

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00080 vom 16. November 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-11-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00080

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00080 du 16 novembre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00080 del 16 novembre 2012

Regeste

Gestaltungsplan | Seilbahn Mythenquai-Zürichhorn; Gestaltungsplan und wasserrechtliche Konzession. Verfahrensvereinigung (E. 1.2). Rechtsschutzinteresse (E. 1.4). Ideelles Verbandsbeschwerderecht bezüglich der wasserrechtlichen Konzession (E. 1.5). Planungsrechtlicher Stufenbau (E. 2.1). Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt liegen vor, sobald angesichts der weitreichenden Auswirkungen des Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann. Die Schwelle zum Richtplanvorbehalt überschreiten insbesondere Vorhaben, welche: ausgedehnte Flächen beanspruchen; bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons zeitigen; erhebliche Verkehrsströme erzeugen; grosse Kulturlandverluste sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen verursachen oder sich erheblich auf den Untergrund auswirken (E. 2.2.1). Die Auswirkungen des Seilbahnprojekts sind grundsätzlich gewichtig (E. 2.2.3). Bei einer Auslegung des Planungs- und Baugesetzes ist von einer Eintragungspflicht im kantonalen Richtplan auszugehen (E. 2.4.2 ff.). Die auf fünf bzw. sieben Jahre beschränkte Dauer des Projekts steht der (kantonalen) Richtplanpflicht nicht entgegen (E. 2.4.5). Bei der (Sonder-)Nutzungsplanung ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG sind als rechtlich ausgewiesene Interessen der Planung aus Sicht des Gemeinwesens zu verstehen (E. 3.2). Es besteht ein erhebliches Interesse an der Freihaltung von Seeflächen und dem Schutz des Landschaftsbildes, welches vom Projekt substantiell tangiert würde. In einer Gesamtbetrachtung vermögen die Interessen an der Errichtung der Seilbahn die Interessen an der Schonung der Landschaft nicht zu überwiegen. Bei den heute gegebenen Richtsätzen des kantonalen Richtplans sowie dem übergeordneten Rechtfällt die Interessenabwägung zu Ungunsten des kantonalen Gestaltungsplans aus (E. 3.3 ff.). Die beschränkte Zeitdauer des Seilbahnprojekts vermag angesichts des deutlichen Übergewichts der gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interessen und der mit fünf bzw. sieben Jahren doch erheblichen Bestandesdauer des Vorhabens am genannten Ergebnis der Interessenabwägung nichts zu ändern (E. 3.6). Der Abschreibungsbeschluss der Vorinstanz bezüglich der Konzession erweist sich als widersprüchlich (E. 4.2). Tritt Gegenstandslosigkeit im Rechtsmittelverfahren ein, muss in der Abschreibungsverfügung klar festgehalten werden, welche Abschnitte des Verfahrens abgeschrieben werden. Dabei ist von wesentlicher Bedeutung, ob der angefochtenen Verfügung oder dem Entscheid noch Rechtswirkungen zukommen soll oder nicht (E. 4.3). Das Dispositiv des vorinstanzlichen Entscheids ist anzupassen (E. 4.4). Abweisung der Beschwerde im Verfahren VB.2020.00080. Teilweise Gutheissung im Verfahren VB.2020.00079.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2020.00080 VB.2020.00079 Urteil der 3. Kammer vom 9. Dezember 2021
Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Rubin. In Sachen Aus VB.2020.00080 1. ZüriBahn AG, vertreten durch RA A, Aus VB.2020.00079 2. Verkehrsclub der Schweiz (VCS), vertreten durch RA B, Beschwerdeführende, gegen Aus VB.2020.00080 1. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, 2.1 Verkehrsclub der Schweiz (VCS), 2.2 Verkehrsclub der Schweiz (VCS), Sektion Zürich, beide vertreten durch RA B 3. Stiftung Helvetia Nostra, vertreten durch RA C, Aus VB.2020.00079 4. Baudirektion Kanton Zürich, 5. ZüriBahn AG, vertreten durch RA A, Beschwerdegegnerschaft, und Aus VB.2020.00080 1. Baudirektion Kanton Zürich, 2. Stadtrat von Zürich, Aus VB.2020.00079 3. Stadtrat von Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Gestaltungsplan und wasserrechtliche Konzession, hat sich ergeben: I. A. Zum 150-jährigen Jubiläum der Zürcher Kantonalbank plant die ZüriBahn AG für die Dauer von fünf Jahren (sieben Jahre mit Auf- und Abbau) eine vom Mythenquai bis zum Zürichhorn führende Luftseilbahn über den Zürichsee. Mit der am 21. Juni 2017 vom Regierungsrat des Kantons Zürich festgesetzten Gesamtüberarbeitung des regionalen Richtplans der Stadt Zürich (RRB Nr. 576/2017) wurde die "Seilbahn/Gondelbahn Bereich Landiwiese/Belvoirpark bis Zürichhorn" als eine auf maximal fünf Jahre befristete Seilbahnverbindung über den Zürichsee eingetragen (Kap. 4.3, Tab. 4.11, Nr. 65). B. Vom 9. November 2018 bis zum 24. Januar 2019 wurde der kantonale Gestaltungsplan "Seilbahn Mythenquai – Zürichhorn" öffentlich aufgelegt. Mit Verfügung vom 26. April 2019 setzte die Baudirektion den Gestaltungsplan fest. Der Gestaltungsplan umfasst die Parzellen Kat.-Nrn. RI4672, RI4671, RI4449, EN2569, WO5550, EN2567 und RI5126. Die Parzellen RI5126 und EN2567 stellen Gewässerraum dar und sind nutzungsplanerisch nicht näher zugeordnet. Die übrigen Parzellen sind im kantonalen Richtplan dem Erholungsgebiet zugewiesen. Die Parzellen Kat.-Nrn. RI4671, RI4672, RI4449, EN2569 und WO5560 liegen in der kantonalen Freihaltezone. Die Parzelle RI4449 liegt ebenfalls in der kommunalen Freihaltezone. C. Weiter erteilte das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der ZüriBahn AG mit Verfügung vom 24. April 2019 die wasserrechtliche Konzession für die Inanspruchnahme des Seegebiets zur Erstellung und befristeten Nutzung von zwei Seilbahnstützen mit Foundation für eine Seilbahn vor den Grundstücken Kat.-Nr. EN2569 (Strandbad Mythenquai) und Kat.-Nr. RI4672 (Blatterwiese). Die Konzession wurde befristet auf eine Betriebsdauer von maximal fünf Jahren, zuzüglich einer Aufbauzeit von 13 und einer Rückbauzeit von neun Monaten. Ausserdem erteilte das AWEL der ZüriBahn AG die wasserrechtliche Konzession, vor den Grundstücken Kat.-Nr. EN2569 (Strandbad Mythenquai) und Kat.-Nrn. RI4672 sowie RI4449 (Blatterwiese) für die Dauer des konzessionierten Vorhabens verschiedene vorübergehende Verschiebungen von Bojen und Veränderungen an der Flossanlage des Zürcher Segel Clubs (ZSC) vorzunehmen. Sodann verfügte das AWEL diverse Nebenbestimmungen und entschied über Einsprachen, worunter jene des Verkehrs-Clubs der Schweiz (VCS) fiel, welche es abwies. II. A. Gegen die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans erhoben die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, der VCS (Schweiz) zusammen mit der VCS-Sektion Zürich sowie die Stiftung Helvetia Nostra zusammen mit 17 Privatpersonen je Rekurs an das Baurekursgericht. Dieses vereinigte die Rekurse und hiess sie am 13. Dezember 2019 gut, soweit es auf sie

eintrat. Dementsprechend hob es die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 betreffend den Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai – Zürichhorn (ZüriBahn) auf (Dispositivziffer III lit. b–d). Die Kosten des Verfahrens wurden der Baudirektion sowie den 17 Privatpersonen auferlegt (Dispositivziffer IV). Die Baudirektion wurde sodann zur Zahlung von Umtriebsentschädigungen an den VCS (Schweiz), die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, die VCS-Sektion Zürich sowie die Stiftung Helvetia Nostra verpflichtet (Dispositivziffer V).

B. Gegen die Konzessionserteilung rekurrierte der VCS (Schweiz) am 29. Mai 2019 an das Baurekursgericht und beantragte die Aufhebung der Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 und die Rückweisung an dasselbige zur Vornahme der erforderlichen Interessenabwägung und neuem Entscheid. Eventualiter sei über das Konzessionsgesuch direkt neu zu entscheiden, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Das Baurekursgericht sah die Legitimation des VCS (Schweiz) zur Erhebung des Rekurses betreffend die wasserrechtliche Konzession zwar als gegeben an, schrieb den Rekurs am 13. Dezember 2019 jedoch ab (Dispositivziffer III lit. a), nachdem es im gleichen Entscheid Rekurse gegen den kantonalen Gestaltungsplan (vgl. vorne II A) gutgeheissen und letzteren aufgehoben hatte.

III. A. Gegen die Aufhebung des kantonalen Gestaltungsplans erhob die ZüriBahn AG (Bauherrin) am 30. Januar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte, die Dispositiv-Ziffer III des Entscheids des Baurekursgerichts vom 13. Dezember 2019 sei aufzuheben, soweit darin die Rekurse hinsichtlich der Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 gutgeheissen werden und diese aufgehoben wird. Die Dispositiv-Ziffern IV und V seien vollumfänglich aufzuheben, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Daraufhin legte das Verwaltungsgericht das Verfahren VB.2020.00080 an. Mit Beschwerdeantwort vom 18. Februar 2020 beantragte die Stiftung Helvetia Nostra, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Eventualiter sei die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 nichtig zu erklären, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz beantragte am 10. März 2019 (recte: 2020) die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion beantragte am 12. März 2020 unter Verweis auf den Mitbericht des Amts für Raumentwicklung die Gutheissung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 17. März 2020 beantragten der VCS (Schweiz) sowie die Sektion Zürich des VCS die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Das Baurekursgericht beantragte mit der am 17. März 2020 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 21. April 2020 hielt die ZüriBahn AG an ihren Anträgen fest. Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz duplizierte am 25. Mai 2020. Die Stiftung Helvetia Nostra hielt in ihrer gleichentags eingereichten Duplik an ihren Anträgen fest. Der VCS (Schweiz) sowie dessen Sektion Zürich erstatteten ihre Duplik am 5. Juni 2020. Die ZüriBahn AG reichte am 23. Juni 2020 eine Triplik ein.

B. Gegen die Abschreibung des Rekursverfahrens betreffend die wasserrechtliche Konzession erhob der VCS (Schweiz) am 30. Januar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, Dispositivziffer III lit. a des Entscheids des Baurekursgerichts vom 13. Dezember 2019 sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Behandlung an das Baurekursgericht zurückzuweisen. Eventualiter sei die Sache materiell zu behandeln und die Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 betreffend wasserrechtliche Konzession für zwei Seilbahnstützen und Umplatzierung von Bojenplätzen und einer Flossanlage aufzuheben; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Hierauf legte das Verwaltungsgericht das Verfahren VB.2020.00079 an. Der Stadtrat von Zürich verzichtete am 4. März 2020 auf eine Beschwerdeantwort. Die ZüriBahn AG beantragte mit Beschwerdeantwort vom

11. März 2020 die Abweisung der Beschwerde. Eventualiter sei die Beschwerde mit dem Verfahren VB.2020.00080 zu vereinigen, die beiden Verfahren materiell zu koordinieren und die Beschwerde abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Baudirektion beantragte am 12. März 2020 die Abweisung der Beschwerde. Am 17. März 2020 ging die Stellungnahme des Baurekursgerichts beim Verwaltungsgericht ein, welches beantragte, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Der VCS (Schweiz) replizierte am 21. April 2020. Mit Duplik vom 25. Mai 2020 hielt die ZüriBahn AG an ihren Anträgen fest. C. Die Aktennummern beziehen sich, wo nicht näher bezeichnet, auf die Akten im Verfahren VB.2020.00080. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerden zuständig. 1.2 Die Verfahrensvereinigung muss der Vereinfachung des Verfahrens dienen (vgl. § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008) bzw. zweckmässig sein. Sie ist zulässig, wenn die Beurteilung von Begehren mehrerer Gesuchsteller im Rahmen einer einzigen Anordnung prozessökonomisch sinnvoll erscheint. Eine Verfahrensvereinigung kann sich insbesondere dann rechtfertigen, wenn mehrere Personen, die an eine Behörde gelangen, gleiche oder ähnliche Begehren stellen, die dieselben tatsächlichen Umstände und Rechtsfragen betreffen, sodass bei getrennter Verfahrensführung (theoretisch) sich widersprechende Entscheide möglich wären oder wenn mehrere Parteien die gleiche Verfügung oder praktisch übereinstimmende Verfügungen, die identische Rechtsfragen aufwerfen, anfechten (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG Kommentar], Vorbemerkungen zu §§ 4-31 N. 58 ff.). Die Verfahren VB.2020.00080 und VB.2020.00079 stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang und betreffen das gleiche Projekt. Es rechtfertigt sich demgemäss, die beiden Verfahren zu vereinigen. 1.3 Im Raumplanungsrecht und im öffentlichen Baurecht ist gemäss § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Die gleichen Legitimationsvoraussetzungen sehen § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG vor. § 338a PBG bezieht sich dem Wortlaut nach auf Anordnungen, gilt aber auch für die Anfechtung von Nutzungsplänen, wozu die Gestaltungspläne zählen (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 1.2; 24. Januar 2013, VB.2012.00754, E. 3.1; 24. März 2005, VB.2005.00026, E. 1.2; 4. September 2008, VB.2008.00262, E. 2.3). Die Beschwerdeführerin 1 ist daher im Grundsatz zur Beschwerde legitimiert. Allerdings ist sie durch die Kosten- und Entschädigungsregelung des angefochtenen Entscheids (Dispositivziffer IV und V) nur insofern berührt, als ihr die für das Rekursverfahren beantragte Parteientschädigung verweigert wurde. Auf den Antrag, die Dispositivziffern IV und V seien aufzuheben, ist daher nur in dem Umfang einzutreten, als bezüglich der verweigerten Parteientschädigung ein schutzwürdiges Interesse besteht. 1.4 Die Vorinstanz beantragte, auf die erhobene Beschwerde des VCS (Schweiz) im Verfahren VB.2020.00079 mangels Rechtsschutzinteresses unter den üblichen Kostenfolgen nicht einzutreten. Sie führte an, für den Fall, dass im Verfahren VB.2020.00080 betreffend den kantonalen Gestaltungsplan eine Gutheissung erfolgen würde, wäre das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zur entsprechenden Neuurteilung – umfassend auch die Konzession – an das Baurekursgericht oder die Baudirektion zurückzuweisen. Die Vorinstanz hat ihre Eingabe dem Weibel erst nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist abgegeben, weshalb sich

diese als verspätet erweist, indessen ist die Legitimation des Beschwerdeführers 2 von Amtes wegen abzuklären (Bertschi, § 21 N. 38). Im Verfahren VB.2020.00080 beantragte die ZüriBahn AG, die Dispositiv-Ziffer III des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben, soweit darin die Rekurse hinsichtlich der Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 gutgeheissen und diese aufgehoben wird. Nicht vom Antrag der ZüriBahn AG umfasst ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz die Abschreibung des Verfahrens in Bezug auf die Konzession. Das Verwaltungsgericht darf bei seinem Entscheid aber nicht über die gestellten Rechtsbegehren hinausgehen (§ 63 Abs. 2 VRG). So würde eine allfällige Rückweisung daher nicht auch den Abschreibungsbeschluss betreffen, dieser bliebe bestehen, weshalb die Möglichkeit einer Rückweisung aufgrund der Beschwerde der ZüriBahn AG (VB.2020.00080) dem Rechtsschutzinteresse des VCS (Schweiz) im Verfahren VB.2020.00079 nicht entgegensteht. Die von der Vorinstanz zitierte Rechtsprechung findet auf den vorliegenden Sachverhalt keine Anwendung. Demgemäss hat der VCS (Schweiz) ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Frage, ob die Abschreibung des Rekursverfahrens zu Recht erfolgt ist, herrscht doch aufgrund dessen, dass die Vorinstanz lediglich das Rekurs-, nicht aber auch das Konzessionsverfahren abgeschrieben hat Unklarheit darüber, ob somit auch die Konzession gegenstandslos geworden ist oder ob diese Rechtskraft entfalten würde, wenn gegen die Abschreibung nicht vorgegangen würde.

1.5 1.5.1 Zu prüfen ist im Verfahren VB.2020.00079 ferner, ob der Beschwerdeführer 2 gestützt auf das Verbandsbeschwerderecht zur Beschwerde legitimiert ist bzw. vorinstanzlich zum Rekurs legitimiert war.

1.5.2 Gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) erforderlich ist, steht den Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht nach Art. 55 USG unter den Voraussetzungen zu, dass sie gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Zwecke verfolgen; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen. Nach Abs. 2 steht den Organisationen das Beschwerderecht nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden.

1.5.3 Das geplante Seilbahnvorhaben erfordert eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Der VCS gehört zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die nach Art. 55 USG zur Erhebung von Beschwerden an das Verwaltungsgericht befugt sind (vgl. Ziffer 20 Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO]; BGr, 13. Oktober 2016, 1C_57/2016, E. 1.2). Der Beschwerdeführer 2 machte vor der Vorinstanz geltend, es sei zu Unrecht keine Prüfung von umweltrechtlichen Aspekten vorgenommen worden. Damit bringt er Rügen in einem Rechtsbereich vor, der Gegenstand seines statutarischen Zwecks bildet (vgl. Art. 2 der Statuten des VCS Verkehrs-Club der Schweiz; <https://www.verkehrsclub.ch/ueber-den-vcs/portraet-des-vcs>, zuletzt besucht am 24. November 2021). Demgemäss ist der Beschwerdeführer 2 zur Beschwerde legitimiert und hat auch die Vorinstanz zu Recht seine Legitimation bejaht. Die Frage, ob die umweltrechtlichen Aspekte tatsächlich im Konzessionsverfahren oder erst später im Plangenehmigungsverfahren vorgebracht werden dürfen, ist indessen keine Frage der Legitimation des Beschwerdeführers 2, sondern materiell zu entscheiden. Der von der Beschwerdegegnerin 5 ins Recht gefasste BGE 129 II 331 E. 2.1 f. ist vorliegend nicht einschlägig, hat der Beschwerdeführer 2 hier lediglich umweltrechtliche Aspekte, welche

seiner Ansicht nach auch bei der Konzession zu prüfen sind, vorgebracht und nicht geltend gemacht, dass die Plangenehmigung nicht hätte erteilt werden müssen.

2. 2.1 Mit Gestaltungsplänen werden für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Kantonale Gestaltungspläne können nach § 84 Abs. 2 PBG für "Bauten und Anlagen" festgesetzt werden. Aufgrund des Wortlauts und insbesondere der Entstehungsgeschichte von § 84 Abs. 2 PBG sind darunter relativ konkret definierte Einzelvorhaben des Kantons oder anderer Träger zu verstehen (vgl. VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 4.3.6 mit weiteren Hinweisen). Als Sondernutzungsplan ist der Gestaltungsplan unter anderem auf die Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG]) sowie der übergeordneten Planung (§ 16 PBG) zu prüfen. Bei kantonalen Gestaltungsplänen handelt es sich um Planungen der oberen Stufe, welche gemäss § 16 Abs. 1 PBG der kommunalen Planung – auch der Rahmennutzungsplanung – vorgeht und diese übersteuert. Weil zudem das Instrument des kantonalen Gestaltungsplans dem Kanton unter anderem gerade auch ermöglichen soll, im Richtplan aufgenommene Bauten und Anlagen nötigenfalls unabhängig davon zu erstellen, ob die betroffenen Gemeinden die dafür nötigen planungsrechtlichen Grundlagen schaffen, sind kantonale Gestaltungspläne (anders als kommunale Gestaltungspläne) nicht an die Grundentscheide der kommunalen Rahmennutzungsplanung gebunden. Die kantonalen Gestaltungspläne müssen zwar die kantonale Richtplanung, die Grundentscheide der kantonalen Rahmennutzungsplanung sowie das eidgenössische und kantonale Recht, namentlich die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes einhalten. Ausserdem ist die Baudirektion bei der Festsetzung kantonaler Gestaltungspläne verpflichtet, diese auf die übrigen Planungen, auch jene der betroffenen Gemeinde, abzustimmen (Art. 2 Abs. 1 RPG). Als Planungen des übergeordneten Gemeinwesens gehen die kantonalen Gestaltungspläne aber der kommunalen Raumplanung unter Einschluss der Rahmennutzungsplanung vor (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 4.3.5 mit weiteren Hinweisen). Nach § 16 Abs. 1 PBG haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanung jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (Abs. 2). Die Planungsträger dürfen räumlich und sachlich nur so weit Festlegungen treffen, als dies ihre Aufgaben erfordern (Art. 2 Abs. 3 RPG; § 9 PBG). Richtpläne sind behördenverbindlich, die Recht- und Zweckmässigkeit ihrer Festlegung kann bei der Nutzungsplanung im Rechtsmittelverfahren angefochten und im Genehmigungsverfahren überprüft werden (§ 19 PBG). Die Richtplanung geht insofern auch dem kantonalen Gestaltungsplan vor.

2.2 Die Vorinstanz hob den kantonalen Gestaltungsplan hauptsächlich mit der Begründung auf, die Seilbahn sei lediglich im regionalen Richtplan festgesetzt worden, hätte jedoch nach Massgabe des kantonalen Rechts eines Eintrags im kantonalen Richtplan bedurft. Die Beschwerdegegner 2 machen über die Begründung der Vorinstanz hinaus geltend, dass das strittige Projekt dem Richtplanvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 RPG unterliegen würde, weshalb schon von Bundesrechts wegen ein Eintrag im kantonalen Richtplan notwendig sei. Es ist deshalb zunächst zu prüfen, ob sich ein Erfordernis für einen Eintrag im kantonalen Richtplan aus dem Bundesrecht ergibt.

2.2.1 Den Trägern raumwirksamer Aufgaben obliegen lediglich die "nötigen" Planungen (Art. 2 Abs. 1 RPG). Damit steht die Planungspflicht unter dem

Vorbehalt der Verhältnismässigkeit, sowohl was den Grundsatz der Planung als auch was ihr Ausmass angeht. Eine Planung kann unterbleiben, wenn und soweit eine zielgerichtete und allseitig abgestimmte Erfüllung der raumwirksamen Aufgabe auch ohne sie möglich bleibt. Der Abstimmungsnachweis ist dann aber im Einzelfall zu erbringen. Umgekehrt muss eine Planung an die Hand genommen werden, sobald das Lösungspotenzial eines einfachen Bewilligungsverfahrens überanstrengt würde (Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 2 N. 22). Besondere Richtpläne des kantonalen Rechts wie namentlich auch regionale Richtpläne dürfen nicht dahin führen, dass der kantonale Richtplan nach Art. 6 ff. RPG den bundesrechtlichen Anforderungen zu Inhalt, Gliederung und Form nicht mehr genügt. Insbesondere wäre es unzulässig, den kantonalen Richtplan unter Hinweis auf besondere Richtpläne um seinen bundesrechtlichen Pflichtinhalt zu bringen (Tschannen, Art. 2 N. 45; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. A., Zürich/St. Gallen 2021, S. 41 ff.). Dies bestätigt sich auch durch die Grundsätze, die eine Delegation vorsehen. Eine gezielte Delegation einzelner ausgewählter Umsetzungsaufgaben an die regionalen Richtpläne ist lediglich unter strengen Voraussetzungen möglich. Insbesondere muss der Kanton einen klar formulierten Auftrag erteilen und verbindliche und präzise materielle und wo nötig auch räumliche Vorgaben machen. Für die Vorhaben gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG sind überdies die bestehenden Vorgaben der entsprechenden Spezialgesetzgebung betreffend Behandlung im kantonalen Richtplan und die Empfehlungen des Bundes zu beachten (vgl. ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vom März 2014, S. 6 f.). Eine solche Delegation ist jedoch vorliegend nicht gegeben und wurde auch nicht geltend gemacht. Sollte ein Projekt solche gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, dass es gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG zum Mindestinhalt der Richtpläne gehört, ist dafür infolgedessen ein Eintrag im kantonalen Richtplan erforderlich. Gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt liegen vor, sobald angesichts der weitreichenden Auswirkungen des Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann. Die Schwelle zum Richtplanvorbehalt überschreiten insbesondere Vorhaben, welche: ausgedehnte Flächen beanspruchen; bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons zeitigen; erhebliche Verkehrsströme erzeugen; grosse Kulturlandverluste sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen verursachen oder sich erheblich auf den Untergrund auswirken. Solche Vorhaben ziehen typischerweise auch einen hohen Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf im Kanton selbst, mit Nachbarkantonen oder dem Bund nach sich. Zu diesen Vorhaben zählen u. a. Entwicklungsschwerpunkte, strategische Arbeitszonen, verkehrs- und publikumsintensive Einrichtungen, überörtliche Verkehrsinfrastrukturen, grössere Golfplätze und sonstige Sportzentren etc. (Tschannen, Art. 8 N. 24; BGr, 26. Oktober 2016, 1C_346/2016, E. 2.4; VGr, 3. Juni 2021, VB.2020.00876, E. 4.3.2). 2.2.2 Das geplante Seilbahnprojekt liegt im ISOS-Perimeter des schützenswerten Ortsbilds der Stadt Zürich, in der Umgebungszone II. Der Zürichsee ist im Bereich des Gestaltungsplanperimeters im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte als Landschaftsschutzobjekt eingetragen. Die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 hält fest, dass die bestehenden Anlagen ein unerlässlicher Teil des Ortsbilds sind und in ihrer Beschaffenheit als Freiflächen erhalten werden sollen. Die ZüriBahn trete aufgrund ihrer Dimension im Landschafts- und Ortsbild prominent in Erscheinung und werde während ihrer Betriebsphase das Bild des Zürcher Seebeckens

mitprägen. Die Seilbahn stellt sich als seeüberspannende Anlage in den Blick vom Seebecken auf die dahinter liegende See-, Hügel- und Alpenlandschaft (Planungsbericht im Sinne von Art. 47 RVP zum Kantonalen Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai – Zürichhorn [ZüriBahn] vom 25. März 2019 Ziffer 4.2). Es sind somit grosse Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild zu erwarten. Beim Zürichsee handelt es sich um ein für den Kanton Zürich prägendes und identitätsstiftendes Landschaftselement. Als öffentliches Gewässer (eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch) untersteht es der Gewässerhoheit des Kantons (Art. 105 Abs. 1 KV, § 5 WWG; Markus Rüssli, Landanlagen und Bauten auf Landanlagen im Kanton Zürich, ZBl 108/2007, S. 667). Die Seilbahn hat daher nicht nur Auswirkungen auf ein einzelnes Gemeindegebiet, sondern auch grossflächig auf kantonalen Grund. Das Gebiet der Station Mythenquai sowie der Bereich der westlichen Stütze im See befinden sich in einer archäologischen Zone. Die Station im Gebiet Zürichhorn liegt zwar nicht in einer solchen Zone. Das Gebiet weist jedoch ein hohes archäologisches Potenzial auf. Archäologische Befunde/Funde sind an beiden Standorten nicht auszuschliessen (Planungsbericht Ziffer 4.3). Die Station Zürichhorn befindet sich im Gewässerschutzbereich A u . Beide Seeufer sind zudem dem Gewässerschutzbereich A o zugeordnet (Umweltverträglichkeitsbericht vom 26. Oktober 2018 S. 10). Die Station Mythenquai kommt auf einem belasteten Standort gemäss Kataster der belasteten Standorte (KbS) zu liegen (Umweltverträglichkeitsbericht S. 11). Das Vorhaben hat daher auch Auswirkungen auf die Umwelt, welche in einer Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen. Während der fünfjährigen Betriebsdauer werden rund 7,8 Millionen Gäste erwartet. Das geplante Vorhaben ist daher äusserst publikumsintensiv. Zudem wird der Mehrverkehr des motorisierten Individualverkehrs (MIV) an einem durchschnittlichen Tag im Umfeld der Stationen von der Beschwerdeführerin 1 auf insgesamt rund 360 Fahrten mit dem MIV (inkl. Carfahrten) geschätzt. Für die gesamte Stadt Zürich wird von einem Mehrverkehr von insgesamt rund 880 Fahrten pro Tag ausgegangen. Darin enthalten sind zusätzlich jene Fahrten von Personen, welche mit dem MIV in die Stadt Zürich reisen, aber mit dem öffentlichen Verkehr, zu Fuss oder mit dem Velo ins unmittelbare Umfeld der Station gelangen (Planungsbericht Ziffer 4.4). Damit generiert das Projekt auch einen erheblichen Verkehr. Weiter sind sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene verschiedene Bewilligungen erforderlich, welche koordiniert werden müssen. Aufgrund der erheblichen Auswirkungen insbesondere auf die Landschaft und mit Blick darauf, dass das Projekt publikums- und verkehrsintensiv ist und Koordinationsbedarf zwischen Gemeinde, Kanton und Bund bezüglich diverser Bewilligungsverfahren besteht, ist das Projekt grundsätzlich in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Für die Erforderlichkeit eines Eintrags der Seilbahn im kantonalen Richtplan spricht auch, dass die Vollzugshilfe "Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben" vorsieht, dass eine teilweise Delegation von Festlegungen vom kantonalen Richtplan auf die regionale Stufe (regionale Richtpläne) möglich sei, sofern der kantonale Richtplan genügend gute Vorgaben und Planungsanweisungen macht ("Umwelt und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben, Vollzugshilfe für Entscheidungsbehörden und Fachstellen, Seilbahnunternehmungen und Umweltfachleute", Bern 2013, S. 17). Diese Vollzugshilfe soll die anwendbaren Rechtsbestimmungen konkretisieren und eine einheitliche, rechtskonforme Vollzugspraxis fördern (S. 2). 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.). Relativiert wird diese Aussage in der Vollzugshilfe vorliegend jedoch dadurch, dass das Bundesamt für

Raumentwicklung (ARE) in einer Stellungnahme an das Bundesamt für Verkehr im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens sich auf den Standpunkt stellte, aufgrund dessen, dass die Auswirkungen auf Raum und Umwelt effektiv von zeitlich beschränkter Dauer seien und es sich um ein Vorhaben innerhalb der gleichen Gemeinde handle, eine Aufnahme im kantonalen Richtplan nicht zwingend sei.

2.3 2.3.1 Zu prüfen ist, ob sich die Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufgrund der auf fünf bzw. sieben Jahre (mit Auf- und Abbau) beschränkten Dauer des Projekts dermassen vermindern, dass sich ein Eintrag nach Art. 8 Abs. 2 RPG im kantonalen Richtplan erübrigt, wie dies das ARE annimmt.

2.3.2 Die meisten vorgenannten Auswirkungen auf Raum und Umwelt entfallen nach dem Abbau der Seilbahn wieder. So bestätigte insbesondere das Bundesamt für Umwelt (BAFU), dass nach dem Rückbau der verschiedenen Anlageteile keine verbleibenden nachteiligen Umweltauswirkungen zu erwarten seien. Der ursprüngliche Zustand bezüglich Natur und Landschaft sei nach erfolgtem Rückbau innert kurzer Zeit erreichbar oder könne durch eine gute Umgebungsgestaltung an den vorgesehenen Stationsstandorten sogar verbessert werden. Es würden lediglich die Pfähle der beiden Stützen im Seegrund verbleiben. Da sich diese jedoch an Stellen befänden, wo kaum Vegetation vorhanden sei, sei eine Beeinträchtigung des Seegrunds nicht zu erwarten. Das Bundesamt für Kultur (BAK) hielt fest, aus Sicht des Ortsbildschutzes stellten die projektierten Stationsbauten einen wesentlichen Eingriff in die ortsbaulich sensiblen Parkanlagen am Seeufer dar. Wesentlich durch die im Uferbereich situierten Stützen von bedeutender Höhe sei durch die Anlage zudem eine gewisse visuelle Beeinträchtigung des Ortsbildvordergrundes zu erwarten. Die Bahn werde während ihrer Betriebsphase im Landschafts- und Ortsbild prominent in Erscheinung treten und das Bild des Zürcher Seebeckens zweifellos wesentlich mitprägen. Die durch das ISOS stipulierten Schutzziele stünden einer auf unbestimmte Dauer angelegten Seilbahnverbindung über das untere Seebecken grundsätzlich entgegen. Wesentlich sei jedoch, dass die Betriebsdauer der Bahn auf maximal 5 Jahre beschränkt sei und die Anlage unmittelbar nach Ablauf der Betriebsphase – im Sinne einer ungeschmälernten Erhaltung des Inventarobjekts – vollständig rückgebaut werde. Unter Vorbehalt einer entsprechend bindend formulierten Konzession erachtet es die zu erwartenden Auswirkungen des Projekts auf das schützenswerte Ortsbild gesamthaft als vertretbar. Dies gelte auch für die durch das Vorhaben mittelbar tangierten Kulturdenkmäler. Durch die temporäre Anlage sei eine lediglich geringe Beeinträchtigung des ISOS-Objekts zu erwarten. Auch die Auswirkungen des Publikums- und des motorisierten Individualverkehrs sind auf fünf Jahre beschränkt und fallen danach ohne bleibende Beeinträchtigungen weg. Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 9 Abs. 2 RPG). Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet (Abs. 3). Das Projekt erstreckt sich unter Einschluss von je einem Jahr für die Errichtung und den Rückbau über einen Zeitraum von sieben Jahren. Dieser Zeitraum erweist sich im Verhältnis zum Überprüfungs- und Anpassungsintervall des kantonalen Richtplans als erheblich, weshalb die beschränkte Dauer des Vorhabens angesichts der räumlichen Bedeutung des Vorhabens grundsätzlich nicht gegen eine Richtplanpflicht spricht. Diese Frage muss jedoch nicht abschliessend beurteilt werden, wie sich nachfolgend zeigt.

2.4 Zu prüfen bleibt, ob ein kantonaler Richtplaneintrag aufgrund des kantonalen Rechts erforderlich ist. Dazu ist das Planungs- und Baugesetz auszulegen.

2.4.1 Der kantonale Richtplan ordnet in den Grundzügen die Nutzung des Bodens. Er überlässt den nachgeordneten Planungsträgern die

Verfeinerung und Verdeutlichung. Der regionale Richtplan ergänzt und verfeinert die Festlegungen im kantonalen Richtplan nach den Verhältnissen und Bedürfnissen der Region (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 132). Er erfasst Gebiete, die nach ihrer Lage, nach den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, nach der Erschliessung, Versorgung und Ausstattung sowie nach ihrer mutmasslichen Entwicklung einer abgestimmten Raumordnung bedürfen und zugänglich sind (§ 30 Abs. 1 PBG). Der regionale Richtplan umfasst die gleichen Bestandteile und ordnet sinngemäss die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan; er kann jedoch die räumlichen und sachlichen Ziele enger umschreiben oder bei Bedarf weitergehende Angaben enthalten (Abs. 2).

2.4.2 Nach § 24 Abs. 1 PBG gibt der kantonale Verkehrsplan (als Teilrichtplan des kantonalen Richtplans) Aufschluss über bestehende und geplante Anlagen und Flächen für (a) Nationalstrassen und Staatsstrassen von kantonalen Bedeutung, (b) Bahnlinien und Anlagen für den Güterumschlag sowie andere öffentliche Transportmittel, Luftseilbahnen, Skilifte und dergleichen, (c) schiffbare Wasserwege und regelmässige bediente Schifffahrtslinien, (d) den Luftverkehr samt Luftstrassen im Nahbereich und Flugsicherungseinrichtungen sowie (e) die Fahrzeugparkierung von kantonalen Bedeutung. Es fällt auf, dass bei den Seilbahnen im Gegensatz zu den Staatsstrassen und Fahrzeugparkierungen der einschränkende Zusatz "von kantonalen Bedeutung" fehlt und Erstere im Vergleich zu den Letzteren bei den Inhalten des Verkehrsplans auf Stufe des regionalen Richtplans nicht erwähnt werden (vgl. § 30 Abs. 4 PBG). Dies lässt bei einer systematischen Auslegung darauf schliessen, dass Luftseilbahnen einen Eintrag im kantonalen Richtplan benötigen. Der Wortlaut von § 24 PBG sowie dessen Aufbau sprechen daher dafür, dass Seilbahnen generell in den kantonalen Richtplan aufzunehmen sind. So haben auch die weiteren aufgezählten Anlagen ohne den Satzteil "von kantonalen Bedeutung" solche Auswirkungen auf Raum und Umwelt oder sind von solcher Bedeutung, dass sie grundsätzlich einen Eintrag im kantonalen Richtplan bedürfen. Zwar trifft es, wie von der Beschwerdeführerin 1 vorgebracht, zu, dass sich aus den Protokollen der Kommission des Kantonsrates betreffend das Planungs- und Baugesetz von Dezember 1989 – Februar 1991 und § 30 Abs. 2 PBG ergibt, dass der regionale Richtplan die gleichen Bestandteile aufweist wie der kantonale Richtplan. Dies bedeutet jedoch lediglich, dass der regionale Richtplan gleich aufgebaut ist wie der kantonale und – im Gegensatz zum kommunalen Richtplan, welcher sich auf Teilrichtpläne beschränken kann (§ 31 Abs. 1 PBG) – alle Teile, welche im kantonalen Richtplan abgebildet sind, auch in den regionalen einfließen müssen. Daraus lässt sich jedoch nichts für den vorliegenden Fall ableiten, namentlich nicht, dass ein Eintrag im regionalen Richtplan einen solchen (zumindest allgemein gehaltenen) im kantonalen erübrigen würde.

2.4.3 Die Vorinstanz ging bei einer historischen Auslegung des Planungs- und Baugesetzes davon aus, dass insbesondere die in § 24 PBG für eine Festlegung im kantonalen Verkehrsplan vorgesehenen Verkehrsanlagen auch effektiv einer hinreichenden demokratischen Legitimation durch Mitwirkung des Kantonsrats bedürften. Der regionale Richtplan erweise sich aus historischer Sicht demgegenüber vordringlich als Koordinationsinstrument über die Gemeindegrenzen hinaus. Diese Schlüsse lassen sich jedoch nur schwer aus den genannten Voten in den Kommissionssitzungen ableiten. Vielmehr waren die genauen Aufgaben der Regionen umstritten. Man wollte ihnen gewisse Steuerungsmöglichkeiten zugestehen aber nur generelle. Aus der historischen Auslegung lässt sich ebenfalls nichts Konkretes für den vorliegenden Fall ableiten.

2.4.4 Sinn und Zweck des regionalen Richtplans ist die Ergänzung und Verfeinerung der Festlegung im

kantonalen Richtplan nach den Verhältnissen und Bedürfnissen der Region (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 132). Die Richtplanung ist daher im regionalen Richtplan um Projekte zu ergänzen, welche von lediglich regionaler Bedeutung sind und die Projekte von überregionaler Bedeutung sind zu verfeinern. Es ist folglich zu prüfen, ob das Projekt von überregionaler oder regionaler Bedeutung ist. Das Projekt ist gemäss Anhang 1 Ziffer 60.1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV) UVP-pflichtig. Die Zürcher Kantonalbank möchte mit der Seilbahn ihr Jubiläum feiern und der Zürcher Bevölkerung eine Attraktion bieten. Die Seilbahn befindet sich zwar in der Region der Stadt Zürich, gedacht ist sie jedoch auch für die Bevölkerung der übrigen Regionen. Sie soll ein Geschenk an die Bevölkerung des Kantons Zürich und nicht nur die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich sein. So ist die Kantonalbank auch nicht bloss eine regionale, sondern eine kantonale Institution. Das Projekt ist sodann auch von verschiedenen, auch weit entfernten Regionen aus sichtbar und es sind die weiteren Regionen von der Stadt aus im Zusammenhang mit der Seilbahn wahrnehmbar. Sodann führt das Seilbahnprojekt über den Zürichsee, welcher kantonaler Grund und ein prägendes Landschaftselement des Kantons ist (vgl. im Übrigen den für schiffbare Wasserwege und regelmässig bediente Schifffahrtslinien vorgesehenen kantonalen Verkehrsplanvorbehalt in § 24 lit. c PBG, welcher a fortiori auch für den See traversierende Luftseilbahnverbindungen gelten dürfte). Weiter wird mit einem grossen Publikumsverkehr für die Seilbahn gerechnet, welcher nicht nur aus der Region kommt. Es kann daher nicht gesagt werden, dass das Seilbahnprojekt nur von regionaler Bedeutung ist. Auch bei einer Auslegung nach Sinn und Zweck der Bestimmungen über die Richtpläne ist von einer Eintragungspflicht des Seilbahnprojekts in den kantonalen Richtplan auszugehen. 2.4.5 Das kantonale Planungs- und Baugesetz enthält keine ausdrückliche Regelung, die es erlauben würde, Projekte von beschränkter Dauer generell auf einer tieferen (Richt-)Planungsebene festzusetzen. Zwar ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass für ein Projekt von kurzer Dauer im Einzelfall tiefere planungsrechtliche Anforderungen gelten könnten. Jedenfalls für ein Projekt von der räumlichen und zeitlichen Dimension der streitigen Seilbahn hätte es aber nach Massgabe des Planungs- und Baugesetzes eines Eintrags im kantonalen Richtplan bedurft. Da das Projekt jedoch bloss im regionalen Richtplan aufgeführt ist, wurde die Planungspflicht verletzt. Demnach hat die Vorinstanz den Gestaltungsplan zu Recht aufgehoben und ist die Beschwerde VB.2020.00080 bereits aus diesem Grund abzuweisen.

E. 3.1

Darüber hinaus würde auch eine Abwägung der verschiedenen Interessen zu einer Abweisung der Beschwerde VB.2020.00080 führen.

E. 3.2

Gestützt auf Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) nehmen die Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanung und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung vor (BGE 145 II 70 E. 3.2). Nach den Planungsgrundsätzen von Art. 3 Abs. 2 RPG ist die Landschaft zu schonen. Insbesondere sollen sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen (lit. b); See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden (lit. c) und naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (lit. d). Die Tragweite des Einordnungsgebots nach Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG variiert je nach Schutzwürdigkeit der beanspruchten Landschaft. Dem Grundsatz von lit. b ist Genüge getan, wenn Bauten, Anlagen und Siedlungen zumindest nicht störend in Erscheinung treten

(Tschannen, Art. 3 N. 56). Nach Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG sollen die Uferlandschaften zum einen geschützt, zum andern aber auch der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, wo dies sinnvoll und möglich ist. Das Gewicht, das der Bundesgesetzgeber der öffentlichen Zugänglichkeit der Ufer zubilligt, gebietet gemäss der Rechtsprechung eine ufernahe Wegführung, wo immer eine solche sinnvoll, möglich und zumutbar ist (BGE 118 Ia 394 E. 3a S. 398 f.). Das öffentliche Interesse am öffentlichen Zugang und an der Begehbarkeit von See- und Flussufern ist als erheblich einzustufen (BGE 145 II 70 E. 6.5). Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG fordert mithin die Kantone dazu auf, durch ihre Nutzungsplanungen dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung die Gewässer erreichen und sich längs ihrer Ufer bewegen kann (BGr, 4. November 2015, 1C_157/2014, E. 3.4, in: ZBl 117/2016 S. 444). Seeflächen sind grundsätzlich freizuhalten. Erholungs- und Freizeitanlagen gehören zum Siedlungsgebiet und müssen landseitig angelegt werden. Ein Ausweichen auf den See ist nur in Ausnahmefällen statthaft (BGr, 10. März 2014, 1C_634/2013 E. 5.4). Zwar verbleibt den Kantonen ein erheblicher Gestaltungsspielraum (BGE 145 II 70 E. 3.3), die Behörden haben aber die Planungsgrundsätze bei der Interessenabwägung zu beachten. Dabei ermitteln sie die betroffenen Interessen, beurteilen und berücksichtigen sie insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und den möglichen Auswirkungen; schliesslich berücksichtigen sie die Interessen aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend (Art. 3 Abs. 1 RPV). Die Grundsätze nach Art. 3 RPG sind dabei als rechtlich ausgewiesene Interessen der Planung aus Sicht des Gemeinwesens zu verstehen (Praxiskommentar Art. 3 N. 19). Zu berücksichtigen sind aber auch ausserhalb der Ziele und Grundsätze der Raumplanung liegende öffentliche Interessen sowie etwaige private Interessen (N. 23). Bei der Beurteilung der Interessen wird der Richtplan zum zentralen Bezugspunkt der Interessenabwägung. Soweit räumlich konkretisierte Zielvorgaben bestehen, sind die ermittelten Interessen zu diesen Vorgaben in Beziehung zu setzen (N. 29).

E. 3.3

Die Vorinstanz zog als Interessen der Beschwerdeführerin 1 das Jubiläum zum 150-jährigen Bestehen der ZKB und den Wunsch, der Bevölkerung ein Erlebnis zu bieten, in Betracht. Dabei mass sie aber der Tatsache, dass auch an der Seilbahn als Touristenattraktion sowie dem Aspekt, dass der Zürichsee aufgrund der Seilbahn neu erlebt werden kann und auch die Seilbahn einen Erholungszweck hat, kein oder wenig Gewicht bei. Ähnlich dem Steg zwischen dem Hafen Wollishofen und der Roten Fabrik verläuft die Seilbahn über den See und ermöglicht den Blick auf das Ufer und auf die Seefläche sowie zusätzlich auf die Stadt Zürich sowie die weitere Landschaft. Die Spaziergänger resp. Seilbahnbenutzer sind über dem Gewässer und können dieses sowie die sich bietende Aussicht ungestört erleben. Dadurch wird ein Erholungsraum für die städtische Bevölkerung geschaffen (vgl. BGr, 10. März 2014, 1C_634/2013, E. 5.3). Zwar ist die Seilbahn nur bedingt mit einem Uferweg vergleichbar, doch kommt ihr bis zu einem gewissen Grad eine teilweise ähnliche Funktion zu. Zudem ist ein öffentliches Interesse an der Seilbahn auch aufgrund des regionalen Richtplaneintrags anzunehmen.

E. 3.4

Bei der Interessenabwägung weiter zu berücksichtigen ist, dass der Zürichsee als Landschaftsschutzobjekt im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte und die Stadt Zürich als schützenswertes Ortsbild im ISOS eingetragen ist. Auch der kantonale Richtplan hält fest, die Erhaltung und Förderung

prägender Landschaftselemente, der vielfältigen Kulturlandschaft und artenreicher Biotope sowie ein sorgfältiger Umgang mit dem Landschaftsbild seien für eine vielfältige und naturnahe Landschaft von grundlegender Bedeutung (Kanton Zürich, Richtplantext, Ziffer 3.5.1). Die Erlebbarkeit der Landschaft soll gemäss kantonalem Richtplan u. a. gestärkt werden, indem Beeinträchtigungen der Erholungsgebiete so weit wie möglich vermieden werden. Die Überbeanspruchung der Landschaft durch Erholungsnutzung ist zu vermeiden (Ziffer 3.5.1). Der Zürichsee ist im kantonalen Richtplan als allgemeines Erholungsgebiet aufgeführt (Richtplantext, Aufzählung 3.5–2). Die geplante Seilbahn tritt prominent im Orts- und Landschaftsbild in Erscheinung. Dabei kann nicht mehr davon gesprochen werden, dass sich das Seilbahnprojekt gut einordne, dominiert es doch die Umgebung. Das Interesse an der Einordnung in die Landschaft ist damit tangiert (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Die geplante Seilbahn beansprucht sodann auch die Seefläche in einem nicht unmassgeblichen Ausmass. Die Seefläche ist jedoch grundsätzlich freizuhalten. Demgemäss ist auch das Interesse an der Freihaltung der Seeflächen sowie der See- und Flussufer zu berücksichtigen.

E. 3.5

Die Stadt Zürich verfügt bereits über diverse Touristenattraktionen und auch der Zürichsee ist bereits heute in verschiedenartigster Weise erlebbar. Dem Interesse an einer neuen Tourismusattraktion und einer neuen Erholungsart kommt eine mittelgrosse Bedeutung zu. Dem Interesse der Beschwerdeführerin 1, zum Jubiläum der ZKB der Zürcher Bevölkerung ein Erlebnis zu bieten, kommt lediglich ein geringes Gewicht zu. Dagegen besteht ein erhebliches Interesse an der Freihaltung von Seeflächen und dem Schutz des Landschaftsbildes, welches vom Projekt substantiell tangiert würde. In einer Gesamtbetrachtung vermögen die Interessen an der Errichtung der Seilbahn die Interessen an der Schonung der Landschaft nicht zu überwiegen. Bei den heute gegebenen Richtsätzen des kantonalen Richtplans sowie dem übergeordneten Recht fällt die Interessenabwägung zu Ungunsten des kantonalen Gestaltungsplans aus.

E. 3.6

Die beschränkte Zeitdauer des Seilbahnprojekts vermag angesichts des deutlichen Übergewichts der gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interessen und der mit fünf bzw. sieben Jahren doch erheblichen Bestandesdauer des Vorhabens am genannten Ergebnis der Interessenabwägung nichts zu ändern. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Verfahren VB.2020.00080 abzuweisen.

E. 4.1

Es bleibt zu prüfen, wie es sich bei diesem Ergebnis mit dem Rekursverfahren betreffend die vom AWEL am 24. April 2019 erteilte wasserrechtliche Konzession verhält (Verfahren VB.2020.00079).

E. 4.2

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid – nach vorgängiger Vereinigung der Rekursverfahren – über die vom VCS (Schweiz) angefochtene Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession in dem Sinn (prozessual) befunden, dass jenes Rekursverfahren – mit Blick auf den aufgehobenen Gestaltungsplan – als gegenstandslos abzuschreiben sei (Kurz begründung in E. 8). Der VCS (Schweiz) wirft dem Baurekursgericht zusammengefasst vor, zu Unrecht von Gegenstandslosigkeit ausgegangen zu sein, weil so die mit der Ausgangsverfügung erteilte wasserrechtliche Konzession erteilt

bleibe (bzw. nicht aufgehoben werde), was sich namentlich dann auswirke, wenn im von der Gegenpartei angestregten Parallelverfahren VB.2020.80 eine Gutheissung erfolgte und der Gestaltungsplan für rechtens befunden würde. In diesem Fall gälte die wasserrechtliche Konzession – aufgrund der somit in Rechtskraft erwachsenen Ausgangsverfügung – als erteilt, wiewohl sie nie einer Rechtmässigkeitsprüfung unterzogen worden wäre. Im angefochtenen Entscheid begründet die Vorinstanz die Gegenstandslosigkeit damit, dass das Konzessionsverfahren durch die Aufhebung des Gestaltungsplans "(einstweilen) obsolet" werde, weil die Konzession durch diesen bedingt sei (E. 8). Der Entscheid schreibt nach dem Wortlaut des Dispositivs nur das Rekursverfahren zufolge Gegenstandslosigkeit ab, wogegen in Erwägung 8 davon die Rede ist, dass "das Konzessionsverfahren" obsolet werde, was die Gegenstandslosigkeit des erstinstanzlichen Verfahrens mitsamt der erteilten Konzession (mit■)einschliessen würde. Diese Gegenstandslosigkeit sieht die Vorinstanz aber offenbar nur "einstweilen" als gegeben an, was hinwiederum die Abschreibung als auf das Rekursverfahren (als Rechtsmittelverfahren) beschränkt erscheinen liesse. Der vorinstanzliche Entscheid erweist sich in diesem Punkt als unklar und in sich widersprüchlich.

E. 4.3

Fehlt eine Sachentscheidsvoraussetzung von Anfang an, ergeht ein Nichteintretensentscheid; fällt eine solche dagegen erst während der Dauer des Rekursverfahrens dahin, wird der Rekurs als gegenstandslos geworden abgeschrieben (Alain Griffel, VRG Kommentar, § 28 N. 13). Vorliegend liegt letztere Konstellation vor, erübrigte sich doch – wie die Vorinstanz im Ergebnis in nicht zu beanstandender Weise erkannte – eine materielle Behandlung des gegen die Konzessionserteilung eingelegten Rechtsmittels, nachdem sich zuvor im selben Rekursverfahren herausgestellt hatte, dass das Seilbahnprojekt, für welches die Konzession zur Errichtung der beiden Stützen im Seegebiet benötigt worden wäre, bereits am (als rechtsverletzend erkannten) kantonalen Gestaltungsplan scheiterte.

E. 4.4

Damit stellt sich die Frage nach den Folgen einer im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens eintretenden Gegenstandslosigkeit, namentlich in Bezug auf das Schicksal der dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Verfügung (hier der Konzessionserteilung durch das AWEL vom 24. April 2019). Während bei anderen Arten von Prozessentscheiden, wie einem Nichteintreten oder einer Abschreibung wegen (Rechtsmittel-)Rückzug, die zugrunde liegende Verfügung regelmässig in Rechtskraft erwächst, ist dies bei Gegenstandslosigkeit nicht ohne Weiteres der Fall (Griffel, § 28 N. 24).

Gegenstandslosigkeit tritt dann ein, wenn entweder der Rechtsstreit an sich gegenstandslos geworden oder das Rechtsschutzinteresse an seiner Beurteilung dahingefallen ist (Matthias Härrli, Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. A. 2018, Art. 32 N. 12). Typische Fallgruppen sind etwa, wenn der geltend gemachte Nachteil auch bei Gutheissung des Rechtsmittels nicht mehr behoben werden könnte, die angefochtene Verfügung infolge Wiedererwägung, Widerrufs oder Zeitablaufs zu existieren aufgehört hat, das streitige Bewilligungsgesuch zurückgezogen oder das Streitobjekt untergegangen oder vom Rekurrenten veräussert wurde (vgl. dazu und zu weiteren Fällen Griffel, § 28a N. 11 sowie § 28 N. 25). Bei Gegenstandslosigkeit wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass das gesamte Verfahren – einschliesslich des vorangegangenen Verwaltungsverfahrens – hinfällig wird (Griffel, § 28 N. 24; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern

1983, S. 326; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Zürich 1998, § 58 Rz. 3). Dies mag zwar im Regelfall zutreffen; angesichts der Verschiedenartigkeit der Gründe, welche zur Gegenstandslosigkeit führen, sind indessen auch Konstellationen denkbar, in denen die angefochtene Verfügung in Rechtskraft erwachsen soll, wie wenn dagegen nie ein Rechtsmittel ergriffen worden wäre. Entsprechend ist bei Eintritt von Gegenstandslosigkeit im Rechtsmittelverfahren – wie dies die Berner Doktrin zu Recht verlangt – von der Rechtsmittelinstanz im Abschreibungsbeschluss Klarheit darüber zu schaffen, welche Abschnitte des Verfahrens abgeschrieben werden, um auf diese Weise zu verdeutlichen, ob der angefochtenen Verfügung oder dem Entscheid noch Rechtswirkungen zukommen soll oder nicht (Michel Daum, in: Ruth Herzog/Michel Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. A., Bern 2020, Art. 39 N. 20 mit Hinweisen auf die Berner Praxis; vgl. auch die Bemerkungen von Markus Müller zu BVR 2019 S. 93 ff., ebenda S. 101 f.). Zu unterscheiden ist demnach, ob bloss das Rechtsmittelverfahren (Rekurs- oder Beschwerdeverfahren) oder aber das gesamte Verfahren (in casu auf Erteilung der Konzession) als gegenstandslos geworden abgeschrieben wird. Wird nicht bloss das betreffende Rechtsmittel-, sondern das gesamte Verfahren (unter Einschluss des vorangehenden auf Erlass der Verfügung) als gegenstandslos abgeschrieben, kann auch die zugrunde liegende Verfügung nicht in Rechtskraft erwachsen, bzw. das darin geregelte Rechtsverhältnis (Bewilligung, Konzession etc.) keine Wirkungen entfalten; die Verfügung wird damit ebenso hinfällig wie das Rechtsmittelverfahren selbst. Dazu bedarf es zwar keiner ausdrücklichen Aufhebung dieser Verfügung durch die Rechtsmittelinstanz, wohl aber einer klaren Benennung im Abschreibungsentscheid. An einer solchen zweifelsfreien Festlegung dazu, wie es sich um die vom AWEL erteilte Konzession verhalte, mangelt es dem angefochtenen vorinstanzlichen Entscheid.

E. 4.5

Wollte die Vorinstanz den Rekurs gegen die wasserrechtliche Konzession nicht mehr materiell behandeln, wozu sie, nachdem sie auf Aufhebung des kantonalen Gestaltungsplans geschlossen hatte, denn auch nicht verpflichtet war, bestand einerseits die Möglichkeit, das Rekursverfahren betreffend die Konzession abzutrennen und zu sistieren. Andererseits hätte sie das gesamte Verfahren auf Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession (Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 sowie Rekurs des Beschwerdeführers 2 im Verfahren G-Nr. R1S.2019.05056) – nicht jedoch bloss das Rekursverfahren allein – als gegenstandslos geworden abschreiben können. Mit beiden Vorgehensweisen wäre sichergestellt gewesen, dass die erstinstanzlich erteilte Konzession nicht ohne materielle Prüfung des Rekurses des Beschwerdeführers 2 in Rechtskraft erwachsen könnte. Nachdem die betreffende Dispositiv-Ziffer des Rekursentscheids allein durch den Beschwerdeführer 2 angefochten worden ist und seinem berechtigten Anliegen bereits durch eine Präzisierung bzw. Berichtigung des vorinstanzlichen Abschreibungsbeschlusses Rechnung getragen werden kann, bedarf es der von ihm beantragten Behandlung der gegen die Konzessionserteilung erhobenen materiellen Einwände nicht. Entsprechend ist unter Abänderung von Dispositiv-Ziffer III lit. a des vorinstanzlichen Entscheids festzuhalten, dass nicht nur das Rekursverfahren, sondern das gesamte Verfahren auf Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession (Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 sowie Rekurs des Beschwerdeführers 2 im Verfahren

G-Nr. R1S.2019.05056) als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist, mit der vorerwähnten Folge, dass dadurch auch die Konzessionserteilung hinfällig wird und die Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 nicht in Rechtskraft erwachsen kann. Nicht zu prüfen ist, ob allenfalls verfahrensrechtliche Interessen der Beschwerdeführerin 1 gegen die Abschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit gesprochen hätten, hat sie doch die Abschreibung des Rekursverfahrens zufolge Gegenstandslosigkeit gerade nicht angefochten.

E. 4.6

Demgemäss ist die Beschwerde im Verfahren VB.2020.00079 teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer III lit. a des Entscheids der Vorinstanz vom 13. Dezember 2019 dahingehend abzuändern, dass das Verfahren auf Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession (Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 sowie Rekurs des VCS [Schweiz] im Verfahren G-Nr. R1S.2019.05056) als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der ZüriBahn AG aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Sie ist vielmehr zu verpflichten, dem VCS (Schweiz) und der VCS-Sektion Zürich sowie der Stiftung Helvetia Nostra eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz hat keine Umtriebsentschädigung beantragt.

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