

G.-Nrn. R1S.2019.05058, R1S.2019.05060, R1S.2019.05061, R1S.2019.05063
und R1S.2019.05065
BRGE I Nr. 0095/2020, 0096/2020, 0097/2020, 0098/2020 und 0099/2020

Entscheid vom 21. August 2020

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Felix Müller, Baurichter Claude Reinhardt, Gerichtsschreiber Alain Thiébaud

in Sachen

Rekurrierende

R1S.2019.05058
Stadt Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf
vertreten durch [...]

R1S.2019.05060
1. G. A. und S. H. [...]
und weitere 115 Rekurrentschaften
alle vertreten durch [...]

R1S.2019.05061
Genossenschaft S. [...]
vertreten durch [...]

R1S.2019.05063
1. T. H. [...]
2. B. H. [...]
3. C. H. [...]
alle vertreten durch [...]

R1S.2019.05065
M. B. [...]
vertreten durch [...]

gegen

Rekursgegnerin

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

Mitbeteiligte

R1S.2019.05058

2. Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich
3. Zoo Seilbahn AG, Zürichbergstrasse 221, 8044 Zürich

Nr. 3 vertreten durch [...]

R1S.2019.05060, R1S.2019.05061, R1S.2019.05063 + R1S.2019.05065

2. Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich
3. Stadt Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf

Nr. 3 vertreten durch [...]

4. Zoo Seilbahn AG, Zürichbergstrasse 221, 8044 Zürich

Nr. 4 vertreten durch [...]

betreffend

Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019; Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich" [...] Dübendorf und Zürich

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung Nr. ARE 10-0363 vom 26. April 2019 setzte die Baudirektion (Amt für Raumentwicklung [ARE]) den kantonalen Gestaltungsplan "Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich" (nachfolgend: GP) bestehend aus den Gestaltungsplanvorschriften (GPV), dem Situationsplan und Längenprofil (Massstab 1:2500), dem Detailplan Teilgebiete/Baufelder (Massstab 1:500), dem Detailplan Massnahmenperimeter (Teilgebiete F1-F4; Massstab 1:5000), dem erläuternden Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) sowie dem Bericht zu den Einwendungen, alle datierend vom 4. März 2019, fest.

B.

a)

Hiergegen gelangte zunächst die Stadt Dübendorf mit fristgerechter Eingabe vom 3. Juni 2019 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte die folgenden Rekursbegehren:

- " 1. Der angefochtene Beschluss sei aufzuheben;
2. eventualiter sei die Stütze Nr. 2, Baubereich B2, wegzulassen oder es sei deren Lage anzupassen;
3. eventualiter seien Art. 3 B und 5 Abs. 1 sowie Art. 6 Abs. 1 der Vorschriften zum Gestaltungsplan (GPV) dahingehend zu ändern, dass das Gebiet Heerenschürli auf dem Gebiet der Stadt Zürich (neu F5) auch in den Massnahmenperimeter bzw. ins Monitoringkonzept aufgenommen wird;
4. eventualiter sei Art. 5 GPV in dem Sinne zu ergänzen, dass sämtliche Massnahmen zur Vermeidung des unerwünschten Privatverkehrs auf Kosten des Seilbahnbetreibers vorzunehmen sind und dieser Dritte, inkl. Gemeinwesen, für entsprechende Dienstleistungen vollumfänglich zu entschädigen hat;
5. eventualiter sei Art. 5 GPV in dem Sinne anzupassen, als der Seilbahnbetreiber generell Verkehrsdienste zur Verhinderung von unerwünschten Auswirkungen in den angrenzenden Wohnquartieren an Tagen mit erwartetem hohem Besucheraufkommen (z.B. Zoo-Spitzen-tage) bereitzustellen hat;
6. eventualiter sei Art. 5 Abs. 3 lit. b GPV ersatzlos zu streichen;
7. eventualiter sei Art. 9 Abs. 1 GPV so zu ändern, dass im Perimeter des Gestaltungsplans lediglich die für die Erstellung und den Betrieb der Seilbahn notwendigen Bauten und Anlagen mit Betriebseinrichtungen und Nebenanlagen zulässig sind;
8. eventualiter sei Art. 10 Abs. 2 GPV zu ändern, als nur kleinere, technisch notwendige Aufbauten die maximale Höhe überschreiten dürfen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegnerin."

Der Rekurs der Rekurrentin Stadt Dübendorf wurde unter der G.-Nr. R1S.2019.05058 anhand genommen.

b)

Weiter erhoben G. A. und S. H. und mit ihnen 115 weitere Rekursparteien (gemäss Rubrum, im Einzelnen nachfolgend unter dem Titel Legitimation aufgeführt; Ehepaare usanzgemäss als eine Partei erfasst) mit Rekurschrift vom 6. Juni 2019 Rekurs an das Baurekursgericht mit dem Antrag,

der Entscheid der Baudirektion sei aufzuheben und die Genehmigung des öffentlichen Gestaltungsplans "Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich" sei zu verweigern; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz. Dieses Rekursverfahren wurde unter der G.-Nr. R1S.2019.05060 anhand genommen.

c)

Sodann rekurrierte gegen den Entscheid mit Eingabe vom 7. Juni 2019 die Genossenschaft S., mit folgenden Anträgen:

- " 1. [prozessualer Antrag: Augenschein]
2. Die Baudirektionsverfügung Nr. 0363/19 vom 26. April 2019 betreffend Festsetzung des Kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Stettbach – Zoo Zürich" sei aufzuheben.
3. *Eventuell* (für den eventuellen Fall, dass dem Antrag Nr. 2 nicht stattzugeben sein sollte):
 - 3.1. **Betreffend Stützenhöhe:**
 - a) Die Gestaltungsplanvorschriften seien durch folgende Bestimmung zu ergänzen (Art. 10 neuer Absatz 2^{bis}, eventuell Einfügung an anderer Stelle der Gestaltungsplanvorschriften):

"Die Höhe der Stützen 2 und 3 beiderseits der Dübendorferstrasse sei so gering zu halten, dass nur der aus Sicherheitsgründen erforderliche minimale Abstand zwischen den Gondeln und den von diesen überquerten Fahrleitungen der Schienenfahrzeuge eingehalten wird."
 - b) Im Plan "Situation und Längenprofil 1:2'500", Teilplan Längenprofil, sei für das Teilgebiet B3 (für Stütze 3) in der untersten Zeile die maximale Höhe auf 463.00 (m.ü.M.), eventuell auf ein zwischen 463.00 und 470.00 liegendes Mass herabzusetzen.
 - 3.2. **Betreffend Betriebslärm:**

Die Gestaltungsplanvorschriften seien durch folgende Bestimmung zu ergänzen (Art. 10 neuer Absatz 2^{bis}, eventuell Einfügung an anderer Stelle der Gestaltungsplanvorschriften):

"Die Betriebslärmwirkungen auf die Nachbarschaft sind insbesondere durch wirksame bauliche, betriebliche und seilbahntechnische Massnahmen im Bereich der Stationen und der Stützen zu minimieren."
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin."

Dem Rekurs der Rekurrentin Genossenschaft S. wurde die G.-Nr. R1S.2019.05061 zugewiesen.

d)

Mit Eingabe vom 11. Juni 2019 erhoben weiter T. H., B. H. und C. H. Rekurs an das Baurekursgericht mit dem Begehren, der Beschluss Nr. 0363/19 vom 26. April 2019 über die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich" sei aufzuheben und die Festsetzung des Gestaltungsplans sei zu verweigern, eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekursgegnerin und/oder der Vorinstanz. Dieses Verfahren wurde unter der G.-Nr. R1S.2019.05063 eröffnet.

e)

Schliesslich gelangte M. B. mit Eingabe ebenfalls vom 11. Juni 2019 an das Baurekursgericht und stellte folgende Anträge:

- " 1. Die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich Nr. 0636-19 vom 26. April 2019 und die Festlegungen im Kantonalen Richtplan für eine Luftseilbahn Stettbach-Zoo Zürich (Objekt Nr. 10 gemäss Richtplandtext, Kapitel 4.3.2, und Eintrag in der Karte des Verkehrsplanes) seien ersatzlos aufzuheben;
2. [Prozessualer Antrag: Zustellung von Vernehmlassungen]
3. [Prozessualer Antrag: Augenschein]
4. Dem Rekurrenten sei eine angemessene Umtriebsentschädigung zuzusprechen;
5. Die Kosten des Verfahrens seien der Rekursgegnerin aufzuerlegen."

Dieses Rekursverfahren wurde unter der G.-Nr. R1S.2019.05065 anhand genommen.

C.

Mit Präsidialverfügungen je vom 14. Juni 2019 wurde von den Rekurseingängen Vormerk genommen und wurden die Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Dem Rechtsvertreter der Rekurrierenden G. A. et al. (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05060) wurden mit derselben Präsidialverfügung verschiedene Fristen betreffend Bevollmächtigung, Adressen und weitere An-

gaben (insbesondere zwecks Beurteilung der Rechtsmittelegitimation) der zahlreichen Rekursparteien angesetzt.

D.

Mit Rekursvernehmlassung vom 11. Juli 2019 beantragte die Baudirektion die Abweisung des Rekurses der Rekurrentin Stadt Dübendorf, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin Stadt Dübendorf. Die Zoo Seilbahn AG schloss mit Eingabe vom 17. Juli 2019 auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekurrentin Stadt Dübendorf (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05058).

Mit Vernehmlassung ebenfalls vom 11. Juli 2019 beantragte die Baudirektion die vollumfängliche Abweisung des Rekurses der Rekurrierenden G. A. et al., soweit darauf einzutreten sei; unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten der Rekurrierenden G. A. et al. Mit Rekursantwort vom 17. Juli 2019 stellte sodann die Zoo Seilbahn AG Antrag auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekurrierenden G. A. et al. Die in diesem Verfahren als Mitbeteiligte in das Verfahren aufgenommene Stadt Dübendorf beantragte per 23. Juli 2019 die Gutheissung des Rekurses; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Baudirektion (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05060).

Im Rekursverfahren der Rekurrentin Genossenschaft S. schloss die Baudirektion mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2019 auf vollumfängliche Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten der Rekurrentin Genossenschaft S. Die Zoo Seilbahn AG beantragte per 17. Juli 2019 die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekurrentin Genossenschaft S. Die in diesem Verfahren als Mitbeteiligte in das Verfahren aufgenommene Stadt Dübendorf ersuchte per 23. Juli 2019 um Gutheissung des Rekurses; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Baudirektion (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05061).

Im Verfahren der Rekurrierenden H. [Anm.: T. H., B. H. und C. H.] liess sich die Baudirektion per 11. Juli 2019 dahingehend vernehmen, als der Rekurs vollumfänglich abzuweisen sei, soweit darauf einzutreten sei, unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten der Rekurrierenden H. Vonseiten der Zoo Seilbahn AG wurde mit Rekursantwort vom 17. Juli 2019 die Abweisung des Rekurses beantragt, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekurrierenden H. Die in diesem Verfahren als Mitbeteiligte in das Verfahren aufgenommene Stadt Dübendorf beantragte mit Eingabe vom 23. Juli 2019 die Rekursgutheissung; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Baudirektion (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05063).

Mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2019 stellte die Baudirektion sodann Antrag auf Abweisung des Rekurses des Rekurrenten M. B., soweit darauf einzutreten sei; unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten des Rekurrenten M. B. Die Zoo Seilbahn AG ersuchte um Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten des Rekurrenten M. B. Die in diesem Verfahren als Mitbeteiligte in das Verfahren aufgenommene Stadt Dübendorf stellte per 23. Juli 2019 Antrag auf Rekursgutheissung; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Baudirektion (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05065).

Vonseiten des in allen Verfahren ebenfalls als Mitbeteiligten aufgenommenen Stadtrats von Zürich ging in keinem Rekursverfahren eine Stellungnahme ein.

E.

Mit Präsidialverfügungen je vom 29. Juli 2019 wurde den Parteien der Rekursverfahren – unter Hinweis auf die örtliche Zuständigkeit sowohl der 1. Abteilung als auch der 3. Abteilung des Baurekursgerichts – von der Besetzung des Spruchkörpers Kenntnis gegeben. Die rekurrierenden Parteien erhielten sodann Gelegenheit zur Replik.

F.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf hielt mit Replik vom 26. August 2019 im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05058 an den im Rekurs gestellten Anträgen

fest. Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05060 ergaben sich aus der Eingabe der Rekurrierenden G. A. et al. vom 19. August 2019 (sinngemäss) ebenfalls keine neuen Begehren. Die Rekurrentin Genossenschaft S. replizierte im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05061 per 19. August 2019 unter Bekräftigung der mit dem Rekurs gestellten Anträge. Auch die Rekurrierenden H. stellten mit Replik vom 20. August 2019 im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05063 unveränderte Anträge. Der Rekurrent im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05065 M. B. bekräftigte per 22. August 2019 seinen Rekurs.

G.

Am 16. September 2019 führte der aus Mitgliedern der 1. Abteilung und der 3. Abteilung des Baurekursgerichts bestehende Spruchkörper an den Standorten der Seilbahnstationen (Stettbach/Zoo Zürich) sowie an weiteren drei Standorten in dem dazwischenliegenden Gebiet (zwischen Masoalhalle und Bahnhof Stettbach) einen Abteilungsangenschein durch.

H.

Die Zoo Seilbahn AG duplizierte auf den Rekurs der Rekurrentin Stadt Dübendorf mit Eingabe vom 23. September 2019 und unveränderten Anträgen. Die Baudirektion liess sich duplicando nicht weiter vernehmen (Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05058).

Im Verfahren der Rekurrierenden G. A. et al. duplizierte die Baudirektion per 17. September 2019 und hielt (sinngemäss) an den gestellten Anträgen fest. Auch die Zoo Seilbahn AG duplizierte per 23. September 2019 mit unveränderten Anträgen. Die Mitbeteiligte Stadt Dübendorf schloss sich am 23. September 2019 der rekurrentischen Argumentation an und stellte weiter keine neuen Begehren.

Mit Duplik ebenfalls vom 17. September 2019 hielt die Baudirektion im Rekurs der Rekurrentin Genossenschaft S. (sinngemäss) an den gestellten Anträgen fest. Die Duplik vom 23. September 2019 der Zoo Seilbahn AG erfolgte unter Aufrechterhaltung der gestellten Anträge. Die Mitbeteiligte Stadt Dübendorf verwies per 23. September 2019 darauf, dass sie sich der rekurrentischen Argumentation anschliesse, und stellte weiter keine neuen Begehren.

Im Verfahren der Rekurrierenden H. stellte die Baudirektion mit Duplik vom 17. September 2019 (sinngemäss) ebenfalls keine neuen Anträge. Die Zoo Seilbahn AG duplizierte per 23. September 2019 unter Aufrechterhaltung der gestellten Anträge. Die Mitbeteiligte Stadt Dübendorf verwies per 23. September 2019 auf die rekurrentische Argumentation und erhob weiter keine neuen Begehren.

Auf den Rekurs des Rekurrenten M. B. duplizierte die Baudirektion per 17. September 2019 (sinngemäss) unter Verzicht auf neue Anträge. Auch die Zoo Seilbahn AG hielt mit Duplik vom 23. September 2019 die gestellten Anträge aufrecht. Die Mitbeteiligte Stadt Dübendorf schloss sich per 23. September 2019 der rekurrentischen Argumentation an und stellte keine neuen Begehren.

Der Mitbeteiligte Stadtrat von Zürich liess sich in sämtlichen fünf Rekursverfahren auch duplicando nicht vernehmen.

I.

In den Rekursverfahren G.-Nrn. R1S.2019.05061 und R1S.2019.05065 gingen mit Datum vom 4. März 2020 und vom 6. April 2020 weitere Eingaben ein. Auf Ersuchen der Zoo Seilbahn AG wurde der Rekursgegnerschaft diesbezüglich mit Präsidialverfügung je vom 8. April 2020 Frist zur Stellungnahme angesetzt.

In der Folge gingen im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05061 Stellungnahmen der Zoo Seilbahn AG (vom 30. April 2020) und der Mitbeteiligten Stadt Dübendorf (vom 26. Mai 2020) ein; im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05065 je eine solche der Baudirektion (per 28. April 2020), der Zoo Seilbahn AG (per 30. April 2020) sowie der Mitbeteiligten Stadt Dübendorf (per 26. Mai 2020).

Es kommt in Betracht:

1.

Angesichts dessen, dass die fünf Rekurse dieselbe kantonale Gestaltungsplanung (Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich) bzw. mit der Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 dasselbe Anfechtungsobjekt betreffen, sind die Rekursverfahren G.-Nrn. R1S.2019.05058, R1S.2019.05060, R1S.2019.05061, R1S.2019.05063 und R1S.2019.05065 zu vereinigen.

2.1.

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Dasselbe gilt für die Anfechtung von Erlassen (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

Das Erfordernis des Berührtseins beinhaltet, dass der Rekurrent oder die Rekurrentin in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand stehen und stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von diesem betroffen sein muss. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass der Rekurrent mit der Gutheissung des Rekurses einen Nutzen erlangt bzw. einen Nachteil abwendet. Sofern und soweit der Rekurs mit hierzu von vornherein ungeeigneten Rügen begründet wird, fehlt es am Anfechtungsinteresse. Das Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Das Kriterium der Schutzwürdigkeit zeigt indes an, dass nicht jedes beliebige Interesse anerkannt wird; ob ein Interesse schutzwürdig ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Würdigung. Der angestrebte Nutzen muss stets ein eigener sein. Allein die Wahrnehmung von öffentlichen Interessen oder Interessen Dritter genügt demnach nicht. Der fragliche Rekurrent oder die fragliche Rekurrentin muss zudem von der Anordnung unmittelbar betroffen sein. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist (Martin Bertschi, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 10 ff. und 53 ff.).

Werden gestützt auf § 338a PBG raumplanungsrechtliche Festlegungen angefochten, sei es durch den Eigentümer einer von der Festlegung erfass-

ten Parzelle, sei es durch einen Dritten (Nachbarn), entsprechen die Legitimationsvoraussetzungen grundsätzlich den vorstehend dargelegten für die Anfechtung von baurechtlichen Entscheidungen. Dies mit dem Unterschied, dass das Interesse des Rekurrenten oder der Rekurrentin nicht zwingend aktuell sein muss. So kann bei Nachbarrekursen gegen Ein- oder Aufzonen die Legitimation nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, die Beeinträchtigung trete erst später mit der Ausschöpfung der neuen oder erweiterten Baubefugnisse ein. Zudem kann, je nach Geltungsbereich bzw. Auswirkungen der angefochtenen raumplanerischen Anordnung, eine Vielzahl von Grundstücken bzw. Personen betroffen sein, ohne dass diese deswegen als – nicht legitimierte – Allgemeinheit zu betrachten wären (Bertschi, § 21 Rz. 14 und Rz. 69).

2.2.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Bei weiträumigen Einwirkungen kann ein grosser Kreis von Personen zur Beschwerdeführung legitimiert sein, etwa beim Betrieb eines Flughafens oder einer Schiessanlage.

Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. So ergibt sich – beispielsweise – bei Schiessanlagen (Lärm) ein erheblich weiterer Radius von ca. 800-1000 m, oder wurde im Falle eines Windparks eine Legitimation noch in 1,2 km Entfernung bejaht.

In der Rechtsprechung wurde auch stets betont, dass nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden dürfe, sondern eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich sei (zum Ganzen BGE 140 II 214, E. 2.3; BGE 136 II 281, E. 2.3.2; BGE 133 II 181, E. 3.2.2; BGr 1C_33/2011 vom 12. Juli 2011, E. 2).

2.3.

Das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen und damit der Legitimation ist grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen. Dies entbindet die Rechtsuchenden jedoch nicht davon, ihre Legitimation zu substantiieren. Dies gilt jedenfalls, wenn die Legitimation nicht offensichtlich ist. An eine anwaltlich vertretene oder rechtskundige Partei dürfen punkto Substantiierung höhere Anforderungen gestellt werden als an Laien, wobei auch letztere sinngemäss darzulegen haben, welchen persönlichen, konkreten Nachteil sie mit dem Rechtsmittel abwenden wollen. Die Anforderungen an die Begründung hängen von den Umständen ab. Wenn die legitimationsbegründenden Sachverhaltsumstände nicht offensichtlich sind, so sind sie soweit darzutun, dass die Rechtsmittelinstanzen nicht danach zu forschen haben (zum Ganzen Bertschi, § 21 Rz. 38).

2.4.-2.5.5.

[Ausführungen zur Legitimation der einzelnen Rekurrierenden.]

2.6.

Im Ergebnis ist, da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, auf die Rekurse der Rekurrentin Stadt Dübendorf, der Rekurrentin Genossenschaft S., der Rekurrierenden T. H., B. H. und C. H. sowie des Rekurrenten M. B. – unter dem Vorbehalt nachfolgender Ausführungen zu einzelnen Rügen – einzutreten. Dasselbe gilt für die unter obgenannter Ziffer 2.5.5. erwähnten Rekursparteien des Rekursverfahrens G.-Nr. R1S.2019.05060. Nicht einzutreten ist auf die Rekurse der unter vorstehender Ziffer 2.5.2. als vollmachtlos und unter vorstehender Ziffer 2.5.4. als nicht rekurslegitimiert bezeichneten Rekursparteien des Rekursverfahrens G.-Nr. R1S.2019.05060.

3.1.

Die Rekurrierenden G. A. et al. führen an, dass einzelne von ihnen – zusätzlich – Rechte aus dem Enteignungsgesetz (EntG) geltend machen würden; die entsprechenden Parzellen seien in der Liste der Rekurrierenden besonders bezeichnet.

Das Bundesrecht sieht vor, dass dem Erbauer oder Betreiber einer Seilbahn das Enteignungsrecht gemäss der Bundesgesetzgebung zusteht, so-

fern die Anlage der Nutzungsplanung entspricht. Das Enteignungsverfahren kommt erst zur Anwendung, wenn die Bemühungen für einen freihändigen Erwerb der erforderlichen Rechte oder für eine Landumlegung nicht zum Ziele führen (Art. 7 des Seilbahngesetzes [SebG]). Gemäss Seilbahngesetz kann sodann, wer nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) oder des EntG Partei ist, während der Auflagefrist beim Bundesamt für Verkehr (BAV) Einsprache erheben. Die Einsprache ist für die Teilnahme am Verfahren konstitutiv (Art. 13 Abs. 3 SebG). Das weitere Verfahren innerhalb der Bundesverwaltung richtet sich nach dem konzentrierten Entscheidverfahren gemäss den Artikeln 62a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG).

Rechte aus Enteignung sind damit nicht Gegenstand des vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahrens und können damit auch nicht Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens sein. Die betreffenden Rekurrierenden leiten, mit Ausnahme der bereits behandelten Rekurslegitimation, gemäss dem gestellten Rechtsbegehren aus der (allfälligen) Beeinträchtigung ihrer Eigentumsrechte denn auch nichts ab. Auf die Ausführungen betreffend Enteignung ist damit im vorliegenden Verfahren nicht weiter einzugehen. Ein formelles Nichteintreten entfällt.

3.2.

Nicht zu prüfen sind im vorliegenden Verfahren die von verschiedenen Rekurrierenden erhobenen Rügen zur Wirtschaftlichkeit der Zoo-Seilbahn. Die Wirtschaftlichkeit ist als eigentliche Konzessionsvoraussetzung einzig im, wie erwähnt, bundesrechtlich zu führenden koordinierten Plangenehmigungsverfahren zu beurteilen (Art. 9 Abs. 3 lit. c SebG in Verbindung mit Art. 19a Abs. 3 lit. b der Seilbahnverordnung [SebV]). Soweit die Rügen mittelbar die Zweckmässigkeit des Angebots – und damit eine Frage des öffentlichen Interesses – betreffen, sind sie indes ohne weiteres beachtlich und in der Abwägung zu berücksichtigen. Soweit die entsprechenden Bestimmungen des SebG und der SebV direkt angerufen werden, ist auf die Rügen nicht einzutreten.

3.3.

Die Rekurrierenden G. A. et al. verweisen auf ihre Rechtsmitteleingabe gegen das frühere Seilbahnprojekt – welches Gegenstand des Entscheides des Verwaltungsgerichts VB.2013.00722 vom 4. September 2014 war –

vom 29. Juli 2009 und erklären diese mit sämtlichen Beilagen zum integrierenden Bestandteil des aktuellen Rekurses. Ein solch pauschaler Verweis auf eine Rechtsschrift in einem anderen Verfahren – noch dazu vor einer anderen Instanz – ist, wenngleich es sich vorliegend – wie sogleich zu erläutern sein wird – um die Neuurteilung nach der mit VB.2013.00722 vom 4. September 2014 vorgenommenen Rückweisung handelt, nicht zulässig. Dasselbe hat analog für die ebenfalls pauschal angerufenen Beilagen dieses Verfahrens sowie den Verweis auf einzelne Ziffern (Ziff. 13 bis 23 der Eingabe vom 29. Juli 2009) zu gelten. Der Verweis ist mithin nicht weiter beachtlich.

3.4.

Die Rekurrierenden G. A. et al. führen weiter an, dass sie gemäss Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2013.00722 vom 4. September 2014 bei der Prüfung des Umweltverträglichkeitsberichts (UVB) begrüsst werden müssten und das Recht auf [recte: Teilnahme] an der Beweiserhebung und Stellungnahme haben. Bei der Prüfung durch das zuständige Bundesamt vor Ort, bei Besprechungen mit der Zoo Seilbahn AG (Schriftenwechseln, Telefonaten, etc.) müssten sie künftig begrüsst werden. Dies sei beim Projekt 2009 nicht der Fall gewesen.

Der Rüge ist damit nicht zu entnehmen, bei welchen Prozesshandlungen die Teilnahmerechte der Rekurrierenden G. A. et al. hätten verletzt werden können. Soweit sich die Rüge auf das Vorgehen in dem im Vorfeld des Entscheids VB.2013.00722 vom 4. September 2014 durchgeführten Verfahren bezieht, ist sie nicht zu hören, zumal Entsprechendes bereits in jenem Verfahren (bzw. in den betreffenden Rechtsmittelverfahren) vorgebracht wurde. Das Verwaltungsgericht verwies in der entsprechenden Erwägung darauf, dass der Gehörsanspruch bzw. das Recht zur Stellungnahme zu den im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Fachbehörden abgegebenen Stellungnahmen durchaus bestehe, aber – da die Beurteilung der Umweltverträglichkeit im Plangenehmigungsverfahren (PGV) vorzunehmen sei – vom BAV gewährt werden müsse (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 7.4.2). Dies hat auch im vorliegenden zweiten Rechtsgang Geltung. Soweit die Rüge ansonsten nicht substantiiert ist und insbesondere keinen Bezug auf das von der Vorinstanz vor dem Erlass des angefochtenen Entscheids durchgeführte Verfahren nimmt, ist sie nicht weiter beachtlich.

Mit der Replik machen die Rekurrierenden G. A. et al. sodann geltend, das Gutachten S. (Verkehrsgutachten der S. AG vom 26. April 2016; im Folgenden: Gutachten S.) sei unter Verletzung der Mitwirkungsrechte der Rekurrierenden erstellt worden. Sodann seien sie von der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) nie begrüsst oder eingeladen worden, zu deren Erkenntnissen Stellung zu nehmen. Der Bericht der NHK (bzw. die Berichte) seien nicht verwertbar, da das rechtliche Gehör verletzt worden sei.

Entgegen dem Dafürhalten der Rekurrierenden G. A. et al. ergeben sich derartige Erfordernisse weder aus dem materiellen Recht noch aus dem Prozessrecht. Diesbezüglich kann auf die Erwägungen des verwaltungsgerichtlichen Entscheids VB.2013.00722 vom 4. September 2014 (E. 7) verwiesen werden. Zunächst besteht, zumal im Nutzungsplanverfahren das rechtliche Gehör nur teilweise im Rahmen der Mitwirkung wahrgenommen werden kann – welche höchstens indirekt einen Bestandteil des Rechtsschutzes bildet –, vor der Festsetzung eines Gestaltungsplans kein Anspruch auf vorgängige Stellungnahme zu einzelnen Berichten (etwa dem erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV). Die Anhörung zu den für die UVP massgeblichen Berichten ist im Rahmen des PGV durchzuführen. Sodann besteht aber auch diesbezüglich kein Anspruch auf Mitwirkung bei und Stellungnahme zu Amtsberichten verwaltungsinterner Fachstellen. Dies hat vorliegend namentlich für die Stellungnahmen und Berichte der NHK Geltung, soweit deren Stellungnahme für die UVP überhaupt massgeblich ist. Auch hinsichtlich der Erstellung des Gutachtens S. besteht kein grundlegender Anspruch, dessen Erstellung eng begleiten zu können. Mangels besonderer Grundlagen hat es vorliegend – im Gegensatz zu den Unterlagen der UVP im Rahmen des PGV – durchaus zu genügen, wenn sich die Rekurrierenden G. A. et al. zum Gutachten S. im Rechtsmittelverfahren äussern können.

3.5.1.

Die Rekurrentin Genossenschaft S. beantragt – wie vorstehend als Rechtsbegehren wiedergegeben – die Ergänzung der GPV dahingehend, dass die Höhe der Stützen 2 und 3 beidseits der D.-Strasse so gering zu halten sei, dass nur der aus Sicherheitsgründen erforderliche minimale Abstand zwischen den Gondeln und den von diesen überquerten Fahrleitungen der Schienenfahrzeuge eingehalten wird; des Weiteren sei im Plan "Situation

und Längenprofil 1:2'500", Teilplan Längenprofil, für das Teilgebiet B3 (für Stütze 3) die maximale Höhe auf 463 m.ü.M., eventuell auf ein zwischen 463.00 m.ü.M. und 470.00 m.ü.M. liegendes Mass herabzusetzen. Sodann seien die GPV dahingehend zu ergänzen, dass die Betriebslärmwirkungen auf die Nachbarschaft insbesondere durch wirksame bauliche, betriebliche und seilbahntechnische Massnahmen im Bereich der Stationen und der Stützen zu minimieren seien (Rekursantrag 3.1).

Begründet wird dieser Antrag einerseits damit, dass die Höhe der Seilführung und damit auch die Höhe der festen und sich bewegenden Anlageteile über der Horizontlinie landschaftlich und für die Nachbarschaft überaus störend seien; letzteres auch unter dem Aspekt der Privatsphäre. Die Stützen 2 und 3 beidseits der D.-Strasse kämen im Nahbereich der Liegenschaft [...] der Rekurrentin zu stehen und würden eine Höhe von 15 m bzw. gar 21 m aufweisen. Stütze 3 müsse keinesfalls höher sein als Stütze 2; in jedem Fall sei die Höhe der Stütze 3 markant (um 6 m bis 8 m) zu reduzieren. Es sei denkbar, die Stützen als Niederhaltstützen oder als Wechselstützen auszugestalten. Umzusetzen sei die Beschränkung der Höhe der Stützen 2 und 3 sowohl im Gestaltungsplantext als auch im Längenprofilplan. Der Aussage im Einwendungsbericht, wonach nur der Mindestabstand (Lichtraumprofil) zu den Fahrleitungen über der D.-Strasse eingehalten werde, treffe nicht zu.

Andererseits sei gemäss dem Betriebslärmgutachten vom 23. Februar 2017 beim Wohngebäude [...] der Rekurrentin mit Überschreitungen des Planungswerts um bis zu 7 dB (A) und damit auch einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts zu rechnen. Das Gutachten fordere zu Recht grosse Anstrengungen für die Einhaltung der Planungswerte und nenne konkret mögliche lärmindernde und lärmabschirmende Massnahmen (bauliche Massnahmen bei den Stützen und Stationen, Begrenzung der maximalen Betriebsgeschwindigkeit, seilbahntechnische Massnahmen). Die Auffassung, wonach solches nicht im Gestaltungsplan geregelt werden müsse, treffe nicht zu. Es sei geboten, die wirksame Lärminderung bereits im Gestaltungsplan zu verlangen. So treffe es nicht zu, dass das Projekt lärmindernde Massnahmen bereits konkret vorsehe; der angebrachte Hinweis auf das Submissionsverfahren sei unbehelflich. Mit einem Gestaltungsplan könnten weitergehende und konkretisierende Massnahmen zur Lärmverminderung vorgeschrieben werden; analog der gestaltungsplaner-

schen besonderen Rücksichtnahme auf Schutzobjekte. Sodann habe der Gestaltungsplan die Aufgabe, alle Auswirkungen einer Anlage aus einer Gesamtschau zu betrachten bzw. abzuwägen.

Des Weiteren beantragt die Rekurrentin Genossenschaft S. – mit Eingabe vom 4. März 2020 – für den eventuellen Fall, dass eine Seilbahn von Stettbach zum Zoo grundsätzlich in Betracht kommen sollte, eine Rückweisung des Gestaltungsplans zur grundlegenden Überarbeitung an die Baudirektion. Das Projekt und der Gestaltungsplan seien wie folgt zu ändern: Verschiebung der Talstation auf die Südseite der D.-Strasse; eventuell tiefere Seilführung über die D.-Strasse hinweg (entsprechend dem Rekursantrag 3.1); tiefe Seilführung von der Talstation bis zum Beginn des Sagentobels, insbesondere in den Landschaftsräumen Stettbach und in der Landschaftskammer Gfeller-Gut; Niederhaltestütze beim Geländeknick am Übergang von der Landschaftskammer Gfeller-Gut zum Sagentobel; tiefe Seilführung über dem Wald (nur wenige Meter über den höchsten Wipfeln), soweit das Projekt nicht eine Schneise vorsehe, sowie punktuelle Kürzung von in Zukunft allenfalls ein kritisches Mass erreichenden Einzelbäumen, eventuell Erweiterung der Schneisenführung anstelle der Überwipfelführung.

3.5.2.

Die Zoo Seilbahn AG verweist auf die Ausführungen im Einwendungsbericht, wonach bezüglich der Höhe der Stützen 2 und 3 kein Spielraum mehr bestehe, da bereits nur der Mindestabstand zu den Fahrleitungen über der D.-Strasse eingehalten werde; eine weitere Reduktion würde zur Gefährdung der Verkehrsteilnehmer auf der D.-Strasse führen. Bei tieferer Seilführung sei zudem die Seillagestabilität gefährdet.

Sodann würden die lärmrechtlichen Planungswerte an sämtlichen relevanten Eckpunkten eingehalten. Mit der Erstellung eines Lärmgutachtens seien die Lärmeinwirkungen der Seilbahn vertieft geprüft worden. Aufgrund des Gutachtens seien Massnahmen zur Einhaltung der massgebenden Lärmwerte vorzusehen, welche unter anderem auch für die Dimensionierung der Teilgebiete und Baufelder massgebend gewesen seien. Im Übrigen sei die Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte im PGV zu überprüfen.

3.5.3.

Die Genossenschaft S. hält dem wiederum entgegen, die Zoo Seilbahn AG vermöge den geometrischen bzw. technischen Nachweis für ihre Behauptung nicht zu erbringen, wonach bei einer Höhenreduktion der Stützen 2 und 3 der erforderliche Sicherheitsabstand zu den Fahrleitungen verletzt und die Seillagestabilität gefährdet würden. Letztere könne im Übrigen nötigenfalls durch die im Seilbahnbau bewährten Mittel auch bei tiefer liegenden Stützen ohne weiteres gewährleistet werden.

Hiergegen führt die Zoo Seilbahn AG duplicando an, dass aufgrund der wichtigen Schonung des schützenswerten Sagentobels eine Höhenreduktion der Stützen 5-7 nicht möglich sei. Bei den Stützen 4-8 würde die Höhenreduktion zu einer Verringerung der Seillagestabilität führen, was mit einer zusätzlichen Stütze kompensiert werden müsste.

3.5.4.

Art. 11 SebG statuiert, dass für den Bau von Seilbahnen mit Aufgabe des Personentransports (im Sinne von Art. 2 SebG) dem BAV ein Plangenehmigungsgesuch einzureichen ist. Im Anschluss wird vom BAV ein Einspracheverfahren durchgeführt (Art. 13 SebG). Art. 14 SebG sieht für das weitere Verfahren innerhalb der Bundesverwaltung – wie bereits im Zusammenhang mit dem Enteignungsrecht erwähnt – das konzentrierte Entscheidungsverfahren gemäss den Art. 62a ff. RVOG vor. Die Grundidee dieser mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 18. Juni 1999 (Sammelerlass) eingeführten Konzeption bestand darin, für Vorhaben wie Bauten und Anlagen die Konzentration von Entscheiden bei einer einzigen Behörde (Leitbehörde) vorzusehen, welche alsdann vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden einzuholen hat (vgl. Art. 62a RVOG). Für die parallel zum konzentrierten bundesrechtlichen Verfahren erforderlichen raumplanungsrechtlichen Vorkehren sowie für den Erwerb der für Bau und Betrieb erforderlichen Rechte sehen Art. 11 Abs. 1 lit. d und e SebV vor, dass den Bundesbehörden diesbezüglich ein Bericht über die erfolgte Abstimmung (Raumplanung) sowie entsprechende Nachweise (Rechte) einzureichen sind. Damit wird klar, dass die erforderlichen, vom kantonalen Recht geregelten raumplanerischen Verfahren zwar mit dem seilbahnrechtlichen Verfahren abzustimmen sind, der Grundsatz der Koordination in dieser Konstellation aber nicht zur materiellen Obsoleszenz der Vor- oder Parallelver-

fahren auf kantonaler Stufe führt. Dahin geht auch die Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verweist diesbezüglich darauf, dass dem Koordinationsgebot und den Vorschriften über die UVP in den unterschiedlichen Verfahren betreffend Nutzungsplanung einerseits und nach dem SebG andererseits Rechnung getragen werden müsse, sofern die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden (auch kantonaler Behörden) erfordere. Die projektbezogene Nutzungsplanung und das Bewilligungsverfahren seien, auch wenn sie zeitlich gestaffelt durchgeführt werden, aufeinander abzustimmen. Möglich sei auch ein Vorbehalt, welcher – zum Beispiel – die Rechtskraft der Nutzungsplanung bedinge (oder umgekehrt). Allerdings schliesse das anwendbare Recht faktisch eine umfassende Koordination aus, zumal der Rechtsweg betreffend die verschiedenen Anordnungen ohnehin nicht koordiniert werden könne. Die nutzungsplanerischen Festlegungen seien vor den kantonalen Behörden anzufechten, während die Plangenehmigung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliege. Die von Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (RPG) avisierte gleichzeitige oder gar gemeinsame Eröffnung der Entscheide könne folglich ihren Zweck, nämlich die gesamthafte Beurteilung aller Aspekte in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren, ohnehin nicht erfüllen (zum Ganzen VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 5).

3.5.5.

Das PGV hat dabei insbesondere die risikoorientierte Beurteilung der sicherheitsrelevanten Aspekte auf der Grundlage von Sicherheitsgutachten oder Stichproben zum Gegenstand; daneben betrifft dieses – wie bereits erwähnt – auch die Erteilung des Enteignungsrechts (Art. 6 f. SebG). Das BAV beurteilt im Rahmen des PGV die eingereichten Unterlagen auf Einhaltung der übrigen Vorschriften sowie – insbesondere – die Erfüllung der sicherheitsrelevanten Aspekte. Für die Beurteilung der Sicherheit führt es die Prüfungen nach Anhang 2 der SebV durch (Art. 4 Abs. 3 und Art. 16 SebV). Anhang 2 der SebV statuiert, dass das BAV die folgenden Aspekte risikoorientiert mit Stichproben zu überprüfen hat (hier auszugsweise wiedergegeben): (1) die Linienführung im Gelände; (2) die Tragkonstruktionen der Stationen und Stützen bzw. bei Standseilbahnen die Tragkonstruktionen der Stationen, der Fahrbahn und der Kunstbauten; [(3-8)]; (9) die Abstände bei Parallelführungen und Kreuzungen mit anderen Transportanlagen bzw. Strassen und elektrischen Leitungen, die Abstände zum Boden

und gegenüber bahnfremden festen Gegenständen sowie die Freiheiten für die Längs- und die Querbewegung der Fahrzeuge auf der Strecke und in den Stationen; [(10)]; (11) die Gutachten zu den Umwelteinflüssen; [(12-15)]. Basis der Prüfung sind die gemäss Anhang 1 SebV im PGV einzureichenden Unterlagen (hier auszugsweise wiedergegeben): (1) Situierung und Gesamtkonzeption sowie seilbahntechnische Ausgestaltung der Anlage, mit folgenden Angaben: (a) Situationspläne mit Angaben zu den geplanten Bauwerken und den betroffenen Baugrundparzellen, (b) Längenprofil sowie massgebliche Querprofile mit Beurteilung von Parallelführungen und Kreuzungen mit anderen Transportanlagen, Strassen und elektrischen Leitungen, (c) Übersichtspläne der Stationen und Stützen mit den Angaben zu den relevanten Bauabmessungen und Raumnutzungen, zur Anordnung der Teilsysteme sowie zur Anordnung von Leitern und Podesten, (d) Übersichtspläne der Stützen oder der Fahrbahn mit den betroffenen Parzellen und deren Grenzabständen, (e) Lichtraumprofile mit Längs- und Querbewegungsfreiheiten in den Stationen und auf der Strecke mit den einzuhaltenden Boden- und Sicherheitsabständen sowie (f) Unterlagen über die elektrischen Stromversorgungsanlagen (Transformatorstation, Zuleitungen) inklusive Angaben über die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt; [(2-3)]; (4) technischer Bericht, enthaltend die Gestaltung, die Anordnung und den Verwendungszweck der hauptsächlichen Systemelemente (inklusive Übersichtszeichnungen aller Teilsysteme); [(5-7)].

3.5.6.

Angesichts dieser hohen im PGV zu stellenden Anforderungen an die Dokumentation und sicherheitsrelevante Prüfung seilbahntechnischer Anlagen wird offenkundig, dass sich der Grundsatz der Koordination zwischen dem vom BAV durchzuführenden PGV und dem nutzungsplanerischen Verfahren nicht in allen Einzelheiten verwirklichen lässt. Die Überprüfung der seilbahntechnischen und sicherheitsrelevanten Aspekte obliegt kraft der im SebG und der SebV bundesrechtlich festgeschriebenen Grundlagen den Bundesbehörden. Würde im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren auf eine Reduktion der Dimensionierung der Seilbahnstützen erkannt, hätte dies die faktische Vorwegnahme – bzw., im ungünstigen Fall, sogar die Präjudizierung – einer unter seilbahntechnischen Aspekten allenfalls nicht realisierbaren Konzeption der Längenprofile sowie der massgeblichen Querprofile, der Stützenstandorte, -höhen sowie weiterer technischer Einzelheiten einer Seilbahn zur Folge. Eine solche Präjudizierung ist letztlich

nicht die Aufgabe eines nutzungsplanerischen Verfahrens. Es ist daher hinzunehmen, wenn die Bauherrschaft ein konkretes Projekt entwickelt, diesem bestimmte Eckwerte zugrunde legt und diese technischen Eckwerte in den zu schaffenden nutzungsplanerischen Grundlagen in kohärenter Form umsetzt.

3.5.7.

Daraus folgt, dass auf die Anträge der Rekurrentin Genossenschaft S. betreffend die Höhe der Stützen 2 und 3 nicht einzutreten ist. Die im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren – nachfolgend – vorzunehmende Interessenabwägung ist auf der Grundlage der von der Zoo Seilbahn AG im PGV eingegebenen und der Festsetzung des angefochtenen Gestaltungsplans zugrundeliegenden Konzeption vorzunehmen. Der diesbezüglich allfällig entstehende – geringfügige – Nachteil ist von der Rekurrentin Genossenschaft S. hinzunehmen. Würde auf die Anträge betreffend die Stützen 2 und 3 eingetreten, wären diese mangels rechtlicher Grundlage für derart detaillierte Anordnungen abzuweisen. Aus allgemeiner baurechtlicher sowie nutzungsplanerischer Sicht besteht keine allgemeine Pflicht, die Höhe von Bauten und Anlagen möglichst gering zu halten.

Daraus folgt sodann, dass auch auf den Antrag der Rekurrentin Genossenschaft S. auf Ergänzung der Gestaltungsplanvorschriften im Hinblick auf die Minimierung der Betriebslärmeinwirkungen nicht einzutreten ist. Die lärmrechtliche Beurteilung ist Teil der im PGV vorzunehmenden UVP. Es ist nicht darüber zu befinden, ob die Festsetzungen des rekursgegenständlichen Gestaltungsplans im Einzelnen genügende Massnahmen zur Lärmreduktion ermöglichen. Dass die Festlegungen eine Lärmreduktion nachgerade verunmöglichen würden, wird – zu Recht – nicht geltend gemacht. Die nutzungsplanerische Interessenabwägung ist nach Massgabe der vorgelegten – und auch im PGV eingereichten – Grundlagen vorzunehmen. Das Bundesrecht sieht sodann vor, dass das BAV die Plangenehmigung mit der Auflage verbinden kann, dass spätestens fünf Jahre nach Inbetriebnahme der Anlage festgestellt wird, ob die im PGV verfügten Massnahmen zum Schutz der Umwelt sachgerecht umgesetzt wurden (Art. 17 SebV). Letzteres gilt selbstredend auch für Massnahmen zur Minimierung von Lärmmissionen. Für gesonderte Vorkehren im nutzungsplanerischen Verfahren verbleibt mithin kein Raum.

3.5.8.

Daraus folgt weiter, dass auch auf die von der Rekurrentin Genossenschaft S. in der Eingabe vom 4. März 2020 – im Übrigen, da sich die beantragten Modifikationen auf die Dokumentation eines Vorprojekts aus dem Jahr 2004 beziehen, offenkundig verspätet – gestellten Anträge im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren nicht einzutreten ist. Die beantragten Änderungen würden eine grundsätzliche Neukonzeption des der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung zugrundeliegenden Seilbahnprojekts erfordern. Eine entsprechende Variantenprüfung und -modifikation über den Perimeter des festgesetzten Gestaltungsplans hinaus kann nicht Gegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens sein.

4.1.

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei dem zu beurteilenden Projekt um eine – insgesamt – geringfügige Modifikation des von der Baudirektion zunächst mit Verfügung vom 27. Oktober 2011 festgesetzten und mit Entscheidung VB.2013.00722 vom 4. September 2014 beurteilten Gestaltungsplans. Das Verwaltungsgericht hob die Dispositiv-Ziffern I–III des Beschlusses des Regierungsrats vom 18. September 2013 (ausser soweit sie den Rekurs eines Mitbeteiligten betrafen) sowie die Verfügung der Baudirektion vom 27. Oktober 2011 auf und wies die Sache im Sinn der Erwägungen zur Ergänzung des Sachverhalts und zum Neuentscheid an die Baudirektion zurück (Dispositiv-Ziffer 1 des VB.2013.00722 vom 4. September 2014). In den Erwägungen des Entscheids hielt das Verwaltungsgericht zusammenfassend die folgenden, von der Baudirektion neu vorzunehmenden Untersuchungshandlungen bzw. neu abzuwägenden und auszufällenden Entscheide fest (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 13.1):

- Bezug des Plans der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans sowie einer Stellungnahme des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Bewilligung der allfälligen Durchstossung der Sicherheitszone (und gegebenenfalls der Anpassung des Gestaltungsplans) oder – alternativ – Statuierung einer entsprechenden Auflage durch die Baudirektion
- Bezug einer Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur (BAK) zur allfälligen Beeinträchtigung der Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli
- Vornahme ergänzender Sachverhaltsfeststellungen mit Bezug auf das aktuelle und prognostizierte Verkehrsaufkommen des Zoos sowie das zu erwartende von der Seilbahn generierte Verkehrsaufkommen und die wegen der Seilbahn zu erwartende Änderung des Modalsplits

- gestützt auf diese Feststellungen zumindest grundsätzliche Regelung der Erschliessung der Station Stettbach, allenfalls in Koordination mit den von der Stadt Dübendorf zu treffenden Anordnungen oder Statuierung einer entsprechenden Gestaltungsplanvorschrift
- gestützt darauf – unter zusätzlicher Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Optimierung der Bus- und Tramverbindungen sowie der Gestaltungsvorschriften über die Erschliessung – Neugewichtung des öffentlichen Interesses an der Erstellung der Seilbahn
- Vornahme einer Gesamtabwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen 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.

Auf Basis dieser Ausgangslage gab die Baudirektion – gemäss dem angefochtenen Entscheid – zunächst ein verwaltungsexternes Verkehrsgutachten in Auftrag, zwecks Überprüfung der beabsichtigten Modalsplitveränderung zugunsten des öffentlichen Verkehrs (ÖV), aber auch zwecks Überprüfung allfälliger Auswirkungen der Seilbahn auf den Strassenverkehr im Raum Stettbach sowie allfälliger ÖV-Alternativen. Das entsprechende Gutachten S. datiert vom 26. April 2016. Gestützt darauf liess die Zoo Seilbahn AG zwecks Darlegens der Massnahmen zur Verhinderung der im Gutachten S. aufgezeigten möglichen Auswirkungen im Raum Stettbach bzw. zur Verhinderung unerwünschter Folgen für die Bewohner der angrenzenden Quartiere ein Verkehrs- und Erschliessungskonzept erstellen. Letzteres wurde per 26. April 2016 von der X. AG vorgelegt (im Folgenden: Verkehrs- und Erschliessungskonzept X. AG). Sodann wurde eine gestalterische Überarbeitung des Richtprojekts, insbesondere der beiden Stationen, vorgenommen; letzteres im Austausch mit der NHK.

Gestützt hierauf wurde der kantonale Gestaltungsplan Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich überarbeitet und wurden die Unterlagen des Plangenehmigungsgesuchs (für das vom BAV durchzuführende PGV) angepasst. Die beiden Dossiers wurden, gleichzeitig für beide Verfahren, öffentlich aufgelegt. In der Folge erging der angefochtene Festsetzungsentscheid.

4.2.

Eine Rückweisung bewirkt, dass die Vorinstanz die Sache erneut beurteilen muss. Sie ist dabei an die Rechtsauffassung der Rechtsmittelinstanz gebunden (vgl. § 64 Abs. 2 Satz 2 VRG). Nicht bindend sind hingegen bloss allgemeine Hinweise der Rechtsmittelinstanz, Eventualerwägungen und

sog. "obiter dicta". Die Vorinstanz darf ihrem neuen Entscheid auch weitere Gesichtspunkte zugrunde legen, solange sie dabei die Vorgaben des Rückweisungsentscheids nicht unterläuft (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 28 Rz. 42).

Wird die neue Verfügung der unteren Instanz wiederum an die höhere Instanz weitergezogen, so ist auch diese an ihren früheren Entscheid gebunden. Ein unangefochtener Rückweisungsentscheid erwächst mithin in formelle Rechtskraft. Die Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids entfällt für die nachfolgenden Rechtsgänge lediglich insoweit, als aufgrund neuer Tatsachenbehauptungen oder Beweismittel oder aufgrund einer Änderung des Streitgegenstandes im zweiten Rechtsgang ein geänderter Sachverhalt zu beurteilen ist oder in der Zwischenzeit eine Rechts- oder Praxisänderung erfolgte (zum Ganzen Griffel, § 28 Rz. 44; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d Rz. 6).

Dies hat auch vorliegend – mithin trotz des Wechsels der Zuständigkeit als Rekursinstanz vom Regierungsrat zum Baurekursgericht – zu gelten (BRGE II Nr. 0129/2017 vom 26. September 2017, E. 6.3). Im Ergebnis ist vorliegend über die mit Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2013.00722 vom 4. September 2014 bereits beurteilten Sachverhalte und Rügen – jedenfalls im Grundsatz – nicht erneut zu befinden. Namentlich besteht eine Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids insoweit, als die darin statuierten Auflagen an die Sachverhaltsermittlung und die Planung zu beachten sind. Letztere Feststellung führt indes – selbstredend – nicht dazu, dass die Rekurrierenden mit bereits gegen die Festsetzung vom 27. Oktober 2011 erhobenen Rügen vorliegend oder im weiteren Verlauf des Verfahrens, insbesondere bei einem – allfällig – nachfolgenden Weiterzug des Verfahrens an das Bundesgericht, ausgeschlossen wären. Die entsprechenden Rügen sind erneut, wenngleich bei unveränderter Sachlage und unter Nachachtung der im ersten Rechtsgang von der höheren Instanz vertretenen Rechtsmeinung, zu beurteilen.

4.3.

Dies betrifft zunächst die vom Rekurrenten M. B. erhobene Rüge betreffend die Koordination mit dem vom BAV durchzuführenden PGV.

Im Einzelnen rügt der Rekurrent M. B., das bundesrechtliche PGV sei beim BAV noch hängig. Eine Plangenehmigung gleichzeitig mit der Festsetzung der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung sei nicht erfolgt. Das Verwaltungsgericht habe im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 auf die unterschiedlichen Rechtsmittelinstanzen verwiesen. Dies betreffe aber lediglich die formelle Koordination. Massgebend sei die materielle Koordination, die sicherstellen solle, dass Erkenntnisse des einen Verfahrens auch im anderen Verfahren berücksichtigt werden. Die Plangenehmigung hätte daher gleichzeitig mit der Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans erfolgen müssen. In diesem Zusammenhang verweist der Rekurrent darauf, dass die Bestimmungen des SebG – bzw. die Voraussetzungen für eine Plangenehmigung gemäss Art. 9 Abs. 3 SebG – auch für die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes Geltung hätten. Weil, unter Anderem, die Seilbahn nicht wettbewerbsfähig betrieben werden könne, lägen die Voraussetzungen für die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans nicht vor. Dass dies bei der geforderten Interessenabwägung ausser Acht gelassen werde, sei nicht nachvollziehbar.

Die Rüge einer mangelhaften Koordination wurde bereits mit Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2013.00722 vom 4. September 2014 geprüft und verworfen (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 5). Die Rüge ist daher nicht abweichend zu behandeln, zumal der Rekurs des Rekurrenten M. B. nicht auf die von der Baudirektion im Hinblick auf die zweite Festsetzung des Gestaltungsplans Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich durchgeführten Verfahrenshandlungen Bezug nimmt. Was die rechtliche Beurteilung angeht, kann ohne weiteres auf die verwaltungsgerichtlichen Erwägungen im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 (E. 5) verwiesen werden. In der Sache ist nicht ersichtlich, inwiefern der geltende Grundsatz der materiellen Koordination verletzt sein könnte. Die blosser Tatsache, dass keine gleichzeitige Eröffnung der Entscheide im Gestaltungsplanverfahren einerseits und im PGV andererseits erfolgt ist, legt noch keine Verletzung des Koordinationsgebots nahe. Insoweit der Rekurrent die Frage der Wirtschaftlichkeit – in vollem Umfang – auch im vorliegenden Verfahren geprüft und beurteilt haben will, ist er auf die für beide Verfahren verschiedenen materiellrechtlichen Bestimmungen zu verweisen. Über den Umweg der Koordination eine doppelte (volle) Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu fordern, geht nicht an, zumal diese gerade nicht raumplanungsrechtliche Voraussetzung für die Nutzungsplanung ist und zumal die Gefahr bestünde, dass

sich widersprechende Entscheide ergäben. Dies ändert selbstverständlich nichts daran, dass – wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird – der Nutzwert der Seilbahn unter dem Gesichtspunkt des Bedarfs (öffentliches Interesse) abzuhandeln ist, welches Kriterium mit der Wirtschaftlichkeit in einem Zusammenhang steht. Dass die kantonale Rechtsprechung in anderen Kantonen, beispielsweise im Kanton Schwyz, Leitlinien für eine enger zu handhabende Koordination entwickelt habe, trifft nicht zu. Die entsprechende Praxis orientiert sich an der Praxis anderer Kantone, so auch derjenigen des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (VGer SZ III 2017 177 vom 18. Juli 2018, E. 4.3.1-4.4.3). Dass – andererseits – im Fall von (mit der Baubewilligung gemeinsam zu eröffnenden) Spezialbewilligungen eine bloss inhaltliche Abstimmung den Anforderungen von Art. 25a RPG grundsätzlich nicht genügt, kann vorliegend nicht relevant sein (VGer SZ III 2018 171, E. 2.4.2). Eine zeitliche Koordination der Nutzungsplanung einerseits und des Baubewilligungsverfahrens (letzteres vorliegend in Gestalt des beim BAV hängigen PGV) andererseits kann nicht gefordert werden. Sodann braucht mit Bezug auf einen Sondernutzungsplan, der wichtige Rahmenbedingungen, nicht aber Details zur zukünftigen Gestaltung der Anlage enthält, nicht zwingend eine UVP auf der Stufe der Nutzungsplanung durchgeführt zu werden (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen).

Die Rüge betreffend Koordination ist damit, in Nachachtung des verwaltungsgerichtlichen Entscheids im ersten Rechtsgang, unbegründet.

4.4.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf macht geltend, dass mit dem rekursgegenständlichen Gestaltungsplan die Nutzungsplanung übersteuert werde, da die Bergstation in der Freihaltezone liege und für die strittigen Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebietes keine Notwendigkeit bestehe. Auch der Rekurrent M. B. verweist darauf, dass Art. 24 ff. RPG für die Beurteilung der Nutzung des Gebiets ausserhalb der Bauzonen massgeblich seien. Die entsprechenden Voraussetzungen (Erforderlichkeit des Standorts ausserhalb der Bauzone; keine entgegenstehenden, überwiegenden öffentlichen Interessen) seien nicht erfüllt. Ein bloss besserer Anschluss an das Netz des öffentlichen Verkehrs (gemäss Art. 1 GPV) genüge raumplanungsrechtlich (sowie gemäss den Festlegungen des kantonalen Richt-

plans Verkehr) für die Inanspruchnahme von Nichtbauzonen in keiner Weise.

Die Rüge, der Gestaltungsplan für die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich stelle eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, wurde im Rechtsmittelverfahren gegen den am 27. Oktober 2011 festgesetzten Gestaltungsplan bereits beurteilt. Das Verwaltungsgericht verwies darauf, dass eine Schaffung einer Bauzone bzw. einer Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt nach der Rechtsprechung zulässig sei, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspreche. Sei dies der Fall, so stelle die Planung keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG sei nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen würde oder wenn diese sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruhe. Für den Fall einer Sondernutzungsplanung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich sei nicht massgeblich, ob die Seilbahn standortgebunden im Sinne von Art. 24 lit. a RPG sei. Eine Verkehrserschliessung, welche Land ausserhalb der Bauzonen in Anspruch nehme, um einen Anschluss an den ÖV zu gewährleisten, sei nicht von vornherein ausgeschlossen. Massgebend sei einzig, ob der Gestaltungsplan sowie der akzessorisch zu überprüfende Richtplaneintrag dem Sinn und Zweck der Raumplanung entsprächen (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 9.1-9.2, mit Hinweisen). Dieser Rechtsauffassung ist ohne weiteres beizupflichten; im vorliegenden zweiten Rechtsgang ist dem nichts beizufügen. Zu prüfen verbleibt – indes erst im Rahmen der nachfolgend vorzunehmenden raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung nach Massgabe der Vorschriften des RPG und der RPV –, ob das Projekt für eine Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich ein genügendes öffentliches Interesse für sich in Anspruch nehmen kann und ob eine (genügende) Standortgebundenheit für die Beanspruchung des ausserhalb der Bauzonen gelegenen Gebiets vorliegt.

Die Rüge betreffend die Umgehung der Art. 24 ff. RPG erweist sich damit, ebenfalls in Nachachtung des verwaltungsgerichtlichen Entscheids im ersten Rechtsgang, als unbegründet.

4.5.1.

Die Rekurrierenden G. A. et al. kritisieren, die (horizontalen; auf die vertikale Linienführung ist nachfolgend einzugehen) Linienführungen der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich seien nur oberflächlich miteinander verglichen worden. Alle Wertungen seien zugunsten der direkten, kostengünstigsten Varianten ausgefallen. Die betroffene Bevölkerung in Stettbach und Im Klösterli sowie das Naherholungsgebiet von Zürich-Nord hätten, wenn überhaupt, eine geringe Gewichtung gehabt. Die Rekursgegnerin [recte: Projektverfasserin Zoo Seilbahn AG] habe das Projekt Variante 3 als "Bestvariante" eingereicht. Dies möge aus Sicht der Rekursgegnerin [recte: Projektverfasserin Zoo Seilbahn AG] zutreffen, sei diese Variante doch der schnellste und billigste Weg, eine Seilbahn zum Zoo zu bauen. Überdies sei die Umsteigesituation und die Beförderungskapazität (Fahrzeit) sowie der Attraktionswert mit der hohen Seilführung über die Landschaft für die Zoo Seilbahn AG tatsächlich optimal. Für die Bevölkerung bzw. die Natur, den Wald, das Sagentobel, mithin das Erholungs- und Freizeitgebiet, sei diese Lösung aber die schlechteste und aus Sicht der Anwohner die grösste Belastung. Diese Varianten würden alle nahe an Häusern vorbeiführen, teilweise sogar über Wohnhäuser. Die Bergstation sei ganz in der Nähe der Häuser des Quartiers Im Klösterli. Der Reiz und der Charme des ländlichen Weilers Stettbach und des unter Heimatschutz stehenden Quartiers Im Klösterli würden zerstört.

4.5.2.

Das Verwaltungsgericht hielt im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 – auf entsprechende Rügen betreffend die Wahl der horizontalen Linienführung der Seilbahn, welche vor allem aufgrund des Kostenfaktors erfolgt sei – fest, dass dem – damaligen – erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV sowie der Verfügung der Baudirektion vom 27. Oktober 2011 zur horizontalen Linienführung Folgendes zu entnehmen gewesen sei: Im Rahmen des Vorprojekts hätten in einem umfassenden Evaluationsverfahren (Nutzwertanalyse) zwei Varianten die höchste Nutzwertzahl erreicht, wobei die projektierte Variante (Nr. 3) unter Einbezug der Erstellungs- und Betriebskosten die deutlich höchste Nutzwertzahl pro Kosteneinheit erreicht habe. Dem Bericht zum Vorprojekt bzw. dessen Anhang A6-9 lasse sich entnehmen, dass ein Grobvergleich zwischen den sechs ins Auge gefassten Varianten der Linienführung vorgenommen worden sei, bei der die Kriterien (aufgeschlüsselt in Unterkriterien) Umweltaspekte (Gewichtung:

35 %), Standort der Tal- und Bergstation, Realisierbarkeit, Fahrgastattraktivität und Technik berücksichtigt worden seien. Das Kriterium der Realisierbarkeit (Gewichtung: 20 %) habe unter anderem die Einhaltung planerischer Vorgaben umfasst, wobei bei der Wahl der horizontalen Linienführung auch die Aspekte des Umweltschutzes und der Raumplanung beachtet worden seien. Die zweitplatzierte Variante (Nr. 1), so das Verwaltungsgericht, hätte zwar einen grösseren Abstand zum Weiler Stettbach eingehalten und keine Eingriffe in das überkommunale Schutzgebiet Sagentobel zur Folge gehabt, jedoch das überkommunale Schutzgebiet Kiesgrube Stettbach stärker beeinträchtigt. Mit Bezug auf die Prägung des Landschaftsbildes hätten sich die Varianten nicht wesentlich voneinander unterschieden. Wenn unter diesen Umständen die Kosten in die Abwägung einbezogen worden seien, habe dies vertretbar erschienen. Im Gestaltungsplanverfahren habe auf die erneute nähere Prüfung von Varianten verzichtet werden dürfen (zum Ganzen VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 11.2.7).

4.5.3.

Auf diesen Feststellungen punkto horizontaler Linienführung beruht denn auch die rekursgegenständliche Gestaltungsplanung. Der dieser zugrundeliegende Bericht nach Art. 47 RPV fasst nochmals die Ergebnisse der Evaluation der horizontalen Linienführung zusammen. Untersucht worden seien sechs sowohl gestreckte als auch geknickte Linienführungsvarianten; aus wirtschaftlichen Gründen nicht jedoch Linienführungen mit mehr als einer Knickstelle (Umlenkstation). Die Bestvariante (Variante 3) sei aus einem umfassenden Evaluationsverfahren (erwähnte Nutzwertanalyse) unter Beteiligung aller massgebender Fachstellen und der Stadt Dübendorf hervorgegangen. Dabei hätten die Varianten 1 (Knickvariante Gfeller-Gut) und 3 die höchste Nutzwertzahl erreicht; unter Berücksichtigung der Erstellungskosten habe schliesslich die Variante 3 den höchsten Nutzwert erzielt.

Die bereits der Verfügung der Baudirektion vom 27. Oktober 2011 zugrundeliegenden Abklärungen überzeugen ohne weiteres und haben inhaltlich nach wie vor Gültigkeit. Von der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 ist daher nicht abzuweichen. Die Wahl der Kriterien gemäss Anhang A6-9 des Vorprojekts überzeugt; Umweltaspekten (Gewichtung: 35 %) wurde in der Abwägung das nötige Gewicht zuerkannt. Punkto Linienführung lässt sich aufgrund den im

Anhang 6-2 des Vorprojekts aufgeführten Linienführungsalternativen nicht darauf schliessen, dass die nun projektierte Streckenführung (Nr. 3) zu Unrecht gewählt worden wäre. Grundsätzlich ist vor allem den – für das Sagentobel möglicherweise schonenderen – Knickvarianten eigen, dass die Streckenführung länger und damit die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft oder auch der Anwohnerschaft (bspw. im Weiler Stettbach) höher wäre. Die einzige ebenfalls direkte Linienführung (Nr. 2) würde das Sagentobel gerade in dessen Eingangsbereich markant überspannen. Insofern kann nicht darauf geschlossen werden, dass keine sachliche Evaluation durchgeführt worden wäre.

4.5.4.

Die Rüge betreffend die horizontale Linienführung erweist sich mit Blick auf die bereits mit VB.2013.00722 vom 4. September 2014 vorgenommene Beurteilung und in der Sache selbst als unbegründet.

4.6.1.

In Anlehnung an den ersten Rechtsgang wird vom Rekurrenten M. B. im Rekurs des Weiteren geltend gemacht, es sei entgegen der vom Verwaltungsgericht mit Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 definierten Mindestanforderung keine Bestimmung in den Gestaltungsplan aufgenommen worden, wonach der Sicherheitszonenplan des Flughafens Zürich eingehalten werden müsse.

4.6.2.

Das Verwaltungsgericht statuierte im ersten Rechtsgang – wie erwähnt – die Auflage, den Plan der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans sowie eine Stellungnahme des BAZL zur Bewilligung der allfälligen Durchstossung der Sicherheitszone (und gegebenenfalls der Anpassung des Gestaltungsplans) beizuziehen oder – alternativ – eine entsprechende Auflage durch die Baudirektion statuieren zu lassen.

4.6.3.

Die Baudirektion verweist darauf, dass die Höhenbeschränkungen des Sicherheitszonenplans des Flughafens Zürich nicht tangiert würden. Die Zoo Seilbahn AG führt an, die projektierte Seilbahn liege im Bereich der festgelegten Sicherheitszonen für den Anflug auf Piste 34 des Flughafens Zürich

(Südanflug). Die projektierten Stützenhöhen seien anfangs 2017 durch den Zonenschutz (kantonale Meldestelle für Luftfahrthindernisse) geprüft und von diesem als korrekt befunden worden. Im entsprechenden Auszug aus dem Sicherheitszonenplan vom 27. Januar 2017 habe der Zonenschutz für jede Stütze die Koordinaten angegeben und den entsprechenden Abstand zur Sicherheitszone. Da jede Stütze einen Abstand zur Sicherheitszone aufweise, komme keine von ihnen in die unzulässige Zone zu liegen, was der Zonenschutz mit E-Mail vom 27. Januar 2017 bestätigt habe.

4.6.4.

Der im Recht liegende Auszug der Abstände zur Sicherheitszone weist für die (diesbezüglich relevanten) Stützen 5, 6, 7 und 8 Abstände von 47,10 m, 9 m, 3 m und 0,6 m auf; die weiteren bergseitigen Stützen 9-11 liegen ausserhalb der Sicherheitszone. Eine Tangierung der freizuhaltenden Bereiche des Luftraums kann mithin ausgeschlossen werden, was von der kantonalen Meldestelle Luftfahrthindernisse zuhanden der Zoo Seilbahn AG entsprechend bestätigt wurde. Diese Sachdarstellung zog der Rekurrent M. B. replicando denn auch nicht weiter in Zweifel. Eine Durchstossung der Sicherheitszone, welche vom BAZL zu bewilligen wäre, liegt beim rekursgegenständlichen Projekt demgemäss offenkundig nicht (mehr) vor. Daraus folgt, dass die Statuierung einer entsprechenden Auflage oder die Beibringung einer Stellungnahme des BAZL betreffend das in der Sache modifizierte Projekt materiell nicht mehr erforderlich ist.

4.6.5.

Die Rüge betreffend den Plan der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans erweist sich als unbegründet.

5.1.

Der Rekurrent M. B. macht sodann – ebenfalls unter Bezugnahme auf die Auflagen gemäss dem verwaltungsgerichtlichen Entscheid – geltend, dass betreffend das Seilbahnprojekt, zumal es die im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichneten Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli und damit eine Bundesaufgabe betreffe, die Eidgenössische Kommission für den Natur- und Heimatschutz (ENHK) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten zu verfassen habe (Art. 7 Abs. 2 NHG). Ein solches liege jedoch nicht vor, wes-

halb der Sachverhalt ungenügend abgeklärt worden sei. Ein Bericht des behördenabhängigen BAK genüge nicht.

5.2.

Die Baudirektion führt an, dass die aus Gründen der hinreichenden Koordination zwingend einzuholende Stellungnahme des BAK – mit Datum vom 28. September 2018 – vorliege, und verweist zudem auf die Stellungnahme der NHK vom 4. Juli 2018. Analog liess sich auch die Zoo Seilbahn AG vernehmen. Zudem verwies sie darauf, dass die Seilbahn die entsprechenden Gebiete nicht überfahre, sondern durchwegs ausserhalb der Bauzonen verlaufe.

5.3.

Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so beurteilt je nach Zuständigkeit das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das BAK oder das Bundesamt für Strassen (ASTRA), ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG erforderlich ist. Ist der Kanton zuständig, so obliegt diese Beurteilung der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG (Art. 7 Abs. 1 NHG). Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Eine Kommission kann sodann in wichtigen Fällen von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ihr Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung von Objekten abgeben. Sie tut dies jedoch so früh wie möglich. Auf Verlangen sind ihr alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen (Art. 8 NHG).

Art. 7 NHG ist damit keine blosse Ordnungsvorschrift. Könnte bei Erfüllung einer Bundesaufgabe der natürliche und kulturelle Wert eines Objektes beeinträchtigt werden – könnte also gerade das geschädigt werden, was die Objekte einzigartig oder typisch macht, weshalb ihnen nationale Bedeutung und verstärkter Schutz zuerkannt wurde – dann ist ein Gutachten zu erstellen, und zwar unabhängig davon, ob ein "Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung" (Art. 6 Abs. 2 NHG) droht oder nicht. Gemäss Botschaft zum revidierten Art. 7 NHG fällt dabei die Beurteilung bzw. Begutachtung

der Routinegeschäfte in die Zuständigkeit der Fachstelle. Die Botschaft führt hierzu aus, dass eine Begutachtung durch die Kommission nur noch bei Vorhaben erfolge, die einen massgeblichen Eingriff in das Inventarobjekt befürchten liessen oder die natur- und landschaftsschützerische Grundsatzfragen aufwürfen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Eingriffen in Form von (1) Veränderungen (am Inventarobjekt), welche keine Schutzziele tangieren, (2) Eingriffen in Form von Beeinträchtigungen ohne Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung und (3) Eingriffen in Form von Beeinträchtigungen mit Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung. Ziel der Regelung ist es, dass die Bundesämter (BAFU, BAK und ASTRA; bzw. allenfalls zuständige kantonale Fachstellen) im Rahmen ihrer Mitwirkung beurteilen können, ob nach Massgabe von Art. 7 NHG ein Gutachten der zuständigen Fachkommission des Bundes (ENHK, EKD) notwendig ist (zum Ganzen Leimbacher, in: Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 6 Rz. 12 ff. und Art. 7 Rz. 5 ff.),

5.4.

Nach Kenntnisnahme des rekursgegenständlichen Projekts äusserte sich das BAK zuhanden der Baudirektion – unter Hinweis auf die frühere Stellungnahme vom 23. Juni 2017 und die Stellungnahme der NHK vom 4. Juli 2018 – wie folgt: Das Vorhaben stehe in keinem wesentlichen Konflikt mit den im ISOS für den Ortsbildteil Im Klösterli stipulierten Erhaltungszielen. Auch erachtet das BAK das für die Bergstation notwendige Bauvolumen im Kontext der weiteren grossmassstäblichen Bauten auf dem Sportgelände als grundsätzlich akzeptable Ergänzung des Baubestandes in der Umgebungszone XIV (Sportgelände Fluntern).

5.5.

Wenngleich im Sinne der vorerwähnten Rechtsgrundlagen die Frage nach der Notwendigkeit einer Begutachtung durch die ENHK in der Substanz einer materiellen Beurteilung zu unterziehen ist, erscheint die vorliegende Stellungnahme des BAK inhaltlich schlüssig. Eine direkte Veränderung an den Schutzobjekten (Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli) findet durch die projektierte Seilbahn nicht statt. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die benachbarte Realisierung des Seilbahntrassees von der ungeschmälernten Erhaltung der Objekte abgewichen würde. In der unmittelbaren Umgebung der Siedlung Im Klösterli finden sich bereits andere grossmassstäbliche Bauten bzw. Anlagen (Masoalahalle, Sportanlagen, FIFA-

Hauptsitz). Die Siedlung Mattenhof befindet sich ohnehin am Rand des Siedlungsgebiets in Stettbach. Den ISOS-Inventareintrag daselbst bzw. die darin statuierten Erhaltungsziele ruft der Rekurrent M. B. nicht an. Eine – nachgerade – Verletzung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen durch das BAK im Rahmen seiner Beurteilung der Notwendigkeit einer Begutachtung durch die ENHK ist nicht ersichtlich.

5.6.

Die Rüge der fehlenden Begutachtung durch die ENHK ist unbegründet. Da der Rekurrent M. B. keine Zweifel an der Stellungnahme des BAK vom 4. Juli 2018 zu erwecken vermag, entfällt die Einholung eines Gutachtens der ENHK auch im vorliegenden Rechtsmittelverfahren.

6.

Die Rekurrierenden G. A. et al. bemängeln eine mangelhafte Aussteckung der Seilbahn, welche nicht den gesetzlichen Anforderungen von Art. 13 SebV bzw. von § 311 PBG entspreche.

Im Rahmen von Gestaltungsplänen werden gemäss § 83 PBG für ein bestimmtes Gebiet die Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung von Bauten bindend festgelegt. Obwohl äussere Abmessungen festgelegt werden, werden hierfür keine Bauprofile verlangt. Eine Aussteckung erfolgt erst im Rahmen des nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens (Carmen Walker Späh, Aussteckung – Hilfsmittel zur Visualisierung von Bauprojekten, PBG aktuell 4/2010, S. 8). Hinzu kommt, dass, selbst wenn eine Aussteckung als notwendig erachtet und zu Unrecht unterlassen worden wäre, deren Fehlen von den Rekurrierenden G. A. et al. nicht erfolgreich gerügt werden könnte. Dies, weil die Rekurrierenden G. A. et al. offenkundig in der Lage waren, sich über den Gestaltungsplan und seine Auswirkungen zu informieren und ihre Rechte und Interessen zu wahren, sodass der vorliegende Rekurs ergriffen werden konnte (BRGE III Nr. 0063/2017 vom 3. Mai 2017, E. 4.2; bestätigt mit VB.2017.00371 vom 21. Dezember 2017, E. 6.2, mit weiteren Hinweisen).

Umso mehr erweist sich eine besondere Aussteckung im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren als obsolet. Die Vorschrift von Art. 13 SebV bezieht sich klarerweise auf das vom BAV durchzuführende PGV. Eine ge-

sonderte Aussteckung im Gestaltungsplanverfahren ergäbe mithin keinen Sinn.

Die Rüge betreffend Aussteckung ist unbegründet.

7.1.

Die Rekurrent M. B. führt an, für die Inanspruchnahme des Gewässerraums müssten Ausnahmegewilligungen in Anspruch genommen werden. Unzulässigerweise sei darauf verzichtet worden, den Gewässerraum bereits aktuell – im Zeitpunkt der Gestaltungsplanung – festzulegen.

7.2.

Die Zoo Seilbahn AG hält dem entgegen, für die Inanspruchnahme des Gewässerraums sei keine Ausnahmegewilligung nötig, da die Stationen und Stützen ausserhalb des Gewässerraums zu liegen kämen. Lediglich die Stütze 3 liege innerhalb des provisorischen Uferstreifens. Die Standortgebundenheit dieser Stütze 3 sei durch das Amt für Wasser, Energie und Luft (AWEL) geprüft und bestätigt worden.

7.3.

Die Baudirektion hält unter Ziffer 3.3.5 des erläuternden Berichts nach Art. 47 RPV fest, dass zum Zeitpunkt der Berichterstellung der Gewässerraum in den Standortgemeinden Dübendorf und Zürich noch nicht festgelegt worden sei. Bis zur Festlegung des Gewässerraums nach Art. 41 der Gewässerschutzverordnung (GSchV) komme eine Übergangsbestimmung zur Anwendung, welche auf beiden Gewässerseiten einen Uferstreifen festlege. Stationen und Stützen seien grundsätzlich so angeordnet worden, dass diese ausserhalb des Gewässerraums (bzw. Uferstreifens) zu liegen kämen. Im Bereich der ÖV-Plattform Stettbach sei der Sagentobelbach eingedolt und die Stütze 3 liege innerhalb des provisorischen Uferstreifens. Das Projekt Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich sei standortgebunden (Sicherheitsabstände zu Fahrleitungen). Die Stütze komme sodann auf der bereits bebauten Fläche der ÖV-Plattform Stettbach zu liegen und nicht im angrenzenden Landwirtschaftsland. Stütze 1-3 sowie die Talstation würden eine abgeschlossene Einheit bilden und sich ideal in die bestehende ÖV-Plattform einfügen. Auch die Baudirektion verweist bezüglich des Standorts der Stütze 3 auf die Prüfung des AWEL.

7.4.

Art. 41a GschV sieht vor, dass die Breite des Gewässerraums für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von weniger als 2 m natürlicher Breite 11 m und bei einer Gerinnesohle von 2-15 m natürlicher Breite die 2,5-fache Breite der Gerinnesohle plus 7 m betragen muss (Abs. 2). Die so berechnete Breite des Gewässerraums muss erhöht werden, soweit dies zur Gewährleistung des Schutzes vor Hochwasser, des für eine Revitalisierung erforderlichen Raumes, der Schutzziele besonders geschützter Naturschutzgebiete gemäss Abs. 1 sowie anderer Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes oder einer Gewässernutzung erforderlich ist (Abs. 3). Soweit der Hochwasserschutz gewährleistet ist, kann die Breite des Gewässerraums angepasst werden, mithin beispielsweise an die baulichen Gegebenheiten in dicht überbauten Gebieten oder an die topografischen Verhältnisse in Gewässerabschnitten (Abs. 4). Gemäss Abs. 5 kann auf die Festlegung des Gewässerraums – unter anderem – verzichtet werden, sofern das Gewässer eingedolt ist.

Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 legen die Kantone den Gewässerraum gemäss den Art. 41a und 41b GschV bis zum 31. Dezember 2018 fest. Solange sie den Gewässerraum nicht festgelegt haben, gelten die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von – bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite – 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle.

7.5.

Das für die Stütze 3 ausgeschiedene Baufeld B4 ist gemäss Detailplan Teilgebiete/Baufelder (Massstab 1:500) gegenüber der (künstlichen) Gerinnesohle des an dieser Stelle eingedolten Sagentobelbachs 2 m entfernt. Der Baubereich befindet sich sodann auf dem ca. 6,5-11 m breiten Trottoirbereich der Dübendorfstrasse, welcher seinerseits konstruktiv Teil der ÖV-Plattform Stettbach ist.

7.6.

Wie erwähnt waren die Kantone gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 gehalten, den Gewässerraum gemäss den Art. 41a und 41b GschV festzulegen. Diese Ausscheidung war im Zeitpunkt der Festsetzung des rekursgegenständlichen Gestaltungs-

plans durch die Baudirektion am 26. April 2019 mit Bezug auf den Sagentobelbach noch nicht vorgenommen worden. Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung der GeschV vom 4. Mai 2011 gelangen damit vorliegend die Bestimmungen von Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV zur Anwendung. Art. 41c Abs. 1 GSchV schreibt vor, dass im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden dürfen. Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, sieht Art. 41c Abs. 2 GSchV die Möglichkeit vor, in dicht überbauten Gebieten zonenkonforme Anlagen sowie ausserhalb dicht überbauter Gebiete zonenkonforme Anlagen auf einzelnen unüberbauten Parzellen innerhalb einer Reihe von mehreren überbauten Parzellen zu bewilligen.

Daraus folgt, dass weder aufgrund der fehlenden Festsetzung des Gewässerraums des Sagentobelbachs noch aufgrund der kraft der Übergangsbestimmungen vom 4. Mai 2011 in einem 8 m breiten Bereich von der Gerinnesohle direkt anwendbaren Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV im betroffenen (Schutz-)Bereich auf ein absolutes Bauverbot geschlossen werden kann. Der übergangsrechtliche Gewässerraum soll gewährleisten, dass im Zeitraum nach dem Inkrafttreten der Verordnung bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums keine unerwünschten neuen Anlagen errichtet werden. Ihm kommt insoweit die Funktion einer Planungszone zu. Die Erteilung einer Ausnahmewilligung nach Art. 41c Abs. 1 GSchV darf daher die künftige Gewässerraum- und Revitalisierungsplanung nicht erschweren und ihr (soweit sie bereits konkretisiert ist) nicht widersprechen (BGE 140 II 437, E. 6.2).

Bei der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich handelt es sich, was im Weiteren nachfolgend zu prüfen ist, um ein typisches Beispiel einer im öffentlichen Interesse liegenden, standortgebundenen Verkehrsanlage, welche Art. 41c Abs. 1 GSchV bereits grundsätzlich von Restriktionen ausnimmt. Dies gilt sowohl für den Standort der Stütze 3 als auch für die weiteren – vom Seilbahntrasse lediglich in grosser Höhe überfahrenen – Gebiete des Schutzbereichs des Sagentobelbachs. Eine negative Präjudizierung des künftigen Gewässerraums des Sagentobelbachs kann ausgeschlossen werden. Der Standort der Stütze 3 auf der ÖV-Plattform Stettbach ist bereits heute Teil eines rege genutzten Verkehrsknotenpunkts mit zahlreichen anderen, im grossen öffentlichen Interesse liegenden Verkehrsanlagen. Eine Renaturie-

zung des Sagentobelbachs in diesem Bereich ist offenkundig ausgeschlossen. Bemerkungsweise ist sodann festzuhalten, dass bereits das Gesetz an sich (bzw. die GSchV) solche Anlagen von einer besonderen Bewilligung ausnimmt, weshalb für die Inanspruchnahme des übergangsrechtlichen Schutzbereichs – zumal im Stadium des nutzungsplanerischen Verfahrens – keine gesonderte und separat anfechtbare Verfügung erforderlich ist.

7.7.

Die Rüge betreffend die Beanspruchung des Gewässerraums ist unbegründet.

8.1.

Die Rekurrierenden G. A. et al. führen weiter an, der Eintrag der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich im kantonalen Verkehrsrichtplan sei nichtig, weil bei dessen Erlass das rechtliche Gehör verletzt worden sei. Wie jeder Richtplan müsse auch der Verkehrsrichtplan öffentlich aufgelegt werden. Dies sei zwar geschehen. Weil die Seilbahn bei der öffentlichen Auflage im Richtplan nicht enthalten gewesen sei, habe in diesem Zeitpunkt niemand mit dem Projekt gerechnet bzw. rechnen müssen. Aus diesem Grund habe die Stadt Dübendorf auf einen Rekurs gegen den Verkehrsrichtplan verzichtet. Als die Rekursfrist abgelaufen sei, habe der Zoo dem Kantonsrat die Eintragung beantragt. Die vorberatende Kommission habe dann entschieden, die Seilbahn in den Richtplan aufzunehmen und auf eine Neuauflage mit Rekursfrist zu verzichten, mit der Begründung, der nachträgliche Eintrag verhalte sich zum gesamten Inhalt marginal, weshalb es keine Neuauflage brauche. Bei der Abstimmung des Kantonsrats sei es sodann um den gesamten Richtplan gegangen, welchen die politischen Parteien nicht auf Spiel hätten setzen wollen. Die Stadt Dübendorf habe darum nie gegen den Richtplaneintrag opponieren können, weil sie dazu keine Gelegenheit bekommen habe. Damit sei das rechtliche Gehör verweigert worden. Der Eintrag sei nichtig.

8.2.

Eine Verfügung – und damit auch ein anderweitiger Rechtsakt – ist nach der Rechtsprechung nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem

die Rechtssicherheit dadurch nicht ernsthaft gefährdet wird. Die Nichtigkeit kann grundsätzlich von jeder Behörde in jedem Verfahren – indes ausserhalb der ordentlichen Rechtsmittelverfahren bloss vorfrageweise – festgestellt werden.

Beispielhaft ist eine Zonenplanänderung dann nichtig, wenn sie in Missachtung der vom Bundesrecht zwingend festgelegten und im kantonalen Recht verankerten Voraussetzungen und Garantien – ohne Veröffentlichung und folglich ohne Möglichkeit der Anfechtung – vorgenommen wurde. Die Verweigerung des rechtlichen Gehörs allein zieht indes nicht ohne Weiteres die Nichtigkeit einer Verfügung (bzw. eines Rechtsakts) nach sich (zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1098 ff., mit Hinweisen).

8.3.

Eine – allfällige – Nichtigkeit des kantonalen Richtplans Verkehr (in der Fassung vom 26. März 2007) war im Rahmen der Anfechtung des mit Verfügung vom 27. Oktober 2011 festgesetzten und mit Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 beurteilten Gestaltungsplans nicht Gegenstand (vgl. VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 11). Angesichts der jederzeitigen vorfrageweisen Überprüfbarkeit der Nichtigkeit eines Rechtsakts ist dennoch auf die Ausführungen der Rekurrierenden G. A. et al. einzugehen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Rekurrierenden G. A. et al. in der Substanz im Wesentlichen vorbringen, es seien – zufolge fehlender öffentlicher Auflage des Richtplaneintrags Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich – Mitwirkungsrechte der ebenfalls rekurrierenden Stadt Dübendorf verletzt worden (vgl. § 7 PBG). Eine Verletzung derselben – bzw. eine damit begründete Nichtigkeit – wird von der Stadt Dübendorf vorliegend nicht geltend gemacht. Demgemäss berufen sich die Rekurrierenden G. A. et al. nicht auf eigene, sondern – in grundsätzlich unzulässiger Weise – auf Drittinteressen. Materiell schliesst der Verzicht auf eine öffentliche Auflage des kantonalen Richtplans Verkehr, wie auch die Rekurrierenden G. A. et al. konzedieren, dessen Anfechtung durch die Stadt Dübendorf nicht aus. Darauf hinzuweisen ist ferner, dass der kantonale Richtplan Verkehr seit dem ursprünglichen Eintrag der Seilbahn im Jahr 2007 im Jahr 2014 erneut revidiert wurde, wobei eine leichte Anpassung des Richtplaneintrags erfolgte, sodass seitens der Stadt Dübendorf erneut ein Rechtsmittel hätte ergriffen werden können. Eine Gehörsverletzung liegt offenkundig nicht vor.

Kommt hinzu, dass eine allfällige Verletzung von § 7 PBG wohl ein wichtiges Mitwirkungsinstrument (Mitwirkung der nach- und nebengeordneten Planungsträger) beträfe, aber allein auf dieser Grundlage noch kein schwerwiegender Verfahrensfehler zu bejahen wäre. Die Festsetzung des Richtplaneintrags erfolgte ohne weiteres in dem dafür vorgesehenen Verfahren durch die dafür zuständige Instanz (Kantonsrat). Die Annahme der Nichtigkeit des Richtplaneintrags geht daher von vornherein fehl.

8.4.

Die Rüge betreffend Nichtigkeit des Richtplaneintrags der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich ist unbegründet.

9.1.

Die Rekurrierenden H. verweisen auf die Bestimmung von Art. 38a Abs. 5 RPG sowie den Anhang zur RPV, wonach die Ausscheidung neuer Bauzonen im Kanton Zürich unzulässig sei, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Mehrwertausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfüge. Beim Erlass eines Gestaltungsplans handle es sich um die Ausscheidung einer neuen Bauzone.

9.2.

Gemäss Art. 38a Abs. 4 RPG regeln die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Art. 5 RPG (Mehrwertausgleich). Das kantonale Recht hat diesbezüglich einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, vorzusehen; Planungsvorteile sind mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} RPG).

Dergestalt sieht das zürcherische Recht aktuell (noch) nicht vor. Das Inkrafttreten des kantonalen Mehrwertausgleichsgesetzes samt zugehöriger Mehrwertausgleichsverordnung ist nicht vor dem 1. Januar 2021 zu erwarten. Der Bundesrat hat den Kanton Zürich mit Beschluss vom 10. April 2019 gestützt auf Art. 52a Abs. 5 RPV in die Liste der Kantone aufgenommen, für welche ab dem 1. Mai 2019 ein Einzonungsverbot gilt. Seit dem 1. Juni 2020 figuriert nur noch der Kanton Zürich auf dieser Liste.

9.3.

Die soeben wiedergegebenen Übergangsbestimmungen sind zwar – zunächst – im Rekursverfahren auch auf solche (nutzungsplanerischen) Festsetzungen anwendbar, welche am 1. Mai 2019 bereits festgesetzt worden sind (vorliegend: fünf Tage vor Inkrafttreten des Moratoriums; am 26. April 2019). Dies, weil die entsprechenden Regelungen – im zitierten Beispiel das Moratorium gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG – einem wichtigen öffentlichen Interesse entsprechen, sodass die Umsetzung unverzüglich zu erfolgen hat, zumal die Rekursinstanz über volle Kognition verfügt (BGE 141 II 393, E. 2). Dasselbe hat analog für das vorliegend zu beurteilende Moratorium gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG zu gelten.

Zu klären ist indes, ob das Moratorium gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG auf die vorliegende Ausscheidung eines kantonalen Gestaltungsplans im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG sachlich anwendbar ist. Die Baudirektion verweist in ihrem Rundschreiben an die politischen Gemeinden im Kanton Zürich vom 18. April 2019 darauf, dass unter einer Einzonung im Sinne von Art. 38a Abs. 5 RPG die Zuweisung von Land aus einer Nichtbauzone in eine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG (§ 48 Abs. 2 PBG) oder die Festsetzung einer Spezialzone nach Art. 18 RPG, soweit in dieser Zone grössere Baumöglichkeiten für nicht standortgebundene Nutzungen zugelassen werden, zu verstehen sei. Dies treffe etwa dann zu, wenn in diesen Zonen neue Hauptbauten erstellt werden dürfen, die dem Wohnen oder gewerblichen Zwecken dienen. Gleich zu behandeln seien auch die projektbezogenen Sondernutzungsplanungen (kommunale oder kantonale Gestaltungspläne nach § 83 ff. PBG), mit denen die Rahmenbedingungen für nach RPG ausserhalb der Bauzonen zulässige Vorhaben erlassen werden sollen. Ausnahmen sind – im Wesentlichen – vorgesehen bei der Ausscheidung von Freihalte- und Erholungszonen nach § 61 ff. PBG, bei der Ausscheidung von Reservezonen nach § 65 PBG und bei der Ausscheidung von Zonen für öffentliche Bauten nach § 48 Abs. 2 lit. f PBG, soweit letztere der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

Diese Definition der Einzonung entspricht im Wesentlichen der von der Rechtsprechung zu Art. 15 RPG entwickelten Dogmatik: Lässt die Hauptbestimmung einer Zone regelmässige Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch von ihrer Bestimmung her auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen

sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Kriterien von Art. 15 RPG Geltung haben. So sind – beispielsweise – Sport- und Freizeitanlagen, die mit einer erheblichen baulichen Veränderung des Raums verbunden sind und nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind, grundsätzlich in Bauzonen zu realisieren; wogegen Zonen für Sport und Erholung als "weitere Zonen" zum Nichtbaugelände gehören, wenn sie nach Zweck und Lage spezifische Nutzungsbedürfnisse ausserhalb der Bauzone abdecken, insbesondere wenn sie Teile des Nichtbaugeländes für eine Sport- oder Freizeitaktivität freihalten, die grosse nichtüberbaute Flächen beansprucht und hierfür nur eine beschränkte, für die Sportausübung notwendige bauliche Nutzung zulassen (BGE 143 II 588, E. 2.5.1-2.5.3).

9.4.

Die rekursgegenständliche Gestaltungsplanung dient einzig der Realisierung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich – an welcher, wie an anderer Stelle aufzuzeigen sein wird, ein erhebliches öffentliches Interesse besteht – und damit der Verwirklichung eines von der Gestalt her im Wesentlichen bestimmten, konkret definierten Einzelvorhabens, wie es der Anwendungsbereich von § 84 Abs. 2 PBG zulässt (VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020, E. 4.3.6). Dass ausserhalb der Bauzonen unspezifizierte Baumöglichkeiten geschaffen würden, welche zu Wohn- oder Gewerbebezwecken genutzt werden könnten, trifft nicht zu. Der Charakter einer Bauzone im Sinne von Art. 15 ff. RPG ist dem Gestaltungsplangebiet daher nicht zuzuerkennen. Das Projekt ist sodann – wie ebenfalls aufzuzeigen sein wird – ohne weiteres standortgebunden. Daraus folgt, dass das Einzonungsverbot gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG im Lichte seines Zweckes auf den vorliegenden Fall eines kantonalen Gestaltungsplans nicht anwendbar ist. Dasselbe kann im Übrigen aus einer teleologischen Reduktion von Art. 52a Abs. 2 lit. b RPV abgeleitet werden, wonach Einzonungen – wenngleich solche im Zusammenhang mit der Anpassung der kantonalen Richtpläne – auch während der Dauer des Moratoriums gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG zulässig sein können, sofern Zonen für öffentliche Nutzungen geschaffen werden, in denen der Kanton sehr wichtige und dringende Infrastrukturen plant. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine notwendige Präzisierung der Vorgaben für den Fall, dass für wichtige Vorhaben im öffentlichen Interesse – anders als im vorliegenden Fall einer spezifizierten Sondernutzungsplanung –

unspezifizierte projektbezogene Sondernutzungsplanungen notwendig werden.

9.5.

Die Rüge betreffend das Moratorium im Sinne von Art. 38a Abs. 5 RPG erweist sich als unbegründet.

10.1.

Verschiedene Rekurrierende beanstanden die der Baudirektion vorliegenden Entscheidungsgrundlagen, insbesondere das Gutachten S., den erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV, den UVB und das Erschliessungskonzept.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf moniert zunächst, dass mit der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich vorab die Verkehrsprobleme der Stadt Zürich im Bereich des Zoos teilweise auf Dübendorf abgewälzt werden (sollen). Die Rekurrentin Stadt Dübendorf sei nicht bereit, Konsequenzen zu tragen, die sie nicht verursacht habe. Bei der den Modellrechnungen zugrundeliegenden Prognosen werde zu Unrecht davon ausgegangen, dass sich die Zoobesucher streng rational und ökonomisch verhielten. Dabei werde kritiklos angenommen, dass aus dem errechneten Reisezeitgewinn, welcher durch die ÖV-Anbindung an den Bahnhof Stettbach entstehe, auf ein tatsächliches Verhalten der Nutzer geschlossen werden könne. Eine der wichtigsten Grössen sei die Elastizität (individuelle Bereitschaft zur Änderung des Mobilitätsverhaltens). Im Freizeitverkehr würden fundierte Grundlagen über die Einflussfaktoren auf den Umsteigeeffekt fehlen. Letztere Angaben würden auf einer älteren Studie basieren (ICN-Projekt). Die Einführung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich sei mit der Einführung der ICN-Züge nicht vergleichbar. Die im Verkehrsgutachten angenommene hohe Elastizität sei reine Spekulation. Würden die angenommenen Reisezeiten nur wenig verkürzt, führe dies sehr schnell zu einer plötzlichen Verschiebung der Grössenordnung und zu Veränderungen, welche im Graubereich lägen. Zum wissenschaftlichen Standard würde sodann gehören, dass die gewählte Methode anderen denkbaren Methoden gegenübergestellt und auch die Zuverlässigkeit bzw. die Genauigkeit der ermittelten Ergebnisse ausgewiesen würde. Dieser Nachweis fehle gänzlich. Bei einer errechneten Modalsplitverschiebung von (lediglich) 4-4.5 % zu Gunsten des ÖV und einer etwas moderateren Annahme des Elastizitätswertes verschiebe sich das

Resultat deutlich und schnell in einen Unschärfbereich, welcher nicht mehr spürbar wäre. Die Rekurrierenden G. A. et al. fügen diesbezüglich an, dass die im Gutachten S. ausgewiesene Anzahl Benutzer an Werktagen und Wochenenden rein spekulativ bzw. ohne fundierte Grundlage sei. Dies treffe auch auf die Grundlage zu, wonach ein Anteil mit der Bahn und ein Anteil mit dem Auto anreise. Die Rekurrentin Genossenschaft S. macht geltend, dass es sich beim Zielpublikum der Seilbahn (gemäss dem erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV) aus der Nordostschweiz sowie dem süddeutschen Raum über Personen mit einem überdurchschnittlichen Motorisierungsgrad handle. Bei diesen Personen liege die Schwelle für ein Umsteigen auf den ÖV sehr hoch, da sie bei einer Fahrt mit dem öffentlichen Verkehr ab Haustür in den Zoo viele Male umsteigen müssten. Die Rekurrierenden H. ergänzen diesbezüglich, der motorisierte Individualverkehr (MIV) geniesse gegenüber dem ÖV im konkreten Fall einen Komfortvorteil, insbesondere für Zoobesucher mit Kindern (mitsamt Kinderwagen und sonstigem Gepäck). Sowohl das Verstauen von solchem Gepäck als auch das Umsteigen damit sei relativ umständlich. Eine Verbesserung des ÖV-Angebots werde nur in reduziertem Masse zu einer Verlagerung führen.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf moniert sodann, das Gutachten S. weise ein zu grosses Gebiet aus, in welchem mit einer Verkürzung der ÖV-Fahrzeit von 19-22 Minuten bzw. grösser als 22 Minuten zum Zoo zu rechnen sei. Gemäss Fahrplan des Zürcherischen Verkehrsverbundes (ZVV) bestehe bereits eine direkte Busverbindung zwischen dem Bahnhof Stettbach und der Station Forrenweid beim Zoo. Die Fahrt mit der Linie 751 dauere 9 Minuten; der Zoo sei von der Busstation in wenigen Minuten gut zu Fuss zu erreichen. Über den Bahnhof Stadelhofen gelange man zudem via Bellevue in 23 bzw. 33 Minuten zum Zoo. Die reine Fahrzeit mit der Seilbahn betrage 7 min. An Spitzentagen, wenn Besucher aus vollen S-Bahnen umsteigen müssten, sei die im Gutachten behauptete Reisezeitverkürzung unrichtig. Bereits kurze Wartezeiten bei der Talstation in Stettbach würden zu einer wesentlichen Verschlechterung des Modalsplits führen. Bereits bei Wartezeiten von nur 3 Minuten wäre nurmehr von einer Verlagerung von 3,3 % und nicht mehr von 4,5 % auszugehen. Die Alternative mit Shuttlebussen schneide daher besser ab. Diese Darstellung verfechten auch die Rekurrierenden G. A. et al. An Sonn- und Feiertagen gelange man bereits in 22 Minuten von Stettbach über den Bahnhof Stadelhofen mit dem Tram 5 zur Haltestelle Zoo. Da die Fahrzeit mit der Seilbahn

mehrere Minuten betrage, sei eine Einsparung von mehr als 19 Minuten speziell an den besucher- und verkehrsreichen Sonn- und Feiertagen unrealistisch. Die Rekurrierenden H. fügen an, das Gutachten S. berücksichtige den im Langsamverkehr zurückgelegten Teil des Anreisewegs (der MIV- oder ÖV-Reise vorgelagerte Fuss- und Veloverkehrsetappen) nicht. Im Ergebnis resultiere eine Verlängerung der Reisezeit. Dass die Baudirektion einerseits den Fussweg vom Fahrzeugabstellplatz zur Seilbahnstation berücksichtige, nicht aber den Fussweg von der Haustür zur Haltestelle, sei widersprüchlich.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf weist des Weiteren darauf hin, dass die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich gemäss Modellrechnung in Kapitel 4 des Gutachtens S. an einem durchschnittlichen Tag von rund 1'520 Personen genutzt werde. Allerdings handle es sich dabei nur bei 1'340 Personen um Zoobesucher. Das Gutachten schweige sich darüber aus, welche Ziele die restlichen 180 Personen hätten. Falls tatsächlich rund 10 % der Benutzer die Seilbahn als Pendler (bspw. aus dem Quartier Im Klösterli) benützen würden, führe dies wiederum zu einer deutlichen Korrektur am Modalsplit. Insgesamt dürfte die tatsächliche Auslastung der Seilbahn etwa bei 10,6 % liegen; was in etwa der Kapazität von neun Cobra-Trams entspreche. Die Rekurrierenden G. A. et al. fügen dem an, dass – zufolge Inbetriebnahme der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich – in einem Netzverbund mit einer starken Abnahme der Nachfrage auf den Tramlinien 5 und 6 gerechnet werden müsse. Letztere Tatsache verringere den (rechnerischen) Modalsplit. Die Rekurrentin Genossenschaft S. führt an, der UVB blende aus, dass zwar der Anteil des öffentlichen Verkehrs leicht zunehmen könnte, aber dass wegen der Seilbahn insbesondere der motorisierte Privatverkehr in absoluten Zahlen zunehmen werde. Dies deshalb, weil die Seilbahn als Attraktion insgesamt zu mehr Zoobesuchern führen werde, aber auch Seilbahngäste anlocken werde, die den Zoo gar nicht besuchen wollten. Weil beim Zoo keine Abstellplätze abgebaut würden, führe dies insgesamt (aufgrund der höheren Kapazitäten) zu mehr Verkehr und damit auch mehr MIV. An den relevanten Spitzentagen, so die Rekurrentin Genossenschaft S. weiter, sei entgegen den Annahmen der Baudirektion zufolge Wartezeiten an den Seilbahnstationen mit einer deutlich tieferen (3 % oder noch tiefer) als der im Gutachten S. ermittelten Modalsplitverschiebung zugunsten des ÖV zu rechnen. Dieser Wert sei noch schlechter als der ausgewiesene Wert von 3,6 %. Die Rekurrierenden H. machen geltend, das Gutachten S. berücksichtige

sichtige bei der Errechnung des Modalsplits (fälschlicherweise) die via Park + Ride (P+R) in Stettbach anreisenden Besucher als ÖV-Benützer. An Sonn- und Feiertagen würden – ausgehend von 480 Fahrzeugen pro Tag – insgesamt 1'050 Personen auf der letzten Etappe (Stettbach-Zoo Zürich) auf den ÖV umsteigen. Des Weiteren sei die Berechnung der Baudirektion im UVB, wonach mit der Seilbahn jährlich 60'000 PW-Fahrten eingespart werden könnten, fehlerhaft. Eine Verschiebung um 4 % würde heissen, dass von den für das Jahr 2030 prognostizierten 1,4 Mio. Besuchern ein zusätzlicher Anteil von 56'000 Besuchern nicht mit dem MIV, sondern dem ÖV anreise; bei 4,5 % wären es 63'000 Besucher. Der Mittelwert betrage 59'500 Besucher. Angesichts der durchschnittlichen Belegung von 2,2 Personen pro Fahrzeug ergebe sich auf Basis einer Reduktion um 59'500 Besucher eine Reduktion bzw. ein Wegfallen von 54'000 Fahrten (statt 60'000 Fahrten). Letzteres entspreche 27'000 Zu- und Wegfahrten. Diese Reduktion sei kaum spürbar. Auch die Rekurrierenden H. verweisen sodann auf die Eignung der Seilbahn, zusätzliche Besucher anzuziehen, sodass sich zwar der Modalsplit zugunsten des ÖV verändere, nicht aber die Fahrten des MIV verringert würden.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf macht des Weiteren geltend, dass das Gutachten S. trotz optimistischer Annahmen bezüglich Umsteigepotential von einer Mehrbelastung von über 600 parkierenden Fahrzeugen in Stettbach ausgehe (Kapitel 6.4.2). Dabei bleibe die Anzahl derjenigen, welche – entgegen der Aussage in Kapitel 6.4.1 des Gutachtens S. – aufgrund günstiger Parkplätze die Variante via Forchstrasse und Witikon nach Stettbach wählen würden, unberücksichtigt. Die Darstellung der Parkierungssituation gemäss Abbildung 24 des Gutachtens S. sei überholt und damit falsch. Zwar werde im Gutachten eingeräumt, dass die künftige Situation bezüglich Abstellplätzen aufgrund der weiteren Entwicklungen nicht prognostiziert werden könne. Bereits mit Bezug auf die aktuelle Situation entspreche das Gutachten nicht den Tatsachen. Aufgrund der Bautätigkeit seien im Zuge der Neuüberbauung des Areals Mattenhof über 100 Abstellplätze aufgehoben worden. Auf dem Gebiet der Stadt Zürich seien zudem nur halb so viele blaue Abstellplätze vorhanden (als ausgewiesen). Das Angebot an Abstellplätzen rund um die Talstation sei sehr heterogen zusammengesetzt und bestehe aus privaten Abstellplätzen in Einkaufsgeschäften, öffentlichen Abstellplätzen bei der Sportanlage Heeren-schürli, der P+R-Anlage sowie aus Abstellplätzen in der blauen Zone. Dar-

aus würden die nötigen Schlüsse nicht gezogen. Private Eigentümer von Abstellplätzen könnten mangels gesetzlicher Grundlage nicht zu einer bestimmten Bewirtschaftungsform gezwungen werden. Zudem dürften gewisse Parkieranlagen (z.B. diejenige der Sportanlage Heerenschürli) nur für Sporttreibende und andere Freizeitnutzungen zur Verfügung stehen, weshalb sie nicht für Zoobesucher zweckentfremdet werden dürften. Die Rekurrierenden G. A. et al. machen zudem geltend, dass es weder im Raum Hochbord noch im Raum Schwamendingen oder Stettbach viele öffentliche Abstellplätze gebe. Die Sportanlage Heerenschürli sei gerade an Wochenenden stark ausgelastet. Sodann werde das Entwicklungskonzept Hochbord (mit 2'800-6'800 neuen Einwohnern sowie zahlreichen neuen Arbeitsplätzen) ausser Acht gelassen. Es gebe bereits jetzt kaum öffentliche Abstellplätze im Raum Hochbord. Zudem komme ein möglicher Bedarf für die "Samsung-Hall" (mit einer Kapazität von 5'000 Plätzen) hinzu. Die Rekurrierende Genossenschaft S. weist ebenfalls darauf hin, dass von den in Abbildung 24 des Gutachtens S. ausgewiesenen Parkieranlagen auf dem Stadtgebiet Dübendorf wegen der in den letzten Jahren erstellten oder derzeit im Entstehen begriffenen Bauten einige gar nicht mehr benützbar sein werden. Die Rekurrierenden H. monieren, dass die im Gutachten S. ausgeschiedenen Szenarien 3 und 4 eine einheitliche Bewirtschaftung der Parkierungsflächen in Stettbach erfordern würden, was sich angesichts der zumeist privaten Anbieter bzw. Betreiber aber nicht umsetzen lasse. Sodann verweisen sie darauf, dass bei einer Reduktion des zumutbaren Radius (betreffend die Distanz von Abstellplätzen zur Seilbahnstation) von 800 m auf 600 m in der Berechnung des Gutachtens S. rund 400 Abstellplätze (Möbel Pfister) und ein grosser Teil der Abstellplätze in der blauen Zone wegfielen. Ein Teil der Abstellplätze stehe nicht für die Öffentlichkeit zur Verfügung; so müsse bei einem Teil der privaten Anlagen angenommen werden, dass die Betreiber Massnahmen treffen würden, um eine Zweckentfremdung durch Zoobesucher zu verhindern. Einige der berücksichtigten Abstellplätze fielen aufgrund der Nutzungen (Hotel, Bordell) von vornherein ausser Betracht. Sodann berücksichtige das Gutachten S. die vorbestehende Ausnützung der Abstellplätze nicht.

Die Rekurrierende Stadt Dübendorf moniert im Übrigen, die Feststellung des Gutachtens S. zum Einfluss der Preisgestaltung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich (Szenario 1: Integration ins ZVV-Tarifsysteem), wonach die Seilbahn für ÖV-Besucher des Zoos attraktiv sei, da diese bereits im Besitz des

entsprechenden Tickets für die Zone 110 seien, treffe in dieser Form nicht zu. Zone 110 sei nur bei einer Anreise über den HB oder mit dem Bus bereits im Ticket enthalten. Dieser Darstellung schliessen sich die Rekurrierenden G. A. et al. an. Sowohl das prognostizierte Verkehrsaufkommen als auch die Änderung des Modalsplits durch die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich (insbesondere auch die Fahrgastzahlen) seien wertlos, da sämtliche Berechnungen auf der Annahme basieren würden, dass die Seilbahn in den ZVV aufgenommen werde, was aber nicht der Fall sei. Eine Berechnung ohne Aufnahme in den ZVV sei nicht vorgenommen worden. Aus der Ostschweiz anreisende ÖV-Benützer würden den Bahnhof Stettbach erreichen, ohne die Zone 110 bezahlen zu müssen. Die Kosten mit Seilbahn seien folglich schlicht dieselben wie bereits heute bei einer Anreise über den HB oder mit dem Bus 751. Sodann weisen die Rekurrierenden G. A. et al. darauf hin, dass der Bahnhof Stettbach keine SBB-Station sei. Besucher, welche mit den SBB anreisen, müssten – um die Seilbahn zu benützen – am HB auf das Tram umsteigen und würden daher das Tram nehmen. Das Einzugsgebiet der Seilbahn sei mithin auf die Ostschweiz beschränkt. Letzterer Rüge schliesst sich auch die Rekurrentin Genossenschaft S. an.

Als beste Alternative dränge sich eine Zahnradbahn auf, für die auch bereits ein Trasse (in Form der Verbindung Zürichbergstrasse/Stadtweg) bestehe. Im erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV werde ein sog. Coaster mit der Seilbahn verglichen. Die Begründung zugunsten der Seilbahn sei schlicht ein Hohn, absolut unprofessionell und ohne die geringste Prüfung oder sachliche Begründung. Dieser Vergleich untermauere eindrücklich, dass das Planungsbüro P. AG, welches vom Zoo schon mehrere Aufträge erhalten habe, nicht gewillt gewesen sei, Alternativen zur Seilbahn neutral und fundiert zu prüfen.

Die Rekurrierenden G. A. et al. beantragen insgesamt, das Gericht habe ein neutrales Verkehrsgutachten in Auftrag zu geben, welches auf den Grundlagen der heutigen Situation betreffend Abstellplätze, die bauliche Entwicklung rund um den Bahnhof Stettbach sowie gestützt auf verlässliche Angaben zu den Fahrpreisen einen möglichen Modalsplit errechne. Sodann sei auch ein Gutachten bzw. eine Variantenprüfung zur Alternative einer Zahnradbahn in Auftrag zu geben. Die Rekurrentin Genossenschaft S. verlangt betreffend die Anzahl der auf dem Stadtgebiet Dübendorf verfügbaren

Abstellplätze die Erstellung eines Gutachtens bzw. jedenfalls die Einholung eines Amtsberichts der Stadt Dübendorf. Die Rekurrentin Genossenschaft S. verlangt des Weiteren die Einholung eines sich speziell auf die Zoo-Spizentage beziehenden Gutachtens bezüglich der Modalsplitverschiebung.

10.2.

Die Baudirektion hält dem gesamthaft entgegen, das Gutachten S. weise nach, dass mit der Seilbahn ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs im Sinne einer namhaften Verschiebung des Modalsplits resultiere. Der Umsteigeeffekt von insgesamt 4 bis 4,5 % der Zoo-besucher entspreche einer Steigerung von rund 10 % (bezogen auf die Zahl heutiger ÖV-Benützer) und einem Wegfall von ca. 60'000 Fahrten des MIV. Die der Planung zugrundeliegende Interessenabwägung sei in den Planungsunterlagen samt UVB und dem angefochtenen Entscheid umfassend begründet worden. Die Erstellung des Gutachtens S. sei durch die Installation einer Begleitgruppe mit fachlichen Vertretungen (Städte Dübendorf und Zürich, Verkehrsbetriebe, Zoo Seilbahn AG, Fachvertreter des Kantons) methodisch und fachlich begleitet worden. Insgesamt bestünden in der Schweiz zum Einfluss der Reisezeit auf Umsteigeeffekte im Freizeitverkehr nicht viele empirisch ermittelte Grundlagen. Die Studie (ICN-Projekt; 2012) sei für den Freizeitverkehr herangezogen worden, weil sie die einzige Studie in der Schweiz sei, in welcher entsprechende Werte berechnet worden seien. Deren Ergebnisse seien weltweit publiziert und bei verschiedenen internationalen Verkehrsplaner-Konferenzen vorgestellt worden. Die Studie könne deshalb als korrekt und die Inhalte als erhärtet bezeichnet werden. Unter dem Aspekt einer möglichst hohen Elastizität weise eine Seilbahn als Teil der ÖV-Reisekette zum Zoo eine besondere Attraktivität aus, was sich notorisch positiv auf den gesamträumlich angestrebten Modalsplit auswirken werde.

Die Personengruppen aus der Nordostschweiz und aus Süddeutschland würden nur einen Teil der potentiellen Zielgruppe der Seilbahn darstellen. Der Umstand der Wartezeiten in den Stunden mit dem höchsten Nachfrageaufkommen sei im Gutachten S. berücksichtigt worden. Auch in solchen Situationen dürfte sich der Erlebniswert im Ergebnis positiv auf den Modalsplit auswirken. Die Wartezeiten müssten zudem in Relation zu den von MIV-Benützern zu erwartenden Reisezeitverlusten aufgrund von zuneh-

menden Netzüberlastungen und Stausituationen bei der Anfahrt (z.B. am Gubrist oder auf dem Stadtgebiet von Zürich) in Relation gesetzt werden. Die Umsteigevorgänge von der S-Bahn sowie dem Tram bzw. der Glattalbahn seien aus verkehrsplanerischer Sicht unproblematisch. Mit einer Seilbahn lasse sich kurzfristig und nachfrageorientiert eine hohe Kapazität bereitstellen, sodass selbst ein hohes Besucheraufkommen mit wenig oder keinen Wartezeiten bewältigt werden könne. Der zusätzliche Personalaufwand sei nur sehr gering. Eine geringe Auslastung könne daher nicht als Argument gegen die Seilbahn angeführt werden, da auf Nachfragespitzen schneller reagiert werden könne. Die einzelnen von den Rekurrierenden infrage gestellten Elemente des Gutachtens S. vermöchten keine offensichtlichen Irrtümer, Lücken oder Widersprüche aufzudecken.

10.3.

Die Zoo Seilbahn AG verweist zunächst auf den erhöhten Beweiswert des durch die Baudirektion in Auftrag gegebenen Gutachtens S. Der behördliche Auftrag zur Erstellung dieses Gutachtens sei einem unabhängigen Planungsbüro (S.) erteilt worden. Ein Gutachten sei auch keine wissenschaftliche Arbeit; das Gutachten S. stütze sich auf den aktuellen Stand der fachlichen Erkenntnisse. Bei einem Gutachten handle es sich um ein Grundlagen-Dokument. Verkehrsdaten seien nicht bereits nach wenigen Jahren überholt. Auch sei auf die Begleitung des Gutachtensprozesses (Begleitgruppe) zu verweisen. Die Datengrundlagen im Gutachten S. betreffend die Besucherzahlen des Zoos würden auf regelmässig und über Jahre erfolgten Erhebungen basieren, weshalb umfangreiche, aussagekräftige Datengrundlagen vorliegen würden. Methodisch seien anhand von Quell-Zielmatrizen, welche auf erhobenen Daten beruhen, anhand des Gesamtverkehrsmodells des Kantons Zürich die Fahrten im Referenz-Zustand Z1.1 (2030 ohne Seilbahn) und im Referenz-Zustand Z1.2 (2030 mit Seilbahn) berechnet worden. Zur Reisezeit-Elastizität seien nicht irgendwelche Annahmen getroffen, sondern die aktuellen Forschungserkenntnisse verwendet worden. Die Seilbahn werde nicht etwa ICN-Zügen gleichgestellt, sondern es seien generelle Erkenntnisse der Reisezeit-Elastizität im Freizeitverkehr verwendet (und von anderen Elastizitäten abgegrenzt) worden.

Im Kern komme das Gutachten S. in keiner Weise zum Schluss, dass die in Stettbach damals (2015-2016) verfügbaren Abstellplätze für einen reibungslosen Ablauf des Besucherverkehrs benötigt würden, sodass beim

Wegfall gewisser Abstellplätze ein Verkehrsproblem entstünde. Das Gutachten S. komme auch nicht zum Schluss, die vorhandenen Parkierungsmöglichkeiten könnten den von der Seilbahn verursachten Verkehr aufnehmen und seien aus diesem Grund notwendig. Das Gutachten S. sage sodann namentlich nicht aus, die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich löse allfällige Parkierungsprobleme beim Zoo. Vielmehr sei mittels einer Verkehrsrechnung aufgezeigt worden, mit wie vielen Fahrten möglicherweise im Raum Stettbach zu rechnen sei, wenn die Seilbahn in Betrieb gehe. Gebe es im Raum Stettbach weniger Abstellplätze, führe dies nicht zu einem Verkehrschaos in Stettbach (dafür sei die Menge Fahrzeuge zu gering), sondern zu weniger Verkehr. Die Wahl des Motorfahrzeugs als Verkehrsmittel hänge unter anderem von der Erwartung ab, am Zielort in vernünftiger Distanz einen Abstellplatz zu finden. Die Fragestellung sei mithin gewesen, wie viel Verkehr die Seilbahn unter den gegebenen Umständen verursache. Die Verhinderung von MIV-Fahrten entspreche dem Zweck des Gestaltungsplans (Art. 1 GPV).

Mit Bezug auf die Zahl der Fahrzeugabstellplätze im Raum Stettbach sei konkret darauf zu verweisen, dass das Gutachten S. 2015-2016 erstellt worden sei, weshalb es sich auf die zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Datengrundlagen stütze. Das Gutachten führe daselbst aus, dass infolge von Bautätigkeiten nach deren Abschluss mit weniger Abstellplätzen zu rechnen sei. Das Gutachten weise sodann auch (noch) nicht berücksichtigte Parkierungsanlagen aus, so beispielsweise die derzeit vorübergehend aufgehobene P+R-Anlage in Stettbach, welche voraussichtlich im September 2021 wieder zur Verfügung stehe. Es könne auch nicht von einer Mehrbelastung "über 600 Personenwagen" ausgegangen werden. Diese Zahl sei einzig das Potential für einige wenige Zoo-Spizentage pro Jahr mit über 10'000 Zoobesuchern. Sogar in der Kategorie Sonntag/Feiertag müsse in den ungünstigsten Szenarien 1 und 2 nur mit 480 zusätzlichen Fahrten gerechnet werden. Diese Fahrten würden angesichts des Verkehrsaufkommens auf der Zürichstrasse (8'000 Fahrten täglich) nicht besonders ins Gewicht fallen.

Zur Rüge mehrerer Rekurrirender, dass an Spizentagen eine deutlich tiefere als die im Gutachten S. ausgewiesene Modalsplitverschiebung zugunsten des öffentlichen Verkehrs stattfinde, sei Folgendes anzufügen: Das Gutachten S. führe im Rahmen der Sensitivitätsbetrachtung der Ergebnisse

zwar aus, dass eine zusätzliche 3-minütige Wartezeit zu einer Reduktion der Modalsplitverschiebung von 4,5 % in der Tageskategorie Sonn- und Feiertage auf 3,3 % führen würde. Schliesslich werde aber festgehalten, dass bei kleineren Wartezeiten nicht mit einer Änderung der Modalsplitverschiebung zu rechnen sei, da die Besucher einer Umlaufseilbahn mit ununterbrochener "Abführung" der Passagiere aus den Stationen im Voraus – im Gegensatz etwa zu einem periodisch verkehrenden Shuttlebus – nicht informiert seien. Die Frage der Wartezeit bei einer Seilbahn sei daher nicht vergleichbar mit Wartezeiten mit anderen Verkehrsmitteln. Ausserdem würden – etwa von der S-Bahn in Stettbach – nie alle Verkehrsteilnehmer gleichzeitig bei der Seilbahn eintreffen. Im Schnitt könnten 25 Personen pro Minute transportiert werden, was bei 300 Personen aus derselben S-Bahn (an absoluten Spitzentagen) eine Wartezeit von 4,25 Minuten bedeute. Ausserdem sei der Modalsplit über alle Tage zu mitteln. Die Baudirektion sei mithin von korrekten Zahlen bezüglich Modalsplit-Veränderung ausgegangen. Das Gutachten S. gehe sodann bei der Errechnung der Modalsplitverschiebung von Shuttlebussen von einem störungsfreien Betrieb auf dem Strassennetz aus, was gerade an Zoo-Spitzentagen (oft) nicht der Fall wäre. Letzteres würde bedeuten, dass der für Shuttlebusse angenommene Modalsplit aufgrund von Verzögerungen und Wartezeiten an Spitzentagen ebenfalls reduziert werden müsste.

Wenn angeführt werde, die Reisezeit mit der Seilbahn (7 Minuten) sei mit derjenigen von Bus 751 (10 Minuten) vergleichbar, lasse dies ausser Acht, dass die Haltestelle Forrenweid rund 600 m vom Zoo entfernt und folglich mitten im Wald liege. Erforderlich sei ein zusätzlicher Fussmarsch über einen Schotterweg von ca. 8-10 Minuten. Die Reisezeiten würden daher nicht falsch gewichtet, schon gar nicht zugunsten der Seilbahn. Das Gutachten S. berücksichtige bewusst nur die Reisezeit und lasse andere Aspekte, welche bei der Verkehrsmittelwahl schwierig quantifizierbar seien, ausser Betracht (Zuverlässigkeit, Reisekomfort). Würden letztere berücksichtigt, so fiel das Ergebnis zugunsten der Seilbahn noch besser aus. Wenn die Rekurrierenden H. geltend machten, der der ÖV-Reise vorgelagerte Langsamverkehrsteil werde nicht eingerechnet, würden sie das entsprechende Kapitel C.1.4 des Gutachtens S. missverstehen. Dort würden die verschiedenen Kerngrössen des Modalsplits erläutert.

Zu den Fahrpreisen sei auszuführen, dass auf der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich die ZVV- und Z-Pass-Fahrausweise vollumfänglich anerkannt würden. Derzeit sei zwar vorgesehen, dass die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich zu Beginn nicht Teil des ZVV sein werde (keine Vollintegration). Dies werde für die Seilbahnbenützer jedoch nicht erkennbar sein; zumal ihre Fahrausweise für die Seilbahn Geltung hätten. Die Zoo Seilbahn AG und der ZVV hätten die Einzelheiten in einem rechtsverbindlichen Vorvertrag geregelt. Dass – weil noch unklar sei, wie hoch der Fahrpreis ausfalle – der Umsteigeeffekt nicht errechnet werden könne, treffe nicht zu. Wie erwähnt könne die Seilbahn mit einem in der Zone 110 gültigen Ticket oder einem Z-Pass-Zonenticket benützt werden. Wie hoch der Preis für diese Tickets im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Seilbahn sein werde, sei derzeit zwar unbekannt, habe aber keine Auswirkungen auf die Modalsplitverschiebung, da es für die Seilbahn keinen Sondertarif geben werde. Was die Besucher aus der Ostschweiz angehe, würden diese mit einem Z-Pass-Zonenticket bzw. einem Ostwind-ZVV-Ticket anreisen. Reine Fernverkehrstickets seien innerhalb des Z-Pass-Gebiets nicht mehr erhältlich.

Allfällige Pendler würden – entgegen den Vorbringen der Stadt Dübendorf – die Modalsplitverschiebung nicht beeinflussen. Das Gutachten S. gehe von rund 1'520 Personen aus, welche die Seilbahn täglich nutzen werden, wovon rund 180 Personen keine Zoobesucher seien. Bei der Berechnung des Modalsplits seien in der Folge auch effektiv nur die 1'340 Zoobesucher berücksichtigt worden. Auch dass – wie die Rekurrierenden H. ausführten – ein Grossteil der "Umsteiger" auf die Seilbahn nur die letzte Etappe mit dem ÖV (sprich: der Seilbahn) absolvierten, aber zuvor mit dem Motorfahrzeug nach Stettbach fahren würden, treffe nicht zu. Die Modalsplitverschiebung sei anhand der gewählten Methodik mit dem Verkehrsmodell berechnet worden. Erfasst worden seien dabei nur diejenigen Personen, welche den ganzen Weg mit dem ÖV zurücklegen würden, nicht aber P+R-Nutzer. Aus Kapitel 4.4 des Gutachtens S. gehe hervor, dass nur 10 Personen neu mit dem Motorfahrzeug nach Stettbach fahren würden. Das Potential der übrigen P+R-Benutzer in Stettbach (an Sonntagen bis zu 480) seien ohnehin MIV-Benützer, welche statt beim Zoo nunmehr in Stettbach parkieren wollten. Diese hätten auf die Modalsplitverschiebung keinen Einfluss. Bei der sodann beanstandeten Zahl von rund 60'000 (reduzierten) Fahrten handle es sich um eine Rundung. Genau gerechnet handle es sich um

56'210 Fahrten; die Rundung auf die nächstgelegenen 10'000 sei bei Prognosen üblich.

Auf die vertiefte Prüfung von Alternativen, die von vornherein als unrealistisch oder untauglich erschienen, könne verzichtet werden. So sei auch die von einigen Rekurrierenden erwähnte Idee des Coasters nicht näher untersucht worden. Auch das Verwaltungsgericht habe im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 festgehalten, dass als Alternativen nur Bus oder Tram in Frage kommen würden. Diese Alternativen seien denn auch intensiv und detailliert geprüft worden, hätten jedoch nur eine ungenügende Wirkung auf die Veränderung des Modalsplits (z.B. Shuttlebus), seien vom Stimmvolk abgelehnt worden (Verlängerung der Tramlinie 6) oder könnten nur unwirtschaftlich betrieben werden. Zusätzlich sei zu berücksichtigen, dass der zwischen 1997 und 2004 bestehende Versuchsbetrieb der Buslinie 751 (Taktverdichtungen und Zusatzschleife bis zum Zooeingang) habe eingestellt werden müssen (grosse Verspätungen/Fahrplanabweichungen wegen Staus; fehlende Fahrgastfrequenzen). Der Shuttle vom Irchelparking habe wegen fehlender Nachfrage vorläufig sistiert werden müssen. Auch neue Buslinien, die direkt zum Zooeingang führen, wären ungeeignet, weil die Strasse Richtung Stettbach insbesondere zu Hauptverkehrszeiten verstopft sei und der Fahrplan nicht eingehalten werden könne. Der Bus sei gerade für Familien mit Kinderwagen kein geeignetes Verkehrsmittel. Sodann habe die Seilbahn den Vorteil, dass die beim Zoo kurzfristig und unvorhersehbar auftretenden Verkehrsspitzen besser abgefangen werden könnten (Geschwindigkeit; Einsatz von mehr Gondeln).

Was die von den Rekurrierenden G. A. et al. geforderte Alternative einer Zahnradbahn angehe, habe die Zoo Seilbahn AG in einer Grobstudie deren Eckdaten zusammengestellt. Eine Zahnradbahn würde rund 24 Mal soviel Land für die Erstellung beanspruchen wie eine Seilbahn. Ausserdem stelle sich das Problem der Schutzgebiete (Sagentobel, Hohmoos), welche direkt durchfahren werden müssten. Insofern würden auch nicht weniger Rodungen resultieren. Auch könnten nicht einfach unbesehene bestehende Waldwege zu Zahnradbahntrassen umfunktioniert werden. Eine Zahnradbahn sei zusätzlich unter dem Aspekt des Grundwasserschutzes nachteilig. Die Investitionskosten wären mit ca. Fr. 65 Mio. doppelt so hoch wie bei der

Seilbahn mit ca. Fr. 26 Mio. Eine Zahnradbahn habe sodann nicht den Vorteil, flexibel auf veränderte Kapazitätsbedürfnisse zu reagieren.

Indem die Rekurrierenden G. A. et al. die Einholung eines gerichtlichen Universalgutachtens beantragen (welches den UVB, das Gutachten S., die Prüfung von ÖV-Alternativen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen ersetzen sollen), würden sie übersehen, dass es für ein solches Gutachten keine Rechtsgrundlage gebe. Vielmehr sei in den einschlägigen Gesetzen geregelt, wer solche Gutachten und Berichte beizubringen habe und in welchem Verfahren sie abzuhandeln seien. Die gesetzlichen Vorgaben seien eingehalten worden. Beim Gutachten S. handle es sich sodann klarerweise nicht um ein Gefälligkeitsgutachten. Die Forderung auf Einholung eines weiteren Gutachtens entbehre der Grundlage.

Die Behauptung der Rekurrentin Genossenschaft S., wonach die Seilbahn zu einer generellen Zunahme des MIV führen werde, werde nicht ausgeblendet, sondern sei in dieser pauschal im Rekurs geäusserten Form eine nicht näher begründete Annahme. Zwar würden der UVB und das Gutachten S. aufzeigen, dass sich eine gewisse, angesichts des bestehenden Verkehrsaufkommens in Stettbach aber vernachlässigbare Anzahl Fahrzeuglenker nach Stettbach begeben werden. Eine Erhöhung des Gesamtverkehrs sei damit aber nicht erstellt. Zwar stimme der Satz, wonach mehr Verkehrskapazität mehr Verkehr anziehe, jedoch brauche es dafür aber grössere Strassen oder mehr Abstellplätze, was der vorliegende Gestaltungsplan gerade verbiete. Bei der Erstellung anderweitiger öffentlicher Verkehrsanlagen werde auch nicht behauptet, dass deren Realisierung zu einer Zunahme des MIV führe. Eine Reduktion der Anzahl Abstellplätze in Stettbach führe gemäss dieser Regel ohne weiteres zu einer Reduktion der MIV-Benützer, welche mit ihrem Fahrzeug zur Seilbahn kommen.

10.4.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf hält den Vernehmlassungen entgegen, dass die an Spitzentagen zu erwartenden Fahrten sehr wohl zu einem Verkehrschaos im Raum Stettbach führen würden. Das "Prinzip Hoffnung" funktioniere nicht. Käme den heute bestehenden Abstellplätzen keine Bedeutung zu, würde sich die Frage stellen, weshalb diese im Gutachten überhaupt hätten thematisiert werden müssen. Das Gutachten S. schätze die Elastizität der Nachfrage absolut einseitig bzw. viel zu rosig ein. Die

Umsteigebereitschaft der (noch nicht umgestiegenen) MIV-Nutzer liege massiv tiefer. Auch bei einer Seilbahn könnten Familien mit Kinderwagen bzw. deren Einstieg zu Problemen führen. Tariflich sei der Umstieg auf den ÖV insbesondere für jene Familien schwierig, die nicht über ein Halbtax-Abonnement verfügen würden. Kinder von befreundeten Familien könnten sodann nicht von einem Familienpass profitieren.

Die Rekurrierenden G. A. et al. verweisen darauf, dass das Gutachten S. an Wochenenden bzw. an Spitzentagen von zusätzlich 1'500 Fahrzeugen ausgehe, welche im Raum Stettbach parkieren wollten. Dies führe unweigerlich zu Stau und Verkehrschaos. Auch die Strassenverkehrszählungen seien nicht aktuell; da die Bauentwicklung in den Quartieren Hochbord und Mattenhof (z.B. "Jabee-Tower") nicht berücksichtigt worden sei. Die beste Verlagerungswirkung hätte sodann die Tramverlängerung (Tramlinie 6), welche der Zoo allerdings bekämpft habe. Die von der Zoo Seilbahn AG erwähnten Shuttle-Angebote seien gar nicht angepriesen, sondern totgeschwiegen worden. Ein Bus zur Haltestelle Forrenweid stehe sodann nicht zur Debatte, sondern ein Shuttle zum Zoo-Eingang. Die zu einer Zahnradbahn gemachten Angaben punkto Flächenverbrauch und Betriebskosten seien unzutreffend. Ausserdem werde daran festgehalten, dass im Gutachten S. der Effekt des Fahrpreises überhaupt nicht berücksichtigt werde.

Die Rekurrierenden H. halten den Vernehmlassungen entgegen, dass bei Befragungen in der Regel mehr Personen auf den ÖV umsteigen wollten, als dies tatsächlich der Fall sei (Methode der Stated Preference [SP]). Die effektive Verschiebung des Modalsplits werde daher tiefer ausfallen. Sodann ergebe sich bereits aus der Berechnungsmethode, dass die Gesamt-reisezeit für den Verschiebungseffekt einer Reisezeitverkürzung relevant sei. Die Vorstellung, dass fehlende Abstellplätze (in Stettbach) zu weniger Verkehr führen würden, sei unzutreffend. Dies habe sich im städtischen Gebiet mehrfach gezeigt. Eine Zunahme des Suchverkehrs wäre die Folge. Sodann sei beim Verkehrsmodell (verkehrsmittelbezogener Modalsplit) das Verkehrsmittel auf der längsten zurückgelegten Strecke für die Zuordnung zu MIV oder ÖV massgeblich. In welchem Umfang die P+R-Nutzer dem MIV oder dem ÖV zugerechnet würden, hänge demzufolge von ihrem Anreiseweg ab. Dem Verkehrsgutachten könne indes nicht entnommen werden, in welchem Umfang die P+R-Nutzer dem ÖV zugerechnet würden. Des Weiteren würde sich eine allfällige Reduktion der (maximalen) Fahrge-

schwindigkeit der Seilbahn (im Normalbetrieb) negativ auf den Modalsplit auswirken. Über mögliche Auswirkungen des Verkehrsaufkommens auf die durch ÖV-Alternativen bewirkte Modalsplitverschiebung zu sprechen, erübrige sich. Wenn diese Einfluss auf die Modalsplitverschiebung hätten, müssten sie im Gutachten berücksichtigt werden. Die ÖV-Alternativen seien zur Hauptsache aus wirtschaftlichen Gründen verworfen worden.

10.5.1.

Grundlegenden Daten über das Verkehrsverhalten der Bevölkerung können in der Schweiz über das Bundesamt für Statistik bezogen werden. Die Daten beruhen auf den alle fünf Jahre vom Bundesamt für Statistik (BFS) und vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Mikrozensus Mobilität und Verkehr (MZMV) durchgeführten Untersuchungen. Die letzte Datenerhebung erfolgte dabei im Jahr 2015. Der MZMV enthält Informationen sozio-ökonomischer Art über die Haushalte und Personen, zu den Mobilitätstools (Fahrzeuge und Abonnemente), zu den an einem Stichtag zurückgelegten Wegen, über die Gelegenheitsreisen und über die politischen Meinungen zum Verkehrsangebot in der Schweiz. Aufgrund der Stichprobengrösse von über 57'000 Personen (Erhebungen 2015) und des umfassenden Fragenkatalogs handelt es sich bei dieser Umfrage um die grösste auf gesamtschweizerischer Ebene durchgeführte Untersuchung zum Verkehrsverhalten der Bevölkerung.

Die im Gutachten S. vorgenommenen Berechnungen betreffend die Verschiebung des Modalsplits wurden, wie bereits erwähnt, aufgrund eines vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Jahr 2012 publizierten Berichts ("Übersicht zu Stated Preference-Studien in der Schweiz und Abschätzung von Gesamtelastizitäten, Statusbericht 2012", im Folgenden: Statusbericht 2012) vorgenommen. Unter Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) wurde sodann 2010/2011 eine SP-Befragung (SP-B 2010) durchgeführt. Die dabei untersuchte Zahl von Beobachtungen lag weit über den bisherigen SP-Befragungen in der Schweiz; insbesondere auch aufgrund der zusätzlichen Ausdifferenzierung der Situationen mit den zusätzlichen Alternativen Velo und Fuss sowie zufolge des Einbezugs von Wegen an Wochenenden. Die Zeitwerte (VTTS; Value of Travel Time Savings) für den MIV und den ÖV lagen im Rahmen der SP-B 2010 im Bereich der vorangegangenen Studien. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schätzt die SP-B 2010 als solide und umfangreiche Datengrundlage

für verschiedene Modellschätzungen zu unterschiedlichen Fragestellungen in der Verkehrsplanung und -politik ein (Statusbericht 2012, S. III). Die SP-B 2010 wurde dahingehend konzipiert und durchgeführt, dass sie bezüglich der Wegecharakteristiken und der räumlichen und soziodemographischen Merkmale der Befragten die Stichprobe des MZMV 2010 repräsentativ widerspiegelt.

Eine der im Rahmen der SP-Befragungen bzw. -Studien durchgeführten Untersuchungen war das Projekt "Verifizierung von Prognosemethoden im Personenverkehr: Ergebnisse einer Vorher-/Nachher Untersuchung auf der Grundlage eines netzbasierten Verkehrsmodells", wobei diese Erhebungen erfolgten, um die zu erwartenden Nachfrageveränderungen aufgrund der Einführung von Neigezügen zwischen Zürich und Lausanne (Jurasüdfusslinie) zu berechnen (Vrtic, Axhausen, Maggi und Rossera, 2003; nachfolgend: ICN-Studie). Bei allen Befragungen wurden die Experimente als Stated Choice-Situation abgefragt, wobei der jeweils Befragte aus einer Alternativenmenge eine auswählen muss (zum Ganzen Statusbericht 2012, S. 3 f.).

10.5.2.

Untersuchungen zwecks Elastizitätsberechnung können zunächst am Objekt, bzw. als Vorher-Nachher-Untersuchungen mit einem Vergleich des Verkehrsaufkommens vor und nach einer Massnahme, durchgeführt werden. Solchen Untersuchungen wird aufgrund der schwierigen Isolierung von Wirkungen indes (fachlich) eine geringe Aussagekraft zugesprochen. Ausserdem beinhalten diese Untersuchungen die Probleme der Trennung von verschiedenen Nachfrageveränderungen, die zeitliche Entwicklung und externe Einflüsse. Auch sind in solchen Untersuchungen Wechselwirkungen zwischen ÖV und MIV schwierig abzuschätzen. Alternativ bieten sich ÖV-Gebietsmodelle an, was allerdings das Vorliegen von Datenreihen für einen längeren Zeitraum bedingt, um kurz- und langfristige Gesamtelastizitäten von ÖV-Fahrten im Nahverkehr zu bestimmen (Statusbericht 2012, S. 9 f., mit Hinweisen).

10.5.3.

Für die vorliegende Frage der Modalsplitverschiebung aufgrund der Erstellung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich war bzw. ist, da als Rahmenbedingung die – jedenfalls aus Sicht der ÖV-Nutzer – volle tarifliche Integration in

den ZVV definiert wurde, die Zeitelastizität bzw. die Frage nach dem Einfluss von (Fahr-)Zeitänderungen auf die Verkehrsnachfrage von Interesse. Dabei relevant ist nicht die Eigenelastizität, sondern die Kreuzelastizität, welche die relative Veränderung in Prozenten der Marktanteile einer bestimmten Alternative in Bezug auf die relative Veränderung eines Attributes einer konkurrierenden Alternative misst.

Eine Untersuchung am Objekt ist dabei, aus naheliegenden Gründen, für eine erst noch zu erstellende Verkehrsanlage nicht möglich. Besondere ÖV-Gesamtverkehrsmodelle sind für den Raum Zürich nicht ersichtlich. Es ist deshalb naheliegend, dass für die Erstellung des Gutachtens S. auf die für die Schweiz bereits vorhandene Datenlage – in der Substanz bestehend in Form der ICN-Studie – abgestellt wurde. Entsprechende ausländische Datengrundlagen wären, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten (Landestopographie), unterschiedlicher ÖV-Systeme und -dichten sowie unterschiedlicher ÖV-Tarifmodelle, mit schweizerischen Gegebenheiten nur sehr bedingt vergleichbar. So sind die ÖV-Gesamtkreuzelastizitäten gegenüber den Werten aus der europäischen Literaturanalyse höher, weil in weiten Teilen der Schweiz ein signifikant besseres ÖV-Angebot vorliegt und somit der ÖV zum MIV konkurrenzfähiger ist als in vielen anderen Ländern (vgl. Statusbericht 2012, S. 15 ff.).

10.5.4.

Die ICN-Studie enthält, bezogen auf Wege von mehr als 10 km, ohne weiteres Verkehrsmittelwahl-Elastizitäten für Freizeit- bzw. Urlaubsaktivitäten, welche sich doch erheblich von den Elastizitäten weiterer Kategorien (Pendler, Geschäft, Einkauf) unterscheiden (Statusbericht 2012, S. 18).

10.5.5.

Die rekurrentische Kritik, wonach fundierte Grundlagen über die Einflussfaktoren auf den Umsteigeeffekt fehlen würden, ist demzufolge unberechtigt. Im Grundsatz dürfte aus wissenschaftlicher Perspektive ohnehin unbestritten sein, dass ÖV-Verkehrsmittel bei ÖV-Reisezeitgewinnen attraktiver werden, was sich auf die Marktanteile der Verkehrsträger auswirkt. Dem Gutachten S. liegen auch nicht spekulative, sondern durch die ICN-Studie erhärtete Werte zugrunde. Die errechneten Modalsplit-Verschiebungen erscheinen denn auch nicht als unrealistisch, sondern aufgrund der spezifisch

schweizerischen Gegebenheiten mit in weiten Gebieten guter ÖV-Anbindung durchaus als realistisch.

Dass – insbesondere mit Bezug auf den Vergleich zwischen Shuttlebus- und Seilbahn-Lösung – keine sehr hohen Differenzen punkto Modalsplit-Veränderung (ca. 1,1 %) bestehen, ergibt sich aus dem Gutachten S. dasselbst und ist im Rahmen der nachfolgenden Interessenabwägung zu berücksichtigen. Eine methodische Gegenüberstellung verschiedener Erhebungsmethoden drängt sich nicht auf. Einerseits fällt, wie erwähnt, eine hypothetische Untersuchung am konkreten Objekt ausser Betracht. Andererseits käme, weil der Bezug der Ergebnisse von auf andere Objekte konzentrierten Erhebungen eine Adaption auf den vorliegenden Fall erfordern würde, der Adaption von vornherein nur eine geringe Aussagekraft zu. Auf andere Fallstudien ist daher nicht zurückzugreifen.

Es entspricht daher ohne weiteres dem zur Beantwortung der gutachterlich zu klärenden Untersuchungsfragen probaten Standard, wenn die Ergebnisse der spezifisch auf Verkehrsmittel- und Routenwahlexperimente ausgerichteten ICN-Studie – welche sich sachlogisch nicht einfach auf die Nachfrage spezifisch nach ICN-Reisen bezieht bzw. beziehen kann – beigezogen werden. Zwei der bereits an der ICN-Studie beteiligten Experten (Vrtic, Axhausen) wirkten auch an der Erstellung der SP-B 2010 mit. Letztere Untersuchung bestätigte, wie erwähnt, die Ergebnisse der zuvor durchgeführten Untersuchungen. Dass die verwendeten Zahlen bzw. die ICN-Studie nicht mehr aktuell wären, kann daher nicht gesagt werden. Die ICN-Studie entspricht durchaus dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Verkehrselastizität in der Schweiz. Dass aktuellere Ergebnisse des MZMV zu verwenden wären, trifft nicht zu. Diese Untersuchung widmet den Verkehrselastizitäten keine besondere Betrachtung bzw. hat eher sozioökonomischen Charakter.

Die von den Rekurrierenden erhobenen Einwände gegen die Stated Choice-Methode (zu optimistische Einschätzung der Wechselbereitschaft auf den ÖV) mögen nur auf den ersten Blick zu verfangen. Angesichts dessen, dass eine anderweitige, auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmer fokussierte Untersuchung nur an einem konkreten Objekt durchführbar und – wie erwähnt – aus diesem Grund mit erheblichen Unsicherheiten behaftet wäre, ist die gewählte Methodik nicht zu beanstanden. Ein Vergleich mit

ausländischen Untersuchungen drängt sich aufgrund der doch erheblichen Unterschiede der Verkehrssysteme und der Dichte der ÖV-Anbindung nicht auf, zumal eine solche Adaption mit noch erheblicheren Unsicherheiten behaftet wäre.

10.5.6.

Dass eine entsprechende – am hypothetischen Objekt durchzuführende – gutachterliche Untersuchung stets – ebenfalls – hypothetischen Charakter aufweist, ist offenkundig. Die Anzahl der Benutzer an Werktagen und Wochenenden ergibt sich klarerweise aus den von der Zoo Zürich AG daselbst zur Verfügung gestellten Datengrundlagen (Besucherzahlen sowie entsprechende Prognosen bis 2030). Wenn die Rekurrierenden ausführen, bei Zoobesuchern handle es sich um eine Personengruppe mit überdurchschnittlichem Motorisierungsgrad, so findet dies in den aktuellen – unbestrittenen – Zahlen des Zoos Zürich keine Stütze. Insgesamt beträgt im Ist-Zustand der MIV-Anteil 56,7 % und der ÖV-Anteil 43,3 % (verkehrsmittelbezogener Modalsplit). Dass die Bereitschaft eines Wechsels der Verkehrsmittel mit zunehmend bereits ausgeschöpftem ÖV-Anteil statistisch tendenziell abnehmen dürfte, ist zwar im Allgemeinen notorisch, kann aber aufgrund des gutachterlich durchwegs zwischen 40 % und 60 % verorteten Modalsplits keine Rolle spielen. Die Feststellung, wonach der MIV bei Zoobesuchern einen besonderen Komfortvorteil biete, namentlich mit Bezug auf Familien, kann in einer objektiven Betrachtung nicht von Belang sein. Die aus der ICN-Studie gezogenen Elastizitätszahlen beziehen sich auf den Freizeit- und Urlaubsverkehr. Weil auf Freizeit- und Urlaubsreisen der Frage nach dem Transport von Gepäck, den Umsteigevorgängen und ähnlichen Aspekten im Allgemeinen grosses Gewicht zukommt, berücksichtigen die Erkenntnisse aus der ICN-Studie bereits, dass bei der Verkehrsmittelwahl diesbezüglich Motivationsfaktoren eine Rolle spielen bzw. spielen können. Sodann ist, zumindest für Familien mit Kindern ab einem gewissen Alter, nicht mehr mit einem allzu stark ins Gewicht fallenden Bedürfnis nach Gepäcktransport zu rechnen. Nicht vergessen werden sollte, dass – jeweils – dieselben Bedenken auch auf die untersuchte Alternative bzw. den Shuttlebus-Betrieb anwendbar sind, sodass derartige Faktoren allenfalls eine gesamthafte, nicht aber eine relative Veränderung in der Gunst der verschiedenen Verkehrsmittel zu bewirken vermöchten.

10.6.

Was die im Gutachten S. ausgewiesenen Fahrzeitverkürzungen angeht, trifft die Rüge, dass diesbezüglich mit zu grossen zeitlichen Verkürzungen gerechnet werde, nicht zu. Zwar ist der rekurrentische Hinweis auf die bestehende Busverbindung via Linie 751 (Bahnhof Stettbach-Station Forrenweid) korrekt. Indes berücksichtigt das Gutachten – durchaus korrekterweise – Wartezeiten mit Bezug auf die lediglich halbstündlich verkehrende Busverbindung (Gutachten S., Teil C, Kapitel C 3.1, S. 98, am Beispiel HB Winterthur; Mo.; vgl. www.sbb.ch/fahrplan, abgefragt am 10. Februar 2020, Abfahrt 13:49 Uhr ab Stettbach: Busverbindungen jeweils zur vollen und zur halben Stunde). Die – ebenfalls am Beispiel HB Winterthur – untersuchten Fahrzeiten mit Umstieg am HB Zürich/Haltestelle Bahnhofquai (Tram 6) betragen jeweils zwischen 49 und 51 Minuten (vgl. www.sbb.ch/fahrplan, abgefragt am 10. Februar 2020, Abfahrt 13:49 Uhr ab Winterthur). Dieselbe Verbindung via Tramlinie 5 (Via-Station: Zürich, Kunsthaus) erfordert um diese Zeit ebenfalls einen Zeitaufwand zwischen 49 und 51 Minuten, mit Umsteigevorgang am Bahnhof Stadelhofen/Bellevueplatz sowie bei der Kirche Fluntern (von Tramlinie 5 auf Tramlinie 6; vgl. www.sbb.ch/fahrplan, abgefragt am 10. Februar 2020, Abfahrt 13:49 ab HB Winterthur). Selbst unter Auslassung des Umsteigevorgangs bei der Kirche Fluntern – für den hypothetischen Fall einer Verlängerung der Tramlinie 5 zum Zoo – resultierte ein Zeitaufwand zwischen 43 und 45 Minuten. Zu den drei letzteren (reinen) Fahrzeiten hinzu käme der Weg von der Haltestelle Zürich, Zoo bis zum Zooeingang (schätzungsweise ca. 5 Minuten). Im Vergleich zu der mit der Seilbahn ausgewiesenen Wegzeit vom HB Winterthur (23 Minuten) resultiert daraus ein Zeitgewinn zwischen (mindestens) 25 Minuten bis 27 Minuten. Dass die Verbindung über den Bahnhof Stadelhofen oder den HB Zürich für Reisende aus Winterthur und Umgebung generell vorteilhafter wäre als eine Verbindung über den Bahnhof Stettbach, trifft mithin nicht zu. Die Vorgehensweise des Gutachtens S., die bestehenden Reisezeiten über den Bahnhof Stettbach zugrunde zu legen, ist demnach korrekt. Ebenfalls unzutreffend ist die Feststellung, dass man an Sonn- und Feiertagen bereits in 22 Minuten von Stettbach über den Bahnhof Stadelhofen mit dem Tram 5 zur Haltestelle Zoo gelange. Die diesbezüglich ausgewiesenen Fahrzeiten betragen – unter Auslassung allfälliger Wartezeiten in Stettbach und Wegzeiten zum Zoo – durchwegs zwischen 34 und 37 Minuten (vgl. www.sbb.ch/fahrplan, abge-

fragt am 10. Februar 2020 für 16. Februar 2020, Abfahrt 14:43 ab Bahnhof Stettbach; Via-Station: Zürich, Kunsthaus).

Nicht zu erschüttern mögen die gutachterlichen Feststellungen auch die rekurrentischen Ausführungen dahingehend, dass bei der Seilbahn an Spitzentagen (Sonn- und Feiertage) mit Wartezeiten zu rechnen sei. Dies mag im realen Betrieb, trotz der hohen Kapazitäten der Seilbahn, zutreffen, kann aber für die gutachterlichen Feststellungen nicht relevant sein. Sowohl die Verbindungen des ÖV als auch des MIV können von Störungen, Wartezeiten oder Verspätungen betroffen sein. Diese für jeden Fall gesondert abzubilden, ist nicht möglich. Sodann gehen auch – beispielsweise – die vorstehend zitierten Fahrzeiten von standardisierten Umsteigezeiten aus, welche in der Realität variieren können. Die Aussagekraft der gutachterlichen Feststellungen schmälert dies nicht. Namentlich liegt keine unzulässige Bevorzugung der Verbindung mittels Seilbahn vor, zumal in der Betrachtung auch für die konkurrierenden Verkehrsmittel von verfügbarer Kapazität und pünktlichem, störungsfreiem Verkehr ausgegangen wird. Sodann sind, ebenfalls korrekterweise, Fusswegzeiten zu den Ausgangsstationen (am Beispiel: zum HB Winterthur) nicht einzuberechnen, da diese naturgemäss individuell anfallen. In einem Fahrzeitvergleich zu den bestehenden ÖV-Verbindungen sind diese Angaben ohnehin nicht relevant, da die Fusswegzeiten von vornherein dieselben sind. Richtig ist es indes, von ÖV-Teilnehmern gleich und zwingend zurückzulegende Fusswegstrecken von der letzten ÖV-Haltestelle zum Zoo zu berücksichtigen, weil diese Strecken für alle Personen gleich anfallen und die Entscheidung für oder wider eine bestimmte Streckenwahl entscheidend beeinflussen können. Ein Fehler liegt darin auch dann nicht, wenn ein Vergleich mit dem MIV angestrebt wird. Für das Gutachten wurde der hauptverkehrsmittelbezogene Bimodalsplit sowie der distanzbezogene Bimodalsplit gewählt (Unterscheidung nur zwischen den Hauptmodi MIV und ÖV). Für tri- oder quadmodale Betrachtungen, welche zusätzlich den Fuss- und Veloverkehr unterscheiden, besteht angesichts des geringen direkten Fuss- und Veloverkehrs zum Zoo kein Anlass; zudem würden entsprechende für Berechnungen verwendbare Datengrundlagen fehlen, da – aufgrund der erwähnten ICN-Studie – entsprechende Grundlagen nicht verfügbar wären. Weil die Methodik der ICN-Studie auf die Kreuzelastizität abstellt, 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) darstellt, ist auch der Einwand, dass vor dem Zusteigen zum ÖV (zusätzlich) eine im Vergleich zum privaten Motorfahrzeug längere Fuss- oder Velowegstrecke zu berücksichtigen wäre, unbegründet. Eine Datengrundlage, welche diese Inkonvenienzen bereits im Rahmen der Eruiierung der Elastizitäten berücksichtigt, bedarf keiner zusätzlichen Ergänzung ihrer Ergebnisse. Dies trifft selbst bei der Verwendung der Stated Choice-Methode zu. Ein Befragter oder eine Befragte, welche bis zur nächsten ÖV-Haltestelle erhebliche Wegstrecken zurückzulegen hat, wird sich, auf einen Wechsel des Verkehrsmittels von MIV zu ÖV angesprochen, eher zurückhaltend äussern.

10.7.

Ein weiteres Vorbringen geht dahin, dass die auf der Seilbahnverbindung im Referenzzustand Z1.2 ausgewiesenen 1'510 Personen allesamt dem Modalsplit zugunsten des ÖV zugerechnet worden seien. Dies trifft nicht zu. In der Berechnung geht das Gutachten in den Referenzzuständen Z1.1 und Z1.2 gleichermassen von (gesamthaft) durchschnittlich 3'860 Besucherinnen und Besuchern pro Tag aus, was die zusätzlich auf der Seilbahn verkehrenden 170 reinen Seilbahnnutzer (etwa Pendler) nicht mit umfasst. Eine Kontrollrechnung ergibt, dass im Referenzzustand Z1.1 (2030, ohne Seilbahn) der Anteil ÖV-Anreisender ($1'800/3'860 \cdot 100$) ca. 46,6 % betragen wird, im Referenzzustand Z1.2 (2030, mit Seilbahn) resultiert ein solcher von ca. 50,5 % ($1'950/3'860 \cdot 100$) (verkehrsmittelbezogener Modalsplit). Die im Gutachten S. ausgewiesenen Werte erweisen sich daher als korrekt bzw. beinhalten insbesondere keine reinen Seilbahngäste. Dass dabei P+R-Benützer (rechnerisch: 10 MIV P+R) eingerechnet worden wären, trifft ebenfalls nicht zu bzw. ist nicht anzunehmen. Der verkehrsmittelbezogene Modalsplit wertet bei einer Aufteilung MIV/ÖV die längere der Strecken als prävalent. Eine (kurzstreckige bzw. jedenfalls [kilometerbezogen] kürzere als die Seilbahnfahrt) MIV-Anreise zur Station Stettbach kann angesichts der knappen Parkierungsverhältnisse im Umfeld der Station Stettbach ausgeschlossen werden.

Dass das Gutachten S. sich über die Reiseziele der weiteren Seilbahnbenützer ausschweigt, ist kein Mangel. Dass die Eröffnung der Seilbahn zu einer Reduktion der Nachfrage auf den Tramlinien 5 und 6 führt, ist im Gutachten S. ohne weiteres ausgewiesen. Zu korrigieren gewesen wäre in diesem Lichte freilich die Zahl von 60'000 verhinderten MIV-Fahrten jährlich.

Die Differenz zwischen den ausgewiesenen ÖV-Fahrten und MIV-Fahrten beträgt, wie ohne weiteres ersichtlich, 150 Fahrten täglich, was in 365 Betriebstagen 54'750 Fahrten ergibt. Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Belegung von 2,2 Personen pro Fahrzeug ergäbe sich, unter Berücksichtigung des Faktors 2 für An- und Wegfahrt, eine Reduktion auf 49'770 Fahrten; gerundet um mithin 50'000 Fahrten. Einen grundlegenden Mangel des angefochtenen Entscheids stellt dies freilich nicht dar. Im Gutachten S. ist von einer absoluten Zahl nicht die Rede.

10.8.

Einen Mangel des Gutachtens S. stellt sodann auch nicht dar, dass das Gutachten S. reine Seilbahngäste, welche zu Vergnügungszwecken (allein) die Seilbahn nutzen, nicht ausweist. Derartige Phänomene lassen sich nicht sinnvoll in Verkehrsmodelle einbinden, welche auf die Nutzung verlässlicher Erfahrungswerte angewiesen sind. Für reine Seilbahngäste spielt die Fahrzeit zum Zoo denn auch offenkundig keine Rolle. Insgesamt wäre ein gutachterlicher Ausweis solcher Zahlen spekulativ und damit auch nicht angebracht. In der Interessenabwägung ist freilich zu berücksichtigen, dass sich ein solches Phänomen, namentlich in seiner problematischen Form (mit MIV-Anreise), durchaus ergeben könnte.

10.9.1.

Beanstandet werden sodann die Aussagen des Gutachtens S. zur Parkierungssituation im Raum Stettbach. Zunächst ist festzuhalten, dass auch diesbezüglich eine Modellberechnung (im Sinne der mehrfach erwähnten ICN-Studie) aus objektiven Gründen nicht vorgenommen werden kann. Dabei ist – insbesondere – der Umstand relevant, dass nach dieser Methode nur Verkehrsströme zu einer (und nicht gleichzeitig zu mehreren) Einrichtungen kohärent prognostiziert werden können. Die Aufnahme eines zusätzlichen Reiseziels (Seilbahnstation Stettbach) ist demzufolge, gerade auch mangels – wie erwähnt – verlässlicher Besucherzahlen für die Seilbahn allein, nicht möglich. Das Verkehrsmodell ist sodann auch nicht in der Lage, (Umweg-)Verkehr zufolge überlasteter Parkierungsanlagen beim Zoo Zürich abzubilden. Damit einher geht, dass im Gutachten auf Basis der Berechnungsgrundlagen – mangels Attraktivität für MIV-Benutzer bei freier Parkierung beim Zoo – nur gerade 10 Personen als P+R-Gäste in Stettbach errechnet werden. Da dies die Realität nicht bzw. nur unvollständig abzubilden vermöchte, sind, wie vom Verwaltungsgericht mit Entscheid

VB.2013.00722 vom 4. September 2014 gefordert, zusätzliche Betrachtungen zur Verkehrssituation in Stettbach erforderlich.

10.9.2.

Ein Ausweichen auf das Gebiet Stettbach ist für MIV-Benutzer im Wesentlichen dann attraktiv, wenn die dortige Parkierungssituation (Verfügbarkeit sowie Kosten) günstiger ist (oder erscheint) als diejenige direkt beim Zoo Zürich. Das Gutachten S. daselbst geht im Umkreis von 800 m vom Bahnhof Stettbach auf Zürcher Stadtgebiet von ca. 350 öffentlich verfügbaren Abstellplätzen, davon 250 in der blauen Zone, aus (exklusive Abstellplätze bei der Sportanlage Heerenschürli). Auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf weist das Gutachten in einem Umkreis von maximal 800 m Luftlinie von Montag-Samstag 950 Abstellplätze aus (Schliessung zahlreicher Anlagen am Sonntag); hinzu kommen gemäss Gutachten 160 kostenpflichtige bzw. zeitlich eingeschränkt nutzbare Abstellplätze. An Sonntagen verweist das Gutachten S. auf knapp 300 kostenlose und zeitlich unbeschränkte sowie 150 kostenpflichtige Abstellplätze; letzteres mit Hinweis dahingehend, dass viele dieser Abstellplätze für Ortsunkundige kaum auffindbar seien. Das Gutachten S. weist sodann auch auf künftige Entwicklungen hin, insbesondere dass im Zusammenhang mit der geplanten Umnutzung des Quartiers Hochbord davon auszugehen sei, dass im südlichen Bereich einige Gewerbegebiete und Dienstleister Wohnbauten weichen würden. Das Gutachten verweist auch darauf, dass im Quartier Mattenhof zurzeit neue Wohnüberbauungen realisiert würden, wobei die Parkierung unterirdisch angeordnet werde. Durch diese Änderungen würden womöglich nach Abschluss der Bauarbeiten weniger Abstellplätze in der blauen Zone entlang der Strasse angeordnet. Das Gutachten S. erwähnt ferner auch die Erstellung eines Kongresszentrums auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf für bis zu 5'000 Personen und mit 250 bewirtschafteten Abstellplätzen in einer Tiefgarage (sog. "Samsung Hall"). Dieses wurde zwischenzeitlich erstellt.

10.9.3.

Aus den Gegebenheiten zieht das Gutachten S. – zunächst – den Schluss, dass das Potential für P+R in Stettbach massgeblich durch die Besucherherkunft bestimmt werde bzw. dass nur diejenigen Personen P+R in Stettbach in Betracht ziehen werden, welche ohnehin via Stettbach bzw. über die Autobahn A1 nördlich von Zürich mit dem Auto anreisen. Ausgehend davon wurden – gemäss Gutachten – die erhobenen Quell-/Zielmatrizen

der Besucher ins Verkehrsmodell implementiert und die Fahrten umgelegt. Berücksichtigt wurden anhand der Besucherherkunft vor allem jene Besucher, welche über die Dreiwiesenstrasse (Gockhausen) anreisen. Im Einzelnen wurden die Anreisenden (aus dem Kanton Zürich) nach Herkunftsgebieten geordnet (Anfahrt tendenziell via Stettbach/Anfahrt nicht über Stettbach/Anfahrt sowohl via Stadt Zürich als auch via Stettbach denkbar). Daraus resultiert die Folgerung, dass maximal 50 % aller (mit dem MIV anreisenden) Besucher via Dübendorf/Gockhausen fahren. Unter Berücksichtigung dessen, dass von den weiteren 40 % (nicht aus dem Kanton Zürich stammenden) Besucher ca. 10 % aus der Ostschweiz stammen und die restlichen 30 % aus der West- und Innerschweiz, folgert das Gutachten, dass die über Dübendorf/Gockhausen mit dem MIV anreisenden Besucher ca. 25 % aller Besucher ausmachen würden (Gutachten S., C5 Materialien zu Kapitel 6, S. 101 ff.). An Sonn- und Feiertagen dürfte, so zeigt sich aus der Kartierung der Besucherherkunft auf S. 103 des Gutachtens S., das Potential leicht höher sein bzw. etwa im Bereich von einem Drittel aller MIV-Anfahrten liegen. In diesem Bereich liegt denn auch der in Tabelle 14 auf S. 66 des Gutachtens S. an Sonn- und Feiertagen ausgewiesene Wert von ca. 480 Fahrzeugen in Stettbach, entsprechend 100 % der Zufahrten über Stettbach (bei total 1'430 Zufahrten zum Zoo; Szenario 1, ohne besondere Massnahmen und ohne einheitliche Bewirtschaftung). Die von der Rekurrentin Stadt Dübendorf genannte Zahl von 600 Fahrzeugen ist demgegenüber zu hoch und wird nicht weiter begründet. Die gutachterlich ermittelten Werte sind im Ergebnis, ausgegangen von den beschriebenen Annahmen des Gutachtens S. punkto Parkierung, ohne weiteres stimmig. Stimmig ist auch, dass an Wochentagen (Montag bis Freitag) sowie an Samstagen und in den Ferien (teilweise) das Potential für P+R in Stettbach auf eine wesentlich geringere Anzahl Fahrzeuge eingeschätzt wird. Letzteres deshalb, weil eine Anfahrt bzw. Parkierung in Stettbach, bei freien Abstellplätzen direkt beim Zoo, im Vergleich als wenig attraktiv erscheint. Diese grundsätzlichen Feststellungen im Gutachten S. sind inhaltlich ohne weiteres nachvollziehbar. Die Verfügbarkeit von Abstellplätzen wird diesen Feststellungen ohne weiteres zugrunde gelegt.

10.9.4.

Die rekurrentische Kritik geht vor allem dahin, dass die im Gutachten S. in Stettbach ausgewiesene Zahl an Abstellplätzen – zufolge Bautätigkeit in Stettbach und im Quartier Hochbord – nicht (mehr) zutrefte. Letzteres ist

ohne weiteres der Fall und hat sich auch anlässlich des durchgeführten Augenscheins manifestiert. Gerade in der unmittelbaren Umgebung der projektierten Seilbahnstation Stettbach finden sich bloss vereinzelte Abstellplätze grossmehrheitlich in der blauen Zone.

Das Gutachten S. geht im weiteren Umfeld innerhalb des (weiteren) Umkreises von 800 m auf dem Gebiet der Stadt Zürich von 350 Abstellplätzen aus. Indes treffen die Ausführungen der Rekurrierenden, wonach im Zuge der Neuüberbauung des Areals Mattenhof auf dem Gebiet der Stadt Zürich 100 Abstellplätze aufgehoben wurden, ohne weiteres zu. Zutreffend ist ferner der rekurrentische Einwand, dass die Abstellplätze der Sportanlage Heerenschürli (zusätzliche 100 Abstellplätze) für die Parkierung von Fahrzeugen von Zoobesuchern, gerade an Wochenenden, nicht zur Verfügung stehen. Sollte sich eine Parkierungsproblematik ergeben, würden vonseiten der Stadt Zürich bei der Sportanlage Heerenschürli aller Wahrscheinlichkeit nach Massnahmen ergriffen, welche die Abstellplätze einer Inanspruchnahme durch Zoobesucher entziehen. Des Weiteren trifft der Einwand zu, dass die Parkierungsflächen sehr heterogen zusammengesetzt sind. Letzteres trifft vor allem auf die auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf ausgewiesenen Flächen zu. Ausser Ansatz fallen müssen vorliegend die Flächen direkt beim Bahnhof Stettbach (17 Abstellplätze) mit einer auf maximal 30 Minuten beschränkten Parkdauer. Die P+R-Anlage direkt beim Bahnhof Stettbach mit 108 ausgewiesenen Abstellplätzen steht (nach ihrer Neueröffnung, welche ohne weiteres vor der Inbetriebnahme der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich erfolgen wird) für Zoobesucher in rechtlicher Hinsicht uneingeschränkt zur Verfügung; faktisch ist mit einer teilweisen Belegung durch P+R-Besucher mit Ziel Stadt Zürich zu rechnen. In der Parkierungsanlage Stettbacherhof stehen 32 gebührenpflichtige Abstellplätze, beschränkt auf Montag-Samstag, zur Verfügung; bei Helsana an der Zürichstrasse 130 bestehen 22 kostenlose Kunden-Abstellplätze. 17 weitere Abstellplätze finden sich im Quartier Hochbord in der blauen Zone. Zur Verfügung stehen dürften Montag bis Sonntag sodann 40 Abstellplätze an der Stettbachstrasse 10, 25 Abstellplätze an der Stettbachstrasse 2 sowie 26 Abstellplätze an der Stettbachstrasse 1. Zu erwähnen ist ferner die Parkierung bei Möbel Pfister (397 Abstellplätze) und Interio (190 Abstellplätze) sowie Micasa (70 Abstellplätze), welche allesamt von Montag bis Samstag geöffnet sind. Die weiteren vom Gutachten auf Dübendorfer Stadtgebiet ausgewiesenen Abstellplätze fallen von vornherein ausser Ansatz, da es

sich um kleinere Abstellflächen in grösserer Entfernung vom Bahnhof Stettbach handelt, welche von Zoobesuchern weder einfach bzw. intuitiv auffindbar sein dürften und/oder – jedenfalls im Regelfall – eine private Eigentümerschaft haben, bei welcher eine Duldung der Benützung durch Zoobesucher unwahrscheinlich erscheint (Ringstrasse 12, Industriestrasse, Lumimart, Hotel Sonntental, Neue Stettbachstrasse [weisse Zone], Stettbachstrasse [weisse Zone]).

In der Summe ergibt sich Folgendes: Auf dem Gebiet der Stadt Zürich stehen für die Parkierung für Zoobesucher – zumindest grundsätzlich – 250 Abstellplätze (grossmehrheitlich blaue Zone) zur Verfügung. Auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf sind, sofern weiter entfernte grössere Abstellanlagen nicht mit eingerechnet werden, total 276 Abstellplätze ausgewiesen (108 P+R Bahnhof Stettbach, 32 Stettbacherhof [Mo-Sa], 22 Helsana, 17 Hochbord [Blaue Zone]), 6 Industriestrasse [blaue Zone] sowie total 91 Stettbachstrasse [Mo-Sa]). Benützbar hiervon sind an Sonn- und Feiertagen 153 Abstellplätze. Die weiter entfernten Abstellplätze von Möbel Pfister, Interio und Micasa (total 657) stehen ebenfalls nur Montag-Samstag zur Verfügung. Rechtlich gesichert und durchgehend benützbar sind auf Dübendorfer Stadtgebiet 131 Abstellplätze.

10.9.5.

Nach dem Gesagten ist eine erneute Begutachtung der Parkierungssituation, wie von einigen Rekurrierenden gefordert, nicht erforderlich. Bereits im Gutachten daselbst wurde auf die dynamische Entwicklung der Parkierungssituation verwiesen. Das Gutachten S. ist mithin auch nicht fehlerhaft, sondern in der Beurteilung an die aktuelle Ausgangslage anzupassen. Die aktuelle Parkierungssituation lässt sich aufgrund der Angaben im Gutachten S., wie in vorstehender Erwägung vorgenommen, ohne weiteres rekonstruieren. Verlässliche Aussagen über die weitere bauliche Entwicklung, namentlich im Gebiet Hochbord, könnten auch bei einer erneuten Begutachtung nicht getroffen werden. Ebenfalls nicht prognostizieren liesse sich – wie bereits erwähnt – eine Zunahme des MIV in Stettbach zufolge Anfahrten von reinen Seilbahngästen (ohne Zoobesuch).

10.9.6.

In der Gegenüberstellung des gutachterlich ermittelten Bedarfs und des Angebots an Parkierungsflächen wird einerseits offenkundig, dass das An-

gebot in Stettbach die Nachfrage an Wochentagen sowie Samstagen/Ferien ohne weitere Probleme wird decken können. Die Zahl von 30 bis 60 Fahrzeugen pro Tag ist für die Parkieranlagen in Stettbach ohne weiteres zu bewältigen, zumal auch private Parkierungsflächen während dieser Zeit geöffnet haben bzw. kein offenkundiger Mangel an Abstellflächen besteht (Szenario 1; Durchschnittstage Montag-Freitag sowie Samstag/Ferien). Dies insbesondere dann, wenn für Abstellplätze beim Zoo von Montag bis Samstag keine höheren Gebühren erhoben werden als heute der Fall (Szenario 2). Problematisch sind hingegen – nach wie vor – die Zoo-Spizentage an Sonn- und Feiertagen. Dem Bedarf an 480 Fahrzeugen pro Tag steht ein verfügbares Angebot von 381 Abstellplätzen gegenüber (250 auf dem Gebiet der Stadt Zürich; 131 Abstellplätze auf Stadtgebiet Dübendorf). Angesichts dessen, dass – in einer optimistischen Betrachtung – von dieser Anzahl die Hälfte (191) nicht bereits von Anwohnern oder anderweitigen P+R-Benützern besetzt sein dürfte, genügt das Angebot an Abstellflächen an Sonn- und Feiertagen den Bedürfnissen nicht. Eine einheitliche Bewirtschaftung, wie dies das Gutachten S. als Szenarien 3 und 4 anregt, erscheint aufgrund der Gegebenheiten in Stettbach nicht als realistisch. Ein wesentlicher Teil der auf dem Gebiet der Stadt Zürich gelegenen Abstellplätze liegen in der blauen Zone und werden gleichermassen von Anwohnern benützt. Eine sinnvolle Koordination der Parkierung auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf würde eine Mitwirkung der Eigentümer bedingen. Entsprechende Bemühungen der Zoo Seilbahn AG mit Eigentümern von Parkierungsflächen sind nicht ersichtlich.

10.9.7.

Letzterer Befund zur Parkierung ist den – nachfolgenden vorzunehmenden – Betrachtungen zugrunde zu legen. Ein grundlegender Mangel des Gutachtens S. liegt, wie erwähnt, nicht vor. Sodann ist festzuhalten, dass (möglicherweise) eine gewisse, aber im Einzelnen nicht quantifizierbare Anzahl reiner Seilbahngäste mit dem MIV (nach Stettbach) anreisen könnten, um eine Fahrt mit der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich zu unternehmen.

10.10.

Eine weitere mit Bezug auf die Sachverhaltsgrundlagen erhobene Rüge betrifft die Frage der Preisgestaltung: Ohne feststehende Ticketpreise für eine Fahrt mit Seilbahn könne der Modalsplit bzw. dessen Veränderung nicht verlässlich errechnet werden.

Wie erwähnt garantiert der Vorvertrag des ZVV mit der Zoo Seilbahn AG die – aus Sicht ÖV-Nutzer – volle tarifliche Integration der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich in den ZVV. Dass die entsprechenden Fahrpreise noch nicht in Franken und Rappen feststehen, tut nichts zur Sache. Die Festlegung kohärenter Tarifstrukturen auf dem ZVV-Netzgebiet liegt in der Kompetenz des ZVV, sodass eine vorgängige Festlegung der genauen Fahrpreise für die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich systemwidrig wäre. Klar ist, dass für eine Fahrt mit der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich künftig ein Ticket für die Zone 110 (Stadt Zürich; dieses Gebiet wird vom ZVV wie zwei Zonen gewertet) erforderlich sein wird. Weil eine erhebliche, den Modalsplit zu beeinflussen geeignete Modifikation der Ticketpreise für die Zone 110 durch den ZVV – zumal die fraglichen Tarife durch den Regierungsrat des Kantons Zürich zu genehmigen sind – unwahrscheinlich ist, stellt die fehlende Detailfestsetzung des Preises für eine Seilbahnfahrt keinen Mangel dar. Das Gutachten S. legt seiner Analyse – wie erwähnt – denn auch keine Modifikation der ÖV-Tarifierung, sondern eine Modifikation der ÖV-Reisezeiten (bei gleichzeitig mehr oder weniger konstanter Tarifierung) zugrunde. Dass die ÖV-Tarifierung in der Schweiz seit der Erhebung der Grundlegendaten (ICN-Studie) erhebliche Änderungen erfahren hätte, führen die Rekurrierenden – zu Recht – nicht aus. Dass eine Fahrt mit der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich tariflich gleich teuer ist wie die Anreise über den HB Zürich oder mit der Buslinie 751 über die Station Forrenweid, liegt der gutachterlichen Betrachtung gerade zugrunde. Die Modalsplitveränderung errechnet sich allein aufgrund der Verkürzung der Fahrzeiten. Der Einwand betreffend die Tarifierung ist daher unbegründet.

10.11.1.

Des Weiteren wird bezüglich des Gutachtens S. die Prüfung von ÖV-Alternativen beanstandet.

10.11.2.

Das Verwaltungsgericht führte im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014, namentlich gestützt auf Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV und Art. 3 NHG, aus, dass zur Seilbahn durchaus auch Alternativen zu prüfen seien. Ein zusätzliches – mithin im Verhältnis zu diesen Vorschriften besonderes – richtplanerisches Erfordernis zur Prüfung alternativer ÖV-Verbindungen ist mit der am 18. März 2014 in Kraft getretenen Richtplanrevision entfallen. Die bundesrechtlichen Anforderungen gehen weniger weit.

Die Praxis bezieht sich dabei, soweit ersichtlich, auf Varianten der Streckenführung von Erschliessungsträgern, des Standorts von Bauten und Anlagen sowie auf die Gegenüberstellung von Verkabelung und Freileitung bei Stromleitungen. Eine Pflicht zur Ausarbeitung völlig anders gearterter Projektalternativen kann aus den Bestimmungen nicht abgeleitet werden (zum Ganzen VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 11.1-11.2.7, mit Hinweisen).

10.11.3.

Im Gutachten S. (S. 69 ff.) wird – als gleichsam naheliegendste ÖV-Verbindung – eine Shuttlebusverbindung vom Bahnhof Stettbach bis zum Haupteingang des Zoos, mithin weitgehend auf der Linienführung der Buslinie 751, geprüft. Das Angebot umfasst den Busbetrieb mit drei Fahrzeugen im 7,5-Minuten-Takt, bei Kosten für den jährlichen Betrieb von jährlich ca. CHF 1,8 Mio. Das Gutachten schliesst darauf, dass sich mit dieser Variante eine Modalsplitveränderung des Shuttlebusbetriebs im Bereich von 2/3 der Wirkung der Seilbahn erreichen lässt (Veränderung des Modalsplits von 2,9 % im Vergleich zu 4,5 % [Seilbahn] an Sonn- und Feiertagen). Als kritisch beurteilt wird dabei namentlich die Zufahrt zum Zoo, dies angesichts des hohen Parksuchverkehrs auf der Dreiwiesenstrasse und der Zürichbergstrasse. Zudem wird der Knoten Sonnental in Dübendorf werktags als überlastet eingestuft, wovon auch der Shuttlebus-Betrieb betroffen wäre.

Als weitere Alternative untersucht das Gutachten S. eine Shuttlebusverbindung vom HB Zürich zum Zoo, mit vier Fahrzeugen und in einem Takt von 10 Minuten, in täglichem Betrieb. Daraus würde, so das Gutachten, eine Zeitersparnis von 9 Minuten gegenüber einer Tramfahrt (Tram 6) resultieren. Diesbezüglich ergäbe sich eine Modalsplitveränderung von 2,2 % im Vergleich zu 4,5 % (Seilbahn) an Sonn- und Feiertagen, bei Mehrkosten von 30 % gegenüber der Seilbahn für den dauernden Betrieb.

Das Gutachten S. untersucht sodann eine Stärkung der Kapazitäten des Tramangebots. Letztere sind teilweise bereits in der Umsetzung (Ersatz der "Sänften-Trams" durch "Cobra-Trams") begriffen. Angesichts des vor allem an Sonntagen auftretenden Kapazitätsengpasses zum Zoo schlägt das Gutachten S. eine Taktverdichtung an Sonntagen (Intervall von 7,5 statt 10 Minuten) vor. Diese Veränderungen stuft das Gutachten S. dahingehend

ein, als dadurch keine merkliche Modalsplitveränderung zu erwarten sei. Letzteres ist angesichts der geringfügigen Modifikation der Fahr- bzw. Wartezeiten ohne weiteres nachvollziehbar.

Kumuliert schätzt das Gutachten S. bei gleichzeitiger Einführung von Shuttlebussen ab HB und ab Stettbach die Modalsplitveränderung auf 3,6 % (70 % der Einzelwirkung beider Massnahmen), bei Betriebskosten von kumuliert CHF 4,2 Mio.

10.11.4.

In der Substanz wird dieser Befund zu möglichen Alternativen rekurrentischerseits nicht infrage gestellt. Bemängelt wird indes die fehlende Prüfung weiterer Alternativen (insbesondere einer Zahnradbahn). Die Begründung zugunsten der Seilbahn sei abwegig. Sodann sei es unzulässig, die Variante einer Tramverlängerung bis zum Zoo nicht zu berücksichtigen.

Dass sich die Prüfung im der Gestaltungsplanung zugrundeliegenden Verfahren unzulässigerweise auf die Seilbahn fokussiert habe und Alternativen nicht vertieft geprüft worden seien, trifft nicht zu. Die Rechtsprechung folgt nicht, dass bei Verkehrsprojekten jeweils sämtliche oder bestimmte mögliche Projekte vertieft geprüft werden. Eine Abwägung der am nächsten liegenden Alternativen (Busverbindungen ab Stettbach und ab HB Zürich, Verbesserung der Tramverbindungen) hat stattgefunden und ist in die Beurteilung eingeflossen. Von Rechts wegen besteht daher kein Anspruch auf Prüfung weiterer, planerisch komplexer Alternativen. Darum handelt es sich sowohl beim sog. Coaster (Kabine, die auf einer Bodenschiene als Fachwerk ausgebildet verkehrt) als auch bei der rekurrentischerseits angeregten Zahnradbahn. Der Forderung, eine einlässliche Prüfung auch solcher Alternativen vorzunehmen, kann im Planungsprozess für eine Verkehrsanlage, zumal bei vernünftigem Zeithorizont und tragbaren Kosten, nicht nachgelebt werden, ansonsten solche Vorhaben faktisch nicht mehr realisierbar wären. Die Gründe für die Ablehnung des sog. Coasters (als noch weniger invasive Variante denn eine Zahnradbahn) sind ohne weiteres nachzuvollziehen. Dass für einen Coaster oder eine Zahnradbahn bereits ein "Trasse" vorhanden wäre, trifft nach den Ergebnissen des Augenscheins nicht zu. Die Verbindung Zürichbergstrasse/Stadtweg ist, von der Station Zoo aus besehen, ab ca. dem Standort der Stütze 7 als klassischer Waldweg ausgebildet. Soll die Wegfunktion erhalten bleiben, müsste ein Trasse

sachlogisch neben der Wegfläche erstellt werden. Die Rekurrierenden verkennen sodann den rechtlichen Gehalt des Begriffs der Rodung, unter welche auch die Inanspruchnahme der bisherigen (Wald-)Wegfläche ohne weiteres fiele. Mithin: Für sämtliche bodennahen Alternativen einer direkten Verbindung vom Bahnhof Stettbach zum Zoo wäre Waldboden in erheblichem Umfang zu roden. Dass der erläuternde Bericht nach Art. 47 RPV aus landschaftsschützerischen Gründen gegen eine bodennahe Variante und mit der Schonung des Gebiets Sagentobel argumentiert, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Jedenfalls kann die Erstellung und spätere Führung eines Bahntrassees im Wald zwischen dem Quartier Im Klösterli und dem Weiler Stettbach nicht ohne weiteres als landschaftsverträglich eingestuft werden. Gegen eine Zahnradbahn wurden von der Zoo Seilbahn AG vernehmlassungsweise weitere Argumente (Grundwasserschutz, Taktfahrplan, Investitionskosten) angeführt.

Was die Variante einer Tramverlängerung bis zum Zoo angeht, so war diese von der Baudirektion nicht besonders auf eine Modalsplitveränderung hin zu untersuchen. Das Gutachten S. hält zu Recht fest, dass eine Modalsplitveränderung aufgrund einer Taktverdichtung nur geringfügig ausfallen würde. Die im Gutachten geprüfte Lösung mit Shuttlebussen vom HB Zürich (und/oder vom Bahnhof Stettbach her) ist sodann eine gegenüber einer Taktverdichtung der Tramlinie 6 ungleich attraktivere Massnahme, da sie eine direkte Verbindung zum Zooeingang ohne Zeitverlust an den Tram- oder Bushaltestellen von den Bahnhöfen, mit entsprechend ausgewiesener Fahrzeiterparnis, darstellt. Dasselbe lässt sich auch auf die Variante einer Tramverlängerung übertragen.

Eine Tramverlängerung zum Zoo (bzw. eine entsprechende Volksinitiative des Verkehrs-Clubs der Schweiz [VCS]) hatten die Zürcher Stimmberechtigten am 30. November 2008 klar verworfen. Dieser Entscheid war bei der Planung zu respektieren. Aus einer Tramverlängerung liesse sich – sodann – im Verhältnis zum vorliegenden Projekt nichts gewinnen. Das Gutachten S. prüft, wie erwähnt, die für Zoobesucher wesentlich attraktivere Variante einer Shuttle-Verbindung sowohl vom HB Zürich als auch vom Bahnhof Stettbach aus. Eine – nur leicht – höhere Attraktivität der im Vergleich zu den direkten Shuttlebussen langsameren Tramverbindungen vermöchte den Modalsplit nicht entscheidend zu beeinflussen.

Im Ergebnis kann der Vorinstanz eine ohne weiteres überzeugende Prüfung alternativer Verkehrsmittel attestiert werden.

10.12.

Die Rekurrierenden G. A. et al. halten dem Gutachten S. sowie den weiteren Planunterlagen eine Beurteilung des Planungsbüros J. vom 15. August 2019 entgegen. Auf diese – kursorische – verkehrsplanerische Beurteilung ist indes nicht weiter Bezug zu nehmen. Ein pauschaler Verweis auf Beilagen, als in gewisser Weise Bestandteil des Rekurses, ist nicht zulässig. Die Beurteilung wurde dem Gericht sodann nicht mit dem Rekurs, sondern erst mit der Replik eingereicht. Damit ist die Beurteilung des Planungsbüros J. vom 15. August 2019 auch zufolge Verspätung nicht weiter beachtlich.

10.13.

Die Rekurrierenden G. A. et al. machen sodann geltend, das die Zoo Seilbahn AG betreuende Planungsbüro P. AG stehe der Sache nicht neutral gegenüber und sei, da es vom Zoo schon mehrere Aufträge erhalten habe, nicht gewillt, Alternativen zur Seilbahn neutral und fundiert zu prüfen.

Wie bereits im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 (E. 7.3.2) erwähnt, war das fragliche Planungsbüro bereits am Vorprojekt beteiligt. Indes ist auch vorliegend nicht erkennbar, inwiefern die Zoo Seilbahn AG die Planung aktiv beeinflusst haben könnte. Die erarbeiteten Grundlagen sind, wie auch im verwaltungsgerichtlichen Entscheid erwähnt, weitgehend einem Parteigutachten gleichzustellen. Auf das vorliegend bedeutsame Gutachten S. trifft dies jedoch gerade nicht zu, zumal letzteres von der Baudirektion daselbst in Auftrag gegeben wurde, sodass diesem der Stellenwert eines behördlichen Gutachtens zuzuerkennen ist. Bei der Bewertung der Mitwirkung des Planungsbüros P. AG ist sodann massgeblich, dass vorliegend – entgegen dem bei Verkehrsanlagen ansonsten üblichen Vorgehen – mit der Zoo Seilbahn AG eine privatrechtliche Gesellschaft als Projektträgerin auftritt. Private sind mangels eigener Fachkompetenzen bei der Erarbeitung von Planungsgrundlagen auf die Mitwirkung einer fachkundigen Projektverfasserin angewiesen. Dieses Vorgehen bereits grundsätzlich zu beanstanden hiesse, private Projektträgerschaften von der Erstellung von Verkehrsanlagen weitgehend auszuschliessen. Dass die Baudirektion bei der Festsetzung des rekursgegenständlichen Gestaltungsplans von der Projektverfasserin P. AG in unzulässiger Weise beeinflusst worden

wäre, tun die Rekurrierenden G. A. et al. nicht im Einzelnen dar. Eine Voreingenommenheit kann auch nicht insofern erkannt werden, als im erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV kursorisch ein sog. Coaster als Alternative zur Seilbahn geprüft wurde. Angesichts der örtlichen Gegebenheiten war es, wie erwähnt, naheliegend, eine – im Vergleich etwa zu einer Zahnradbahn – möglichst minimalinvasive bodennahe Alternative zu einer Seilbahn darzustellen.

Der Beizug des Planungsbüros P. AG zur Erstellung der Planungsgrundlagen durch die Zoo Seilbahn AG ist, wie aufgezeigt, nicht zu beanstanden.

10.14.1.

Verschiedene der Rekurrierenden wenden sich sodann gegen die Beurteilungen der umweltrelevanten Aspekte der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich. Die Rekurrentin Stadt Dübendorf rügt, es würden Unterlagen bezüglich der Auswirkungen durch Lärm und Luftverschmutzung (zufolge Mehrverkehrs im Raum Stettbach) fehlen. Die umweltrechtlichen Abklärungen im Bereich der Seilbahnstationen würden nicht überzeugen. Mit Bezug auf die Siedlung Mattenhof würden gemäss dem Lärmgutachten (Kapitel 5.2.3) Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte nachgewiesen. Das Gutachten sehe sodann Massnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte vor. Diese müssten direkt in den Gestaltungsplan aufgenommen werden. Die Rekurrierenden G. A. et al. bringen vor, dass sich das vorliegende Seilbahnprojekt lediglich in der Höhe der Masten und zufolge grösserer Gondeln vom von der Baudirektion am 27. Oktober 2011 festgesetzten Gestaltungsplan unterscheide. Weil die Masten im freien Feld im Gebiet Gfellergut von 48 m auf 62 m erhöht worden seien, werde die Verschandelung des Naherholungsgebiets verändert und die Wohnqualität in Stettbach verschlechtert. Der UVB (für das im Jahr 2011 festgesetzte Projekt) könne daher nicht einfach übernommen werden. Die veränderte Situation müsse neu abgeklärt werden. Laut herrschender Lehre sei bei der Festsetzung der Gestaltungsplanung die Durchführung einer UVP nötig. Der UVB vom 26. April 2018 sei mangelhaft, einseitig, tendenziös und fachlich nicht überzeugend. So sei schlicht vergessen worden, dass die Häuser im Quartier Im Klösterli unter Heimatschutz stünden; die Beschreibung des Quartiers Im Klösterli sei mangelhaft. Sodann werde im UVB die gesamte Vorbelastung von Stettbach, Schwamendingen und Dübendorf unterdrückt. Gerade am Samstag sei Zürich-Nord vom Verkehr massiv belastet (Einkaufsgebiet rund um das

Glattzentrum mit zahlreichen Märkten [Dübendorf: Möbel Pfister, Interio, Lipo, Coop Bau+Hobby; Dietlikon: Media Markt, Conforama, Ikea und weitere]; Schwamendingen: Kehrlichtverbrennungsanlage, Fernheizkraftwerk; sodann die Autobahn). Die Rekurrentin Genossenschaft S. führt an, der UVB weise nicht nach, dass die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich umweltverträglich sei. Es werde zwar davon ausgegangen, dass bei den Zoobesuchern der Anteil der ÖV-Benutzer leicht zunehmen könnte. Ausgeblendet werde aber, dass – in absoluten Zahlen – der MIV zufolge der Seilbahn zunehmen werde. Zuzug ihres Attraktionswerts ziehe die Seilbahn reine "Seilbahngäste" an. Die GPV sähen zudem nicht vor, dass im Bereich des Zoos im Sinne einer flankierenden Massnahme Fahrzeugabstellplätze abgebaut würden. Es sei davon auszugehen, dass diese Abstellplätze auch künftig belegt sein werden. Mehr Verkehrskapazität führe in diesem Zusammenhang zu mehr Verkehr. Sodann würden, selbst wenn im Gebiet um die Seilbahnstation Stettbach die kritischen lufthygienischen Grenzwerte (für Stickoxyde, Feinstaub, etc.) eingehalten sein sollten, die Autofahrten ins Gebiet dieser Talstation durch Gebiete mit diesbezüglichen Grenzwertüberschreitungen führen. Die Rekurrierenden H. machen geltend, die Seilbahn führe zu einer erheblichen Lärmbelastung der Anwohner von bis zu 55 dB (A). Sodann führe auch der in Stettbach zu erwartende Mehrverkehr (960 Fahrten an Spitzentagen) zu zusätzlichen Lärmimmissionen. Auch der Rekurrent M. B. beruft sich darauf, dass die Verkehrswege in Stettbach bereits heute stark belastet seien; eine zusätzliche Belastung der Strassen in und nach Stettbach sei unerwünscht und mithin unzulässig.

10.14.2.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist bezüglich der Notwendigkeit der Durchführung einer UVP auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2013.00722 vom 4. September 2014 zu verweisen. Art. 5 Abs. 1 USG in Verbindung mit Anhang Ziff. 60.1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) erklärt das Plangenehmigungsverfahren zum massgeblichen Verfahren, in welchem die UVP durchzuführen ist. Letzteres hat auch dann zu gelten, wenn ein Projekt der Sondernutzungsplanung unterliegt, zumal angesichts der Verschiedenartigkeit der kantonalen Planungsinstrumente die Durchsetzung einer landesweit einheitlichen Praxis erleichtert werden soll. Mit Bezug auf einen Sondernutzungsplan, der wichtige Rahmenbedingungen, nicht aber Details zur zukünftigen Gestaltung der Anlage enthält, ist eine vollständige UVP nicht zwingend auf der Stufe der

Nutzungsplanung durchzuführen. Massgebend ist für den vorliegenden Fall einzig, ob alle für den Nutzungsplanungsentscheid wesentlichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt in der für den Planungsentscheid notwendigen Tiefe ermittelt worden sind. Letzteres war bereits bei der ersten Festsetzung der Gestaltungsplanung durch die Baudirektion am 27. Oktober 2011 der Fall (zum Ganzen VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 6.3-6.5).

10.14.3.

Vorliegend genügt, soweit die Vollständigkeit der Unterlagen sowie der – bereits erwähnte und geprüfte – Aspekt der Koordination infrage stehen, der (geringfügig) modifizierte, aber im Wesentlichen auf den gleichen Grundlagen beruhende UVB vom 26. April 2018 den Anforderungen im GPV vollumfänglich. Im Einzelnen wird die UVP nach dem Gesagten im vom BAV durchzuführenden PGV vorzunehmen sein. Die Rüge, im vorliegenden Verfahren hätte eine (vollständige) UVP durchgeführt werden müssen, ist mithin unbegründet.

10.14.4.

Die von den Rekurrierenden vorgebrachte inhaltliche Kritik an einzelnen Aspekten des UVB ist vorliegend nur insoweit zu prüfen, als sie für die Interessenabwägung im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren relevant erscheint. Diesbezüglich unerheblich ist die Frage nach dem detaillierten Ausweis der Lärmbelastung – sie ist im Wesentlichen im Bereich der Stationen von Belang – bei den Liegenschaften Mattenhof und dem Quartier Klösterli. Der UVB geht von einer Überschreitung der Planungswerte um 1 dB (A) (Klösterli) und um 6-7 dB (A) (Mattenhof) aus. Der UVB sieht so dann diverse lärmhemmende bzw. -absorbierende Massnahmen an der Gebäudestruktur, zur Reduktion der Stützenemissionen bei den Stützen 1 bis 3, die Erstellung einer Abschirmung (z.B. Lärmschutzwand) sowie die Dämmung des Antriebsmotors in der Bergstation vor. Letztere Massnahmen sind im Einzelnen, wie bereits erwähnt, nicht bereits auf der Stufe der Gestaltungsplanung zu regeln. Der UVB ist auch nicht insofern unvollständig, als darin nicht auf die ISOS-Einträge der Siedlungen Mattenhof und Klösterli verwiesen worden wäre. In den Beilagen des UVB findet sich ein mit Datum vom 17. November 2016 aktualisierter Fachbericht des Teams Landschaftsarchitekten, W. Dass darin die beiden ISOS-Objekte Siedlung Mattenhof und Im Klösterli durch die Seilbahn, zumal gar kein physischer

bzw. baulicher Eingriff in die Siedlungen oder deren Struktur erfolgt, als nicht massgeblich beeinträchtigt eingestuft werden, ist nicht zu beanstanden. Dass – ferner – die Höhe der (nunmehr erhöhten) Masten im freien Feld im Gebiet Gfellergut (62 m Höhe) nicht akkurat dargestellt würde, trifft nicht zu (vgl. Fachbericht, S. 8 und S. 10). Sodann ist die Feinstaubbelastung in Dübendorf in den letzten Jahren unter den Grenzwert gesunken; die im Jahr 2030 zu erwartende Konzentration liegt bei 18-20 Mikrogramm/m³ (Grenzwert gemäss Luftreinhalteverordnung [LRV]: 20 Mikrogramm/m³). Die Stickstoffdioxid-Belastung im Bereich der Seilbahn – namentlich auch im Bereich der Talstation – liegt mit maximal 15-20 Mikrogramm/m³ deutlich unter dem Grenzwert von 30 Mikrogramm/m³. Die projektierte Seilbahn selbst wird zudem nicht als Verhaltensverursacherin, sondern – allenfalls indirekt – höchstens als Zweckveranlasserin (des MIV) in Erscheinung treten. Der bereits zuvor gezogene Schluss, dass (möglicherweise) eine gewisse, aber im Einzelnen nicht quantifizierbare Anzahl reiner Seilbahngäste mit dem MIV anreisen könnte, macht die Seilbahn für sich noch nicht zur verkehrsintensiven Anlage. Von einem öffentlichen Nahverkehrsmittel, welches selber keine der fraglichen Emissionen verursacht, zufolge allfälliger Attraktivität für MIV-Benützer die Einhaltung von Grenzwerten bei der Luftreinhaltung zu verlangen, ginge fehl. Auch muss – sachlogisch – in Kauf genommen werden, dass die Anreise einzelner MIV-Benützer mit einiger Wahrscheinlichkeit durch Gebiete (etwa im Bereich der Autobahn A1 Zürich-Winterthur) führt, in welchen die Grenzwerte punkto Feinstaubbelastung überschritten werden. Eine Zurechnung dieser nicht näher quantifizierbaren und beeinflussbaren Faktoren ist nicht angezeigt, ansonsten im weiteren Umfeld dieser Streckenabschnitte der Autobahn A1 Zürich-Winterthur gar keine grösseren, (auch) für den MIV zu erschliessenden Bauten und Anlagen mehr realisiert werden könnten. Für sich genommen ist es zwar richtig – und auch offenkundig – dass im Glatttal insgesamt eine hohe verkehrliche und anderweitige Belastung (Strassenverkehr, Luftverkehr, Kehrlichtverbrennungsanlage, Fernheizkraftwerk) besteht. Dass die projektierte Luftseilbahn Stettbach-Zoo Zürich in dieser Hinsicht als erhebliche Zusatzbelastung gesehen werden müsste, trifft aber nicht zu. Wenn überhaupt, werden allenfalls gewisse Mehrbelastungen (Lärm, Luft) durch das Verhalten Dritter (MIV-Benützer) auftreten. Indes erscheint der Attraktivitätswert einer Seilbahn für die Wohnbevölkerung – zumal angesichts der von MIV-Benützern zusätzlich zu entrichtenden Fahrpreise – auch nicht

derart hoch, als dass mit erheblicher Zusatzbelastung des Strassennetzes klarerweise gerechnet werden müsste.

10.14.5.

Erhebliche umweltrechtliche Bedenken oder Einwände, wie sie die Rekurrierenden anführen, sind im vorliegenden Verfahren im Ergebnis nicht ersichtlich. Indes sind die erwähnten Auswirkungen der Seilbahn durch Lärm oder Luftbelastung durchaus in die nachfolgende Interessenabwägung einzubeziehen.

10.15.

Die Rekurrierenden G. A. et al. stellen sodann den Antrag, es sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung zur Gewichtung der Natur, der Landschaft, der Ortsbilder, des Einflusses auf die betroffenen Anwohner infolge Vorbelastung Südanflüge und Infrastruktur (Lärm, Verkehr, Luft [Kehrichtverbrennung]) durchzuführen sowie ein fundiertes gerichtliches Gutachten zur Variante einer Zahnradbahn von Stettbach zum Zoo einzuholen. Ferner beantragen die Rekurrierenden G. A. et al. Gutachten zum Verkehrsaufkommen (MIV) im Gebiet um den Bahnhof Stettbach, zur Parkierungssituation rund um den Bahnhof Stettbach sowie zur Wirtschaftlichkeit. Letzteres beantragt auch die Rekurrentin Genossenschaft S., insbesondere betreffend die Betriebs- und Amortisationskosten im Vergleich zur Einführung von Shuttlebussen. Die Genossenschaft S. verlangt sodann ebenfalls die Einholung eines Gutachtens bzw. eines Amtsberichts betreffend die Abnahme der Abstellplätze im Bereich der Station Stettbach.

Zunächst beschlagen diese Gutachtensanträge nur teilweise den Gegenstand des vorliegenden Gestaltungsplanverfahrens. Detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Seilbahn sind, wie erwähnt, Bestandteil des PGV. Der Einwand bezüglich Investitionskosten ist in der nachfolgenden Interessenabwägung zu berücksichtigen; die Erstellung eines detaillierten Gutachtens ist diesbezüglich nicht erforderlich. Ob der im Hinblick auf die vom BAV vorzunehmende UVP erarbeitete UVB genügt, wird im PGV zu beurteilen sein. Für die geforderte umfassende Begutachtung aller für die Umwelt, die Landschaft und die Anwohner massgeblichen Faktoren fehlt im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren eine rechtliche Grundlage. Sodann würde eine derart umfassende Begutachtung die gerichtliche Beurteilung der relevanten Einflussfaktoren vorwegnehmen, was als Delegation

gerichtlicher Entscheidbefugnisse unzulässig wäre. Die Parkierungssituation um den Bahnhof Stettbach lässt sich, wie erwähnt, aufgrund des Gutachtens S. ohne weiteres klären bzw., soweit erforderlich, aktualisieren. Sodann genügt, wie erwähnt, die im Hinblick auf den vorinstanzlichen Entscheid vorgenommene Prüfung von ÖV-Alternativen den Anforderungen, sodass auch diesbezüglich von weiteren Erhebungen abgesehen werden kann. Auf die Frage der Auswirkungen der Seilbahn auf den MIV in Stettbach wird nachfolgend Bezug zu nehmen sein.

10.16.

Im Ergebnis sind in der Erarbeitung der Grundlagen für den angefochtenen Entscheid der Baudirektion weder verfahrensrechtliche noch inhaltliche Mängel zu erkennen. Was die Parkierungssituation in Stettbach angeht, ist diese nachfolgend ohne weiteres unter Verwendung der vorhandenen Grundlagen, aber aufgrund der – wie erwähnt – veränderten Verhältnisse zu würdigen.

10.17.

An diesem Ergebnis vermögen die vom Rekurrenten M. B. mit Eingabe vom 6. April 2020 vorgebrachten Einwände nichts zu ändern. Der Rekurrent M. B. weist darauf hin, dass die Baudirektion per 5. Februar 2020 den kantonalen Gestaltungsplan Zoo Zürich (neu) festgesetzt habe. Dessen Festlegungen seien im vorliegenden Verfahren relevant. Gemäss Art. 10 der (revidierten) Vorschriften des Gestaltungsplans zum Zoo Zürich (GPV Zoo Zürich) habe der Zoo Zürich an Spitzentagen zur besseren Erschliessung des Zooareals Shuttlebusverbindungen zwischen dem Zoo und dem Ausweichplatz Dolder sowie der Bergstation der Dolderbahn anzubieten und für den dazu notwendigen Verkehrsregeldienst zu sorgen. Ferner habe der Zoo Zürich im Rahmen eines Informations- und Marketingkonzeptes Massnahmen zur besseren Nutzung des öffentlichen Verkehrsangebots zu treffen sowie im Rahmen der mit dem Zoo Zürich in Zusammenhang stehenden Verkehrskonzepte der Stadt Zürich zur Erhöhung der Benutzer des öffentlichen Verkehrs und zur Reduktion des MIV mitzuwirken; gemeinsam beschlossene Massnahmen seien umzusetzen und deren Wirkung durch den Zoo Zürich zu überprüfen. Diese Vorschriften würden eine Verbesserung des Anteils des öffentlichen Verkehrs an der Erschliessung des Zoos Zürich, insbesondere an Spitzentagen, ausreichend sicherstellen. Da-

raus folge, dass der Zweck des Gestaltungsplanes Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich in Form einer Verbesserung des Modal-Split entfalle.

Die Baudirektion hält dem – zu Recht – entgegen, dass an den Gestaltungsplanvorschriften des GPV Zoo Zürich lediglich der fünfte Absatz von Art. 10 GPV modifiziert worden sei. Letzterer beschreibe im Sinne einer Selbstverpflichtung des Zoo Zürich die Mitwirkung bei der Erarbeitung von Verkehrskonzepten, die Umsetzung von gemeinsam beschlossenen Massnahmen und eine Wirksamkeitsüberprüfung. Der neue Art. 10 Abs. 5 GPV Zoo Zürich kodifiziere dabei die bereits in den vergangenen Jahren gelebte Usanz in der Zusammenarbeit zwischen dem Zoo und der Stadt Zürich. Der Bestimmung gehe daher ein eigenständiger materieller Gehalt ab.

Letztere Einschätzung trifft ohne weiteres zu. Der (nicht revidierte) Art. 10 Abs. 4 GPV Zoo Zürich enthält (einzig) die Verpflichtung zur Sicherstellung der bereits in den vergangenen Jahren praktizierten Shuttles zum Zoo einerseits und zum Ausweichparkplatz Dolder andererseits. Das Vorbringen ist mithin auch offenkundig verspätet. Der revidierte Art. 10 Abs. 5 GPV Zoo Zürich avisiert eine – angesichts der bestehenden Verkehrsprobleme ohnehin gebotene – Zusammenarbeit zwischen dem Zoo Zürich und den städtischen Behörden. Der Fokus liegt dabei, wie auch beim Projekt für eine Seilbahn von Stettbach zum Zoo Zürich, auf einer Reduktion des MIV. Ein Widerspruch zu den Grundlagen der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung ist nicht ersichtlich.

11.1.

Wie bereits angesprochen, beanstanden die Rekurrierenden die Verkehrs- und insbesondere die Parkierungssituation in Stettbach, wobei sie die Entstehung eines Verkehrschaos (gerade an Zoo-Spizentagen bzw. Sonn- und Feiertagen) befürchten. Sodann beanstanden sie das in Art. 4 ff. der GPV festgesetzte Verkehrs-, Massnahmen- und Monitoringkonzept.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf weist – wie bereits erwähnt – darauf hin, dass mit der Seilbahn die Verkehrsprobleme der Stadt Zürich im Bereich des Zoos teilweise auf Dübendorf abgewälzt würden. Die Seilbahn generiere ein Verkehrsaufkommen in Stettbach und den umliegenden Wohnquartieren, welches trotz der geplanten Massnahmen nicht hingenommen wer-

den könne. Der Verlagerungseffekt punkto Abstellplätze (bzw. Parksuchverkehr) bewege sich mindestens in der Grössenordnung wie die Änderung des Modalsplits. Die unstrittig zu erwartende zusätzliche Verkehrsbelastung im Raum Stettbach müsse mangels zusätzlicher Abstellplätze durch geeignete Massnahmen abgefangen werden. Das Verkehrs- und Erschliessungskonzept X. sehe dafür vor Inbetriebnahme (Stufe 0) die Tarifgestaltung der Seilbahn und die Vermarktung der Seilbahn als Bestandteil der ÖV-Kette vor. Weiter sollen mittels Verkehrsschildern mit Hinweisen in Stettbach auf Abstellplätze beim Zoo sowie durch Unterstützung der Eigentümer der Abstellplätze unerwünschte Auswirkungen des zusätzlichen Verkehrs abgefangen werden. Als einzige Massnahme sei in Art. 2 lit. e GPV die Bereitstellung eines Verkehrsdienstes bzw. Verkehrskadetten an Spitzentagen vorgesehen, allerdings nur während des ersten Betriebsjahres. Sodann würden die nach den GPV vorgesehenen Massnahmen nicht genügen, zumal Fahr- und Parkverbote nur durch die Polizei durchgesetzt und Eigentümer lediglich unterstützt werden könnten. Diese Massnahmen seien weder geeignet, den gewünschten Umsteigeeffekt zu erzielen, noch das Quartier im Raum Stettbach vor negativen Auswirkungen zu schützen. Hinweistafeln bzw. Hinweise auf Abstellplätze beim Zoo würden den Umsteigeeffekt nicht verbessern; den Verkehrsdiensten würden die rechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung des Suchverkehrs fehlen. Neue Behörden mit hoheitlichen Befugnissen könnten mittels der GPV nicht geschaffen werden. Die Unterscheidung von Autofahrern in Zoobesucher oder Anwohner bzw. Kunden eines ansässigen Geschäfts sei nicht möglich. Der Hinweis auf die polizeiliche Ahndung fehlbarer Lenker sei ebenfalls gut gemeint, aber ungeeignet. Indem die vorgesehenen Massnahmen auf den Stufen 2 und 3 die Dienste der Polizei und der privaten Eigentümer in die Pflicht nähmen, versuche die Zoo Seilbahn AG nichts anderes, als die von ihr generierten Probleme auf Dritte abzuschieben, statt sie selber zu lösen. Dieses Vorgehen sei unzulässig und rechtlich nicht vertretbar. Die Massnahmen dienten lediglich der Abfederung unerwünschter Effekte und würden – weitgehend – "toter Buchstabe" bleiben. Die Richtplanvorgabe, welche vor Inbetriebnahme der Seilbahn ein für die Anwohner verträglich ausgestaltetes Parkplatz- und Verkehrsregime verlange, werde nicht erfüllt. Unberücksichtigt blieben die Auswirkungen der Zooseilbahn auf das Betriebsregime der Glatttalbahn und den Glatttalbus. Ohne griffige Massnahmen habe sich in naher Umgebung (am Beispiel der sog. "Samsung Hall") gezeigt, dass aufgrund der engen Platzverhältnisse und der zu erwartenden

den Besucherströme von der S-Bahn zur Seilbahnstation mit erheblichen Verspätungen gegenüber den Fahrplanzeiten gerechnet werden müsse.

Die Rekurrentin Genossenschaft S. moniert unter Verweis auf den Eintrag der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich analog, die Massnahmen gemäss Art. 5 GPV seien nicht geeignet, den zu erwartenden grossen MIV der Zoo- und Seilbahn- Besucher relevant zu reduzieren. Die Zahl der öffentlichen Abstellplätze im Bereich um die Station Stettbach sei ungenügend. Die einzelnen Bestimmungen seien nicht justiziabel. Der "Begleitgruppe" gemäss Art. 6 Abs. 3 GPV kämen keine hoheitlichen Befugnisse zu; ihre Anordnungen hätten keinen Verfügungscharakter und könnten nicht angefochten werden. Die Anordnung der vorgesehenen Massnahmen bzw. deren Wirkung auf dem Rechtsmittelweg sei folglich in keiner Weise gesichert. Der Parkplatzsuchverkehr in Stettbach werde drastisch zunehmen; auch Drop- und Pick-up-Verkehr sowie unerlaubtes Parkieren auf privatem und öffentlichem Grund würde praktiziert.

Die Rekurrierenden H. machen übereinstimmend geltend, die Massnahmen nach Art. 5 GPV seien nicht justiziabel. Da es sich bei den meisten Zoobesuchern um regelmässige Kundschaft handle, sei diese über Möglichkeiten der Anreise bestens informiert. Eine Benützung der um die Station Stettbach bestehenden (ca. 450) Abstellplätze lasse sich nicht verhindern; gegen die Parkierung auf diesen Feldern könne mit der zweiten Massnahmenstufe nichts ausgerichtet werden. Absperrungen würden zu einer künstlichen Verschlechterung der Verkehrssituation führen. Diese Massnahme würden insbesondere die Einwohner von Stettbach treffen; dasselbe gelte für hohe Parkgebühren in der blauen Zone in Stettbach. Massnahmen zur Erschwerung der Parkierung würden des Weiteren zur Zunahme des Parkplatzsuchverkehrs und des unerlaubten Parkierens führen. Personen, welche in Stettbach keinen Abstellplatz fänden, würden danach möglicherweise doch noch mit dem Auto zum Zoo fahren.

Der Rekurrent M. B. schliesst sich dem Gesagten an. Bloss Beschilderungsanweisungen bzw. -verbote könnten keine Anwohnerverträglichkeit sicherstellen. Das Monitoring und allfällige nachgelagerte Massnahmen könnten allenfalls geringfügige Verbesserungen erzielen. Es bestehe mithin keine rechtliche Grundlage dafür, die Seilbahn zum Bestandteil des öffentlichen Verkehrs zu erklären.

11.2.

Die Baudirektion verweist auf Art. 4 GPV, wonach die Seilbahn ein Bestandteil des ÖV sei und wonach für Seilbahnbenutzer (in Stettbach) keine Abstellplätze erstellt werden dürften. Eine Attraktivitätssteigerung im Raum Stettbach solle gerade vermieden werden. Die Baudirektion gehe davon aus, dass die in Art. 5 Abs. 2 GPV festgehaltenen unerwünschten Verkehrsauswirkungen einerseits durch das Monitoring gemäss Art. 6 GPV frühzeitig erkannt und ihnen mit den im Gestaltungsplan festgelegten Massnahmen begegnet werden könne. Sollte sich gestützt auf das Monitoring zeigen, dass weitere Missstände auftreten, seien weitere Massnahmen gemäss Art. 5 Abs. 3 und 4 GPV zu treffen. Die Baudirektion weist sodann darauf hin, dass sich für Besucher aus dem Raum Winterthur und St. Gallen absehbare Verlängerungen der MIV-Fahrzeiten unter anderem aufgrund von zunehmenden Netzüberlastungen und Stausituationen am Gubrist und bei der Anfahrt auf dem Stadtgebiet von Zürich ergäben.

Die Zoo Seilbahn AG verweist auf das den in Art. 5 und 6 GPV vorgesehenen Massnahmen zugrundeliegende Verkehrs- und Erschliessungskonzept X AG. Die Massnahmen hätten nicht etwa – oder nur indirekt – zum Ziel, einen Umsteigeeffekt zu erzielen. Sie hätten zum Zweck, in den an die Talstation angrenzenden Wohngebieten unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden. Dazu würden neben rein präventiven Massnahmen (Massnahmenstufe 1) auch konkrete Schutzmassnahmen (Massnahmenstufe 2) definiert. Die Situation werde von Anfang an und ungeachtet von allfälligen effektiven Störungen in zeitlich engen Abständen erfasst und beurteilt. Die paritätische Zusammensetzung der Begleitgruppe stelle sicher, dass die Interessen der Standortgemeinden, insbesondere der Stadt Dübendorf, bei der Auswertung und Anordnung der Massnahmen berücksichtigt würden. Würden trotz allem unerwünschte Auswirkungen auftreten, habe die Begleitgruppe Schutzmassnahmen der Stufe 2 anzuordnen und könne dies aufgrund der zeitlich engmaschigen Überwachung auch sehr rasch tun (Absperren der Zufahrten zu den einzelnen Quartieren, Zusammenarbeit mit der örtlichen Polizei, Sicherstellung der Ahndung von Verstössen, Zusammenarbeit mit lokalen Anbietern von Abstellplätzen zur Verhinderung der Benützung der privaten Anlagen durch Seilbahnbenutzer). Die Zoo Seilbahn AG räumt sodann ein, dass weder sie selber als Betreiberin der Seilbahn noch der Gestaltungsplan (bzw. die GPV) Dritten verbindliche Vorschriften, etwa zur Nutzung rechtmässig bewilligter Abstellplätze, ma-

chen könnten. Auch Verkehrskadetten hätten keine hoheitlichen Befugnisse; indes zeigten die Erfahrungen beim Zoo deren Wirksamkeit auf. Die meisten Verkehrsteilnehmer würden den Weisungen der Verkehrskadetten sehr wohl Folge leisten. Die Kompetenz zum Erlass hoheitlicher Massnahmen obliege sodann von Gesetzes wegen den Behörden. Nach der Regel, wonach mehr Kapazität zu mehr Verkehr führe, sei im Umkehrschluss zu folgern, dass bei weniger Abstellplätzen in Stettbach mit weniger Besuchern zu rechnen sei, welche mit dem MIV anreisen. Soweit die Rekurrierenden ein öffentliches Interesse an der Beseitigung der Kapazitätsengpässe bei der Parkierung (in Stettbach) anführen würden, würden sie implizit nichts anderes als den Ausbau des Angebots an Abstellplätzen fordern. Letzteres sei eine verkehrspolitische Frage, welche im vorliegenden Gestaltungsplanverfahren nicht zur Diskussion stehe. Der Zoo daselbst sei ohne weiteres genügend erschlossen.

11.3.

Im Text des kantonalen Richtplans Verkehr ist die Luftseilbahn Stettbach-Zoo Zürich als Objekt/Strecke Nr. 10 (mit Realisierungshorizont kurz- bis mittelfristig) eingetragen. Das Vorhaben wird dabei umschrieben als Neubau Luftseilbahn zur Erschliessung des Zoos Zürich und nennt als Rahmenbedingungen Folgendes: Landschaftliche Eingliederung sicherstellen; vor Inbetriebnahme Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach für die Anwohner verträglich ausgestalten.

Das Verwaltungsgericht hat diesen Rahmen mit Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 als verbindlich eingestuft. Mit Bezug auf die – in der bis am 18. März 2014 in Kraft stehenden Fassung des kantonalen Richtplans – enthaltene zusätzliche Formulierung "alternative direkte ÖV-Verbindung prüfen" hielt das Verwaltungsgericht fest, es ergebe sich mit Bezug auf die Prüfung von Alternativen als logischer Schluss aus dem Richtplantext daselbst, dass es sich diesbezüglich um eine Voraussetzung handle. Wenn der Kantonsrat der Ansicht gewesen wäre, dass die Seilbahn unabhängig vom Ergebnis dieser Prüfung hätte gebaut werden können, hätte es sich bei dieser Vorgabe um eine leere Formalität gehandelt. Zudem sei auch aus der Beratung des Richtplaneintrags im Kantonsrat klar geworden, dass die Luftseilbahn nur beim Fehlen besserer Alternativen verwirklicht werden sollte. Die beiden anderen Vorgaben ("Landschaftliche Eingliederung sicherstellen; vor Inbetriebnahme Parkplatz- und Verkehrs-

regime im Raum Stettbach für die Anwohner verträglich ausgestalten") seien jedenfalls insoweit als Voraussetzungen zu qualifizieren, als sie Elemente der Gesamtabwägung darstellen würden und demnach deren Ergebnis beeinflussen könnten. Letzteres ergebe sich im Übrigen bereits aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Planungs- und Baurecht. Es handle sich daher um grundsätzlich kumulative Voraussetzungen, wobei sich jedoch nicht je einzeln und ohne Blick auf die anderen Elemente der Gesamtabwägung beantworten lasse, ob sie erfüllt seien (zum Ganzen VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 11.1).

Ein apodiktisch zu handhabender, für sich allein massgeblicher Gehalt kann der Voraussetzung, vor Inbetriebnahme (der Seilbahn) das Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach für die Anwohner verträglich auszugestalten, folglich nicht zuerkannt werden. Dagegen spräche auch die Formulierung daselbst, wonach die Bedingung (erst) auf den Betriebsbeginn der Seilbahn, nicht aber schon vor deren Erstellung unweigerlich zu erfüllen sei. Im rechtlichen und faktischen Kontext ergibt die Bedingung betreffend das Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach dabei durchaus Sinn. Zunächst sind, wie vom Verwaltungsgericht erwähnt, im Rahmen eines Gestaltungsplans auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen; der Gestaltungsplan kann insoweit auch Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG). Sodann schreiben die allgemeinen raumplanerischen Grundsätze vor, dass für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen sind. Dabei sollen Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein und nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden (Art. 3 Abs. 4 lit. b und c RPG). Diese Grundsätze fanden in der Bedingung, vor Inbetriebnahme der Seilbahn das Parkplatz- und Verkehrsregime für die Anwohner verträglich auszugestalten, ihren Niederschlag. Nicht gefolgert werden kann aus dem Wortlaut des Richtplantexts – wie aus den erwähnten rechtlichen Grundlagen daselbst –, dass bei öffentlichen Bauten und Anlagen selbst relativ geringfügige nachteilige Auswirkungen auf die Bevölkerung generell vermieden werden müssten.

11.4.

Nach den erwähnten Grundsätzen bzw. dem Wortlaut der Bestimmungen des RPG wird zudem klar, dass der Erstellung von im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen durch private Trägerschaften keine grundsätzlichen rechtlichen Hindernisse entgegen stehen. Bereits Art. 3 Abs. 4 RPG hält fest, dass Bauten und Anlagen sowohl öffentlich sein können (mithin von der öffentlichen Hand erstellt) oder aber (privat erstellt) im öffentlichen Interesse liegen können. Dass bei Planungen von öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegender Bauten und Anlagen das öffentliche Interesse in beiden Fällen umfassend und unter Einbezug aller planerisch relevanten Gesichtspunkte geprüft werden muss, versteht sich von selbst. Dass dabei verschiedene Trägerschaften als Ersteller auftreten können, entspricht bewährter Praxis. Die Rüge, Art. 4 GPV erkläre die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich zu Unrecht zur öffentlichen Anlage, ist demzufolge unbegründet. Art und Umfang des öffentlichen Interesses sind in der nachfolgenden Interessenabwägung zu beleuchten.

11.5.

Nach dem Gesagten kann die Verpflichtung zur verträglichen Ausgestaltung des Parkplatz- und Verkehrsregimes im Raum Stettbach nicht weitergehen, als dass im Rahmen der Gestaltungsplanung sinnvolle und, soweit möglich, auch wirksame flankierende Massnahmen vorzusehen sind.

Letzteres ist ohne weiteres der Fall. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die direkt auf der ÖV-Plattform Stettbach zu erstellende Seilbahnstation Stettbach mit dem öffentlichen Verkehr sehr gut erschlossen wird. Der Gestaltungsplan sieht in Art. 5 Abs. 2 GPV auch vor, dass die Zugänge zur Station das Umsteigen von Zug, Tram und Bus möglichst erleichtern sollen, und dass die ZVV-Fahrausweise anzuerkennen sind. Sodann hat die Zoo Seilbahn AG darauf hinzuwirken, dass die gesamte Anreise mit dem öffentlichen Verkehr gefördert wird (z.B. SBB-Angebot Railway). Die Zoo Seilbahn AG ist verpflichtet, in Kundeninformationen aller Art die Seilbahn einzig als Teil des ÖV-Netzes darzustellen und dabei darauf hinzuweisen, dass in Stettbach keine Abstellplätze verfügbar sind; eine Ausschilderung der Seilbahnstation Stettbach für den MIV ist nicht gestattet. Das Verkehrs-, Massnahmen- und Monitoringkonzept sieht (auf Massnahmenstufe 1) eine quartalsweise Dokumentation (Monitoring) der unerwünschten Auswirkungen (unverträgliche Parkierung auf öffentlichem Grund; Suchverkehr) vor

sowie den Einsatz von Verkehrsdiensten an Tagen mit erwartet hohem Besucheraufkommen (Zoo-Spitzentage). Treten im ersten Betriebsjahr trotz der Massnahmen unerwünschte Auswirkungen auf, sind gemäss Art. 5 Abs. 3 GPV (auf Massnahmenstufe 2) die Verkehrsdienste zeitlich oder örtlich bzw. mit weitergehenden Massnahmen (z.B. Absperrungen) zu intensivieren; die Zoo Seilbahn AG hat auf eine konsequente Ahndung der bestehenden Park- und Fahrverbote hinzuwirken und private Anbieter von Abstellplätzen bei Massnahmen zur Verhinderung der Benützung durch Seilbahnbenutzer zu unterstützen. Überdies ist darauf hinzuwirken, dass die Parkierungsgebühren im Raum Stettbach mit denjenigen des Raums Zoo harmonisiert werden.

Vor Inbetriebnahme der Seilbahn ist von der Zoo Seilbahn AG ein Monitoringkonzept zu erstellen. Die Einführung der Massnahmen wird von einer Begleitgruppe mit je einer Vertretung der Zoo Seilbahn AG, der Standortgemeinden, der Verkehrsbetriebe Glattal AG sowie dem kantonalen Amt für Verkehr (AfV) verfolgt, welche über die Einführung und Aufhebung von Massnahmen befinden kann.

Dass das Verkehrs-, Massnahmen- und Monitoringkonzept den Anforderungen nicht genügen würde, kann nicht gesagt werden. Ein Konzept zu fordern, welches den rechtlichen Rahmen – bzw. des Möglichen und im Rahmen von § 83 Abs. 2 und 3 PBG Zulässigen – sprengt, geht nicht an. Die Möglichkeiten im Rahmen der Gestaltungsplanung gehen nicht soweit, als dass im Verhältnis zu den allgemeinen polizeilichen Vorschriften, zu deren Erlass die Standortgemeinden befugt sind, parallele Kompetenzen (der Betreiberin Zoo Seilbahn AG oder der Begleitgruppe) begründet werden könnten. Ebenfalls zu weit ginge die Forderung nach dem – in gewisser Weise vorsorglichen – Erlass rechtlich verbindlicher und mit Bussen sanktionierbarer Massnahmen gegen fehlbare Fahrzeuglenker. Eine Pflicht zur Erstellung zusätzlicher, speziell für die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich vorgesehener Abstellplätze könnte die Gestaltungsplanung wohl vorsehen, doch würde eine solche geradewegs den Zielen der Gestaltungsplanung und der flankierenden Massnahmen (Verhinderung der Anreise mit dem MIV; Stärkung des ÖV) zuwiderlaufen. Für eine solche Anordnung fehlt nach hier vertretener Ansicht im Übrigen eine rechtliche Grundlage. Die Seilbahn wird angesichts der gesamten Umstände der Planung, insbesondere der optimalen Anbindung an den ÖV-Knoten Stettbach, auch inhaltlich

zu Recht als ÖV-Anlage bezeichnet. Sie mit einer anderweitigen (MIV-)verkehrsintensiven Anlage, bei welcher die Erschliessung besonders zu ordnen wäre, zu vergleichen, ginge fehl. Etwas Anderes würde bedeuten, dass bei der Erstellung von Anlagen des ÖV wie Bahnhöfen, Tramlinien, Busverbindungen und dergleichen zwingend Parkieranlagen zu schaffen wären, sofern die Möglichkeit besteht, dass diese in grösserer Zahl durch umsteigende MIV-Benützer (z.B. im Sinne einer P+R-Nutzung) aufgesucht werden. Dergestalt sieht die Rechtsordnung nicht vor und ist weder aufgrund des für die Seilbahn bestehenden Richtplaneintrags noch aufgrund von Art. 3 Abs. 4 lit. b und c RPG zu folgern.

Was die Auswirkungen auf die Anwohner in Stettbach angeht, ist ein gewisses Potential einer Inanspruchnahme der Seilbahn durch MIV-Benützer nicht von der Hand zu weisen. Die vorgesehenen Massnahmen genügen freilich, die Auswirkungen nach menschlichem Ermessen gering zu halten. Ein Anspruch der Anwohner auf absoluten Schutz vor negativen Auswirkungen besteht, wie erwähnt, auch aufgrund des Richtplaneintrags der Seilbahn nicht. Ein gewisses Mass an Mehrverkehr ist, zumal im Grossraum Zürich, durchaus hinzunehmen. Nach dem Ergebnis des Augenscheins sind die meisten Wege und Strassen (mit Ausnahme der Dübendorfstrasse) in Stettbach, gerade in den Wohnquartieren, nicht derart vielbefahren, als dass eine Kontrolle etwa durch Verkehrskadetten illusorisch erschiene. Eine übermässige Beeinträchtigung der Anwohner durch allfällige Absperrungen ist nicht zu erwarten, da die Anwohnerschaft sachlogisch davon ausgenommen ist bzw. sein muss. Ein entsprechender Nachweis – etwa mit einem Badge – könnte von der Begleitgruppe ohne weiteres vorgesehen werden. Schliesslich besteht kein positivrechtlicher Anspruch der Anwohnerschaft auf günstige Abstellplätze im öffentlichen Raum. Immerhin ist darauf zu verweisen, dass sich das für die Anwohner geltende Regime bezüglich der Abstellplätze in der blauen Zone nicht wesentlich verändern wird. Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich werden von der Dienstabteilung Verkehr (DAV) nach wie vor, zum in der ganzen Stadt Zürich anwendbaren Tarif, eine Anwohnerparkkarte beziehen können. Allfällige Unannehmlichkeiten für Besucher können bei Anwendung der Massnahmenstufe 2 nicht verhindert werden, liegen aber ebenfalls im Bereich des – zumal auf dem Gebiet der Städte Zürich und Dübendorf – allgemein Hinzunehmenden. Eine – auf Sonn- und Feiertage beschränkte – Inanspruchnahme öffentlicher Abstellplätze durch Seilbahnbenützer wird

sich, diesbezüglich ist den Rekurrierenden zuzustimmen, nicht vollumfänglich verhindern lassen. Auch lässt sich eine einheitliche Bewirtschaftung aller Parkierungsflächen – insbesondere im Gebiet Hochbord der Stadt Dübendorf – rechtlich nicht durchsetzen. Eine einheitliche Bewirtschaftung vorzusehen, würde wiederum den rechtlichen Rahmen des bei der Gestaltungsplanung Zulässigen sprengen. Insgesamt erscheinen die zu erwartenden Auswirkungen aber nicht als besonders gravierend. Insbesondere fällt ins Gewicht, dass sich die – möglichen – Probleme bezüglich der Parkierungssituation im Umfeld der Seilbahnstation Stettbach gemäss Gutachten S. im Wesentlichen auf Sonn- und Feiertage beschränken.

11.6.

In der Abwägung erweisen sich die Vorschriften von Art. 4 ff. GPV als mit den Anforderungen der Richtplanung sowie den nutzungsplanerischen Grundlagen ohne weiteres vertretbar. Die Rügen betreffend die Parkierungssituation in Stettbach sind unbegründet. Auf die von der Rekurrentin Stadt Dübendorf beantragten Modifikationen der GPV ist nachfolgend einzugehen.

12.1.

Die Baudirektion verweist – im angefochtenen Entscheid sowie im vorliegenden Verfahren vernehmlassungsweise – betreffend die Interessenabwägung zunächst darauf, dass die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich rechtsgültig im kantonalen Richtplan verankert ist. Die Seilbahn solle nach dem Willen des obersten kantonalen Planungsträgers Bestandteil des Verkehrskonzepts im Raum Stadt Zürich-Glatttal sein.

Eine Verlagerung der Verkehrsströme auf öffentliche Verkehrsmittel entspreche in Zeiten zunehmender Verkehrsüberlastung und den damit verbundenen negativen Umwelteinwirkungen einem gewichtigen öffentlichen Interesse. Die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich führe gemäss Gutachten S. zu einem erheblichen Umsteigeeffekt von insgesamt 4 bis 4,5 % aller Besucher des Zoos, was einer Steigerung von rund 10 % der heutigen ÖV-Benützer bzw. dem Wegfall von ca. 60'000 Autofahrten entspreche (gemäss vorstehenden Erwägungen zu korrigieren auf ca. 50'000 Fahrten). Die übrigen realistischen ÖV-Alternativen (Shuttlebusse von Stettbach und/oder HB, Verdichtung Tramfrequenz und deren Kombination) würden

nicht den gleichen Effekt zeitigen. Insbesondere würden sie aufgrund der Überlastung der Zufahrtsstrassen an den Zoo-Spitzentagen gerade dann nicht oder nicht im erforderlichen Umfang greifen, an denen sie benötigt würden. Eine Effizienzsteigerung der genannten Alternativen wäre nur mit unverhältnismässigem Aufwand und mit unerwünschten Nebenwirkungen möglich. Die Seilbahn erweise sich daher als effizienteste Ergänzung zum bestehenden ÖV-Angebot.

Die Notwendigkeit einer ergänzenden ÖV-Erschliessung habe sich seit dem Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2013.00722 vom 4. September 2014 weiter akzentuiert. Die beiden Tramlinien 5 und 6, welche das Zoogelände von Seiten des HB Zürich erschliessen, würden zugleich das Hochschulgebiet Zürich-Zentrum (HGZZ mit Universität Zürich [UZH], Universitätsspital Zürich [USZ] und Eidgenössischer Technischer Hochschule [ETHZ]) erschliessen. Im Rahmen einer Gebietsplanung mit den drei genannten Institutionen und unter Beteiligung der Gesundheits- und der Bildungsdirektion sowie der zuständigen Departemente der Stadt Zürich sei für dieses Gebiet ein Masterplan 2014 sowie ein Synthesebericht erarbeitet worden, welchem sowohl der Regierungsrat als auch der Stadtrat von Zürich zugestimmt hätten. Der Kantonsrat Zürich habe am 13. März 2017 die Teilrevision des kantonalen Richtplans HGZZ beschlossen, welcher mit Beschluss des Bundesrats vom 14. Dezember 2018 genehmigt worden sei. Das aufgrund der Planungen zur erwartende Personenwachstum wirke sich mittel- bis langfristig in verschiedener Hinsicht aus.

Gewisse Auswirkungen der Seilbahn auf den Verkehr in Stettbach an den Zoo-Spitzentagen könnten nicht ausgeschlossen werden. Mit dem MIV zur Seilbahn anreisende Zoobesucher könnten versucht sein, Stettbach für die Parkierung zu benützen. Selbst im ungünstigsten Fall wären diese MIV-Benützer aber nur an Zoo-Spitzentagen überhaupt massgeblich. Im Raum Stettbach sei eine markante städtebauliche Entwicklung im Gange, welche ihrerseits einen entsprechenden (Grund-)Verkehr mit sich bringe. Aus diesen Gründen enthalte der Gestaltungsplan die – bereits genannten – Massnahmen, wobei der Einbezug der massgeblichen Akteure, insbesondere der Stadt Dübendorf, garantiert sei.

Dass für die Verbindung der beiden benachbarten Stadträume (Zürich und Stadt Dübendorf/Glatttal) auch Nichtbauand in Anspruch genommen wer-

den müsse, ergebe sich aus der Landschaft und der Topografie im fraglichen Gebiet. Zwischen Stettbach und dem Zürichberg/Zoo gebe es nur Wald und Land ausserhalb der Bauzonen, sodass auch ein allfälliger Ausbau der Strasse zwecks Erhöhung der Kapazität bzw. zur Sicherstellung der Einhaltung des Fahrplans eines allfälligen Shuttlebusses Nichtbauland in Anspruch nehmen müsste. Eine Seilbahn stelle die landschafts- und bodenschonendste Variante einer direkten Verbindung dar. Durch die Optimierung der Linienführung auch in vertikaler Hinsicht mit dem Überfahren des Sagentobels zur gänzlichen Schonung desselben als auch mit dem Durchfahren des Waldes im oberen Streckenbereich könnten die Eingriffe in Schutzobjekte (Sagentobel) und Landschaft (im übrigen Bereich) auf ein Minimum begrenzt werden. Den Bedenken zur sorgfältigen Eingliederung sei umfassend Rechnung getragen worden (Fachberichte Landschaft, Ortsbild, Erholungsnutzung in den Beilagen zum UVB).

Bei der Interessenabwägung sei sodann zu berücksichtigen, dass der fragliche Landschaftsabschnitt im urbanen Raum liege. Durch die in enger Abstimmung mit der NHK vorgenommene Überarbeitung des Richtprojekts trage dieses den hohen Anforderungen des Landschaftsschutzes und der Einordnung angemessenen Rechnung. Das Projekt werde durch das Amt für Städtebau (Stadt Zürich) und die NHK fachlich begleitet. Gemäss Beurteilung des BAK würden die beiden ISOS-Objekte Siedlung Mattenhof und Im Klösterli durch die Seilbahn nicht massgeblich beeinträchtigt. Zwar bestehe ohne weiteres ein öffentliches Interesse am ungeschmäleren Erhalt der von der Seilbahn betroffenen Landschaftsabschnitte. Insgesamt könnten die Auswirkungen aufgrund der Wahl des Verkehrsmittels und die Weiterentwicklung des Richtprojektes aber auf ein verträgliches Mass reduziert werden.

Private Interessen würden nur wenige direkt tangiert; mithin werde eine einzige Wohnliegenschaft überfahren. Die Seilbahn erfordere keinerlei Enteignung von Grund und Boden und keine bauliche Anpassung bestehender Gebäude. Einzig die Stütze 6 werde auf einer privaten Parzelle errichtet. Die Beeinträchtigung bestehe insbesondere in der Überfahrt von Grundstücken durch die Seilbahn; verbunden mit einem gewissen Verlust an Privatsphäre und geringen Lärmimmissionen (bei Überfahrten von Stützen und bei Einfahrt in die Stationen).

12.2.

Die Zoo Seilbahn AG fügt dem an, der Zoo Zürich sei zwar – rein rechtlich – genügend erschlossen, was auch in verschiedenen jüngeren Baubewilligungsentscheiden festgestellt worden sei. Die Seilbahn erfülle indes eine wichtige öffentliche Funktion, weil sie mit der bis heute nicht bestehenden direkten Verbindung vom Raum Zürich-Nord auf den Zürichberg eine sinnvolle Ergänzung des ÖV-Netzes darstelle und den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs wie kein anderes öffentliches Verkehrsmittel verbessere und den MIV reduziere. Die Seilbahn könne damit am effektivsten zu einer Entlastung des Nachfrageüberhangs an Abstellplätzen an Zoo-Spizentagen beitragen.

12.3.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 20 Abs. 1 VRG) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen. Die Rechtsmittelbehörde darf nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Indessen ist ein Einschreiten der Rekursinstanz nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2018.00151 vom 6. September 2018,

E. 4.2.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015, E. 2.1; BGr 1C_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2). Diese Grundsätze haben (sinngemäss) auch für planerische Entscheide kantonaler Behörden Geltung.

12.4.

Das zwischen den grossmehrheitlich zusammenhängenden Siedlungsgebieten Zürichberg, Schwamendingen, Dübendorf und Gockhausen gelegene Sagentobel ist im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung als Objekt von regionaler Bedeutung verzeichnet. Der Inventareintrag lautet im Einzelnen wie folgt:

"Eines der grössten Tobel im mittleren Glattal. Der weitgehend unkorrigierte Bach und das tief in die Molasse eingeschnittene Tobel bieten ein umfassendes Bild der Geologie der Gegend und der Entwicklung von Bachtobeln.

Ziel:

Vermeiden menschlicher Einflüsse auf Struktur und Entwicklung dieses Tobels.

Massnahmen:

Keine beeinträchtigenden Bauchverbauungen und Geländeänderungen."

Sodann findet sich auf dem Stadtgebiet von Dübendorf, unmittelbar zwischen dem Weiler Stettbach und dem Siedlungsgebiet von Schwamendingen, das im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung ebenfalls als Objekt von regionaler Bedeutung verzeichnete Kiesgrubenareal bei Stettbach. Dessen Inventareintrag hat folgenden Wortlaut:

"Ruderalfläche mit Bäumen und Büschen. Tümpel und Weiher. Das Gelände bietet durch seine topografische Vielfalt eine grosse Anzahl Kleinbiotope, besonders für Insekten und andere Wirbellose. Es ist überdies einer der reichsten Amphibienstandorte der Gegend.

Grasfrosch (sehr grosse Population), Bergmolch.

Einziger Biotop von Kreuzkröte, Unke und Fadenmolch in der Gemeinde.

Ziel:

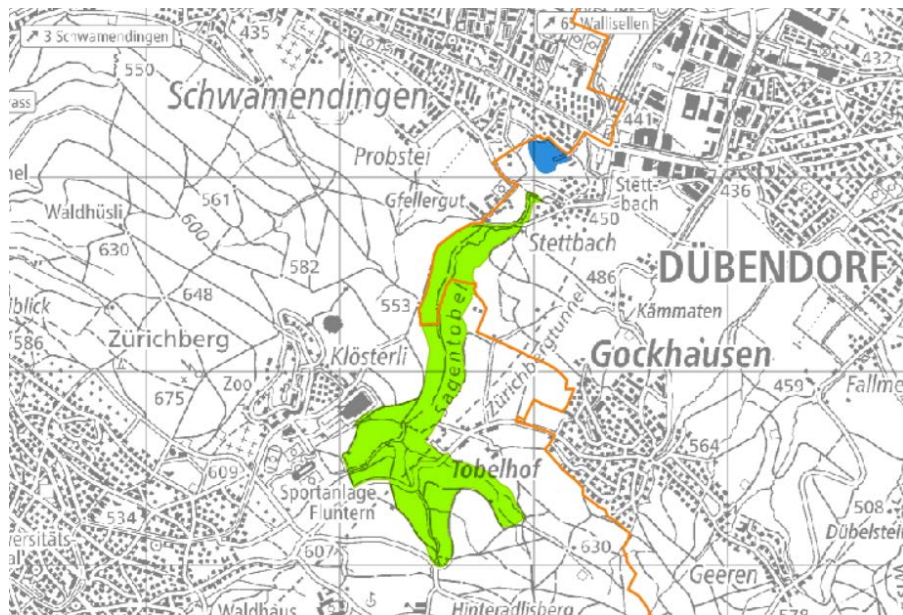
Uneingeschränkte Erhaltung dieses vor allem für Kleintiere wertvollen Standorts.

Massnahmen:

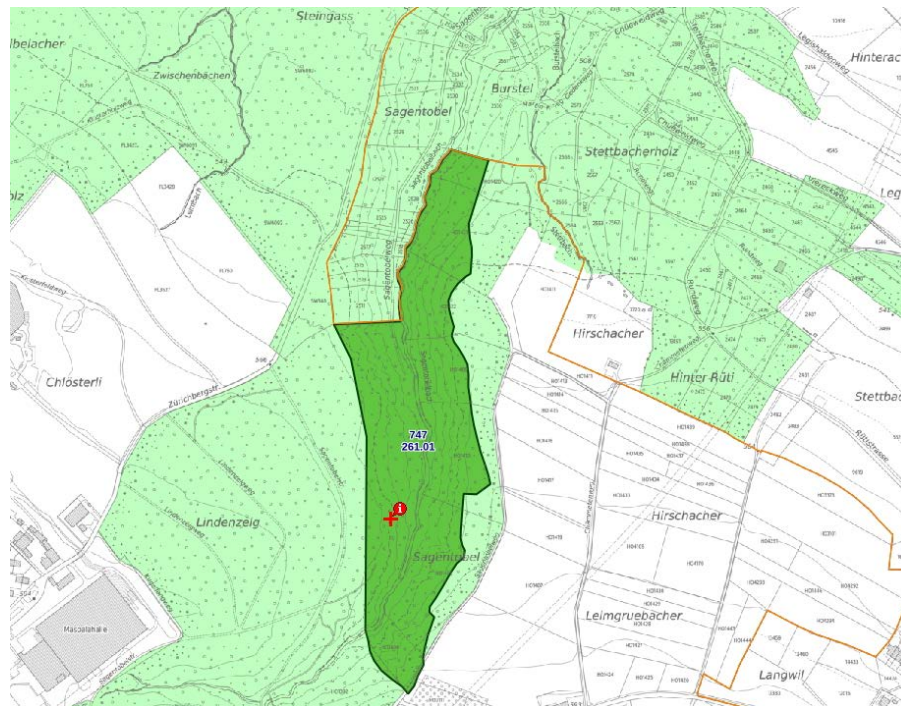
Weitere Tümpel anlegen. Gelegentlich Gebüsche etwas auslichten."

Die Lage und räumliche Ausdehnung des Sagentobels (hellgrün ausgediehlener Bereich) sowie des Kiesgrubenareals bei Stettbach (blau aus-

geschiedener Bereich) ist auf folgender kartographischer Darstellung (Auszug aus dem GIS-Browser; www.gis.zh.ch) erkennbar:



Sodann ist ein Teil des Landschaftsschutzobjekts Sagentobel im Inventar der Waldstandorte von naturkundlicher Bedeutung (WNB) eingetragen (Auszug aus dem GIS-Browser; www.gis.zh.ch):



Das Inventar umschreibt diesen Bereich als Kombination von Waldgesellschaften (Extremstandorte und Sonderstandorte, selten im Kanton Zürich) und Biotopstrukturen (Fließgewässer/Bachtobel), mithin auch als fast unerschlossener Waldkomplex mit relativ seltenen Standorten (Zahnwurz-Buchenwald) und Vorkommen des Alpen-Geissblattes.

Nach Massgabe der Plandokumente der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung wird das Inventarobjekt Sagentobel von der projektierten Seilbahn zweifach, zum einen mittig zwischen den Stützen 5 und 7 und zum anderen im unteren Bereich, in der Nähe des Weilers Stettbach, überfahren. Im Inventarobjekt Sagentobel projektiert ist allein die Stütze 6, wenn auch nicht mittig im Sagentobel, so doch an dessen östlicher Flanke (neben dem Martin-Krieg-Gedenkweg). Das Sagentobel wird von der projektierten Seilbahn daher ohne Frage tangiert. Ein direkter physischer Eingriff in das WNB-Objekt Sagentobel findet hingegen nicht statt, zumal Stütze 6 nördlich desselben projektiert ist. Freilich wird auch der Bereich des WNB-Objekts von der projektierten Seilbahn, in grosser Höhe, überfahren.

Von Stützen nicht tangiert wird – entgegen dem Dafürhalten des Rekurrenten M. B. – das Kiesgrubenareal bei Stettbach. Die Stütze 4 soll nach Massgabe der Gestaltungsplanung, inklusive eines allfälligen Auslegers, eindeutig in den Bereich der Parzellen Kat.-Nrn. 1 und 2 (welche nicht zum Inventarobjekt gehören) zu liegen kommen. Dass ein sehr kleiner Teil der Parzelle Kat.-Nr. 3 bzw. wenige Quadratmeter an der östlichsten Ecke des Inventarobjekts zum Niederhaltebereich der Seilbahn gehören werden, kann angesichts der Ziele des Inventareintrags nicht als Beeinträchtigung des Erhaltungsziels gelten. Die für den ökologischen Ausgleich sowie Fauna und Flora wertvolle Ruderalfläche und die Tümpel werden nicht beeinträchtigt. Eine Berücksichtigung des Kiesgrubenareals bei Stettbach in der Interessenabwägung entfällt.

12.5.

Die projektierte Seilbahn führt in ihrem oberen Bereich entlang der Zürichbergstrasse und befindet sich damit in unmittelbarer Nachbarschaft des ISOS-Objekts Wohnkolonie Im Klösterli. Das ISOS umschreibt diese wie folgt (Eintrag Nr. 10; ISOS-Blatt Fluntern):

"Im Klösterli: gartenstadtähnliche Wohnkolonie im Grünen auf kammartigem Erschliessungsnetz; zweigeschossige, nach Süden orientierte Doppe-

leinfamilienhäuser mit durchgehendem Pultdach und schlichten, schmucklosen Fassaden im Stil der Neuen Sachlichkeit, an den Schmalseiten kleine, halbrunde Balkone, 1937, verschiedene kleinere Eingriffe."

Die Wohnkolonie Im Klösterli figuriert unter der Aufnahmekategorie AB; statuiert wird das Erhaltungsziel A.

Auf die Umgebung des ISOS-Objekts nimmt das ISOS-Blatt Fluntern beschreibend wie folgt Bezug:

"Das Zoogelände, das seit seiner Eröffnung im Jahr 1929 mehrmals und zuletzt 2014 um den weitläufigen Elefantenpark erweitert wurde, umgibt heute fast vollständig die 1937 fertiggestellte Wohnsiedlung Im Klösterli (10). Die für den Stadtteil ungewöhnlich bescheidene, aber einzigartige Anlage auf einem kammartigen Wegnetz besteht aus zweigeschossigen Doppelhäusern mit nach Süden geneigtem Pultdach. Die Bauten sind mit leichtem Versatz zu beiden Seiten der privaten Erschliessungswege aufgereiht. Vor den südlichen Längsfassaden breiten sich Gärten aus. Zwischen der Siedlung und dem Friedhof Fluntern hat sich das abgelegene Wohnquartier entlang der Zürichbergstrasse mit Mehrfamilienhäusern der 1980er-Jahre erweitert (XV). Den Rest der Hangmulde belegen Sportanlagen (XIV) und der Hauptsitz des Welf Fussballverbandes (XIV.0.3)."

Im ISOS verzeichnet ist sodann auch die Siedlung Mattenhof (ISOS-Blatt Schwamendingen). Diese wird umschrieben wie folgt:

"Genossenschaftssiedlung Mattenhof, Teil südlich der Dübendorfstrasse: locker am Hang verteilte zweigeschossige Einfamilienhauszeilen, eine dreigeschossige Mehrfamilienhauszeile sowie eine Reihe mit Doppelhäusern; schlichte Giebelbauten mit privaten Gärten sowie grösseren gemeinschaftlichen Grünbereichen, 1946/47."

Beim Weiler Stettbach auf dem Gebiet der Stadt Dübendorf handelt es sich nicht um ein ISOS-Objekt. Im Weilerkern sind indes diverse Objekte inventarisiert bzw. im Inventar der schützenswerten Kulturobjekte der Stadt Dübendorf verzeichnet. Unter Schutz stehen die Liegenschaften auf den Parzellen Kat.-Nrn. 4 und 5. Dabei handelt es sich um ein ehemaliges Bauernhaus an der B.-Strasse 1 (Unterschutzstellung mit Bezug auf die noch vorhandenen Aussenmauern und die markante Südostfassade) sowie an der S.-Strasse 1 um ein umgenutztes ehemaliges Bauernhaus mit geknicktem Satteldach, welches wesentlicher Bestandteil des Stettbacher Dorfplatzes, mit entsprechend raumbildender Funktion, ist (Einträge und Inventarisierungen gemäss Online-Ortsplan der Stadt Dübendorf;

vgl. www.geoglatt.ch). Insgesamt verfügt der Weiler Stettbach – was auch anlässlich des durchgeführten Abteilungsaugenscheins erkennbar war – im Zentrum über ein durchaus intaktes Ortsbild, wobei ein grosser Teil der ursprünglichen Struktur noch vorhanden ist.

12.6.

Was die vertikale Linienführung angeht, so ist, zumal es sich bei der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung um eine modifizierte Version der vom Verwaltungsgericht mit Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 beurteilten Gestaltungsplanung handelt, vorliegend von entsprechend modifizierten Grundlagen auszugehen. Im Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 war eine (vertikale) Linienführung nicht im Einzelnen Prozessthema (vgl. VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 11.2.7 am Ende). Sodann ist angesichts der vorgenommenen Modifikationen ohnehin von einer neuen Sachlage auszugehen.

Bereits dem mit Entscheid VB.2013.00722 vom 4. September 2014 beurteilten Projekt lagen Überlegungen zur (vertikalen) Linienführung zugrunde. Die kantonale NHK hatte zunächst mit Gutachten Nr. 10/2009 vom 3. August 2009 zum Projekt Stellung genommen und darin keine grundsätzlichen natur- oder ortsbildschützerischen Gründe gegen die projektierte Seilbahn erkannt. Die NHK stellte bereits damals Anträge zur Stellung, Dimensionierung und Gestaltung der Bauten und Anlagen, welche in den Vorschriften zum Gestaltungsplan berücksichtigt wurden. Zudem äusserte die NHK zahlreiche Vorbehalte von Details (Bepflanzung, Gestaltung von Stützen und Stationen, Terrainveränderungen; Verfügung der Baudirektion vom 27. Oktober 2011 betreffend Festsetzung kantonalen Gestaltungsplan Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich, Erw. D). Das vorliegend zu beurteilende, fertig revidierte Auflageprojekt entspricht gemäss Schreiben der NHK vom 4. Juli 2018 den zuvor im Planungsprozess gestellten Anforderungen.

Betreffend die vertikale Linienführung wurde im Verlauf des Planungsprozesses auch eine Variantenevaluation durchgeführt. Im Rahmen seiner Stellungnahme vom 8. Juli 2010 verlangte das BAFU von der Zoo Seilbahn AG eine Variantenstudie mit einer Reduktion der Seilhöhe und einer Gegenüberstellung dieser Variante und des – damals aktuellen, mit dem vorliegenden weitgehend ähnlichen – Projekts. Die daraufhin erstellte Variantenstudie des Planungsbüros P. AG datiert vom 9. März 2011.

Darin wurde der Schluss gezogen, dass die Variante mit hoher Seilführung gegenüber der tiefen Variante zu bevorzugen sei. Nach einer Begehung der Strecke am 17. März 2011 kam das BAFU zum Schluss, dass sich bei einer tieferen Seilführung mit Niederhaltung landschaftliche Vorteile vor allem für den Blick von Südosten her ergäben. Diese Vorteile vermöchten die grossen zusätzlichen Eingriffe im Sagentobel (bei tieferer Seilführung) nicht aufzuwiegen. In seiner Eingabe vom 22. Oktober 2018 an das für das PGV zuständige BAV hielt das BAFU an dieser Einschätzung fest.

12.7.

Das von der Baudirektion angeführte öffentliche Interesse an der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich ist durchaus gewichtig. Zunächst kann zwar – wie die Rekurrierenden zu Recht anführen – der Eintrag der Seilbahn im kantonalen Richtplan deren Erstellung nicht per se legitimieren bzw. vermag daselbst kein öffentliches Interesse zu begründen. Dennoch ist aufgrund des Eintrags im kantonalen Richtplan für das vorliegende Verfahren durchaus von einem – politisch legitimierten – Konsens insofern auszugehen, als dass zwischen dem Zoo Zürich und der ÖV-Plattform Stettbach eine öffentlich zugängliche und mithin zum Zürcher Nahverkehrssystem gehörende Seilbahnverbindung geschaffen werden soll. An einem solchen Nahverkehrsmittel besteht angesichts der konkreten örtlichen Gegebenheiten wie auch der Lage mitten im Ballungsraum zwischen der Stadt Zürich und dem Siedlungsgebiet in Zürich-Nord (bestehend aus den Stadtteilen Oerlikon/Schwamendingen, dem angrenzenden Dübendorf sowie [insbesondere] den Flughafengemeinden; planerisch oft als "Glattalstadt" beschrieben) ohne weiteres ein öffentliches Interesse. Dass mit der Zoo Seilbahn AG (eine Tochtergesellschaft der Zoo Zürich AG) eine privatrechtlich organisierte Projektträgerin/Betreiberin sein wird, tut dem keinen Abbruch. Die nahtlose Integration des Nahverkehrsmittels in das System des ZVV ist aufgrund des Vorvertrags der Zoo Seilbahn mit dem ZVV gesichert. Der Vorvertrag garantiert die Anerkennung der ZVV-Fahrausweise (Zone 110) auf der Seilbahn. Damit wird für die Öffentlichkeit eine von der Fahrzeit her attraktive und vor allem in sehr dichter und von Behinderungen des Strassenverkehrs unbeeinträchtigt Taktfrequenz verfügbare Verbindung vom Zürichberg (Quartier Klösterli, aber auch die angrenzenden Wohnquartiere) zur ÖV-Plattform Stettbach sowie den dort angrenzenden Quartieren (Schwamendingen und Hochbord) geschaffen. Damit besteht an der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich bereits grundsätzlich ein erhebliches öffentli-

ches Interesse. Es ginge zu weit, für die Erstellung einer öffentlichen Nahverkehrsverbindung in Stadträumen einen strikten – hypothetischen – mittels Verkehrsstudien zu belegenden Bedarfsnachweis zu fordern, zumal dies die (stets sukzessive erfolgende) Weiterentwicklung städtischer Nahverkehrsnetze erheblich erschweren bis gänzlich verunmöglichen würde. Dies gilt entgegen der Ansicht der Rekurrierenden auch dann, wenn – wie vorliegend – für das öffentliche Verkehrsmittel Land ausserhalb der Bauzonen beansprucht werden muss. Vorliegend ist offenkundig, dass aufgrund der geographischen Gegebenheiten und der bereits weitgehend ausgeschöpften Kapazitäten im Strassenverkehr im Grunde bloss ein alternatives Projekt (bzw., nach der vorgenommenen Prüfung der Alternativen, eine Seilbahn) den Anforderungen zu genügen vermag. Zu bedenken ist, dass an der fraglichen Stelle zwischen Zürichberg und Stettbach ein für eine verlässliche Verbindung mit Shuttlebussen erforderlicher Strassenausbau auf weiten Streckenabschnitten einen Ausbau auf (mindestens) drei Fahrspuren bedingen würde, unter entsprechenden Kostenfolgen und erheblicher Landbeanspruchung für die Streckenführung sowohl in der Nichtbauzone als auch mitten in der Gemeinde Gockhausen. Die projektierte Seilbahn ist – und wären womöglich auch weitere Seilbahnen auf dem Gebiet und in der Agglomeration der Stadt Zürich – als alternative Variante einer für Fussgänger niederschweligen, weil direkten und bequemen innerstädtischen Verbindung zu würdigen. Zu Recht verweist die Baudirektion denn auch auf die offenkundigen Herausforderungen bei der Erschliessung des Hochschulquartiers Zürich-Zentrum (HGZZ). Dieses wird in absehbarer Zeit einer Erschliessung durch neue Verkehrsträger bedürfen. Diesbezüglich wäre eine Seilbahnverbindung einerseits zum HB Zürich und andererseits via Zoo nach Stettbach durchaus zu prüfen; ein solches Projekt würde von den mit der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich gemachten Erfahrungen erheblich profitieren. Dass, wie die Rekurrierenden anführen, die Planungen für das Hochschulquartier und dessen Erschliessung noch nicht spruchreif sind, tut der Legitimität der Forderung nach einer neuartigen Verkehrsererschliessung keinen Abbruch. Keine Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch, dass sich die Auslastung der Tramlinien 5 und 6 durch den Zoo und die Universität komplementär verhält, da die Tramverbindung vom HB Zürich oder Bellevue zum Zoo von ihrer Kapazität her an ihre Grenzen stösst. Im Übrigen sind Reisezeiten auf den Tramstrecken weniger attraktiv. Dass die Seilbahn – auch – zu einer Verlagerung der ÖV-Passagiere von den Tramlinien 5 und 6 führt, ist insoweit kein Nachteil. Neben dieser Verlage-

rung bewirkt die Realisierung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich, dass – wie bereits anhand des Gutachtens S. erwähnt und geprüft – unter den Zoobesuchern für den Zustand Z1.2 (im Jahr 2030, mit Seilbahn) eine Modalsplitveränderung zwischen 4,2 % und 4,5 % (verkehrsmittelbezogener Modalsplit) hin zum ÖV eintritt (Gutachten S., S. 44). Dass bei erhöhten Wartezeiten an den Seilbahnstationen mit einer geringeren Modalsplitveränderung zu rechnen wäre, trifft zwar zu (3,3 %; Gutachten S., S. 99). Indes dürfte sich, was auch die Rekurrierenden konzederen, das Aufkommen von Verspätungen an den Seilbahnstationen auf die Zoo-Spitzentage beschränken. Sodann fusst das Gutachten S. – wie erwähnt – methodisch auf einem Vergleich abstrakter Reisezeiten ohne Berücksichtigung allfälliger Kapazitätsengpässe.

Insgesamt weist das Gutachten S. doch einen erheblich höheren Nutzen der Seilbahnverbindung nach, als dies für die realistischen ÖV-Alternativen (Shuttlebusse, Taktverdichtung der Tramlinien 5 und 6) angenommen werden kann. Was ferner die Prüfung weiterer alternativer Verkehrsträger angeht, ist nach hier vertretener Ansicht keine weitere Auslegeordnung vorzunehmen. Wie erwähnt fällt eine Standseilbahn oder Zahnradbahn infolge ihres Landbedarfs sowie der für ihren Bau erforderlichen erheblichen Eingriffe in Wald und Landschaft im Gebiet des Sagentobels ausser Betracht. Für die Seilbahn sprechen, zumal am vorgesehenen Ort, von allen Alternativen die mit Abstand überzeugendsten Argumente.

12.8.

Nicht zu unterschlagen ist in der Betrachtung ferner auch ein – wenngleich untergeordnetes – privates Interesse des Zoos bzw. der Zoo Zürich AG. Diese bemüht sich seit geraumer Zeit um die Errichtung einer neuen Erschliessungsvariante bzw. der projektierten Seilbahn nach Stettbach. Der Zoo Zürich hat zwar – in baupolizeilicher Hinsicht – ohne weiteres als erschlossen zu gelten. Dies ändert nichts daran, dass die Zoo Zürich AG und mit ihr die Zoo Seilbahn AG an der Bewältigung der – gerade an Zoo-Spitzentagen – erheblichen Verkehrsströme ein legitimes Interesse verfolgt. Dies ist auch im Lichte dessen zu berücksichtigen, dass der Zoo Zürich daselbst im kantonalen Richtplan (Kultur, Sport, Messe und Kongresswesen) eingetragen ist.

12.9.1.

Zu berücksichtigen sind im Lichte der Verhältnismässigkeit aber auch die der Realisierung der Seilbahn entgegenstehenden Interessen. Zunächst kommt auch die projektierte Seilbahn nicht ohne (für Stütze 6 sogar direkte bauliche) Eingriffe in das Inventarobjekt Sagentobel aus und ist dies mit dem Ziel des Vermeidens menschlicher Einflüsse auf Struktur und Entwicklung dieses Tobels nicht unbesehen vereinbar. Sodann stellt das Sagentobel und dessen weitere ausserhalb der Bauzonen liegende sowie grösstenteils bewaldete Umgebung für die angrenzenden Quartiere bzw. Wohngebiete (am Zürichberg, in Stettbach, in Schwamendingen, in Dübendorf) eine der wenigen im Grossraum Zürich noch vorhandenen "grünen Lungen" bzw. Naherholungsgebiete dar, welcher für die Erholung der Bevölkerung eine zentrale Funktion zukommt. Deren Beeinträchtigung ist daher mit besonderer Sorgfalt zu prüfen. Zu berücksichtigen ist dabei auch die Überfahrt der Seilbahn über das im WNB eingetragene, bislang weitgehend unberührte Waldgebiet. Die projektierte Seilbahn kann aber (noch) als mit dem Erhaltungszweck gemäss den Inventaren und dem Erholungszweck des Gebiets vereinbar gelten. Dies insbesondere aufgrund der gewählten hohen Seilführung, welche (ausser im Bereich der Stütze 6) direkte Eingriffe in Fauna und Flora des Landschaftsschutzobjekts minimiert. Wie erwähnt kommt das Projekt sodann gänzlich ohne Eingriffe in das im WNB eingetragene Gebiet aus. Einflüsse durch Lärm und Licht sind minimiert, sodass das Sagentobel auch als bekanntes Wildeinstandsgebiet – die formelle Ausscheidung von Wildeinstandsgebieten wird im Kanton Zürich erst mit Inkrafttreten eines neuen Jagdgesetzes vorgenommen werden – in seiner Funktion nur geringfügig beeinträchtigt wird. Sodann konnte der Landbedarf und der – im oberen Teil einzig aufgrund der Sicherheitszone des Flughafens Zürich erforderliche – Niederhaltebereich auf das erforderliche Minimum reduziert werden. Eine in Skigebieten häufig anzutreffende, von weitherum erkennbare Schneise durch das Waldgebiet entfällt.

12.9.2.

Kehrseite der hohen Seilführung ist indes, dass die Seilbahn aus landschaftsschützerischer Sicht weitherum sichtbar sein wird. Einerseits liegt darin ein, wenngleich erforderlicher, zusätzlicher Eingriff in das Landschaftsschutzobjekt Sagentobel. Andererseits wird die Seilbahn von den umliegenden Siedlungsgebieten her – unter Umständen als störend – wahrzunehmen sein. In Anschlag zu bringen ist sodann die – von der Re-

kurrentin Stadt Dübendorf monierte – Abweichung vom Planungsziel der Freihaltung des Landschaftsraums zwischen dem Siedlungsgebiet (in Stettbach/Dübendorf) und dem Zürichberg. Freilich erscheint der Eingriff durch die hohe Seilführung, aber auch angesichts der filigranen Statur einer Seilbahn insgesamt als vertretbar. Die meisten der umliegenden Wohngebiete befinden sich von der projektierten Seilbahn mehrere hundert Meter, wenn nicht gar kilometerweit entfernt. Um ein von Einflüssen unberührtes Landschaftsgebiet handelt es sich in Zürich-Nord gerade nicht. Die Bautätigkeit rund um den Bahnhof Stettbach mit zum Teil grossvolumigen, in zunehmende Höhe vordringenden Bauvorhaben (z.B. "Jabee-Tower") sowie die weitläufigen Einkaufs- und Vergnügungsanlagen (z.B. Möbelmärkte sowie sog. "Samsung Hall" im angrenzenden Gebiet Hochbord) verleihen dem umliegenden Gebiet ein grossstädtisches Flair. Dass – schliesslich – die Landschaftskammer zwischen diesem Siedlungsgürtel und den bewaldeten Hängen des Zürichbergs umfassend freigehalten worden wäre, trifft nicht zu. Im fraglichen Bereich wird die Trennung namentlich vom zur Stadt Dübendorf gehörenden Weiler Stettbach unterbrochen. Landschaftlich kann die projektierte Seilbahn nach dem Gesagten ohne weiteres als verträglich angesehen werden.

12.9.3.

Sodann ist die – von einigen der Rekurrierenden als ungenügend berücksichtigt gerügte – räumliche Beziehung der Seilbahn zum im ISOS verzeichneten Quartier Im Klösterli, der Siedlung Mattenhof sowie dem Weiler Stettbach zu würdigen. Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden kommt diesem Aspekt vorliegend ein eher untergeordnetes Gewicht zu. Nicht zutreffend ist, dass – wie bereits ausgeführt – mit Bezug auf das Quartier Im Klösterli und die Siedlung Mattenhof besondere, zusätzliche Abklärungen erforderlich wären. Angesichts der weiteren Sachumstände genügen die Stellungnahmen des BAK und der NHK den Anforderungen ohne weiteres. Das ISOS erwähnt daselbst, dass in unmittelbarer Umgebung der genannten Siedlungen jeweils (Wohn-)Neubauten (1980er-Jahre; 2002) bestehen, welche wohl nicht die Qualität der Siedlungen an sich, aber doch deren räumliche Wirkung bereits erheblich beeinträchtigen. Wird – im Fall der Siedlung Mattenhof – berücksichtigt, dass die Seilbahn doch in einigem Abstand dazu errichtet wird (Strasse Oberes Hohmoos, Parkierung auf der Parzelle Kat.-Nr. 6), wobei in unmittelbarer Nachbarschaft der Siedlung (ennet der Dübendorfstrasse) moderne Wohnbauten errichtet

wurden, kann keine besondere Beeinträchtigung vorliegen. Enger sind die Verhältnisse mit Bezug auf das Quartier Im Klösterli. Nebst den im ISOS erwähnten Neubauten fällt diesbezüglich ins Gewicht, dass sich in ebenfalls unmittelbarer Umgebung des Quartiers weitere Bauten und Anlagen (grössenteils des Zoos; aber auch Sportanlagen und der FIFA-Hauptsitz) befinden, mit welchen sich die Siedlung die Umgebung seit geraumer Zeit teilt. Was den Weiler Stettbach angeht, so kann sich die vorliegende Betrachtung nicht auf dessen intaktes Ortsbild im Zentrum beschränken. Zwischen dem Zentrum und der projektierten Seilbahn befinden sich nach den Ergebnissen des Augenscheins Wohnsiedlungen (Reihen- und Mehrfamilienhäuser sowie Villen) allesamt neueren Datums (in welchen auch Rekurrende leben). Diese erfüllen punkto Gestaltung und Architektur keine besonderen Anforderungen. Es wäre mithin verfehlt, die Seilbahn in dieser Umgebung als besonders störend zu empfinden. Aus raumplanerischer Sicht ist daher von einer eher geringfügigen Beeinträchtigung der ISOS-Objekte Quartier Im Klösterli und Siedlung Mattenhof auszugehen. Eine besondere negative Wirkung der Seilbahn auf den Weiler Stettbach ist nicht auszumachen.

12.9.4.

Dem öffentlichen Interesse entgegenzuhalten ist schliesslich die – wie erwähnt – mögliche Beeinträchtigung der Verkehrs- und Parkierungssituation in Stettbach durch MIV-Benützer, welche die projektierte Seilbahn als Verbindung zum Zoo nutzen. Dabei fällt – wie ebenfalls erwähnt – aber ins Gewicht, dass nach Massgabe des Gutachtens S. bzw. der ermittelten Fahrtenzahlen eine merkbare Beeinträchtigung der Verkehrs- und Parkierungssituation einzig an Sonn- und Feiertagen (besonders an Zoo-Spizentagen) überhaupt in Betracht kommt. Diese Beeinträchtigungen liegen ohne weiteres im Bereich des im Grossraum Zürich Vertretbaren und werden durch die in den GPV zusätzlich vorgesehenen flankierenden Massnahmen gemildert. Schliesslich wäre es auch verfehlt, die Realisierbarkeit einer Anlage des öffentlichen Nahverkehrs, welche selber sachlogisch keinen oder nur geringen MIV-Mehrverkehr zu generieren vermag, von der Verkehrs- und Parkierungssituation in der unmittelbaren Umgebung abhängig zu machen. Dies auch dann, wenn die Richtplanung – wie im vorliegenden Fall – die Voraussetzung statuiert, dass das Parkplatz- und Verkehrsregime im umliegenden Raum für die Anwohner verträglich auszugestalten sei. Dass eine neue ÖV-Verbindung auch unerwünschten MIV anziehen

kann, ist in der heutigen Zeit, in welcher aufgrund der Verkehrssituation ein zunehmendes Bedürfnis nach P+R-Möglichkeiten besteht, grundsätzlich hinzunehmen. Damit einher gehen die möglichen Auswirkungen dieses unerwünschten MIV mit Bezug auf (zusätzliche) Lärmimmissionen und Luftqualität. Wenn bei der Erstellung öffentlicher Nahverkehrsanlagen (bspw. der Glattalbahn oder der Limmattalbahn) stets auch die Verkehrs- und Parkierungssituation in der Umgebung gelöst werden müsste, wären Nahverkehrsanlagen im städtischen Umfeld letztlich nur in Kombination mit Parkierungsanlagen realisierbar. Letzteres wäre weder planerisch noch verkehrspolitisch zielführend. Eine mögliche Beeinträchtigung der Anwohner in Stettbach ist in der Abwägung daher zwar als der Realisierung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich entgegenstehendes, aber für sich allein nicht besonders gewichtiges (öffentliches wie privates) Interesse zu berücksichtigen.

12.9.5.

Schliesslich sind der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich auch entgegenstehende private Interessen entgegenzuhalten. Zunächst fallen darunter die Interessen derjenigen Rekurrierenden, deren (Wald-)Grundstücke von der Seilbahn überfahren werden. Da die Seilbahn die Waldfunktion und -nutzung, zumal angesichts der hohen Seilführung, nicht erheblich beeinträchtigen wird, ist diesen Interessen kein besonderes Gewicht beizumessen. Kein besonderes Gewicht kommt auch den – dennoch angeführten – Interessen einzelner im und um das Sagentobel erholungssuchender Anwohnerinnen und Anwohner zu. Die Erholungsfunktion des Waldes wird, jedenfalls aus objektiver Sicht, durch die Seilbahn nicht erheblich eingeschränkt. Gondeln und Masten befinden sich erheblich über dem Sichtfeld; auch die Bewegung der Gondeln kann nicht von vornherein als störend gelten. Dies hat auch für weiter entfernte Anwohnerinnen und Anwohner zu gelten, welche von der Seilbahn nicht besonders gestört werden dürften. Stärker beeinträchtigt werden von der Seilbahn indes offenkundig Anwohnerinnen und Anwohner in unmittelbarer Nähe des Seilbahntrassees oder von Masten. Namentlich sind dies Einwohnerinnen und Einwohner des Quartiers Im Klösterli mit Sicht auf die Seilbahn, Anwohnerinnen und Anwohner in den Aussenquartieren des Weilers Stettbach (wie bspw. der Rekkurrent M. B.) sowie in der Neubausiedlung der rekurrierenden Genossenschaft S. wohnhafte Genossenschafterinnen und Genossenschafter. Dem privaten Interesse, im Bereich der eigenen Liegenschaft oder Wohnung

(Garten, Balkone, Wohnräume) nicht von Seilbahnbenützern beobachtet oder von allfälligen – bereits erwähnten – Lärmimmissionen betroffen zu werden, kommt ein gewisses, hier nicht zu vernachlässigendes Gewicht zu. Allerdings haben die meisten Nahverkehrsmittel (bspw. aufgrund des Quietschens eines Trams) auf Anwohnerinnen und Anwohner ähnliche Auswirkungen und können aufgrund derselben noch nicht als unzulässig gelten.

12.9.6.

Als für die Interessenabwägung nicht relevant haben folgende, von den Rekurrierenden ebenfalls genannte Aspekte zu gelten:

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf bringt vor, die Seilbahn werde zufolge der Besucherströme Auswirkungen auf das Betriebsregime der Glatttalbahn und des Glatttaltbusses haben, und verweist dabei auf Erfahrungen mit der benachbarten Eventhalle (sog. "Samsung Hall").

Dieses Argument ist inhaltlich nicht nachvollziehbar. Zum einen ist bei der Seilbahn mit einem stetigen und nicht mit einem plötzlichen, massiven Besucheransturm zu rechnen. Maximal werden – bei Zugshalten in Stettbach – realistischere Weise wenige hundert Zoobesucher gleichzeitig ankommen. Die Situation ist daher nicht vergleichbar mit einem Konzertende in einer Halle mit Platz für 5'000 Besucher wie der sog. "Samsung Hall". Vom Bahnhof Stettbach bzw. von den Perrons ist zudem kein Fussmarsch zur Seilbahnstation und insbesondere keine Überquerung von Strassen erforderlich, zumal die Talstation auf der ÖV-Plattform Stettbach direkt neben den oberirdischen Bahnhofsanlagen erstellt werden wird. Eine Behinderung der Glatttalbahn oder des Glatttaltbusses kann damit faktisch ausgeschlossen werden.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf macht weiter geltend, beim Erlass der Gestaltungsplanung sei dem Wunsch des BAFU und der Abteilung Koordination Bau und Umwelt (KOBU), ein Fahrradtransportverbot zu erlassen, nicht entsprochen worden. Es sei bloss angeordnet worden, dass die Zoo Seilbahn AG ein entsprechendes Verbot zu erlassen habe, sollten sich negative Entwicklungen ergeben. Mangels einer Regelung in den GPV könne die Zoo Seilbahn AG sodann nicht zum Erlass eines Verbots gezwungen werden.

Diese Ausführungen sind vorliegend deshalb nicht von Belang, weil es die Stadt Dübendorf unterlässt, die Verankerung eines Fahrradtransportverbots in den GPV zu beantragen. Wenn die Zoo Seilbahn AG ausführt, dass auf den Erlass eines Fahrradtransportverbots aus Verhältnismässigkeitsgründen zunächst verzichtet werden soll, ist diese Argumentation nachvollziehbar. Neben dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung eines unerwünschten "Seilbahn-Bikertourismus" im Waldgebiet zwischen der Station Zoo und der Station Stettbach besteht ein gegenläufiges, berechtigtes Interesse des Publikums, auf der Seilbahn (beispielsweise zwecks Pendelns) auch Fahrräder transportieren zu können. Dass zunächst Erfahrungen im Betrieb gesammelt werden sollen, ist nachvollziehbar. Ein der Erstellung der Seilbahn grundsätzlich entgegengesetztes Interesse vermag die Frage nach den Fahrradtransporten nicht zu begründen.

12.9.7.

In Abwägung aller Sachumstände ist klar von einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Seilbahn als neuem Nahverkehrsmittel auszugehen. Die Beeinträchtigung des Sagentobels und des Naherholungsgebietes an der Nordflanke des Zürichbergs ist nicht derart erheblich, als dass sie dieses Interesse zu überwiegen vermöchte. Der möglicherweise resultierende MIV-Mehrverkehr in Stettbach beschränkt sich, wenn überhaupt erheblicher Mehrverkehr anfallen sollte, auf Sonn- und Feiertage. Die Beeinträchtigung der – nicht besonders zahlreichen – unmittelbaren Anwohnerinnen und Anwohner erscheint vertretbar.

13.

Ein Eingriff in das von der Vorinstanz im Übrigen pflichtgemäss ausgeübte Ermessen fällt unter diesen Umständen ausser Betracht. Die Rekurse sind damit, soweit die Aufhebung des angefochtenen Entscheids bzw. der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung beantragt worden ist, abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Auf einzelne Begehren bezüglich einzelner Modifikationen der GPV ist, soweit diese nicht bereits behandelt worden sind, nachfolgend Bezug zu nehmen.

14.1.

Dies betrifft die von der Rekurrentin Stadt Dübendorf gestellten und noch zu behandelnden Anträge zum Verkehrs-, Massnahmen- und Monitoringkonzept (Art. 4 ff. GPV) sowie betreffend Nebenanlagen und maximale Höhe von Aufbauten.

14.2.

Eine Aufnahme des (gesamten) Gebiets Heerenschürli in den Massnahmenperimeter bzw. das Monitoringkonzept ist nicht erforderlich. Die südlich der Sportanlagen gelegenen Abstellplätze sind im Perimeter des Massnahmen- und Monitoringkonzepts erfasst (Teilgebiet F3 Mattenhof). Die nördlich der Anlagen direkt an der Überlandstrasse gelegenen Abstellplätze derselben sind zu Recht nicht in das Konzept einbezogen worden. Zum einen befinden sie sich ausserhalb des Perimeters von 600 m und damit nicht mehr in vernünftiger Gehdistanz zur Seilbahnstation Stettbach. Andererseits ist, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, im Falle einer unberechtigten Benützung der Sportanlage Heerenschürli vonseiten der Stadt Zürich mit Massnahmen zu rechnen. Eine Ausdehnung des Perimeters der Massnahmen ist daher nicht erforderlich. Der Antrag gemäss Ziffer 3 des Rechtsbegehrens der Rekurrentin Stadt Dübendorf ist folglich, zumal aufgrund des Ermessensspielraums der Baudirektion bei der Festsetzung des Gestaltungsplans, abzuweisen.

14.3.

Eine genügende Rechtsgrundlage für eine Überwälzung von Kosten hoheitlicher Massnahmen der Stadt Dübendorf, der zuständigen Polizeiorgane oder Dritter betreffend die Verhinderung von unerwünschtem MIV in Stettbach ist im vorliegenden raumplanungsrechtlichen Verfahren nicht ersichtlich. Soweit die Kosten für die in Art. 5 f. GPV vorgesehenen Massnahmen infrage stehen, treffen die entsprechenden Verpflichtungen ohne weiteres die Zoo Seilbahn AG bzw. die Seilbahnbetreiberin, welche für die Kosten des Verkehrs-, Massnahmen- und Monitoringkonzepts, soweit letzteres Bestandteil des Gestaltungsplans ist, aufzukommen hat. Der Antrag gemäss Ziffer 4 des Rechtsbegehrens der Rekurrentin Stadt Dübendorf ist gesamthaft abzuweisen.

14.4.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf begründet den Antrag auf zeitliche Ausdehnung der flankierenden Massnahmen zur Verhinderung von unerwünschtem MIV damit, dass die Bereitstellung von Verkehrsdiensten (nur) während des ersten Betriebsjahres der Seilbahn nicht genüge. Es könne nach Ablauf eines Jahres nicht der Begleitgruppe überlassen werden, was mit dem zu erwartenden hohen Aufkommen geschehe.

Dabei verkennt die Rekurrentin Stadt Dübendorf, dass der klare Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 GPV und Art. 5 Abs. 5 GPV für den Fall des Auftretens unerwünschter Auswirkungen vorsieht, dass die Massnahmen aufrechtzuerhalten und überdies weitere Massnahmen vorzukehren sind (Massnahmenstufe 2). Eine zwingende Ausdehnung der Massnahmen (insbesondere der Verkehrsdienste) über das erste Betriebsjahr hinaus wäre, sofern in Stettbach gar keine unerwünschten Auswirkungen auftreten, nicht (mehr) erforderlich und damit auch nicht (mehr) verhältnismässig. Ausserdem sieht das Konzept daselbst vor, dass auch die Folgen der Aufhebung der Massnahmen zu evaluieren und im Bedarfsfall wieder Massnahmen vorzusehen seien. Zu einer Modifikation der GPV mit Bezug auf die Dauer der Massnahmen besteht mithin kein Anlass. Ein Eingriff in das bei der Festsetzung des Gestaltungsplans bestehende Ermessen ist nicht angezeigt. Der Antrag gemäss Ziffer 5 des Rechtsbegehrens der Rekurrentin Stadt Dübendorf ist abzuweisen.

14.5.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf begründet den weiter gestellten Antrag auf Streichung von Art. 5 Abs. 3 lit. b GPV damit, dass die Zoo Seilbahn AG kaum wirksam erreichen könne, dass die zuständigen Polizeiorgane Verstösse gegen Fahr- und Parkverbote konsequent feststellen und sanktionieren bzw. geeignete Massnahmen erlassen. Dazu würden der Zoo Seilbahn AG die nötigen Mittel fehlen; mit dem Gestaltungsplan könnten keine hoheitlichen Befugnisse geschaffen werden.

Diese Ausführungen sind für sich genommen ohne weiteres zutreffend. Der Zoo Seilbahn AG werden bei Anwendung der GPV keine hoheitlichen Befugnisse zukommen; solche Massnahmen würden, wie erwähnt, den Rahmen des bei der Gestaltungsplanung Möglichen und Zulässigen sprengen. Indes ergibt Art. 5 Abs. 3 lit. b GPV insoweit Sinn, als er die

Zoo Seilbahn AG zur aktiven Zusammenarbeit mit den lokalen Polizeibehörden und weiteren Behörden verpflichtet. Diese Verpflichtung zur Mitwirkung und Mithilfe ist durchaus begründet. Der Antrag gemäss Ziffer 6 des Rechtsbegehrens der Rekurrentin Stadt Dübendorf ist, auch unter Hinweis auf den Ermessensspielraum der Baudirektion, abzuweisen.

14.6.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf verlangt weiter, dass Art. 9 Abs. 1 GPV so zu ändern sei, dass im Perimeter des Gestaltungsplans lediglich die für die Erstellung und den Betrieb der Seilbahn notwendigen Bauten und Anlagen mit Betriebseinrichtungen und Nebenanlagen zuzulassen seien. Der aktuelle Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 GPV öffne Tür und Tor für sachfremde Nebenanlagen, wie sie landauf und landab an vielen SBB-Bahnhöfen vorhanden seien. Die Rekurrentin Stadt Dübendorf wehre sich gegen derartige Nebenanlagen, zumal die Seilbahnstation nicht zu einem verkappten Einkaufszentrum werden solle, was die verkehrliche Situation weiter verschlechtern würde.

Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 lit. a GPV – bezüglich die Teilgebiete A1 und A2 – ist diesbezüglich klar. Weitere Nebenanlagen (neben Ticketshop, Technikräumen und WC-Anlagen) sind erlaubt, soweit sie innerhalb des Baukörpers zu liegen kommen und ein *Bezug zur Seilbahn* gegeben ist. Möglich wird damit namentlich der Verkauf, wie beispielhaft erwähnt, von Zooartikeln. Ebenso klar ist indes, dass Verkaufseinrichtungen für andere Waren oder Dienstleistungen (etwa des täglichen Bedarfs) mangels des Bezugs zum Zoo ausgeschlossen bleiben. Die Einrichtung der ansonsten an Bahnhöfen weitherum verbreiteten Verkaufsstellen (Kioske, AVEC-Shops, Migrolino, Coop Pronto etc.) bleibt ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Einschränkung der Nebenanlagen nicht erforderlich. Der Verkauf etwa von Zoo-Artikeln (bspw. im Ticketshop) wird sodann offenkundig nicht zu zusätzlichen verkehrlichen Auswirkungen führen. Eine Verletzung der Ermessensausübung ist nicht ersichtlich. Der Antrag gemäss Ziffer 7 des Rechtsbegehrens der Rekurrentin Stadt Dübendorf ist abzuweisen.

14.7.

Die Rekurrentin Stadt Dübendorf verlangt ferner eine Anpassung von Art. 10 Abs. 2 GPV (Lage und Dimensionen der Gebäude, Stützen und An-

lagen) dahingehend, als nur kleinere, technisch notwendige Aufbauten die maximale Höhe überragen dürften. Aufbauten seien auf das technisch Nötige zu beschränken, damit die Baukörper nicht aufgebläht würden. Indem Art. 10 Abs. 2 GPV generell kleinere, technisch bedingte Aufbauten zulasse, sei die Bestimmung zu grosszügig. Der bestehende Wortlaut öffne Tür und Tor für jedwelche Installationen über den maximalen Gebäudehöhen.

Da bereits der erste Satz von Art. 10 Abs. 2 GPV vorsieht, dass die Ausenmasse der Seilbahnstationen in den Teilgebieten A1 und A2 möglichst gering zu halten und auf das technisch Notwendige zu beschränken sind, erweist sich die rekurrentische Befürchtung als unbegründet. Diese Einschränkung gilt selbstredend auch für die im zweiten Satz des Abs. 2 vorgesehenen technischen Aufbauten (unter Ausnahme von, sinnigerweise, Solarstromanlagen). Aufbauten dürfen mithin die maximale Höhe der Bauten nur im Rahmen des technisch Notwendigen überschreiten. In diesem Licht wären gerade sachfremde Aufbauten (z.B. die Errichtung einer Mobilfunkantenne) unter dem Titel des Gestaltungsplans nicht zulässig. Sodann sind die gesamten Stationen – was selbstredend auch die Aufbauten betrifft – besonders gut zu gestalten (Art. 11 GPV). Letzteres dürfte die Anordnung einer grossen Anzahl oder unschön in Erscheinung tretender Aufbauten ohnehin verhindern. Für die beantragte weitere Einschränkung des Wortlauts von Art. 10 Abs. 2 GPV besteht weder ein sachlicher Anlass noch – im Sinne der Formulierung der Bestimmung – überhaupt Raum. Die Baudirektion hat das ihr zustehende Ermessen ohne weiteres rechtmässig ausgeübt. Der Antrag gemäss Rechtsbegehren Ziffer 8 der Rekurrentin Stadt Dübendorf ist abzuweisen.

15.

Im Ergebnis sind die gegen die Festsetzungsverfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 gerichteten Rekurse vollumfänglich abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

16.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten grundsätzlich und anteilmässig den Rekurrierenden aufzuerlegen. Im Dossier G.-Nr. R1S.2019.05060 rechtfertigt es sich – nachdem von den in der Liste gemäss act. 4.1 dieses

Verfahrens aufgeführten Einzelpersonen von 13 keine Vollmacht eingereicht wurde (was bei 154 vollmachtsbedürftigen Einzelpersonen [155 abzüglich Rechtsanwalt [...] in eigener Person] einem Anteil von knapp 12 % entspricht) – den Rechtsvertreter [...] mit 1/8 des grundsätzlich auf dieses Dossier entfallenden Fünftels (insgesamt also mit 1/40 der gesamten Kosten) zu belasten. Die restlichen 7/8 dieses Fünftels (also 7/40 der Gesamtkosten) gehen anteilmässig und unter Solidarhaftung zulasten der übrigen Rekursparteien der Rekurrierenden G. A. et al., auf deren Rekurse entweder zufolge mangelnder Legitimation nicht einzutreten war (79) oder die inhaltlich abzuweisen waren (33). Bei demgemäss 112 solchen Rekursparteien entspricht dies rechnerisch 7/4480 pro solcher Rekurspartei (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses, der Anzahl Rekursdossiers, des auf der Strecke durchgeführten Abteilungsangenscheins, der zahlreichen Rügen sowie des Umfangs des vorliegenden Entscheids ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 35'000.-- festzusetzen.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr. Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober

2003, E. 3.1). Demnach ist vorliegend der Zoo Seilbahn AG zulasten der jeweiligen Rekurrierenden (bei einer Mehrzahl anteilmässig und solidarisch pro Rekursdossier) eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'500.-- pro Rekursdossier (total Fr. 12'500.--). Da die Umtriebsentschädigungen pauschal festgelegt werden, entfällt die Zusprechung von Mehrwertsteuerzusätzen von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56).

[...]

Anlässlich der Beratung des Geschäfts wurde der folgende Minderheitsantrag gestellt: (vgl. § 18 Abs. 5 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010, OV BRG)

"Die Rekurse sind gutzuheissen und der mit Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 festgesetzte Gestaltungsplan ist aufzuheben."

Erwägungen:

Mit der Seilbahn zwischen der Station Stettbach und dem Zoo Zürich wird ein neues Verkehrssystem eingeführt, das verschiedene Probleme lösen soll. Das öffentliche Interesse eines neuen Verkehrsträgers im Gebiet Zürichberg-Nordhang muss gegen verschiedene andere öffentliche Interessen abgewogen werden.

Das Gutachten S. (S. 46) geht von durchschnittlich 1'510 Seilbahnbenützern täglich aus, was bedeutet, dass innerhalb der täglichen Betriebszeit von 9 Stunden gerade einmal 150-180 Fahrgäste stündlich befördert werden sollen. Die Projektverfasserin Zoo Seilbahn AG geht von einer Anlagekapazität von 1'800 Fahrgästen pro Stunde aus (www.zooseilbahn.ch/de/das-projekt/das-wichtigste-kuerze; besucht am 21. Februar 2020). Die durchschnittliche Auslastung der geschaffenen Kapazität wird mithin unter 10 % liegen. Letzteres wirft die Frage auf, ob die Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich je wirtschaftlich betrieben werden können. Das Gutachten S. schätzt die jährlichen Kosten des laufenden Betriebs auf jährlich CHF 1,9 Mio. Auf die erwartete Fahrgastzahl (total 551'150 Fahrgäste/Jahr) umgelegt, würde dies allein für den laufenden Betrieb einen Ertrag von gerundet CHF 3,45 pro Fahrgast erfordern. Die Erzielung dieses Betrags erscheint, zumal von der Anreise der meisten Benutzer mit dem ÖV ausgegangen wird, nicht realistisch. Hinzu käme die Amortisation der veranschlagten Investition von CHF 26 Mio. (www.zooseilbahn.ch/de/fakten-stimmen/oft-gestellte-fragen; besucht am 21. Februar 2020). Es ist damit offensichtlich, dass der Betrieb nur mittels Querfinanzierung durch die Zoo Zürich AG oder mittels Defizitbeiträgen der öffentlichen Hand sichergestellt werden kann. Angesichts der geringen durchschnittlichen Auslastung stellt sich sodann die Frage nach dem objektiven Nutzen des Projekts. Die verkehrsmässige Erschliessung des Zoos ist auch anderweitig vollumfänglich sichergestellt.

Zu Kritik Anlass gibt sodann die koordinative planerische Einbettung des Projekts vor dem Hintergrund des von der Baudirektion und der Zoo Seilbahn AG verschiedentlich betonten Ziels, zusätzliche MIV-Fahrten von und nach Stettbach (zwecks Zoobesuchs und/oder Seilbahnfahrt) zu verhindern. Die Annahme, dass die Erstellung der Seilbahn nicht (oder nur untergeordnet) zu einer Verlagerung des MIV (bzw. des beim Zoo bestehenden Parkplatzproblems) nach Stettbach führen werde, ist zu hinterfragen. Die Baudirektion (und mit ihr der Regierungsrat des Kantons Zürich) verhält sich in dieser Hinsicht widersprüchlich: Noch mit Beschluss vom 26. September 2012 änderte der Regierungsrat den regionalen Richtplan Glatttal, Teilrichtplan Verkehr. Dabei legte er unter anderem die bestehenden P+R-Anlagen in Dübendorf sowie den Bahnhof Stettbach ohne Ausbauziel fest. Eine gegen diesen Entscheid gerichtete (Autonomie-)Beschwerde der Stadt Dübendorf, welche beantragte, im Bereich des Bahnhofs Stettbach 240 Abstellplätze (statt der aktuell bestehenden ca. 100) im Verkehrsplan des regionalen Richtplans Glatttal vorzusehen, wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid VB.2012.00713 vom 3. April 2014 ab. In diesem Lichte ist nicht nachzuvollziehen, weshalb der Kanton Zürich einerseits die Errichtung zusätzlicher P+R-Abstellplätze am Bahnhof Stettbach planerisch verhindert und andererseits mit der rekursgegenständlichen Gestaltungsplanung eine Verkehrsanlage festsetzt, welche offenkundig das Potenzial hat, MIV (bzw. Parkplatzsuchverkehr) vom Zürichberg nach Stettbach zu verlagern. Das Gutachten S. sieht daselbst vor, dass an Spitzentagen mit 480 zusätzlich in Stettbach parkierenden MIV-Benützern zu rechnen ist. Eine Bündelung dieser Nachfrage fällt angesichts der einerseits grösstenteils in privater Hand befindlichen (Einkaufszentren) und andererseits zum grossen Teil von Anwohnern genutzten Abstellplätze (blaue Zone) ausser Betracht. Das materielle Koordinationsgebot (Art. 25a RPG) ist verletzt.

Zu beanstanden ist sodann, dass die verkehrliche und lufthygienische Vorbelastung weiter Teile des Glatttals nur unvollständig in die Betrachtungen (insbesondere den UVB) eingeflossen ist. Die entsprechenden kartographischen Darstellungen im UVB beschränken sich unmittelbar auf das Gebiet des Seilbahntrassees und der Stationen. Objektiv unzutreffend ist weiter auch die im UVB getroffene Annahme, dass die Seilbahn eine Verschiebung des Modalsplits bewirke und damit positive lufthygienische Auswirkungen zeitige. Zunächst ist das Gutachten S. insoweit planwidrig unvollständig, als dass es das Potenzial der Parkierung in Stettbach einzig auf-

grund der (maximal) vorhandenen Abstellflächen – und nicht unabhängig davon in einer Betrachtung mit uneingeschränkter Verfügbarkeit von Abstellplätzen in Stettbach – eruiert. Das Potenzial der Parkierung lässt sich mangels solcher Angaben nicht abschätzen. Sodann negieren die Betrachtungen im Gutachten S. wie auch der UVB, dass die zumindest an Samstagen, in den Ferien und an Sonntagen zu erwartende Verlagerung des MIV vom Zoo nach Stettbach zu einem entsprechend grösseren Angebot der ansonsten stark ausgelasteten Abstellflächen in der Nähe des Zoos (Zoo, Dolder) führen wird. Angesichts dessen muss aufgrund des allgemeinen Erfahrungssatzes, dass eine Zunahme des Angebots an Verkehrs- bzw. Parkierungsflächen zu höherer Attraktivität für den MIV und damit zu Mehrverkehr führt, an den entsprechenden Tagen mit einer generellen Zunahme des MIV gerechnet werden. Die Seilbahn hat in dieser Hinsicht den (faktischen) Effekt der Erschliessung neuer Parkierungsflächen für den Zoo Zürich. Diese Umstände widersprechen nachgerade dem raumplanerischen Gebot, bei der Planung öffentlicher oder im öffentlichen Interesse liegender Bauten und Anlagen nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft möglichst zu verhindern (Art. 3 Abs. 4 lit. c RPG). Die Parkierungsprobleme des Zoos Zürich sind nach planerischen Grundsätzen nicht mittels der Erstellung von Verkehrsanlagen an andere Orte zu verlagern, sondern, falls sachlich erforderlich, direkt am Zielort (bzw. direkt beim Zoo) zu lösen.

Vor diesem Hintergrund sind – ferner – die in den GPV vorgesehenen Massnahmen gegen unerwünschten MIV in Stettbach objektiv ungenügend. Quelle der Problematik ist die vorgesehene (blosse) Teilintegration der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich in den ZVV. Diese hat – im Gegensatz zu einer Vollintegration, welche alle Seilbahnbenutzer zur Entrichtung des Fahrpreises für die Zone 110 verpflichten würde – den unerwünschten Nebeneffekt, dass die Benützung der Seilbahn für Zoobesucher (da im Zooeintritt mit grosser Wahrscheinlichkeit inklusive) mit keinerlei Opportunitätskosten verbunden sein wird. Letzteres fördert die Anreise per MIV in Stettbach erheblich. Die Gestaltungsplanung hätte diesen Effekt ausschliessen können, indem in den GPV als Nebenbestimmung statuiert worden wäre, dass (unter Ausnahme von ÖV-Kombitickets mit Zooeintritt) Zoobesuchern ihr (inkludiertes) Seilbahnticket nicht bereits in Stettbach (oder im Vorverkauf), sondern nur unmittelbar an der Zookasse bzw. der Station Zoo ausgehändigt werden dürfte. Dergestalt wäre die Attraktivität einer Parkierung in Stettbach gebannt.

In der Abwägung überwiegt das öffentliche Interesse an der Freihaltung und ungeschmälerter Erhaltung des im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung sowie im WNB verzeichneten Gebiets «Sagentobel» die verkehrspolitischen (öffentlichen wie privaten) Interessen an der Anlage klar. Bei dem fraglichen Gebiet am Nordhang des Zürichbergs handelt es sich um eines der nur wenigen verbliebenen, (halbwegs) unberührten Naherholungsgebiete (und Rückzugsgebiete für Fauna und Flora) im Umfeld der Stadt Zürich. In Anbetracht aller Sachumstände muss, wenn man die Zielsetzungen der Raumplanung und des Schutzes von Natur und Landschaft ernst nimmt, der Erhaltung solcher Gebiete ein überaus grosses Gewicht beigemessen werden. Das Gutachten S. zeigt sodann klar auf, dass sich eine Modalsplitverschiebung mittels Shuttlebussen fast ebenso wirksam bewerkstelligen liesse wie mit der projektierten Seilbahn. Die im Gutachten S. ausgewiesenen Differenzen in der Wirksamkeitsberechnung zwischen Seilbahn und Shuttlebus-Lösung (ca. 1,3-1,5 %, je nach Tag) liegen nahe derjenigen Unsicherheiten, mit welcher Prognosen punkto Verkehrsentwicklung im Allgemeinen behaftet sind.

Zu rechtfertigen vermag die Erstellung der Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich auch nicht ein Verweis auf die Entwicklungen im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum (HGZZ). Angesichts dessen, dass aktuell und in absehbarer Zukunft keine Tramverbindung (Tramverlängerung) bis zum Zoo in Planung ist bzw. sein wird, besteht von der Bergstation der Seilbahn her kein alltags-tauglicher Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr in Richtung der Universitäten. Eine – allfällige – Weiterführung der Seilbahnverbindung bis zum Hochschulgebiet/HB Zürich ist angesichts des zu erwartenden Widerstands vonseiten der Anwohner des Zürichbergs weder planerisch noch politisch realistisch.

[...]