



3. Abteilung

VB.2020.00705

VB.2020.00706

VB.2020.00707

VB.2020.00708

Urteil

der 3. Kammer

vom 13. Juli 2023

Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser.

In Sachen

1. Siedlungsgenossenschaft A, vertreten durch
RA B,
2. Stadt Dübendorf, vertreten durch den Stadtrat,
dieser vertreten durch RA C,
 - 3.1. Y,
 - 3.46 Z,und 153 weitere Parteien,
alle vertreten durch RA E,
4. F,
vertreten durch RA G,

Beschwerdeführende,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,

Beschwerdegegnerin,

und

1. Stadtrat von Zürich, Stadthaus,
2. Zoo Seilbahn AG, vertreten durch RA I,

Mitbeteiligte,

betreffend Gestaltungsplan,

hat sich ergeben:

I.

A. Mit Verfügung vom 27. Oktober 2011 setzte die Baudirektion den Gestaltungsplan "Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich" fest. Mit Urteil vom 4. September 2014 hob das Verwaltungsgericht diese Verfügung auf und wies die Sache im Sinn der Erwägungen zur Ergänzung des Sachverhalts und zum Neuentscheid an die Baudirektion zurück (VB.2013.00722/23/24/28).

B. Nach der öffentlichen Auflage des kantonalen Gestaltungsplans, welche gemeinsam mit der Auflage des Dossiers im eidgenössischen Plangenehmigungsverfahren erfolgte, setzte die Baudirektion den Gestaltungsplan "Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich" mit Verfügung vom 26. April 2019 erneut fest. Dieser besteht aus den Gestaltungsplanvorschriften (GPV), dem Situationsplan und Längenprofil im Massstab 1:2'500, dem Detailplan Teilgebiete/Baufelder im Massstab 1:500, dem Detailplan Massnahmenperimeter (Teilgebiete F1-F4) im Massstab 1:5'000, dem "Bericht im Sinne Art. 47 RPV" (im Folgenden: Planungsbericht) sowie dem Bericht zu den Einwendungen, alle datierend vom 4. März 2019.

Der Gestaltungsplan sieht eine Seilbahn vor, welche über 11 Stützen hinweg als Einseilumlaufbahn mit 10er-Gondeln den Bahnhof Stettbach (Talstation) mit dem Zoo Zürich (Bergstation) verbindet. Die Seilbahn führt von der ÖV-Plattform Stettbach über die Dübendorferstrasse und überspannt die Kiesgrube Stettbach, passiert den Weiler Stettbach, überspannt den Raum Gfeller-Gut sowie das Sagentobel und taucht im Gebiet Holzwiesen/Lindenzelg in eine Waldschneise ein (Niederhaltebereich). Danach passiert die Seilbahn das Gebiet "Im Klösterli", überquert den Parkplatz der Masoalahalle und endet im Bereich des heutigen Tennisplatzes. Das Vorhaben zielt darauf ab, durch ein zusätzliches öffentliches Verkehrsmittel den Modalsplit der Zoobesuchenden zugunsten des öffentlichen Verkehrs (im Folgenden auch: ÖV) zu verbessern (Festsetzungsverfügung, S. 1 ff.). Vom Bahnhof Stettbach aus ist der Zoo mit der Seilbahn innert rund sieben Minuten zu erreichen.

II.

Die Stadt Dübendorf, Y und Z und 115 weitere Parteien (wobei Ehepaare als eine Partei

aufgeführt waren), die Siedlungsgenossenschaft A, K, L und M sowie F erhoben dagegen je Rekurs ans Baurekursgericht. Das Baurekursgericht vereinigte die Rekursverfahren mit Entscheid vom 21. August 2020. Es wies die Rekurse ab, soweit es darauf eintrat, und auferlegte die Kosten und die der Zoo Seilbahn AG zu leistende Parteientschädigung nach einem Verteilschlüssel den Rekurrierenden.

III.

A. Dagegen gelangen Y und 154 weitere Parteien am 17. September 2020, die Siedlungsgenossenschaft A am 23. September 2020, die Stadt Dübendorf am 24. September 2020 sowie F am 1. Oktober 2020 mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht.

Y und die 154 weiteren Parteien verlangten unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung und Verweigerung der Genehmigung des Gestaltungsplans. Die Siedlungsgenossenschaft A beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und des Gestaltungsplans, eventualiter eine Rückweisung der Sache an die Baudirektion und subeventualiter eine Herabsetzung der Stützhöhe. Die Stadt Dübendorf beantragte unter Kostenfolgen die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und eventualiter eine Rückweisung des Verfahrens an die Vorinstanz. F stellte die Anträge, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien der vorinstanzliche Entscheid, der angefochtene Gestaltungsplan sowie die entsprechende Festlegung im Richtplan aufzuheben und gegebenenfalls sei ein Augenschein durchzuführen. Sodann sei das Verfahren zu sistieren bis die Plangenehmigungsverfügung des Bundesamtes für Verkehr (BAV) vorliege.

B. Das Verwaltungsgericht vereinigte am 14. Oktober 2020 die Beschwerdeverfahren VB.2020.00705, VB.2020.00706, VB.2020.00707 und VB.2020.00708 und führte diese unter der Nummer VB.2020.00705 weiter.

C. Nach Eingang der Beschwerdeantworten und der Vernehmlassung des Baurekursgerichts reichten Y und weitere, die Zoo Seilbahn AG, die Siedlungsgenossenschaft A, F und die Stadt Dübendorf weitere Stellungnahmen ein. Die Zoo Seilbahn AG (Mitbeteiligte 2) teilte am 24. Februar 2021 mit, dass sie auf die Einreichung einer Vernehmlassung verzichte.

D. Mit Beschluss vom 29. September 2022 forderte das Verwaltungsgericht die Baudirektion (Beschwerdegegnerin) auf, im Sinn eines Amtsberichts über verschiedene Punkte Aufschluss zu geben und weitere Unterlagen einzureichen.

E. Am 16. November 2022 reichte die Baudirektion den verlangten Amtsbericht in der Form einer Stellungnahme des Amts für Raumentwicklung vom 15. November 2022 unter Beilage von Fragebeantwortungen durch die involvierten Sachverständigen und Planenden sowie weiterer Unterlagen ein (im Folgenden: Amtsbericht bzw. Amtsbericht ARE).

Dazu nahmen die Siedlungsgenossenschaft A am 6. Dezember 2022, die Zoo Seilbahn AG am 12. Dezember 2022, die Stadt Dübendorf am 17. Januar 2023 sowie Y und weitere am 24. Januar 2023 Stellung. F nahm innert erstreckter Frist keine Stellung. Die Siedlungsgenossenschaft A liess mit Schreiben vom 22. Dezember 2022 und 17. Januar 2023 den Wechsel in ihrer Rechtsvertretung anzeigen. Mit Schreiben vom 3. März 2023 verzichtete die Zoo Seilbahn AG auf eine Stellungnahme. Ebenfalls am 3. März 2023 liess sich die Baudirektion unter Beilage einer Stellungnahme des Amts für Raumentwicklung vernehmen. Die Stadt Dübendorf nahm hierzu am 24. März 2023 erneut Stellung. Daraufhin liessen sich die Parteien nicht mehr vernehmen.

Die Kammer erwägt:

1. Prozessuales

1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerden sachlich und funktionell zuständig.

1.2 Jede Partei kann sich im Prozess vertreten lassen. Ein Rechtsmittel, das nicht im eigenen Namen erhoben wird, ist aber grundsätzlich nur gültig, wenn eine schriftliche, vom Vertretenen unterzeichnete Vollmacht vorliegt (Alain Griffel, in: Derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 22 N. 8). Das Einreichen einer Vollmacht ist damit

Gültigkeitsvoraussetzung, wenn nicht ausschliesslich in eigenem Namen gehandelt wird. Bevor mangels Vollmacht auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten wird, ist eine Nachfrist zur Behebung des Mangels anzusetzen (vgl. § 23 Abs. 2 VRG; VGr, 30. August 2018, VB.2018.00435, E. 2.1).

Betreffend die Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151 trat bereits die Vorinstanz mangels Bevollmächtigung des Rechtsvertreters nicht ein. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 reichte betreffend diese Beschwerdeführenden auch vor Verwaltungsgericht keine unterzeichneten Vollmachten ein, welche ihn zur Erhebung der Beschwerde ermächtigen würden. Die Beschwerdeführenden 3 bzw. deren Rechtsvertreter stellen sich vor Verwaltungsgericht auf den Standpunkt, dass nach Aufforderung der Vorinstanz die fehlenden Vollmachten nachgereicht worden seien, wobei es aber bei 155 Beteiligten vorkommen könne, dass einzelne Vollmachten fehlten. Sodann könne dem Gericht auch anderweitig kommuniziert werden, wen der Rechtsanwalt vertrete, ohne dass zwingend eine Vollmacht eingereicht werden müsse. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden, da ein gültiges Vertretungsverhältnis bei Beschwerdeerhebung in Namen Dritter, nachgewiesen durch eine schriftliche Vollmacht, ein Gültigkeitserfordernis darstellt (oben, E. 1.2), auf welches auch bei einer grossen Anzahl von Beschwerdeführenden nicht verzichtet werden kann. Damit fehlen im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren die entsprechenden Vollmachten und es kann mangels gültiger Beschwerdeerhebung der jeweiligen Beschwerdeführenden nicht auf deren Beschwerden eingetreten werden (oben, E. 1.2). Da die Vorinstanz den Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 mit Verfügung vom 14. Juni 2019 unter Androhung eines Nichteintretensentscheids aufforderte, innert Nachfrist von 10 Tagen die Vertretungsvollmachten für die Rekurrierenden 1–115 und 117–123 einzureichen, wobei der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 dieser Aufforderung nur teilweise nachkam, konnte vor Verwaltungsgericht – in Anwendung des Prinzips von Treu und Glauben – darauf verzichtet werden, dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 eine erneute Nachfrist anzusetzen.

1.3 Auf diverse weitere Rekurse der Beschwerdeführenden 3 trat die Vorinstanz nicht ein,

weil sie die jeweiligen Rekurrierenden als nicht legitimiert erachtete. Die (verbleibenden) Beschwerdeführenden 3 sind zumindest insoweit zur Beschwerde legitimiert, als die Vorinstanz nicht auf ihre Rekurse eingetreten ist.

1.4 Der Beschwerdeführer 4 bemängelt die Zuständigkeit der 1. Abteilung des Baurekursgerichts. Seiner Ansicht nach wäre die 3. Abteilung des Baurekursgerichts für die Behandlung der Sache zuständig gewesen, da der grössere Teil der Strecke der geplanten Seilbahn auf dem Stadtgebiet Dübendorf zu liegen komme.

1.4.1 Das Baurekursgericht informierte die Parteien des Rekursverfahrens mit Verfügung vom 29. Juli 2019, dass der rekursgegenständliche kantonale Gestaltungsplan die Gebiete der Stadt Zürich und Stadt Dübendorf und damit nach Massgabe des Plenarbeschlusses des Baurekursgerichts vom 5. Juli 2017 sowohl die Geschäfte seiner 1. als auch seiner 3. Abteilung betreffe. Die Präsidenten der beiden Abteilungen hätten sich im Sinn von §§ 14 Abs. 2 und 13 Abs. 2 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010 (OV BRG; LS 700.7) darauf verständigt, dass das Rekursverfahren von der 1. Abteilung des Baurekursgerichts, unter Mitwirkung des Präsidenten der 3. Abteilung als Referenten, behandelt werde. Der Spruchkörper bestehe aus Walter Linsi, Claude Reinhardt und Felix Müller sowie Alain Thiébaud als Gerichtsschreiber. Damit sei den Parteien von der Besetzung des Spruchkörpers Kenntnis gegeben worden. Diese Verfügung blieb unangefochten.

1.4.2 Gemäss § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG ist eine Beschwerde innert 30 Tagen seit Mitteilung der angefochtenen Anordnung bei der Beschwerdeinstanz schriftlich einzureichen. Wird ein Zwischenentscheid über die Zuständigkeit nicht fristgerecht nach dessen Erlass angefochten, ist die Befugnis zur Anfechtung verwirkt (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 92 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]). Als Entscheide über die Zuständigkeit im Sinn dieser Bestimmung gelten auch solche über die interne Zuständigkeit eines Gerichts (Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19a N. 38), namentlich über die Zuständigkeit der Abteilung.

1.4.3 Soweit sich das Baurekursgericht in der Verfügung vom 29. Juli 2019 über die Zuständigkeit der 1. Abteilung aussprach, handelt es sich um einen Zwischenentscheid, welcher nach Massgabe von § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 92 Abs. 2 BGG sofort anzufechten gewesen wäre. Da der Beschwerdeführer 4 diese Verfügung nicht unmittelbar angefochten hat, hat er das Recht zu ihrer Anfechtung verwirkt. Die Verwirkung ist trotz fehlender Rechtsmittelbelehrung eingetreten, da er anwaltlich vertreten war (vgl. BGr, 9. Juli 2021, 1C_358/2020, E. 2.2). Damit ist auf die erst am 1. Oktober 2020 erhobene Beschwerde betreffend Zuständigkeit mangels Rechtzeitigkeit nicht einzutreten.

1.5 Die Zoo Seilbahn AG bringt vor, dass die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1, 2 und 3 zum grössten Teil mit ihren Rekurs- bzw. Replikschriften an das Baurekursgericht übereinstimmen, sie sich auf rein appellatorische Kritik beschränken und sich nicht mit den Erwägungen des Baurekursgerichts auseinandersetzen würden. Sodann würden die Beschwerdeführenden zahlreiche Themen aufgreifen, welche nicht Gegenstand des Gestaltungsplanverfahrens, sondern des Plangenehmigungsverfahrens seien. Insoweit sei auf die Beschwerden nicht einzutreten.

1.5.1 Das Verwaltungsgericht stellt an die Beschwerdebegründung weniger strenge Anforderungen als das Bundesgericht in Anwendung von Art. 42 Abs. 2 BGG. Nach § 54 Abs. 1 VRG muss die Beschwerde einen Antrag und dessen Begründung enthalten. In der Begründung muss dargetan werden, inwiefern der angefochtene Entscheid nach Auffassung der beschwerdeführenden Person Recht verletzt (§ 50 VRG). Die Beschwerdebegründung setzt daher eine Auseinandersetzung mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids voraus. Der Hinweis auf Eingaben in vorinstanzlichen Verfahren bzw. deren Wiederholung kann die Beschwerdebegründung dann nicht ersetzen, wenn der angefochtene Entscheid – und sei es auch nur in den Erwägungen – anders lautet als der vorangegangene Entscheid, gegen den sich jene früheren Eingaben gerichtet haben. Die allgemeine Verweisung auf Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren ist daher unbeachtlich. Die Begründung ist jedoch formell bereits dann genügend, wenn erkennbar ist, was die beschwerdeführende Person zur Stellung ihres Antrags bewogen hat. Selbst wenn sie sich mit den Erwägungen des angefochtenen Rekursentscheids kaum auseinandersetzt, steht dies einer Behandlung der

Beschwerde durch das Verwaltungsgericht nicht entgegen (zum Ganzen: VGr, 19. September 2013, VB.2013.00370, E. 1.2 mit Hinweisen; VGr, 14. August 2020, VB.2019.00771, E. 3.1 [zur Rekurschrift]; vgl. auch Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 54 N. 4; Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 17).

1.5.2 Die Beschwerden sämtlicher Beschwerdeführenden erfüllen die formellen Anforderungen ohne Weiteres. Dies schliesst nicht aus, dass einzelne Ausführungen oder Verweisungen auf frühere Rechtsschriften unbeachtlich sind, zum Beispiel weil sie nicht auf den Streitgegenstand bzw. den angefochtenen Entscheid bezogen sind oder weil sie bloss allgemein gehaltene, sogenannt appellatorische Kritik enthalten, aus der nicht hervorgeht, weshalb der angefochtene Entscheid rechtsverletzend sein soll (zum Begriff vgl. etwa BGE 137 V 57 E. 1.3). Dadurch würde aber das Eintreten nicht infrage gestellt.

1.6 Der Beschwerdeführer 4 beantragt die Aufhebung der richtplanerischen Grundlage. In Beschwerdeverfahren über die Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen kann das Verwaltungsgericht die zugrunde liegenden Richtpläne akzessorisch überprüfen (§ 19 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]; VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 3.2.2; vgl. BGr, 1. Dezember 2017, 1C_479/2017, E. 5; BGE 143 II 276 E. 4.2; BGr, 10. April 2012, 1C_181/2012, E. 1.1; VGr, 2. März 2017, VB.2017.00038, E. 2.2.3; 21. August 2014, VB.2013.00748/ VB.2013.00750, E. 2.3; Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich etc. 2020, Art. 33 N. 58 und 90; Heinz Aemisegger, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Art. 34 N. 35; Donatsch, § 20 N. 37). Dabei kann das akzessorische Prüfungsrecht nicht zur formellen Aufhebung des Richtplaneintrags führen, sondern gibt dieses dem Verwaltungsgericht lediglich die Befugnis, diesen als rechtswidrig zu erklären und ihm in dem zu beurteilenden Fall die Anwendung zu versagen (VGr, 21. August 2014, VB.2013.00748/VB.2013.00750, E. 3.5 mit Hinweis). Auf den Antrag des Beschwerdeführers 4, die richtplanerische Grundlage sei aufzuheben, ist demnach nicht einzutreten.

2. Bindung an den Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts

2.1 Die Stadt Dübendorf und der Beschwerdeführer 4 machen geltend, die Vorinstanz habe ihre Kognition unterschritten, indem sie von einer Bindung an den Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2014 (VB.2013.00722) ausgegangen sei. Eine Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids entfalle, weil die Baudirektion nach der Rückweisung ein vollständig neues Verfahren eingeleitet und deshalb den neuen Gestaltungsplan bei der Baudirektion und das neue Plangenehmigungsgesuch beim Bundesamt für Verkehr vollständig neu eingereicht habe.

2.2 Weist das Verwaltungsgericht eine Angelegenheit zu neuer Entscheidung an eine Vorinstanz zurück, so ist gemäss § 64 Abs. 2 VRG dem neuen Entscheid der unteren Instanz die rechtliche Beurteilung zugrunde zu legen, mit welcher die Rückweisung begründet wurde. Damit soll verhindert werden, dass über dieselbe rechtliche Streitfrage ein zweites Verfahren vor Verwaltungsgericht stattfindet. Dementsprechend geht die Rechtsprechung davon aus, dass der Rückweisungsentscheid grundsätzlich auch das rückweisende Gericht bindet, wenn gegen den neuen Entscheid der Vorinstanz wiederum eine Beschwerde erhoben wird (VGr, 7. November 2019, VB.2019.00631, E. 3.2; VGr, 5. April 2011, VB.2010.00445, E. 4.1; 24. August 2000, VB.2000.00232, E. 3dd = RB 2000 Nr. 13 = BEZ 2000 Nr. 54; Donatsch, § 64 N. 19 ff.).

2.3 Besteht eine Bindungswirkung, ist es den Parteien verwehrt, im Fall einer erneuten Anrufung des Verwaltungsgerichts, der Beurteilung des Rechtsstreits einen anderen als den bisherigen Sachverhalt zu unterstellen oder die Sache unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, die im Rückweisungsentscheid ausdrücklich abgelehnt oder gar nicht in Erwägung gezogen worden sind (vgl. BGE 101 II 142 E. 3; 90 II 302 E. 2a). Daraus folgt auch, dass im zweiten Rechtsgang neue Tatsachenbehauptungen und Beweisanträge zu Streitfragen, die das Verwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid bereits abschliessend behandelt hat, nicht beachtet werden dürfen und demgemäss unzulässig sind. Immerhin steht die Selbstbindung des Verwaltungsgerichts unter dem Vorbehalt, dass die Entscheidungsgrundlagen dieselben geblieben sind. Liegt etwa aufgrund der durch den Rückweisungsentscheid geforderten Erhebungen oder weil neue Tatsachen oder Beweismittel zulässigerweise in das Verfahren eingebracht worden sind, ein veränderter Sachverhalt vor oder ist in der Zwischenzeit eine Rechts- oder Praxisänderung erfolgt, so

kann dies zu einer abweichenden Beurteilung führen (vgl. VGr, 22. August 2019, VB.2018.00673, E. 2.4 mit Hinweisen).

2.4 Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerden gegen den Gestaltungsplan aus dem Jahr 2011 mit Urteil vom 4. September 2014 teilweise gut und wies die Sache an die Baudirektion zurück, damit diese (zusammengefasst): den Plan der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans beziehe und weiter eine Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Bewilligung der allfälligen Durchstossung der Sicherheitszone einhole (und gegebenenfalls den Gestaltungsplan anpasse) oder zumindest eine entsprechende Gestaltungsplanvorschrift einfüge, wonach entweder eine solche Bewilligung einzuholen oder der Sicherheitszonenplan zu respektieren sei (VB.2013.00722, E. 8.4); die Stellungnahme des Bundesamts für Kultur (BAK) zur allfälligen Beeinträchtigung der Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli beziehe (VB.2013.00722, E. 6.6); ergänzende Sachverhaltsfeststellungen in Bezug auf das aktuelle und das prognostizierte Verkehrsaufkommen des Zoos sowie das zu erwartende von der Seilbahn generierte Verkehrsaufkommen und die wegen der Seilbahn zu erwartende Änderung des Modalsplits treffe (VB.2013.00722, E. 11.5.7–11.5.10); gestützt auf diese Feststellungen in den Gestaltungsplanvorschriften die Erschliessung der Talstation in Stettbach zumindest grundsätzlich regle (wobei allenfalls eine Koordination mit von der [Stadt Dübendorf] zu treffenden Anordnungen bzw. eine entsprechende Gestaltungsplanvorschrift erforderlich sei; VB.2013.00722, E. 11.5.3–11.5.6); gestützt auf diese Feststellungen, unter zusätzlicher Berücksichtigung erstens der Möglichkeiten zur Optimierung der Bus- und Tramverbindungen und zweitens der Gestaltungsplanvorschriften über die Erschliessung das öffentliche Interesse an der Erstellung der Seilbahn neu gewichte (VB.2013.00722, E. 11.6–11.7); eine Gesamtabwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen vornehme, unter Einbezug namentlich der regionalen und kommunalen Planung, des Grundsatzes, dass die Erschliessung von Baugebiet durch das Siedlungsgebiet führen soll, sowie des Interesses an der ungeschmälernten Erhaltung der Landschaft (VB.2013.00722, E. 11.2.4 f., 11.4.10 f. und 11.8); und gestützt darauf neu entscheide.

2.5 Die Baudirektion hat nach der Rückweisung durch das Verwaltungsgericht die damit

verlangten zusätzlichen Abklärungen und Beurteilungen und am Planungsvorhaben insbesondere aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse gewisse Anpassungen vorgenommen. Es handelt sich dabei nicht um ein neues Projekt. Vielmehr steht das neu aufgelegte Projekt in zeitlicher Kontinuität zum Rückweisungsentscheid, bewegt sich im Rahmen desselben Richtplaneintrags, verfolgt denselben Zweck wie das ursprüngliche und weist eine eher geringfügig modifizierte Linienführung auf. Dass vollständig neue Projektunterlagen erstellt, der Gestaltungsplan öffentlich erneut aufgelegt und dass die Baudirektion dabei nicht darauf hingewiesen hat, dass es sich um eine bloße Projektänderung handelt, ändert nichts daran, dass das Projekt als die Fortsetzung des von der Baudirektion zunächst mit Verfügung vom 27. Oktober 2011 festgesetzten und vom Verwaltungsgericht VB.2013.00722 vom 4. September 2014 beurteilten Gestaltungsplans erscheint. Ebenso wenig folgt dies draus, dass das BAV das seilbahnrechtliche Genehmigungsverfahren über das ursprüngliche Gesuch als erledigt abgeschlossen haben soll, wie das der Beschwerdeführer 4 geltend macht. Damit unterliegt das streitgegenständliche Planungsvorhaben auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren der Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids. Gegen einen Verzicht auf die Bindung an den Rückweisungsentscheid spricht sodann, dass dies letztlich dazu führen würde, dass der im ersten Rechtsgang unterliegenden Partei faktisch eine doppelte Beschwerdemöglichkeit und ein Recht auf Wiedererwägung eingeräumt würde.

2.6 Die Bindungswirkung entfällt aber insoweit, als aufgrund neuer Tatsachenbehauptungen oder Beweismittel oder aufgrund einer Änderung des Streitgegenstands, namentlich aufgrund der vorgenommenen Projektänderungen, im zweiten Rechtsgang ein geänderter Sachverhalt zu beurteilen oder in der Zwischenzeit eine Rechts- oder Praxisänderung erfolgt ist (Donatsch, § 64 N. 24; Griffel, Kommentar VRG, § 28 N. 44; VGr, 22. August 2019, VB.2018.00673, E. 2.4). Soweit sich gewisse Vorbringen der Beschwerdeführenden auf Punkte beziehen, zu welchen das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 4. September 2014 bereits Stellung genommen hat, ist vorliegend in den jeweiligen Erwägungen im Einzelnen auf die Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids einzugehen.

2.7 Damit sah sich das Baurekursgericht zu Recht an den Rückweisungsentscheid des

Verwaltungsgerichts vom 4. September 2014 (VB.2013.00722) gebunden. Weder die Stadt Dübendorf noch der Beschwerdeführer 4 machen geltend, dass das Baurekursgericht die Bindungswirkung zu Unrecht auf einen sich inzwischen geänderten Sachverhalt oder eine in der Zwischenzeit erfolgte Rechts- oder Praxisänderung ausgedehnt habe.

3. *Rekurslegitimation verschiedener Parteien der Beschwerdeführenden 3*

3.1 Auf diverse Rekurse der Beschwerdeführenden 3 trat die Vorinstanz nicht ein, weil sie die jeweiligen Rekurrierenden als nicht legitimiert erachtete. Insbesondere erachtete sie die Beschwerdeführenden, die weder Wohneigentum noch ein Mietverhältnis innerhalb eines Radius von 100 Meter von der Seilbahn entfernt nachgewiesen hätten, als nicht zum Rekurs legitimiert.

3.2 Im Raumplanungsrecht und im öffentlichen Baurecht ist gemäss § 338a Abs. 1 PBG zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Die gleichen Legitimationsvoraussetzungen sehen § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG vor. § 338a PBG bezieht sich dem Wortlaut nach auf Anordnungen, gilt aber auch für die Anfechtung von Nutzungsplänen, und damit Gestaltungsplänen (VGr, 24. Januar 2013, VB.2012.00754, E. 3.1 mit weiteren Hinweisen).

3.2.1 Bei Rechtsmitteln von Nachbarn gegen ein Bauvorhaben oder wie vorliegend gegen einen Gestaltungsplan wird nach der Rechtsprechung in Konkretisierung der allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung und ein Berührtsein in qualifizierten eigenen Interessen verlangt. Bezüglich der erforderlichen engen nachbarlichen Raumbeziehung kommt der in Metern gemessenen Distanz keine allein ausschlaggebende Bedeutung zu; massgebend ist vielmehr, auf welche Entfernung sich das streitige Bauvorhaben im Sinn des geltend gemachten Anfechtungsinteresses auszuwirken vermag (VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 2.2 und 2.3 mit weiterem Hinweis; Bertschi, § 21 N. 55 ff., N. 69). Insbesondere zu erwartende materielle oder ideelle Immissionen können die Legitimation begründen. Dabei ist nicht jede beliebige, sondern nur eine deutlich wahrnehmbare Immissionszunahme ausreichend (BGE 136 II 281 E. 2.3.2; VGr, 24. März 2020, VB.2019.00134 E. 3.1; VGr, 19. Februar 2015, VB.2014.00539,

E. 2.2.2; Bertschi, § 21 N. 56). Die Rechtsprechung bejaht meistens die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m zur Baute oder Anlage befinden (vgl. BGr, 1. Februar 2012, 1C_346/2011, E. 2.3). Bei grösseren Entfernungen bedarf der Nachweis der Betroffenheit regelmässig einer näheren Begründung, welche die Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft erscheinen lässt (VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 2.3; BGr, 25. April 2013, 1C_204/2012, E. 4; vgl. Bertschi, § 21 N. 56, N. 69).

3.2.2 Neben Eigentümern benachbarter Liegenschaften können auch Dritte wie Baurechtsinhaber, Mieter und Pächter die Legitimationsvoraussetzungen erfüllen. Da ein Berührtsein in eigenen qualifizierten Interessen nach der Rechtsprechung nur dann gegeben ist, wenn der Ausgang des Verfahrens, in das sich der Nachbar einschalten will, seine Interessensphäre zu beeinflussen vermag, er also einen praktischen Nutzen hat bzw. einen Nachteil abwenden kann, den der angefochtene Verwaltungsakt für ihn zur Folge hätte, ist betreffend Mietverhältnisse einerseits zu fordern, dass dieses im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung noch besteht, und andererseits, dass dieses voraussichtlich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bis zur Verwirklichung des Bauvorhabens andauert (BGr, 20. August 2019, 1C_69/2019, E. 2.7 und 3.2 mit weiteren Hinweisen). Müsste nämlich davon ausgegangen werden, dass das Mietverhältnis bis zur Verwirklichung des Bauvorhabens nicht mehr bestünde, beispielsweise weil es ohnehin befristet oder bereits gekündigt ist, so hätte der angefochtene Verwaltungsakt keinen Nachteil für die anfechtende Person zur Folge, den es mit einem Rechtsmittel abzuwenden gälte (vgl. VGr, 4. September 2008, VB.2008.00262, E. 2.3 ff.; René Wiederkehr/Stefan Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, Bern 2018, Rz. 22 und 71).

3.3 Zwar ist das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen und damit der Legitimation grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen, was die Rechtsuchenden jedoch nicht davon entbindet, ihre Legitimation zu substantzieren. Dies gilt jedenfalls, wenn sie nicht offensichtlich ist. In diesen Fällen sind die legitimationsbegründenden Umstände soweit darzulegen, dass die Rechtsmittelinstanz nicht danach zu forschen hat. Sodann dürfen an eine anwaltlich vertretene oder rechtskundige Partei höhere Anforderungen gestellt werden

als an einen Laien (Bertschi, § 21 N. 38). Die Substanziierung hat bereits im Verfahren vor der ersten Rechtsmittelinstanz bzw. gegebenenfalls im Einspracheverfahren zu erfolgen; in einem oberen Rechtsmittelverfahren kann dies nicht nachgeholt werden (Bertschi, § 21 N. 38; VGr, 20. Februar 2020, VB.2018.00776, E. 2.3; VGr, 10. Mai 2012, VB.2012.00157, E. 2.4).

Für die Rechtsstellung, aus welcher die Legitimation abgeleitet wird, bspw. als Mieter oder Eigentümer einer Liegenschaft, ist – mindestens auf Aufforderung hin – der erforderliche Nachweis zu erbringen. Glaubhaftmachung oder lediglich die Angabe einer Adresse genügen dafür nicht (vgl. 25. April 2012, VB.2012.00025, E. 2.1; Bertschi, § 21 N. 39 und 68).

3.4 Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 wurde durch die Vorinstanz mit Verfügung vom 14. Juni 2019 aufgefordert, allfällige auf Dauer angelegte Mietverhältnisse nachzuweisen sowie Grundbuchauszüge betreffend diejenigen Rekurrierenden beizubringen, welche nicht in der betreffenden Gegend wohnen würden, aber gemäss Ausführungen des Rechtsvertreters als Eigentümer von betroffenen Liegenschaften rekursberechtigt seien. Daraufhin führte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 mit Eingabe vom 4. Juli 2019 aus, dass die Rekurrierenden keine weiteren Beweise wie Mietverträge oder Grundbuchauszüge beizubringen hätten, da sie mit ihrer Unterschrift die Richtigkeit ihrer Namen und Adressen bezeugt hätten. Bei einer grossen Anzahl von Rekursen würde Glaubhaftmachung genügen. Zudem sei für das Gericht eine telefonische Anfrage beim Grundbuchamt wesentlich einfacher als es für ihn sei, die Legitimation mittels Grundbuchauszügen etc. nachzuweisen. Andernfalls erbitte er eine rekursfähige Verfügung.

3.5 Damit gelang es den Beschwerdeführenden 3 im vorinstanzlichen Verfahren nicht, die Rekurslegitimation sämtlicher Rekurrierenden genügend darzutun. Die Beschwerdeführenden 3 stellten sich pauschal auf den Standpunkt, zum Rekurs legitimiert zu sein, indem sie entweder in der Nähe der geplanten Seilbahn wohnen oder ansonsten Rechte gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711) geltend machen würden. Sodann werde ihre Privatsphäre massiv beeinträchtigt und das Sagentobel, das von der Seilbahn überquert werde, sei für sie ein wichtiges

Naherholungsgebiet; dieses würde nun verhandelt. Ihrer Rekurschrift lag eine Liste der Rekurrierenden bei, auf welcher diejenigen Rekurrierenden, die Rechte nach dem EntG geltend machen würden, unter Angabe der jeweiligen Kataster-Nummer markiert waren. Damit haben sie ihre Legitimation nicht in genügender Weise begründet (oben, E. 3.2 ff.). Dazu hätte insbesondere gehört, auszuführen, inwiefern die Rekurrierenden vom Betrieb oder Bau der geplanten Seilbahn betroffen wären; jedenfalls bei Rekurrierenden, die nicht innerhalb des Radius von 100 Metern um die Seilbahn wohnen, ist dies nicht offensichtlich. Es reicht nicht aus, sich lediglich pauschal auf den Standpunkt zu stellen, alle Rekurrierenden, die nicht in der Nähe der Seilbahn wohnten, würden Rechte im Sinn des EntG geltend machen. Auch legten sie nicht dar, inwiefern sie dadurch, dass die Seilbahn ihr Naherholungsgebiet überquere, mehr als die Allgemeinheit beschwert wären und ihr Rechtsmittel kein Popularrekurs darstellte. Spätestens auf die am 14. Juni 2019 ergangene Aufforderung hin wäre die Rekurslegitimation genauer zu substantzieren und die für die Rechtsstellung notwendigen Nachweise zu erbringen gewesen. Die Vorinstanz stellte eigene Nachforschungen an und klärte insbesondere ab, welche der Rekurrierenden, die innerhalb eines 100-Meter-Radius wohnen, Eigentümer der von ihnen bewohnten Liegenschaft sind; auf deren Rekurse trat sie entsprechend auch ein. Auf die Rekurse der weiteren Rekurrierenden, deren allfällige Eigentümerschaft einer in diesem Perimeter liegenden Liegenschaft sich nicht bereits aus deren Wohnadresse ergab und für welche die Rechtsstellung als Mieter nicht dargelegt wurde, trat sie mangels Substanziierung der Rekurslegitimation zu Recht nicht ein.

3.6 Auch was die Beschwerdeführenden 3 betreffend ihre Rekursberechtigung in ihrer Beschwerde vorbringen, vermag daran nichts zu ändern, zumal die Legitimation bereits im Verfahren vor der ersten Rechtsmittelinstanz zu substantzieren ist und in einem oberen Rechtsmittelverfahren nicht nachgeholt werden kann (oben, E. 3.3). Die Beschwerdeführenden 3 stellen weder die von der Vorinstanz gemachten Feststellungen, wer von ihnen über Wohneigentum in rund 100 Meter Entfernung von der Seilbahn verfüge, infrage, noch machen sie geltend, der Perimeter hätte ausgeweitet werden müssen. Soweit die Beschwerdeführenden 3 geltend machen, die Vorinstanz sei auf die Rekurse von 79 Rekurrierenden zu Unrecht nicht eingetreten, ist ihre Beschwerde abzuweisen.

4. Rügen betreffend den vorinstanzlichen Augenschein und Antrag auf Durchführung eines Augenscheins durch das Verwaltungsgericht

4.1 Der Beschwerdeführer 4 rügt, die Vorinstanz habe anlässlich des am 16. September 2019 vorgenommenen Augenscheins keine Sachverhaltsfeststellungen getroffen. Es seien lediglich die Parteidarstellungen protokolliert und Fotos erstellt worden. Somit sei unklar geblieben, was die Vorinstanz gesehen haben will, weshalb er sich auch nicht zu vermeintlichen Sachverhaltserkenntnissen äussern könne. Sollte das Gericht den vorinstanzlichen Entscheid nicht schon deshalb aufheben, sei die Vornahme eines Augenscheins durch das Verwaltungsgericht angezeigt.

4.1.1 Anlässlich des Augenscheins ist ein schriftliches Protokoll zu erstellen, welches über die an Ort und Stelle gemachten Wahrnehmungen Aufschluss gibt, die für die Entscheidungsfindung von Bedeutung sein könnten. Dabei können die Wahrnehmungen in Schriftform, als Zeichnungen, als fotografische Aufnahmen oder in anderer geeigneter Form ins Protokoll aufgenommen werden. Es reicht aus, wenn die vor Ort gemachten Feststellungen und Wahrnehmungen ihrem wesentlichen Inhalt nach protokolliert werden, insbesondere mündliche Ausführungen müssen nicht wortwörtlich ins Protokoll aufgenommen werden (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 88).

4.1.2 Das Baurekursgericht nahm am 16. September 2019 einen Augenschein auf dem Lokal. Es protokollierte die anwesenden Parteien, den Ablauf des Augenscheins, die Parteimeldungen nach ihrem wesentlichen Inhalt und erstellte 60 Fotos von den Örtlichkeiten. Die Fotos enthalten jeweils eine Untertitelung, welche Auskunft über den genauen Standort der Aufnahme und die Blickrichtung gibt. Das Protokoll gibt den massgeblichen Sachverhalt insoweit hinreichend wieder.

4.1.3 Der Beschwerdeführer 4 macht nicht substantiiert geltend, welche Tatsachen die Vorinstanz nicht festgehalten habe, bzw. inwiefern sie sich in ihrem Entscheid auf Feststellungen stütze, die sie am Augenschein gemacht habe, die aber nicht protokolliert seien. Sodann wäre es dem Beschwerdeführer 4 unbenommen gewesen, anlässlich des Augenscheins Sachverhalte zu Protokoll zu geben, die er festgestellt haben möchte. Deshalb erweist sich seine Rüge als unbegründet und es ist nicht weiter darauf einzugehen.

4.2 Die Beschwerdeführenden 3 und 4 beantragen sodann die Durchführung eines Augenscheins durch das Verwaltungsgericht. Der Beschwerdeführer 4 beantragt dies lediglich für den Fall, dass ihm das Verwaltungsgericht betreffend die Feststellungen anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins nicht folgen sollte.

4.2.1 Die Anordnung eines Augenscheins steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Eine entsprechende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (BGr, 1. Dezember 2017, 1C_479/2017, E. 4.2). Ein Augenschein ist insbesondere dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten aufgrund ihrer Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (VGr, 27. Oktober 2016, VB.2016.00032, E. 2; Plüss, § 7 N. 79). Es ist zulässig, dass eine Rechtsmittelinstanz auf einen eigenen Augenschein verzichtet, wenn sich der massgebliche Sachverhalt aus dem vorinstanzlichen Augenschein bzw. aus den übrigen Verfahrensakten mit ausreichender Deutlichkeit ergibt (VGr, 25. Oktober 2018, VB.2018.00262, E. 3.4; Plüss, § 7 N. 81).

4.2.2 Die Vorinstanz nahm im vorliegenden Fall einen Augenschein vor. Das Protokoll des Augenscheins vom 16. September 2019 mit 60 aussagekräftigen Fotografien liegt bei den Akten. Dieses Protokoll sowie die sich bei den Akten befindlichen Pläne und Dokumentationen belegen den sich aus einem möglichen Augenschein ergebenden Sachverhalt in ausreichendem Mass und ein Augenschein durch das Verwaltungsgericht ist daher nicht erforderlich. Insbesondere der Beschwerdeführer 4 macht auch hier nicht geltend, welche rechtserheblichen Sachverhaltselemente dadurch festzustellen wären (vgl. VGr, 1. Juli 2021, VB.2020.00255, E. 2).

5. Verhältnis zum Plangenehmigungsverfahren und Sistierungsantrag

5.1 Der Beschwerdeführer 4 beantragt, das Verfahren sei zu sistieren, bis die Plangenehmigung des Bundesamts für Verkehr (BAV) vorliege. Er begründet dies mit der notwendigen materiellen Koordination und macht geltend, dass aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Rechtsmittel nur das Bundesgericht dem Gebot der materiellen Koordination zum Durchbruch verhelfen könne. Damit das Bundesgericht nicht

als erste Instanz allfällige unterschiedliche Sachverhaltsfeststellungen zu klären habe, müsse das Verwaltungsgericht das Verfahren sistieren, um dann zu prüfen, ob im bundesrechtlichen Verfahren vom gleichen Sachverhalt ausgegangen werde.

5.2 Für den Bau der Seilbahn ist eine Plangenehmigung nach Bundesrecht notwendig (Art. 2 und 9 des Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006 [SebG; SR 743.01]). Mit ihr werden sämtliche für den Bau der Seilbahn erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 9 Abs. 1 SebG). Die Erteilung der Plangenehmigung setzt unter anderem voraus, dass keine wesentlichen öffentlichen Interessen, namentlich der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes, entgegenstehen (Art. 9 Abs. 3 lit. b SebG). Mit der Plangenehmigung wird das Enteignungsrecht erteilt, sofern die Anlage der Nutzungsplanung entspricht (Art. 7 Abs. 1 SebG). Zuständige Behörde ist das BAV (Art. 3 Abs. 1 SebG; vgl. auch Art. 11 ff. SebG).

5.3 Art. 7 Abs. 1 SebG setzt die Nutzungsplanung voraus. Dies entspricht der namentlich auf die Planungspflicht gemäss Art. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) gestützten Bundesgerichtspraxis, wonach für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, eine Nutzungsplanung vorzunehmen ist (sog. Planungspflicht; BGE 114 Ib 312 E. 3a; Arnold Marti, Planungspflicht für grössere Vorhaben ausserhalb der Bauzonen – wegleitende Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 106/2005, S. 353 ff., 357 ff.; Art. 2 RPG). Zuständig für die Nutzungsplanung sind die Kantone.

5.4 Die Verfahrenskoordination ist in Art. 25a RPG geregelt; diese Bestimmung erfasst auch Verfahren vor Bundesbehörden, die mit kantonalen Verfahren zusammenhängen (vgl. Arnold Marti, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Art. 25a N. 9; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N. 27 ff.). Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist nach Art. 25a Abs. 1 RPG eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt. Die Koordinationsgrundsätze sind gemäss Art. 25a Abs. 4 RPG sinngemäss auf das Nutzungsplanverfahren anwendbar. Diese Bestimmung betrifft laut Bundesgericht in erster Linie Bauten und Anlagen, die ihrer Natur

nach nur in einem Planungsverfahren erfasst werden können, sowie die Einzonung von Wald. Sie bezieht sich insbesondere auf projektbezogene Sondernutzungspläne, die in vielen Fällen das Baubewilligungsverfahren ersetzen oder es weitgehend vorwegnehmen, weshalb sie mit den anderen projektbezogenen Entscheidungsverfahren wie ein entsprechendes Baubewilligungsverfahren im Detail zu koordinieren sind (BGr, 16. Februar 2007, 1P.532/2006, E. 3.4 mit Hinweisen; Marti, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Art. 25a N. 56 ff.; Waldmann/Hänni, Art. 25a N. 71). Ungeachtet dessen, dass Nutzungsplanungs- und Baubewilligungsverfahren auf verschiedenen Stufen des planerischen Stufenbaus stehen und in der Regel zeitlich gestaffelt ergehen, sind auch die projektbezogene Sondernutzungsplanung und das Bewilligungsverfahren aufeinander abzustimmen (vgl. BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 4.1 f.; Marti, ZBl 106/2005, S. 363). Dies gilt auch im vorliegenden Fall mit Bezug auf das Verhältnis zwischen der kantonalen Gestaltungsplanung und der Plangenehmigung durch eine Bundesbehörde, wobei die Plangenehmigung der Baubewilligung entspricht (Botschaft vom 22. Dezember 2004 zum Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung, BBl 2005, 895 ff., 907). Nutzungsplanung und Plangenehmigung hängen materiell eng zusammen und sind soweit möglich zu koordinieren.

5.5 Im vorliegenden Fall wurden der Gestaltungsplan und das Plangenehmigungsgesuch zusammen öffentlich aufgelegt (vgl. dazu auch VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 7.3.1, wonach Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1] auf kantonale Nutzungspläne nicht anwendbar ist). Zudem enthält der streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan relativ weitgehende Vorschriften mit Blick auf die Plangenehmigung (vgl. unten, E. 6.3). Deshalb soll der Gestaltungsplan vor Erteilung der Plangenehmigung festgesetzt werden (vgl. Planungsbericht, S. 21). Mit der gemeinsamen öffentlichen Auflage des Gestaltungsplanentwurfs und des Plangenehmigungsgesuchs sowie den Vorgaben des Gestaltungsplans für das Plangenehmigungsverfahren werden vorliegend die Anforderungen, die sich aus dem Koordinationsgebot ergeben, erfüllt (vgl. BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 4.3 f.; vgl. auch Art. 25a Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Abs. 4 RPG).

5.6 Das anwendbare Recht schliesst eine umfassende Koordination aus. Nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 SebG bringt die Plangenehmigung das Enteignungsrecht mit sich, das wiederum davon abhängig gemacht wird, dass die Anlage der Nutzungsplanung entspricht. Zwar erscheint es nicht als zwingend, die Plangenehmigung erst zu erteilen, wenn der Nutzungsplan rechtskräftig ist; immerhin wäre es denkbar, sie unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass der Nutzungsplan rechtskräftig wird. Die gegenteilige Lösung ist allerdings mindestens ebenso zweckmässig und drängt sich umso eher auf, als der Rechtsweg ohnehin nicht koordiniert werden kann: Der Nutzungsplan ist gemäss dem kantonalen Recht vor den kantonalen Behörden anzufechten, während die Plangenehmigung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegt (Art. 31–33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG; SR 173.32]). Die gleichzeitige oder gar gemeinsame Eröffnung könnte also ihren Zweck – die gesamthafte Beurteilung aller Aspekte in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren – ohnehin nicht erfüllen (vgl. Marti, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Art. 25a N. 49). Demnach wird das Koordinationsgebot durch die gestaffelte Eröffnung der Entscheide nicht verletzt. Dies hat das Verwaltungsgericht in Bezug auf den streitgegenständlichen kantonalen Gestaltungsplan denn auch bereits in seinem Rückweisungsurteil vom 4. September 2014 entschieden (VB.2013.00722, E. 5, insbesondere 5.6). Wesentliche seither erfolgte Änderungen des Sachverhalts oder der Rechtslage, die eine erneute Prüfung dieser Frage erforderlich machen würden, legt der Beschwerdeführer 4 nicht dar und sind auch nicht ersichtlich. Damit liegen keine Gründe vor, die eine Sistierung des Verfahrens bis zum Plangenehmigungsentscheid des BAV notwendig erscheinen liessen, und der Antrag des Beschwerdeführers 4, das Verfahren zu sistieren, ist abzuweisen.

6. *Rechtliche Rahmenbedingungen für kantonale Gestaltungspläne*

6.1 Nach § 84 Abs. 2 PBG kann die zuständige Direktion für Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder einem regionalen Richtplan enthalten sind, kantonale Gestaltungspläne festsetzen. Mit einem Gestaltungsplan (Sondernutzungsplan) soll eine städtebaulich, architektonisch, wohngygienisch und landschaftlich hochwertige Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden. Zu diesem Zweck wird für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung aufgestellt. Diese ist bindend, sodass nur noch

gestaltungsplankonform gebaut werden darf (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6.A., Wädenswil 2019, S. 179 f.; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Aufl., Zürich 2021, S. 74 f.).

6.2 Bindung an den Richtplan und das übergeordnete Recht

Ein Gestaltungsplan muss der Richtplanung entsprechen, wobei Abweichungen nur zulässig sind, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 PBG). Zudem muss der kantonale Gestaltungsplan das übergeordnete (kantonale und eidgenössische) Recht einhalten, namentlich die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes. Luftseilbahnen bedürfen gemäss § 24 lit. b PBG eines Eintrags im kantonalen Richtplan (dazu ausführlich VGr, 9. Dezember 2021, VB.2020.00079/80, E. 2, insbesondere E. 2.4).

Bei kantonalen Gestaltungsplänen handelt es sich um Planungen der oberen Stufe, welche gemäss § 16 Abs. 1 PBG der kommunalen Planung – auch der Rahmennutzungsplanung – vorgeht und diese übersteuert. Weil zudem das Instrument des kantonalen Gestaltungsplans dem Kanton unter anderem gerade auch ermöglichen soll, im Richtplan aufgenommene Bauten und Anlagen nötigenfalls unabhängig davon zu erstellen, ob die betroffenen Gemeinden die dafür nötigen planungsrechtlichen Grundlagen schaffen, sind kantonale Gestaltungspläne (anders als kommunale Gestaltungspläne) nicht an die Grundentscheide der kommunalen Rahmennutzungsplanung gebunden. Allerdings ist die Baudirektion bei der Festsetzung kantonalen Gestaltungspläne verpflichtet, diese auf die übrigen Planungen, auch auf jene der betroffenen Gemeinde, abzustimmen (Art. 2 Abs. 1 RPG). Als Planungen des übergeordneten Gemeinwesens gehen die kantonalen Gestaltungspläne aber der kommunalen Raumplanung unter Einschluss der Rahmennutzungsplanung vor (VGr, 9. Dezember 2021, VB.2020.00079/80, E. 2.1; VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 4.3.5 mit weiteren Hinweisen). Der Vorrang der kantonalen Gestaltungspläne vor der kommunalen Planung bedeutet einen intensiven Eingriff in die kommunale Planungszuständigkeit und zwar nicht nur, wenn der kantonale Gestaltungsplan eine kommunale Nutzungszone überlagert, sondern auch wenn er in einer kantonalen Landwirtschaftszone auf dem Gemeindegebiet neue Baumöglichkeiten schafft. Vor diesem Hintergrund kommt den vom Gesetzgeber vorgesehenen Grenzen für den Einsatz dieses

Instruments eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. auch weiterhin VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 4.3.5).

Auf das Erfordernis eines wesentlichen öffentlichen Interesses an der Festsetzung eines Gestaltungsplans sowie die dafür vorausgesetzte umfassende Interessenabwägung ist weiter unten einzugehen (E. 8.1 f.).

6.3 *Qualifikation als projektbezogener Sondernutzungsplan*

Bezieht sich der Gestaltungsplan auf ein konkretes Vorhaben, handelt es sich um einen sogenannten "projektbezogenen Sondernutzungsplan" (BGE 145 II 176 E. 4.2). Ein detaillierter Sondernutzungsplan kann Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung enthalten, deren Rechtmässigkeit im Baubewilligungsverfahren nicht mehr oder nur noch beschränkt geprüft werden kann (BGE 145 II 176 E. 4.2). Für die Prüfungsanforderungen ist massgebend, ob und allenfalls inwieweit der streitige projektbezogene Sondernutzungsplan Elemente der späteren Baubewilligung (bzw. Plangenehmigung) rechtsverbindlich vorwegnimmt. Jene Elemente des konkreten Vorhabens, die bereits im Planungsverfahren verbindlich festgelegt werden, sind auch im Rahmen des Planungsverfahrens zu überprüfen (BGE 145 II 176 E. 4.2 f.; BGr, 17. Juni 2021, 1C_47/2020, E. 6.2).

Im vorliegenden Fall zeichnet der Gestaltungsplan das Vorhaben "Seilbahn" bereits sehr konkret vor und macht teilweise ausführliche Vorgaben. Der Gestaltungsplan enthält nicht nur die massgeblichen Gesichtspunkte der späteren Überbauung wie die genaue geographische Lage und Einbettung der zu errichtenden Bauten und Anlagen (Tal- und Bergstation, Stützen), sondern auch Regelungen über den Verlauf, das Längenprofil, die maximale Höhe, die Terraingestaltung, über die Bepflanzung und Niederhaltung von Waldareal sowie Anordnungen für den Betrieb der Seilbahn. Es handelt sich mithin um eine projektbezogene Sondernutzungsplanung. Damit müssen diejenigen Elemente, welche der strittige Gestaltungsplan bereits verbindlich konkretisiert und diese für das spätere Plangenehmigungsverfahren vorwegnimmt, bereits im vorliegenden Verfahren vertieft geprüft werden.

6.4 Kognition des Verwaltungsgerichts

Das Verwaltungsgericht darf einen Nutzungsplan im Beschwerdeverfahren, wenn es als zweite Rechtsmittelinstanz entscheidet (vgl. Art. 33 RPG; Aemisegger/Haag, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Art. 33 N. 14 und 83), nicht auf Angemessenheit, sondern bloss auf Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, -überschreitung und -unterschreitung überprüfen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG). Hat das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob der Planungsträger sein planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat (vgl. VGr, 24. Oktober 2019, VB.2018.00564, E. 1.4; VGr, 15. Juni 2017, VB.2016.00605, E. 4.1 ff.).

7. Kantonaler Richtplan

7.1 Stellung des Richtplans im planerischen Stufenbau

Der kantonale Richtplan zeigt auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abzustimmen sind (Art. 8 Abs. 1 RPG). Wird ein Projekt mit solchen Auswirkungen auf Raum und Umwelt wie vorliegend im Richtplan verankert, entspricht dies der Planungspflicht (Art. 8 Abs. 2 RPG; Art. 2 RPG). Im Rahmen der Pflicht zur Beachtung des planerischen Stufenbaus haben die einzelnen Akte der Entscheidfolge die funktionalen Zusammenhänge zu wahren und sind dementsprechend aufeinander abzustimmen. Es besteht aber keine geschlossene Planhierarchie, in dem Sinn, dass der Nutzungsplan ohne eigene Wertung die Richtplanung umzusetzen hätte und die Baubewilligung die Nutzungsplanung. Vielmehr sind im Sinn des Gegenstromprinzips auch Rückwirkungen möglich, insbesondere vom Nutzungsplan auf den Richtplan (Pierre Tschannen, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 2 N. 40 ff.; BGE 119 Ia 362 E. 4a; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. A., Bern 2022, S. 143 f.).

7.2 Massgebende Festlegungen im kantonalen Richtplan

Der kantonale Richtplan vom 6. Februar 2023 sieht im Kapitel "Verkehr" den Neubau einer Luftseilbahn zwischen Stettbach und dem Zoo Zürich vor. Diese soll der Erschliessung des Zoos Zürich dienen. Die landschaftliche Eingliederung soll sichergestellt und das Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach für die Anwohnerschaft vor Inbetriebnahme verträglich ausgestaltet werden (Richtplan des Kantons Zürich [im Folgenden kantonaler Richtplan], Richtplantext, Pt. 4.3.2, Objekt 10, entsprechend der Fassung 2014). Weiter sieht der kantonale Richtplan im Kapitel "Verkehr" vor, dass der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses, welcher nicht auf den Fuss- und Veloverkehr entfällt, aufzunehmen hat (kantonaler Richtplan, Pt. 4.1.1.b). In diesem Sinn soll die Seilbahn zum Zoo dazu beitragen, den durch die Zunahme der Besucherzahlen verursachten Mehrverkehr mit öffentlichen Verkehrsmitteln abzuwickeln, damit das Strassennetz und die an den Zoo grenzenden Quartiere nicht weiter belastet werden (Erläuterungen zu den Einwendungen zur Teilrevision des kantonalen Verkehrsrichtplans 2007, S. 73; Erläuterungsbericht zu den Einwendungen zum kantonalen Richtplan, 18. März 2014, S. 103). Im Kantonsrat wurde anlässlich der Revision des Richtplans im Jahr 2014 der von der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragte Zusatz zum bestehenden Richtplaneintrag, wonach Parkierungsmöglichkeiten ausserhalb der Park-and-Rail-Anlage und der blauen Zone ausgeschlossen sein sollten, verworfen. Das Ziel des Vorschlags war, zu verhindern, dass Zoobesuchende mit dem Privatfahrzeug nach Stettbach reisen und dann auf die Seilbahn umsteigen (vgl. Protokoll Kantonsrat, 155. Sitzung vom 14. März 2014, S. 10789 ff.; vgl. auch unten, E. 10.1).

7.3 Schutz der Anwohnerschaft und der Landschaft

Der Richtplan erwähnt den Schutz der Anwohnerschaft im Raum Stettbach und der Landschaft. Das Verwaltungsgericht hat in seiner Rückweisungsentscheid vom 4. September 2014 ausgeführt, dass es sich dabei um grundsätzlich kumulative Voraussetzungen für die Erstellung der Seilbahn handle, wobei sich jedoch nicht je einzeln und ohne Blick auf die anderen Elemente der Gesamtabwägung beantworten lasse, ob sie erfüllt seien. Demzufolge gibt der Richtplan verbindlich vor, dass diesen Interessen ein

bedeutendes Gewicht zukommt, ohne die finale umfassende Interessenabwägung, wie sie für die Festsetzung des Gestaltungsplans vorausgesetzt ist (oben, E. 8.2), bereits vorwegzunehmen. Eine solche finale Abwägung konnte auf Ebene des Richtplans auch noch gar nicht vorgenommen werden, da das Gutachten, welches sich mit der Wirksamkeit der Seilbahn als Verbindungsglied des öffentlichen Verkehrs und insbesondere mit deren Auswirkung auf den Modalsplit und die Parkplatznachfrage in Stettbach auseinandersetzt, im Zeitpunkt der Festsetzung des Richtplans noch nicht erstellt war und die daraus gewonnenen Erkenntnisse bei der Festsetzung des Richtplaneintrags noch nicht berücksichtigt werden konnten (zur Relativierung der Tragweite von Richtplaneinträgen aufgrund neuer Erkenntnisse vgl. BGr, 18. März 1991, in ZBl 92/1991 278 ff. E. 5b). Auch die Vorinstanz erkannte betreffend den im Richtplan genannten Voraussetzungen der landschaftlichen Eingliederung sowie der Verträglichkeit des Parkplatz- und Verkehrsregimes keinen apodiktisch zu handhabenden, für sich allein massgeblichen Gehalt, vielmehr seien sie als Elemente der Gesamtinteressenabwägung zu berücksichtigen, was von den Beschwerdeführenden zu Recht nicht in Frage gestellt wird. Auf der anderen Seite folgt aus der Erwähnung dieser beiden öffentlichen Interessen im Richtplan nicht, dass die Interessenabwägung bei der nachfolgenden Festsetzung des Gestaltungsplans auf diese eingeschränkt werden könnte, vielmehr muss eine gesamthafte, umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden, in welche auch weitere, dem Projekt entgegenstehende Interessen den privaten und öffentlichen Interessen an der Realisierung der Seilbahn gegenüberzustellen sind (Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 9 N. 27 f., 32, sowie unten, E. 8.2).

7.4 *Geltend gemachte Rechtswidrigkeit des Richtplans*

Der Beschwerdeführer 4 beruft sich auf die Rechtswidrigkeit des Richtplaneintrags. Das Verwaltungsgericht überprüft diesen in Beschwerdeverfahren über die Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen akzessorisch (oben, E. 1.6). Allerdings beschränkt sich der Beschwerdeführer 4, ohne konkret auf den Richtplaneintrag einzugehen, darauf, geltend zu machen, dass die von ihm gegen den Gestaltungsplan erhobenen Rügen auch für die Aufhebung bzw. die Rechtswidrigkeit des Richtplaneintrags sprächen. Damit muss nicht

weiter auf die Rechtmässigkeit des Richtplaneintrags eingegangen werden, zumal die vom Beschwerdeführer 4 vorgebrachten Rügen im nachfolgenden Teil zu prüfen sein werden und der Richtplaneintrag keine erkennbaren Rechtsmängel aufweist.

8. Öffentliches Interesse und umfassende Interessenabwägung

8.1 Erfordernis eines öffentlichen Interesses

Die Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplans setzt ein wesentliches öffentliches Interesse voraus (vgl. für kommunale Gestaltungspläne § 84 Abs. 1 PBG; VGr, 1. April 2020, VB.2019.00451, E. 5.4; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 181 f.; Pletscher Michael, Urteilsbesprechung von BGr 1C_328/2020, ZBl 124/2023 131, S. 141 f.; Stephan Eschmann, *Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht*, Zürich 1985, S. 81 ff.).

8.2 Umfassende Interessenabwägung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben

8.2.1 Bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten wie bei der Genehmigung der Nutzungsplanung, und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung (BGE 145 II 70 E. 3.2), haben die Behörden eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 RPV), wobei namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Art. 1 und 3 RPG zu beachten sind. Weil eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) vorliegt (dazu unten, E. 12.2.2), ist zudem Art. 3 NHG anwendbar, der ebenfalls eine Interessenabwägung vorschreibt. Gemäss Art. 3 NHG ist der Kanton verpflichtet, bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Wenn es für diesen Zweck erforderlich ist, hat er namentlich Bewilligungen u.a. zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen oder zur Vornahme von Rodungen nur unter Bedingungen oder Auflagen zu erteilen oder aber zu verweigern (Art. 3 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG). Aufgrund der erforderlichen Rodungen ergibt sich die Pflicht zu einer umfassenden Interessenabwägung zudem aus Art. 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0).

8.2.2 Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie a) die betroffenen Interessen ermitteln, b) diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen und c) diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 RPV). Abzuwägen sind sämtliche relevanten für und wider das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Interessen (BGE 145 II 70 E. 3.2). Dabei sind auch ausserhalb der Ziele und Grundsätze der Raumplanung liegende öffentliche Interessen sowie etwaige private Interessen zu berücksichtigen (Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 23).

8.2.3 Um die ermittelten und bewerteten relevanten Interessen, wie von Art. 3 Abs. 1 lit. c RPV gefordert, möglichst umfassend wirksam werden zu lassen, ist die Planung zu optimieren. Zwar kann es bei Unvereinbarkeiten dazu kommen, dass ein Interesse bevorzugt und das andere zurückgestellt wird; anzustreben ist jedoch eine ausgewogene Lösung, die den beteiligten Interessen ein Maximum an Geltung einträgt und ein Minimum an Wirkungsverzicht aufnötigt (BGE 148 II 36 E. 13.5; hierzu und auch zum folgenden: Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016, Vorbemerkungen N. 17; Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 32 f.). Dabei ist das Gewicht zu berücksichtigen, das den Interessen bei der Bewertung zugemessen wurde. Hierbei kommt dem Planungsträger ein grosses Ermessen zu. Die Behörden legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Art. 3 Abs. 2 RPV). Bei der Überprüfung der Gewichtung der einzelnen Interessen übt das Verwaltungsgericht angesichts der Planungsautonomie der Behörden in der Regel Zurückhaltung (vgl. E. 6.4). Ein Entscheid ist allerdings rechtsfehlerhaft, wenn die Behörde die Bedeutung von gesetzlich normierten Interessen im konkreten Fall verkannt hat (BGE 145 II 70 E. 3.2; 132 II 408 E. 4.3). Aber auch eine Kumulation verschiedener Abwägungsmängel, die für sich alleine genommen noch im Ermessen der Planungsbehörden liegen würden, oder wenn die Interessen nicht vollständig erfasst und in die Gesamtabwägung einbezogen wurden, stellt

eine durch das Verwaltungsgericht zu überprüfende Rechtsfehlerhaftigkeit der fraglichen Planung dar (Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 46 ff.; Michael Pletscher, Der Gestaltungsplan i.e.S., Basel 2021, Rz. 173 ff.). Dies gilt insbesondere dann, wenn bei Abwägung sämtlicher Interessen die von der Planungsbehörde gewählte Lösung sachlich nicht vertretbar erscheint (BGE 117 Ia 302 E. 4).

8.3 Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2014

Die mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2014 vorgenommene Rückweisung erfolgte mit dem Auftrag, eine Gesamtabwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen, unter Einbezug namentlich auch der regionalen und kommunalen Planung, des Grundsatzes, dass die Erschliessung von Baugebiet durch das Siedlungsgebiet führen soll, sowie des Interesses an der ungeschmälerter Erhaltung der Landschaft (VB.2013.00722, E. 11.2.4 f., 11.4.10 f. und 11.8).

In seinem Urteil bemängelte das Verwaltungsgericht, dass die vorhandenen Unterlagen keine Beurteilung zuließen, inwiefern dem erklärten Zweck der Seilbahnverbindung, die Zoobesuchenden zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu veranlassen bzw. den Modalsplit zu verändern, überhaupt entsprochen werden könne (E. 10 ff.). Insbesondere erschien die Annahme wenig abgestützt, dass eine relevante Anzahl der Zoobesuchenden durch die Attraktivität der Seilbahn zur Anreise mittels öffentlichem Verkehr bewegt werden könnte. Es würden verlässliche Angaben zu den realen Besucherzahlen, zum Verkehrsaufkommen des Zoos, zum damaligen Modalsplit, zum zukünftig erwarteten Verkehrsaufkommen des Zoos sowie zum erwarteten Prozentsatz von Besuchenden, die wegen der Seilbahn ganz auf den öffentlichen Verkehr umsteigen würden, fehlen. Diese Grundlagen seien nicht nur für die Erarbeitung der Erschliessungsvorschriften relevant, sondern insbesondere – zusammen mit entsprechenden Abklärungen betreffend Alternativprojekten – auch für die Konkretisierung des öffentlichen Interesses an der Seilbahn und die vorzunehmende abschliessende Interessenabwägung (E. 11.5 f.).

8.4 Parteistandpunkte zu den öffentlichen Interessen

8.4.1 Die Baudirektion als Planungsträgerin leitet das öffentliche Interesse einerseits aus dem Richtplan, welcher die Seilbahn als Teil des Verkehrskonzepts im Raum Zürich-Glattal vorsehe, und andererseits aus dem Interesse an der Verlagerung der Verkehrsströme auf den öffentlichen Verkehr ab. Gemäss dem Verkehrsgutachten führe die Seilbahn zu einem erheblichen Umsteigeeffekt von insgesamt 4 bis 4,5 % aller Besuchenden des Zoos, was einer Steigerung von rund 10 % der heutigen Benutzer des öffentlichen Verkehrs bzw. dem Wegfall von jährlich rund 60'000 Autofahrten entspreche (Festsetzungsverfügung, S. 10).

8.4.2 Auch die Vorinstanz erkannte ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Seilbahnverbindung, insbesondere im Ausbau des öffentlichen Verkehrs und in der Schaffung einer für die Öffentlichkeit von der Fahrzeit her attraktiven und in dichter Taktfrequenz verfügbaren Verbindung vom Zürichberg zur ÖV-Plattform Stettbach sowie den angrenzenden Quartieren. Dabei bedürfe es zur Erkennung des öffentlichen Interesses keines strikten Bedarfsnachweises. Die Vorinstanz erwog sodann, es stehe der Anerkennung eines öffentlichen Interesses nicht entgegen, dass die Seilbahn durch eine private Trägerschaft erstellt werde.

8.4.3 Der Zoo Seilbahn AG zufolge dokumentiert der Richtplaneintrag das öffentliche Interesse an der Seilbahn. Dieses leite sich auch aus der resultierenden wesentlichen Modalsplitveränderung ab, welche das neutrale Verkehrsgutachten nachgewiesen habe.

8.4.4 Die Beschwerdeführenden stellen das Bestehen eines öffentlichen Interesses infrage. Sie führen einerseits an, dass zwar der Richtplan die Seilbahnverbindung vorsehe, aber die Umsetzung nicht zwingend vorschreibe. Sodann verlange der Richtplan ein für die Anwohnerschaft verträglich ausgestaltetes Parkplatz- und Verkehrsregime; dieser Auflage werde nicht entsprochen. Andererseits sei mit einer deutlich tieferen Modalsplitverschiebung zu rechnen als im Gutachten aufgeführt, weshalb der Gestaltungsplan kein Verkehrsproblem zu lösen vermöge, sondern vielmehr ein neues schaffe. Im Übrigen seien besser geeignete Alternativen als die Seilbahn vorhanden, bspw. eine Busverbindung. Der Beschwerdeführer 4 bringt vor, dass es sich bei der Zoo-Seilbahn um eine private Anlage handle, an welcher von vornherein kein öffentliches Interesse bestehen könne.

8.5 In den folgenden Erwägungen ist auf die einzelnen Interessen einzugehen und sind diese anschliessend in einer Gesamtinteressenabwägung zu beurteilen.

9. Verkehrsbezogene öffentliche Interessen

9.1 Aktuelle Verkehrssituation und vorgesehene Ergänzung durch die Luftseilbahn

9.1.1 Die Verkehrssituation rund um den Zoo Zürich ist derzeit unbefriedigend gelöst. Sie gestaltet sich wie folgt: Zum Zoo Zürich verkehren einerseits von der Stadt Zürich her die Tramlinien 5 und 6 bis zur Haltestelle Zoo sowie der Bus Nr. 39 bis zur Haltestelle Zoo oder Im Klösterli. Von Dübendorf her verkehrt der Bus Nr. 751 bis zur Haltestelle Zoo/Forrenweid. Sowohl von der Tramhaltestelle Zoo als auch von der Bushaltestelle Zoo/Forrenweid fällt jeweils ein Fussweg bis zum Eingang des Zoos an. Andererseits ist der Zoo mit dem privaten Fahrzeug zu erreichen, wobei die Besuchenden an Spitzentagen, wenn die 681 Parkplätze rund um den Zoo belegt sind, zur Eisbahn Dolder weitergeleitet werden, von wo aus ein kostenloser Shuttlebus zum Haupteingang des Zoos fährt (Gutachten J, S. 19, 48). Trotzdem führt die Verkehrs- und Parkierungssituation rund um den Zoo an Spitzentagen zu Problemen. Insbesondere die an den Zoo angrenzenden Quartiere werden durch Suchverkehr und ungeordnetes Parkieren auf öffentlichem Grund belastet. Mit der neuen Seilbahn vom Bahnhof Stettbach zum Zoo soll das bestehende Angebot an Verkehrsmitteln und Parkplätzen entlastet werden und es sollen mehr Besuchende mit dem öffentlichen Verkehr anreisen (Planungsbericht, S. 5; Festsetzungsverfügung, S. 2).

9.1.2 Die im Gestaltungsplan vorgesehene Luftseilbahn verbindet den Zoo mit dem Bahnhof Stettbach. Sie soll als öffentliches Verkehrsmittel in das ÖV-Netz integriert werden, weshalb die Fahrausweise des Zürcher Verkehrsverbands (ZVV) anzuerkennen sind und in den Gestaltungsplanvorschriften ein Verbot zur Erstellung von Parkplätzen für Seilbahngäste vorgesehen ist. Die Talstation ist auf der ÖV-Plattform Stettbach, die Bergstation westlich des Parkplatzes der Masoalohalle geplant. Dazwischen befinden sich 11 Stützen und es sollen 10er-Gondeln verkehren (vorn I.B.; Festsetzungsverfügung, S. 2 ff.).

9.2 Kantonaler Richtplan

Der Eintrag im Richtplan selbst vermag einem Projekt kein öffentliches Interesse zu verleihen. Vielmehr ergibt sich das öffentliche Interesse aus den hinter dem Richtplaneintrag stehenden Anliegen, welche sich im Eintrag niederschlagen. Die Gewichtung, Einordnung und Abstimmung dieser (unter anderem auch nicht raumplanerischen) Interessen hat vertieft in der nachgelagerten (Nutzungs-)Planung zu erfolgen.

Dem Richtplaneintrag kommt insofern Verbindlichkeit zu, als damit der mögliche Standort einer Seilbahn zum Zoo festlegt wird. Ansonsten lassen sich dem Richtplan keine Umsetzungsverpflichtungen entnehmen (vgl. Pierre Tschannen, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, URP 2018 S. 111 ff., 122; Pierre Tschannen, Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, Raum & Umwelt 2005, Nr. 5, S. 45). Vielmehr ist der Richtplaneintrag im Licht der Funktion eines Richtplans zu sehen, im Bereich gesetzlich verfasster Ermessens- und Beurteilungsspielräume raumwirksame Tätigkeiten anzustossen (Hänni, S. 142 ff.; vgl. BGE 119 Ia 362 E. 4a; BGr, 22. Januar 2003, 1A.154/2002, E. 4.2).

Der streitgegenständliche kantonale Richtplan setzt eine Seilbahnverbindung zwischen den Bahnhof Stettbach und dem Zoo fest und bezeichnet als deren Zweck die (Verbesserung der) Erschliessung des Zoos. Zudem spricht er sich ausdrücklich auch für den Schutz der Anwohnerschaft und der Landschaft aus. Dieser Richtplaneintrag präjudiziert nach dem Gesagten die Zulässigkeit der Seilbahn an diesem Standort nicht. Vielmehr erfolgt im Rahmen der Sondernutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung.

9.3 Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit der Verkehrserschliessung des Zoos

9.3.1 Der Zoo ist grundsätzlich rechtlich genügend erschlossen. Die Erschliessung des Zoos begründet das öffentliche Interesse an der Seilbahn insofern nicht unabhängig vom Bestehen anderer öffentlicher Interessen. Die Erschliessung des Zoos mit den öffentlichen Verkehrsmitteln wird von der Baudirektion als unbefriedigend dargestellt. Mit der Seilbahn wird ein zusätzlicher Erschliessungsweg zum Zoo geschaffen, der über eine erhebliche Kapazität verfügt (vgl. Planungsbericht, S. 5 f.). Dies kann als Beitrag zu einem leistungsfähigen Verkehrsnetz im Sinn von Art. 104 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom

27. Februar 2005 [KV; LS 101] gesehen werden, das zur Standortattraktivität des Lebens- und Wirtschaftsraumes beiträgt (vgl. Markus Rüssli, in: Isabelle Häner et al. [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 104 N. 5). Daran besteht ein öffentliches Interesse.

9.3.2 Hauptsächliches Ziel des Gestaltungsplans ist der bessere Anschluss des Zoos Zürich ans Netz des öffentlichen Verkehrs (Art. 1 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften). Es sollen mehr Zoobesuchende motiviert werden, mit dem öffentlichen Verkehr anzureisen, womit die Verbesserung der Parkierungssituation rund um den Zoo angestrebt und insbesondere eine Entlastung der an den Zoo angrenzenden Quartiere durch den Suchverkehr und ungeordnetes Parkieren beabsichtigt wird (Festsetzungsverfügung, S. 2; Planungsbericht, S. 5). Ein ähnliches Ziel findet sich im Erläuterungsbericht zu den Einwendungen im Richtplanverfahren. Demgemäss führt die Seilbahn zu einer besseren Anbindung des Zoos an das S-Bahn-Netz, wodurch die Anreise mit dem öffentlichen Verkehr zum Zoo attraktiver wird (Erläuterungen zu den Einwendungen zur Teilrevision des kantonalen Verkehrsrichtplans 2007, S. 73; Erläuterungsbericht zu den Einwendungen zum kantonalen Richtplan, 18. März 2014, S. 103). Der Richtplantext selber enthält diesbezüglich keine ausformulierte Zielsetzung spezifisch für die Seilbahn.

Eine mit dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs einhergehende Entlastung der Strasseninfrastruktur sowie die Abnahme der vom motorisierten Individualverkehr ausgehenden Lärm- und Luftschadstoffemissionen begründen ein öffentliches Interesse an der Seilbahn (Art. 102 Abs. 1 und 2 sowie Art. 104 Abs. 2 KV; vgl. BGr, 18. Januar 1999, in ZBl 91/1990 S. 354, E. 3d), das mit den Planungsgrundsätzen übereinstimmt (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Sodann entsprechen eine Verbesserung der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und die damit angestrebte Verschiebung des Modalsplits hin zum öffentlichen Verkehr den allgemeinen Zielen des (Verkehrs-)Richtplans (kantonaler Richtplan, Pt. 4.1.1.b und 4.3.1; vorn E. 7.2), was diesem öffentlichen Interesse Gewicht gibt.

In welchem Ausmass am Gestaltungsplan ein öffentliches Interesse besteht, hängt wesentlich davon ab, ob mit der geplanten Seilbahn eine relevante Anzahl der Zoobesuchenden zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr motiviert (vgl. auch VGr,

4. September 2014, VB.2013.00722, E. 10.2.3) bzw. eine relevante Modalsplitverschiebung zugunsten des öffentlichen Verkehrs erreicht wird (dazu hinten, E. 9.5 ff.). Es stellt sich die Frage, ob die im Gestaltungsplan projektierte Seilbahn einen massgeblichen Beitrag zur Erfüllung des öffentlichen Interesses zu leisten vermag.

Auf das Bestehen eines öffentlichen Interesses keinen Einfluss hat – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers 4 – das Inkrafttreten des kantonalen Gestaltungsplans "Zoo Zürich" vom 5. Februar 2020 (verfügbar unter: maps.zh.ch > Karte "ÖREB-Kataster"; besucht am: 12. Juli 2023). Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass sich daraus weder ein Widerspruch zum vorliegenden Gestaltungsplan ergibt, noch dass letzterer aufgrund dessen gegenstandslos wird.

9.4 Gutachten J

9.4.1 Die Baudirektion gab im Nachgang des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2013 zur Frage der gesamtverkehrlichen Wirkungen der Seilbahn und insbesondere zur Modalsplitveränderung ein Verkehrsgutachten bei der J AG in Auftrag (Gutachten J). Dieses wurde am 26. April 2016 erstattet. Die Beschwerdeführenden ziehen die Ergebnisse des Gutachtens in Zweifel und stellen dessen Schlüssigkeit infrage.

9.4.2 Vorauszuschicken ist, dass von einem amtlichen Gutachten nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf. Die erkennende Behörde kann sich deshalb bei der Beweiswürdigung auf die Prüfung beschränken, ob das amtliche Gutachten Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält, ob dessen Schlüssigkeit in wesentlichen Punkten zweifelhaft erscheint, oder ob die Gutachter und Gutachterinnen unzureichende Sachkenntnis gehabt haben oder befangen waren (VGr, 9. Juli 2021, VB.2019.00515, E. 10.3.6; VGr, 5. April 2017, VB.2016.00048, E. 4.2.3; BGE 136 II 539 E. 3.2; Plüss, § 7 N. 146 ff.; Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 775). Ein Privatgutachten hingegen besitzt wegen der fehlenden Neutralität des Gutachters bzw. der Gutachterin nicht denselben Rang wie ein amtliches Gutachten. Immerhin kann einem Privatgutachten nicht mit dem blossen Hinweis, dass es von einer Partei stammt, jeglicher Beweiswert abgesprochen werden (BGE 137 II 266 E. 3.2 und 3.4).

Insbesondere kann es geeignet sein, ein amtliches Gutachten infrage zu stellen.

Gutachterliche Verkehrsprognosen, die auf Modellrechnungen beruhen, sind naturgemäss mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet, weshalb von ihnen nur aus qualifizierten Gründen abgewichen werden darf. Insbesondere hängt die Verkehrsentwicklung stark von wirtschaftlichen, demographischen sowie von verkehrs- und umweltpolitischen Voraussetzungen ab. Je nach Wahl der Vorgaben unterscheiden sich die der Prognose zugrunde zu legenden Szenarien beträchtlich (vgl. BGE 126 II 522 E. 14 zum Flugverkehr; BGE 124 II 293 E. 12; BGr, 25. April 2001, 1E.17/1999, E. 3a betreffend Nationalstrasse; VGr, 20. Dezember 2018, VB.2016.00522, E. 5.3.2). Das Bundesgericht leitet daraus regelmässig ab, dass die Einholung eines weiteren Gutachtens nicht zur weiteren Klärung des Sachverhalts beitragen würde (vgl. BGE 124 II 460 E. 4 a.E.). Daraus folgt, dass die im Gutachten getroffenen Annahmen zur prognostizierten Veränderung des Modalsplits sowie der dieser zugrundeliegenden Daten (Zunahme der Besucherzahlen, bestehender Modalsplit, Parkplatz- und Verkehrsverhältnisse etc.) an offensichtlichen Mängeln und Unstimmigkeiten leiden müssten, damit sie in Zweifel gezogen werden könnten. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu bezieht sich zwar hauptsächlich auf Prognosen im Rahmen von Umweltverträglichkeitsberichten (insbesondere BGE 124 II 293 E. 12), aber es stellt dabei die Beurteilung von Umweltverträglichkeitsberichten in gewissen Fällen in tatsächlicher Hinsicht den amtlichen Gutachten gleich (vgl. BGE 124 II 460 E. 4 a.E.).

Aus diesen Überlegungen muss auf die nicht näher substantiierte Rüge der Beschwerdeführenden 3, wonach die im Gutachten errechnete Anzahl Benutzende an Werktagen und an Wochenenden sowie die jeweiligen Anteile der mit dem öffentlichen Verkehr und motorisierten Individualverkehr Anreisenden rein spekulativ seien, nicht weiter eingegangen werden.

9.4.3 Im Gutachten werden Methodik und Vorgehen sowie die zugrundeliegenden Daten und Annahmen verständlich offengelegt. Sodann werden die Ergebnisse erläutert und in den Zusammenhang mit möglichen weiteren Einflussfaktoren gestellt. Ebenfalls werden der Seilbahn auch alternative Ausbauten des ÖV (insbesondere Bus- und Tramverbindungen ab Stettbach bzw. Zürich Hauptbahnhof) gegenübergestellt. Es wird sodann auf die Grenzen

der Berechnung der Modalsplitveränderung hingewiesen, insbesondere auf die Unsicherheiten bezüglich der Entwicklung der Parkierungsmöglichkeiten rund um den Bahnhof Stettbach, deren möglichen Folgen und die Art derer Bewirtschaftung (Gutachten J, S. 63 ff.; vgl. sodann die folgenden Erwägungen). Im Grundsatz leidet das Gutachten weder an offensichtlichen Mängeln noch an Unstimmigkeiten. Im Folgenden ist auf die einzelnen Kritikpunkte der Beschwerdeführenden einzugehen.

Das von den Beschwerdeführenden 3 als Privatgutachten bezeichnete Dokument des Büros N vom 15. August 2019 vermag die Schlüssigkeit des Gutachtens J nicht infrage zu stellen. Sie stellten in ihrer Rekurschrift vom 6. Juni 2019 die Einholung eines solchen Gutachtens in Aussicht und reichten es mit ihrer Replik vom 19. August 2019 der Vorinstanz ein. Die Vorinstanz erwog dazu, dass ein pauschaler Verweis auf Beilagen, mit welchem diese als Bestandteil des Rekurses erklärt würden, nicht zulässig sei. Ohnehin sei die Beurteilung des Büros N erst mit der Replik und damit verspätet eingereicht worden. Die Beschwerdeführenden 3 bringen dagegen vor, den Beweis innert Frist in der Rekurschrift offeriert und angekündigt zu haben, dass das Beweisdokument nachgereicht würde. Naturgemäss sei es nicht möglich, ein solches Privatgutachten innert der 30-tägigen Rekursfrist einzureichen, weshalb die Vorinstanz in überspitzten Formalismus verfallen sei, indem sie die Einreichung des Beweismittels als verspätet erachtet habe. Da sie sich aber in ihrer Beschwerde nicht mit dem Argument der Vorinstanz auseinandersetzen, dass pauschale Verweise auf Beilagen nicht zulässig seien und allein schon deshalb nicht weiter auf den Bericht einzugehen gewesen sei, ist nicht weiter auf dieses Dokument einzugehen.

9.4.4 Die Beschwerdeführenden 3 bemängeln, ihr Anspruch auf Teilnahme an der Erstellung des Gutachtens J und damit ihr rechtliches Gehör seien verletzt worden.

Im Zusammenhang mit Sachverständigengutachten ist dem bundesrechtlichen Gehörsanspruch nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) Genüge getan, wenn die Parteien vor Ergehen des Entscheids zu einem Gutachten Stellung nehmen können (BGr, 19. Juli 2013, 1C_77/2013, E. 3.4; René Wiederkehr/Kaspar Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 660). Das kantonale Verwaltungsverfahren sieht – im Gegensatz zum Verwaltungsverfahren des Bundes

(Art. 19 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021] in Verbindung mit Art. 57 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273]) – keine darüber hinausgehenden Rechte im Zusammenhang mit Sachverständigengutachten vor.

Die Gewährung des rechtlichen Gehörs verlangt im Allgemeinen, dass Betroffene vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids durch die zuständige Behörde zum frühestmöglichen Zeitpunkt anzuhören sind (BGE 135 II 286 E. 5.2). Welcher Zeitpunkt dies ist, hängt jedoch von der Ausgestaltung und der Art des Verfahrens ab. So wird den betroffenen Dritten im raumplanungsrechtlichen Einspracheverfahren die Möglichkeit der Stellungnahme nach Auflage der Gesuchsakten, aber vor dem Entscheid der Behörde gewährt; im Planungsverfahren kann es unter Umständen (mit Blick auf Art. 33 RPG) sogar genügen, wenn sich Betroffene erstmalig im Beschwerdeverfahren rechtlich zur Wehr setzen können (BGE 135 II 286 E. 5.3 S. 295).

Bei der Erarbeitung von Nutzungsplänen erfolgt die Mitwirkung der Öffentlichkeit und die Anhörung der betroffenen Grundeigentümer im Rahmen der öffentlichen Auflage (§ 7 PBG). Mit der öffentlichen Auflage sind auch die der Planung zugrunde liegenden Sachverständigengutachten zugänglich zu machen. Unbestrittenermassen erfolgte die öffentliche Auflage des Gestaltungsplanentwurfs vom 22. Mai bis 23. Juli 2018 (amtliche Publikation vom 18. Mai 2018). Dass das Gutachten J den Beschwerdeführenden 3 zu diesem Zeitpunkt nicht zu Verfügung gestanden hätte oder sie sich nicht dazu hätten äussern können, machen sie nicht geltend. Mit der Vorinstanz ist demnach davon auszugehen, dass dem rechtlichen Gehör der Beschwerdeführenden 3 genügend Rechnung getragen wurde.

9.5 Modalsplitberechnung des Gutachtens

9.5.1 Gemäss dem Gutachten bewirkt die Seilbahn eine Verschiebung des Modalsplits vom motorisierten Individualverkehr (MIV) zum öffentlichen Verkehr in der Höhe von 4–4,5 %. Hierzu vergleicht es den Prognosezustand (Jahr 2030 mit Seilbahn) einerseits mit dem Referenzzustand (Jahr 2030 ohne Seilbahn) sowie andererseits mit dem Istzustand (Bezugsjahr 2013; Gutachten J, S. 22 ff.). Im Referenzzustand sei gegenüber dem Istzustand

aufgrund der bis dahin zu erwartenden Veränderungen des ÖV-Angebots und des Strassenzustandes, welche sich aus dem Gesamtverkehrsmodell des Kantons Zürich ergeben würden, sowie unter Berücksichtigung des jeweiligen Herkunftsorts der Besuchenden von einer verkehrsmittelbezogenen Zunahme des Modalsplits von rund 3 % zugunsten des ÖV auszugehen (Gutachten J, S. 24, 39 ff.). Ebenfalls berücksichtige der Referenzzustand prognostizierte Besucherzahlen anhand des erwarteten Bevölkerungswachstums (Gutachten J, S. 24, S. 32 f.). Verglichen mit dem Referenzzustand sei im Zustand mit der Seilbahn (Prognosezustand) eine Modalsplitverschiebung von 4–4,5 % in Richtung des öffentlichen Verkehrs zu erwarten. Dabei weist das Gutachten darauf hin, dass sich die Verschiebung im Prognosezustand rein aus den Reisezeitgewinnen ergebe und unter der Annahme erfolge, dass ÖV-Reisende die Seilbahn mit dem ZVV-Ticket benutzen könnten. Dabei hätten weitere Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis, insbesondere die Kapazitäten bei den Parkieranlagen in der Nähe des Zoos und des Bahnhofs Stettbach, deren Bewirtschaftung sowie das Pricing der Seilbahn (Gutachten J, S. 9, 25, 42 ff.).

9.5.2 Die Stadt Dübendorf bemängelt im Hinblick auf das Gutachten unter anderem die der Nachfrageelastizität zugrunde liegenden Daten und in diesem Zusammenhang den Bezug der ICN-Studie sowie eine fehlerhafte Berechnung der Fahrtzeitverkürzung, insbesondere die fehlende Berücksichtigung des Langsamverkehrs.

Das Baurekursgericht führte dazu aus, dass Elastizitätsberechnungen am Objekt vorliegend nicht möglich seien, weshalb es naheliegend sei, dass für die Erstellung des Gutachtens J auf die für die Schweiz bereits vorhandene Datenlage (ICN-Studie) abgestellt worden sei. Dass für den Raum Zürich besondere Voraussetzungen bestehen würden, sei nicht ersichtlich. Die aus der ICN-Studie gewonnenen Erkenntnisse seien weiterhin aktuell und entsprächen dem wissenschaftlichen Standard. Da die ICN-Studie explizit auch Angaben zum Freizeit- und Urlaubsverkehr mache, könne die Studie sehr wohl für die mit der Seilbahn einhergehenden Umsteigeeffekte relevante Aussagen machen. Ebenfalls nicht zu beanstanden sei der Nichteinbezug der zurückzulegenden Fusswegstrecken zu den jeweiligen ÖV-Ausgangsstationen, da diese naturgemäss individuell anfallen würden. Weil die Methodik

der ICN-Studie auf die Kreuzelastizität abstelle, welche die relative Veränderung in Prozenten der Marktanteile einer bestimmten Alternative in Bezug auf die relative Veränderung eines Attributes einer konkurrierenden Alternative (ÖV und MIV jeweils reziprok) darstelle, sei auch der Einwand, dass vor dem Zusteigen vom ÖV (zusätzlich) eine im Vergleich zum privaten Motorfahrzeug längere Fuss- oder Velowegstrecke zu berücksichtigen wäre, unbegründet.

Was die Stadt Dübendorf dagegen vorbringt, lässt keinen abweichenden Schluss zu. Sie verweist lediglich darauf, dass die Studie völlig veraltet sei, setzt sich dabei aber nicht mit der Begründung des Baurekursgerichts auseinander, wonach der Studie jedenfalls insoweit weiterhin Aktualität zukomme, als sie durch neuere Befragungen bestätigt worden sei. Auch der von der Stadt Dübendorf erhobene Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz ist vorliegend nicht zielführend: Die Vorinstanz ging ausführlich auf die Vorbringen der Stadt Dübendorf ein, insbesondere begründete sie, weshalb die Ergebnisse der Studie auf die vorliegende Situation übertragbar seien.

Im Übrigen ist den Erwägungen der Vorinstanz ohne Weiteres zu folgen: Da sich die Modalsplitverschiebung aufgrund der durch die Seilbahn veränderten ÖV-Reisezeiten berechnet und nicht aufgrund eines Vergleichs mit der Benützung des Privatfahrzeugs, spielt die mit dem Fahrrad oder zu Fuss zurückgelegte Strecke zur jeweiligen ÖV-Ausgangsstation keine Rolle (vgl. Gutachten J, S. 18, 98). Der Reiseweg verkürzt sich durch die Benützung der Seilbahn um dieselbe Zeit, unabhängig davon, ob bis zur jeweiligen ÖV-Ausgangsstation ein längerer oder ein kürzerer Fussweg zurückgelegt wurde.

9.5.3 Die Beschwerdeführerin 1 und die Stadt Dübendorf machen weiter geltend, das anvisierte Zielpublikum in der Region Nordostschweiz und Süddeutschland weise einen überdurchschnittlichen Motorisierungsgrad auf, sodass die Schwelle für ein Umsteigen auf den ÖV sehr hoch sei, was im Gutachten hätte berücksichtigt werden müssen. Es ist nicht ersichtlich, worauf sie diese Annahme stützen. Die beschwerdeführerische Behauptung vermag die Berechnung des Modalsplits im Gutachten J nicht infrage zu stellen, zumal darin mit der Berücksichtigung der spezifisch für den Freizeit- und Urlaubszweck errechneten Reisezeitelastizität den besonderen Umständen des Freizeitverkehrs (bspw. gegenüber dem

Pendler- oder Einkaufsverkehr) Rechnung getragen wurde (Gutachten J, S. 37). Ohnehin finden Anreisende aus Deutschland keine Berücksichtigung im Gutachten, weshalb ein allenfalls hoher Motorisierungsgrad von Zoobesuchenden aus dem süddeutschen Raum ohne Folgen für den hier errechneten Modalsplit bliebe.

9.5.4 Die Beschwerdeführenden erachten sodann die Berechnung des Modalsplits als fehlerhaft, da einerseits eine Verlagerung von den Tramlinien 5 und 6 auf die Seilbahn stattfinden werde, welche die Modalsplitverschiebung zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs weiter senken würde, und andererseits die Anreisenden aus der Ostschweiz auf die S-Bahn umzusteigen hätten, um nach Stettbach zu gelangen, was als zusätzliches Hindernis hätte berücksichtigt werden müssen.

Dem Umstand, dass eine Verlagerung von Anreisen mit dem Tram (insbesondere mit den Tramlinien 5 und 6) auf solche mit der Seilbahn stattfinden werden, wurde im Gutachten ausreichend Rechnung getragen (siehe Gutachten J, S. 47).

Soweit die Beschwerdeführenden bemängeln, das Gutachten berücksichtige nicht, dass es sich beim Bahnhof Stettbach um einen S-Bahnhof handeln würde, an welchem keine Fernverkehrszüge hielten, weshalb sämtliche Anreisenden aus der Nordostschweiz, dem Aargau und aus Graubünden mindestens einmal umsteigen müssten, verkennen sie einerseits, dass sowohl der Kanton Aargau, als auch (seit 2018) der Kanton St. Gallen mit der S12 bzw. der S11 je eine direkte Verbindung an den Bahnhof Stettbach haben, was im Gutachten auch entsprechend Erwähnung findet (Gutachten J, S. 36). Im Amtsbericht wird zudem ausgeführt, dass aus fast allen Regionen des Kantons Zürich direkte S-Bahn-Linien an den Bahnhof Stettbach verkehren würden, weshalb die Auswirkungen der Umsteigevorgänge auf den Modalsplit gering bzw. vernachlässigbar seien. Die Beschwerdeführenden führen dazu aus, dass nur wenige S-Bahnen tatsächlich in Stettbach halten würden. Sie lassen dabei ausser Acht, dass es keine Rolle spielt, wie viele S-Bahn-Linien in Stettbach halten, sondern welche Bahnhöfe bzw. welcher Anteil der Zoobesuchenden eine direkte Verbindung nach Stettbach hat. Die im Amtsbericht erwähnten Regionen mit direkter Verbindung nach Stettbach (vgl. Amtsbericht, S. 2) entsprechen sodann weitgehend auch denjenigen Regionen, bei denen die Seilbahn die grösste

Verkürzung der Reisezeit bewirken könnte (vgl. Gutachten J, S. 43, Abbildung 18). Andererseits findet im Gutachten J die benötigte Reisezeit vom Ausgangsbahnhof zum Zoo Beachtung, und damit auch die Zeit, die für das Umsteigen benötigt wird.

Trotzdem kann nicht ganz ausser Acht gelassen werden, dass insbesondere für Familien mit kleineren Kindern, die allenfalls mit dem Kinderwagen unterwegs sind, ein zusätzlicher Umsteigevorgang auf die S-Bahnen ein gewisses Hindernis darstellen kann, auch wenn insgesamt mit einer Reisezeitverkürzung zu rechnen ist. Der Umsteigevorgang als Hindernis dürfte aber bei denjenigen Zoobesuchenden, bei welchen das Gutachten aufgrund ihrer Herkunft von einer relevanten Reisezeitverkürzung ausgeht – v.a. seit der Einbindung der Kantone St. Gallen und Aargau ans S-Bahn-Netz – lediglich noch Zoobesuchende aus dem Kanton Thurgau betreffen. Zoobesuchende aus den Kantonen Graubünden und beider Appenzell wurden von vornherein nicht in die Modalsplitberechnung einbezogen (vgl. Gutachten J, Abbildung 18), was auch nicht zu beanstanden ist. Die Auswirkungen der erforderlichen Umsteigevorgänge auf den Modalsplit werden im Amtsbericht als gering bzw. vernachlässigbar bezeichnet. Deren Ausserachtlassung dürfte aber auf eine – wohl geringe – Überschätzung der zu erwartenden Modalsplitverschiebung deuten.

9.5.5 Zu den von der Stadt Dübendorf gerügten gutachterlichen Annahmen betreffend Fahr- und Reisezeiten erwog die Vorinstanz, dass die Seilbahn für Reisende aus Winterthur und Umgebung einen nicht zu vernachlässigenden Zeitgewinn bringen würde, weshalb die Vorgehensweise des Gutachtens, die bestehenden Reisezeiten über den Bahnhof Stettbach zugrunde zu legen, korrekt sei. Dass mit gewissen Wartezeiten gerechnet werden müsse, könne zutreffen, wobei aber nicht zu beanstanden sei, dass diese im Gutachten nicht abgebildet werden könnten.

Zwar ist der Stadt Dübendorf insofern zuzustimmen, dass es bei den Wartezeiten nicht, wie von der Vorinstanz ausgeführt, um (unvorhergesehene) Störungen geht. Das Gutachten weist darauf hin, dass an Spitzentagen durch ein hohes Fahrgastaufkommen bereits eine Wartezeit von drei Minuten eine Verminderung der Modalsplitänderung von 4,5 auf 3,3 % zur Folge hätte (Gutachten J, S. 99). Da die Besuchenden im Voraus nichts über eine allfällige Wartezeit wüssten, sei aber davon auszugehen, dass sich das Verhalten der Besuchenden

dadurch nicht massgeblich verändern werde. Diese Aussage erscheint nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, weil das ungefähre Besucheraufkommen eines bestimmten Ortes jederzeit online abrufbar ist und es genügend Plattformen gibt, die den Besuchenden Informationen über Wartezeiten zur Verfügung stellen. Deshalb und weil sich das Gutachten nicht dazu äussert, mit welchen Wartezeiten an einem durchschnittlichen Sonn- oder Feiertag zu rechnen ist, sah sich das Verwaltungsgericht dazu veranlasst, zu den Auswirkungen allfälliger Wartezeiten einen Amtsbericht einzuholen (Beschluss vom 29. September 2022, Frage 3). Im Amtsbericht vom 15. November 2023 führt das (kantonale) Amt für Raumentwicklung (ARE) mit Verweis auf die Antworten der Gutachter und Gutachterinnen aus, dass aufgrund der hohen Kapazitäten der Seilbahn nicht mit Wartezeiten zu rechnen sei und zwar auch an den besucherintensiven Sonn- und Feiertagen nicht, da sich die Besuchenden auf unterschiedliche Zugankünfte verteilen würden und die Reisenden nie alle gleichzeitig an der Talstation der Seilbahn ankommen würden. Deshalb habe dies keinen Einfluss auf den Modalsplit. Die Beschwerdeführenden halten diese Angaben zwar für unglaubwürdig, begründen dies aber nicht stichhaltig. Insbesondere sind in den Akten keine Hinweise darauf zu finden, dass in solchen Situationen zwecks Einsparung von Betriebskosten mit einem reduzierten Betrieb der Seilbahn gerechnet werden müsste, wie dies die Beschwerdeführerin 1 vorbringt.

9.5.6 Im Weiteren beanstanden die Beschwerdeführenden die Berechnung der in Stettbach zur Verfügung stehenden Parkierungsmöglichkeiten, wie sie im Gutachten vorgenommen worden sei; insbesondere hätten sich die Verhältnisse in Stettbach in der Zwischenzeit geändert und es stünden weniger Parkierungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Das Gutachten J weist darauf hin, dass auch nach Inbetriebnahme der Seilbahn aufgrund des prognostizierten Besucherwachstums im Nahbereich des Zoos mit einem Anstieg des Nachfrageüberhangs nach Parkplätzen bis zum Referenzzustand 2030 auf über 25 % der Tage im Jahr zu rechnen sei. Im Gutachten wird sodann aufgrund der verfügbaren Parkplätze in Stettbach, von welchen in allen drei Tageskategorien (Wochentage; Samstag und Ferientage; Sonntage) eine grosse Anzahl zur Verfügung stehe, das Potenzial für Park and Rail (P+R) rund um den Bahnhof Stettbach errechnet (vgl. unten, E. 10.9.1; Gutachten J,

S. 9 f.; vgl. auch Festsetzungsverfügung, S. 5 f.). Das Gutachten verweist darauf, dass die Anreise mit dem eigenen Fahrzeug attraktiver sei, je mehr Parkplätze zur Verfügung stünden, ohne die Auswirkungen der Parkplatzberechnungen auf den Modalsplit näher auszuführen (Gutachten J, S. 48 ff.). Betreffend Parkierungssituation rund um den Bahnhof Stettbach führte die Vorinstanz aus, es treffe zu, dass sich die im Gutachten ausgewiesene Anzahl von Abstellplätzen verändert habe bzw. einige dieser Abstellplätze nicht für die Seilbahn zur Verfügung stünden. Bereits das Gutachten weise auf eine dynamische Entwicklung der Parkierungssituation hin; es sei diesbezüglich nicht fehlerhaft. Da sich auch bei erneuter Begutachtung keine verlässlichen Aussagen machen liessen, sei eine erneute Begutachtung nicht erforderlich. Ähnliche Ausführungen machen die Baudirektion und die Zoo Seilbahn AG. Im eingeholten Amtsbericht wird ausgeführt, dass die Parkraumknappheit zu einem Modalsplit-Shift zugunsten des öffentlichen Verkehr führe, ohne allerdings die Verschiebung zu quantifizieren. Die Beschwerdeführenden vermögen dem nichts entgegenzusetzen.

Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Verknappung der Parkierungsmöglichkeiten rund um den Bahnhof Stettbach den Modalsplit im Vergleich zur Prognose des Gutachtens J zugunsten des öffentlichen Verkehrs positiv beeinflussen dürfte.

9.5.7 Als weitere "entscheidende Einflussgrösse" für den Modalsplit nennt das Gutachten die Preisgestaltung der Seilbahn und die Art und Weise, wie diese in das bestehende Tarifsystem integriert werde (Gutachten J, S. 47, 55 ff.).

Die Modellberechnung des Gutachtens J zur Nachfrage nach der Seilbahn und damit auch zur prognostizierten Nachfrage nach Parkplätzen im Raum Stettbach geht für die ÖV-Reisenden davon aus, dass das Ticket für die Seilbahn im ZVV integriert ist, während bei den MIV-Reisenden davon ausgegangen wird, dass das Ticket im Zooeintritt integriert ist. Die Gestaltungsplanvorschriften sehen vor, dass ZVV-Tickets der Zone 110 (Stadtzone Zürich) zur Fahrt mit der Seilbahn berechtigen. Ob noch weitere Tickets – wie bspw. der Zooeintritt – ebenfalls zur Fahrt berechtigen, lassen sie offen (vgl. unten, E. 10.8). Die Modalsplitveränderung zugunsten des ÖV könnte gesteigert werden, wenn MIV-Anreisende

zusätzlich zum Zooeintritt ein Ticket für die Seilbahn erwerben müssten. Soweit die Beschwerdeführenden 2 und 3 bemängeln, dass bei der Berechnung des Modalsplits unberücksichtigt geblieben sei, dass keine Vollintegration in das ZVV-Netz beabsichtigt sei, kann darauf hingewiesen werden, dass die im Gutachten getroffenen Annahmen der derzeitigen Regelung des Gestaltungsplans entsprechen, dass der Modalsplit aber zusätzlich zugunsten des öffentlichen Verkehrs gesteigert werden könnte, wenn ausgeschlossen würde, dass der Zooeintritt zur Seilbahnfahrt berechtigt. Denn in diesem Fall müssten die MIV-Anreisenden zusätzlich zum Zooeintritt ein Ticket für die Seilbahn erwerben. Es ist nicht ersichtlich, dass darüber hinaus eine Vollintegration in das ZVV-Netz eine zusätzliche Steigerung der Modalsplitverschiebung zugunsten des ÖV führen würde (unten, E. 10.8.3).

9.5.8 Hieraus ergibt sich zusammenfassend, dass in Übereinstimmung mit dem Gutachten J (S. 9 und 47) sowie der Festsetzungsverfügung von einer Modalsplitverschiebung von 4 % bis maximal 4,5 % zugunsten des öffentlichen Verkehrs auszugehen ist. Während für die Berechnung des Modalsplits gewisse Hindernisse, die den Anteil des öffentlichen Verkehrs vermindern dürften – wie das für gewisse Zoobesuchende erforderliche Umsteigen auf die S-Bahn oder Wartezeiten bei hohem Besucheraufkommen – unberücksichtigt blieben (oben, E. 9.5.4 f.; Amtsbericht, S. 2 f.), wirken sich weitere Faktoren, wie beispielsweise die Knappheit des Parkraumangebots in Stettbach (oben, E. 9.5.6), erhöhend auf den Anteil des öffentlichen Verkehrs aus.

9.6 Beurteilung der erzielbaren Veränderung des Modalsplits

9.6.1 Damit kann die Seilbahn eine gewisse Verschiebung hin zur vermehrten Nutzung des öffentlichen Verkehrs erreichen. Im Referenzzustand (Jahr 2030 ohne Seilbahn) ist zu erwarten, dass 46,4 % der Zoobesuchenden mit dem öffentlichen Verkehr als Hauptverkehrsmittel anreisen und 53,6 % mit dem motorisierten Individualverkehr (Gutachten J, S. 37). Durch die errechnete Modalsplitverschiebung könnte der Anteil der ÖV-Reisenden im Zustand mit Seilbahn auf 50,7 % gesteigert werden (Gutachten J, S. 44). Die Modalsplitverschiebung von 4–4,5 % bedeutet bei einem Gesamtbesucheraufkommen von 1,4 Millionen jährlich, dass 60'000 Besuchende weniger mit dem motorisierten Individualverkehr anreisen (Gutachten J, S. 47). Entgegen den Ausführungen der Baudirektion (Festsetzungsverfügung, S. 10) handelt es sich bei den im Gutachten

ausgewiesenen 60'000 MIV-Fahrten pro Jahr um die Zahl der Besuchenden, die auf die Anreise mit dem motorisierten Individualverkehr verzichten, und nicht um 60'000 Autofahrten, die jährlich vermieden werden könnten (Gutachten J, S. 47; UVB, Anhang 7–1b; nachstehende Tabelle unter E. 9.6.2). Geht man – mit der Vorinstanz – davon aus, dass sich durchschnittlich 2,2 Personen in einem Fahrzeug befinden (vgl. Gutachten J, S. 21), liessen sich mit der Seilbahn jährlich rund 27'000 Anfahrten mit dem Privatfahrzeug vermeiden (vgl. UVB, Anhang 7–3, wo von 54'750 Fahrzeugstarts und damit Hin- und Rückfahrten ausgegangen wird).

Welches Gewicht dem öffentlichen Interesse an 27'000 durch die Seilbahn vermiedenen Anfahrten mit dem Privatfahrzeug im Verhältnis zu den im Referenzzustand (Jahr 2030 ohne Seilbahn) rund 340'000 Autofahrten zum Zoo zukommt, wird im Folgenden anhand des Anteils des durch das Besucherwachstum verursachten Mehrverkehrs am öffentlichen Verkehr (E. 9.6.2) sowie anhand der Parkierungssituation (E. 9.7) noch näher zu beleuchten sein. Im Zusammenhang mit der Volksabstimmung zur Tramverlängerung bezeichnete der Regierungsrat einen Umsteigeeffekt in der Höhe einer Modalsplitänderung von 2 % als "kaum spürbar" (4 % der Autofahrerinnen und Autofahrer, welche ihrerseits insgesamt rund die Hälfte der Zoobesuchenden ausmachen, gaben in einer Umfrage an, bei einer verbesserten Erschliessung des Zoos auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen, was einer Modalsplitveränderung von rund 2 % entspräche). Die Tramverlängerung wurde aus diesem Grund als nicht wirkungsvoll eingestuft. In der Folge lehnte der Kantonsrat – dem Antrag des Regierungsrats entsprechend – das Volksbegehren ab (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 5. Dezember 2007, ABI 2007 S. 2316 ff., 2322), und auch die Stimmberechtigten lehnten die Initiative in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 ab.

9.6.2 Der Mehrverkehr des Zoos Zürich, welcher aufgrund des Wachstums der Besucherzahlen zu erwarten ist, soll mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgewickelt werden. Wie bereits ausgeführt, ergibt sich diese Zielvorgabe zwar nicht aus dem Richtplanteil selbst, aber aus den Materialien des Richtplanverfahrens (oben, E. 7.2, 9.3.2). Dieses Ziel steht im Einklang mit dem allgemeinen richtplanerischen Ziel, dass der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses, welcher nicht auf den Fuss- und Veloverkehr

entfällt, aufzunehmen habe, und dient der Erfüllung desselben (oben, E. 7.2). Wie sich aus untenstehender tabellarischer Übersicht ergibt, kann aufgrund des durch die Seilbahn resultierenden Modalsplit-Shifts rund 65 % des durch das Besucherwachstum generierten Mehrverkehrs über den öffentlichen Verkehr abgewickelt werden. Demgegenüber werden im Prognosezustand ohne Seilbahn lediglich rund 52 % des Mehrverkehrs vom öffentlichen Verkehr aufgenommen. Insofern wirkt sich die Seilbahn im Sinn des genannten Ziels aus, kann zu dessen Erreichung allerdings nur einen relativ bescheidenen Beitrag von rund 13 % leisten. Um das Ziel zu erreichen, den gesamten durch das Besucherwachstum generierten Mehrverkehr über den öffentlichen Verkehr abzuwickeln, sind somit wesentliche weitere Massnahmen nötig, die einen weitaus stärkeren Zuwachs des ÖV-Anteils bewirken müssen. Dem Richtplan bzw. den Materialien zum Richtplanverfahren lässt sich nicht entnehmen, dass die Seilbahn die dafür erforderliche Steigerung des ÖV-Anteils alleine bewirken müsste. Die – wenn auch bescheidene – Steigerung des ÖV-Anteils durch die Seilbahn Stettbach-Zoo liegt somit im Sinn der genannten Zielsetzungen des Richtplans. Ob und inwieweit weitere Massnahmen zur Förderung der Anreise zum Zoo mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausserhalb des strittigen Gestaltungsplans geplant sind, ist aus den eingereichten Unterlagen nicht ersichtlich.

	Besucher 2013	Modalsplit 2013	Besucher 2030 (Prognose)	Modalsplit 2030	prognostizierter Mehrverkehr
	915'000.00		1'400'000.00		485'000.00
öV-Anteil 2013	396'195.00	43.30%			
MIV-Anteil 2013	518'805.00	56.70%			
öV-Anteil 2030 ohne Seilbahn			649'600.00	46.40%	
MIV-Anteil 2030 ohne Seilbahn			750'400.00	53.60%	
öV-Anteil 2030 mit Seilbahn			709'800.00	50.70%	
MIV-Anteil 2030 mit Seilbahn			690'200.00	49.30%	
öV-Anteil 2030 mit Bus ab Stettbach			690'200.00	49.30%	
MIV-Anteil 2030 mit Bus ab Stettbach			709'800.00	50.70%	
Steigerung öV ohne Seilbahn			253'405.00		
Steigerung öV mit Seilbahn			313'605.00		
Differenz mit Seilbahn			60'200.00		
Steigerung öV mit Bus ab Stettbach			294'005.00		
Differenz mit Bus (zu ohne Seilbahn)			40'600.00		
Auf öV entfallender Teil des Mehrverkehrs ohne Seilbahn					52.25%
Auf öV entfallender Teil des Mehrverkehrs mit Seilbahn					64.66%
Auf öV entfallender Teil des Mehrverkehrs mit Bus ab Stettbach					60.62%

Quelle: Zahlen aus Gutachten SNZ

9.7 Parkierungssituation beim Zoo und in Stettbach

Im öffentlichen Interesse sowie im privaten Interesse des Zoos liegt eine Verbesserung der Parkierungssituation des Zoos, während einer blossen Verlagerung eines Überhangs an Parkplätzen nach Stettbach öffentliche und private Interessen an der dortigen geordneten Parkierung entgegenstehen. Das Gutachten J überträgt die Ergebnisse der Modalsplitveränderung auf die Parkierungssituation des Zoos: Im Istzustand sei das Parkierungsangebot beim Zoo und beim Dolder an 38 von 365 Tagen nicht ausreichend (Gutachten J, S. 50 f.). Im Referenzzustand 2030 sei zu erwarten, dass das Parkierungsangebot beim Zoo und beim Dolder an 103 von 365 Tagen nicht ausreichend sei (Gutachten J, S. 51 f.). Im Prognosezustand mit Seilbahn sei das Parkierungsangebot beim Zoo und beim Dolder noch an 94 Tagen unzureichend (Gutachten J, S. 52 f.). Für den Prognosezustand (2030 mit Seilbahn) ergibt sich lediglich eine Steigerung der Tage mit ausreichendem Parkierungsangebot um 9 Tage pro Jahr. Damit erzielt die Seilbahn gegenüber dem Referenzzustand eine bescheidene Reduktion der Anzahl Tage mit unzureichendem Parkierungsangebot. Zudem dürfte die Seilbahn auch an Tagen, an welchen das Parkplatzangebot beim Zoo nicht ausreicht, eine gewisse Entlastung bringen und damit

den Nachfrageüberhang immerhin reduzieren (Gutachten J, S. 52 ff.). Allerdings reduziert sich gemäss Gutachten J der Nachfrageüberhang nach Parkplätzen an den besucherstarken Sonn- und Feiertagen im Durchschnitt nur um 80 Plätze, und zwar von 400 auf 320 fehlende Parkierungsmöglichkeiten.

9.8 Primäre Funktion für den Freizeitverkehr

Der Vorinstanz ist insoweit zu folgen, dass das öffentliche Interesse dadurch, dass die Seilbahn durch eine private Organisation betrieben wird, nicht grundsätzlich in Frage gestellt ist. In diesem Zusammenhang spielt aber der Einfluss der privaten Eigentümerschaft und deren Finanzierung der Seilbahn eine Rolle. Es zeigt sich nämlich, dass die geplante Seilbahn nicht vollständig mit anderen Projekten des öffentlichen Verkehrs vergleichbar ist und sie als touristische Einrichtung des öffentlichen Verkehrs gewisse Besonderheiten aufweist: So wird die Seilbahn nur während den Öffnungszeiten des Zoos betrieben werden, weshalb ihr für den Pendlerverkehr bzw. für die Erschliessung der Quartiere rund um die Tal- oder Bergstation nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Die Seilbahn dient somit hauptsächlich dem Freizeitverkehr. Vor diesem Hintergrund ist der Schluss der Vorinstanz, dass sich das öffentliche Interesse unter anderem daraus ergibt, dass mit dem Gestaltungsplan ein Nahverkehrsmittel mitten im Ballungsraum zwischen der Stadt Zürich und dem Siedlungsgebiet Zürich-Nord geschaffen werden soll, dahingehend zu präzisieren, dass sich dieses Interesse weitgehend auf den mit dem Zoo zusammenhängenden Freizeitverkehr beschränkt.

9.9 Zwischenfazit zu den für die Seilbahn sprechenden Verkehrsinteressen

Öffentliche Interessen an der Seilbahn bestehen einerseits, weil sie einen zusätzlichen Erschliessungsweg mit einer zusätzlichen Kapazität für Zoobesuchende schafft und die Anzahl Tage mit Nachfrageüberhang für die Parkierungsmöglichkeiten beim Zoo um einige Tage verringert sowie die Parkierungssituation auch an weiteren Tagen entlastet. Andererseits besteht ein öffentliches Interesse an der Seilbahn, weil sie in einem gewissen Mass zur Steigerung des Anteils des öffentlichen Verkehrs am Modalsplit der Zoobesuchenden beiträgt. Weil die Seilbahn die Parkierungssituation des Zoos nur

geringfügig zu verbessern bzw. entschärfen vermag und ihr Beitrag zur Erhöhung des Anteils des öffentlichen Verkehrs am Modalsplit der Zoobesuchenden eher moderat ausfällt, ist von einem – nur, aber immerhin – mässigen Gewicht dieser öffentlichen Interessen auszugehen.

10. Immissionen aus der Verkehrszunahme in Stettbach als entgegenstehendes Interesse

10.1 Im Sinn eines Planungsgrundsatzes verlangt Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG, Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen. Dieser Planungsgrundsatz erfasst nur materielle Immissionen, etwa Lärm oder Luftverunreinigungen (Waldmann/Hänni, Art. 3 N. 38), wie sie durch Zu- und Wegfahrten sowie den Suchverkehr in den Quartieren ausgelöst werden. Der Planungsgrundsatz bezieht sich also nicht auf die Unannehmlichkeiten, die für die Quartierbevölkerung durch die vermehrte Belegung der Parkplätze im Quartier entstehen. Für letztere Frage ausschlaggebend ist der Richtplaneintrag zur Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich. Dieser verlangt ein verträglich ausgestaltetes Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach. Daraus folgt, dass ein Ausweichen des MIV nach Stettbach bzw. eine sonstige Erhöhung des MIV in Stettbach verhindert werden muss, soweit der MIV für die Anwohnerschaft und weitere Betroffene zu nicht verträglichen Auswirkungen führt. Der Richtplan will aber eine Anreise mit dem MIV nach Stettbach nicht gänzlich ausschliessen, wie sich aus den Beratungen im Kantonsrat zur Richtplanrevision 2014 ergibt: Der Kantonsrat lehnte die von einer Mehrheit der vorberatenden Kommission vorgeschlagene Präzisierung ab, wonach ausserhalb der P+R-Anlage und der blauen Zone im Zusammenhang mit der Seilbahn keine Parkierungsmöglichkeiten bestehen sollten (vgl. Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 5. November 2013 im Richtplanverfahren). Sinn der Präzisierung wäre gewesen, die Nutzung der privaten Parkplätze rund um den Bahnhof Stettbach durch Zoobesuchende zu verhindern (Votum Ruedi Lais, Protokoll Kantonsrat, 155. Sitzung vom 14. März 2014, S. 10790 ff.). Die Präzisierung wurde unter anderem aufgrund der Befürchtung abgelehnt, unklare Parkplatzverhältnisse im Raum Stettbach könnten den Suchverkehr begünstigen (Votum Orlando Wyss, Protokoll Kantonsrat, 155. Sitzung vom 14. März 2014, S. 10793 f.). Obwohl der Kantonsrat die Anreise mit dem motorisierten Individualverkehr nicht explizit

ausschliessen wollte, ist insofern davon auszugehen, dass er am Kriterium der Anwohnerverträglichkeit uneingeschränkt festhalten wollte.

10.2 Darlegung der Parkierungssituation im Gutachten J und im Amtsbericht

10.2.1 Dem Gutachten J zufolge kann davon ausgegangen werden, dass die mit dem Privatfahrzeug anreisenden Personen, die ohnehin über Stettbach anreisen würden, an Tagen, an welchen sie damit rechnen müssten, beim Zoo keinen Parkplatz zu finden, versucht seien, in Stettbach zu parkieren und mit der Seilbahn zum Zoo zu reisen. Damit bestehe insbesondere an Tagen, an welchen die Parkierungsanlagen beim Zoo und Dolder überlastet seien, Potenzial für Park-and-Ride (P+R) beim Bahnhof Stettbach (Gutachten J, S. 47, 59 ff.). So errechneten die Gutachter und Gutachterinnen unter der Voraussetzung, dass die Parkplätze beim Zoo und beim Bahnhof Stettbach analog zu heute bewirtschaftet würden, ein P+R-Potenzial von täglich 30 Fahrzeugen an durchschnittlichen Wochentagen, täglich rund 60 Fahrzeugen an Samstagen und Ferientagen sowie täglich 480 Fahrzeugen an Sonn- und Feiertagen (Gutachten J, S. 66 f.). Damit sei insbesondere an Sonn- und Feiertagen damit zu rechnen, dass relativ viele Zoobesuchende mit dem MIV über Stettbach anreisen und dort parkieren würden.

Es muss davon ausgegangen werden, dass daraus nicht nur erhebliche Nutzungskonflikte mit anderen Parkplatznutzenden entstehen, insbesondere weil an Sonn- und Feiertagen die Parkplätze in der blauen Zone kostenlos und unbegrenzt genutzt werden können, sondern ebenso – darauf weist auch das Gutachten hin – potenzieller Suchverkehr. Letzterer wird gemäss dem Gutachten J nicht aufgrund der bestehenden Belegung der verfügbaren Parkplätze durch andere Nutzungen verhindert (Gutachten J, S. 63). Das Gutachten lässt offen, wie sich der Umstand, dass für einige Zoobesuchende die Seilbahn wohl Teil des Zooerlebnisses sein wird und sie deshalb versucht sein dürften, ihr Fahrzeug rund um den Bahnhof Stettbach zu parkieren und mit der Seilbahn zum Zoo zu reisen, voraussichtlich auf die Parkierungssituation auswirkt. Im Amtsbericht des ARE vom 15. November 2022 wird ausgeführt, es sei davon auszugehen, dass sich solche Anreisen einerseits durch die flankierenden Massnahmen verhindern liessen und später mit einem gewissen Lerneffekt zu rechnen sei, wenn die Zoobesuchenden realisierten, dass in Stettbach keine oder keine

genügende Anzahl Parkplätze vorhanden seien.

10.2.2 Das Gutachten J berechnet die Zunahme der Besucherzahlen des Zoos für den Prognosezustand mit und ohne Seilbahn jeweils in Abhängigkeit vom prognostizierten allgemeinen Bevölkerungswachstum. Es wird darauf hingewiesen, dass Ausbauten des Zoos kein überproportionales Wachstum der Besucherzahlen erwarten liessen, da immer mehr Anlagen und Veranstalter im Freizeitsektor um Besuchende werben würden (Gutachten J, S. 32 f.). Das Gutachten unterscheidet im Prognosezustand mit und ohne Seilbahn nicht, ob sich durch die Attraktivität der Seilbahn eine Zunahme der Besucherzahlen und damit des Verkehrs erwarten liesse, obwohl die Frage bereits im Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2014 aufgeworfen wurde (VB.2013.00722, E. 11.5.10). Der Amtsbericht des ARE und die diesem beiliegende Fragebeantwortung durch die J AG führen aus, der Einfluss der mit der Seilbahn einhergehenden Attraktivitätssteigerung des Zooerlebnisses auf die Anzahl der Zoobesuchende lasse sich nicht quantifizieren. Es sei allerdings auch hier davon auszugehen, dass dadurch nur kurzfristig mehr Personen mit den MIV nach Stettbach anreisen würden, weil solche Anreisen ebenfalls durch die flankierenden Massnahmen und den eintretenden Lerneffekt der Zoobesuchenden verhindert würden.

10.2.3 Dem Gutachten zufolge befinden sich im Umkreis von 800 Metern um den Bahnhof Stettbach in allen drei Tageskategorien (Montag-Freitag; Samstag und Ferientage; Sonn- und Feiertage) eine grosse Anzahl von Parkplätzen, die grösstenteils kostenlos und unbeschränkt genutzt werden könnten. Die verfügbaren Parkfelder seien sehr heterogen zusammengesetzt und befänden sich teilweise in der P+R-Anlage am Bahnhof Stettbach, in der blauen Zone, bei Sportanlagen oder bei Einkaufszentren. Die Parkplätze bei den Einkaufszentren seien sonntags geschlossen, dafür von Montag bis Samstag grundsätzlich kostenlos und unbegrenzt benutzbar. Die Parkfelder in der blauen Zone könnten hingegen an Sonn- und Feiertagen zeitlich unbeschränkt benutzt werden (Gutachten J, S. 59 ff.). Im Gutachten wird sodann darauf hingewiesen, dass sich die Parkierungssituation rund um den Bahnhof Stettbach in den kommenden Jahren einem Wandel unterziehen werde und die künftige Entwicklung schwierig abzuschätzen sei (Gutachten J, S. 63). Der Amtsbericht geht mit Verweis auf die Fragebeantwortung durch die J AG davon aus, dass die Veränderungen

keinen Einfluss auf die im Gutachten gemachten Aussagen habe.

10.3 Beurteilung durch die Vorinstanz

In tatsächlicher Hinsicht stellte die Vorinstanz eigene Berechnungen über die verfügbaren Parkplätze an und kam zum Schluss, dass in der Zwischenzeit weniger Parkierungsmöglichkeiten rund um den Bahnhof Stettbach beständen. Insgesamt ständen auf dem Gebiet der Stadt Zürich rund 250 Abstellplätze zur Verfügung, die grossmehrheitlich in der blauen Zone lägen. Auf dem Stadtgebiet Dübendorf seien an Sonn- und Feiertagen nur 153 Abstellplätze verfügbar, wovon wiederum nur 131 (P+R Bahnhof Stettbach sowie blaue Zonen) durchgehend benutzbar und rechtlich gesichert seien; von Montag bis Samstag kämen die Abstellplätze der Einkaufszentren hinzu (total 657 Plätze). Hinzukommen dürften montags bis samstags noch zusätzliche 250 Plätze im Parkhaus der Samsung Hall (www.thehall.ch > Gästeinfos > Parking), welche von der Vorinstanz unberücksichtigt blieben.

Gemäss der Vorinstanz vermag die bestehende Parkierungssituation rund um den Bahnhof Stettbach an Sonn- und Feiertagen mit vielen Zoobesuchenden die im Gutachten ermittelte Nachfrage nicht zu decken und es sei davon auszugehen, dass nicht für alle mit MIV anreisenden Zoobesuchenden ein Abstellplatz zur Verfügung stehe. Dabei ist vorliegend die von der Vorinstanz getroffene Annahme, dass sowohl die Stadt Zürich bei der Sportanlage als auch gewisse private Parkplatzeigentümer keine Zoobesuchenden dulden dürften und deshalb Massnahmen ergreifen würden, weshalb diese Parkflächen nicht zu berücksichtigen seien, zwar nicht grundlegend unrichtig. Es erscheint indes fraglich, ob solche unsicheren Entwicklungen, die insbesondere vom Verhalten von Dritten abhängig sind, für die Ermittlung der Interessen hinzuzuziehen sind. Dies, was die Stadt Zürich betrifft, umso mehr, als diese am vorliegenden Verfahren als Mitbeteiligte teilnimmt und sie sich hier nicht entsprechend geäussert hat.

10.3.1 Die Vorinstanz qualifizierte die an Zoo-Spitzentagen zu erwartenden Auswirkungen unter Berücksichtigung der vorgesehenen Massnahmen, welche die Auswirkungen nach menschlichem Ermessen gering halten würden, als "nicht besonders gravierend". Zu den

weiteren Massnahmen erwog sie, dass sich aus der Vorgabe des Richtplans, wonach das Parkplatz- und Verkehrsregime für die Anwohnerschaft verträglich auszugestalten sei, nicht folgern liesse, dass selbst relativ geringfügige Auswirkungen auf die Bevölkerung zu vermeiden seien, sondern dass es ausreiche, sinnvolle und soweit möglich auch wirkungsvolle flankierende Massnahmen vorzusehen. Das Massnahmen- und Monitoringkonzept des Gestaltungsplans genüge, um die Auswirkungen gering zu halten. Insbesondere habe der Augenschein ergeben, dass eine Kontrolle durch Verkehrskadetten nicht geradezu illusorisch erscheine; sollte es zu Problemen kommen, könne die Begleitgruppe auch Nachweise für die Anwohnerschaft (bspw. einen Badge) vorsehen. Weiter erwog sie, eine einheitliche Parkplatzbewirtschaftung rund um den Bahnhof Stettbach liesse sich rechtlich nicht durchsetzen und würde auch den Rahmen des bei der Gestaltungsplanung Zulässigen sprengen. Zwar sei ein gewisses Potenzial einer Inanspruchnahme der Seilbahn und der damit einhergehenden Benützung der bestehenden öffentlichen Abstellplätze durch MIV-Reisende nicht von der Hand zu weisen. Ein gewisses Mass an Mehrverkehr sei aber durch die Anwohnerschaft im Grossraum Zürich hinzunehmen, dieser würde sich gemäss dem Gutachten J im Wesentlichen auf Sonn- und Feiertage beschränken. Ebenso wenig bestehe für die Anwohnerschaft und deren Besuchende Anspruch auf günstige Abstellplätze im öffentlichen Raum. Insgesamt sehe der Gestaltungsplan sinnvolle, wirksame und den Anforderungen des Richtplans und den nutzungsplanerischen Grundlagen entsprechende flankierende Massnahmen vor.

10.4 *Parteistandpunkte zur Verkehrssituation*

10.4.1 Die Beschwerdeführerin 1 und die Stadt Dübendorf machen geltend, dass die Massnahmen und insbesondere der Einsatz von Verkehrsdiensten alleine nicht geeignet seien, den Verkehr der mit dem Privatauto anreisenden Zoobesuchenden in relevantem Mass zu reduzieren. Die Massnahmen seien grösstenteils nicht justiziabel und die Anordnung von wirksamen Massnahmen damit rechtlich nicht gesichert. Sodann stören sie sich daran, dass der Zoo-Seilbahn Parkplätze zur Nutzung zugeordnet würden, die bereits anderen Nutzungen vorbehalten seien, was planungs- und baurechtlich unzulässig sei. Da die Parkplätze insgesamt die Nachfrage nach Parkplätzen nicht zu decken vermögen, sei im

Raum Stettbach mit Suchverkehr zu rechnen.

10.4.2 Sowohl die Baudirektion als auch die Zoo Seilbahn AG stellen sich auf den Standpunkt, dass die Massnahmen genügen würden, um die Auswirkungen auf die Anwohnerschaft gering zu halten. Der Gestaltungsplan enthalte diverse Massnahmen, welche die Seilbahnbetreiberin aus eigener Kraft umsetzen könne, aber auch bei den anderen Massnahmen würde eine Handlungspflicht bestehen, weshalb die Massnahmen alleweil justiziabel seien. Dass der Einsatz von Verkehrsdiensten wirksam sei, habe der jahrelange Einsatz beim Zoo gezeigt. Sollten die Befürchtungen der Stadt Dübendorf allerdings zutreffen, wäre es an ihr, die zulässige Parkdauer rund um den Bahnhof Stettbach entsprechend einzuschränken und so der Belegung durch Zoobesuchende entgegenzuwirken.

10.5 *Verfügbare Parkplätze und Suchverkehr in Stettbach*

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass – wie im Gutachten festgestellt – rund um den Bahnhof Stettbach in allen drei Tageskategorien (Montag bis Freitag; Samstag und Ferientage; Sonn- und Feiertage) eine grosse Anzahl von Parkplätzen, die grösstenteils kostenlos und unbeschränkt genutzt werden können, zur Verfügung stehen. Zwar erscheint es nachvollziehbar, dass sich die Verknappung der zur Verfügung stehenden Parkierungsmöglichkeiten positiv auf den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs auswirkt (oben, E. 9.5.6), allerdings monieren die Beschwerdeführenden zu Recht, dass sowohl die Baudirektion als auch die Vorinstanz ausblenden, dass ein zu geringes Parkplatzangebot zu einer Zunahme des Suchverkehrs führen kann. Diesbezüglich verweist der Amtsbericht auf einen Lerneffekt der Zoobesuchenden, welcher bei einer ungenügenden Anzahl Parkplätze eintrete, allerdings ohne diesen Effekt näher zu belegen. Entsprechend vermag die Annahme eines Lerneffektes nicht vollständig zu überzeugen, weil ein solcher von vornherein nur Personen betreffen kann, die den Zoo mehrmals im Jahr besuchen oder die auf andere Weise (z.B. via Online-Tools) über die Parkplatzsituation informiert sind. Hierbei scheint die Verfügbarkeit von Informationen gar weniger einfach abrufbar als bei dem zu allfälligen Wartezeiten führenden Besucheraufkommen im öffentlichen Verkehr, bei denen das Gutachten J davon ausgeht, dass die Reisenden darüber nicht informiert seien

(oben, E. 9.5.5). Ausserdem dürfte es Autofahrer geben, welche auch eine längere Suche nach Parkplätzen in Kauf nehmen. Dies zeigt sich darin, dass trotz Hinweis auf der aktuellen Homepage des Zoos, wonach nur eine beschränkte Anzahl Parkplätze zur Verfügung stehe (vgl. www.zoo.ch > Zoobesuch > Anreise; besucht am: 12. Juli 2023), mit dem eigenen Fahrzeug anreisende Personen in Kauf nehmen, auf den Parkplatz Dolder ausweichen zu müssen und von dort den Shuttlebus zum Zoo zu nehmen (vgl. Gutachten J, S. 49 ff.). Weder das Gutachten J noch der Amtsbericht äussern sich dazu, bei welchem Anteil der Besuchenden tatsächlich das Eintreten eines Lerneffekts erwartet werden könne und es lässt sich dem Amtsbericht kein Verweis auf eine empirische Studie oder sonstige Quelle entnehmen, die einen solchen Lerneffekt belegen würde.

10.6 Anwohnerverträglichkeit

10.6.1 Die Vorinstanz erkennt zu Recht, dass für die Anwohnerschaft und deren Besuchende kein Anspruch auf günstige Abstellplätze im öffentlichen Raum besteht (ähnlich BVGr, 22. Februar 2021, A-4114/2020, E. 5.5.2 betreffend Legitimation) und dass weder der Richtplan noch die raumplanerischen Grundsätze eine Befreiung der Anwohnerschaft von sämtlichen Auswirkungen der Seilbahn auf das bestehende Verkehrs- und Parkplatzregime vorschreiben. Daran üben die Beschwerdeführenden lediglich unsubstanzierte Kritik, indem sie sich auf den Standpunkt stellen, die vorinstanzlichen Erwägungen seien unrichtig, ohne dies näher zu begründen.

Trotzdem kann festgehalten werden, dass insbesondere die Parkierungsvorschriften in der blauen Zone das Parkieren an Werktagen einschränken, um Pendlerverkehr in den Quartieren zu vermeiden (vgl. 16. November 2006, VB.2006.00350, E. 4.2). Würden nun die Parkplätze der blauen Zone in den Quartieren vermehrt an Sonn- und Feiertagen, an welchen uneingeschränkt parkiert werden kann, von Seilbahngästen benützt, so würde dies dem Zweck der Parkplätze der blauen Zone widersprechen. Ähnliches gilt für die Parkplätze bei den Einkaufszentren rund um den Bahnhof Stettbach, welche insbesondere an Werk- und Samstagen grösstenteils kostenlos genutzt werden können: Diese Parkierungen dienen der Erschliessung des jeweiligen Einkaufsmarkts und es erscheint problematisch, diese – wenn auch nur mittelbar – der Erschliessung des Zoos zur Verfügung zu stellen. Diese Problematik

wird immerhin dadurch relativiert, dass sich, wie die Vorinstanz erkannte, die Zeiten mit knappem Parkraumangebot und entsprechenden Auswirkungen auf die Anwohnerschaft rund um den Bahnhof Stettbach hauptsächlich, aber nicht nur, auf die Zoo-Spitzentage, insbesondere Sonn- und Feiertage beschränken, welche bereits heute rund um den Zoo zu Problemen führen. Dahingegen fallen die gemäss Gutachten J zu erwartenden rund 30 bis 60 Fahrzeuge, welche an einem Werktag in Stettbach parkieren wollen, weniger ins Gewicht.

10.6.2 Soweit die Stadt Dübendorf geltend macht, dass für Zoobesuchende in Stettbach zu wenige Parkplätze vorhanden seien, ist entgegenzuhalten, dass ein Ausbau des Parkierungsangebots für Seilbahngäste Anreize schaffen würde, mit dem Privatfahrzeug anzureisen. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass dies dem Ziel des Gestaltungsplans, den öffentlichen Verkehr zu stärken, zuwiderlaufen würde und dass die Seilbahn genügend an den öffentlichen Verkehr angeschlossen ist.

10.6.3 Die zu erwartende Verkehrszunahme stellt keine spürbare Immissionszunahme im Sinn des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) dar (vgl. UVB, S. 10). Damit ergibt sich der Massstab, was als anwohnerverträglich zu gelten hat, hauptsächlich aus dem Richtplan. Der Gestaltungsplan bezweckt, den unerwünschten und problematischen Verkehrsproblemen rund um den Zoo zu begegnen, woraus die Baudirektion ein öffentliches Interesse an der Zoo-Seilbahn ableitet. Dementsprechend muss die Wahrscheinlichkeit des Ausweichverkehrs nach Stettbach näher untersucht werden. Eine blosser Verlagerung des Verkehrs bzw. der Verkehrsproblematik in den Raum Stettbach würde den dargelegten öffentlichen Interessen am Gestaltungsplan nicht dienen und den raumplanerischen Interessen zuwiderlaufen (ähnlich bereits VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11.5.4). Immerhin ist davon auszugehen, dass der Kantonsrat bei der Festsetzung des Richtplans nebst der angestrebten Verlagerung der Verkehrsströme auf den öffentlichen Verkehr auch eine gewisse Verlagerung der mittels MIV anreisenden Zoobesuchenden vom Zürichberg nach Stettbach in Kauf nahm, solange sie anwohnerverträglich ist.

10.6.4 Das Gutachten J weist an durchschnittlichen Sonn- und Feiertagen eine hohe Nachfrage nach Parkplätzen als Folge der Erstellung der Seilbahn (im Gutachten als hohes

"Potential für P+R" bezeichnet) im Raum Stettbach aus, wenn weder ein einheitliches Parkplatzbewirtschaftungsregime besteht, noch ein zusätzliches Seilbahnticket für MIV-Anreisende erworben werden müsste; es sei mit rund 480 Fahrzeugen zu rechnen. Das Gutachten bezeichnet dieses Potenzial als "mengenmässig nicht vernachlässigbar" (Gutachten J, S. 65 ff.). Da das P+R-Potenzial das Angebot an Parkplätzen an solchen Tagen übersteigt, wobei dieses durch weitere Nutzungen noch weiter eingeschränkt sein kann, ist davon auszugehen, dass der Gestaltungsplan ohne weitere Massnahmen nicht anwohnerverträglich ausgestaltet ist. Und zwar nicht nur aufgrund des durch die ungenügende Anzahl Parkplätze resultierenden Suchverkehrs, sondern auch aufgrund ungeordneten Parkierens, wie es bereits heute in der Umgebung des Zoos auftritt. Die Situation rund um den Bahnhof Stettbach unterscheidet sich aber insofern von jener im Nahbereich des Zoos, als die an den Zoo angrenzenden Quartiere des Zürichbergs mehrheitlich ruhigen Nutzungen vorbehalten sind (Wohn- und Erholungszone). Dahingegen befinden sich rund um den Bahnhof Stettbach neben Wohnzonen auch Zentrums- und Industrie- und Gewerbezone, die teilweise mit einem höheren Verkehrsaufkommen einhergehen (bspw. Einkaufsmärkte im Hochbordquartier in Dübendorf). Dieser Umstand ist in der Gewichtung des Interesses der Anwohnerverträglichkeit zu berücksichtigen.

10.7 Übersicht zu den flankierenden Massnahmen gemäss Gestaltungsplan

Der Gestaltungsplan legt verschiedene flankierende Massnahmen fest, welche die unerwünschten Auswirkungen durch Parkieren und Suchverkehr im Raum Stettbach auffangen sollen. Neben einer Dokumentationspflicht über die unerwünschten Auswirkungen durch Seilbahngäste im ersten Betriebsjahr (Art. 5 Abs. 2 lit. d der Gestaltungsplanvorschriften) sind die Zugänge zur Talstation umsteigefreundlich auszuschildern und die Kunden zu informieren, dass in Stettbach keine Parkplätze für Zoobesuchende bestehen (Art. 5 Abs. 2 lit. a und c der Gestaltungsplanvorschriften), und es sind während des ersten Betriebsjahrs an Tagen mit hohem Besucheraufkommen Verkehrsdienste einzusetzen (Art. 5 Abs. 2 lit. e der Gestaltungsplanvorschriften). Die Gestaltungsplanvorschriften verpflichten die Seilbahnbetreiberin sodann zur Anerkennung

der ZVV-Fahrausweise und zur Förderung der Anreise mit dem öffentlichen Verkehr (Art. 5 Abs. 2 lit. b der Gestaltungsplanvorschriften). Falls trotzdem unerwünschte Auswirkungen auftreten, sind diese Massnahmen auch nach Ablauf des ersten Betriebsjahrs aufrechtzuerhalten, sodann sind die Verkehrsdienste zu intensivieren und es ist darauf hinzuwirken, dass bestehende Fahr- und Parkverbote sanktioniert und die Parkierungsgebühren im Raum Stettbach mit denjenigen des Raums Zoo harmonisiert werden (Art. 5 Abs. 3 lit. a, b und c der Gestaltungsplanvorschriften). Weiter sind private Parkplatzanbieter bei Massnahmen zur Verhinderung der Parkplatzbenützung durch Seilbahngäste zu unterstützen (Art. 5 Abs. 3 lit. c der Gestaltungsplanvorschriften). Die Seilbahnbetreiberin hat ein detailliertes Massnahmenkonzept festzulegen, zur Erfassung von unerwünschten Auswirkungen ist ein Monitoring durchzuführen und eine paritätisch zusammengesetzte Begleitgruppe zu bilden, welche das Massnahmen- und Monitoringkonzept genehmigt, das Monitoring beurteilt sowie Massnahmen anordnet oder aufhebt (Art. 6 Abs. 1–3 der Gestaltungsplanvorschriften).

10.8 Fahrausweise

Die Gestaltungsplanvorschriften sehen zur Vermeidung des unerwünschten Privatverkehrs (Art. 5 Abs. 2 lit. b) vor, dass die ZVV-Fahrausweise anerkannt werden müssen und die Seilbahntarife im Übrigen so auszugestalten sind, dass die gesamte Anreise mit dem öffentlichen Verkehr gefördert wird (z.B. durch ÖV-Kombiangebote wie RailAway). Dazu schloss die Zoo Seilbahn AG mit dem ZVV einen Vorvertrag ab, woraus sich ergibt, dass die Zoo Seilbahn AG die ZVV- und Z-Pass-Fahrausweise anerkennen werde und der ZVV ihr im Gegenzug Anteile aus den durch die Zoobesuchenden generierten Mehreinnahmen ausrichten werde. Eine Integration der Seilbahn in das ZVV-Verbundsangebot ist jedoch nicht vorgesehen (Planungsbericht, Anhang 3).

10.8.1 Die Baudirektion hielt in der Festsetzungsverfügung fest, dass die Anerkennung der ZVV-Fahrausweise zur Benützung der Seilbahn mittels (bindendem) Vorvertrag zwischen dem ZVV und der Zoo Seilbahn AG gewährleistet sei (Festsetzungsverfügung, S. 5). Diesen Ausführungen stimmte die Vorinstanz zu und erwog, dass der Vorvertrag die nahtlose Integration der Seilbahn in das System des ZVV sichere, wenn auch keine Vollintegration

vorgesehen sei. Dass der Ticketpreis nicht im Vorvertrag festgesetzt worden sei, stelle weder einen Mangel dar, noch habe dies Auswirkungen auf die Modalsplitverschiebung. Die Seilbahn könne mit einem in der ZVV-Zone 110 gültigen Ticket benützt werden. Dessen Preis hänge vom künftigen durch den ZVV festzusetzenden Zonentarif ab, weshalb eine vorgängige Festlegung der Ticketpreise für die Seilbahn nicht möglich sei.

10.8.2 Die Stadt Dübendorf und die Beschwerdeführenden 3 bemängeln, dass sich die Vorinstanz blindlings auf den Vorvertrag abstütze und daraus eine nahtlose Integration ableitete, obwohl die Ticketpreise und die Vollintegration in den ZVV für den Modalsplit wesentlich seien. Die Ticketintegration sei aber nicht gesichert. Sodann machen die Beschwerdeführerin 1 und die Stadt Dübendorf geltend, dass aus der Möglichkeit, Seilbahntickets unabhängig von einem Zoo-Eintritt zu kaufen, die Absicht ersichtlich sei, auch bloss Seilbahntouristen anzuziehen, was zusätzlichen MIV anziehe. Die Zoo Seilbahn AG hält dem entgegen, dass allein entscheidend sein könne, dass für die Seilbahn dannzumal kein Sonderpreis, sondern der künftige Preis für ein ZVV-Ticket gelten würde, und dass die Höhe des Preises keinen Einfluss auf die Modalsplitveränderung haben werde.

Wie bereits oben erwähnt, errechnet das Gutachten J den Modalsplit aufgrund der Annahme, dass für ÖV-Reisende das Seilbahnticket im ZVV-Ticket integriert ist, während bei den MIV-Reisenden davon ausgegangen wird, dass das Ticket im Zooeintritt integriert ist. Wenn MIV-Reisende demgegenüber zusätzlich zum Zooeintritt ein Ticket für die Seilbahn erwerben müssten, wäre neben der Anreise mit dem MIV auch eine Parkierung im Raum Stettbach weniger attraktiv; die Nachfrage nach Parkplätzen im Raum Stettbach dürfte in diesem Fall geringer sein als in der Modellrechnung ausgewiesen (Gutachten J, S. 55 ff.). Wie hoch dieser Effekt wäre, wird weder im Gutachten J noch im Amtsbericht quantifiziert.

Die Gestaltungsplanvorschriften sehen zwar vor, dass die ZVV-Fahrausweise anerkannt werden müssen und die Seilbahntarife im Übrigen so auszugestalten sind, dass die gesamte Anreise mit dem öffentlichen Verkehr gefördert wird. Sie verpflichten die Seilbahnbetreiberin allerdings nicht, von den im Raum Stettbach parkierenden MIV-Reisenden zwingend ein ZVV-Ticket bzw. nebst dem Zooeintritt ein zusätzliches Ticket für die Benützung der Seilbahn zu verlangen, das mindestens ebenso teuer ist wie ein ZVV-

Ticket. Das Fehlen einer entsprechenden Gestaltungsplanvorschrift bedeutet, dass eine auf der Hand liegende Massnahme nicht ergriffen wird, die die angestrebte Verschiebung des Modalsplits fördern und die unerwünschte Zunahme von MIV-Anfahrten zum Bahnhof Stettbach vermindern würde. Diesem Aspekt ist im Rahmen der Interessenabwägung Rechnung zu tragen, in deren Rahmen auch eine entsprechende Ergänzung der Gestaltungsplanvorschriften zu prüfen ist (vgl. unten, E. 15 insbesondere E. 15.2.2).

10.8.3 Die Stadt Dübendorf wendet sodann ein, dass im Businessplan (T1_07.1 rev 1.0; Seilbahn Stettbach - Zoo Zürich; Businessplan vom 26. April 2018), der dem Plangenehmigungsgesuch beiliegt, im Hinblick auf den im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens zu erbringenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Erträgen zwischen 3 und 4 Franken pro Einzelfahrt bzw. zwischen 3 und 5 Franken pro Retourfahrt ausgegangen werde. Dies sei mit der Ticketintegration in den ZVV nicht vereinbar, weil in diesem Fall die Einnahmen nicht bei der Zoo Seilbahn AG, sondern beim Zürcher Verkehrsverbund anfielen und nur zu einem "verschwindend kleinen Anteil" der Zoo Seilbahn AG zurückerstattet würden. Die Ticketintegration in den ZVV sei nicht gesichert; sie sei aber "absolut entscheidend", um die Modalsplitverschiebung zugunsten des ÖV rechnerisch nachweisen zu können.

Nach dem Gesagten wäre ein allfälliger Verzicht auf die Ticketintegration in den ZVV für das Erreichen der errechneten Modalsplitverschiebung nicht notwendig, da sie keinen zusätzlichen Effekt erzielen würde. Entscheidend ist, dass ZVV-Tickets anerkannt werden müssen. Die Modalsplitverschiebung würde jedoch beeinträchtigt, wenn die Seilbahnbetreiberin zwecks Erreichen der Wirtschaftlichkeit darauf verzichten würde, ZVV-Tickets anzuerkennen. Dem steht aber Art. 5 Abs. 2 lit. b der Gestaltungsplanvorschriften entgegen. Der von der Stadt Dübendorf aufgezeigte Zielkonflikt bestätigt die Notwendigkeit von Vorschriften über die anzuerkennenden Fahrausweise in den Gestaltungsplanvorschriften, vermag aber die Zulässigkeit der Planfestsetzung nicht in Frage zu stellen. Der Einfluss der diesbezüglichen Gestaltungsplanvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit der Seilbahn wäre im Gestaltungsplanverfahren nur zu prüfen, wenn die Verhältnismässigkeit der Vorschrift unter Berufung auf die Wirtschaftlichkeit in Frage

gestellt würde, was aber vorliegend nicht der Fall ist. Im Übrigen ist die gemäss Art. 19a Abs. 3 lit. b und Art. 20 Abs. 2 lit. a SebV darzulegende Wirtschaftlichkeit der Seilbahn für die verfahrensgegenständliche Festsetzung des Gestaltungsplans nicht entscheidend, sondern allenfalls im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen.

Dass der Ticketpreis noch nicht festgelegt ist, weil der künftige Preis eines ZVV-Zonentickets nicht bekannt ist, schadet ebenfalls nicht und es ist den nachvollziehbaren Ausführungen der Vorinstanz, wonach der künftige, durch den ZVV festzusetzende Zonentarif gelte, beizupflichten.

10.9 *Parkierung und flankierende Massnahmen*

10.9.1 Gemäss dem Gutachten J ist bei unveränderten Verhältnissen gegenüber dem Stand heute (ähnliche Anzahl Parkplätze, keine einheitliche Bewirtschaftung der Parkplätze in Stettbach) an durchschnittlichen Sonn- und Feiertagen mit einem Potenzial für P+R im Raum Stettbach von rund 480 Fahrzeugen zu rechnen. Mit einer einheitlichen Bewirtschaftung der Parkplätze mit Parkgebühren, welche mindestens gleich hoch oder höher als in der Umgebung des Zoos angesetzt seien, könne auf das Potenzial eingewirkt und erreicht werden, dass an Wochentagen noch 20 Fahrzeuge je Tag, an Samstagen und Ferientagen rund 45 Fahrzeuge und an Sonn- und Feiertagen im Durchschnitt rund 190 Fahrzeuge in Stettbach parkierten. Weiter werde das Ausmass des Ausweichverkehrs nach Stettbach durch das Parkraumangebot beeinflusst (vgl. Gutachten J, S. 65 ff.). Damit erscheint die einheitliche Parkplatzbewirtschaftung oder die Reduktion von Parkierungsmöglichkeiten – neben dem Pricing der Seilbahn (vgl. oben, E. 10.8) – das Mittel der Wahl zu sein, um die Auswirkungen von rund um Stettbach parkierenden Zoobesuchenden zu minimieren; dies wird weder von den Beschwerdeführenden noch von der Baudirektion oder den Zoo Seilbahn AG infrage gestellt (vgl. auch Planungsbericht, S. 17 f.). Die Vorinstanz schliesst allerdings, dass es den Rahmen des bei einem Gestaltungsplan Zulässigen sprengen würde, darin Vorschriften zur einheitlichen Parkraumbewirtschaftung zu verankern, da lediglich die Standortgemeinden befugt seien, verkehrspolizeiliche Anordnungen vorzusehen.

Aufgrund der Heterogenität der Parkräume im Raum Stettbach (blaue Zone, Parkhäuser von Einkaufszentren, P+R-Anlage am Bahnhof Stettbach, Parkplatz beim Sportplatz etc.) und des Umstands, dass es sich teilweise um Anlagen in privater Hand handelt, erscheint es ausgeschlossen, im Gestaltungsplan eine einheitliche Bewirtschaftung und Tarifierung der Parkierungsmöglichkeiten rund um den Bahnhof Stettbach anzuordnen. Auch dürfte die Einführung von Parkgebühren anstelle der blauen Zone den Anwohnerinteressen entgegenlaufen. Der Gestaltungsplan verpflichtet die Seilbahnbetreiberin zwar dazu, sofern trotz der Massnahmen der Stufe 1 unerwünschte Auswirkungen auftreten sollten, darauf hinzuwirken, dass Fahr- und Parkverbote konsequent umgesetzt und die Parkierungsgebühren im Raum Stettbach mit denjenigen des Raums Zoo harmonisiert werden, und sie soll private Parkplatzanbieter dabei unterstützen, die Parkplatzbenützung durch Seilbahngäste zu verhindern (Art. 5 Abs. 3 der Gestaltungsplanvorschriften). Wie allerdings bereits die Vorinstanz festgehalten hat, würde sich insbesondere eine Harmonisierung der Parkierungsgebühren als unrealistisch herausstellen und auch die wirkungsvolle Umsetzung der beiden anderen Massnahmen (konsequente Umsetzung der Fahr- und Parkverbote, Verhinderung der Parkplatzbenützung durch Seilbahnreisende) hinge von zur Zeit noch unsicheren, zukünftigen Entwicklungen ab, sodass sich eine Abschätzung der Wirksamkeit schwierig gestalten würde. Soweit die Vorinstanz die Möglichkeit einer speziellen Anwohnerberechtigung (Badge) ins Spiel bringt, um an möglichen Absperrungen durchgelassen zu werden, bewegt sie sich ausserhalb dessen, was im Gestaltungsplan tatsächlich vorgesehen ist.

Entgegen der Vorinstanz führt aber der Umstand, dass gewisse wirkungsvolle Massnahmen nicht direkt im Gestaltungsplan angeordnet werden können und diese an den tatsächlichen Voraussetzungen einer einheitlichen Bewirtschaftung und Tarifierung scheitern, nicht ohne Weiteres dazu, dass das Verkehrskonzept als verträglich bzw. richtplankonform zu erachten wäre. Der Richtplan verlangt eine für die Anwohnerschaft verträgliche Ausgestaltung des Parkplatz- und Verkehrsregimes im Raum Stettbach (oben, E. 7.3). Diese Anforderung ist nicht unbesehen des Resultats bereits dann erfüllt, wenn nur die im Rahmen des vorliegenden Gestaltungsplans möglichen Massnahmen umgesetzt werden. Somit wäre abzuklären gewesen, ob die Anwohnerverträglichkeit durch andere Massnahmen erreicht

werden kann.

10.9.2 Das von der O AG im Auftrag der Seilbahnbetreiberin erstellte Verkehrs- und Erschliessungskonzept Stettbach weist darauf hin, dass der Umstand, dass im Zusammenhang mit der Seilbahn keine neuen Parkplätze erstellt werden, sowie die vorgesehenen Massnahmen das Verkehrsaufkommen und insbesondere den Parkplatzverkehr massiv zu reduzieren vermöchten (Konzept O, S. 7 ff.). Weder dieses Privatgutachten noch die weiteren Planungsunterlagen geben aber Aufschluss über die tatsächliche Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen. So verweist auch der Planungsbericht lediglich auf dieses Privatgutachten. Zwar bezeichnet das AWEL des Kantons Zürich die vorgeschlagenen Massnahmen aus Sicht der Luftreinhaltung als zweckmässig, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass eine Harmonisierung der Parkgebührenstrukturen im Raum Stettbach mit denjenigen im Raum Zoo Zürich als sinnvoll erachtet werde. Aufgrund dieser unklaren Sachlage sah sich das Verwaltungsgericht veranlasst, die Baudirektion aufzufordern, Angaben zur Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zu machen (Beschluss vom 29. September 2022, Frage 7). In ihrer Fragebeantwortung belässt es die Baudirektion allerdings ebenfalls dabei, auf die modalsplitverschiebende Wirkung und die generelle Zielsetzung der flankierenden Massnahmen zu verweisen, ohne auszuführen, welche konkrete Wirkung damit erzielt werden kann.

Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die in den Gestaltungsplanvorschriften vorgesehenen flankierenden Massnahmen eine gewisse, aber im Ausmass nicht näher bestimmte Minderung der negativen Auswirkungen auf die Parkierungssituation und den Suchverkehr in Stettbach haben. Insbesondere ist der Zoo Seilbahn AG zuzustimmen, dass die Verkehrsdienste einen Lenkungseffekt haben können. Doch damit bzw. mit dem Amtsbericht, den das Verwaltungsgericht bei der Baudirektion mit Fragen u.a. zu dieser Thematik eingeholt hat, können die Bedenken hinsichtlich der Anwohnerverträglichkeit der Parkierungssituation in Stettbach nicht ausgeräumt werden. Dazu trägt u.a. bei, dass eine der wirksamsten Massnahmen, die einheitliche Parkplatzbewirtschaftung, welche gemäss Gutachten J den Ausweichverkehr nach Stettbach an durchschnittlichen Sonn- und Feiertagen von rund 480 Fahrzeugen auf 290 bzw. 190 Fahrzeuge reduzieren könnte,

aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten ausser Betracht fällt.

10.9.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass – entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen – die Bedenken betreffend die unerwünschten Auswirkungen durch Suchverkehr sowie die Parkierungssituation auf die Anwohnerschaft im Raum Stettbach nicht vollständig ausgeräumt werden konnten. Nach Erstellung der Seilbahn muss mit einer teilweisen Verlagerung der Verkehrsproblematik von den an den Zoo angrenzenden Quartieren nach Dübendorf und Stettbach gerechnet werden. Hinzu kommt, dass der Gestaltungsplan keine Bestimmung enthält, wonach *nur* das ZVV-Ticket bzw. andere Fahrausweise des öffentlichen Verkehrs zur Benützung der Seilbahn berechtigen, und somit die im Rahmen des Gestaltungsplans bestehenden Möglichkeiten nicht ausschöpft (oben, E. 10.8). Die Beeinträchtigungen der Anwohnerschaft rund um den Bahnhof Stettbach durch Parkierungen und entsprechenden Suchverkehr fliessen als Nachteil der Seilbahn in die gesamthafte Interessenabwägung ein. In deren Rahmen sind auch Möglichkeiten zur Reduktion dieser Auswirkungen durch eine Änderung der Gestaltungsplanvorschriften zu prüfen. Bei der Interessengewichtung ist die unterschiedliche Qualität bzw. Sensibilität der Quartiere zu berücksichtigen. Eine Zunahme des MIV in Stettbach in einem realistischere nicht vermeidbaren Umfang schliesst der Richtplaneintrag nicht aus. Auch dadurch verringert sich das Gewicht, das den Auswirkungen auf die Anwohnerschaft rund um den Bahnhof Stettbach in der Gesamtinteressenabwägung zukommt.

11. Rügen betreffend den UVB

11.1 Die Beschwerdeführenden 3 rügen zunächst wie schon im Rekurs, dass der UVB nicht an das neue Projekt angepasst worden sei, insbesondere sei die Stütze Nr. 5 von 48 auf 60 Meter erhöht worden, was eine sehr wesentliche Änderung für das Landschaftsbild und die Fauna bedeute. Auf die Erwägungen der Vorinstanz zum Erfordernis eines UVB, zur für den Nutzungsplanungsentscheid erforderlichen Tiefe der Abklärungen über die Umweltauswirkungen sowie zum Landschaftsschutz, gehen sie jedoch nicht ein und beschränken sich darauf, die Rüge zu wiederholen. Dies genügt der im Beschwerdeverfahren geltenden Begründungsanforderung (§ 54 Abs. 1 VRG) nicht, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

11.2 Weiter machen die Beschwerdeführenden 3 geltend, der UVB berücksichtige nicht, dass die Gondelgrösse von 8 auf 10 Personen erhöht worden sei, was sich auf den Betriebslärm auswirken müsse. Der Bericht sei auch deshalb mangelhaft, da unberücksichtigt geblieben sei, dass die Baudirektion den Zürichberg im kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte als Kulturlandschaft deklariert habe. Ohnehin würde der UVB die Auswirkungen auf die Anwohnerschaft, an welchen die Seilbahn vorbeifahre, völlig ausser Acht lassen. Die Beschwerdeführerin 1 rügt, dass der UVB die Umweltverträglichkeit der Seilbahn ungenügend nachweise, weil der Privatverkehr in absoluten Zahlen zu- und nicht abnehmen werde: Mehr Verkehrskapazität werde zu mehr Verkehr und zu einer insgesamt höheren Umweltbelastung führen, insbesondere betreffend Lufthygiene.

11.3 Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass von Bundesrechts wegen das Plangenehmigungsverfahren das für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) massgebliche Verfahren darstellt und nicht das Nutzungsplanungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Ziffer 60.1 des Anhangs der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV; SR 814.011]; vgl. auch Art. 11 Abs. 1 lit. c der Seilbahnverordnung vom 21. Dezember 2006 [SebV; SR 743.011]; VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 6.1 ff.). Dies entbindet die Planungsbehörde aber nicht davon, alle wesentlichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt in der für den Planungsentscheid notwendigen Tiefe zu ermitteln (VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 6.4 mit Hinweis auf BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 3.4.2). Insbesondere sind diejenigen Elemente des vorliegend umstrittenen Gestaltungsplans, welche dieser bereits verbindlich konkretisiert und für das spätere Plangenehmigungsverfahren vorwegnimmt (vgl. oben, E. 6.3), sowie Aspekte, die für die Interessenabwägung in Bezug auf den Gestaltungsplan entscheidend sind, bereits im vorliegenden Verfahren vertieft zu prüfen. In diesem Umfang kommt auch dem UVB bereits im vorliegenden Verfahren Bedeutung zu. Ausschlaggebend ist, ob alle nach diesem Massstab für den Nutzungsplanungsentscheid unter Einschluss der dafür notwendigen Interessenabwägung wesentlichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt ermittelt worden sind.

11.4 Die Vorinstanz erwog weiter, dass der UVB sich zur Überschreitung der Planungswerte

äussere und sodann diverse lärmhemmende bzw. -absorbierende Massnahmen vorsehe, beispielsweise die Dämmung des Antriebsmotors der Bergstation. Solche Massnahmen seien aber auf der Stufe der Plangenehmigung zu prüfen und für die Interessenabwägung im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren nicht relevant. Sie seien nicht bereits auf der Stufe des Gestaltungsplans zu regeln. Was die Luftreinhaltung betreffe, sei nicht davon auszugehen, dass mit der Seilbahn eine erhebliche Zusatzbelastung geschaffen werde, zumal es sich nicht um eine verkehrsintensive Anlage handle und sie höchstens als Zweckveranlasserin (des MIV) in Erscheinung trete. Da zudem sowohl die Feinstaub- als auch die Stickoxidbelastung im Gebiet um die Seilbahn unter dem Grenzwert lägen, bestünden insgesamt keine erheblichen umweltrechtlichen Bedenken oder Einwände. Dies ändere aber nichts daran, dass die Auswirkungen der Seilbahn durch Lärm oder Luftbelastung in die Interessenabwägung einfliessen würden.

11.5 Beurteilung der Rügen betreffend UVB

11.5.1 Dass der UVB sich nicht zum kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte äussert, führt nicht zur Rechtswidrigkeit des vorliegenden Gestaltungsplans, weil dieses erst mit Verfügung des ARE vom 14. Januar 2022 und somit nach der Festsetzung des Gestaltungsplans festgesetzt wurde (<https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/landschaftsschutz.html>, Perimeter und Objektblatt auf <https://maps.zh.ch> > Inventare, Schutzgebiete > Kantonales Inventar der Landschaftsschutzobjekte, besucht am 12.7.2023). In Bezug auf die Beurteilung der Landschaftsschutzinteressen ist es indes einzubeziehen (unten, E. 12.6).

11.5.2 In Bezug auf die lufthygienischen Auswirkungen ist infolge der Seilbahn von einer gewissen Zunahme des MIV nach Stettbach und von Parkplatzsuchverkehr in dessen Umgebung auszugehen (oben, E. 10, insb. 10.2 und 10.5 f.). Auch wenn es unwahrscheinlich erscheint, dass die zusätzliche Anzahl der so generierten MIV-Fahrten die durch die Modalsplitveränderung eingesparten Fahrten aufwiegen könnte, muss dieser Umstand im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung beleuchtet und berücksichtigt werden. Wie bereits aufgezeigt, wird der Schluss der Vorinstanz, dass bei öffentlichen Nahverkehrsanlagen gewisse Immissionen hinzunehmen sind, dadurch relativiert, dass der Richtplan eine für die

Anwohnerschaft verträgliche Ausgestaltung des Parkplatz- und Verkehrsregimes im Raum Stettbach vorschreibt (vgl. oben, E. 10.1 ff.).

11.5.3 Gemäss UVB ist durch den Betrieb der Seilbahn von einer Überschreitung der Planungswerte für Lärm im Bereich der Bergstation bei der Liegenschaft im Klösterli von 1 dB(A) und im Bereich der Talstation bei den Liegenschaften Mattenhof 02–03 um 6 bis 7 dB(A) auszugehen. Der Bericht schlägt zur Einhaltung der Planungswerte eine Schalldämmung der Tal- und Bergstation, Lärmschutzwände bei der Talstation und die Dämmung des Antriebsmotors bei der Bergstation vor (UVB, S. 11 f.). Dabei handelt es sich um bauliche und nicht um planerische Massnahmen, weshalb mit der Vorinstanz davon auszugehen ist, dass diese grundsätzlich erst im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen und anzuordnen sind. Die Beschwerdeführenden setzen in ihren Beschwerden den betreffenden vorinstanzlichen Erwägungen nichts entgegen. Bei der Interessenabwägung ist in diesem Zusammenhang aber dem raumplanungsrechtlichen Gebot, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen sind (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG), Rechnung zu tragen.

12. Ortsbild- Natur- und Landschaftsschutz

12.1 Betroffene Schutzgebiete und Schutzobjekte

Die Seilbahnführung überspannt einerseits das Landschaftsschutzgebiet des Sagentobels, insbesondere der Mast Nr. 6 soll in dem Gebiet zu liegen kommen, und andererseits das Naturschutzgebiet Kiesgrube Stettbach. Sodann passiert die Seilbahn die Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli, welche beide im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen sind, sowie den Weilerkern Stettbach als schützenswertes Kulturobjekt (kommunal, Stadt Dübendorf). Ebenfalls beschlägt der Gestaltungsplan die seit 2022 neu ins kantonale Inventar der Landschaftsschutzobjekte aufgenommene Kulturerbelandschaft "Zürichberg" (<https://maps.zh.ch>, besucht am: 10. Juli 2023 > Karte: Kantonales Inventar der Landschaftsschutzobjekte) und das kommunale Landschaftsschutzgebiet "bei der Ziegelhütte, Schwamendingen" im Inventar der Stadt Zürich

(<https://www.katasterauskunft.stadt-zuerich.ch>, Karte: Natur- und Landschaftsschutz, besucht am: 10. Juli 2023).

12.2 *Rechtlicher Rahmen*

12.2.1 Das ISOS stützt sich auf das NHG. Dieses bezweckt unter anderem, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 lit. a NHG). Der Bundesrat erstellt nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (vgl. Art. 5 NHG); zu diesen Inventaren zählt auch das ISOS (Art. 1 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]). Mit der Aufnahme eines Ortsbilds ins ISOS wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Dies gilt jedoch – wie sich aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt – nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar (vgl. Art. 78 Abs. 2 BV sowie Art. 2 Abs. 1 NHG). Bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – und damit insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung – wird der Schutz von Ortsbildern demgegenüber in erster Linie durch kantonales und kommunales Recht sichergestellt. Regeln jedoch Nutzungspläne ausnahmsweise (ganz oder teilweise) konkrete bundesrechtliche Gesichtspunkte, so können sie in Erfüllung von Bundesaufgaben ergehen und haben damit das NHG zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind die Kantone verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Nutzungsplanungen zu berücksichtigen (BGE 147 II 351 E. 4.3; BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213; Peter Karlen, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, ZBl 124/2023, S. 115 ff., S. 121 f.; vgl. nun auch die ausdrückliche Berücksichtigungspflicht in Art. 11 VISOS bzw. Art. 4a der vorher geltenden gleichnamigen Verordnung vom 9. September 1981 [AS 1981 1680 und AS 2010 1593, 1597]).

12.2.2 Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV zu verstehen ist, führt Art. 2 Abs. 1 NHG in nicht abschliessender Weise aus. Ausdrücklich in Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG erwähnt ist die Rodungsbewilligung: Erteilt eine kantonale Forstbehörde eine Rodungsbewilligung oder stellt sie diese verbindlich in Aussicht, so erfüllt sie eine Bundesaufgabe (BGE 121 II 190 E. 3c/cc S. 197; BGE 120 Ib 27 E. 2c/aa; VGr, 14. Mai 2020, VB.2019.00633, E. 1.2), ebenso wenn eine Nutzungsplanung Waldgebiet umfasst (Jean-Baptiste Zufferey, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. A., Zürich etc. 2019, Art. 2 Rz. 33). Zu den Bundesaufgaben gehört auch die Erteilung von gewässerschutzrechtlichen Ausnahmbewilligungen (BGr, 1. Mai 2023, 1C_567/2020 und 1C_568/2020, E. 5.3; BGE 143 II 77 E. 3.1; in Bezug auf einen Sondernutzungsplan insbesondere BGr, 11. Februar 2019, 1C_583/2017, E. 5.2 [in BGE 145 II 176 nicht publizierte Erwägung]), der Schutz von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (BGE 118 Ib 11 E. 2e) sowie von wildlebenden Säugetieren und Vögeln (BGE 136 II 101 E. 1.1), auch wenn kantonale oder kommunale Behörden entscheiden. Ebenfalls kann eine Bundesaufgabe vorliegen, wenn eine kantonale Behörde eine raumplanungsrechtliche Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 RPG erteilt (BGE 112 Ib 70 E. 4b). Ein projektbezogener Sondernutzungsplan ist je nach seinem Konkretisierungsgrad einer Baubewilligung gleichzusetzen, weshalb bei ausserhalb der Bauzone geplanten Bauten eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV bzw. des NHG vorliegen kann, wenn für das Projekt ansonsten eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 ff. RPG notwendig wäre. Die Festsetzung von Sondernutzungsplänen gilt unter anderem dann als Bundesaufgabe, wenn diese planerische Anordnungen enthalten, die sich in Bezug auf die vorgenannten Fragen wie eine Bewilligung oder Verfügung auswirken (Zufferey, Kommentar NHG, Art. 2 Rz. 32; VGr, 14. Mai 2020, VB.2019.00633, E. 1.2; vgl. auch BGE 145 II 176 E. 4; BGr, 6. Dezember 2007, 1C_153/2007, E. 1.3).

Für die Erstellung der Seilbahn muss Wald gerodet werden (siehe unten, E. 13.2). Dafür ist bereits auf Stufe der Nutzungsplanung eine Bewilligung notwendig (vgl. Art. 12 WaG), womit ohne Weiteres von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen ist.

Da somit vorliegend von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen ist, darf die Festsetzung des vorliegenden Gestaltungsplans nach Art. 6 Abs. 2 NHG nur von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn der Inventare abweichen, wenn gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung dies verlangen.

12.2.3 Für kantonale und kommunale Schutzobjekte sind die jeweiligen kantonalen Bestimmungen und – bei Vorliegen einer Bundesaufgabe (vgl. oben, E. 12.2.2) – Art. 3 NHG anwendbar. Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes hat der Kanton bei der Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplans zu schonen und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmäkert zu erhalten (§ 204 Abs. 1 PBG; § 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV; LS 702.11]; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 192 f.). Ebenfalls finden die Anliegen über die allgemeinen Planungsgrundsätze nach Art. 1 und 3 RPG Eingang in die Interessenabwägung.

Schliesslich sind die Kantone nach Art. 18 Abs. 1 NHG verpflichtet, dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Dabei steht den Kantonen bei der Umsetzung dieses bundesrechtlichen Auftrags und Wahl der Instrumente ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. BGr, 2. November 2021, 1C_663/2020, E. 5.1 mit Hinweisen). Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG zählt in nicht abschliessender Weise auf, welche Gebiete als Biotop Schutz verdienen. Darunter fallen insbesondere Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Wird ein Gebiet inventarisiert oder als Schutzgebiet ausgeschieden, ist dies ein hinreichendes Indiz dafür, dass dem Gebiet Biotop-Qualität zukommt (zum Ganzen: BGE 134 II 97 E. 3.6.3). Der Kanton Zürich hat diese Bestimmung in § 203 PBG sowie § 13 KNHV nachvollzogen und konkretisiert.

12.3 *Beurteilung durch die Vorinstanz und Standpunkte der Baudirektion und der Zoo Seilbahn AG*

12.3.1 Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass das Landschaftsschutzobjekt Sagentobel von

der projektierten Seilbahn tangiert werde. Nicht ausser Acht gelassen werden dürfe hierbei, dass das Sagentobel noch eine der wenigen unberührten, bewaldeten Landschaften im Grossraum Zürich darstelle. Trotzdem liesse sich das Seilbahnprojekt mit dem Erhaltungszweck gemäss Inventar und dem Erholungszweck des Gebiets vereinbaren: Durch die hohe Seilführung würden die Eingriffe in Fauna und Flora minimal gehalten und es entstünden nur minimale Einflüsse durch Lärm und Licht. Das Kiesgrubenareal Stettbach hingegen werde von den Stützen nicht tangiert. Dass ein sehr kleiner Teil der östlichen Ecke des Inventarobjekts zum Niederhaltebereich der Seilbahn gehöre, könne nicht als Beeinträchtigung gelten, weshalb das Kiesgrubenareal in der Interessenabwägung unberücksichtigt bleibe. Sämtliche von der Natur und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (NHK) gestellten Anforderungen seien im Gestaltungsplan umgesetzt worden.

12.3.2 Die Baudirektion stellt sich auf den Standpunkt, dass mit dem derzeitigen Projekt die bestmögliche Schonung der Landschaft und der Schutzobjekte erzielt werden könne. Der Zoo Seilbahn AG zufolge ist eine ungeschmälerte Erhaltung der Schutzobjekte nicht vorgesehen und deshalb eine Interessenabwägung vorzunehmen. Da bei keinem der Schutzobjekte der Schutzzweck vereitelt werde, seien die Eingriffe grundsätzlich zulässig. Ohnehin würden die Landschaftsschutzgebiete durch die hohe Seilführung nicht tangiert und eine von weit her sichtbare Schneise in den Wald könne vermieden werden.

12.4 Ortsbildschutz

12.4.1 Erfordernis eines Gutachtens der ENHK

Der Beschwerdeführer 4 stellt sich auf den Standpunkt, dass ein Gutachten der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) hätte eingeholt werden müssen. Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG verfasst die ENHK zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (vgl. BGE 145 II 176 E. 3.3). Unabhängig davon, ob eine Bundesaufgabe vorliegt, kann auf eine Begutachtung verzichtet werden,

wenn das Objekt nicht erheblich beeinträchtigt wird und sich keine grundsätzlichen Fragen stellen (vgl. BGE 145 II 176 E. 3.2 und [nicht publizierte] E. 5.3). Eine erhebliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn gerade das geschädigt werden könnte, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht, dass ihnen nationale Bedeutung und verstärkter Schutz zuerkannt wurde (Jörg Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 7 Rz. 5). Ob eine Begutachtung durch die ENHK erforderlich ist, entscheidet je nach Zuständigkeit die Fachstelle des Bundes oder die kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 NHG).

Das BAK erblickte in seiner Stellungnahme vom 28. September 2018 keine grundsätzlichen Konflikte zwischen der Seilbahn und dem im ISOS inventarisierten Gebiet "Im Klösterli". Für das Gebiet "Mattenhof" erkannte das BAK bereits in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2015 keinen grundsätzlichen Konflikt (UVB, Anhang 12-4a). Darauf bezugnehmend kam die Vorinstanz nach Darlegung der massgeblichen Rechtsgrundlagen (insbesondere Art. 7 NHG) zum Schluss, dass die Rüge des fehlenden ENHK-Gutachtens unbegründet sei. Es würde weder eine direkte Veränderung an den Schutzobjekten (Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli) stattfinden, noch sei eine Abweichung von der ungeschmälernten Erhaltung der Objekte ersichtlich. Durch die beurteilenden Behörden sei keine Rechtsverletzung bei der Einschätzung der Notwendigkeit einer Begutachtung durch die ENHK ersichtlich. Was der Beschwerdeführer 4 dagegen vorbringt, ist nicht genügend substantiiert: Er macht lediglich geltend, dass eine Bundesaufgabe vorliege, weshalb eine Begutachtung zwingend sei. Da er auf die weiteren Überlegungen der Vorinstanz nicht eingeht, sind seine Einwände nicht genügend begründet, weshalb auf sie nicht weiter einzugehen ist.

12.4.2 Stellungnahme des BAK

Die Beschwerdeführenden 3 rügen, dass ihnen die Stellungnahme des BAK nicht vorgelegen habe, womit ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei. Die Stellungnahme des BAK vom 28. September 2018 war Teil der ergänzenden Unterlagen, welche im Rahmen der Festsetzung des Gestaltungsplans zur Einsicht offenstanden. Damit findet die Behauptung der Beschwerdeführenden 3, sie hätten sich bisher nicht zur Stellungnahme des BAK äussern können, in den Akten keine Stütze und es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

Gleichzeitig rügen sie, dass die Stellungnahme des BAK mangelhaft, unvollständig und überholt sei. Insbesondere habe sich der Bericht nicht mit den Festsetzungen des Gestaltungsplans vom 20. April 1999 (Masoala-Halle) auseinandergesetzt, in welchem unter anderem festgehalten worden sei, dass die Gebäudehöhe im Gestaltungsplangebiet lediglich sieben Meter betragen dürfe, nun aber eine Bergstation zu genehmigen sei, welche eine Höhe von 14 Metern aufweise. Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht Aufgabe des BAK ist, die Vereinbarkeit mit einem früheren Gestaltungsplan zu überprüfen, sondern dessen Stellungnahme hat sich dazu zu äussern, ob die ISOS-Gebiete durch den vorliegend umstrittenen Gestaltungsplan beeinträchtigt werden. Darauf beschränkt sich die Stellungnahme des BAK auch zu Recht und es führt (zusammengefasst) aus, dass das Vorhaben in keinem wesentlichen Konflikt mit den Erhaltungszielen stehe und dem Vorhaben unter Vorbehalt der weiteren architektonischen Ausgestaltung der Bergstation zugestimmt werden könne. Damit durfte die Vorinstanz in ihrer Würdigung vorliegend ohne weitere Einschränkungen auf die Stellungnahme des BAK zurückgreifen und die Interessen im Zusammenhang mit den beiden im ISOS verzeichneten Gebieten als von untergeordneter Natur qualifizieren. Im Übrigen beanstanden die Beschwerdeführenden die vorinstanzliche Einschätzung, wonach die beiden ISOS-Gebiete "Im Klösterli" und "Mattenhof" nur geringfügig beeinträchtigt würden, nicht, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

12.5 Naturschutzgebiet Kiesgrube Stettbach

Das Naturschutzgebiet Kiesgrube Stettbach wurde mit der Verordnung zum Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in der Gemeinde Dübendorf vom 7. April 1995 (im Folgenden: SVO Dübendorf) unter Schutz gestellt (<https://maps.zh.ch> > Karte: Schutzanordnungen Natur und Landschaft). Das Schutzgebiet umfasst die eigentliche Naturschutzzone, eine Naturschutzumgebungszone sowie eine Waldschutzzone, welche zusätzlich im WNB (Waldstandorte von naturkundlicher Bedeutung) verzeichnet ist (<https://maps.zh.ch> > Karte: Waldstandorte von naturkundlicher Bedeutung). Die Naturschutzzone dient der Erhaltung des schutzwürdigen Gebiets als Lebensraum seltener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten und -gemeinschaften sowie dem Schutz der Landschaft (Ziff. 3 SVO Dübendorf). In den Schutzzonen sind alle

Tätigkeiten, Vorkehrungen und Einrichtungen verboten, welche mit dem Schutzziel unvereinbar sind, namentlich Tiere und Pflanzen beeinträchtigen oder die Beschaffenheit des Bodens oder andere natürliche Verhältnisse nachteilig verändern können, ferner solche, die im Landschaftsbild störend in Erscheinung treten (Ziff. 4 SVO Dübendorf). Das Schutzgebiet wird von der Seilbahn überspannt, wobei die Masten aber ausserhalb des Schutzperimeters zu liegen kommen und das Steuerungskabel um den Kiesgrubenbereich herum geführt wird. Deshalb konnte im UVB auch festgehalten werden, dass die Kiesgrube Stettbach keine Eingriffe erfahre und auch auf die Amphibien und Vögel kein relevanter Einfluss zu erwarten sei (UVB, S. 16 ff.).

Trotzdem kann der Vorinstanz nicht beigeplichtet werden, wenn sie das Schutzgebiet der Kiesgrube Stettbach für die Interessenabwägung als nicht relevant bezeichnete. So mag die Kiesgrube zwar in ihren besonders empfindlichen Bereich keinen Eingriff erfahren. Unberücksichtigt liess die Vorinstanz aber, dass durch die im Gestaltungsplan vorgesehene Seilbahn eine Störung des Landschaftsbilds zu erwarten ist, welches ebenfalls von der Schutzverordnung erfasst ist. Die Störung des Landschaftsbilds wird immerhin dadurch möglichst klein gehalten, dass im Schutzgebiet selber keine Stützen geplant sind und die Seilbahn dieses an dessen schmalster Stelle überfährt (vgl. UVB, Anhang 10–5). Damit kommt dem Interesse am Schutz vor einer Überspannung der Kiesgrube durch die Seilbahn zwar ein tiefes Gewicht zu, zumal die NHK in ihrer Stellungnahme vom 3. August 2009 die Auswirkungen als minimal und vernachlässigbar bezeichnete. Dennoch ist es nicht derart nebensächlich, als dass es geradezu als nicht relevant bezeichnet und gänzlich aus der finalen Interessenabwägung entlassen werden durfte.

12.6 *Sagentobel und Hochstammobstbäume beim Gfellergut*

12.6.1 Das Gebiet um den Sagentobelbach war als geologisches/geomorphologisches Objekt im Inventar 80 der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verzeichnet. Es wurde darin als eines der grössten Tobel im mittleren Glatttal beschrieben. Der weitgehend unkorrigierte Bach und das tief in die Molasse eingeschnittene Tobel böten ein umfassendes Bild der Geologie der Gegend und der Entwicklung von Bachtobeln. Darin seien menschliche Einflüsse auf Struktur und Entwicklung dieses Tobels zu vermeiden und

keine beeinträchtigenden Bachverbauungen und Geländeänderungen vorzunehmen (maps.zh.ch > Karte: Natur- und Landschaftsschutzinventar 1980). Das Gebiet wird als ökologisch wertvoll und grösstenteils frei von Beeinträchtigungen umschrieben. Seit Januar 2022 ist es im überarbeiteten Inventar der Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verzeichnet. Inwiefern auf den vorliegenden Sachverhalt das neue oder das alte Inventar anzuwenden ist, kann vorliegend offenbleiben, zumal sich die Schutzziele nicht entscheidend verändert haben, sondern im neuen Inventar vor allem ausführlicher formuliert sind.

12.6.2 Im Bereich des Sagentobelbachs befindet sich sodann ein Waldstandort von naturkundlicher Bedeutung. Dabei handle es sich um eine Kombination von Waldgesellschaften. Das stark eingeschnittene Tal weise Hangrutsche auf, ein fast unerschlossener Waldkomplex mit relativ seltenen Standorten und es komme das Alpen-Geissblatt vor (maps.zh.ch > Karte: Waldstandorte von naturkundlicher Bedeutung). Mit der Aufnahme in das Inventar der Waldstandorte von naturkundlicher Bedeutung wird dargetan, dass es sich um einen wertvollen Lebensraum mit kantonaler Bedeutung handelt (Zürcher Umweltpraxis [ZUP] 2000 Nr. 25, S. 53). Als solcher fällt dieser Waldstandort unter Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG.

12.6.3 Weiter wurde der Zürichberg als Kulturerbelandschaft in das neue Kantonale Inventar der Landschaftsschutzobjekte aufgenommen (maps.zh.ch > Karte: Kantonales Inventar der Landschaftsschutzobjekte). Die Landschaft sei ein wichtiger Zeuge des urgeschichtlichen Siedlungs- und Verkehrsraums am nördlichen Zürichseebecken. Es handle sich dabei um ein intensiv genutztes Naherholungsgebiet für die Stadt und den Grossraum Zürich. Die historischen Hohlwege und Befestigungsanlagen hätten bereits beträchtliche Beschädigungen erfahren. Das Sagentobel gehört zum Teil 2 dieses Landschaftsschutzobjektes. Im Inventar ist dazu festgehalten: "Der Zürichberg-Nordhang fällt von Gockhausen (564 m ü.M.) gegen Nordosten nach Dübendorf-Wil ab (440 m ü.M.). Der Abhang ist über weite Teile bewaldet und von zahlreichen Bachtobeln zerfurcht, wovon das Sagentobel und das Wisbachtobel die grössten Ausmasse haben. (...)".

12.6.4 Die Seilbahn wird das Inventarobjekt des Sagentobels zwischen den Stützen 4 und 7

überfahren. Dabei wird aber nur die Stütze 6 unmittelbar im betroffenen Gebiet erstellt werden. Sie wird noch ausserhalb des Waldstandorts von naturkundlicher Bedeutung zu liegen kommen und im Bereich des Waldwegs platziert werden. Durch die hohe Seilführung im Bereich des Sagentobels wird dieses wesentlich weniger stark beeinträchtigt als mit einer tieferen Seilführung (vgl. unten, E. 12.7.6; UVB, Beilage B_4.2.6). Die Baudirektion (Koordination Bau und Umwelt, KOBU) bemängelte in ihrer Stellungnahme vom 19. Juli 2018, dass in den Projektunterlagen eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Schutzziele fehle und nicht aufgezeigt werde, inwieweit das Vorhaben diese Ziele beeinträchtigt. Auch was die Stellung des Gebiets als wichtiges Naherholungsgebiet im Umfeld der städtischen Umgebung betreffe, bestehe die Gefahr, dass die Qualität der Landschaft bedroht werde. Es müssten deshalb Massnahmen getroffen werden, um Terrainveränderungen auf das absolute Minimum zu beschränken, Hangsicherungen und Bachverbauungen sowie störenden Betriebslärm zu vermeiden und den Fahrradtransport einzuschränken. So könne das Projekt umweltverträglich realisiert werden. Demzufolge ist festzuhalten, dass das Schutzobjekt des Sagentobels durch die Platzierung der Stütze 6 im Perimeter tangiert wird. Immerhin hat die hohe Seilführung zur Folge, dass keine weiteren direkten Eingriffe vorzunehmen sind. Trotzdem erfährt das Gebiet weitere Einschränkungen wie bspw. durch den Betriebs- und insbesondere durch die zu erwartende Zunahme des Sekundärlärms. Diese Auswirkungen sind in die Interessenabwägung einzubeziehen.

12.6.5 Dem Sagentobel kommt sodann die Bedeutung eines Rückzugsgebiets für Wildtiere zu, es handelt sich um einen ursprünglich gebliebenen Lebensraum, der kaum Baueingriffe aufweist, und der für das Wild eine Vernetzungsfunktion zwischen dem Zürichberg und dem Adlisberg wahrzunehmen vermag (UVB, S. 15). Die entstehenden Beeinträchtigungen gehen v.a. von der mit der Seilbahn einhergehenden Zunahme der Sekundärnutzungen (Spaziergänger, Mountainbike [im Folgenden: MTB]-Fahrer) aus und weniger vom Betriebslärm, bei welchem von einer Gewöhnung des Wilds auszugehen ist. Es kann angenommen werden, dass die Seilbahn, wenn mit ihr Fahrräder transportiert werden könnten, die Attraktivität des Sagentobels für MTB-Fahrten erhöhen dürfte. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die KOBU haben je darauf hingewiesen, dass aufgrund der Zunahme von Sekundärnutzungen (insbesondere MTB-Abfahrten) Auswirkungen auf das

Wild zu erwarten seien. Auch die Beschwerdeführerin 1 macht dies geltend, während die Beschwerdeführenden 3 der Ansicht sind, dass Biker die Seilbahn nicht benützen würden. Sowohl das BAFU als auch die KOBU haben deshalb die Einschränkung des Fahrradtransports beantragt. Auch der Zustand der Hohlwege, welche mit der Aufnahme des Zürichbergs in das Kantonale Inventar der Landschaftsschutzobjekte, zusätzlichen Schutz erfahren sollen, sind durch MTB-Abfahrten bedroht (vgl. Inventarblatt Nr. 6008, verfügbar unter: maps.zh.ch > Karte: Kantonales Inventar der Landschaftsschutzobjekte). Die Baudirektion anerkennt zwar die Attraktivität für MTB-Fahrten, erachtet aber ein präventives Verbot unter dem Aspekt, dass die Seilbahn als umweltfreundliches Verkehrsmittel grundsätzlich für den Fahrradverkehr offen sein sollte, für unverhältnismässig und nahm es entsprechend nicht in den Gestaltungsplan auf. Der Baudirektion zufolge hätte die Betreiberin der Seilbahn bei einer negativen Entwicklung ein entsprechendes Verbot zu erlassen (Festsetzungsverfügung, S. 7; Planungsbericht, S. 11). Der Gestaltungsplan enthält allerdings keine verpflichtende Vorschrift, gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ein solches Verbot zu erlassen.

Die Vorinstanz erkannte im Verzicht auf ein Verbot des Fahrradtransports kein der Erstellung der Seilbahn grundsätzlich entgegenstehendes Interesse und bezog es deshalb nicht weiter in die Interessenabwägung ein. Dem kann nicht gefolgt werden. Vielmehr sind die zu erwartenden Beeinträchtigungen in die Gesamtinteressenabwägung einzubeziehen. In deren Rahmen ist auch zu prüfen, ob Massnahmen zur Verminderung der negativen Auswirkungen im Gestaltungsplan zu verankern sind (unten, E. 15, insbesondere E. 15.2.4, 15.3.4).

12.6.6 Sodann tangiert die Seilbahn die Hochstammobstbäume beim Gfellergut, wo fünf Hochstammobstbäume für die Stütze 5 gefällt werden müssen. In diesem Gebiet brütet der Wendehals, welcher als potenziell gefährdete und nationale prioritäre Art behandelt wird (UVB, S. 17). Die KOBU und das BAFU empfehlen, die Anzahl der zu fällenden Hochstammobstbäume möglichst zu reduzieren. In den Akten finden sich keine Hinweise darauf, dass der Antrag der KOBU und des BAFU geprüft wurde. Immerhin sind Ersatzmassnahmen, nämlich die Neupflanzung derselben Anzahl Bäume an einem

Ersatzstandort geplant.

12.7 *Landschaftsschutz*

12.7.1 Die Landschaft ist zu schonen (Art. 3 Abs. 2 RPG; Art. 3 NHG). Insbesondere haben die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden den Grundsatz nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b RPG zu beachten, wonach sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen sollen. Die Tragweite des Einordnungsgebots nach Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG variiert je nach Schutzwürdigkeit der beanspruchten Landschaft. Bauten und Anlagen sollen zumindest nicht störend in Erscheinung treten, sich aber nicht nur in besonders schutzwürdige Landschaften einordnen, sondern auch in "Alltagslandschaften" (Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 55 f.). Der Grundsatz, wonach die Landschaft zu schonen ist, geht nicht im spezielleren Grundsatz der Einordnung von Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft (lit. b) auf und das Interesse an der Erhaltung der naturnahen Landschaft wird in der Gesamtbeurteilung durch die Erfüllung des Eingliederungsgebots nicht konsumiert, was dann besonders relevant ist, wenn die Eingliederung in Form einer Akzentsetzung erfolgt. Andernfalls würde das dem Natur- und Landschaftsschutz zukommende Gewicht in der Gesamtabwägung unterlaufen (vgl. VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11.4.10). Bei der Frage, ob sich die geplante Seilbahn genügend in die Landschaft einordnet, handelt es sich um eine Rechtsfrage.

Die Planungsgrundsätze beanspruchen keine absolute Geltung, sondern stellen lediglich Entscheidungskriterien und Zielvorgaben dar. Sie sind im Rahmen der Interessenabwägung mit und gegen andere, möglicherweise widersprechende Planungsgrundsätze und anderswo gesetzlich fixierte Zielvorschriften abzuwägen. Auch Planungen, die nicht sämtlichen Planungsgrundsätzen Rechnung tragen (können) sind rechtmässig, soweit sie auf einer umfassenden, den Anforderungen von Art. 3 RPV genügenden Abwägung der relevanten öffentlichen und privaten Interessen beruhen (oben E. 8.2).

12.7.2 Zur Einordnung der Seilbahn führte die Vorinstanz aus, dass diese aufgrund der hohen Seilführung von weitherum sichtbar sein werde. Dies könne als zusätzlicher,

wenngleich erforderlicher Eingriff in das Landschaftsschutzobjekt Sagentobel und zudem vom umliegenden Siedlungsgebiet – allenfalls als störend – wahrgenommen werden. Zürich-Nord sei allerdings nicht ein von Einflüssen unberührtes Landschaftsgebiet und das Gebiet um den Bahnhof Stettbach sei geprägt von zum Teil grossvolumigen, in zunehmende Höhe vordringenden Bauvorhaben sowie weitläufigen Einkaufs- und Vergnügungsanlagen. Das Projekt ordne sich ohne Weiteres in die Landschaft ein, auch weil die Seilbahn eine filigrane Statur aufweisen werde. Die Vorinstanz wog die Vor- und Nachteile der hohen Seilführung gegeneinander ab und kam zum Schluss, dass der Eingriff durch die hohe Seilführung vertretbar erscheine.

12.7.3 Die Beschwerdeführenden machen geltend, gerade die rund um Stettbach beabsichtigte Verdichtung nach Innen mache es erforderlich, dass naturnahe Erholungs- und Freiräume erhalten blieben und die Siedlungsverdichtung kein Freipass für auffallende Anlagen sei. Zudem könne der Seilbahn keine filigrane Statur zugeschrieben werden, vielmehr sei sie auffällig, ständig in Bewegung und von weitem her sichtbar. Insbesondere die hohe Seilführung sei ungünstig und zwischen der Talstation und dem Waldanfang unnötig. Insofern würde sich die Seilbahn schlecht in die Umgebung einordnen und das Landschaftsbild der ansonsten weitgehend unberührten Nordostflanke des Zürichbergs stark stören.

12.7.4 Die Zoo Seilbahn AG stellt sich auf den Standpunkt, dass die von der Seilbahn überfahrene Landschaft im dicht bebauten Stadtraum liege, weshalb ein höheres Bedürfnis nach Infrastruktur bestehe als bei weitgehend unberührter Natur.

12.7.5 Bauten und Anlagen ordnen sich dann in die Landschaft ein, wenn sie bezüglich ihres Standorts und ihrer Gestaltung die charakteristischen Eigenheiten der beanspruchten Landschaft nicht störend verändern. Einordnung in die Landschaft im Sinn von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG kann aber auch durch das Setzen von Akzenten oder baulichen Schwerpunkten erzielt werden, und nicht nur durch diskretes Verbergen der Architektur oder gar konservative Formensprache (Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 55; Waldmann/Hänni, Art. 3 N. 27 mit Hinweisen). Dies gilt im Übrigen analog für die Einordnung gemäss § 80 Abs. 1 bzw. § 238 Abs. 1 und 2 PBG

(vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 814 ff.; für Beispiele: VGr, 11. März 2009, VB.2008.00433, E. 5.4.2; 26. November 2008, VB.2008.00309, E. 3.3; BGr, 4. Juni 2009, 1C_40/2009, E. 3.3). Davon scheinen auch die NHK sowie das BAFU auszugehen.

Zu welchem Grad prägende Bauten und Anlagen zulässig sind, beurteilt sich anhand der jeweiligen Schutzziele. Im vorliegenden Fall sind die Landschaften und Ortsbilder, die von der Seilbahn geprägt würden, teils schutzwürdig. Allerdings ist sowohl für die Kiesgrube Stettbach als auch für das Gebiet des Sagentobelbachs die ästhetische Eingliederung von untergeordneter Bedeutung; prioritäre Bedeutung kommt dem Erhalt als Lebensraum sowie im Falle des Sagentobels der geomorphologischen Struktur zu (oben, E. 12.5 und 12.6).

Auch der Richtplaneintrag, wonach die landschaftliche Eingliederung sichergestellt werden soll, schliesst die Eingliederung durch Akzentsetzung nicht aus. Immerhin konnte dem Kantonsrat nicht verborgen bleiben, dass eine Luftseilbahn kaum unauffällig über eine kleinräumige Kulturlandschaft sowie über Wald auf eine Anhöhe geführt werden kann (vgl. VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11.4.8). Ohnehin lässt sich dem Richtplan nicht entnehmen, dass gar keine Eingriffe in die Landschaft erfolgen dürfen. Die Einschränkung des Richtplans ist vielmehr dahingehend zu verstehen, dass der Eingliederung bei der Ausgestaltung der Seilbahn eine hohe Priorität beizumessen ist.

Allerdings darf die Zulässigkeit von Akzentsetzungen nicht so verstanden werden, dass im Ergebnis Bauten umso eher für mit dem Landschafts- und Ortsbildschutz vereinbar erklärt werden, je auffälliger sie sind. Es sind daher strenge Anforderungen aufzustellen und eine Akzentuierung muss hohe gestalterische Ansprüche erfüllen, damit die Eingliederung bejaht werden kann (vgl. auch BGE 136 II 214 E. 6 in Bezug auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG für eine Baute an einem exponierten Ort). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Einordnung einer auffälligen Baute oder Anlage definitionsgemäss schwieriger und wertungsabhängiger ist als eine diskrete Anpassung an die Umgebung.

Im Zusammenhang mit dem Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung einer Landschaft, welches neben den Grundsatz der guten Eingliederung tritt, ist darauf hinzuweisen, dass gemäss der neueren Bundesgerichtspraxis das Schonungsinteresse auch dann überwiegen

kann, wenn es sich um eine Landschaft von nur mittlerer, regionaler oder lokaler Bedeutung handelt, wobei die zunehmende Verbauung des Schweizer Mittellandes zu berücksichtigen ist, die zur Folge hat, dass unbeeinträchtigte Landschaften immer seltener werden und das Interesse an ihrer Erhaltung zunimmt (BGr, 27. Mai 2013, 1C_398/2012, E. 6; BGE 137 II 266 E. 4.2). So behandelt die Rechtsprechung Infrastrukturanlagen ebenso wie Anlagen zur Energieerzeugung ausserhalb der vom Rahmennutzungsplan ausgeschiedenen Bauzonen als Beeinträchtigungen und nicht als vorteilhafte Akzentuierungen des Landschaftsbilds (vgl. etwa in Bezug auf Hochspannungsleitungen: BGr, 27. Mai 2013, 1C_398/2012, E. 6; BGE 137 II 266 E. 4.2; in Bezug auf Windenergieanlagen: BGE 132 II 408 E. 4.5.4). Dies gilt auch dann, wenn einem Projekt "eine besonders elegante und damit für das Ortsbild [...] vorteilhafte" Gestaltung bescheinigt wird (vgl. BGr, 4. Februar 2014, 1C_648/2013, E. 7, in Bezug auf ein Strassenbauprojekt).

12.7.6 Die NHK äusserte sich im Rahmen der Ausarbeitung des Gestaltungsplans bereits mehrfach zur landschaftlichen Einordnung. In ihrer Stellungnahme vom 3. August 2009 bezeichnete sie das betroffene Gebiet als "Kultur- und Naturlandschaft, die von einem vorstädtischen Charakter rasch in einen bäuerlich-ländlichen übergeht, bevor im Anstieg zum Gebiet Chlösterli Buchenwaldbestände dominieren" (S. 3). Die Seilbahn müsse "als sehr raumrelevant beurteilt werden. Sie wäre ein technisches Landschaftselement, welches diese Landschaft stark prägen und somit in ihrer Erscheinung verändern würde. [...] Vorausgesetzt, dass die Bahn ingenieurtechnisch wie auch gestalterisch im Gesamtkontext von Thema und Raum zu überzeugen vermag, kann diese Bahn als zusätzliches Landschaftselement betrachtet werden, das dank des Überspannens der anderen Elemente wie Wald, Gewässer, Landwirtschaftsgebiet, Siedlung oder spezielle Infrastrukturen wie die Masoala-Halle und die in Entstehung begriffene Stettbacher ÖV-Platte diese verknüpft und verdichtet. Eine solche landschaftliche Verknüpfung und Verdichtung würde die vorhandene Landschaft und deren Eigenart und Qualität herausheben und lesbarer machen"; das vorliegende Projekt weise "dieses wertbetonende Potenzial" auf, "wenn man es darauf ausgerichtet plant und umsetzt" (S. 5). Die NHK betonte mehrfach, dass die Landschaftsverträglichkeit von der Gestaltung im Ganzen sowie der Tal- und der Bergstation und der Stützen im Einzelnen abhängt. "Vorausgesetzt, man macht es gut, kann damit nicht

nur Landschaftsverträglichkeit als Bewilligungserfordernis erreicht werden, sondern auch ein dem Stadt- und Landschaftsraum und dem Zoo als Publikumsmagnet adäquater Auftritt gewonnen werden" (S. 9 f.; vgl. dazu auch VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11.4.4). Gestützt auf diese Beurteilungen stellte die NHK verschiedene Anträge auf Überarbeitung der Gestaltung der Seilbahn bzw. auf Änderung der Gestaltungsplanvorschriften (S. 6 ff.). Mit ihrer aktuellen Stellungnahme vom 4. Juli 2018 begrüsst die NHK die weitere Bearbeitung der architektonischen und landschaftsgestalterischen Themen. Die Architektur der Berg- und Talstation vermöge sich nun besser in die bestehenden Strukturen einzugliedern und die landschaftlichen Aspekte der Masten seien vorerst stufengerecht bearbeitet.

Einer Aufforderung in der Stellungnahme des BAFU vom 9. Juli 2010 nachkommend hatte die P AG in einer Variantenstudie die Auswirkungen einer Reduktion der Seilhöhe zwischen den Stützen 3 und 6 auf die Fernwirkung und den Eingriff ins Sagentobel untersucht. Die Variantenstudie vom 9. März 2011 zeigt, dass eine tiefere im Vergleich zur höheren Seilführung erhebliche negative Auswirkungen auf den Wald, das Wild und das Natur- und Landschaftsobjekt Sagentobel zeitigt, während sich die Auswirkungen in Bezug auf Landschaft, Ortsbild und Erholung in etwa die Waage halten. Die Studie kam zum Schluss, dass eine tiefere Seilführung allenfalls geringe Vorteile hinsichtlich der landschaftlichen Eingliederung aufweise. Diese vermöchten die damit verbundenen grossen Eingriffe in das Wald- und Naturschutzgebiet nicht aufzuwiegen. Die Variante mit hoher Seilführung sei deshalb klar zu bevorzugen. Zudem wäre bei einer tieferen Seilführung die Umsetzung der an die entstehende Schneise zu stellenden sehr hohen Anforderungen bezüglich Ausgestaltung und Unterhalt sehr schwierig zu erfüllen (vgl. Planungsbericht, S. 15).

Das BAFU weist in seiner aktuellen Stellungnahme vom 22. Oktober 2018 darauf hin, dass sich die Seilbahn sehr stark von der Landschaft abheben werde. Eine Variante mit einer tieferen Seilführung sei aufgrund der nötigen Rodungen und der stärkeren Beeinträchtigung des Sagentobels verworfen worden. In seiner Stellungnahme vom 29. April 2011 hielt das BAFU fest, das betroffene Gebiet erfülle sowohl als Lebensraum als auch als Ausgleichsraum zur Stadtlandschaft eine wichtige Funktion. Die vorherrschende Nutzung

als Erholungsgebiet basiere auf der relativen Unberührtheit in unmittelbarer Nähe zum Siedlungsgebiet. Bisher würden technische Infrastrukturelemente nur schwach in Erscheinung treten. Durch die Seilbahn werde das Gebiet – eine vielfältige Landschaft – in seinem Charakter beträchtlich verändert und die naturnahe Kultur- und Waldlandschaft werde durch die Seilbahn technisch geprägt. Ein Verzicht auf das Projekt im Sinn des Schonungsgebots von Art. 3 NHG würde sich aber nicht rechtfertigen, da keine Bundesinventare betroffen seien und die Seilbahn in den Kontext einer städtischen Umgebung zu liegen komme (UVB, Beilage B_4.2.6).

12.7.7 Die hohe Seilführung führt nicht nur zu einem geringeren Eingriff in das Inventarobjekt des Sagentobels, sondern stellt auch die landschaftlich verträglichere Variante dar, indem auf eine von weither sichtbare Schneise mit entsprechender Waldrodung verzichtet werden kann; lediglich bei den Stützen 7 und 8 (Seilführung im Bereich zwischen den Stützen 6 und 9) ist der Wald aufgrund der Sicherheitszone Flughafen Zürich niederzuhalten (Niederhaltegebiet C2). Die maximale Höhe der Stützen ergibt sich aus dem Längenprofil im Gestaltungsplan und die Lage der Seile ergibt sich aus den Verbindungen zwischen den Stützen (Art. 10 Abs. 3 der Gestaltungsplanvorschriften).

Allerdings ist die im Gestaltungsplan vorgesehene vertikale Linienführung als Bereich dargestellt und legt damit die maximale Höhe verbindlich fest, nicht aber die minimale Höhe (vgl. auch Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 29. September 2022, Frage 18). Dies wird im Amtsbericht vom 15. November 2022 bestätigt: Insbesondere könne aus planerischen und technischen Gründen die Höhe der Stützen nicht zentimetergenau im Gestaltungsplan festgesetzt werden, wobei es sich um einen technisch bedingten Anordnungsspielraum handeln würde. Angesichts der dargelegten Relevanz der hohen Seilführung für die landschaftliche Eingliederung sowie für das Naturschutzgebiet ist auf diese ungenaue Festlegung, soweit sie über einen technischen Anordnungsspielraum hinausgeht, in der Gesamtinteressenabwägung näher einzugehen.

12.7.8 Die geplante Seilbahn stellt in ihrer Art einen Ersteinriff dar und tritt als auffälliger Fremdkörper besonders stark in Erscheinung. Sie überspannt ein bisher grösstenteils unbebautes Gebiet und wird sich zu den Betriebszeiten in Bewegung befinden, womit sie

auffällt und sich von den anderen Bauten in der Umgebung abhebt. Mit der Baudirektion sowie den Fachbehörden ist – entgegen der Vorinstanz – davon auszugehen, dass die Seilbahn in der Landschaft markant in Erscheinung tritt. Hingegen ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass das die Luftseilbahn umspannende Gebiet mit seinen zum Teil grossvolumigen Bauvorhaben von einem grossstädtischen Flair geprägt ist und die Landschaftskammer zwischen dem Siedlungsgürtel und den bewaldeten Hängen des Zürichbergs nicht umfassend frei von Veränderungen gehalten worden ist. Die Seilbahn kommt mithin nicht in einer unberührten Landschaft zu liegen, sondern die Vorinstanz verweist zu Recht auf die teils markanten Bauten im Raum Stettbach. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Eingliederung mit Verweis auf den städtischen Kontext und im Einklang mit der Stellungnahme der Fachbehörde (die NHK attestiert dem Projekt einen guten architektonischen und landschaftsgestalterischen Ausdruck) bejaht. Eine gewisse Beeinträchtigung der Landschaft liegt jedoch vor; das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung und der Schonung der Landschaft ist in die abschliessende Abwägung einzubeziehen.

13. Weitere Interessen

13.1 Verbot der Umgehung von Art. 24 RPG durch projektbezogene Kleinbauzonen

Wird im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens mittels Planungsverfahren eine Bauzone bzw. Spezialnutzungszone geschaffen, muss die Planungsbehörde Art. 24 RPG insofern Beachtung schenken, als die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss Raumplanungsgesetz zu entsprechen hat. Dass einem Projekt – mangels Standortgebundenheit – keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden könnte, steht der Planung allerdings nicht zwingend entgegen (BGE 124 II 391 E. 2c; BGr, 20. August 2002, 1A.27/2002, E. 5.4). Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG ist nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht. Kleinbauzonen sind im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht

freilandgebundene Bauten zu verhindern (VGr, 17. März 2016, VB.2015.00287, E. 6.4.1; BGr, 24. Mai 2012, 1C_13/2012, E. 3.1; BGE 124 II 391 E. 2c und 3a).

13.1.1 Die Vorinstanz gab die Erwägungen des Verwaltungsgerichts im Rückweisungsentscheid vom 4. September 2014 (VB.2013.00722, E. 9) wieder und kam zum Schluss, dass dieser Rechtsauffassung weiterhin gefolgt werden könne. Insbesondere liege keine Umgehung von Art. 24 RPG vor, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspreche. Inwiefern eine (genügende) Standortgebundenheit für die Beanspruchung von Land ausserhalb der Bauzone vorliege, sei im Rahmen der Interessenabwägung zu prüfen. Diese Ausführungen der Vorinstanz sind grundsätzlich nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer 4, welcher sich auf die Umgehung von Art. 24 RPG beruft, bringt nicht vor, inwiefern die vorinstanzlichen Ausführungen rechtsverletzend wären, sondern er beschränkt sich darauf, seine Rüge, dass der Gestaltungsplan eine solche Umgehung darstelle und die geplante Seilbahn nicht standortgebunden sei, zu erneuern.

13.1.2 Im Rahmen der Interessenabwägung des Planungsverfahrens ist im Übrigen zu beachten, dass Verkehrsanlagen, die Land in der Bauzone erschliessen, im Allgemeinen nicht ausserhalb der Bauzone errichtet werden sollen (BGr, 20. August 2002, 1A.27/2002, E. 5.4).

13.2 *Waldrodung und Beanspruchung des Gewässerraums*

Die Umsetzung des Seilbahnprojekts erfordert Waldrodungen für die Stützen 6, 7 und 8 von 1'499 m², wovon 541 m² definitiv. Zudem erfordert es im Bereich der Stützen 7, 8 und 9 die Niederhaltung der Waldbäume auf einer Fläche von 8'745 m², was eine nachteilige Nutzung im Sinn von Art. 16 WaG darstellt. Sodann kommt die Seilbahnstütze Nr. 3 (Baubereich 3) teilweise im Gewässerraum des Sagentobelbachs zu liegen. Die sich auf die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung beziehende Rüge des Beschwerdeführers 4 erweist sich allerdings als unsubstanziert und ist deshalb nicht weiter zu behandeln. Auch betreffend Waldrodung bringen die Beschwerdeführenden keine substanziierten Rügen vor.

13.3 *Einwand der fehlenden Wirtschaftlichkeit der Seilbahn*

Die Beschwerdeführenden stützen sich darauf, dass die Seilbahn nicht wirtschaftlich betrieben werden könne. Die Vorinstanz verwies die Prüfung der Wirtschaftlichkeit in das Plangenehmigungsverfahren.

Der wirtschaftliche Betrieb kann auf Ebene des Gestaltungsplans insbesondere dann ein relevantes Interesse darstellen, wenn bei mangelhaftem Erfolg einer Unternehmung davon auszugehen wäre, dass der längerfristige Betrieb einer Baute oder Anlage infrage stünde und so der damit einhergehende Eingriff in die Landschaft umso schwerer wiegen würde. Dieser Gefahr wird jedoch dadurch begegnet, dass die Wirtschaftlichkeit gemäss Art. 19a Abs. 3 lit. b und Art. 20 Abs. 2 lit. a SebV im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen ist. Dass eine Betriebsaufgabe bei der Zoo Seilbahn AG bei mässigem wirtschaftlichen Erfolg ein realistisches Szenario darstellen würde, ist vorliegend nicht ersichtlich, weshalb hier nicht weiter auf die Wirtschaftlichkeit eingegangen werden muss.

13.4 Weiter berücksichtigte die Vorinstanz zu Recht das private Interesse der Zoo Seilbahn AG bzw. der Zoo Zürich AG, die erheblichen Verkehrsströme rund um den Zoo zu bewältigen, und sodann auch die privaten Interessen derjenigen Personen, die in unmittelbarer Nähe des Seilbahntrassees wohnen oder deren Grundstücke von der Seilbahn überfahren werden, wobei sie den Interessen letzterer Personengruppe aufgrund der hohen Seilführung kein besonderes Gewicht zumass. Die Berücksichtigung der privaten Interessen wird von den Beschwerdeführenden nicht beanstandet.

14. *Alternative Möglichkeiten zur Verbesserung der ÖV-Erschliessung*

14.1 *Umfang der Pflicht zur Prüfung von Alternativen*

14.1.1 Der kantonale Richtplan hat in seiner Fassung vom 26. März 2007 die Prüfung alternativer direkter ÖV-Verbindungen ausdrücklich vorgeschrieben (Pt. 4.3.2, Objekt Nr. 10). Dies war als Voraussetzung zu qualifizieren, ohne deren Erfüllung das Projekt nicht verwirklicht werden konnte (vgl. dazu und zum Richtplan in der Fassung vom 26. März 2007: Ausführungen in VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11). Damit galt für die Zoo-Seilbahn aufgrund des Eintrags im kantonalen Richtplan eine Voraussetzung, die über den bundesrechtlich geforderten Einbezug von Alternativen in die

Gesamtinteressenabwägung hinausging. Im Richtplan vom 18. März 2014 findet sich die Vorgabe, es seien alternative ÖV-Verbindungen zu prüfen, nicht mehr und das Verwaltungsgericht ging in seinem Urteil vom 4. September 2014 davon aus, dass diese Streichung – obwohl nicht begründet – bewusst vorgenommen worden und auch bereits für das genannte Urteil massgeblich war. Demzufolge waren Alternativen und Varianten nur, aber immerhin nach den weniger weit gehenden bundesrechtlichen Anforderungen zu prüfen (VB.2013.00722, E. 11). Dies gilt auch heute.

14.1.2 Von Bundesrechts wegen sind Alternativen sowie der gänzliche Verzicht auf ein Projekt als zentrales Element der Interessenabwägung zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV; Art. 3 NHG; vgl. BGr, 23. September 2014, 1C_108/2014, E. 4.3; VGr, 2. März 2023, VB.2022.00040, E. 4.4; Tschannen, URP 2018, S. 123 spricht von Standort-, Ausmass- und Massnahmenalternative). Zwar folgt aus den genannten Bestimmungen keine direkte Pflicht zur Ausarbeitung von völlig anders gearteten Projektalternativen – etwa einer Busverbindung statt einer Luftseilbahn. Doch ist das Vorhandensein derartiger Alternativen bei der abschliessenden Interessenabwägung miteinzubeziehen, weil es das öffentliche Interesse am Projekt beeinflusst (VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11.2.6). Sind Alternativen und Varianten vorhanden, die stärkere Vorteile aufweisen oder die angestrebten Vorteile zwar nur teilweise erreichen, aber gewichtige Nachteile vermeiden, so kann dies das öffentliche Interesse am Projekt schmälern. Dabei sind im Rahmen der Interessenabwägung und insbesondere bei der Gewichtung des öffentlichen Interesses nicht nur andere Streckenführungen zu prüfen, sondern auch alternative Transportmittel (vgl. Anne-Christine Favre, L'examen des variantes d'un projet en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Entre opportunité et légalité, in Mélanges Pierre Moor, S. 697 ff.; BGE 129 II 63 E. 3, wobei die Prüfung im Rahmen der Standortgebundenheit vorzunehmen war). Werden durch das Projekt von spezifischen Schutznormen geschützte Interessen tangiert, so sind höhere Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Variantenprüfung zu stellen (BGr, 19. September 2018, 1C_97/2017, E. 5.1; 8. Oktober 2014, 1C_15/2014, E. 5.1). Es wird jedoch keine derart detaillierte Analyse der Varianten vorausgesetzt, wie für das Projekt selbst (BGr, 17. August 2000, 1A.17/2000, E. 7b/aa). Auch können Varianten, die gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile

aufweisen, bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschlossen werden (BGr, 23. September 2014, 1C_108/2014, E. 4.3; 14. Juli 2011, 1C_560/2010, E. 7).

Ergibt die Berücksichtigung zahlreicher Interessen, dass verschiedene Varianten je durch einen eigenen Vorteil gerechtfertigt sind, den es von Gesetzes wegen zu berücksichtigen gilt, handelt sich um eine Ermessensentscheidung, welche das Verwaltungsgericht nicht überprüft (oben, E. 6.4). Keine Zurückhaltung aufzuerlegen hat sich das Gericht demgegenüber bei der Frage, ob der angefochtene Entscheid korrekt und überzeugend begründet ist. Dabei hat es einen umso strengeren Überprüfungsmassstab anzuwenden, je grösser die Auswirkungen auf Raum und Umwelt sind (Favre, S. 700 ff.).

In seinem Urteil vom 4. September 2014 (VB.2013.00722) hat das Verwaltungsgericht u.a. eine den bundesrechtlichen Anforderungen an die Interessenabwägung nicht genügende Prüfung alternativer Verbindungen beanstandet, namentlich unter umweltrechtlichen und raumplanerischen Aspekten (E. 11.2.5, 11.2.6, 13.1).

14.2 Beurteilung der Varianten durch den Beschwerdegegner

Im Gutachten J, das die Beilage B_4.2.3 zum Umweltverträglichkeitsbericht bildet, wurden als Alternativen zur Seilbahn ein Shuttlebus-Angebot ab Bahnhof Stettbach, ein solches ab Zürich HB, eine Verstärkung der Tramkapazitäten und Kombinationen dieser Varianten untersucht.

Der untersuchte *Shuttlebus ab Bahnhof Stettbach* ist im Gutachten J als Busbetrieb mit drei Fahrzeugen definiert. Die Busse verkehren bei einer Umlaufzeit von 22,5 Minuten im 7,5-Minuten-Takt. Die Fahrzeit zum Zoo ab Bahnhof Stettbach ohne Halt beträgt in etwa 8 Minuten, wobei dieser Wert einer optimistischen Annahme entspreche und in den Hauptverkehrszeiten bei grossem Verkehrsaufkommen höher ausfallen könne. An der Endhaltestelle ergebe sich eine Reserve von je ca. 3 Minuten. Der Shuttlebus verkehre täglich, angepasst an die Öffnungszeiten des Zoos, von ca. 08:45 – 18:15 Uhr. Unter Berücksichtigung einer Übergangs- und einer Wartezeit von je 3 Minuten ergebe sich eine Reisezeit von 14 Minuten, was sehr viel kürzer sei als die Reisezeit (unter Einschluss der Wartezeiten) mit dem Bus 751.

Dem Gutachten J zufolge würde ein Shuttlebus, welcher im 7,5-Minuten-Takt ab dem Bahnhof Stettbach verkehren würde, an Sonn- und Feiertagen zu einer Modalsplitveränderung zugunsten des öffentlichen Verkehrs von 2,9 % führen. Der entsprechende Wert der Seilbahn liegt bei 4,5 %. Der tiefere Wert sei insbesondere auf die längeren Fahr- und Wartezeiten zurückzuführen. Die Auswirkungen des Shuttlebus-Angebots auf den Modalsplit wurden nur für die Tageskategorie Sonntag/Feiertag evaluiert, weil die Berechnungen für die Seilbahn gezeigt hätten, dass die Resultate für die verschiedenen Tageskategorien nahe beieinander lägen. Die Gutachter und Gutachterinnen und mit ihr die Baudirektion gehen davon aus, dass Veränderungen des Modalsplits in den Tageskategorien Werktage und Samstag/Ferientage analog den Relationen bei der Seilbahn etwas tiefer ausfallen und somit im Bereich von 2,5 bis 3,0 % liegen würden (Gutachten J, S. 70; Amtsbericht ARE, S. 7).

Als kritisch sei die Zufahrt der Busse zum Zoo zu betrachten, da an den Spitzentagen die Strassen beim Zoo (Dreiwiesen- und Zürichbergstrasse) verstopft seien, was zur Nichteinhaltung des Fahrplans führen könnte. Dies lasse sich durch den Einsatz von Verkehrsdiensten nur in geringem Mass entschärfen (Gutachten J, S. 71; Amtsbericht ARE, S. 7). Ebenso könnte werktags die Verkehrsüberlastung in Dübendorf am Knoten Sonntal die Einhaltung des Fahrplans beeinträchtigen. Sodann müsste eine funktionierende Wendemöglichkeit für den Bus beim Haupteingang geschaffen werden (Gutachten J, S. 69 ff.).

Das Gutachten J führt aus, dass mit einem Shuttlebus ab Bahnhof Stettbach etwa 2/3 der Modalsplitänderung der Seilbahn erreicht würden, wobei es von etwa denselben jährlichen Betriebskosten (rund Fr. 1,8 Millionen bei drei Bussen) wie die Seilbahn (rund Fr. 1,9 Millionen) ausgeht.

Als weitere Varianten erwähnt das Gutachten einen *Shuttlebus ab dem Hauptbahnhof Zürich*. Damit dieser im Zehnminutentakt verkehren könnte, müssten vier Busse eingesetzt werden, womit die Betriebskosten höher als bei der Shuttlebusvariante ab Stettbach seien, derzufolge nur drei Busse eingesetzt werden müssten. Der Shuttlebusbetrieb ab dem Hauptbahnhof Zürich könnte sodann an Sonn- und Feiertagen lediglich eine Änderung des Modalsplits von 2,2 % herbeiführen. Auch bei dieser Variante wäre eine Wendemöglichkeit

zu prüfen und wären die Strassenverhältnisse rund um den Zoo zu berücksichtigen (Gutachten J, S. 71 ff.).

Sodann setzte sich das Verkehrsgutachten mit einer *Taktverdichtung der Tramverbindung vom Hauptbahnhof Zürich zum Zoo* auseinander, kam aber zum Schluss, dass eine Taktverdichtung keine merkliche Modalsplitveränderung mit sich bringen würde (Gutachten J, S. 76).

Auch eine *Kombination von verschiedenen Alternativen* würde kein besseres Ergebnis erzielen als die Seilbahn. So würde ein Busangebot sowohl ab Stettbach als auch ab dem Hauptbahnhof Zürich eine Modalsplitveränderung von 3,6 % erwarten lassen, wobei aber die jährlichen Betriebskosten mehr als doppelt so hoch wären als bei der Seilbahn (Gutachten J, S. 76 f.).

14.3 Beurteilung durch die Vorinstanz

Den Erwägungen der Vorinstanz, wonach nur die am nächsten liegenden Alternativen zu prüfen seien und angesichts der damit einhergehenden starken Eingriffe in die Landschaft auf die Prüfung der Variante eines Coasters (schienengebundene Hochbahn) oder einer Zahnradbahn habe verzichtet werden können, ist zuzustimmen. Auch dass eine Tramverlängerung bis zum Zoo ungeprüft blieb, weil die Zürcher Stimmberechtigten die Volksinitiative zur Tramverlängerung im Jahr 2008 klar verworfen haben, ist nicht zu beanstanden (vgl. auch oben, E. 9.6.1; VGr, 4, September 2014, VB.2013.00722, E. 11.6.2).

Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Überlegung der Vorinstanz, dass sowohl eine Taktverdichtung als auch eine Tramverlängerung weniger attraktiv seien als die im Gutachten J näher geprüften Shuttlebus-Verbindungen, weil die Tramverbindungen langsamer und damit weniger attraktiv seien und im Vergleich zu diesen keine wesentlich grössere Modalsplitveränderung zu erzielen vermöchten.

Gestützt auf diese Erwägungen und das Gutachten J kam die Vorinstanz zum Schluss, auch die Shuttlebus-Verbindungen und somit sämtliche geprüften Alternativen würden ausser Betracht fallen. Denn es sprächen nicht nur die bereits ausgeschöpften Kapazitäten im

Strassenverkehr, sondern auch die geographischen Gegebenheiten für eine Seilbahnverbindung. Insbesondere kämen die Tramlinien 5 und 6 – unter anderem aufgrund der Erschliessung des Hochschulquartiers – an ihre Kapazitätsgrenzen und würde ein Shuttlebusbetrieb einen teilweisen Ausbau der Strasse auf drei Fahrspuren erfordern. Sodann wiese die Seilbahnverbindung gemäss Gutachten J einen erheblich höheren Nutzen auf als die möglichen Alternativen und liesse eine Modalsplitveränderung zwischen 4,2 und 4,5 % hin zum ÖV erwarten.

14.4 *Parteistandpunkte*

14.4.1 Die Beschwerdeführerin 1 und die Stadt Dübendorf machen geltend, dass eine Busverbindung erhebliche Vorteile mit sich brächte, welche von der Vorinstanz ausser Acht gelassen worden seien. Insbesondere vermöge die Lösung "Bus" die Landschaft, den Wald und die Anwohnerschaft besser zu schützen und sie liesse sich nahtlos ins den ZVV integrieren. Bei der Prüfung der Variante "Bus" hätten die Vorinstanzen neben den Betriebskosten auch die Investitionskosten berücksichtigen müssen.

14.4.2 Die Zoo Seilbahn AG hält dem entgegen, dass der Versuchsbetrieb der Buslinie 751 an Sonntagen mit Taktverdichtung und Zusatzschleufe bis zum Zoo habe eingestellt werden müssen, weil sich gezeigt habe, dass durch die Inanspruchnahme des Strassengebiets an den Zoo-Spitzentagen die Anschlüsse in Stettbach nicht gewährleistet gewesen seien. Eine Einhaltung des Fahrplans könne nur mit einem Ausbau der Strassen zwischen dem Zürichberg und Stettbach gewährleistet werden, wobei nicht die Kreuzungen an der Dreiwiesenstrasse problematisch seien, sondern die Strecken dazwischen, welche jeweils blockiert seien. Die Baudirektion beschränkt sich darauf, bezüglich geprüfter Alternativen auf die Planungsunterlagen sowie auf die günstigere Modalsplitverschiebung bei der Seilbahn zu verweisen.

14.5 *Beurteilung Variante Shuttlebus ab Stettbach*

14.5.1 Die Vorinstanz sowie die Baudirektion erachten es als primär wesentlich, dass die Seilbahn bei denselben Betriebskosten eine höhere Modalsplitveränderung zugunsten des öffentlichen Verkehrs erziele als die übrigen Alternativen.

Die Stadt Dübendorf macht geltend, die vom Verwaltungsgericht gestellte Frage nach einem Kostenvergleich unter Mitberücksichtigung der Kapitalkosten sei auch nach Eingang des Amtsberichts der Baudirektion nicht beantwortet. Mithin fehlten die nötigen Abklärungen und die Grundlagen für einen Gestaltungsplan seien ungenügend. Sie verlangt auch aus diesem Grund die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Auch die Aussage, dass die Investitionskosten der Seilbahn und des Busses in einer ähnlichen Grössenordnung zu liegen kämen, sei eine reine Behauptung und nicht belegt. Eine Optimierung der Variante Shuttlebus habe noch gar nicht stattgefunden. Es seien mit Sicherheit auch Lösungen mit geringem Infrastrukturbedarf, wie z.B. elektronische Busspuren, möglich, doch seien solche bisher noch nicht vertieft untersucht, da diese Variante von der Zoo Seilbahn AG nicht erwünscht sei.

14.5.2 *Modalsplitveränderung durch einen Shuttlebus ab Bahnhof Stettbach*

Das Gutachten J nimmt an, dass ein Shuttlebus, welcher täglich (angepasst an die Öffnungszeiten des Zoos) im 7,5-Minuten-Takt ab dem Bahnhof Stettbach verkehren würde, an Sonn- und Feiertagen zu einer Modalsplitveränderung zugunsten des öffentlichen Verkehrs von 2,9 % führen würde. Dieser Wert falle insbesondere wegen der längeren Fahr- und Wartezeiten tiefer aus als bei der Seilbahn. Die Variante Shuttlebus Stettbach bewirke somit nur etwa 2/3 der Modalsplitänderung, die mit der Seilbahn erreicht würden.

14.5.3 *Kosten des Shuttlebusses ab Stettbach*

Die von der Baudirektion und der Vorinstanz vorgenommene Beurteilung der Variante Shuttlebus berücksichtigt, dass diese Variante trotz einer geringeren Modalsplitveränderung gleich hohe Betriebskosten verursachen würde. Das Gutachten J veranschlagt die jährlichen Betriebskosten für den Betrieb des Shuttlebusses mit rund 1,8 Millionen Franken und für die Seilbahn mit rund 1,9 Millionen Franken (Gutachten J, Ziff. 7.1.1, S. 70). Ein Vergleich der blossen Betriebskosten unter Ausschluss der Kapitalkosten (Verzinsung und Amortisation) macht im Sinn der zu berücksichtigenden privaten wirtschaftlichen Interessen keinen Sinn, da Private die vollen betriebswirtschaftlich relevanten Kosten berücksichtigen müssen, wozu auch die Kapitalkosten zählen. Im Amtsbericht ARE und in der diesem beiliegenden

Fragebeantwortung der PAG wird allerdings ausgeführt, dass bei den genannten Betriebskosten die Kapitalkosten der Investitionen nicht (mit-)einkalkuliert wurden. Namentlich seien weder die Kosten der Seilbahninfrastruktur noch die erforderlichen Investitionskosten für einen reibungslos funktionierenden Busbetrieb – wie Busspuren, Busbevorzugung LSA, zusätzliche Fahrzeuge zur Ermöglichung von Fahrzeitreserven im Fahrplan oder grosse anfallende Vermarktungskosten sowie bauliche Anpassungen im Bereich der Zürichbergstrasse (heutige Parkplätze), am Knoten Tobelhof-/Dreiwiesenstrasse, im Siedlungsgebiet von Gockhausen und insbesondere auch am Knoten Sonnental unter Einschluss des Landerwerbs – eingerechnet worden. Es sei davon auszugehen, dass die Investitionskosten für den Shuttlebus in einer vergleichbaren Grössenordnung lägen wie die der Seilbahn. Die im Amtsbericht gemachten Angaben zu den für den Shuttlebus erforderlichen Investitionskosten sind allerdings vage. Weder werden sie im Einzelnen näher begründet, noch stützen sie sich auch nur auf Grobschätzungen. An anderer Stelle im Amtsbericht wird ausgeführt, dass zur Vermeidung des langen Rückstaus auf der Gockhauserstrasse eher das Einrichten einer elektronischen Busspur auf der Gockhauserstrasse (Sperrung der Gegenfahrbahn bei Busdurchfahrten, damit der Bus die gestaute Kolonne überholen und priorisiert links abbiegen kann) in Frage komme als ein Spurausbau. Somit erscheint es fraglich, ob tatsächlich alle genannten Massnahmen in Frage kommen und insbesondere, ob alle in Kombination angewendet werden müssten. Damit bleibt ungewiss, ob der Busbetrieb ähnlich hohe Investitionskosten wie der Neubau der Seilbahn erfordern würde. Nicht nachvollziehbar ist sodann die Behauptung, dass die sich aus den Investitionen ergebenden Kapitalkosten nicht quantifizierbar seien. Diese Aussage steht überdies im Widerspruch dazu, dass im Businessplan vom 26. April 2018 die Kapitalkosten für die Seilbahn durchaus quantifiziert wurden.

Die geltend gemachte geringere Kosteneffizienz der Variante Shuttlebus Stettbach in Bezug auf die Modalsplitveränderung ist somit nicht erwiesen und fällt für die Interessenabwägung ausser Betracht. Wesentlich für die Interessenabwägung bleibt jedoch, dass mit einem Shuttlebus-Betrieb ab Stettbach im Vergleich zur Seilbahn bloss zwei Drittel der Modalsplitveränderung erreicht wird. Auf weitere Vor- und Nachteile der Variante ist nachfolgend einzugehen.

14.5.4 Weitere Vorteile der Seilbahn

Die Planungsunterlagen weisen nebst dem grösseren Beitrag zur Modalsplitverschiebung auf die weiteren Vorteile hin, welche die Seilbahn gegenüber einer Shuttlebus-Verbindung aufweist, namentlich dass aufgrund der hohen Leistungsfähigkeit der Seilbahn Wartezeiten entfallen würden und die Fahrtzeit wesentlich kürzer sei, sowie dass die Seilbahn familienfreundlich und behindertengerecht sei und aufgrund ihrer Attraktivität zu einer besseren Auslastung führen würde (Planungsbericht, S. 13). Zu ergänzen ist, dass Busse mit einer zusätzlichen erheblichen Belastung des Strassennetzes und je nach eingesetzten Fahrzeugen auch mit erheblichen Luftschadstoff-, CO₂- und Lärmemissionen verbunden sind.

14.5.5 Vorteile der Shuttlebus-Verbindung

Dem Umstand, dass eine Busverbindung das Landschaftsbild und die Unberührtheit des Sagentobels weitaus weniger beeinträchtigen würde als die Seilbahn, kommt angesichts der dargelegten Bedeutung des Sagentobels eine erhebliche Bedeutung zu. Dies würde angesichts der Fernwirkung der Seilbahn und des mit der Strasse bereits bestehenden Eingriffs sogar dann noch gelten, wenn der von der Baudirektion angeführte Strassenausbau zwingend erfolgen müsste, was nach dem Gesagten aufgrund der Vorakten und des Amtsberichts nicht als erstellt gelten kann.

Weiter ist aufgrund der geringeren (touristischen) Attraktivität einer Busverbindung davon auszugehen, dass es einerseits zu weniger Ausweichverkehr im Raum Stettbach käme und andererseits, dass mit weniger kritischen MTB-Abfahrten gerechnet werden müsste (oben, E. 12.6.5). Diesem Umstand könnte in Bezug auf die Seilbahn dadurch entgegengewirkt werden, dass in die Gestaltungsplanvorschriften ein Verbot von Fahrradtransporten aufgenommen wird (unten, E. 15.2.4).

15. Gesamtinteressenabwägung

15.1 Beurteilung der Interessenabwägung durch die Vorinstanz und die Baudirektion

15.1.1 Im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung kam die Vorinstanz zum Schluss, dass

das öffentliche Interesse an der Seilbahn als neuem Nahverkehrsmittel klar überwiege. Die entgegenstehenden Interessen – insbesondere die Interessen am Erhalt des Landschaftsschutzgebiets und dem Naherholungsgebiet sowie der möglicherweise resultierende MIV-Mehrverkehr rund um Stettbach – würden nicht überwiegen.

15.1.2 Insgesamt haben sowohl die Vorinstanz als auch die Baudirektion das öffentliche Interesse an der Seilbahn etwas überschätzt. Die Seilbahn schafft eine zusätzliche Verbindung zum Zoo und verbessert so die Erschliessung. Damit ist ein öffentliches Interesse, primär aber ein privates Interesse der Zoo Seilbahn AG verbunden. Diesem Interesse kommt kein sehr grosses Gewicht zu, da der Zoo bereits heute grundsätzlich genügend erschlossen ist (siehe E. 9.3.1). Das hauptsächliche öffentliche Interesse an der Seilbahn liegt in der Erwartung, dass mit dieser der Anteil der Besuchenden erhöht werden kann, der mit dem öffentlichen Verkehr anreist, wie sich das aus den Materialien zum Richtplan und aus dem Zweck des Gestaltungsplans (Art. 1 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften) ergibt (vgl. zudem Festsetzungsverfügung, S. 2). Bei der Gewichtung des öffentlichen Interesses wäre deshalb zu berücksichtigen gewesen, dass die Anzahl der Autoanfahrten zum Zoo, die aufgrund der Seilbahn vermieden werden, gemessen am gesamten MIV-Verkehr des Zoos relativ tief sind. Auch die Anzahl der Tage, an welchen die Parkierungsmöglichkeiten beim Zoo und beim Dolder ausreichend sein dürften, nehmen aufgrund der Seilbahn nur geringfügig zu. Immerhin trägt die im Gestaltungsplan vorgesehene Seilbahn aber wie im Richtplan statuiert dazu bei, einen – wenn auch relativ bescheidenen – Teil des durch das Besucherwachstum entstehenden Mehrverkehrs auf den öffentlichen Verkehr zu verlagern, die Anreise mit dem öffentlichen Verkehr zu fördern und den Verkehrsproblemen im Nahbereich des Zoos zu begegnen. Ebenfalls hätte in die Gewichtung die Möglichkeit einbezogen werden müssen, dass die Seilbahn zusätzliche Besucher anziehen könnte, die teilweise mit ihrem eigenen Fahrzeug nach Stettbach anreisen.

15.1.3 Der Seilbahn stehen die (öffentlichen und privaten) Interessen der Anwohnerschaft rund um den Bahnhof Stettbach sowie der Nachbarschaft der künftigen Seilbahn entgegen. Abweichend von der vorinstanzlichen Annahme bestehen durchaus gewisse Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der Seilbahn auf die Verkehrs- und Parkierungssituation im

Raum Stettbach. Allerdings wiegen auch diese gegen die Seilbahn sprechenden Interessen nicht schwer, zumal grösstenteils sehr urban geprägte Quartiere mit durchmischten und teils publikumsintensiven Nutzungen mit Industrie- und Gewerbeanteilen betroffen sind. Es handelt sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt nicht um ruhige und verkehrsarme Quartiere. Weiter sprechen private Interessen der Anwohnerschaft wegen Lärmimmissionen gegen die Seilbahn, die im Plangenehmigungsverfahren näher zu prüfen sind. Dort werden auch entsprechende Massnahmen in Betracht zu ziehen sein. Diese Immissionen sind im Rahmen des raumplanungsrechtlichen Gebots, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen sind (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG), zu berücksichtigen (vorn E. 11.5.3). Diesen Interessen kommt allerdings kein besonders grosses Gewicht zu. Gleiches gilt für die lufthygienische Zusatzbelastung der Anwohner, welche aufgrund der MIV-Anfahrten zur Talstation zu erwarten sind (E. 11.5.2). Auch diese dürfte kaum spürbar sein, weshalb ihr nur ein untergeordnetes Gewicht zukommt.

15.1.4 Den mit der Seilbahn verbundenen öffentlichen und privaten Interessen stehen sodann die Interessen des Natur- und Umweltschutzes, insbesondere jene an der Schonung und Erhaltung der bisher mehrheitlich unberührten Landschaft im Bereich des Sagentobels, an der Freihaltung der Schutzgebiete von Eingriffen sowie an der Erhaltung der Hochstammobstbäumen beim Gfellergut samt ihrer Bedeutung für den Wendehals gegenüber, welche von der Vorinstanz teilweise nur unzulänglich berücksichtigt wurden (oben, E. 12.5 ff.). Weiter steht das Interesse daran, das Baugebiet möglichst über Bauzonen zu erschliessen, dem Gestaltungsplan entgegen (oben, E. 13.1.2).

15.1.5 Die Prüfung der naheliegenden und realistischen Variante eines Shuttlebusses vom Bahnhof Stettbach zum Zoo beschränkte sich weitgehend auf eine Untersuchung der technischen Aspekte und Fahrzeiten sowie der durch sie bewirkten Modalsplitveränderung. Eine solche Busverbindung lässt nur eine etwa zwei Drittel so grosse Modalsplitverschiebung zugunsten des ÖV erwarten wie die Seilbahn. Ob dies indes mit ähnlich hohen Kosten verbunden wäre wie die Seilbahn, erscheint fraglich. Weitere Vorteile der Seilbahn bestehen hinsichtlich ihrer hohen Leistungsfähigkeit, mit der sich Wartezeiten

vermeiden lassen und die Fahrtzeit wesentlich verkürzt wird, sowie in der Familienfreundlichkeit und Behindertengerechtigkeit der Seilbahn. Diese dürfte auch über deutlich mehr und auch kurzfristig abrufbare Kapazitätsreserven verfügen, einerseits aufgrund der höheren Flexibilität und Effizienz dieses Transportmitteltyps und andererseits, weil die Personenbeförderung nicht über eine bereits verkehrsvorbelastete Strasse abgewickelt werden muss. Neben diesen Aspekten hätten auf der anderen Seite aber auch weitere für die Interessenabwägung zentrale Aspekte wie namentlich die Auswirkungen auf Natur und Landschaft vermehrt in die Variantenprüfung miteinbezogen werden müssen. Als wesentliche Vorteile eines Shuttlebusses sind der Wegfall der Beeinträchtigung des Sagentobels, des Landschaftsbildes und des Naturschutzgebiets zu berücksichtigen. Als weiterer Nachteil des Shuttlebusses erweist sich hingegen die zusätzliche Belastung von bereits stark beanspruchten Teilen des Strassennetzes. Falls nicht Elektrobusse eingesetzt werden könnten – was allerdings nicht abgeklärt ist – wären auch die CO₂-, Luftschadstoff- und Lärmemissionen zu berücksichtigen. Im Lichte aller zu berücksichtigenden Interessen erweist sich der Schluss der Vorinstanz, dass alle Varianten unter Einschluss eines Shuttlebusses vom Bahnhof Stettbach zum Zoo ausser Betracht fielen, jedenfalls im Ergebnis nicht als unhaltbar bzw. rechtsfehlerhaft.

15.1.6 Gesamthaft zeigt sich, dass einerseits die öffentlichen Interessen an der Realisierung der Seilbahn tendenziell überbewertet wurden. Andererseits wurden einzelne gegen das Projekt sprechende Interessen nicht oder zu wenig berücksichtigt. Allerdings sind die vorzunehmenden Korrekturen nicht von einer solchen Tragweite, dass sie das Ergebnis der Interessenabwägung hinsichtlich der Zulässigkeit der Seilbahn bzw. des Gestaltungsplans umzustossen vermöchten.

15.2 *Ungenügende Optimierung*

15.2.1 Wie gezeigt wurde, sorgt der Gestaltungsplan in verschiedenen Punkten zu wenig dafür, dass die ermittelten öffentlichen Interessen möglichst umfassend berücksichtigt werden, wie das Art. 3 RPV verlangt (vorn E. 8.2.2.f).

15.2.2 Obwohl das Gutachten J feststellt, dass neben den hauptsächlich berücksichtigten

Reisezeitgewinnen u.a. auch das Pricing der Seilbahn einen wesentlichen Einfluss auf den Modalsplit im Prognosezustand habe (oben, E. 9.5.1, 9.5.7; Gutachten J, S. 42 ff.; 55 ff.), werden diesbezüglich nur unvollständige Auflagen in den Gestaltungsplanvorschriften verankert (oben, E. 10.8 auch zum Folgenden). Derzeit sehen die Vorschriften zum Gestaltungsplan zwar vor, dass die ZVV-Fahrausweise anzuerkennen sind. Eine Vorschrift, wonach das Zooeintrittsticket nicht zur Fahrt mit der Seilbahn berechtigt, fehlt hingegen, obwohl dadurch die Attraktivität einer Anreise mit dem MIV nach Stettbach im Vergleich zur Anreise mit dem ÖV, für welche kein zusätzliches Ticket notwendig ist, gesenkt würde. Namentlich würde dies sowohl den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs und damit das öffentliche Interesse am Gestaltungsplan positiv beeinflussen als auch die Verkehrszunahme im Raum Stettbach sowie den unerwünschten Parkplatzsuchverkehr reduzieren. Die Baudirektion äussert sich sodann nicht dazu, inwiefern eine solche Verpflichtung der Seilbahnbetreiberin unverhältnismässig wäre. Vielmehr geht auch sie davon aus, dass die Seilbahnfahrt nicht im Eintrittspreis des Zoos enthalten sein wird und dass Zoobesuchende, die mit dem MIV nach Stettbach anreisen, ein zusätzliches Ticket benötigen (vgl. Planungsbericht, S. 18; Amtsbericht, S. 4). Auch die Zoo Seilbahn AG betont unter Verweis auf den Amtsbericht, "dass das Seilbahnticket nicht im Zooeintritt enthalten ist und die MIV-Reisenden ein zusätzliches Ticket für die Seilbahn benötigen, was die Anreise verteuern als auch verlängern würde". Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in den Gestaltungsplan unterlassen wurde.

Angesichts des ansonsten eher bescheidenen Beitrags der Zoo-Seilbahn zum angestrebten Modalsplit-Shift hin zum ÖV und der richtplanerischen Vorgabe eines anwohnerverträglichen Verkehrsregimes überschreitet die Baudirektion mit dem Verzicht auf entsprechende zusätzliche Bestimmungen über die Fahrausweise und die Ticketpreise in den Gestaltungsplanvorschriften das ihr zustehende Planungsermessen. Insofern ist der Gestaltungsplan rechtsfehlerhaft und es ist zu prüfen, ob der Mangel im Rahmen eines reformatorischen Entscheids behoben werden kann.

15.2.3 Die fachlichen Beurteilungen der Natur- und Landschaftsverträglichkeit, die in die

Interessenabwägung eingeflossen sind, beruhen wesentlich auf der Annahme, dass die Seilführung auf der im massgebenden Höhenprofil als "maximale Höhe" bezeichneten Höhe erfolgt. Die hohe Seilführung führt nicht nur zu einem geringeren Eingriff in das Inventarobjekt des Sagentobels, sondern stellt auch die landschaftlich verträglichere Variante dar (oben, E. 12.7.6 f.). Dennoch ist die minimale Höhe der Seilführung nicht verbindlich in den Gestaltungsplanvorschriften gemäss dem Festsetzungsbeschluss verankert. Ob die Interessenabwägung bei tieferen Seilhöhen noch zugunsten der Seilbahn ausfallen würde, ist zweifelhaft und jedenfalls nicht genügend abgeklärt. Deshalb hätten im für die Schutzobjekte relevanten Bereich des Sagentobels und des Waldes – dies betrifft die Stützen vier bis acht bzw. die Seilführung zwischen den Stützen drei und neun – die Stützen und die Seilführung auf die im massgebenden Höhenprofil als "maximale Höhe" eingezeichneten Höhen fixiert werden müssen. Diese Unterlassung ist rechtsfehlerhaft. Der Gestaltungsplan muss insofern angepasst werden, wobei dem Amtsbericht entsprechend ein technischer Anordnungsspielraum vorzubehalten ist. So können das Inventarobjekt des Sagentobels sowie der Wald besser geschont werden, sodass den daran bestehenden Interessen (des Natur- und Landschaftsschutzes) genügend Rechnung getragen wird.

15.2.4 Sowohl das BAFU als auch die KOBU weisen in ihren Berichten darauf hin, dass dem Sagentobel auch die Bedeutung eines Rückzugsgebiets für Wildtiere zukomme und dass aufgrund der Zunahme von Sekundärnutzungen (insbesondere MTB-Abfahrten) Auswirkungen auf das Wild zu erwarten seien (oben, E. 12.6.5). Im Verhältnis zu den – eher mässigen – öffentlichen und privaten Interessen an der Erschliessungsfunktion der Seilbahn kommt der Schonung des Sagentobels als Rückzugsgebiet für Wildtiere eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu. Auch können die MTB-Abfahrten die geschützten Hohlwege zusätzlich beeinträchtigen. Indes kann diesen Auswirkungen begegnet werden. Dementsprechend haben sowohl das BAFU als auch die KOBU je die Einschränkung des Fahrradtransports beantragt. Die Baudirektion hat in der Festsetzungsverfügung darauf verwiesen, dass die Seilbahn als umweltfreundliches Verkehrsmittel grundsätzlich für den Fahrradverkehr offen sein sollte, insbesondere wenn es eine Strecke abdecke, die für Fahrradfahrer aus eigener Kraft nur mit einigem Aufwand zu bewältigen sei. Auch der Planungsbericht, auf den sie sich stützt, erachtet ein Verbot für unverhältnismässig; bei einer

negativen Entwicklung hätte die Betreiberin der Seilbahn ein entsprechendes Verbot zu erlassen (Festsetzungsverfügung, S. 7; Planungsbericht, S. 11). Da die Seilbahn abgesehen vom Freizeitverkehr vom und zum Zoo keine wesentliche Erschliessungsfunktion hat (oben, E. 9.8) und für die wenigen zu erwartenden Anreisen zum Zoo mit dem Fahrrad ausreichende und attraktive Veloparkierungsanlagen beim Bahnhof Stettbach vorhanden sind, geht mit einem Verbot des Fahrradtransports keine schwer wiegende Beeinträchtigung für den Fahrradverkehr einher. Angesichts der Bedeutung des Sagentobels für Wildtiere und der Auswirkungen möglicher MTB-Abfahrten durch dieses reicht es nicht aus, ein solches Verbot ins Ermessen der Seilbahnbetreiberin zu stellen. Indem auf eine einschränkende Bestimmung betreffend Fahrradtransport verzichtet wurde, erweist sich der Gestaltungsplan als rechtsfehlerhaft.

15.3 Reformatorische Entscheidung und Aufnahme weiterer Gestaltungsplanbestimmungen

15.3.1 Das Verwaltungsgericht kann – muss aber nicht – einen reformatorischen Entscheid fällen und anstelle der rechtsfehlerhaften Anordnung einen neuen Entscheid treffen (vgl. § 63 Abs. 1 VRG). Dabei darf es über die gestellten Rechtsbegehren nicht hinausgehen und nicht zum Nachteil der Beschwerdeführenden entscheiden (§ 63 Abs. 2 VRG). Eine reformatorische Entscheidung in der Sache entspricht der Forderung nach einer raschen Verfahrenserledigung. Je nach Art des Mangels, der zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt, und je nach Art der Tätigkeit, die für den Neuentscheid erforderlich ist, kommt auch eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz in Frage. Auch die Interessen der Verfahrensbeteiligten spielen eine Rolle (vgl. Donatsch, § 63 N. 17 ff. und § 64 N. 2 ff.).

Die Beschwerdeführenden haben eine gesamthafte Aufhebung des angefochtenen Gestaltungsplans bzw. des vorinstanzlichen Entscheids beantragt und einige Beschwerdeführende stellten zusätzlich einen Rückweisungsantrag. Sie begründen ihren Antrag auf Aufhebung unter anderem mit der fehlerhaften Gesamtinteressenabwägung. Letztere kann mit den vorzunehmenden Anpassungen beeinflusst werden, womit sich das Verwaltungsgericht ohne Weiteres innerhalb der gestellten Parteibehgehren bewegt. Auch konnten sich die Parteien im Schriftenwechsel sowohl zu den Ticketpreisen, der Höhe der Stützen als auch zum Fahrradtransport äussern. Die Anpassungen wirken sich auch nicht

nachteilig auf die Beschwerdeführenden im Sinn einer reformatio in peius aus. Zwar widerspricht die Aufnahme einer Vorschrift, wonach die maximale Höhe der Stützen 4 und 8 möglichst auszunützen ist, dem Antrag der Beschwerdeführerin 1, die Stützen seien niedrig zu halten. Weil die maximale Höhe bereits im angefochtenen Gestaltungsplan vorgesehen ist, erleidet die Beschwerdeführerin 1 durch die vom Verwaltungsgericht vorzunehmende Korrektur keinen Nachteil.

Unter Berücksichtigung der bisherigen langen Verfahrensdauer, der untergeordneten Natur der angestrebten Anpassungen im Gestaltungsplan und der Äusserungsmöglichkeit der Parteien dazu, rechtfertigt sich vorliegend ein reformatorischer Entscheid des Verwaltungsgerichts und keine Rückweisung an die Vorinstanz.

Da die Sache spruchreif ist, erübrigt sich, diese zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen, wie dies die Stadt Dübendorf mit Eingabe vom 17. Januar 2023 beantragt hat.

15.3.2 *Gestaltungsplanbestimmung zu den Seilbahntickets*

In den Gestaltungsplan ist demzufolge die Vorschrift aufzunehmen, dass MIV-Anreisende bzw. Personen, die über keinen Fahrausweis des öffentlichen Verkehrs verfügen, ein Ticket mindestens zum Preis eines ZVV-Tickets der Zone 110 erwerben müssen und dass dieses nicht im Zoo-Eintritt enthalten sein darf. Art. 5 Abs. 2 lit. b der Gestaltungsplanvorschriften ist entsprechend anzupassen.

15.3.3 *Gestaltungsplanbestimmung zur Höhe der Stützen 4 bis 8*

In den Gestaltungsplan ist eine zusätzliche Bestimmung aufzunehmen, wonach die im massgebenden Höhenprofil bezeichnete "maximale Höhe" im Bereich des Sagentobels und des Waldes – dies betrifft die Stützen vier bis acht bzw. die Seilführung zwischen den Stützen drei und neun – möglichst ausgenutzt werden soll. Dabei ist dem Amtsbericht entsprechend ein Anordnungsspielraum vorzubehalten, um technischen und sicherheitsrelevanten Aspekten Rechnung zu tragen und die entsprechende Prüfung im Plangenehmigungsverfahren nicht vorwegzunehmen.

15.3.4 *Gestaltungsplanbestimmung zum Fahrradtransport*

In die Gestaltungsplanvorschriften ist eine einschränkende Bestimmung zum Fahrradtransport aufzunehmen, um unerwünschten MTB-Abfahrten durch das Sagentobel zu begegnen und dessen Bedeutung als Rückzugsort für Wildtiere zu erhalten. Diesbezüglich am klarsten und wirksamsten ist ein gänzlich Transportverbot von Fahrrädern. Eine Unterscheidung danach, ob Fahrgäste mit Fahrrad anschliessend in die Stadt Zürich fahren oder die Bahn benützen, um durch das Sagentobel zu fahren, lässt sich beim Einstieg in die Seilbahn kaum zuverlässig treffen, sodass das Transportverbot für sämtliche Fahrräder (im Sinn von Art. 24 Abs. 1 als auch Motorfahrräder [wie E-Bikes] nach Art. 18 lit. a und b der Verordnung vom 19. Juni 1955 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge [VTS], SR 741.41) gelten muss (vgl. Festsetzungsverfügung, S. 7). Nicht erfasst sind somit (E-)Rollstühle, Kinderfahrräder und (E-)Trotinetts.

15.4 *Eventualanträge der Beschwerdeführerin 1 und der Stadt Dübendorf*

15.4.1 Die Stadt Dübendorf beantragt, eventualiter sei der Gestaltungsplan anzupassen. Es sei die Lage der Stütze 2 zu ändern und flächendeckend griffige Massnahmen zur Verhinderung von Suchverkehr, der durch Seilbahnnutzende verursacht werde, anzuordnen. Sie begründet diesen Antrag damit, dass die Stütze 2 die Fussgängerströme am Bahnhof Stettbach behindere und der Fahrplan nicht eingehalten werden könne. Weiter genüge das im Gestaltungsplan vorgesehene Monitoring den im Richtplan vorgeschriebenen Anforderungen nicht.

Die Stadt Dübendorf führt nicht aus, inwiefern die Fussgängerströme behindert werden, auch ist dies nicht ersichtlich. Mit der Verschärfung betreffend Ticketpreise, welche das Verwaltungsgericht reformatorisch vornimmt, wird das Anliegen der Stadt Dübendorf betreffend Suchverkehr zumindest teilweise aufgenommen. Im Übrigen wird den Auswirkungen auf die Anwohnerschaft im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung genügend Rechnung getragen und ihr Eventualantrag erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

15.4.2 Die Beschwerdeführerin 1 beantragt eventualiter eine Rückweisung der Sache zur

Modifikation des Gestaltungsplans insbesondere betreffend Verschiebung der Talstation, tieferer Seilführung, Niederhaltestütze beim Geländeknick am Übergang von der Landschaftskammer Gfellergut zum Sagentobel. Subeventualiter sollen die Gestaltungsplanvorschriften betreffend Höhe der Stützen 2 und 3 und das Längenprofil des Gestaltungsplans betreffend Stütze 3 angepasst werden. Die Beschwerdeführerin 1 stellte die Eventualanträge betreffend die Höhe der Stütze 2 und 3 bereits in ihrer Rekurseingabe vom 7. Juni 2019. Die Begehren betreffend Verschiebung der Talstation, tiefe Seilführung und Niederhaltestütze, stellte sie erstmals mit Eingabe vom 4. März 2020. Auf diese verspätet gestellten Begehren, welche zumindest in Bezug auf die Verschiebung der Talstation eine wesentliche Projektänderung darstellen würden, trat die Vorinstanz damit zu Recht nicht ein.

Auch auf die weiteren Eventualbegehren trat die Vorinstanz nicht ein, weil sie für die sicherheitsrelevante Prüfung der seilbahntechnischen Anlagen und damit auch der Stützenhöhe das BAV als zuständig erachtete, und die Nutzungsplanung diese Prüfung nicht präjudizieren dürfe. Ohnehin wären die Anträge – laut Vorinstanz – mangels gesetzlicher Grundlage für derart detaillierte Anordnungen abzuweisen. Soweit die Vorinstanz nicht auf die Anträge eingetreten ist, ist ihr nicht zuzustimmen: Das Baurekursgericht hätte auf die Anträge eintreten und diese materiell behandeln müssen, zumal die Beschwerdeführerin mit der Formulierung ihres Antrags die durch das BAV vorzunehmende Sicherheitsprüfung offenliess.

Die Beschwerdeführerin 1 begründet ihre Anträge mit den störenden Auswirkungen der hohen Stützen auf die Nachbarschaft sowie die Landschaft. Wie bereits gezeigt, ist aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes eine hohe Seilführung, welche höhere Stützen bedingt, nicht nur vertretbar, sondern geradezu vorausgesetzt (oben, E. 12.7.6 f., 15.2.3). Eine tiefere Höhe der Stützen 2 und 3 würde im Widerspruch zur neu aufzunehmenden Gestaltungsplanbestimmung zur Höhe der Stützen 4 bis 8 mit der entsprechend hohen Seilführung stehen und die dadurch zu wahren Interessen an Natur und Landschaft gefährden. Die Vorinstanz schenkte den Interessen der Anwohnerschaft mit Sicht auf die Seilbahn in der von ihr vorgenommenen Interessenabwägung genügend Beachtung (oben,

E. 13.4). Eine weitergehende Berücksichtigung ist nicht erforderlich, zumal es sich bei den Interessen der Nachbarn mit Sicht auf die Seilbahn, die eine tiefere Seilführung bevorzugen würden, um ein weniger gewichtiges Interesse handelt als die entgegenstehenden Interessen an einer hohen Seilführung, welche sich nicht nur aus dem Natur- und Landschaftsschutz ergibt, sondern auch von denjenigen Anwohnern bevorzugt werden dürfte, an welchen die Seilbahn vorbeifährt.

Die Eventualanträge der Beschwerdeführerin 1 erweisen sich damit als unbegründet und sie sind – insofern als die Vorinstanz zu Unrecht nicht darauf eingetreten ist – im Sinn dieser Erwägungen abzuweisen.

16. *Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Entscheids*

16.1 Da der Entscheid des Baurekursgerichts teilweise, wenn auch nur in Nebenpunkten, aufzuheben ist, sind die Kostenfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens anzupassen.

16.2 Im Zusammenhang mit der (teilweise) fehlenden Bevollmächtigung des Rechtsvertreters der Beschwerdeführenden 3 (insbesondere der Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151, auf deren Rekurse die Vorinstanz mangels Bevollmächtigung nicht eintrat) auferlegte die Vorinstanz diesem einen Teil der Kosten. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3, selber Beschwerdeführer, erachtet die Kostenaufgabe als rechtswidrig. Da der Beschwerdeführer lediglich geltend macht, er sei nicht verpflichtet gewesen, die entsprechenden Vollmachten einzureichen (vgl. oben, E. 1.2 ff.), die Vorinstanz dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 eine Nachfrist zur Einreichung der Vollmachten ansetzte, und der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3 es unterliess, sämtliche Vollmachten einzureichen, erscheint die Kostenaufgabe an den Rechtsvertreter – in Anwendung des Verursacherprinzips – ohne Weiteres zulässig und ist nicht zu beanstanden (vgl. Plüss, § 13 N. 60; vgl. VGr, 25. April 2012, VB.2012.00025, E. 3 und 4). Diesbezüglich ist die Beschwerde des Rechtsvertreters der Beschwerdeführenden 3 (Beschwerdeführer 3.146) abzuweisen.

16.3 Die Vorinstanz hätte die Rekurse ebenso wie vorliegend das Verwaltungsgericht

teilweise gutheissen müssen. Dabei handelt es sich zwar um untergeordnete Änderungen des Gestaltungsplans, doch hätten die Rekurse ohne diese reformatorischen Änderungen gutgeheissen werden müssen. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, der Baudirektion als Gegenpartei und der Zoo Seilbahn AG als Mitbeteiligte je 7/100 der Gerichtsgebühr der Vorinstanz aufzuerlegen.

16.4 Da die Beschwerdeführenden aufgrund der teilweisen Gutheissung in Nebenpunkten vor der Vorinstanz weiterhin nicht überwiegend obsiegen, bleiben die Entschädigungsfolgen unverändert.

17. Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens

17.1 Da die Beschwerden in Nebenpunkten teilweise gutzuheissen, sonst aber abzuweisen sind, soweit darauf einzutreten ist, sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu je 1/5 den Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 aufzuerlegen. Dem vollmachten Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151 sind 1/50 und den Beschwerdeführenden 3 (unter Ausnahme der Beschwerdeführenden, auf deren Beschwerde mangels Bevollmächtigung nicht einzutreten ist) 9/50 der Verfahrenskosten aufzuerlegen, wobei die Beschwerdeführenden 3 je solidarisch für ihren gesamten Anteil haften (§ 14 VRG). Der Baudirektion sowie der Zoo Seilbahn AG sind je 1/10 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

17.2 Aufgrund ihres überwiegenden Obsiegens ist der Zoo Seilbahn AG eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG); die Baudirektion sowie der Stadtrat von Zürich haben keine solche beantragt. Die Parteientschädigung ist durch die Beschwerdeführenden 1–4 zu je 1/4, wobei jeder der Beschwerdeführenden 3 solidarisch für ihren gesamten Anteil von 1/4 haftet, zu tragen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. a) Auf die Beschwerden der Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151 wird nicht eingetreten.

b) In teilweiser Gutheissung der übrigen Beschwerden werden der letzte Absatz der Dispositivziffer II des Entscheids des Baurekursgerichts vom 21. August 2020 sowie die Gestaltungsplanvorschriften im Sinn der Erwägungen wie folgt angepasst:

Art. 5 Abs. 2 lit. b wird wie folgt neu gefasst: "Der Zooeintritt berechtigt nicht zur Seilbahnfahrt. Fahrausweise des öffentlichen Verkehrs, die für die ZVV-Zone 110 gültig sind, werden anerkannt. Daneben dürfen nur Fahrausweise anerkannt werden, die zu mindestens dem Preis eines ZVV-Fahrausweises der Zone 110 ausgegeben werden. Die Seilbahn-Tarife sind vom Seilbahnbetreiber im Übrigen so auszugestalten, dass die gesamte Anreise mit dem öffentlichen Verkehr gefördert wird (z.B. durch ÖV-Kombiangebote wie RailAway)."

Art. 10 Abs. 3 wird wie folgt ergänzt: "Die Stützen 4 bis 8 sind unter Vorbehalt eines technischen Anordnungsspielraums auf die im Längenprofil 1:2'500 vom 4. März 2019 (Art. 1 Abs. 3 lit. b) bezeichnete 'maximale Höhe Teilgebiet' zu erstellen und die Seile in entsprechender Höhe zu führen."

Neuer Art. 12a: "Verbot des Fahrradtransports": "Mit der Seilbahn werden keine Fahrräder transportiert."

c) In Abänderung der Dispositivziffer III des Entscheids des Baurekursgerichts vom 21. August 2020 werden die vorinstanzlichen Kosten – unter Beibehaltung der K, L und M sowie Rechtsanwalt E auferlegten Anteile – wie folgt auferlegt:

zu 7/100 der Baudirektion;

zu 7/100 der Zoo Seilbahn AG;

zu je 33/200 der Beschwerdeführerin 1, der Stadt Dübendorf sowie dem Beschwerdeführer 4;

zu 7/50 den Beschwerdeführenden 3 (3.1–3.155 unter Ausschluss der Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151), unter solidarischer Haftung des Einzelnen für den gesamten Anteil.

d) Im Übrigen werden die Beschwerden – teilweise im Sinne der Erwägungen – abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 24'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 1'370.-- Zustellkosten,
Fr. 25'370.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden zu 1/50 Rechtsanwalt E, zu 1/5 der Beschwerdeführerin 1, zu 1/5 der Stadt Dübendorf, zu 9/50 unter solidarischer Haftung für diesen Anteil den Beschwerdeführenden 3 (3.1–3.155 unter Ausschluss der Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151), zu 1/5 dem Beschwerdeführer 4, zu 1/10 der Baudirektion und zu 1/10 der Zoo Seilbahn AG auferlegt.
4. Die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 sowie die Beschwerdeführenden 3 (3.1–3.155 unter Ausschluss der Beschwerdeführenden 3.32, 3.43, 3.84, 3.92, 3.98, 3.108, 3.109, 3.121, 3.122, 3.125, 3.138, 3.150 und 3.151) werden verpflichtet, je eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- (inkl. Mehrwertsteuer, insgesamt Fr. 8'000.--) an die Zoo Seilbahn AG zu leisten, wobei jeder der Beschwerdeführenden 3 solidarisch für den gesamten Anteil von Fr. 2'000.-- haftet. Die Parteientschädigung ist zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft dieses Urteils.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) die Mitbeteiligten;
 - c) das Baurekursgericht;
 - d) das Bundesamt für Verkehr (BAV);

- e) das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE);
- f) das Bundesamt für Umwelt (BAFU);
- g) das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL);
- h) das Bundesamt für Kultur (BAK).