

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00722 vom 4. September 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-09-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00722

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00722 du 4 septembre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00722 del 4 settembre 2014

Regeste

Gestaltungsplan | Kantonaler Gestaltungsplan Seilbahn Stettbach-Zoo Zürich
Anfechtungsobjekt (E.1.3 f.). Legitimation der Beschwerdeführerin 3 (E. 1.5.2 f.). Die Vorinstanz musste das Verfahren nicht bis zur Rechtskraft der Schlussabstimmung des Kantonsrats über die Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative sistieren (E. 4). Das anwendbare Recht schliesst vorliegend eine umfassende Koordination aus. Die bundesrechtliche Plangenehmigung bringt das Enteignungsrecht mit sich, das wiederum davon abhängig gemacht wird, dass die Anlage der kantonalen Nutzungsplanung entspricht. Das Koordinationsgebot wird durch die gestaffelte Eröffnung der Entscheide nicht verletzt (E. 5). Die wesentlichen umweltrelevanten Anordnungen müssen bereits auf Stufe Nutzungsplanung erlassen werden und dürfen nicht ins Baubewilligungsverfahren verschoben werden (E. 6.2). Das Plangenehmigungsverfahren ist das massgebliche Verfahren, in dem die UVP durchzuführen ist (E. 6.3). Die formellen Anforderungen des Umweltschutzrechts wurden im Gestaltungsplanverfahren erfüllt (E. 6.5 f.). Das Mitwirkungsverfahren muss bei nachträglichen Planänderungen, die mit Blick auf den Gesamtzusammenhang untergeordnet und nicht von weitergehendem öffentlichen Interesse sind, nicht wiederholt werden (E. 7.1.2). Es ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz dem raumplanerischen Bericht ein Gewicht zugemessen hätte, das ihm nicht zukäme (E. 7.3.2). Den Anforderungen an die Mitwirkung der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Grundeigentümer wurde im Nutzungsplanverfahren grundsätzlich Genüge getan. Die Beschwerdegegnerin entschied aber über die im Rahmen der UVP abgelieferten Stellungnahmen der Fachbehörden auf unvollständiger Grundlage, nämlich ohne die Kenntnis der allfälligen formellen und materiellen Einwände, obwohl diese im Plangenehmigungsverfahren, das mit dem Gestaltungsplanverfahren zu koordinieren ist, erhoben werden (E. 7.4). Bereits der Gestaltungsplan, nicht erst die Plangenehmigung, hat dem Sicherheitszonenplanbetreffend den Flughafen Zürich zu entsprechen (E. 8). Um abzuschätzen, in welchem Mass dem öffentlichen Interesse bzw. Verkehr mit der Seilbahn entsprochen werden kann, reichen die vorhandenen Unterlagen und Anordnungen nicht aus (E. 10.2.3). Es fand keine unvoreingenommene Prüfung alternativer Verbindungen unter Berücksichtigung der umweltrechtlichen und raumplanerischen Aspekte statt (E. 11.2.5). Die Eingriffe der Seilbahn in die Natur- und Landschaftsschutzobjekte sind grundsätzlich vertretbar (E. 11.4.2). Die Landschaften und Ortsbilder, die von der Seilbahn geprägt würden, sind zwar teils schutzwürdig, aber grundsätzlich nicht besonders schutzwürdig (E. 11.4.7). Die Voraussetzung der "landschaftlichen Eingliederung" schliesst das Setzen eines prägenden Elements nicht aus. Allerdings darf die Zulassung von Akzentsetzungen nicht dazu führen, dass im Ergebnis Bauten umso eher für mit dem Landschafts- und Ortsbildschutz vereinbar erklärt werden, je auffälliger sie sind. Es sind daher strenge Anforderungen aufzustellen (E. 11.4.8 f.). Die vorhandenen Unterlagen geben keinen

genügenden Aufschluss darüber, ob, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Seilbahn den erklärten Zweck, die Zoo-Besucher zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu veranlassen bzw. den Modalsplit zu verändern, erfüllen dürfte (E. 11.5.8). Das öffentliche Interesse an der Seilbahn hängt auch davon ab, ob und inwieweit ÖV-Alternativen verfügbar sind (E. 11.6). Teilweise Gutheissung. Rückweisung der Sache im Sinn der Erwägungen zur Ergänzung des Sachverhalts und zum Neuentscheid an die Beschwerdegegnerin.

Erwägungen

E. 3

Der Beschwerdeführer 2 beantragt einen Augenschein. Der Entscheid, ob ein Augenschein angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine Pflicht zur Vornahme eines Augenscheins besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise überhaupt nicht abgeklärt werden können. Ein Augenschein ist insbesondere dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 79 mit Hinweisen). Weil die Sache ohnehin zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung und Interessenabwägung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist (vgl. E. 13.1), erübrigt sich für das Verwaltungsgericht ein Augenschein. Aus diesem Grund kann auch offenbleiben, ob die Vorinstanz den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt hat, indem sie auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtete.

E. 4

Der Beschwerdeführer 2 bringt vor, dass die Vorinstanz zu Unrecht seinen Antrag abgelehnt habe, das Verfahren bis zur Rechtskraft der Schlussabstimmung des Kantonsrats über die Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative, die in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 angenommen wurde, zu sistieren. Seine Beschwerde sei "daher aus materiellrechtlichen Gründen gutzuheissen wegen negativer Präjudizierung der Umsetzung der Kulturlandinitiative".

E. 4.1

Die in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte kantonale "Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)" verlangt, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen (Bodennutzungsseignungsklassen 1 bis 6) und die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung durch den Kanton wirksam geschützt und in ihrem Bestand und ihrer Qualität erhalten bleiben. Davon ausgenommen sind die zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative rechtskräftig der Bauzone zugewiesenen Flächen (ABI 2010, 2952). Mit Beschluss vom 19. Mai 2014 trat der Kantonsrat auf die Umsetzungsvorlage des Regierungsrats vom 19. Juni 2013 nicht ein, wogegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung des Stimmrechts beim Bundesgericht erhoben wurde. Diese Beschwerde ist derzeit noch hängig. Die Baudirektion hatte den Gemeinden mit Schreiben vom 12. Juli 2012 die Weisung erteilt, ab sofort und bis zum rechtskräftigen Beschluss des Kantonsrats über die Umsetzungsvorlage alle Verfahren für planungsrechtliche Festlegungen zu sistieren, mit denen neue Bauzonen geschaffen werden sollten. Dasselbe hatte sie für projektbezogene Sondernutzungsplanungen

angeordnet, mit denen die Rahmenbedingungen für nach dem Raumplanungsgesetz ausserhalb der Bauzone zulässige Vorhaben definiert werden sollten. Die Weisung sieht verschiedene Ausnahmen vor, unter anderem für kantonale und regionale Gestaltungspläne nach § 84 Abs. 2 PBG. Gemäss Zwischenverfügung des Bundesgerichts vom 21. Juli 2014 (1C_312/2014; NZZ vom 25. Juli 2014, S. 11) werden diese Anordnungen während des Verfahrens vor Bundesgericht aufrecht erhalten. Der Beschwerdeführer 2 bestreitet, dass im vorliegenden Fall eine Ausnahme zulässig sei.

E. 4.2

Die ursprünglich von der Baudirektion angeordnete Übergangsregelung gilt mittlerweile aufgrund einer Zwischenverfügung des Bundesgerichts, die in einem anderen Verfahren ergangen ist. Ungeachtet der dadurch aufgeworfenen verfahrensrechtlichen Fragen wäre der Antrag des Beschwerdeführers 2 jedenfalls abzuweisen, wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt: Es kann offenbleiben, ob die vom Volk angenommene allgemeine Anregung nicht zum Erlass einer Übergangsregelung verpflichtet, wie die Vorinstanz annimmt. Angesichts der relativen Offenheit des Initiativtexts besteht jedenfalls ein Ermessensspielraum, um kantonale und regionale Gestaltungspläne im Sinn von § 84 Abs. 2 PBG von der Sistierung auszunehmen. Das streitige Projekt fällt unter diese Ausnahmebestimmung, weil es die dort genannten Voraussetzungen erfüllt; entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers 2 kann – jedenfalls beim heutigen Verfahrensstand – nicht gesagt werden, dass kein öffentliches Interesse an der Seilbahn bestehe und es sich um ein blosses Projekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen handle (vgl. E. 10.2 und 11.5.4). § 234 PBG, auf den sich der Beschwerdeführer 2 beruft, bezieht sich auf die negative Vorwirkung von Planungsmassnahmen im Baubewilligungsverfahren und ist im vorliegenden Nutzungsplanverfahren nicht relevant.

E. 5

Die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 bringen vor, dass die Festsetzung des Gestaltungsplans mit der bundesrechtlichen Plangenehmigung hätte koordiniert werden müssen. Insbesondere beanstanden sie, dass die Entscheide nicht gemeinsam oder zumindest gleichzeitig eröffnet wurden (dazu E. 5). Sie rügen zudem, dass im Verfahren vor der Beschwerdegegnerin keine UVP stattgefunden hat (dazu E. 6). Schliesslich machen die Beschwerdeführenden 1 sinngemäss geltend, dass ihr Anspruch auf rechtliches Gehör durch die unzutreffende Anwendung der Koordinationsgrundsätze und der Bestimmungen über die UVP verletzt wurde (dazu E. 7).

E. 5.1

Im Folgenden ist zu prüfen, auf welche Weise dem Koordinationsgebot und den Vorschriften über die UVP im vorliegenden Verfahren Rechnung zu tragen ist. Dabei ist auch die vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) und vom BAV herausgegebene Publikation "Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben, Vollzugshilfe für Entscheidbehörden und Fachstellen, Seilbahnunternehmungen und Umweltfachleute", Bern 2013, zu beachten. Diese Vollzugshilfe soll die anwendbaren Rechtsbestimmungen konkretisieren und eine einheitliche, rechtskonforme Vollzugspraxis fördern (BAFU/BAV, S. 2 und 8). Ihr kommt kein Rechtssatzcharakter zu. Ähnlich wie eine Verwaltungsverordnung dient sie allerdings dem Gericht als Auslegungshilfe, insbesondere soweit sie Ausdruck besonderer Fachkenntnis ist (Donatsch, § 50 N. 52 ff., besonders N. 56). Vorliegend ist sie zudem deswegen von Bedeutung, weil sie über die Ansichten und das übliche Vorgehen der

zuständigen Bundesbehörden informiert. Die Vollzugshilfe gibt daher auch Auskunft über die von den Bundesbehörden gegenüber den Behörden sämtlicher Kantone vertretene Koordinationspraxis. Mit dem Bemühen um eine einheitliche Vollzugspraxis nehmen die Bundesbehörden eine Aufgabe wahr, die die kantonalen Behörden und Gerichte von vornherein nicht erfüllen können. Dass die Vollzugshilfe erst nach dem erstinstanzlichen Entscheid im vorliegenden Verfahren publiziert wurde, ist nicht relevant, weil es sich nicht um eine Rechtsquelle handelt, sondern um eine Auskunft darüber, wie die zuständigen Bundesbehörden die Rechtslage interpretieren.

E. 5.2

Die Vorinstanzen berufen sich für ihr Vorgehen auf das Bundesrecht, dem das Seilbahnprojekt untersteht (Art. 2 des Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006 [SebG]). Nach Art. 9 SebG wird mit der Plangenehmigung das Recht erteilt, die Seilbahn zu bauen. Mit ihr werden sämtliche für den Bau der Seilbahn erforderlichen Bewilligungen erteilt (Abs. 1). Die Erteilung der Plangenehmigung setzt unter anderem voraus, dass keine wesentlichen öffentlichen Interessen, namentlich der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes, entgegenstehen (Abs. 3 lit. b). Mit der Plangenehmigung wird das Enteignungsrecht erteilt, sofern die Anlage der Nutzungsplanung entspricht (Art. 7 Abs. 1 SebG). Zuständige Behörde ist das BAV (Art. 3 Abs. 1 SebG; vgl. auch Art. 11 ff. SebG).

E. 5.3

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

E. 5.4

Die Verfahrenskoordination ist in Art. 25a RPG geregelt; diese Bestimmung erfasst auch Verfahren vor Bundesbehörden, die mit kantonalen Verfahren zusammenhängen (vgl. Arnold Marti in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 1999, Art. 25a Rz. 9 und 21; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N. 27 ff.). Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist nach Art. 25a Abs. 1 RPG eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt. Die Koordinationsgrundsätze sind gemäss Art. 25a Abs. 4 RPG sinngemäss auf das Nutzungsplanverfahren anwendbar. Diese Bestimmung betrifft laut Bundesgericht in erster Linie Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren erfasst werden können, sowie die Einzonung von Wald. Sie bezieht sich insbesondere auf projektbezogene Sondernutzungspläne, die in vielen Fällen das Baubewilligungsverfahren ersetzen oder es weitgehend vorwegnehmen, weshalb sie mit den anderen projektbezogenen Entscheidungsverfahren wie ein entsprechendes Baubewilligungsverfahren im Detail zu koordinieren sind (BGr, 16. Februar 2007, 1P.532/2006, E. 3.4 mit Hinweisen; Marti in: Kommentar RPG, Art. 25a Rz. 43;

Waldmann/Hänni, Art. 25a N. 71). Ungeachtet dessen, dass Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren auf verschiedenen Stufen des planerischen Stufenbaus stehen und in der Regel zeitlich gestaffelt ergehen, sind auch die projektbezogene Sondernutzungsplanung und das Bewilligungsverfahren aufeinander abzustimmen (vgl. BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 4.1 f.; Marti, ZBl 2005, S. 363). Dies gilt auch im vorliegenden Fall mit Bezug auf das Verhältnis zwischen der kantonalen Gestaltungsplanung und der Plangenehmigung durch eine Bundesbehörde, wobei die Plangenehmigung der Baubewilligung entspricht (Botschaft vom 22. Dezember 2004 zum Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung, BBl 2005, 895 ff., 907). Nutzungsplanung und Plangenehmigung hängen materiell eng zusammen und sind soweit möglich zu koordinieren. Das wird im Übrigen auch von den Vorinstanzen und der Zoo Seilbahn AG nicht grundsätzlich bestritten.

E. 5.5

Im vorliegenden Fall wurden der Entwurf des Gestaltungsplans und das Plangenehmigungsgesuch zusammen öffentlich aufgelegt. Zudem enthalten Richt- und Nutzungsplanung relativ weitgehende Vorschriften mit Blick auf die Plangenehmigung. Namentlich der Gestaltungsplan ist – wie der Beschwerdeführer 2 zu Recht festhält – detailliert und enthält Regelungen, welche die Plangenehmigung insoweit weitgehend vorwegnehmen, besonders über den Verlauf, das Längenprofil, die Höhe, die Terraingestaltung, die einzelnen Baufelder und deren Nutzung, die Stellung und Dimensionen der Bauten und Anlagen sowie über die Bepflanzung und Niederhaltung von Waldareal. Bei der gemeinsamen öffentlichen Auflage von Gestaltungsplanentwurf und Plangenehmigungsgesuch sowie bei den Vorgaben des Gestaltungsplans für das Plangenehmigungsverfahren handelt es sich um Anforderungen, die sich aus dem Koordinationsgebot ergeben und im vorliegenden Fall erfüllt wurden (vgl. BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 4.3 f.; vgl. auch Art. 25a Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Abs. 4 RPG).

E. 5.6

Wie die Vorinstanz und die Zoo Seilbahn AG zu Recht festhalten, schliesst hier allerdings das anwendbare Recht eine umfassende Koordination aus. Nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 SebG bringt die Plangenehmigung das Enteignungsrecht mit sich, das wiederum davon abhängig gemacht wird, dass die Anlage der Nutzungsplanung entspricht. Zwar erscheint es nicht als zwingend, die Plangenehmigung erst zu erteilen, wenn der Nutzungsplan rechtskräftig ist; immerhin wäre es denkbar, sie unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass der Nutzungsplan rechtskräftig wird. Die gegenteilige Lösung ist allerdings mindestens so zweckmässig und drängt sich umso eher auf, als der Rechtsweg ohnehin nicht koordiniert werden kann: Der Nutzungsplan ist gemäss dem kantonalen Recht vor den kantonalen Behörden anzufechten, während die Plangenehmigung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegt (Art. 31–33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG]). Die gleichzeitige oder gar gemeinsame Eröffnung könnte also ihren Zweck, die gesamthafte Beurteilung aller Aspekte in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren, ohnehin nicht erfüllen (vgl. Marti in: Kommentar RPG, Art. 25a Rz. 37 f.). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 4 müssen die Entscheide auch nicht deswegen gleichzeitig eröffnet werden, damit Klarheit besteht, welche Fragen die beiden Behörden geprüft haben: Die Frage, worüber im Gestaltungsplanverfahren zu entscheiden ist, kann ohne Konsultation der konkreten Plangenehmigung beantwortet

werden. Ob die Anträge der kantonalen und eidgenössischen Behörden, die sich zutreffenderweise nur auf die Plangenehmigung beziehen, vom zuständigen Bundesamt in seinem Entscheid berücksichtigt werden, ist für die Festsetzung des Gestaltungsplans nicht von Belang, weshalb insoweit keine Koordination erfolgen muss. Das Wissen darum, welche Punkte von welcher Behörde geprüft wurden, würde nichts daran ändern, dass unter Umständen dieselben Fragen mit beiden gegebenen Rechtsmitteln vorgebracht werden müssten. Dies wäre stets der Fall, wenn geringste Zweifel an der betreffenden Zuständigkeit bestünden. Die gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung braucht daher aus der Sicht des Rechtsschutzes nicht vorteilhaft zu sein, solange kein einheitliches Rechtsmittel besteht.

E. 5.7

Demnach wird das Koordinationsgebot durch die gestaffelte Eröffnung der Entscheide nicht verletzt. Diese Ansicht wird im Übrigen auch von den zuständigen Bundesämtern vertreten (BAFU/BAV, S. 12 und 27). An diesem Ergebnis vermag nichts zu ändern, dass der Bundesrat am 14. Mai 2008 in der Genehmigung des Richtplans, Teilrevision Verkehr vom 26. März 2007 (BBl 2008, 4456), wiederum auf die Plangenehmigung Bezug nahm, wie der Beschwerdeführer 2 vorbringt. Die Bedeutung dieses Hinweises kann hier offenbleiben. Im Übrigen ist auf die Frage der Koordination im Zusammenhang mit den Rügen betreffend UVP und rechtliches Gehör zurückzukommen (E. 7.4).

E. 6.1

Im Zusammenhang mit den Anforderungen der Koordination steht die Frage, ob und inwieweit im Gestaltungsplanverfahren eine UVP durchzuführen ist. Das Bundesrecht erklärt in Bezug auf Seilbahnen mit Bundeskonzession das Plangenehmigungsverfahren zu dem für die UVP massgeblichen Verfahren (Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang Ziff. 60.1 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV]). Entsprechend verlangt Art. 11 Abs. 1 lit. c der Seilbahnverordnung vom 21. Dezember 2006 (SebV), dass bei Vorhaben, die der UVP unterstehen, mit dem Plangenehmigungsgesuch ein UVB einzureichen ist. Der Beschwerdeführer 2 wendet allerdings ein, dass Anhang Ziff. 60.1 UVPV nur auf Rahmennutzungspläne zugeschnitten sei. Deshalb habe nach dem subsidiär anwendbaren Art. 5 Abs. 3 Satz 3 UVPV die Sondernutzungsplanung als massgebliches Verfahren zu gelten. Besonders der Beschwerdeführer 2 und die Beschwerdeführerin 4 führen zudem sinngemäss aus, dass die Festlegung des Gestaltungsplans materiell die Kenntnis der UVP voraussetze. Die Vorinstanzen und die Zoo Seilbahn AG berufen sich darauf, dass zwar noch keine "formelle" oder "eigentliche" UVP vorgenommen worden sei, jedoch Berichte der beteiligten Fachstellen vorlägen, und dass eine materielle Prüfung erfolgt sei. Hiergegen machen die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 wiederum geltend, dass unter diesen Umständen unklar bleibe, welche Gesichtspunkte nach welchen Massstäben geprüft worden seien. Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, welche Fragen im Nutzungsplanverfahren zu behandeln sind. Gestützt darauf sind das für die UVP massgebliche Verfahren und das Vorgehen im Nutzungsplanverfahren zu bestimmen.

E. 6.2

Im Nutzungsplanverfahren ist jedenfalls die Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG; § 18 PBG) sowie mit der übergeordneten Planung (§ 16 PBG), besonders mit dem vom Bundesrat genehmigten Richtplan, zu prüfen (vgl. Art. 26 Abs. 2 RPG). Im konkreten Fall geht es dabei namentlich

um die Voraussetzungen, die der Richtplan für die Luftseilbahn Stettbach–Zoo Zürich aufstellt (vgl. Kantonaler Richtplan Verkehr vom 26. März 2007 bzw. 18. März 2014, Richtplantext, Kap. 4.3.2, Objekt Nr. 10). Sodann sind gemäss Bundesgericht bestimmte Mindestanforderungen an die Nutzungsplanung zu stellen, wenn die Zonierung im Hinblick auf ein Vorhaben erfolgt, das so bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich zieht, dass es der Planungspflicht nach Art. 2 RPG unterliegt. Die Nutzungsplanung müsse in einem solchen Fall auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen, was voraussetze, dass die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und auf die räumliche Umgebung bekannt seien. Dies wiederum bedinge, dass Art und Ausgestaltung des Projekts zumindest in den Grundzügen bekannt seien. Die wesentlichen umweltrelevanten Anordnungen müssten bereits auf Stufe Nutzungsplanung erlassen werden und dürften nicht ins Baubewilligungsverfahren verschoben werden (BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 4.2; vgl. auch BGE 123 II 88 E. 2d). In dieser Interessenabwägung ist sinngemäss die akzessorische Überprüfung des Richtplans enthalten. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz hat diese grundsätzlich im Rahmen der Anfechtung des Nutzungsplans stattzufinden und nicht gleichermassen im Rechtsmittelverfahren gegen den Nutzungsplan und im Plangenehmigungsverfahren (vgl. etwa Jürg Bosshart/Martin Bertschi, § 19 N. 37 mit weiteren Hinweisen; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2012, S. 195 f.; vgl. auch § 19 Abs. 2 PBG). Die Interessenabwägung ist auch nicht als bloss grundsätzlich oder vorläufig zu betrachten; soweit die betreffenden Interessen im Nutzungsplanverfahren zu beachten sind, ist sie abschliessend. Die Kritik der Beschwerdeführenden 2 und 4 ist insoweit berechtigt. Dass die Plangenehmigung von einer Bundesbehörde erteilt wird und die UVP – wie im Folgenden zu begründen ist – im Plangenehmigungsverfahren stattfindet, kann kein Grund sein, die Funktion der Nutzungsplanung anders zu definieren als üblich.

E. 6.3

Nach Art. 10a Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) ist die UVP möglichst frühzeitig durchzuführen (vgl. auch Art. 5 Abs. 3 Satz 2 UVPV, der allerdings nur für Verfahren gilt, die vom kantonalen Recht zu bezeichnen sind). Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang Ziff. 60.1 UVPV erklärt das Plangenehmigungsverfahren zum massgeblichen Verfahren, in dem die UVP durchzuführen ist. Zumindest dem Wortlaut von Anhang Ziff. 60.1 UVPV kann nicht entnommen werden, dass die Bestimmung nicht anwendbar sein soll, wenn ein Projekt der Sondernutzungsplanung unterliegt. Auch die zuständigen Bundesbehörden gehen in ihrer Vollzugshilfe nicht davon aus (vgl. BAFU/BAV, S. 18 ff.). Die Begründung dafür, dass das Plangenehmigungsverfahren in jedem Fall massgeblich sein soll, mag in der Verschiedenartigkeit der kantonalen Planungsinstrumente liegen. Denkbar ist auch, dass damit den Bundesbehörden die Durchsetzung einer landesweit einheitlichen Praxis erleichtert werden sollte. Die anwendbaren Rechtsgrundlagen sehen auch keine mehrstufige UVP im Sinn von Art. 6 UVPV vor. Die Anwendbarkeit von Anhang Ziff. 60.1 UVPV ändert allerdings nichts daran, dass die vom Bundesgericht aufgestellten Vorgaben für die Nutzungsplanung einzuhalten sind. Dies hat auf dem Weg der Koordination zwischen Nutzungsplanungs- und Plangenehmigungsverfahren zu geschehen. Anhang Ziff. 60.1 UVPV lässt sich in diesem Sinn dem Gesetz und der Bundesgerichtspraxis entsprechend auslegen, und soweit die Bestimmung zu einer Abweichung vom Grundsatz führt, dass die UVP möglichst frühzeitig durchzuführen ist, lässt sich dies sachlich begründen. Es besteht daher kein Anlass, Art. 5 Abs. 3 Satz 3 UVPV statt Anhang Ziff. 60.1 UVPV anzuwenden und die

Sondernutzungsplanung zum massgeblichen Verfahren zu erklären.

E. 6.4

Die Vollzugshilfe der zuständigen Bundesbehörden fordert eine koordinierte UVP-Berichterstattung bzw. eine gemeinsame Voruntersuchung und einen gemeinsamen Bericht (BAFU/BAV, S. 12 und 24). Mit Bezug auf einen Sondernutzungsplan, der wichtige Rahmenbedingungen, nicht aber Details zur zukünftigen Gestaltung der Anlage enthielt, kam das Bundesgericht zum Schluss, dass eine vollständige UVP nicht zwingend auf der Stufe der Nutzungsplanung durchzuführen war (BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 3.3, in Anwendung von Art. 5 Abs. 3 UVPV). Massgebend muss auch im vorliegenden Fall sein, ob "alle für den Nutzungsplanungsentscheid wesentlichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt in der für den Planungsentscheid notwendigen Tiefe ermittelt worden sind" (so BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 3.4.2 in Bezug auf eine mehrstufige UVP).

E. 6.5

Der UVB wurde zusammen mit dem Gestaltungsplan und dem Plangenehmigungsgesuch öffentlich aufgelegt und publiziert (vgl. die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 27. Oktober 2011, S. 4), und er findet sich in den Akten der Beschwerdegegnerin. Diese stützte sich beim Erlass der Verfügung vom 27. Oktober 2011 erstens auf die Beurteilung des UVB durch die kantonale Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) vom 4. August 2009 sowie die kantonalen Fachstellen, wobei namentlich die Stellungnahme der Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) vom 3. August 2009 bedeutsam ist, zweitens auf die im Plangenehmigungsverfahren eingereichte Stellungnahme des BAFU vom 29. April 2011. Das BAFU beurteilte das Projekt in seiner Stellungnahme aufgrund der Variantenstudie und eines Augenscheins "abschliessend". Damit verfügte die Beschwerdegegnerin über die Grundlagen, auf denen laut Bundesrecht eine UVP zu beruhen hat, und auch die – nicht anwendbaren – Anforderungen des kantonalen Rechts an eine UVP waren erfüllt (vgl. insbesondere Art. 10c Abs. 1 USG, Art. 17 UVPV bzw. § 3 der Einführungsverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 5. Oktober 2011). Inhaltlich genügten die Unterlagen grundsätzlich, um über die auf der Stufe der Nutzungsplanung sich stellenden umweltrechtlichen Fragen zu entscheiden. Den Beschwerdeführenden 1 schwebt möglicherweise vor, dass das BAV einen der Plangenehmigung vorgelagerten Zwischenentscheid über das Ergebnis der UVP zu fällen hätte, der dann im Gestaltungsplanverfahren beizuziehen wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall (vgl. Art. 19 UVPV). Die Rüge, dass die formellen Anforderungen des Umweltschutzrechts im Gestaltungsplanverfahren nicht erfüllt wurden, geht – mit den im Folgenden und in E. 7.4 aufgeführten Vorbehalten – fehl.

E. 6.6

Wie die Beschwerdeführenden 1 – teils in anderem Zusammenhang – erwähnen, führt die Seilbahn im Bereich der Talstation nahe an der Siedlung Mattenhof und zwischen den Stützen 8 und 9 nahe an der Siedlung Im Klösterli vorbei. Gemäss der Stellungnahme der NHK sind beide Siedlungen im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) enthalten (das allerdings für die Stadt Zürich anscheinend noch nicht definitiv festgesetzt ist), die Mattenhofsiedlung als Ortsbild von überkommunaler Bedeutung und mit dem Ziel der Substanzerhaltung (Erhaltungsziel A), die Siedlung Im Klösterli – zu deren Einstufung sich die NHK nicht äussert – mit dem Ziel

der Strukturhaltung (Erhaltungsziel B). Die NHK hält fest, dass die Siedlung Mattenhof durch das Seilbahnprojekt keinen Schaden nehme; zu den Auswirkungen auf die Siedlung Im Klösterli äussert sie sich nicht explizit (S. 4 und 7). Das Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) hält in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2009 fest, es seien keine Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung betroffen, wobei offenbleibt, ob diese Äusserung irrtümlich erfolgte oder deswegen, weil der Gestaltungsplanperimeter die Perimeter der beiden Siedlungen nicht überschneidet. Laut der Stellungnahme des BAFU ist das Bundesamt für Kultur (BAK) zur Beurteilung einer allfälligen Beeinträchtigung der ISOS-Objekte beizuziehen (S. 2). Den Stellungnahmen der Behörden lässt sich nicht explizit entnehmen, ob und wie die Siedlung Im Klösterli durch das Seilbahnprojekt tangiert wird. Zur Klärung der Frage und im Sinn der Koordination ist die laut BAFU im Plangenehmigungsverfahren notwendige Stellungnahme des BAK beizuziehen.

E. 7

Die Beschwerdeführenden 1 machen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, weil der festgesetzte Gestaltungsplan gegenüber der öffentlich aufgelegten Fassung wesentlich überarbeitet worden sei (dazu E. 7.1 f.). Zudem sei der Raumplanerische Bericht nicht öffentlich aufgelegt worden, und er stamme von einem Planungsbüro, das weder genügend sachkundig noch unabhängig sei (dazu E. 7.3). Der Gestaltungsplan sei wegen der Verletzung der Mitwirkungsrechte nichtig. Im Weiteren sehen die Beschwerdeführenden 1 ihren Anspruch auf rechtliches Gehör als verletzt an, weil sie sich nicht zu den Stellungnahmen der Behörden im Rahmen der UVP äussern konnten (dazu E. 7.4).

E. 7.1.1

Die Rüge, dass der Gestaltungsplan infolge der Überarbeitung erneut hätte aufgelegt werden müssen, betrifft in erster Linie die Mitwirkung gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG und § 7 Abs. 2–4 PBG. Diese ist grundsätzlich vom Anspruch auf rechtliches Gehör zu unterscheiden, wobei im Nutzungsplanverfahren das rechtliche Gehör teilweise nur im Rahmen der Mitwirkung wahrgenommen werden kann. Die Mitwirkung stellt höchstens indirekt einen Bestandteil des Rechtsschutzes dar; sie ermöglicht der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG) bzw. jedermann (§ 7 Abs. 2 PBG), sich im Sinn einer politischen Einflussnahme zu Planungen zu äussern. Damit soll sie die notwendige Breite der Interessenabwägung ermöglichen, eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid schaffen und zu einer qualitativ guten Planung beitragen (BGE 135 II 286 E. 4 und 4.2.3). Gemäss der Lehre ist der Anspruch auf Mitwirkung nicht formeller Natur, und fehlende Mitwirkung macht eine Planung nicht nichtig, sondern nur anfechtbar (Rudolf Muggli in: Kommentar RPG, Art. 4 Rz. 25 und 29; vgl. auch Waldmann/Hänni, Art. 4 N. 14 f.). Diese Fragen brauchen hier nicht beantwortet zu werden, weil der Anspruch auf Mitwirkung im vorliegenden Fall nicht verletzt wurde, was im Folgenden auszuführen ist.

E. 7.1.2

Der Gestaltungsplanentwurf wurde unbestrittenermassen öffentlich aufgelegt. Zu prüfen bleibt einzig, ob die Unterschiede zwischen dem öffentlich aufgelegten Entwurf und dem schliesslich festgesetzten Plan eine erneute Auflage des Letzteren erfordert hätten. Gemäss Praxis und Lehre muss jedenfalls bei nachträglichen Planänderungen, die mit Blick auf den Gesamtzusammenhang untergeordnet und nicht von weiter gehendem öffentlichen Interesse

sind, das Mitwirkungsverfahren nicht wiederholt werden (BGE 135 II 286 E. 4.2.3; Muggli, Art. 4 Rz. 25). Der gemäss § 7 Abs. 2 PBG aufgelegte Planentwurf kann von vornherein nur als vorläufig verstanden werden, da sowohl die im Rahmen der Mitwirkung zu erwartenden Eingaben wie auch der weitere Planungsprozess eine Änderung der Vorlage bewirken können. Entsprechend bildet er keine Vertrauensgrundlage dafür, dass die Planfestsetzung nicht in verschiedenen Punkten davon abweichen werde (BGE 119 Ib 138 E. 4f; VGr, 4. Dezember 2003, VB.2002.00376, E. 5b).

E. 7.1.3

Der hier streitige Gestaltungsplan enthält einige untergeordnete Änderungen, aber keine wesentlichen Differenzen gegenüber der öffentlich aufgelegten Fassung vom 22. Mai 2009. Insbesondere trifft die Behauptung der Beschwerdeführenden 1 nicht zu, dass die Stütze 2 verlegt wurde und die Siedlung Mattenhof deswegen durch eine neue Linienführung stärker belastet werde. Die von den Beschwerdeführenden 1 ebenfalls erwähnte Stütze 5 ist neu zwar höher, weil sie zur Schonung der archäologischen Stätte Burstel/Schyterberg an einen tiefer liegenden Standort verschoben wurde; die Perimeterhöhe bleibt aber nahezu unverändert.

E. 7.2

Der Raumplanerische Bericht wurde entgegen den Angaben der Beschwerdeführenden 1 in einer früheren Fassung vom 20. November 2008 zusammen mit dem Gestaltungsplan öffentlich aufgelegt. Die neue Fassung vom 30. März 2010 stand den Parteien jedenfalls im Rechtsmittelverfahren zur Verfügung. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verpflichtete die Beschwerdegegnerin nicht, vor der Festsetzung die Beschwerdeführenden 1 zum Raumplanerischen Bericht anzuhören (vgl. sinngemäss BGr, 13. August 2008, 1C_17/2008, E. 2.4 und 2.4.2; BGE 135 II 286 E. 5; VGr, 25. August 2005, VB.2005.00255, E. 3).

E. 7.3

Die Beschwerdeführenden 1 bezweifeln die Sachkunde und Unabhängigkeit des Planungsbüros, das den Raumplanerischen Bericht verfasst hat. Diese Fragen können hier offenbleiben, wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt.

E. 7.3.1

Nach Art. 47 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) erstattet die Behörde, die die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Adressatin des Planungsberichts nach Art. 47 RPV ist die kantonale Genehmigungsbehörde im Sinn von Art. 26 RPG. Eine solche fehlt hier jedoch: Nach § 89 PBG ist bei Nutzungsplänen, die von der Direktion festgesetzt werden, keine Genehmigung erforderlich. Gemäss Bundesgericht kommt die Festsetzung durch eine kantonale Behörde der kantonalen Genehmigung gleich (BGr, 6. Juli 2009, 1C_568/2008, E. 6; vgl. auch BGr, 13. August 2008, 1C_17/2008, E. 2.3.1; Peter Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 233; a. M. Alexander Ruch in: Kommentar RPG, Art. 26 Rz. 7; Waldmann/Hänni, Art. 26 Rz. 4). Ein Planungsbericht nach Art. 47 RPV muss in einem solchen Fall nicht

eingereicht werden (BGr, 6. Juli 2009, 1C_568/2008, E. 6). Zwar kann ein Dokument in der Art eines Planungsberichts dennoch erstellt werden, doch braucht es nicht dieselbe Funktion zu erfüllen wie der Bericht zuhanden der kantonalen Genehmigungsbehörde aus der Hand der kommunalen Behörde, die einen Nutzungsplan festgesetzt hat (vgl. BGr, 13. August 2008, 1C_17/2008, E. 2.3.2).

E. 7.3.2

Das fragliche Planungsbüro war schon am Vorprojekt beteiligt. Inwieweit die Beschwerdegegnerin 3 den Bericht beeinflusst hat, wird nicht deutlich. Da der Bericht gemäss ihren Ausführungen ihre eigenen Darlegungen enthält, ist von einem Parteigutachten auszugehen. Der Raumplanerische Bericht ist daher weitgehend einem Parteigutachten gleichzustellen (vgl. zur entsprechenden Qualifikation des UVB: BGr, 20. Juli 2007, 1P.99/2003, E. 3.3; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 476; a. M. BVGr, 25. Januar 2012, A-3762/2010, E. 7.3). Weil gar kein Planungsbericht nach Art. 47 RPV erforderlich war, ist dies grundsätzlich nicht zu beanstanden. Dass die Aufmachung – mit dem Briefkopf der Beschwerdegegnerin und dem Hinweis auf Art. 47 RPV im Titel – auf einen behördlichen Auftrag hindeutet und die Aufgabenteilung zwischen Planungsbüro und Beschwerdegegnerin im Bericht nicht geklärt wird, ist zwar durchaus bedenklich, obwohl sich die Beschwerdegegnerin mit der Festsetzung des Gestaltungsplans zumindest die Ergebnisse des Berichts sinngemäss zu eigen gemacht hat. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz dem Bericht generell ein Gewicht zugemessen hätte, das ihm nicht zukäme. Es kann offenbleiben, welche Anforderungen an die Verfasser eines Planungsberichts zu stellen wären, der Art. 47 RPV zu genügen hat.

E. 7.3.3

Ob die Voraussetzungen an den Bericht gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. d SebV über die erfolgte Abstimmung mit der Raumplanung erfüllt sind, ist im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen. Worin die Anforderungen an Sachverständige nach Art. 67 f. SebV bestehen und unter welchen Umständen diese erfüllt sein müssen, ist Gegenstand nicht des Gestaltungsplan-, sondern des Plangenehmigungsverfahrens. Anzumerken ist im Übrigen, dass die Beschwerdeführenden 1 die Unabhängigkeit der Vorinstanz nicht genügend substantiiert infrage zu stellen vermögen.

E. 7.4

Die Beschwerdeführenden 1 berufen sich weiter auf eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil die Festsetzung des Gestaltungsplans erfolgt sei, ohne dass sie sich zu den im Rahmen der UVP ergangenen Stellungnahmen der Behörden hätten äussern können und ohne dass diese öffentlich aufgelegt worden seien. Zudem habe das BAFU anlässlich der Erarbeitung seiner Stellungnahme "diverse Sitzungen und Augenscheine" mit der Zoo Seilbahn AG abgehalten, an denen die Beschwerdeführenden 1 nicht hätten teilnehmen können. Der Stellungnahme des BAFU (S. 1) ist zu entnehmen, dass dieses Amt einen Augenschein vorgenommen hat. Die Behauptung der Beschwerdeführenden 1, dieser sei ohne Zuladung der Einsprechenden im Plangenehmigungsverfahren erfolgt, blieb unbestritten.

E. 7.4.1

Wie erwähnt, ist zu unterscheiden zwischen der öffentlichen Auflage und Mitwirkung einerseits und dem Anspruch auf rechtliches Gehör der Verfahrensparteien andererseits, und

diese Unterscheidung ist in Bezug auf sowohl das Plangenehmigungsverfahren – das massgebliches Verfahren für die UVP ist – als auch in Bezug auf das Gestaltungsplanverfahren vorzunehmen.

E. 7.4.2

Die Bestimmungen über die UVP regeln den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht. Insbesondere ist er nicht mit der Öffentlichkeit des Berichts und der Ergebnisse der UVP nach Art. 10d USG sowie Art. 15 und 20 UVPV gleichzusetzen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör bestimmt sich nach dem massgeblichen Verfahrensrecht und den Minimalgarantien der Bundesverfassung (BGr, 10. September 2002, 1A.60/2002, E. 2.2). Gemäss den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 haben die Parteien des Plangenehmigungsverfahrens einen Anspruch, über entscheidungswesentliche Aktenergänzungen informiert zu werden und Gelegenheit zur Äusserung zu erhalten. Gemäss Lehre und Praxis besteht zwar kein Anspruch auf Mitwirkung bei und Stellungnahme zu Amtsberichten verwaltungsinterner Fachstellen, soweit der Bericht sich darauf beschränkt, an sich feststehende Tatsachen sachverständig zu würdigen. Wenn ein streitiger Sachverhalt abgeklärt und dem Bericht Beweiswert beigemessen wird, haben die Verfahrensbeteiligten jedoch das Recht zur Teilnahme an den Beweiserhebungen und zur Stellungnahme (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 356 f.; Plüss, § 7 N. 61 f.). Der Gehörsanspruch gilt entsprechend in Bezug auf die Stellungnahmen der Fachbehörden, die im Rahmen der UVP abgegeben werden (vgl. BGr, 10. September 2002, 1A.60/2002, E. 2.3). Diesem Anspruch wurde oder wird im Plangenehmigungsverfahren anscheinend entsprochen, was allerdings nicht vom Verwaltungsgericht zu überprüfen ist.

E. 7.4.3

Das Nutzungsplanverfahren richtet sich im Kanton Zürich nach § 7 PBG, der Mitwirkung der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Grundeigentümer verbindet (vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 402). Den entsprechenden Anforderungen wurde im vorliegenden Verfahren grundsätzlich Genüge getan, unter den im Folgenden auszuführenden Vorbehalten.

E. 7.4.4

Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdegegnerin zur Koordination mit dem Plangenehmigungsverfahren die behördlichen Stellungnahmen zum UVB beigezogen, was unbestrittenermassen zu Recht geschah. Sie hat jedoch darauf verzichtet, vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der Einsprechenden (Art. 13 SebG) sowie allfällige weitere Schriftenwechsel im Plangenehmigungsverfahren einzusehen. Sie hat zudem die Beurteilung des UVB durch die kantonale Umweltschutzfachstelle und die Bundesbehörden nicht öffentlich aufgelegt (vgl. die Publikation der Verfügung im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 4. November 2011).

E. 7.4.5

Die öffentliche Auflage der Beurteilung des UVB durch die hierfür zuständigen Behörden gemäss Art. 20 UVPV hat im Leitverfahren, also im Plangenehmigungsverfahren, zu erfolgen. Demnach ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin diese Unterlagen nicht zusammen mit ihrem Entscheid öffentlich zugänglich gemacht hat. Allerdings werden Drittbetroffene auf diese Weise im Gestaltungsplanverfahren schlechter

gestellt, als wenn eine UVP in diesem Verfahren vorzunehmen ist: Im letzteren Fall wird die Beurteilung des UVB durch die Umweltschutzfachstelle mit dem festgesetzten Gestaltungsplan öffentlich aufgelegt, womit die gesamten Unterlagen den Betroffenen immerhin im Rekursverfahren zur Verfügung stehen. Es braucht hier jedoch nicht abschliessend geklärt zu werden, ob die Beschwerdegegnerin diese Verschlechterung der Rechtsstellung Drittbetroffener mit einer öffentlichen Auflage hätte vermeiden oder anderweitig hätte kompensieren müssen: Die Beschwerdegegnerin hat die Vernehmlassungen der Fachbehörden mit ihrer Rekursantwort nachgeliefert, worauf die Beschwerdeführenden – denen die Berichte im Übrigen zumindest teilweise bereits aus dem Plangenehmigungsverfahren bekannt waren – dazu Stellung nehmen konnten. Eine allfällige Gehörsverletzung hätte somit als geheilt zu gelten. Soweit die Beschwerdeführenden 1 sich auf dem Rechtsweg für die Rechte Dritter einsetzen wollen, sind sie nicht zu hören.

E. 7.4.6

Die Beschwerdegegnerin hat für ihren Entscheid die Stellungnahmen der Fachbehörden zum UVB beigezogen, ohne dass die Einsprechenden im Plangenehmigungsverfahren vorher zu den Stellungnahmen angehört wurden bzw. ohne die Anhörung im Plangenehmigungsverfahren abzuwarten. Auch insofern erscheint das Vorgehen der Beschwerdegegnerin fragwürdig, und zwar aus der Sicht der Koordinationspflicht: Sie entschied damit über die im Rahmen der UVP abgelieferten Stellungnahmen der Fachbehörden auf unvollständiger Grundlage, nämlich ohne die Kenntnis der allfälligen formellen und materiellen Einwände, obwohl diese im Plangenehmigungsverfahren, das mit dem Gestaltungsplanverfahren zu koordinieren ist, erhoben werden. Die Beschwerdegegnerin hätte daher den Abschluss des Schriftenwechsels über die Stellungnahmen der Fachbehörden im Plangenehmigungsverfahren abwarten müssen. Dies hiesse allerdings, dass die Koordinationspflicht herangezogen würde, um im Ergebnis den Anspruch auf rechtliches Gehör im Gestaltungsplanverfahren zu verstärken. Da ohnehin eine Rückweisung vorzunehmen ist (E. 13.1), wird die Beschwerdegegnerin ihren Neentscheid in Kenntnis der Stellungnahmen der Beschwerdeführenden treffen, womit eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör jedenfalls geheilt wird.

E. 7.4.7

Die Rüge, das BAFU habe den Anspruch der Beschwerdeführenden 1 auf rechtliches Gehör verletzt, indem es diese nicht am Augenschein beteiligt habe, ist von der Plangenehmigungsbehörde zu überprüfen. Immerhin stellt sich im kantonalen Verfahren die Vorfrage, ob der Bericht des BAFU im Fall einer Gehörsverletzung unbeachtlich wäre, wie die Beschwerdeführenden 1 vorbringen. Gemäss dem Bericht (S. 1 f.) diene der Augenschein, zu dem die Einsprechenden nicht zugeladen wurden, einzig dem Vergleich des beantragten Seilbahnprojekts mit einer vom BAFU angeregten Variante mit tiefer Seilführung, die in der Folge verworfen wurde. Für die Beurteilung des eingereichten Projekts stützte sich das BAFU auf die Projektdokumentation und weitere schriftliche Unterlagen. Eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör betrifft demnach die hier interessierenden Fragen nicht. Die pauschale Vermutung einer unzulässigen Beeinflussung des BAFU durch die Beschwerdegegnerin 3 genügt nicht als Anhaltspunkt einer Befangenheit. Der Bericht des BAFU kann verwendet werden, wobei anzumerken ist, dass er – soweit er hier von Interesse ist – mit dem Bericht der NHK übereinstimmt, weshalb er ohnehin nicht als einzige Grundlage der rechtlichen Würdigung

dient.

E. 8.1

Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, dass der Gestaltungsplan unzulässigerweise die Festsetzung des eidgenössischen Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) für den Flughafen Zürich sowie die Festsetzung des definitiven Betriebsreglementes des Flughafens präjudiziere. Die Zoo Seilbahn AG weist dies zurück. Das zuständige Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) äussert sich in seiner Stellungnahme vom 24. August 2009 im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nicht zur hier aufgeworfenen Frage.

E. 8.2

Gemäss dem Raumplanerischen Bericht (S. 11 f.) befindet sich die Seilbahn im Nahbereich des Flughafens Zürich bzw. in der Flugsicherheitszone II. Die Höhe der Seilbahn im obersten Abschnitt entspreche deren Anforderungen (maximale Bauhöhe von 25 m über dem gewachsenen Terrain); in den übrigen Abschnitten seien diese Anforderungen nicht massgebend. Mittlerweile gilt der Sicherheitszonenplan für den Flughafen Zürich vom 15. Januar 2013, dessen Regelungen aber im Ergebnis gleich lauten, soweit sie hier interessieren, weshalb auch die Frage des massgeblichen Zeitpunkts der Rechtslage offengelassen werden kann. Demnach befindet sich der Gestaltungsplanperimeter in der Sicherheitszone 1 zur Sicherung des Südanflugs auf Piste 34. Gemäss dem Gestaltungsplan durchquert die Seilbahn das Gebiet, in dem die Bauhöhe auf 25 m über dem gewachsenen Terrain beschränkt ist, zwischen den Stützen 6 und 8, die sich beide ausserhalb dieser Zone befinden. Dem Längenprofil ist allerdings zu entnehmen, dass die Vorgaben wohl nicht eingehalten werden. So weist Stütze 8 eine Höhe von knapp 29 m über dem im Längenprofil angegebenen Terrain auf, Stütze 7 eine solche von rund 27 m, und Stütze 6 erreicht wiederum rund 29 m.

E. 8.3

Gemäss dem SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich (1. Etappe) vom 26. Juni 2013 befindet sich der Gestaltungsplanperimeter im Gebiet mit Hindernisbegrenzung (Karte 2), das grundsätzlich auf dem Sicherheitszonenplan für den bestehenden Betrieb beruht. Kanton und Gemeinden haben das Gebiet mit Hindernisbegrenzung bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die Ausscheidung neuer oder die Revision bestehender Bauzonen, die bei späterer Überbauung mit den massgebenden Hindernisbegrenzungsflächen in Widerspruch geraten, ist nicht zulässig. Der geltende Sicherheitszonenplan ist zu überarbeiten, dabei ist das "Gebiet mit Hindernisbegrenzung" zu überprüfen und nach Bedarf anzupassen (Festlegungen Ziff. 8, S. 22, vgl. dazu auch S. 15 und 34 f.). Gemäss den Erläuterungen muss für die Beurteilung von Planungsvorhaben der Sicherheitszonenplan oder der Plan der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans beigezogen werden (S. 35).

E. 8.4

Die Ansicht der Vorinstanz, eine negative Präjudizierung des SIL könne offensichtlich ausgeschlossen werden, und im Übrigen sei sie im Nutzungsplanverfahren nicht abschliessend zu prüfen, trifft nach dem Gesagten nicht zu. Bereits der Gestaltungsplan, nicht erst die Plangenehmigung, hat dem Sicherheitszonenplan zu entsprechen. Allerdings kann die Durchstossung einer Sicherheitszone vom BAZL bewilligt werden (Art. 63 lit. b und c der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt). Diese Bewilligung würde vorliegend im konzentrierten Verfahren von der

Plangenehmigungsbehörde nach Anhörung der Fachbehörde erteilt (Art. 9 Abs. 1 SebG in Verbindung mit Art. 62a und 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997). Die Beschwerdegegnerin wird jedenfalls vor ihrem Neuentscheid den Plan der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans beizuziehen haben. Zudem hat sie vorab zu überprüfen, ob der Gestaltungsplan mit dem geltenden Sicherheitszonenplan vereinbar ist. Gegebenenfalls ist die im Plangenehmigungsverfahren einzuholende Stellungnahme des BAZL zur Frage, ob die Durchstossung der Sicherheitszone bewilligungsfähig ist, zu berücksichtigen, und, sollte diese negativ lauten, der Gestaltungsplan anzupassen. Zumindest ist eine Bestimmung in die Gestaltungsplanvorschriften aufzunehmen, worin die Plangenehmigung von der Erteilung dieser Bewilligung oder der Einhaltung des Sicherheitszonenplans abhängig gemacht wird.

E. 9.1

Der Beschwerdeführer 2 bringt vor, der Gestaltungsplan stelle eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG über Ausnahmbewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen dar. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt zulässig, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so stellt sie keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmbewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG ist nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht. Kleinbauzonen sind im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern (BGr, 24. Mai 2012, 1C_13/2012, E. 3.1; BGE 124 II 391 E. 2c und 3a).

E. 9.2

Im vorliegenden Fall ist ein Sondernutzungsplan für eine Verkehrsanlage ausserhalb der Bauzone streitig. Sämtliche für den Bau der Anlage notwendigen Bewilligungen werden im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 9 ff. SebG erteilt (Art. 9 Abs. 1 SebG). Nicht massgeblich ist, ob die Luftseilbahn standortgebunden im Sinn von Art. 24 lit. a RPG ist: Ein Sondernutzungsplan, der abweichende Regelungen zum Rahmennutzungsplan schafft, ist nicht nur dann zulässig, wenn auch die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind. Eine Verkehrserschliessung, die Land ausserhalb der Bauzonen in Anspruch nimmt, um einen Anschluss an den öffentlichen Verkehr (ÖV) zu gewährleisten, ist nicht von vornherein ausgeschlossen. Massgebend ist einzig, ob der Gestaltungsplan sowie der akzessorisch zu überprüfende Richtplaneintrag dem Sinn und Zweck der Raumplanung entsprechen (BGr, 20. August 2002, 1A.27/2002, E. 5; VGr, 16. November 2011, VB.2001.00178, E. 3a; Muggli, Vorbem. zu Art. 24–24d und 37a Rz. 17). Dies ist im Folgenden zu prüfen. Dabei ist bei der Interessenabwägung durchaus von Belang, dass die Seilbahn der Erschliessung eines in der Bauzone gelegenen Standorts dienen soll; grundsätzlich soll dafür das Siedlungsgebiet in Anspruch genommen werden (vgl. in Bezug auf Strassen: BGr, 20. August 2002, 1A.27/2002, E. 5.4; BGE 118 Ib 497 E. 4a).

E. 10.1

Bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten haben die Behörden eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 RPV), wobei namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Art. 1 und 3 RPG zu beachten sind. Weil eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. b des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966 (NHG) vorliegt, ist auch Art. 3 NHG anwendbar, der ebenfalls eine Interessenabwägung vorschreibt.

E. 10.2

Die Beschwerdeführenden 1 und 2 bestreiten das öffentliche Interesse an der Seilbahn. Die Vorinstanz geht im angefochtenen Entscheid von einem ausgeprägten bzw. gewichtigen öffentlichen Interesse aus.

E. 10.2.1

Die Seilbahn soll der zusätzlichen Erschliessung des Zoos Zürich mit dem öffentlichen Verkehr dienen (vgl. Art. 1 Abs. 1 GPV). Für den Berufsverkehr dürfte die Verbindung kaum einen Mehrwert bringen, ausser allenfalls für die Bewohnerinnen und Bewohner der Siedlung Im Klösterli und weiterer hochgelegener Teile des Stadtzürcher Quartiers Fluntern. Die Benutzung für weitere Freizeitaktivitäten wird im Verkehrsbericht vom 20. November 2008 zwar vorausgesetzt (S. 4 und Anhang 1). Sie steht allerdings klar im Hintergrund und gilt je nach ihrem Charakter teils sogar als unerwünscht; so stellt das ARV in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2009 zum Plangenehmigungsverfahren den Antrag, dass die Betreiberin der Seilbahn den Transport von Fahrrädern zu untersagen habe, damit der Erholungswert der Landschaft nicht durch Veloabfahrten durch das Sagentobel bedroht werde. In diesem Zusammenhang ist mitzuberücksichtigen, dass gemäss Landschaftsentwicklungskonzept der Stadt Dübendorf vom 9. März 2006 (S. 45) im fraglichen Gebiet keine weiteren Erholungsinfrastrukturen nötig oder wünschenswert sind (vgl. auch E. 11.7).

E. 10.2.2

Der Vorinstanz ist insoweit zuzustimmen, als das öffentliche Interesse nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass der Zoo Zürich von einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft betrieben wird und dass die Seilbahn privat finanziert und betrieben werden soll (vgl. Raumplanerischer Bericht, S. 5). Dies gilt umso mehr, als der Zoo Zürich eine wichtige und etablierte Freizeitattraktion für breite Bevölkerungskreise darstellt. Ein öffentliches Interesse kann auch nicht deswegen verneint werden, weil die Seilbahn zugleich als Werbeträgerin für den Zoo fungieren und dessen Attraktivität steigern soll (Verkehrsbericht, S. 4), und ebenso wenig aus dem Grund, dass die Verbindung anscheinend nicht in den Verkehrsverbund des Kantons Zürich (ZVV) aufgenommen werden soll.

E. 10.2.3

Es ist unbestritten, dass der Zoo heute rechtlich genügend erschlossen ist; auch die Zoo Seilbahn AG räumt dies ein. Ungeklärt erscheint, inwieweit dies auch für die Zukunft zutrifft. Angestrebt wird eine Ergänzung des ÖV-Netzes (Verkehrsbericht, S. 4). Die Zoo Seilbahn AG führt aus, dass vor allem mit Blick auf die rund 50 Spitzentage pro Jahr eine Verbesserung der Erschliessung anzustreben sei. Unter diesen Umständen hängt das Gewicht des öffentlichen Interesses an der Seilbahnverbindung wesentlich davon ab, in welchem Mass der in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GPV verankerte Zweck erreicht wird, den Wechsel vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr zu fördern.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers 2 ist diese Zwecksetzung nicht verfehlt; sie entspricht grundsätzlich dem Ziel der Stärkung des öffentlichen Verkehrs gemäss dem Kantonalen Richtplan, Teil Verkehr vom 26. März 2007 bzw. 18. März 2014 (Gesamt[verkehrs]strategie, Zielsetzungen bzw. Ziele, Kap. 4.1.1; vgl. auch Richtplan vom 18. März 2014, Kap. 6.5.1 f.). Sodann steht die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr im Einklang mit der in Art. 44a USG vorgesehenen Massnahmenplanung zur Luftreinhaltung (vgl. VGr, 30. September 2004, VB.2004.00041, E. 6.2.1). Um abzuschätzen, in welchem Mass dem öffentlichen Interesse entsprochen werden kann, reichen die vorhandenen Unterlagen und Anordnungen allerdings nicht aus (vgl. näher E. 11.5 f.).

E. 11.1

Der Kantonale Richtplan Verkehr in der Fassung vom 26. März 2007 (Kap. 4.3.2, Objekt Nr. 10) vermerkte zum Vorhaben: "landschaftliche Eingliederung sicherstellen; vor Inbetriebnahme Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach für die Anwohner verträglich ausgestalten; alternative direkte ÖV-Verbindung prüfen". Fraglich ist, ob es sich bei diesen Vorgaben um Auflagen handeln sollte oder aber um Voraussetzungen, bei deren Nichterfüllung das Projekt nicht verwirklicht werden kann. In Bezug auf die Prüfung von Alternativen ergibt sich als logischer Schluss aus dem Richtplantext selber, dass es sich um eine Voraussetzung handeln sollte: 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 wird auch aus der Beratung des Richtplaneintrags im Kantonsrat klar, dass die Luftseilbahn nur beim Fehlen besserer Alternativen verwirklicht werden sollte (Prot. KR 2003–2007, S. 13776 ff., besonders 13783 und 13785 [Voten Munz, Kennel Schnider, Regierungsrätin Gut]). Die beiden anderen Vorgaben sind jedenfalls insoweit als Voraussetzungen zu qualifizieren, als sie Elemente der Gesamtabwägung darstellen und demnach deren Ergebnis beeinflussen können. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Bundesrecht bzw. dem kantonalen Planungs- und Baurecht (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG; Art. 3 Abs. 1 NHG; § 83 Abs. 3 PBG). Es handelt sich um grundsätzlich kumulative Voraussetzungen, wobei sich jedoch nicht je einzeln und ohne Blick auf die anderen Elemente der Gesamtabwägung beantworten lässt, ob sie erfüllt sind.

E. 11.2

Die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 machen geltend, alternative ÖV-Verbindungen seien nicht in genügendem Mass geprüft worden.

E. 11.2.1

Im Richtplan vom 18. März 2014 findet sich die Vorgabe, es seien alternative ÖV-Verbindungen zu prüfen, nicht mehr. Sie war noch im Entwurf für die öffentliche Auflage vom 21. Januar bis 15. April 2011 enthalten, aber nicht mehr im Antrag des Regierungsrats vom 28. März 2012 an den Kantonsrat. Die Änderung wird nicht begründet. Immerhin kann der Synopse zur Nachvollziehbarkeit der Änderungen im kantonalen Richtplanelwurf für den Antrag des Regierungsrates im Vergleich zur öffentlichen Auflage vom 28. März 2012 entnommen werden, dass der Regierungsrat die Streichung bewusst vornahm. Im Kantonsrat war sie kein Thema (vgl. Prot. KR 2011–2015, S. 10789 ff.).

E. 11.2.2

Zu prüfen ist zunächst, ob der kantonale Richtplan vom 18. März 2014 bereits in Kraft steht. Die nach Art. 11 Abs. 1 RPG erforderliche Genehmigung durch den Bundesrat steht noch aus. Im Bereich innerkantonalen Fragen wirkt sie allerdings nur deklaratorisch; die Kantone können den innerkantonalen Teil des Richtplans schon vorher in Kraft treten lassen (BGE 136 I 265 E. 1.2; Pierre Tschannen in: Kommentar RPG, Art. 10 Rz. 19, Art. 11 Rz. 36). Wann der Richtplan im innerkantonalen Verhältnis in Kraft tritt, ist eine Frage des kantonalen Rechts (BGr, 21. Dezember 2007, 1C_348/2007, E. 5). Das Zürcher Recht regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht. Auch der Festsetzungsbeschluss enthält keine entsprechende Bestimmung (ABI Nr. 13, 28. März 2014, Meldungnr. 66295). Aus deren Fehlen ist zu folgern, dass der Beschluss – unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat – unverzüglich in Kraft treten sollte (wohl sinngemäss anders VGr, 10. Juli 2013, VB.2012.00015, E. 7.3, wo die Frage aber nicht vertieft behandelt wurde). Praktische Bedenken, die sich aus der Möglichkeit der Nichtgenehmigung ergeben, erscheinen demgegenüber nicht ausschlaggebend. Damit trat der Richtplan vom 18. März 2014 innerkantonal im Zeitpunkt seiner Publikation – die auch den Lauf der Rechtsmittelfrist auslöste (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.2) – in Kraft.

E. 11.2.3

Die Änderung des Richtplans erfolgte, als das vorliegende Verfahren bereits vor dem Verwaltungsgericht hängig war, weshalb der Zeitpunkt der massgeblichen Rechtslage zu bestimmen ist. Gemäss dem Bundesgericht ist die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit seines Erlasses zu beurteilen. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Rechtsänderungen sind an sich unbeachtlich, es sei denn, zwingende Gründe sprächen für die Berücksichtigung des neuen Rechts. Das trifft nach bundesgerichtlicher Praxis vor allem dann zu, wenn Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden und daher auch in hängigen Verfahren sofort anwendbar sind (BGE 139 II 470 E. 4.2). Auch ist eine Bewilligung oder Konzession nicht aufzuheben, weil sie dem alten Recht widerspricht, wenn sie nach neuem Recht auf erneutes Gesuch hin zu erteilen wäre. Die Berücksichtigung neuen Rechts muss allerdings ausgeschlossen bleiben, wenn sie sich zulasten Dritter auswirken und namentlich deren Rechtsschutz beeinträchtigen könnte (BGr, 23. Januar 2006, 1A.214/2005, E. 6.3.1; BGE 126 II 522 E. 3b/aa; vgl. zum Ganzen auch Donatsch, § 20a N. 23 ff., § 52 N. 44 ff.). Entsprechend ist hier der für die Projektinitiantin günstigere neue Richtplan massgeblich, weil es nicht anginge, das Projekt an Voraussetzungen zu messen, an der die kantonale Richtplanung nicht mehr festhält. Demnach ist die Vorgabe des Richtplans vom 26. März 2007, es seien alternative ÖV-Verbindungen zu prüfen, nicht mehr beachtlich.

E. 11.2.4

Vorbehalten bleibt die Nichtgenehmigung der im Richtplan vom 18. März 2014 vorgenommenen Änderung von Kap. 4.3.2, Objekt Nr. 10, durch den Bundesrat. Für diesen Eventualfall ist Folgendes anzumerken: Aus den Beratungen des Kantonsrats ergibt sich, dass die Vorgabe im Richtplan vom 26. März 2007, es seien alternative direkte ÖV-Verbindungen zwischen Stettbach und dem Zoo Zürich zu prüfen, sich nicht nur auf abweichende Linienführungen für die Seilbahn bezog, sondern auch auf andere Verkehrsmittel. Die Vorgabe zielte auch nicht darauf ab, einen Vergleich der Alternativen nur in Bezug auf ihre Attraktivität für die Zoo Zürich AG sowie die Besucherinnen und Besucher des Zoos vorzunehmen und hierauf nur noch die ausgewählte Variante einer

umweltrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Dies hätte schon deshalb keinen Sinn ergeben, weil bei der Festsetzung des Richtplaneintrags bereits bekannt war, dass die Zoo Zürich AG ein Seilbahnprojekt verwirklichen wollte. Vielmehr wurde die Vorgabe, es seien alternative ÖV-Verbindungen zu prüfen, im Richtplan verankert, weil gerade dem Seilbahnprojekt generelle landschaftsschützerische Bedenken entgegenstanden. Im Kantonsrat wurden denn auch ausdrücklich andere Verkehrsmittel – wie ein Bus oder eine unterirdische Verbindung ("Porta Zoologica") – beispielhaft erwähnt (vgl. Prot. KR 2003–2007, S. 13776 ff., besonders 13782 f. und 13785 [Voten Munz, Kennel Schnider, Jauch, Regierungsrätin Gut]).

E. 11.2.5

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz fand keine unvoreingenommene Prüfung alternativer Verbindungen unter Berücksichtigung der umweltrechtlichen und raumplanerischen Aspekte statt. Im Verkehrsbericht und im Raumplanerischen Bericht – deren Ausführungen die Beschwerdegegnerin unkritisch und teils wörtlich übernommen hat – wird im Wesentlichen begründet, weshalb eine Seilbahn für die Zoo Zürich AG sowie die Zoo-Besucherinnen und ■Besucher attraktiver ist als andere öffentliche Verkehrsmittel bzw. die Verbesserung der Bus- und Tramverbindungen. Umweltrechtliche und raumplanerische Gesichtspunkte werden nicht in die Abwägung einbezogen, sieht man vom pauschalen Hinweis auf das bessere Abschneiden der Seilbahn in Bezug auf "Lärmimmissionen" (Raumplanerischer Bericht, S. 8) bzw. "die Umweltbelastung (Lärm, Luft)" (Verfügung vom 27. Oktober 2011, S. 2) ab. Namentlich der Landschaftsschutz und die Problematik der Einzonung neuen Baulandes werden nicht berücksichtigt. Sollte der Bundesrat die mit dem Richtplan vom 18. März 2014 erfolgte Änderung von Kap. 4.3.2, Objekt 10, nicht genehmigen, wäre die Möglichkeit des Ausbaus der Tram- und Busverbindungen zu prüfen und dem Seilbahnprojekt gegenüberzustellen (vgl. auch E. 11.6).

E. 11.2.6

Dass Alternativen und Varianten zu prüfen sind, folgt auch aus dem Bundesrecht (namentlich aus Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV und Art. 3 NHG; vgl. etwa BGr, 4. Februar 2014, 1C_648/2013, E. 4.1; 1. Juli 2004, 1A.191/2003, E. 6 = URP 2004 S. 622). Dessen Anforderungen gehen aber weniger weit als die aufgehobene Richtplanvorgabe. Die Praxis bezieht sich, 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 von völlig anders gearteten Projektalternativen – etwa eines Wind- statt eines Wasserkraftwerks oder (wie hier) von Tram- und Busverbindungen, einer Standseilbahn oder eines Coasters statt einer Luftseilbahn – kann aus den genannten Bestimmungen nicht abgeleitet werden. Ungeachtet dessen ist das Vorhandensein derartiger Alternativen bei der abschliessenden Interessenabwägung miteinzubeziehen, weil es das öffentliche Interesse am Projekt beeinflusst (E. 11.6). Insofern trägt es zur Entscheidung bei, ob im aktuellen Verfahren das Projekt oder die "Nullvariante" obsiegt (vgl. BGr, 1. Juli 2004, 1A. 191/2003, E. 2.5 und 7 = URP 2004 S. 622). Auf die vertiefte Prüfung von Alternativen, die von vornherein unrealistisch oder untauglich erscheinen, darf aber verzichtet werden (vgl. BGr, 4. Februar 2014, 1C_648/2013, E 4.1; BGE 139 II 499 E. 7.3.1). Insoweit muss das Gebot der Verhältnismässigkeit massgebend sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Dasselbe gilt auch in Bezug auf die Frage, ob auf frühere

Variantenabklärungen zurückgegriffen werden darf.

E. 11.2.7

Die Beschwerdeführenden 1 kritisieren die Wahl der horizontalen Linienführung der Seilbahn, die vor allem aufgrund des Kostenfaktors erfolgt sei. Der Raumplanerische Bericht (S. 5) und die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 27. Oktober 2011 (S. 13) führen dazu aus, dass im Rahmen des Vorprojekts in "einem umfassenden Evaluationsverfahren (Nutzwertanalyse)" zwei Varianten die höchste Nutzwertzahl erreicht hätten, wobei die nun projektierte Variante (Nr. 3) unter Einbezug der Erstellungs- und Betriebskosten die deutlich höchste Nutzwertzahl pro Kosteneinheit erreicht habe. Dem Bericht vom 29. Oktober 2004 zum Vorprojekt (Anhang A6-9) lässt sich entnehmen, dass ein Grobvergleich zwischen den sechs ins Auge gefassten Varianten der Linienführung vorgenommen wurde, bei dem folgende Kriterien berücksichtigt wurden, die ihrerseits wiederum in Unterkriterien aufgeschlüsselt wurden: Umweltaspekte (mit einer Gewichtung von 35 %), Standorte der Tal- und Bergstation, Realisierbarkeit, Fahrgastattraktivität, Technik. Das Kriterium der Realisierbarkeit (mit einer Gewichtung von 20 %) umfasste unter anderem die Einhaltung planerischer Vorgaben. Bei der Wahl der horizontalen Linienführung wurden also die Aspekte des Umweltschutzes und der Raumplanung beachtet. Dem Kartenausschnitt mit den eingetragenen Varianten (Raumplanerischer Bericht, Beilage 3; Bericht zum Vorprojekt, Anhang A6-2) lässt sich entnehmen, dass die zweitplatzierte Variante (Nr. 1) einen grösseren Abstand zum Weiler Stettbach einhielt und keine Eingriffe in das überkommunale Schutzgebiet Sagentobel zur Folge hätte, jedoch das überkommunale Schutzgebiet Kiesgrube Stettbach stärker beeinträchtigen würde. In Bezug auf die Prägung des Landschaftsbildes dürften sich die Varianten nicht wesentlich voneinander unterscheiden. Wenn unter diesen Umständen die Kosten in die Abwägung einbezogen wurden, was den Ausschlag für die dem Gestaltungsplan zugrunde liegende Variante zur Folge hatte, erscheint dies vertretbar. Auch durfte im Gestaltungsplanverfahren auf die erneute nähere Prüfung von Varianten verzichtet werden. Unbestritten ist, dass bei der vertikalen Linienführung die Variante mit hoher Seilführung der Variante mit tiefer Seilführung, die das BAFU im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens als Vergleichsprojekt verlangt hat, vorzuziehen ist.

E. 11.3

Die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 machen eine ungenügende Eingliederung des Projekts in die Landschaft geltend.

E. 11.3.1

Angesichts der Kritik der Beschwerdeführenden namentlich an der Stellungnahme der NHK ist vorweg festzuhalten, dass die Vorinstanz die Rechtsprechung zur Bindung an die Berichte der kantonalen Fachstellen korrekt wiedergegeben und angewandt hat. Nach § 7 Abs. 4 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG vom 12. Januar 2005 (SachverständigenV) sind die kantonalen und kommunalen Behörden und ihre Amtsstellen nicht an die Anträge der Kommissionen gebunden. Obwohl die Stellungnahme der NHK formell die Bedeutung eines Amtsberichts hat, kommt sie jedoch nach der Rechtsprechung inhaltlich aufgrund der besonderen Fachkompetenz der Kommission einem eigentlichen Gutachten gleich, das bei der Entscheidungsfindung grosses Gewicht hat. Das gilt insbesondere für die solchen Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen, von denen nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf

– etwa dann, wenn das Gutachten Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält. In ihrer rechtlichen Würdigung dagegen sind die zuständigen Bewilligungsbehörden frei (VGr, 11. März 2009, VB.2008.00433, E. 5.2 mit Hinweisen).

E. 11.3.2

Die Zoo Seilbahn AG bemängelt, dass die Vorinstanz diese Grundsätze unbesehen auf die Amtsberichte anderer Fachstellen angewandt habe. Das Verwaltungsgericht hat festgehalten, dass Amtsberichten fachkundiger Stellen die gleiche Beweiskraft wie einem eigentlichen Gutachten zukommt, weshalb die Rechtsprechung zur Beweiswürdigung gerichtlicher oder behördlicher Gutachten zu beachten ist. Danach beschränkt das Verwaltungsgericht seine Prüfung darauf, ob das auf zutreffender Rechtsgrundlage beruhende Gutachten vollständig, klar begründet und widerspruchsfrei ist und ob der Gutachter die notwendige Sachkunde und Unabhängigkeit bewiesen habe (VGr, 4. Juni 2009, VB.2009.00035, E. 4.3; Plüss, § 7 N. 146; wohl etwas distanziert: Donatsch, § 60 N. 14). Zu präzisieren ist allerdings, dass die beschränkt bindende Wirkung nicht nur wegen des Fachwissens der Behörde angebracht ist, sondern daneben auch wegen deren Unabhängigkeit (vgl. auch BGr, 5. März 2007, 1A.185/2006, E. 6.1; BGE 127 II 273 E. 4b mit weiteren Hinweisen). Daraus können sich Unterschiede bei der Behandlung der Amtsberichte ergeben, weil die Fachbehörden im Gegensatz zu den Sachverständigenkommissionen nicht über fachliche Unabhängigkeit verfügen (vgl. zu den Kommissionen § 1 Abs. 3 SachverständigenV). In der Regel dürfte diese Differenz aber kaum eine Rolle spielen (vgl. Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, N. 752 und 760).

E. 11.3.3

Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, dass die Stellungnahme der NHK keine tatsächlichen Feststellungen, sondern ausschliesslich Wertungen enthalte. In dieser absoluten Form trifft dies nicht zu. Allerdings kann zwischen tatsächlichen Feststellungen und fachspezifischen Wertungen unterschieden werden, wobei die Rechtsprechung diese Differenzierung oft nicht vornimmt. Letzteres ergibt sich daraus, dass für die Rechtsanwendungsbehörden die entscheidende Grenze zwischen fachlicher Beurteilung und rechtlicher Würdigung verläuft: In der rechtlichen Würdigung sind sie frei, während sie insoweit im erwähnten Mass an die Ausführungen des Amtsberichts gebunden sind, als dieser auf der Fachkunde der Behörde beruht, die ihn erstellt hat. Inwieweit die fachkundigen Äusserungen Wertungen enthalten, ist dabei grundsätzlich nicht von Belang. Im vorliegenden Fall erstreckt sich die beschränkt bindende Wirkung zum Beispiel gleichermassen auf die Feststellung der NHK, im Anstieg dominierten Buchenwaldbestände, wie auch auf die Wertung, dass die Seilbahn sehr raumrelevant wäre (S. 3 und 5).

E. 11.3.4

Wie aus den vorangehenden Ausführungen hervorgeht, entfalten die Stellungnahmen keine bindende Wirkung, soweit sie sich zu fachfremden Themen oder zur rechtlichen Würdigung äussern, etwa zur Interessenabwägung. Dies gilt etwa für die Vorbemerkung der NHK, in der sie die Notwendigkeit einer stärkeren Erschliessung des Zoos annimmt und den Vorzug der Seilbahn vor anderen ÖV-Alternativen für nachvollziehbar erklärt (S. 4), oder auch für die Bemerkung des BAFU, der Zoo sei unbefriedigend erschlossen (S. 1). Dies bedeutet allerdings nicht, dass die betreffenden Stellungnahmen deswegen insgesamt "wertlos"

wären, weil sie auf unzulässigen Prämissen beruhten, wie der Beschwerdeführer 2 zur Stellungnahme der NHK vorbringt. Die fachspezifischen Ausführungen, etwa diejenigen der NHK zur Einordnung, werden dadurch nicht unbrauchbar, soweit sie unabhängig von den fachfremden Prämissen und Wertungen sind oder von diesen getrennt werden können, was hier der Fall ist.

E. 11.3.5

Der Beschwerdeführer 2 macht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, weil die Vorinstanz sich nicht mit seiner Kritik an der Stellungnahme der NHK befasst habe. Die Vorinstanz hat diese Kritik indirekt zurückgewiesen, indem sie die Grundsätze über die Bindung an die Amtsberichte fachkundiger Behörden (zutreffend) wiedergegeben und hernach angewandt hat. Die Rechtsmittelbehörde muss sich nicht ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen, sondern kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. statt vieler BGE 133 I 270 E. 3.1). Die Vorinstanz war nicht gehalten, sich explizit mit den Vorbringen des Beschwerdeführers 2 zu befassen.

E. 11.4.1

Die Ausführungen der Vorinstanz zum Natur- und Landschaftsschutz genügen entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers 2 der sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergebenden Begründungspflicht ohne Weiteres. Die Vorinstanz geht davon aus, dass im Rahmen des Gestaltungsplans nur die grundsätzlichen Gesichtspunkte des Natur- und Landschaftsschutzes zu prüfen seien und demzufolge nur abzuklären sei, ob es überhaupt möglich ist, im geplanten Perimeter eine umweltverträgliche Anlage zu bauen; umfassende Rügen seien im Plangenehmigungsverfahren vorzubringen. Der Kritik der Beschwerdeführenden 2 und 4 an dieser Ansicht ist insofern zu folgen, als im Gestaltungsplanverfahren eine umfassende Interessenabwägung unter Einbezug der wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt stattzufinden hat, weshalb die wesentlichen umweltrelevanten Anordnungen bereits auf der Stufe der Nutzungsplanung erlassen werden müssen (BGr, 4. April 2006, 1A.230/2005, E. 4.2 mit Hinweisen; vgl. E. 6.2). Allerdings sind etwa Einzelheiten der Gestaltung nicht im Nutzungsplanverfahren zu regeln.

E. 11.4.2

Zu unterscheiden ist zwischen der Beeinträchtigung von Schutzobjekten und der landschaftlichen Eingliederung. Was Erstere betrifft: Das Projekt berührt das überkommunale Naturschutzobjekt Kiesgrube Stettbach (Hohmoos), das kommunale Landschaftsschutzgebiet "bei der Ziegelhütte, Schwamendingen" der Stadt Zürich (in der Stellungnahme der NHK als "Nordwestflanke des Zürichberg" bezeichnet), sowie das Schutzgebiet Sagentobel. Laut der NHK handelt es sich bei diesem einerseits um ein kommunales Schutzobjekt, das andererseits als geomorphologisches Objekt im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung im Kanton Zürich 1980 (Inventar 80) verzeichnet ist (S. 3 f.). Die Fachstellen kommen übereinstimmend zum Schluss, dass die Eingriffe in die Natur- und Landschaftsschutzobjekte – bei Beachtung der von ihnen beantragten Auflagen und Planänderungen – vertretbar sind. In diesem Zusammenhang ist namentlich festzuhalten, dass der Standort der im Schutzgebiet Sagentobel gelegenen Stütze 5 entsprechend dem Antrag des ARV, Archäologie und Denkmalpflege, verlegt wurde, um die Burgstelle Burstel/Schyterberg integral erhalten zu

können. Sodann vermerkt die NHK, dass der Eingriff in das Naturschutzgebiet Kiesgrube Stettbach minimal und vernachlässigbar sei (S. 6). Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Bewertung unzutreffend sein sollte: Das Naturschutzgebiet soll in der Nähe seiner schmalsten Stelle vom Steuerungskabel durchquert werden. Die Behauptung der Beschwerdeführenden 1, es würde durch einen Mast zur Hälfte zerstört werden, ist offensichtlich unrichtig. Das Bachgehölz Holzwiesen, auf das die Beschwerdeführenden 1 in einer Beschwerdebeilage hinweisen, wird vom Seilbahnprojekt in keiner Weise berührt.

E. 11.4.3

In der Nähe des Perimeters befinden sich zudem die im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichneten Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli. Das BAFU verlangte in seiner Vernehmlassung vom 29. April 2011, zur Beurteilung einer allfälligen Beeinträchtigung der beiden ISOS-Objekte sei das Bundesamt für Kultur (BAK) beizuziehen. Diese Stellungnahme ist noch einzuholen (vgl. E. 6.6).

E. 11.4.4

Mit Bezug auf die landschaftliche Eingliederung bezeichnet die NHK das betroffene Gebiet als "Kultur- und Naturlandschaft, die von einem vorstädtischen Charakter rasch in einen bäuerlich-ländlichen übergeht, bevor im Anstieg zum Gebiet Chlösterli Buchenwaldbestände dominieren" (S. 3). Die Seilbahn müsse "als sehr raumrelevant beurteilt werden. Sie wäre ein technisches Landschaftselement, welches diese Landschaft stark prägen und somit in ihrer Erscheinung verändern würde. [...] Vorausgesetzt, dass die Bahn ingenieurtechnisch wie auch gestalterisch im Gesamtkontext von Thema und Raum zu überzeugen vermag, kann diese Bahn als zusätzliches Landschaftselement betrachtet werden, das dank des Überspannens der anderen Elemente wie Wald, Gewässer, Landwirtschaftsgebiet, Siedlung oder spezielle Infrastrukturen wie die Masoala-Halle und die in Entstehung begriffene Stettbacher ÖV-Platte diese verknüpft und verdichtet. Eine solche landschaftliche Verknüpfung und Verdichtung würde die vorhandene Landschaft und deren Eigenart und Qualität herausheben und lesbarer machen"; dem vorliegenden Projekt könne "dieses wertbetonende Potenzial" zukommen, "wenn man es darauf ausgerichtet plant und umsetzt" (S. 5). Die NHK betont mehrfach, dass die Landschaftsverträglichkeit von der Gestaltung im Ganzen sowie der Tal- und der Bergstation und der Stützen im Einzelnen abhängt (besonders S. 8 ff.). "Vorausgesetzt, man macht es gut, kann damit nicht nur Landschaftsverträglichkeit als Bewilligungserfordernis erreicht werden, sondern auch ein dem Stadt- und Landschaftsraum und dem Zoo als Publikumsmagnet adäquater Auftritt gewonnen werden" (S. 10). Die Beurteilung der Gestaltung von Tal- und Bergstation könne angesichts des Stands der Projektierung noch nicht abschliessend sein, doch könne zur aktuellen Gestaltung der Stationen und Stützen grundsätzlich gesagt werden, dass der "Ungewöhnlichkeit des Themas [...] gestalterisch noch zu wenig Gleichwertiges gegenüber" stehe (S. 8). Zusammenfassend beurteilt die NHK die Seilbahn als landschaftsverträglich, wenn "der Anspruch, dass Landschafts- und Ortsbildverträglichkeit auch eine hohe Qualität einer in sich geschlossenen Einheit aus Bau- und Ingenieurkunst miteinzuschliessen hat [...], eingelöst" wird (S. 11).

E. 11.4.5

Auch das BAFU kam in seiner Stellungnahme vom 29. April 2011 zum Konzessions- und Plangenehmigungsverfahren in der Hauptsache zu einem vergleichbaren Schluss: Das

betroffene Gebiet werde durch die Seilbahn "in seinem Charakter beträchtlich verändert"; es werde "die naturnahe Kultur- und Waldlandschaft durch die Seilbahn technisch geprägt" (S. 3). Nach einem Vergleich mit einer von ihm verlangten Variantenstudie mit tiefer Seilführung gelangte das BAFU zum Ergebnis, dass die negativen Auswirkungen auf die Landschaft einen gänzlichen Verzicht auf das Projekt im Sinn des Schonungsgebots von Art. 3 NHG nicht rechtfertigten, weil keine in Bundesinventaren verzeichneten Objekte betroffen seien und "die Seilbahn in den Kontext einer städtischen Umgebung zu liegen" komme (S. 5).

E. 11.4.6

Laut den Stellungnahmen der NHK und des BAFU wird die landschaftliche Eingliederung der Seilbahn nicht dadurch erreicht, dass diese sich an das bestehende Landschaftsbild anpassen und wenig in Erscheinung treten würde; die beiden Behörden gehen jedoch davon aus, dass das Gebot landschaftlicher Eingliederung auch im Fall der Neuerstellung eines die Landschaft prägenden Elements erfüllt werden kann. Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Einordnung in die Landschaft im Sinn von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG "verlangt nicht durchwegs diskretes Verbergen der Architektur oder gar konservative Formensprache; auch die Akzentuierung der Landschaft durch auffallende Werke oder das Setzen baulicher Schwerpunkte kann im Sinn des Grundsatzes liegen" (Tschannen, Art. 3 Rz. 50; ebenso Waldmann/Hänni, Art. 3 N. 27 mit Hinweisen). Dies gilt im Übrigen analog für die Einordnung gemäss § 80 Abs. 1 bzw. § 238 Abs. 1 und 2 PBG (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Bau- und Planungsrecht, 5. A., Zürich 2011, Bd. 2, S. 652 ff.; für Beispiele: VGr, 11. März 2009, VB.2008.00433, E. 5.4.2; VGr, 26. November 2008, VB.2008.00309, E. 3.3; BGr, 4. Juni 2009, 1C_40/2009, E. 3.3).

E. 11.4.7

Es kann hier offenbleiben, ob prägende Bauten und Anlagen von vornherein ausgeschlossen sein sollen, wenn sie besonders schutzwürdige Landschaften und Ortsbilder tangieren, wie es das Verwaltungsgericht des Kantons Bern entschieden hat (VGr BE, 21. Januar 2002, BVR 2003, S. 257 E. 8b; in diese Richtung auch Waldmann/Hänni, Art. 3 N. 27; vgl. auch BGE 136 II 214 E. 6, wonach sie "auf den Bergen und im alpinen Raum" grundsätzlich unerwünscht sind). Massgebend müssten die jeweiligen Schutzziele sein. Im vorliegenden Fall sind die Landschaften und Ortsbilder, die von der Seilbahn geprägt würden, zwar teils schutzwürdig, aber grundsätzlich nicht besonders schutzwürdig. Für die Beurteilung der Eingriffe in die überkommunalen Natur- bzw. Landschaftsschutzgebiete ist die ästhetische Eingliederung nicht relevant bzw. von untergeordneter Bedeutung: Die Kiesgrube Stettbach ist als Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung und Waldstandort von naturkundlicher Bedeutung geschützt, das Sagenbachtobel als geologisches bzw. geomorphologisches Objekt, wobei es teilweise auch ein Waldstandort von naturkundlicher Bedeutung ist.

E. 11.4.8

Immerhin ist zu prüfen, ob der Richtplan spezifisch für die Luftseilbahn Stettbach–Zoo Zürich die Eingliederung durch Akzentsetzung ausschliesst. Die Regierungsvertreterin bemerkte im Kantonsrat, dass der "Eingliederung in die Landschaft des Objekts [...] im Sinne der Leitlinie drei höchste Priorität einzuräumen" sei (Prot. KR 2003–2007, S. 13785 [Votum Regierungsrätin Gut]); dies hielt auch der Kantonsrat so fest (Kantonaler Richtplan Verkehr, Erläuterungsbericht zu den Einwendungen vom 26. März 2007, S. 36). Diese

Leitlinie besagt: "Zusammenhängende naturnahe Räume sind zu schonen und aktiv zu fördern", womit der "Schutz der offenen Landschaft an sich" sowie "die Erhaltung und Aufwertung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen" angesprochen werden (Kantonaler Richtplan vom 31. Januar 1995, S. 9; ebenso – soweit hier von Interesse – Richtplan vom 18. März 2014, Kap. 1.2 und 1.3.3; vgl. auch Richtplan vom 18. März 2014, Kap. 6.5.1 f.). Der Hinweis auf diese Leitlinie könnte darauf hindeuten, dass der Kantonsrat "Eingliederung" als Anpassung an die bestehende Landschaft verstanden wissen wollte. Umgekehrt konnte dem Kantonsrat nicht verborgen bleiben, dass eine Luftseilbahn kaum unauffällig über eine kleinräumige Kulturlandschaft sowie über Wald auf eine Anhöhe geführt werden kann. Aus der Aufnahme der Seilbahnverbindung in den Richtplan kann daher geschlossen werden, dass die Voraussetzung der "landschaftlichen Eingliederung" das Setzen eines prägenden Elements nicht ausschliesst.

E. 11.4.9

Allerdings darf die Zulassung von Akzentsetzungen nicht dazu führen, dass im Ergebnis Bauten umso eher für mit dem Landschafts- und Ortsbildschutz vereinbar erklärt werden, je auffälliger sie sind. Es sind daher strenge Anforderungen aufzustellen: Eine Akzentuierung muss daher hohe gestalterische Ansprüche erfüllen, damit die Eingliederung bejaht werden kann (vgl. auch BGE 136 II 214 E. 6.5 in Bezug auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG für eine Baute an einem exponierten Ort). Auch die NHK betont die letzterwähnte Anforderung mehrfach. Die letztgenannten beiden Kriterien tragen dem Umstand Rechnung, dass die Einordnung einer auffälligen Baute oder Anlage definitionsgemäss schwieriger und wertungsabhängiger ist als eine diskrete Anpassung an die Umgebung.

E. 11.4.10

Schliesslich wirkt sich die Art und Weise, in der dem Gebot der Eingliederung nachgelebt wird, auf die abschliessende Interessenabwägung aus (vgl. E. 11.8). Bereits aus dem Wortlaut und dem Aufbau von Art. 3 Abs. 2 RPG ergibt sich, dass der Grundsatz, wonach die Landschaft zu schonen ist, nicht im spezielleren Grundsatz der Einordnung von Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft (lit. b) aufgeht. Das Interesse an der Erhaltung der naturnahen Landschaft wird in der Gesamtbeurteilung durch die Erfüllung des Eingliederungsgebots nicht konsumiert, was dann besonders relevant ist, wenn die Eingliederung in Form einer Akzentsetzung erfolgt. Andernfalls würde das dem Natur- und Landschaftsschutz zukommende Gewicht in der Gesamtabwägung unterlaufen. Die Beschwerdeführerin 4 bringt denn auch zu Recht sinngemäss vor, dass die Rechtsprechung Infrastrukturanlagen ebenso wie Anlagen zur Energieerzeugung ausserhalb der vom Rahmennutzungsplan ausgeschiedenen Bauzonen als Beeinträchtigungen und nicht als vorteilhafte Akzentuierungen des Landschaftsbilds behandelt (vgl. etwa in Bezug auf Hochspannungsleitungen: BGr, 27. Mai 2013, 1C_398/2012, E. 6; BGE 137 II 266 E. 4.2; in Bezug auf Windenergieanlagen: BGE 132 II 408 E. 4.5.4). Dies gilt auch dann, wenn einem Projekt "eine besonders elegante und damit für das Ortsbild [...] vorteilhafte" Gestaltung bescheinigt wird (vgl. BGr, 4. Februar 2014, 1C_648/2013, E. 3 und 7, in Bezug auf ein Strassenbauprojekt). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäss der neueren Bundesgerichtspraxis das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung einer Landschaft auch dann überwiegen kann, wenn es sich um eine Landschaft von nur mittlerer, regionaler oder lokaler Bedeutung handelt, wobei die zunehmende Verbauung des Schweizer Mittellandes zu berücksichtigen ist, die zur Folge hat, dass unbeeinträchtigte

Landschaften immer seltener werden und das Interesse an ihrer Erhaltung zunimmt (BGr, 27. Mai 2013, 1C_398/2012, E. 6; BGE 137 II 266 E. 4.2).

E. 11.4.11

Die Vorinstanz hat die Anforderungen an eine landschaftsprägende Anlage sinngemäss berücksichtigt, indem sie mit der NHK einen "Mehrwert" fordert, den die Seilbahn für die Landschaft darstellen müsse, und eine entsprechende Änderung von Art. 6 Abs. 2 GPV angeordnet hat. Wenn sie die Eingliederung im Einklang mit der Stellungnahme der Fachbehörde unter dieser Voraussetzung bejaht, ist das nicht zu beanstanden. Doch ist das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung der Landschaft in die abschliessende Abwägung einzubeziehen.

E. 11.5

Die Vorinstanz hat die Sache zur Festlegung zumindest grundsätzlicher Vorschriften über die Erschliessung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. Jedenfalls in den Grundzügen sollen damit die flankierenden Massnahmen festgelegt werden, die gewährleisten sollen, dass die Seilbahnbenutzer nicht mit dem Auto, sondern mit dem öffentlichen Verkehr nach Stettbach gelangen. Die Vorinstanz erwähnt die von der Beschwerdegegnerin in den Erwägungen der Verfügung vom 27. Oktober 2011 (S. 7) festgehaltenen Massnahmen ("vollständiger Verzicht auf zusätzliche Parkplätze in Stettbach, Kommunikation, konsequente Vermarktung der Seilbahn als Bestandteil des ZVV-Netzes mit entsprechenden Kombitickets, eindeutige Parkierungsregelungen in den umliegenden Quartieren, restriktive Kontrollen mit Bussen"), hält aber fest, dass der Beschwerdegegnerin ein erheblicher Ermessensspielraum zukomme. Während die Zoo Seilbahn AG die Aufhebung dieser Anordnung (und eventualiter die Festsetzung der Vorschriften durch das Verwaltungsgericht) verlangt, macht die Beschwerdeführerin 4 geltend, dass die Vorinstanz den Gestaltungsplan nicht grundsätzlich hätte schützen dürfen, solange die Erschliessungsvorschriften noch nicht feststehen. Zu prüfen ist demnach einerseits, ob die Vorinstanz die Sache zur Festlegung von Erschliessungsvorschriften an die Beschwerdegegnerin zurückweisen durfte. Andererseits fragt sich, ob sie den Gestaltungsplan grundsätzlich schützen durfte, obwohl die Erschliessungsvorschriften noch ausstehen, oder ob die abschliessende Interessenabwägung (soweit sie im kantonalen Verfahren vorzunehmen ist) von den Erschliessungsvorschriften abhängt, wie die Beschwerdeführerin 4 vorbringt.

E. 11.5.1

Der Richtplan sieht vor, dass vor der Inbetriebnahme der Seilbahn das "Parkplatz- und Verkehrsregime im Raum Stettbach für die Anwohner verträglich aus[zu]gestalten" sei. Dass sein Wortlaut auf die "Inbetriebnahme" verweist, kann angesichts der im Folgenden aufzuzeigenden Bedeutung der Frage bereits für die Zulässigkeit des Gestaltungsplans nicht massgeblich sein bzw. nicht in dem Sinn ausgelegt werden, dass die Erschliessungsvorschriften erst für die eigentliche Inbetriebnahme vorausgesetzt werden dürften.

E. 11.5.2

Die Zoo Seilbahn AG begründet ihren Antrag damit, dass die Erschliessung nicht im Gestaltungsplan zu regeln sei. Bei den von der Vorinstanz geforderten Anordnungen handle es sich nicht um Nutzungsvorschriften, weshalb sie nicht in einen Gestaltungsplan gehörten. Sie seien zudem sachlich nicht erforderlich; auch könnten Verkehrsanordnungen, die

ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters gälten, gar nicht als Erschliessungsregelungen in den Gestaltungsplan aufgenommen werden. Ein Verkehrskonzept liege vor. Der erhebliche Ermessensspielraum, den die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin belasse, müsse auch den Verzicht auf eine Regelung in den Gestaltungsplanvorschriften zulassen.

E. 11.5.3

Die Vorinstanz stützt sich auf § 83 Abs. 3 PBG, wonach der Gestaltungsplan die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen hat, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind. Entgegen der Ansicht der Zoo Seilbahn AG können praxisgemäss grundsätzlich auch Betriebsvorschriften in einen Gestaltungsplan aufgenommen werden (vgl. als Beispiel VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 4.8 f., betreffend Vorschriften über die Vermietung). Umgekehrt trifft der Einwand der Zoo Seilbahn AG zu, dass der Gestaltungsplan keine Vorschriften für Gebiete ausserhalb des Perimeters enthalten darf (§ 83 Abs. 1 PBG). Die von den Vorinstanzen angesprochene Regelung betreffend das Parkieren in den umliegenden Quartieren und dessen Kontrolle würden also eine Ausdehnung des Gestaltungsplangebiets oder die Koordination mit der Stadt Dübendorf (der Beschwerdeführerin 4) voraussetzen. Mit diesen Vorbehalten dürfen flankierende Massnahmen zur Erschliessung in Stettbach in den Gestaltungsplan aufgenommen werden.

E. 11.5.4

Wie erwähnt, spielt die Frage, ob die Seilbahn zu einer Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr führt, in der Interessenabwägung eine beträchtliche Rolle, weil der Zoo grundsätzlich genügend erschlossen ist (E. 10.2.3). In diesen Zusammenhang sind die Erschliessungsvorschriften für Stettbach einzuordnen: Bei der Aufnahme der Luftseilbahn Stettbach–Zoo Zürich in den kantonalen Richtplan bestritt die den Richtplaneintrag bekämpfende Minderheit im Kantonsrat, dass die Zoo-Besucherinnen und -Besucher zur Talstation der Luftseilbahn vorwiegend mit dem öffentlichen Verkehr anreisen würden; dagegen wurde argumentiert, die Verkehrsvorschriften für Stettbach seien ein massgebliches Element, um dies sicherzustellen (Prot. KR 2003–2007, S. 13776 ff. [Voten Ernst Brunner, Robert Brunner, Jauch, Maier, Guyer, Munz]). Erst wenn die Erschliessungsregelung zumindest in den Grundzügen vorliegt, kann jedoch abgeschätzt werden, ob und inwieweit sie den angestrebten Zweck zu erfüllen vermag, und erst gestützt darauf kann beurteilt werden, ob die Interessen an der Luftseilbahn überwiegen. Sollte es nicht gelingen, eine wesentliche Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr zu erreichen, würde das öffentliche Interesse an der Seilbahn weiter relativiert: Es würde dann noch darin bestehen, dass dem Parkplatzmangel an Spitzentagen beim Zoo abgeholfen würde, indem der motorisierte Individualverkehr nach Stettbach umgelenkt würde. Es kann an dieser Stelle offenbleiben, ob darin überhaupt noch ein relevantes öffentliches Interesse gesehen werden könnte. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass der blosser Verzicht auf zusätzliche Parkplätze die angestrebte Änderung des Modalsplits nicht garantiert, zumal in Stettbach anscheinend Parkplätze vorhanden sind.

E. 11.5.5

Dies entspricht auch der Ansicht der Fachbehörden: Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft sowie die KofU gehen in ihrer Beurteilung des UVB von neuem Autoverkehr durch Zoo-Besucherinnen und ■Besucher aus, die bisher wegen des Parkplatzmangels in Spitzenzeiten den Zoo mit dem öffentlichen Verkehr besuchten, aber wegen der

Parkierungsmöglichkeiten in Stettbach mit dem Auto anreisen würden. Die beiden Behörden empfehlen daher – allerdings für die Plangenehmigung – verschiedene flankierende Massnahmen im Gebiet des Zoos und in Stettbach, die für die angestrebte Verbesserung des ÖV-Anteils unerlässlich seien. Selbst der Verkehrsbericht, der von einem geringen zusätzlichen Autoverkehr in Stettbach ausgeht, zählt Begleitmassnahmen auf, mit denen dessen Anteil weiter gesenkt werden könne (S. 12). Die Bemerkung der Beschwerdegegnerin in ihrer Verfügung vom 27. Oktober 2011 (S. 7), die Seilbahn diene der "Schliessung einer Lücke im öffentlichen Verkehr", erweist sich zumindest als voreilig.

E. 11.5.6

Der Rückweisungsentscheid der Vorinstanz ist daher zu schützen und zugleich dahingehend zu präzisieren, dass es sich nicht bloss um eine Rückweisung zur Formulierung einer Auflage handelt, sondern dass deswegen auch die abschliessende Interessenabwägung noch offen bleibt. Zudem ist festzuhalten, dass die verfügbaren Unterlagen weder für die Erarbeitung der Erschliessungsregelung noch für die abschliessende Interessenabwägung ausreichen, was im Folgenden auszuführen ist.

E. 11.5.7

Der Verkehrsbericht vom 20. November 2008, der mit dem Plangenehmigungsgesuch dem BAV eingereicht wurde und auf den sich auch der Raumplanerische Bericht bezieht (S. 3 und 11), ist als Parteigutachten zu bewerten. Dies gilt generell für den UVB (vgl. E. 7.3.2). Im konkreten Bericht wird es zudem offen zum Ausdruck gebracht, indem – mit Bezug auf die Prüfung von ÖV-Alternativen – seine Aufgabe unter anderem damit umschrieben wird, es seien die "Vorteile und die Zweckmässigkeit der Seilbahnverbindung [...] zu verdeutlichen" (S. 3). Dennoch werden seine Angaben von der Beschwerdegegnerin und von den zur Stellungnahme aufgerufenen Behörden teilweise unbesehen übernommen, was die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 zu Recht beanstanden.

E. 11.5.8

Die vorhandenen Unterlagen geben keinen genügenden Aufschluss darüber, ob, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Seilbahn den erklärten Zweck, die Zoo-Besucherinnen und ■Besucher zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu veranlassen bzw. den Modalsplit zu verändern (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GPV), erfüllen dürfte. Unzweifelhaft ist einzig, dass die Talstation der Seilbahn an die ÖV-Plattform Stettbach angeschlossen würde und sich die Anfahrtszeiten bei Benutzung des öffentlichen Verkehrs für Zoo-Besucherinnen und ■Besucher aus Norden über Osten bis Südosten reduzieren würden. Der Verkehrsbericht nimmt einerseits an, dass die Seilbahn die "ÖV-Marktchancen gegenüber dem motorisierten Verkehr erhöhen würde" (S. 4), und andererseits, dass nur wenige Zoo-Besucherinnen und ■Besucher mit dem Auto nach Stettbach gelangen würden, um dort auf die Seilbahn umzusteigen (S. 9 ff.). Die Aussage des Berichts, die Attraktivität der Seilbahn würde eine relevante Anzahl von Zoo-Besucherinnen und ■Besuchern zur Anreise mit dem öffentlichen Verkehr bewegen, nicht aber dazu, mit dem Auto nach Stettbach zu gelangen, erscheint wenig abgestützt. Teils gründet sie auch auf unplausiblen Annahmen: So wird etwa angenommen, dass nur wenige Besucherinnen und Besucher des Zoos mit dem motorisierten Individualverkehr nach Stettbach anreisen dürften, weil "die (komplette) Anreise mit dem Auto aufgrund der vielen zielnahen Parkplätze [...] sehr attraktiv" sei (S. 10). Dies widerspricht der Ansicht der Vorinstanz und der Zoo Seilbahn AG, dass die Strassen und Parkplätze um den Zoo an Spitzentagen stark belastet

bzw. überlastet seien. Wenn im Verkehrsbericht (S. 10) behauptet wird, die Anreise mit dem Auto nach Stettbach habe den Nachteil, dass die Rückreise zwingend wieder über Stettbach erfolgen müsse, während der öffentliche Verkehr flexible Kombinationen zulasse, überzeugt dies unter anderem deshalb nicht, weil die Hin- und Rückreise nach bzw. ab Stettbach mit dem Auto ebenso flexibel gestaltet werden kann. Der Verkehrsbericht (S. 3 ff.) betont die Attraktivität der Seilbahn auch gegenüber anderen öffentlichen Verkehrsmitteln; gerade wenn diese Annahme zutrifft, ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, dass die Seilbahn nicht nur als öffentliche Verkehrsverbindung wahrgenommen würde, sondern auch als Teil des Zoo-Erlebnisses für mit dem Auto anreisende Besucherinnen und Besucher.

E. 11.5.9

Die Frage, ob und inwieweit die Seilbahn den Modalsplit verändern könnte, ist nicht nur unter den Beschwerdeführenden umstritten, wobei auch die Ansichten der Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 voneinander abweichen. Auch im Kantonsrat bestand keine Einigkeit, als er im Rahmen der Gesamtrevision des Richtplans eine Debatte zum Richtplaneintrag Luftseilbahn Stettbach-Zoo führte (Prot. KR 2011–2015, S. 10789 ff.). Anlass war der von der vorberatenden Kommission eingefügte Zusatz "keine Parkierungsmöglichkeit ausserhalb der P&R-Anlage und der blauen Zone", der schliesslich im Rat verworfen wurde. Die Stimmen lassen erkennen, dass die Anfahrt mit dem motorisierten Individualverkehr nach Stettbach sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern der Seilbahn erwartet und von Ersteren teils auch gewünscht wurde.

E. 11.5.10

Verlässliche Angaben fehlen zu folgenden Elementen: zu den realen Besucherzahlen und zum Verkehrsaufkommen des Zoos (der Verkehrsbericht geht von der "gemäss Businessplan ab 2005 angestrebte[n] Jahresbesucherzahl von 1,45 Mio." aus [S. 8]), zum heutigen Modalsplit, zum zukünftig erwarteten Verkehrsaufkommen des Zoos (vgl. Richtplan vom 18. März 2014, Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, Ziff. 386, wo das "zu erwartende Wachstum der Besucherzahlen" angeführt wird, und den Hinweis der Zoo Seilbahn AG, dass die planerischen Grundlagen für Erweiterungen des Zoos gegeben seien), sowie – besonders erstaunlich – zum erwarteten Prozentsatz von Besucherinnen und Besuchern, die wegen der Seilbahn ganz auf den öffentlichen Verkehr umsteigen würden. In den Akten finden sich kaum aussagekräftige Zahlen: So reisen laut dem UVB 45 % der Zoo-Besucherinnen und ■Besucher mit dem öffentlichen Verkehr an; die Szenarien des Verkehrsberichts (Anhang 1) gehen dagegen von insgesamt 25 bis 43 % ÖV-Benutzern aus, wenn die Seilbahn erstellt wird. Diese Zahlen des Verkehrsberichts geben allerdings wenig Aufschluss, denn es handelt sich um Variablen, aufgrund derer der Anteil von Automobilisten, die die Seilbahn benutzen, errechnet werden soll. Auch zum allfälligen Verkehrsaufkommen, das die Seilbahn selber neu generieren könnte, finden sich keine Angaben. Der Sachverhalt wurde insoweit ungenügend festgestellt. Die Beschwerdegegnerin hat die entsprechenden Angaben zu erarbeiten bzw. von parteiunabhängiger Seite erarbeiten zu lassen. Gestützt auf diese Grundlagen hat sie sodann die Erschliessungsvorschriften für Stettbach festzusetzen. Dies wird ihr ermöglichen zu beurteilen, inwieweit infolge der Seilbahn eine Änderung des Modalsplits zu erwarten wäre, worauf erst das öffentliche Interesse an der Seilbahn eingeschätzt werden kann. Hernach kann die abschliessende Interessenabwägung vorgenommen werden.

E. 11.6

Das öffentliche Interesse an der Seilbahn hängt sodann, wie erwähnt, auch davon ab, ob und inwieweit ÖV-Alternativen verfügbar sind.

E. 11.6.1

Zwar müssen keine detaillierten Alternativprojekte ausgearbeitet werden – was aufgrund der Aufhebung der entsprechenden Richtplanvorgabe mit dem Kantonalen Richtplan vom 18. März 2014 (E. 11.2.4 f.) und unter dem Vorbehalt einer allfälligen Nichtgenehmigung dieser Änderung durch den Bundesrat gilt. Doch ist eine zumindest summarische Abschätzung erforderlich, ob der aktuelle und der prognostizierte Besucherverkehr mit ÖV-Alternativen bewältigt werden könnten und ob mit Verbesserungen bei diesen Verkehrsmitteln auch eine Änderung des Modalsplits erreicht werden könnte. Je nachdem kann sich das öffentliche Interesse an der Seilbahnverbindung zwischen Stettbach und dem Zoo in der Abwägung als zu gering erweisen (vgl. BGr, 1. Juli 2004, 1A. 191/2003, E. 7 = URP 2004 S. 622).

E. 11.6.2

Als ÖV-Alternativen kommen Bus und Tram ernsthaft infrage. Geringere Effektivität in Bezug auf das angestrebte Ziel einer Änderung des Modalsplits hätte nicht zur Folge, dass die Seilbahn alternativlos erscheint, würde sich jedoch positiv auf die Beurteilung des öffentlichen Interesses an der Seilbahn auswirken. Dabei besteht kein Anlass, die möglichen Verbesserungen bei der Bus- und der Tramverbindung nur je einzeln der Seilbahn gegenüberzustellen (wie im Raumplanerischen Bericht und im Verkehrsbericht), da sie kombiniert werden können. Auf die in der kantonalen Volksabstimmung vom 30. November 2008 verworfene Verlängerung der Tramlinie bis vor den Haupteingang des Zoos ist nicht zurückzukommen, doch sind allfällige Möglichkeiten zur Stärkung der Kapazitäten der Tramverbindung zu berücksichtigen, ebenso wie die Optimierung der Busverbindung etwa durch einen Express- bzw. Shuttle-Bus ab der ÖV-Plattform Stettbach oder durch eine Anpassung der bestehenden Linie 751. Ausser Betracht fallen die von den Beschwerdeführenden 1 ins Spiel gebrachten Alternativen der Standseilbahn und des Coasters (einer "Gondelbahn auf Schienen"), die aufgrund einer summarischen Würdigung aus der Sicht der Raumplanung, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Walderhaltung nicht weniger problematisch erscheinen als die Seilbahn und die dieser zgedachten Funktionen nicht besser erfüllen würden.

E. 11.7

Die Beschwerdeführerin 4 macht geltend, dass die Vorinstanz eine Rechtsverweigerung begangen bzw. den Anspruch auf rechtliches Gehör missachtet habe, indem sie auf ihre Ausführungen zu den regionalen und kommunalen planerischen Anliegen nicht eingegangen sei. Die Vorinstanz äussert sich nicht ausdrücklich zu diesem Punkt. Möglicherweise teilt sie die Ansicht der Beschwerdegegnerin, wonach die Frage im Rahmen der UVP im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen sein werde. Die Abstimmung mit der regionalen und kommunalen Planung hat jedoch bereits im Gestaltungsplanverfahren zu erfolgen (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 RPG; Tschannen, Art. 2 Rz. 52 ff.; Waldmann/Hänni, Art. 2 N. 49 ff.). Allerdings ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin 4 diese Rüge im Gestaltungsplanverfahren noch vorbringen kann: Sie hat die angebliche Verletzung ihrer Planungsautonomie nicht mit einem Rechtsmittel gegen den Richtplan vorgebracht, obwohl sie dazu legitimiert gewesen wäre. Die

Voraussetzungen, unter denen die Gemeinde den kantonalen Richtplan akzessorisch anfechten kann, sind nicht erfüllt (vgl. auch E. 1.6.3). Doch ist die Beschwerdeführerin 4 zur Rüge befugt, bei der Auslegung der Richtplanvorgaben und in der Interessenabwägung hätte die Planung untergeordneter Planungsträger berücksichtigt werden müssen. Die Vorinstanzen haben diese Frage übergangen; insoweit ist die Sache wegen Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und wegen Unvollständigkeit der planerischen Abwägung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

E. 11.8

Somit ergibt sich Folgendes für die abschliessende Interessenabwägung: Gegenüberzustellen sind einerseits das öffentliche Interesse an der zusätzlichen Erschliessung des Zoos, das jedenfalls dann besteht, wenn eine Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr erreicht werden kann, andererseits die Interessen der Raumplanung (auch der kommunalen und regionalen sowie der Grundsatz, dass die Erschliessung von Baugebiet grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen soll), des Umweltschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Walderhaltung. In der Interessenabwägung ist die akzessorische Überprüfung des Richtplans enthalten. Die Wirtschaftlichkeit des Projekts ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden 1 erst im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen (Art. 20 Abs. 1 SebV). Schliesslich sind sämtliche relevanten privaten Interessen in die Abwägung einzubeziehen (vgl. Tschannen, Art. 3 Rz. 26 und 41; BGr, 24. Mai 2012, 1C_13/2012, E. 4; BGE 137 II 266 E. 4). Die privaten Interessen wurden von den Vorinstanzen bisher nicht berücksichtigt.

E. 12.1

Die Zoo Seilbahn AG ficht sämtliche in der Form der Rückweisung getroffenen Anordnungen der Vorinstanz an. Sie beantragt deren Aufhebung, eventualiter deren reformatorische Anordnung durch das Verwaltungsgericht. Zum Eventualbegehren stellt sie sodann den prozessualen Antrag, es sei beim kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) ein Amtsbericht zu den angepassten Gestaltungsplanvorschriften einzuholen. Im Mitbericht zur Beschwerdeantwort stimmt das ARE diesem Antrag zu.

E. 12.2

Die Anordnung zur Aufnahme einer Erschliessungsregelung in die Gestaltungsplanvorschriften wurde bereits geprüft (E. 11.5.2–11.5.6). Zunächst sind die übrigen Anordnungen materiell zu betrachten, soweit auf die entsprechenden Anträge einzutreten ist. Vorauszuschicken ist, dass die Änderungen der Gestaltungsplanvorschriften nur relevant werden, wenn der Gestaltungsplan als solcher festgesetzt werden kann.

E. 12.3

Die Vorinstanz hat die Sache zur Änderung von Art. 4 GPV betreffend die Terraingestaltung im Sinn der Stellungnahme der NHK zurückgewiesen (E. 15c/cc und ee). Die Zoo Seilbahn AG wirft ihr eine Verletzung des Ermessens der Beschwerdegegnerin vor, weil diese den Antrag der NHK bereits berücksichtigt habe und die Formulierung der Vorinstanz inhaltlich die gleiche Bedeutung habe. Es ist allerdings offensichtlich, dass die Fassung der Vorinstanz weiter geht und die Zoo Seilbahn AG zusätzlich belastet. Die Anordnung, dass in und an betroffenen Schutzobjekten eine optimale und standortgerechte Wiederherstellung des Untergrundes und der Vegetation erforderlich ist (und nicht nur, wie im Allgemeinen, eine gute Gesamtwirkung der Terrainveränderungen anzustreben ist), ergibt sich aus der Stellungnahme der fachkundigen NHK. Entgegenstehende Gründe

werden von der Zoo Seilbahn AG nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich. Die von der Vorinstanz angeordnete Ergänzung von Art. 4 GPV ist zu schützen und der Antrag der Zoo Seilbahn AG auf Aufhebung abzuweisen.

E. 12.4.1

Die Vorinstanz hat ferner angeordnet, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GPV entsprechend dem Antrag der NHK abzuändern. Gemäss diesem Antrag soll der Satz wie folgt lauten (Änderungen in Kursivschrift): "Die Aussenmasse der Seilbahnstationen in den Baufeldern A1 und A2 sind möglichst gering zu halten, auf das technisch Notwendige zu beschränken und formal in Kombination mit den Seilbahnstützen so auszugestalten, dass Ort und Landschaft sowohl ihren adäquaten Ausdruck finden als auch dass daraus ein zeitgemässer Mehrwert erwächst" (statt "und soweit mit einer guten ästhetischen Gestaltung und der Benutzerfreundlichkeit vereinbar auf das technisch Nötige zu beschränken"). Demnach werden drei Anforderungen neu in Art. 6 Abs. 2 GPV aufgenommen: Erstens muss die gesamte Anlage als Einheit betrachtet und beurteilt werden, zweitens muss sie besonders gut auf die Umgebung Bezug nehmen, und drittens soll sie einen "zeitgemässen Mehrwert" mit sich bringen, womit die Vorinstanz offensichtlich sagen will, dass die Landschaft durch das technische Element vorteilhaft akzentuiert werden muss (vgl. dazu E. 11.4.9 ff.).

E. 12.4.2

In der Beschwerdebeurteilung macht die Zoo Seilbahn AG geltend, neu werde unzulässigerweise in Art. 6 Abs. 2 GPV die Anforderung aufgestellt, die Seilbahnstationen auf das technisch Notwendige zu beschränken. Ebenso wendet sie sich gegen das Gebot, die Aussenmasse möglichst gering zu halten. Diese beiden Anforderungen sind aber nicht neu, sondern im von der Beschwerdegegnerin festgesetzten Gestaltungsplan enthalten. Insoweit sind die Ausführungen der Zoo Seilbahn AG unbeachtlich. Was die eigentlichen Neuerungen von Art. 6 Abs. 2 GPV betrifft, bringt die Zoo Seilbahn AG vor, diese seien praktisch identisch schon in Art. 7 GPV enthalten. Gegen die Vorschrift einer besonders guten Einordnung wendet sie sich zumindest nicht grundsätzlich, sondern allenfalls in Bezug auf die Gestaltung der Seilbahnstützen.

E. 12.4.3

Es ergibt sich aus der Stellungnahme der NHK, dass die gesamte Anlage als Einheit zu betrachten ist und dass sie – wie auch die Seilbahnstationen und ■stützen im Einzelnen – gestalterisch hohen Anforderungen genügen muss. Die NHK erwähnt mehrfach ausdrücklich auch die Stützen (S. 8, 9 oben ["Gestaltung der Seilbahnstützen"] und 9 f. ["Gesamtgestaltung"]). Die von ihr als Voraussetzung ihrer Zustimmung zum Projekt definierte "Verknüpfung und Verdichtung" funktioniert nicht, wenn die Anlage keine Einheit bildet. Zwar macht die Zoo Seilbahn AG geltend, dass in Bezug auf die Stützen aus technischen Gründen kaum Spielraum bestehe. Doch wird nichts Unmögliches von ihr verlangt, sondern (in den Worten der NHK [Stellungnahme, S. 11]) "eine hohe Qualität einer in sich geschlossenen Einheit aus Bau- und Ingenieurkunst". Demnach ist an der Anordnung der Vorinstanz festzuhalten und der Antrag der Zoo Seilbahn AG auf Aufhebung abzuweisen.

E. 12.4.4

Immerhin trifft zu, dass Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 GPV zu koordinieren sind. Demnach ist auch Art. 7 GPV in dem Sinn anzupassen, dass die Seilbahn als Einheit zu konzipieren ist, was bedeutet, dass nicht nur die Stationen besonders gut zu gestalten sind, sondern dass

diese Voraussetzung für die Anlage als Ganzes gilt. Die Rückweisungsanordnung der Vorinstanz ist in diesem Sinn zu ergänzen. Der Beschwerdegegnerin steht in Bezug auf die Systematik und die Formulierungen in den beiden Bestimmungen ein Ermessensspielraum zu.

E. 12.5.1

Schliesslich hat die Vorinstanz die Aufhebung von Art. 6 Abs. 3 GPV angeordnet, laut dem Gebäude-, Grenz-, Strassen- und Wegabstände gegenüber ausserhalb des Perimeters gelegenen Gebäuden und Grundstücken nicht eingehalten werden müssen. Sie begründete dies damit, dass Gestaltungsplanvorschriften nach § 83 Abs. 1 PBG nur Bestimmungen für die im Perimeter erfassten Grundstücke enthalten dürfen. Zur Unterschreitung des gesetzlichen Grenzabstands gegenüber Grundstücken ausserhalb des Perimeters bedürfe es einer nachbarrechtlichen Vereinbarung im Rahmen von § 270 Abs. 3 PBG. Die Zoo Seilbahn AG macht sinngemäss geltend, Art. 6 Abs. 3 GPV dürfe nicht aufgehoben werden, weil die Rechtsauffassung der Vorinstanz nicht zutreffe. Gegenüber den angrenzenden Zonen gälten die Grenzabstände für die Baugrundstücke bzw. Baufelder und nicht jene der benachbarten Zonen.

E. 12.5.2

Nach § 83 Abs. 1 Satz 2 PBG darf mit dem Gestaltungsplan von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. Dies betrifft allerdings nur die vom Gestaltungsplan bezeichneten "bestimmt umgrenzte[n] Gebiete" gemäss § 83 Abs. 1 Satz 1 PBG. Die Rechtsauffassung der Vorinstanz erweist sich damit als zutreffend, und Art. 6 Abs. 3 GPV ist aufzuheben.

E. 12.6

Der Eventualantrag der Zoo Seilbahn AG ist mit Bezug auf sämtliche Anordnungen der Vorinstanz zu prüfen (E. 1.5.2). Entscheidend ist, dass sich die Rückweisung zur Erarbeitung zumindest grundsätzlicher Gestaltungsplanvorschriften über die Erschliessung als gerechtfertigt erwiesen hat (E. 11.5.2–11.5.6). Angesichts dessen wird das Verfahren nicht verzögert, wenn auch die übrigen von der Vorinstanz angeordneten Änderungen von der Beschwerdegegnerin vorgenommen werden. Es braucht demnach nicht für jede Anordnung einzeln geprüft zu werden, ob sie reformatorisch statt in der Form der Rückweisung hätte getroffen werden müssen. Unter den gegebenen Umständen würde das Verfahren auch nicht verkürzt, sondern verlängert, wenn das Verwaltungsgericht gemäss dem Eventualantrag der Zoo Seilbahn AG einen Amtsbericht bei der Beschwerdegegnerin einholen und hierauf die Änderungen in einem reformatorischen Entscheid vornehmen würde. Vielmehr ist es zweckmässig, wenn die fachkundige Beschwerdegegnerin sämtliche angeordneten Überarbeitungen der Gestaltungsplanvorschriften selber ausführt. Der Eventualantrag der Zoo Seilbahn AG ist abzuweisen.

E. 13.1

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Angelegenheit ist an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, damit diese – den Plan der Flughafenhalterin zu den vorgesehenen Ergänzungen des Sicherheitszonenplans beziehe und weiter eine Stellungnahme des BAZL zur Bewilligung der allfälligen Durchstossung der Sicherheitszone einhole (und gegebenenfalls den Gestaltungsplan anpasse) oder zumindest eine entsprechende Gestaltungsplanvorschrift einfüge, wonach entweder eine solche Bewilligung einzuholen oder der Sicherheitszonenplan zu respektieren sei (E. 8.4), – die Stellungnahme des

BAK zur allfälligen Beeinträchtigung der Siedlungen Mattenhof und Im Klösterli beziehe (E. 6.6), – ergänzende Sachverhaltsfeststellungen in Bezug auf das aktuelle und das prognostizierte Verkehrsaufkommen des Zoos sowie das zu erwartende von der Seilbahn generierte Verkehrsaufkommen und die wegen der Seilbahn zu erwartende Änderung des Modalsplits treffe (E. 11.5.7–11.5.10), – gestützt auf diese Feststellungen in den Gestaltungsplanvorschriften die Erschliessung der Talstation in Stettbach zumindest grundsätzlich regle (wobei allenfalls eine Koordination mit von der Beschwerdeführerin 4 zu treffenden Anordnungen bzw. eine entsprechende Gestaltungsplanvorschrift erforderlich ist; E. 11.5.3–11.5.6), – gestützt auf diese Feststellungen, unter zusätzlicher Berücksichtigung erstens der Möglichkeiten zur Optimierung der Bus- und Tramverbindungen und zweitens der Gestaltungsplanvorschriften über die Erschliessung das öffentliche Interesse an der Erstellung der Seilbahn neu gewichte (E. 11.6–11.7), – eine Gesamtabwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen vornehme, unter Einbezug namentlich der regionalen und kommunalen Planung, des Grundsatzes, dass die Erschliessung von Baugebiet durch das Siedlungsgebiet führen soll, sowie des Interesses an der ungeschmälernten Erhaltung der Landschaft (E. 11.2.4 f., 11.4.10 f. und 11.8). Falls der Bundesrat die mit dem Richtplan vom 18. März 2014 erfolgte Streichung der Vorgabe von Kap. 4.3.2, Objekt 10, es seien alternative ÖV-Verbindungen zu prüfen, nicht genehmigen sollte, wäre als Alternative ein Projekt zur Verbesserung der Tram- und Busverbindungen auszuarbeiten und dem Seilbahnprojekt gegenüberzustellen (E. 11.2.4 f.).

E. 13.2

Die Anträge der Zoo Seilbahn AG, die sich gegen die Änderung der Gestaltungsplanvorschriften durch die Vorinstanz richten, werden abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist. Die Beschwerdegegnerin hat damit Art. 4 GPV betreffend Terrainveränderungen, Art. 5 Abs. 1 lit. a GPV betreffend Nebenanlagen und Art. 6 Abs. 2 GPV betreffend Gestaltung gemäss den Erwägungen im vorliegenden Entscheid bzw. im Rekursentscheid anzupassen sowie Art. 6 Abs. 3 GPV betreffend Abstände aufzuheben. Weiter hat sie eine Bestimmung über die Sicherung der archäologischen Funde gemäss den Erwägungen des Rekursentscheids in die Gestaltungsplanvorschriften aufzunehmen. Ferner hat sie Art. 7 GPV gemäss den Erwägungen des vorliegenden Entscheids mit Art. 6 Abs. 2 GPV zu koordinieren (zum Ganzen E. 12). Diese Änderungen stehen unter dem Vorbehalt, dass der Gestaltungsplan überhaupt festgesetzt werden kann.

E. 14.1

Der angefochtene Entscheid und die Verfügung der Beschwerdegegnerin sind entsprechend aufzuheben. Der Entscheid der Vorinstanz ist allerdings in Bezug auf den Mitbeteiligten 5.2 (bzw. Rekurrenten 1) aufrechtzuerhalten: Dieser Mitbeteiligte, der im Rekursverfahren die Verlegung der Bergstation beantragte, hat gegen die Abweisung seines Rekurses kein Rechtsmittel erhoben. Dagegen lässt es sich im Sinn der Billigkeit und der Prozessökonomie rechtfertigen, beim notwendigen Neuentscheid über die Kostenverlegung und die Parteientschädigung für das Rekursverfahren ausser Acht zu lassen, dass die einfachen Streitgenossenschaften der Rekurrierenden 3 und 5 nicht nur aus den 63 Personen bestanden, die der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden 1 vor dem Verwaltungsgericht vertritt, sondern aus insgesamt 156 namentlich genannten Rekurrierenden sowie den Angehörigen von Erbengemeinschaften, von denen sich nur eine Minderheit am Beschwerdeverfahren beteiligte.

E. 14.2

Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 mit Hinweisen; Donatsch, § 64 N. 5; vgl. auch Plüss, § 13 N. 70 mit einer Übersicht über die nicht einheitliche Praxis). Demnach haben die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 als obsiegend zu gelten, und dies ungeachtet dessen, dass sich nicht alle ihre Rügen als stichhaltig erwiesen haben. Die Kosten des vorliegenden Verfahrens und des Rekursverfahrens (diese unter Vorbehalt des Anteils des Mitbeteiligten 5.2 bzw. Rekurrenten 1) sind nach § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG bzw. dieser Bestimmung in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG der Beschwerdegegnerin und der Zoo Seilbahn AG je zur Hälfte aufzuerlegen.

E. 14.3

Entsprechend hat die private Zoo Seilbahn AG den obsiegenden Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren in der Höhe von Fr. 5'000.- pro allein beschwerdeführende Person bzw. einfache Streitgenossenschaft auszurichten (§ 17 Abs. 2 f. VRG). Insbesondere ist auch der Beschwerdeführerin 4 eine Parteientschädigung zuzusprechen: Einem grösseren obsiegenden Gemeinwesen wird zwar praxismässig nur unter besonderen Voraussetzungen eine Entschädigung zugestanden. Ein Grund hierfür besteht jedoch etwa dann, wenn es in besonderer Weise betroffen ist, beispielsweise wenn die Aufhebung einer Bewilligung durch die Vorinstanz eine kommunale Regelung oder Planung infrage stellt (VGr, 16. Januar 2014, VB.2013.00688, E. 10.3). Analog ist im vorliegenden Fall zu entscheiden: Die Beschwerdeführerin 4 focht den kantonalen Gestaltungsplan unter anderem zur Wahrung ihrer kommunalen Planung an. Sie ist zudem als Grundeigentümerin auch wie eine Privatperson betroffen. Angesichts dessen ist nicht ausschlaggebend, dass sie im Rechtsmittelverfahren keinen ausserordentlichen Aufwand betreiben musste (vgl. zum Ganzen auch Plüss, § 17 N. 50 ff. und 100).

E. 15

Der vorliegende Rückweisungsentscheid gilt als Vor- bzw. Zwischenentscheid und ist daher nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG direkt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar.

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