen Entscheids auseinandersetzt, genügt er seiner Begründungspflicht nicht. Auf diese Rüge ist daher nicht einzugehen.

E. 11

Weitere Rügen

E. 11.1

Mit den Rügen des Beschwerdeführers 2 betreffend die Erschliessung hat sich die Vorinstanz in E. 10 ihres Entscheids eingehend auseinandergesetzt, und sie hat u. a. auch aufgezeigt, weshalb im Zeitpunkt der Änderung der Nutzungsplanung keine Erschliessungsplanung vorliegen muss. Auch auf diese zutreffenden Ausführungen kann verwiesen werden. Der Beschwerdeführer 2 begründet nicht konkret, weshalb die Erwägungen seiner Meinung nach unzutreffend sein sollten bzw. weshalb eine korrekte

Erschliessung nicht möglich sein soll.

E. 11.2

Auch in Bezug auf die Offenlegung des Chrebschüsselibachs kann auf die zutreffenden Ausführungen verwiesen werden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die vom Beschwerdeführer 2 unsubstanziiert geltend gemachten anderen Verfahrensvorstellungen des Bundes der vorliegenden kommunalen Richt- und Nutzungsplanung in Bezug auf die Offenlegung des Chrebschüsselibachs entgegenstehen sollten.

E. 11.3

Die ebenfalls unsubstanzierten Einwände, die der Beschwerdeführer 2 gegen die Standortqualitäten und -voraussetzungen für den nationalen Innovationspark, Hubstandort Dübendorf, vorbringt, vermögen jedenfalls keine Rechtsfehlerhaftigkeit der vorliegenden kommunalen Planungen zu begründen, zumal diese im Einklang mit dem kantonalen Richtplan stehen.

E. 11.4

Mit den Rügen des Beschwerdeführers 2 betreffend die künftige aviatische Nutzung des Militärflugplatzes hat sich der vorinstanzliche Entscheid in E. 12 ausführlich befasst. Der Beschwerdeführer 2 begründet im Beschwerdeverfahren kaum, inwiefern diese Erwägungen unzutreffend sein sollen. Er bringt einzig vor, der Regierungsrat habe in seiner Stellungnahme zum SIL-Objektblatt die mangelnde Abstimmung mit den langfristigen Planungen des Kantons betreffend den Innovationspark Zürich moniert. Mit dem vom Beschwerdeführer 2 zitierten RRB 471/2019 vom 15. Mai 2019 nimmt der Regierungsrat u. a. zum Entwurf vom 18. Januar 2019 zum SIL-Objektblatt Dübendorf Stellung. Wie sich aus diesem, dem Regierungsratsbeschluss und der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin 2 ergibt, betrifft der vom Regierungsrat erhobene Einwand eine relativ kleine Teilfläche des Perimeters des kantonalen Gestaltungsplans, die ausserhalb des streitgegenständlichen kommunalen Planungssperimeters liegt. Der Entwurf zum SIL-Objektblatt sieht vor, den Perimeter für die "Installation und den Schutz von Elementen der Anflugbefeuerung" im Bereich des westlichen Pistenendes zu erweitern. Diese Ausdehnung wird im Objektblattentwurf aber nicht als "Festsetzung F", sondern als "Zwischenergebnis Z" aufgeführt und an die Voraussetzung des Nachweises des tatsächlichen Flächenbedarfs durch die Betreiberin geknüpft. Der Regierungsrat machte geltend, dass diese Ausdehnung des Perimeters vorausgegangenen Bundesratsbeschlüssen widerspreche, welche die verbindliche Grundlage bildeten für den vom Kantonsrat festgesetzten und vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan und den darauf abgestützten kantonalen Gestaltungsplan Innovationspark. Die betroffene Fläche sei im Gestaltungsplan als öffentlicher Freiraum ausgewiesen, der ein zentraler Bestandteil der Gesamtkonzeption des Innovationsparks bilde und einen wichtigen Beitrag für die übergeordnete Freiraumversorgung leiste. Deshalb verlangte der Regierungsrat den abschliessenden Verzicht auf diese Ausdehnung des Flugplatzperimeters. Inwiefern sich daraus eine Rechtswidrigkeit der kommunalen Planungen, welche von dieser Ausdehnung des Flugplatzperimeters nicht direkt betroffen sind, ergeben sollte, ist nicht ersichtlich. Im Übrigen haben diese Planungen gerade einen Innovationspark zum Gegenstand, worauf sich die kommunale Planung ebenfalls ausrichtet. Auch diese Rüge des Beschwerdeführers 2 ist unbegründet.

E. 11.5

Der Beschwerdeführer 2 rügt sodann, dass dem Souverän und einer breiten Öffentlichkeit das Gutachten der EKD vorenthalten worden sei, da dieses erst nach der Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans durch die Baudirektion am 9. August 2017 öffentlich zugänglich gemacht worden sei. Dieser Umstand wird von keiner Seite infrage gestellt. Zu Recht ist die Vorinstanz auf diese Rüge insoweit nicht eingetreten, als sie allenfalls Fragen der politischen Willensbildung betrifft, denn die Eingabe der Beschwerdeführer vom 6. Dezember 2017 war, soweit sie als Rekurs in Stimmrechtssachen zu qualifizieren war, verspätet (vorn I.C). Wie die Vorinstanz ausgeführt hat, verweist der Erläuternde Bericht auf den Planungsbericht zum kantonalen Gestaltungsplan und auf die Gutachten der eidgenössischen und kantonalen Denkmalpflege. Es ist somit davon auszugehen, dass das Gutachten der EKD den mit der Planung betrauten Fachleuten bekannt und den Stimmberechtigten im Zeitpunkt der Urnenabstimmung vom 26. November 2017 zugänglich war. Der Beschwerdeführer 2 dringt mit seiner Rüge, soweit sie nicht das Stimmrecht betrifft und damit in diesem Verfahren nicht zulässig ist, somit nicht durch.

E. 11.6

Weiter rügt der Beschwerdeführer 2 mit pauschalem Verweis auf seine Ausführungen im Verfahren VB.2018.00760 das Fehlen der im Richtplan vorausgesetzten Gebietsplanung. Wie erwähnt, sind pauschale Verweise des Beschwerdeführers 2 auf seine Ausführungen im Verfahren VB.2018.00760 nicht zulässig; weder war die Vorinstanz noch ist das Verwaltungsgericht verpflichtet, darauf einzugehen (vgl. vorn E. 2.6). Immerhin kann dazu Folgendes festgehalten werden: Der kantonale Richtplan verlangt, dass für Gebiete mit besonderem städtebaulichen Potenzial, grossem Koordinations- und Handlungsbedarf und einer hohen Dichte an öffentlichen Bauten und Anlagen von kantonalem Interesse, fachübergreifende Gebietsplanungen (z. B. im Sinn eines Masterplans) erarbeitet werden. Damit sollen Synergien genutzt und die partnerschaftliche Zusammenarbeit gefördert werden. Für jede Gebietsplanung sind ein geeignetes Verfahren und der zu betrachtende Perimeter festzulegen. Dabei ist der sachgerechte Einbezug der Planungsträger aller Stufen sowie massgeblicher Akteure wie Infrastrukturträger, Grundeigentümer- und Investorenschaft sicherzustellen. Die gesetzlich geregelten Zuständigkeiten von Bund, Kanton, Regionen und Gemeinden bleiben dabei gewahrt. Im Rahmen solcher Gebietsplanungen sind folgende Aspekte aufzuzeigen: Flächenbedarf aller Beteiligten, erforderliche Massnahmen zur Verkehrsbewältigung, gestalterische Aufwertung des Gebiets, Struktur der Bebauung und erforderliche Massnahmen zur Gewährleistung der Freiraumversorgung sowie weitere Umsetzungsschritte. Die Ausarbeitung von Gebietsplanungen stützt sich auf fachspezifische Grundlagen im Sinn von Art. 2 der Raumplanungsverordnung (Ziff. 6.1.1 Richtplantext). Der Kanton erarbeitet in Zusammenarbeit mit den Gemeinden fachübergreifende Gebietsplanungen. Er macht Aussagen über Entwicklungspotenziale, Auswirkungen sowie den nötigen Koordinationsbedarf im jeweiligen Gebiet und legt die entsprechenden Eckwerte im kantonalen Richtplan fest (Ziff. 6.1.3 Richtplantext). Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid mit der Rüge der angeblich fehlenden Gebietsplanung auseinandergesetzt und die Verankerung der Gebietsplanung in der Richtplankarte und im Richtplantext dargelegt. Auf diese zutreffenden Ausführungen kann hier verwiesen werden. Zu ergänzen ist, dass vorliegend die Städtebauliche Studie Nationaler Innovationspark Hubstandort Dübendorf vom August 2014 den Ausgangspunkt der Gebietsplanung bildet. Diese Studie erging in Form eines Masterplans, der von den beteiligten Akteuren getragen wird und auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet ist (so auch Entscheid des

Baurekursgerichts vom 24. Oktober 2018, G.-Nrn. R3.2017.00134 und R3.2017.00138, E. 11.3, S. 18). Form und Verfahren der Gebietsplanung sind gesetzlich nicht näher geregelt. Was der Beschwerdeführer 2 in der Beschwerde unter dem Titel der fehlenden Gebietsplanung vorbringt, vermag die Revision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung nicht infrage zu stellen.

E. 11.7

Da die Raumplanung im Rahmen der vom Bund festgelegten Grundsätze Sache der Kantone ist (Art. 75 Abs. 1 BV), bedarf es für die vorliegenden Planungen keiner bundesgesetzlicher Grundlagen, weshalb auf die Rüge, dass die Voraussetzungen für einen Innovationspark gemäss dem Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) vom 14. Dezember 2012 nicht erfüllt seien, nicht einzugehen ist.

E. 12

Gerichtsgebühr der Vorinstanz und Umtriebsentschädigung

E. 12.1

Das angefochtene Urteil der Vorinstanz hat die Verfahrenskosten auf Fr. 10'315.-, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.- zuzüglich Zustellkosten von Fr. 315.- festgesetzt. Es hat diese dem Beschwerdeführer 1 zu 3/8 und dem Beschwerdeführer 2 zu 5/8 auferlegt, wobei dem Beschwerdeführer 1 die solidarische Haftung für die gesamten Verfahrenskosten und dem Beschwerdeführer 2 eine solidarische Haftung für 7/8 der Verfahrenskosten auferlegt wurde. Die Kostenauflegung begründete die Vorinstanz mit dem Mass des Unterliegens und dem Nichteintreten auf den Rekurs des Beschwerdeführers 1 im Fall G.-Nr. R3.2018.00185 sowie dem teilweisen Nichteintreten im Verfahren G.■Nr. R3.2018.00193. In Bezug auf den Umfang der solidarischen Haftung des Beschwerdeführers 2 berücksichtigte das Baurekursgericht, dass dieser am Verfahren G.-Nr. R3.2018.00185 nicht beteiligt war. Für die Höhe der Gerichtsgebühr verwies sie auf § 338 Abs. 1 PBG und § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr), wonach die Gerichtsgebühr bei einem nicht bestimmaren Streitwert nach dem Zeitaufwand, der Schwierigkeit des Falls und nach dem tatsächlichen Streitinteresse bemessen wird. Es begründete die Höhe mit dem tatsächlichen Streitinteresse, dem Umstand, dass mehrere Rekursverfahren zu beurteilen waren, sowie dem Umfang ihres Entscheids.

E. 12.2

Die Beschwerdeführer bestreiten die Rechtsgrundlage bzw. die Angemessenheit der ihnen auferlegten Gebühr. Die Kosten seien dem Staat zu überbinden, weil "die verschiedenen Verfahren und deren Verschachtelung, Zersplitterung und Staffelung (...) auf z. T. ungesetzmässiges Vorgehen der Behörden und Amtsstellen zurückzuführen" seien, weil es in diesen Verfahren um hohe Güter des öffentlichen Interesses und der Rechtspflege und um den demokratischen Rechtsstaat gehe sowie weil die Beschwerdeführer keine Eigeninteressen verfolgen würden. Es liege im Interesse des Staates, dass Verletzungen des öffentlichen Rechts gerichtlich korrigiert würden. Zudem sei das Einspracheverfahren gemäss BGE 143 II 467 in der Regel (ausser bei mutwilliger Prozessführung) kostenlos.

E. 12.3

Die Beschwerdegegnerinnen haben sich zur Höhe der Verfahrenskosten vor Baurekursgericht und zu deren Auferlegung an die Beschwerdeführer nicht geäußert.

E. 12.4

Bei der als Stimmrechtsrekurs bezeichneten Eingabe des Beschwerdeführers 1 vom 18. November 2018 handelt es sich aufgrund des Anfechtungsobjekts um einen Rekurs nach § 338a PBG (vorn E. 3.7), weshalb die für Stimmrechtssachen vorgesehene Kostenlosigkeit (§ 13 Abs. 4 VRG) nicht greift. Auch sonst begründen die erwähnten Rügen keine Ausnahme von der Kostenpflicht. Wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat, sind im Rekursverfahren gemäss § 13 Abs. 2 VRG die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens aufzuerlegen. Vorliegend ist kein Grund ersichtlich, hiervon abzuweichen. Weder ein ungesetzmässiges Vorgehen der Behörden noch andere Gründe, die ein Abweichen vom Unterliegerprinzip rechtfertigen könnte, liegen vor. Um ein Einspracheverfahren, das, wie der von den Beschwerdeführern angeführte BGE 143 II 467 festhält, grundsätzlich kostenlos ist, handelt es sich bei keinem der drei erhobenen Rekurse.

E. 12.4.1

Die Vorinstanz hatte insgesamt drei Rekurse der Beschwerdeführer zu beurteilen, in denen diese eine ausserordentlich grosse Anzahl unterschiedlicher Rügen erhoben haben, was für deren Beurteilung einen entsprechend hohen Aufwand zur Folge hatte. Die Bedeutung der Angelegenheit ist erheblich. Die Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 10'000.- scheint unter diesen Umständen als gerechtfertigt. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

E. 12.4.2

Die Beschwerdeführer sind sodann der Auffassung, die Vorinstanz hätte ihnen eine Umtriebsentschädigung zusprechen müssen. Eine solche stand ihnen angesichts ihres vollständigen Unterliegens im Verfahren der Vorinstanz nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Keiner der von ihnen angeführten Gründe ändert daran etwas: Die geltend gemachte Irreführung und Täuschung oder gar Urkundenfälschungen und Betrug sind in keiner Weise ersichtlich. Auch dass verschiedene Planungsverfahren mit je unterschiedlichen Schritten der Beschlussfassung vorliegend zusammenspielen, begründet keinen Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Auch wenn es zutreffen sollte, dass die Rekursgegnerschaft nie das Gespräch mit den Beschwerdeführern gesucht hätte, wäre auch dies kein Grund, der diesen einen Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung verleihen würde.

E. 13

Zusammenfassung und Kostenfolgen Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Nicht angezeigt war das Eintreten der Vorinstanz auf die Gemeindebeschwerde beider Beschwerdeführer im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00134 sowie auf den Rekurs des Beschwerdeführers 2 im Verfahren G.■Nr. R3.2018.00193, soweit mit dem Rekurs die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion vor 14. September 2018 sowie des Festsetzungsbeschlusses des Gemeinderates Dübendorf vom 3. Juli 2017 betreffend die Teilrevision des kommunalen Richtplans "Siedlung und Landschaft" beantragt wurde. Insofern hat die Abweisung der Beschwerde im Sinn der Erwägungen zu erfolgen. Bei diesem Ausgang unterliegen die Beschwerdeführer vollständig. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 1 VRG). Da in Bezug auf den Beschwerdeführer 1 die Prüfung des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids im Vordergrund stand, während in Bezug auf den Beschwerdeführer 2 umfangreiche materielle und verfahrensrechtliche Rügen zu prüfen waren, rechtfertigt es sich, die Kosten zu $\frac{1}{4}$ dem Beschwerdeführer 1 und zu $\frac{3}{4}$ dem Beschwerdeführer 2 aufzuerlegen, wobei beide Beschwerdeführer aufgrund der

gemeinsamen Beschwerdeführung solidarisch für den Gesamtbetrag haften. Da sie nicht obsiegen, ist den Beschwerdeführern keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin 1 hat die Zusprechung einer Parteientschädigung beantragt. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden. Eine solche Entschädigung ist namentlich dann geschuldet, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Gemeinwesen besitzen in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung, denn die Bearbeitung und Beantwortung von Rechtsmitteln wird zu ihren angestammten amtlichen Aufgaben bzw. zur üblichen Amtstätigkeit gezählt, und der dafür gebotene Behördenaufwand übersteigt vielfach jenen nicht wesentlich, der im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin erbracht werden musste. Eine Parteientschädigung zugunsten des Gemeinwesens aufgrund von § 17 Abs. 2 lit. a VRG erscheint jedoch dann als gerechtfertigt, wenn die Erhebung oder Beantwortung des Rechtsmittels mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (VGr, 23. Januar 2020, VB.2019.00661, E. 2.2; vgl. Plüss, § 17 N. 51 ff.). Der im vorliegenden Fall zu leistende Aufwand erscheint nicht als aussergewöhnlich. Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den üblichen Aufgaben der Beschwerdegegnerin 1; es musste denn auch keine Rechtsvertretung beigezogen werden. Demzufolge ist dem Beschwerdegegnerin 1 keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.