



G.-Nrn. R1S.2019.05056, R1S.2019.05071, R1S.2019.05072 und R1S.2019.05073
BRGE I Nr. 0172/2019, 0173/2019, 0174/2019 und 0175/2019

Entscheid vom 13. Dezember 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Claude Reinhardt, Ersatzrichterin Marlen Patt, Gerichtsschreiber Alain Thiébaud

in Sachen **Rekurrierende**

R1S.2019.05056

V. S., [...]

vertreten durch [...]

diese wiederum vertreten durch [...]

R1S.2019.05071

S., [...]

R1S.2019.05072

1. V. S., [...]

2. V. Z., [...]

beide vertreten durch [...]

R1S.2019.05073

1. M. S., [...]

2. P. B., [...]

3. D. K., [...]

4. W. W. und A. W., [...]

5. M. T., [...]

6. U. M.-W., [...]

7. K. und S. T., [...]

8. D. H., [...]

9. J. Z., [...]

10. D. W. H., [...]

11. R. M., [...]

12. D. A. M., [...]

13. R. S., [...]

14. B. P.-S., [...]

15. S. L., [...]

16. B. B., [...]

17. C. C., [...]

18. Stiftung H., [...]

alle vertreten durch [...]

gegen

Rekursgegnerinnen

R1S.2019.05056, R1S.2019.05071, R1S.2019.05072, R1S.2019.05073

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

R1S.2019.05056

2. ZüriBahn AG, c/o Zürcher Kantonalbank, Rolf Rufer, VMC, Postfach, 8010 Zürich

Nr. 2 vertreten durch [...]

Mitbeteiligte

R1S.2019.05056

3. Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich

R1S.2019.05071, R1S.2019.05072, R1S.2019.05073

2. Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich

vertreten durch Hochbaudepartement der Stadt Zürich,
Rechtsabteilung, Lindenhofstrasse 19, Postfach, 8021 Zürich

3. ZüriBahn AG, c/o Zürcher Kantonalbank, Rolf Rufer, VMC, Postfach, 8010 Zürich

vertreten durch [...]

betreffend

R1S.2019.05056

Verfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 24. April 2019; wasserrechtliche Konzession für zwei Seilbahnstützen und Umplatzierung von Bojenplätzen und Flossanlage, Kat.-Nr. EN2567 und RI5126, Zürich 2 und 8 - Zürichsee

R1S.2019.05071, R1S.2019.05072, R1S.2019.05073

Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 26. April 2019; Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Mythenquai-Zürhorn" (Züribahn), Kat.-Nr. RI4672, RI4671, RI4449, EN2569, WO5560, EN2567 und RI5126, Zürich

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 24. April 2019 erteilte das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der ZüriBahn AG die wasserrechtliche Konzession für die Beanspruchung des Seegebiets durch zwei Seilbahnstützen mit Fundationen sowie für die Umplatzierung von Bojenplätzen und einer Flossanlage im Bereich der Parzellen Kat.-Nr. EN2567 und RI5126, Zürich 2 und 8 - Zürichsee.

Mit Verfügung vom 26. April 2019 setzte sodann die Baudirektion den kantonalen Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai-Zürhorn (ZüriBahn) tangierend die Parzellen Kat.-Nr. RI4672, RI4671, RI4449, EN2569, WO5560, EN2567 und RI5126 (Zürich) und bestehend aus den Gestaltungsplanvorschriften, dem Situationsplan und Längenprofil, dem Detailplan, dem Raumplanungsbericht im Sinne von Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) sowie dem Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen, alle datierend vom 25. März 2019, fest.

B.

Gegen die Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 gelangte der V. S. [...] mit fristgerechter Eingabe vom 29. Mai 2019 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte was folgt:

- " 1. Die Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 betreffend wasserrechtliche Konzession sei in Gutheissung des Rekurses aufzuheben.
2. Die Sache sei zur Vornahme der erforderlichen Interessenabwägungen und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Eventualiter sei über das Konzessionsgesuch direkt neu zu entscheiden.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

Dieses Verfahren wurde vom Baurekursgericht unter der G.-Nr. R1S.2019.05056 anhand genommen.

C.

Gegen die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 erhob zunächst die S. mit Rekurschrift vom 19. Juni 2019 Rekurs an das Baurekursgericht, mit folgenden Anträgen:

- " 1. Die Baudirektionsverfügung vom 26. April 2019 betreffend Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Mythenquai – Zürihorn" (ZüriBahn) sei aufzuheben.
2. Es sei die umfassende raumplanerische Interessenabwägung auf Stufe des PGV durchzuführen und daher das Verfahren zur Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes eventualiter solange zu sistieren, bis ein rechtskräftiger Entscheid zum PGV-Gesuch vorliegt.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

Sodann wurde die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 vom V. S. und der V. Z. ([...], zusammen: Rekurrierende V.) angefochten; dies mit gemeinsamer Rekurseingabe vom 21. Juni 2019 und folgenden Begehren:

- " 1. Die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 betreffend Festsetzung des Kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Mythenquai-Zürihorn" (ZüriBahn) sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.
3. Das Verfahren sei zu sistieren, bis über das Verfahren R1S.2019.05056 (Verfügung des AWEL über die wasserrechtliche Konzession für zwei Seilbahnstützen und die Umplatzierung von Bojenplätzen und Flossanlage) rechtskräftig entschieden ist und, im Falle einer Guttheissung, eine neue, begründete Verfügung des AWEL vorliegt.
4. Das Verfahren sei zu sistieren, bis das im seilbahnrechtlichen Plange-nehmungsverfahren beantragte Gutachten der ENHK oder EDK vorhanden ist, andernfalls sei ein solches Gutachten im vorliegenden Verfahren einzuholen."

Des Weiteren erhoben mit gemeinsamer Rekurschrift vom 21. Juni 2019 [...] (im Folgenden Rekurrierende 1-17) sowie die Stiftung H. (im Folgenden Rekurrentin 18; die Rekurrierenden 1-18 werden gemeinsam als Rekurrierende S. et al. bezeichnet) Rekurs gegen die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 und beantragten Folgendes:

" 1. Verfahrensmässig:

- 1.1. Das Rekursverfahren sei zu sistieren, bis ein künftiger begründeter Entscheid des Amts für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL) über die Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession für die im Zürichsee vorgesehenen Anlageteile der Seilbahn Mythenquai-Zürhorn erstens getroffen worden und zweitens entweder unangefochten geblieben oder mit Rekurs an das Baurekursgericht angefochten worden ist. Im zweiten Fall (Rekurs gegen einen künftigen begründeten Konzessionsentscheid des AWEL) seien die beiden Rekursverfahren (jenes betreffend die Konzession und jenes betreffend den kantonalen Gestaltungsplan) koordiniert zu führen und abzuschliessen.
 - 1.2. Es sei ein Augenschein durchzuführen.
 - 1.3. Es seien die vorinstanzlichen Akten beizuziehen, insbesondere die Gestaltungsplanvorschriften, die beiden zum Gestaltungsplan gehörenden Pläne, der Planungsbericht, der Einwendungsbericht sowie alle Unterlagen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung und dem an das Bundesamt für Verkehr eingereichten Plangenehmigungsgesuch.
2. Materiell:
- 2.1. Die Baudirektionsverfügung Nr. 0456/19 vom 26. April 2019 betreffend Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans "Seilbahn Mythenquai – Zürhorn" (ZüriBahn) sei aufzuheben.
 - 2.2. Eventuell: In der Präambel sowie in Art. 1 und 16 der Gestaltungsplanvorschriften sei jeweils der Passus "fünf Jahre" durch "sechs Monate", eventuell durch "zwölf Monate" zu ersetzen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin."

Die genannten, gegen die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 gerichteten Rekurse wurden unter den G.-Nrn. R1S.2019.05071, R1S.2019.05072 und R1S.2019.05073 anhand genommen.

D.

Mit Präsidialverfügung vom 31. Mai 2019 wurde das Vernehmlassungsverfahren im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 eröffnet. Mit Eingabe vom 26. Juni 2019 verzichtete der Stadtrat von Zürich auf Vernehmlassung. Die Baudirektion schloss per 27. Juni 2019 auf Abweisung des Rekurses. Die ZüriBahn AG beantragte mit Rekursantwort vom 8. Juli 2019, auf den Rekurs sei nicht einzutreten, eventualiter sei der Rekurs abzuweisen; unter

Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag zulasten des Rekurrenten.

E.

In den Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071, R1S.2019.05072 und R1S.2019.05073 wurden die Vernehmlassungsverfahren mit Präsidialverfügungen vom 20. Juni 2019 sowie je vom 26. Juni 2019 eröffnet.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 beantragte der Stadtrat von Zürich mit Eingabe vom 10. Juli 2019 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin. Die Baudirektion schloss per 19. Juli 2019 auf Abweisung des Rekurses. Die ZüriBahn AG beantragte mit Vernehmlassung vom 24. Juli 2019 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag zulasten der Rekurrentin.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 beantragte der Stadtrat von Zürich mit Rekursantwort vom 10. Juli 2019 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrenden V. Die Baudirektion beantragte per 19. Juli 2019 die Abweisung des Rekurses. Mit Vernehmlassung vom 29. Juli 2019 schloss die ZüriBahn AG auf vollumfängliche Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag zulasten der Rekurrenten.

Der Stadtrat von Zürich schloss im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 mit Eingabe vom 10. Juli 2019 auf vollumfängliche Abweisung des Rekurses; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrenden. Mit Vernehmlassung vom 19. Juli 2019 stellte die Baudirektion Antrag auf Abweisung des Rekurses. Die ZüriBahn AG beantragte gemäss Rekursantwort vom 29. Juli 2019, auf die Rekurse der Rekurrenden 1-17 sei nicht einzutreten, eventualiter seien die Rekurse der Rekurrenden 1-17 abzuweisen; sodann sei der Rekurs der Rekurrentin 18 vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag zulasten der Rekurrenden.

F.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 hielt der V. S. mit Replik vom 7. August 2019 vollumfänglich am Rekurs fest.

G.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 hielt die S. mit Replik vom 21. August 2019 am Rekurs fest.

Mit Replik vom 30. August 2019 hielten sodann die Rekurrierenden V. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 am Rekurs vollumfänglich fest.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 hielten die Rekurrierenden S. et al. replicando per 29. August 2019 an den Rügen gemäss Rekursschrift fest.

H.

Am 18. September 2019 wurde in allen Verfahren und an beiden Zürichseeufern ein Abteilungsaugenschein durchgeführt.

I.

Mit Eingabe vom 17. September 2019 verzichtete der Stadtrat von Zürich im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 duplicando unter Hinweis auf den bereits zuvor erklärten Verzicht auf Vernehmlassung auf eine weitere Stellungnahme. Die Baudirektion hielt per 19. September 2019 vollumfänglich an den gestellten Anträgen fest. Die ZüriBahn AG duplizierte per 24. September 2019 mit ebenfalls unveränderten Anträgen.

J.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 hielt die Baudirektion in ihrer Duplik vom 20. September 2019 an den gestellten Anträgen vollumfänglich fest. Die ZüriBahn AG duplizierte per 24. September 2019 mit ebenfalls unveränderten Anträgen.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 duplizierte die Baudirektion per 20. September 2019 mit ebenfalls unveränderten Anträgen. Auch die Duplik

der ZüriBahn AG vom 24. September 2019 erfolgte unter Festhaltung an den gestellten Begehren.

Die Baudirektion duplizierte im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 mit Eingabe vom 20. September 2019 unter vollumfänglicher Festhaltung an den gestellten Anträgen. Die Duplik der ZüriBahn AG vom 24. September 2019 enthielt ebenfalls keine neuen Begehren.

K.

Mit Triplik vom 16. Oktober 2019 liessen sich die Rekurrierenden V. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 – unter Festhaltung an den Anträgen – ergänzend vernehmen.

Eine Triplik vom 15. Oktober 2019 ging auch seitens der Rekurrierenden S. et al. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 ein; unter vollumfänglicher Festhaltung an den tatbestandlichen und rechtlichen Ausführungen.

L.

Mit Eingabe vom 26. November 2019 beantragte die ZüriBahn AG für alle Rekursverfahren eine Berichtigung der Protokollierung des Abteilungsausgangs vom 18. September 2019.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2019.005056, R1S.2019.05071, R1S.2019.05072 und R1S.2019.05073 sind aufgrund des offenkundigen Sachzusammenhangs (Projektierung bzw. Realisierung der ZüriBahn) zu vereinigen.

2.1.1.

Der Rekurrent V. S. stützt seine Legitimation zur Rekurerhebung im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 gegen die vom AWEL mit Verfügung vom 24. April 2019 erteilte wasserrechtliche Konzession auf Art. 55 des Umweltschutzgesetzes (USG) in Verbindung mit Ziff. [...] des Anhangs der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO).

2.1.2.

Die ZüriBahn AG bestreitet die Legitimation des V. S. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 mit dem Hinweis, es sei anerkannt, dass das Plangenehmigungsverfahren (PGV) gemäss Art. 9 des Seilbahngesetzes (SebG) – nebst der Erteilung der erforderlichen kantonalen Bewilligungen – nicht auch die Einräumung von kommunalen oder kantonalen Konzessionsrechten umfasse, weshalb über deren Erteilung nicht im PGV zu befinden sei. Art. 11 Abs. 1 lit. e der Verordnung über Seilbahnen zur Personenbeförderung (SebV) behalte den Rechtserwerb und damit die Frage der Sondernutzung des öffentlichen Grundes ausdrücklich vor. Ausserdem seien gemäss dem angefochtenen Entscheid umweltrechtliche Belange ausdrücklich im PGV vorzubringen. Da im PGV auch geprüft werde, ob der Plangenehmigung insbesondere keine wesentlichen öffentlichen Interessen, namentlich der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes, entgegenstehen (vgl. Art. 9 Abs. 3 lit. b SebG), seien diese Belange ausschliesslich im PGV und damit im seilbahnrechtlichen Verfahren zu behandeln, was der materiellen Verfahrenskoordination (Art. 25a des Raumplanungsgesetzes [RPG]) diene. Da im vorliegenden (konzessionsrechtlichen) Verfahren die umweltrechtlichen Rügen nicht zu prüfen seien bzw. die durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) keine Rolle spiele, könne die Grundlage gemäss Art. 55 USG nicht zur Rechtsmittelerhebung betreffend die Konzessionierung berechtigen.

2.1.3.

Hinsichtlich des Umfangs der Rechtsmittellegitimation gemäss Art. 55 USG bestehen zwischen Lehre und Rechtsprechung nicht unerhebliche Divergenzen. Zunächst ist klar, dass das an die Durchführung einer UVP geknüpfte Beschwerderecht ganz grundsätzlich im Dienste der Respektierung der bundesrechtlichen Vorschriften über den Schutz der Umwelt steht. Da-

zu gehören gemäss der nicht abschliessenden Nennung der einschlägigen Erlasse in Art. 3 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) neben dem Umweltschutzgesetz die ausdrücklich genannten Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz und den Gewässerschutz betreffen (BGE 118 Ib 1, E. 1a). Während in der Lehre gestützt darauf praktisch einhellig die Auffassung vertreten wird, Art. 55 USG berechtere die Organisationen zur Erhebung sämtlicher Rügen, die auch von Beschwerdeführenden in Anwendung der allgemeinen Legitimationsgrundsätze erhoben werden könnten, gesteht das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung den Organisationen nur das Recht zu, die Verletzung von Umweltrecht zu rügen, geht dabei aber von einem weiten Begriff des Umweltrechts aus. Die Organisationen können mithin auch die Verletzung verwandter Erlasse wie – beispielsweise – des Gewässerschutzgesetzes (GschG), das Waldgesetz (WaG) sowie des Wasserrechtsgesetzes (WRG) rügen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung tendiert im Wesentlichen dazu, im Rahmen der materiellrechtlichen Erwägungen zu prüfen, ob auf die aufgeworfenen Fragen einzutreten sei (zum Ganzen Theo Loretan, in: Kommentar USG, Zürich/Basel/Genf 2002, Art. 55 Rz. 26 f., mit Hinweisen). Gegenstand der Rügen können nicht zuletzt auch kantonale Vorschriften wie beispielsweise solche der Jagd- und Fischereigesetzgebung sein. Zudem hat, so das Bundesgericht ausdrücklich, die vom Bundesrecht vorgeschriebene Gesamtbetrachtung vor allem auch die Anliegen der Raumplanung mit einzuschliessen (BGE 118 Ib 301, E. 1c, mit Hinweisen).

2.1.4.

Daraus ist für den vorliegenden Fall noch nicht viel gewonnen. Klar ist einzig, dass der V. S. unter dem Titel von Art. 55 USG zur Rüge der Bestimmungen des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG) und der dazugehörigen Verordnung (KonzV WWG) im Zusammenhang mit einem UVP-pflichtigen Vorhaben wie dem vorliegenden im Grundsatz legitimiert ist, soweit diese Bestimmungen im weiteren Sinne den Anliegen des Umweltschutzes (und ggf. auch der Raumplanung) dienen. So hat das Bundesgericht Natur- und Landschaftsschutzorganisationen ohne weiteres als zur Anfechtung einer Wassernutzungskonzession (Kraftwerkskonzession) legitimiert erachtet (BGE 126 II 283, E. 4b). Zu unterscheiden hiervon ist aber die Frage, in welchem Verfahren die entsprechenden Bestimmungen materiell zu rügen bzw. letztlich von den Instanzen anzuwenden sind. Die Grundidee des am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesgesetzes

über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (Sammelerlass) bestand darin, für Vorhaben wie Bauten und Anlagen die Konzentration von Entscheiden bei einer einzigen Behörde (Leitbehörde) vorzusehen, welche alsdann vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden einzuholen hat (vgl. den entsprechend neu gefassten Inhalt von Art. 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]). Diese Konzeption liegt auch dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen SebG zugrunde (Art. 14 SebG). Für die parallel zum konzentrierten bundesrechtlichen Verfahren erforderlichen raumplanungsrechtlichen Vorkehren sowie für den Erwerb der für Bau und Betrieb erforderlichen Rechte sehen Art. 11 Abs. 1 lit. d und e SebV vor, dass den Bundesbehörden diesbezüglich ein Bericht über die erfolgte Abstimmung (Raumplanung) sowie entsprechende Nachweise (Rechte) einzureichen sind. Damit wird klar, dass die erforderlichen, vom kantonalen Recht geregelten raumplanerischen Verfahren sowie, wie vorliegend, das Verfahren betreffend die Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession zwar mit dem seilbahnrechtlichen Verfahren abzustimmen ist, der Grundsatz der Koordination in dieser Konstellation aber keinesfalls zur materiellen Obsoleszenz der Vor- oder Parallelverfahren auf kantonaler Stufe führt. Dahin geht auch die Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verweist zunächst darauf, dass dem Koordinationsgebot und den Vorschriften über die UVP in den unterschiedlichen Verfahren betreffend Nutzungsplanung einerseits und nach dem SebG andererseits Rechnung getragen werden müsse, sofern die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden (auch kantonaler Behörden) erfordert. Die projektbezogene Nutzungsplanung und das Bewilligungsverfahren sind, auch wenn sie zeitlich gestaffelt durchgeführt werden, aufeinander abzustimmen. Möglich ist auch ein Vorbehalt, welcher – zum Beispiel – die Rechtskraft der Nutzungsplanung bedingt (oder umgekehrt). Allerdings schliesst das anwendbare Recht faktisch eine umfassende Koordination aus, zumal der Rechtsweg betreffend die verschiedenen Anordnungen ohnehin nicht koordiniert werden kann. Die nutzungsplanerischen Festlegungen sind vor den kantonalen Behörden anzufechten, während die Plangenehmigung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegt. Die von Art. 25a RPG avisierte gleichzeitige oder gar gemeinsame Eröffnung der Entscheide kann folglich ihren Zweck, nämlich die gesamthafte Beurteilung aller Aspekte in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren, ohnehin nicht erfüllen. Die Frage, worüber – beispielsweise – im Gestaltungs-

planverfahren zu entscheiden ist, kann ohne Konsultation der konkreten Plangenehmigung beantwortet werden. Das Wissen darum, welche Punkte von welcher Behörde geprüft wurden, würde sodann nichts daran ändern, dass unter Umständen dieselben Fragen mit beiden gegebenen Rechtsmitteln vorgebracht werden müssten (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 5).

Damit erfährt der Grundsatz der Koordination in kantonalen Parallelverfahren doch wesentliche Einschränkungen. Was das Bundesgericht mit Bezug auf das bundesrechtlich besonders geregelte Verfahren zur Konzessionierung eines Flugplatzes entschieden hat, kann für zum Verfahren nach SebG parallele kantonale Verfahren nicht massgeblich sein, zumal – wie in dem betreffenden Entscheid erwähnt – sämtliche umweltrelevanten Aspekte des Flugbetriebs bzw. der Organisation des Flugplatzes im Betriebsreglement festgelegt werden. Da die Konzession wiederum von der Genehmigung des Betriebsreglements abhängig ist, genügt es folgerichtig, Verbänden die Beschwerde (einzig) mit Bezug auf die Festsetzung des Betriebsreglements einzuräumen (BGE 129 II 331, E. 2.1 f.). Während der Koordinationsgrundsatz im kantonalen Parallelverfahren jedenfalls erfordert, dass den Entscheiden dieselben Unterlagen bzw. Pläne und Berichte zugrunde liegen, wäre eine materielle Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse der Rechtsmittelinstanzen in den unterschiedlichen Rechtsmittelverfahren – und damit auch der Behörden im vorgelagerten verwaltungsinternen Verfahren – systemwidrig. Das PGV vermag daher die durchzuführenden kantonalen Verfahren weder ganz noch teilweise zu ersetzen.

2.1.5.

Im vorliegend betroffenen Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 betreffend wasserrechtliche Konzession kann nichts Anderes gelten. Zwar sind wesentliche Beurteilungsgegenstände denjenigen des PGV ähnlich oder gar identisch. Eine gesonderte Beurteilung ist aber letztlich unumgänglich, zumal es dem Kanton Zürich kraft seiner Hoheit über die Gewässer – theoretisch – freistünde, im WWG bzw. der KonzV WWG selbstständige, für die Erteilung einer Konzession zur Beanspruchung des Gewässerraums über die im nutzungsplanerischen Verfahren und im PGV geltenden Kriterien hinausgehende umweltrechtlich relevante Anforderungen zu definieren. Daraus sowie aus den vorstehenden Ausführungen zur Tragweite der Rechtsmittellegitimation gemäss Art. 55 USG folgt, dass der V. S. im Ver-

fahren G.-Nr. R1S.2019.05056 betreffend wasserrechtliche Konzession zur Rekurerhebung legitimiert ist.

2.1.6.

Da die Bestimmungen des angerufenen § 43 Abs. 1 WWG sowie von § 25 f. KonzV WWG offen formuliert sind ("öffentliches Interesse") und zahlreiche Aspekte, so auch – beispielsweise – die Gefahr des Abrutschens von Ufern beinhalten, kann davon ausgegangen werden, dass die Konzessionierung durchaus umweltrechtlich relevante Aspekte beschlägt. Die Rüge der Verfahrensgarantien ist adhärent zu behandeln. Der V. S. ist im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 mithin zur Rekurerhebung legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs des V. S. in jenem Verfahren einzutreten.

2.2.1.

Die Rekurrentin S. stützt ihren Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 (sinngemäss) ebenfalls auf die Bestimmungen zur Verbandsbeschwerde kraft Bundesrechts.

2.2.2.

Die Baudirektion sowie die ZüriBahn AG beantragen, auf den Rekurs der S. teilweise nicht einzutreten, zumal wesentliche Aspekte bzw. Rügen im PGV zu behandeln seien.

2.2.3.

Die Befugnis der S. zur Ergreifung von Rechtsmitteln erstreckt sich gemäss Anhang 1 der VBO sowohl auf Rechtsmittel gemäss Art. 55 USG als auch auf Rechtsmittel nach Massgabe von Art. 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG).

2.2.4.

Wie bereits erläutert, ist eine strikte sachliche Beschränkung bzw. Konzentration der Entscheidungsbefugnisse auf das von Bundesbehörden durchzuführende PGV nicht möglich und mithin auch nicht zulässig. Auf die raumplanerischen, landschaftsschutzrechtlichen, umweltrechtlichen sowie natur- und heimatschutzrechtlichen Rügen der S. ist daher bereits deshalb einzugehen – und damit, da in einer einzelnen Rekurschrift untrennbar verbunden, einzutreten –, weil diese Aspekte in der gemäss Art. 3 RPG und Art. 3

RPV vorzunehmenden raum- bzw. nutzungsplanerischen Interessenabwägung Berücksichtigung finden müssen. Dies konzidiert auch die Baudirektion. Ein Verweis auf das PGV wäre nur insofern statthaft, als aus diesen Aspekten Modifikationen des Projekts gefordert würden, welche im Rahmen der Gestaltungsplanung gar nicht verfahrensgegenständlich sind bzw. sein können. Nicht einzutreten ist hingegen auf den Rekurs, soweit die S. ausdrücklich eine Verletzung der Bestimmungen des SebG bzw. der SebV rügt. Die Frage der Erfüllung der diesbezüglichen Anforderungen ist dem vom Bundesamt für Verkehr (BAV) durchzuführenden PGV vorzubehalten.

2.2.5.

Die S. ist mithin zur Rekurerhebung legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 einzutreten, soweit sich die Rügen nicht auf eine Verletzung der Bestimmungen des SebG und der SebV beziehen.

2.3.1.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 rekurren der V. S. und der V. Z. gemeinsam gegen die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans. Sie stützen ihre Rekurslegitimation einerseits auf Art. 55 USG (V. S.) und andererseits auf § 338b Abs. 1 lit. c des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG).

2.3.2.

Die Baudirektion und die ZüriBahn AG beantragen wiederum ein teilweises Nichteintreten, sowohl mit Hinweis auf das PGV als auch namentlich mit Bezug auf die Rügen betreffend Eingriff in das heimatliche Landschafts- und Ortsbild bzw. den Ortsbild- und Landschaftsschutz.

2.3.3.

Wie erwähnt, beschlägt die Beschwerdeberechtigung nach Massgabe von Art. 55 USG bei UVP-pflichtigen Vorhaben neben den Bestimmungen des USG auch die ausdrücklich genannten Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung sowie die Jagd und Fischerei (Art. 3 UVPV; BGE 118 Ib 301, E. 1c). Eine Nichtberücksichtigung der Rügen des V. S. betreffend den Landschafts- und Ortsbildschutz wäre daher nicht statthaft. Die Rekurs- und Beschwerdeberechtigung gemäss § 338b PBG beschränkt sich hinge-

gen sachlich strikt auf den Gegenstand der in § 338b Abs. 1 lit. a-c enume-rierten Interessen (§ 338b Abs. 2 PBG; BRGE I Nr. 0184/2014 in BEZ 2015 Nr. 8, E. 2.2.3). Da es vorliegend, wie nachfolgend zu erläutern sein wird, um eine Gestaltungsplanung von überkommunalen Bedeutung bzw. um eine Gestaltungsplanung für eine Anlage ausserhalb der Bauzonen geht (§ 338b Abs. 1 lit. b und c PBG), ist die Rekurslegitimation des V. Z. in der Sache ebenfalls zu bejahen. Diese betrifft, wie in § 338b Abs. 2 PBG ausdrücklich festgehalten, ohne weiteres die Interessen des Natur- und Heimatschutzes. Eine darüber hinausgehende statutarische Definition der zulässigen Rügen bzw. zusätzliche diesbezügliche Einschränkungen werden für das zürcherische Recht abgelehnt (VB 89/0158 in BEZ 1990 Nr. 3 = RB 1990 Nr. 12).

2.3.4.

In der Sache haben sich die Rügen des V. S. und des V. Z., wie vorstehend abgehandelt, im Rahmen des – angesichts der gemäss Art. 3 RPG und Art. 3 RPV vorgeschriebenen Interessenabwägung weitreichenden – Verfahrensgegenstands zu halten. Dies ist ohne weiteres der Fall. In die Interessenabwägung haben auch – falls erforderlich – die Rügen betreffend Verkehrserschliessung oder betreffend die Beeinträchtigung von Lebewesen (Vögel, Wasservögel) einzufließen. Detaillierte zusätzliche Vorkehren, wie sie Gegenstand des PGV wären, werden nicht gefordert.

2.3.5.

Im Ergebnis ist auf die Rekurse des V. S. und des V. Z., da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, vollumfänglich einzutreten.

2.4.1.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 rekurren die Stiftung H. als Rekurrentin 18 sowie als Rekurrierende 1-17 diverse Privatpersonen.

2.4.2.

Die Rekurrentin 18 verweist betreffend Legitimation im Wesentlichen auf Art. 55 USG und Art. 12 NHG.

2.4.3.

Die Baudirektion und die ZüriBahn AG beantragen ein teilweises Nichteintreten einerseits mit Hinweis auf das PGV, andererseits mit Verweis auf die

mangelnde Darlegung der Legitimation der Rekurrentin 18 zu einzelnen Rügen mit Bezug auf den statutarischen Zweck.

2.4.4.

Gemäss Anhang 1 der VBO ist die Rekurrentin 18 in beiden Sachbereichen (USG und NHG) rechtsmittellegitimiert. Auch im Fall der Rekurrentin 18 ist die Rekurslegitimation betreffend die von der projektierten Seilbahn ausgehenden Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 3 RPG i.V.m. Art. 3 RPV weit zu fassen; die diesbezüglich wesentlichen Aspekte sind in der Rekurschrift im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 entsprechend ausgewiesen. Eine besondere Darlegung der Legitimation zu einzelnen Rügen käme angesichts der grundsätzlichen Legitimation der Rekurrentin 18 zu allen Rügen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes einem überspitzten Formalismus gleich, zumal die Rekurrentin 18, wie die ZüriBahn AG konzediert, über eine entsprechende statutarische Bestimmung verfügt.

2.4.5.

Zusammenfassend ist auf den Rekurs der Rekurrentin 18 einzutreten. Die Prozessvoraussetzungen sind erfüllt.

2.4.6.

Die Rekurrierenden 1-17 leiten ihre Legitimation zur Rekurerhebung aus der allgemeinen Bestimmung von § 338a PBG her. Sie begründen ihre besondere Betroffenheit zunächst mit der Distanz zum Wohnort: Bei den Rekurrierenden 1, 2, 3, 9, 10 und 16 betrage diese jeweils rund 180 m, bei den Rekurrierenden 4, 8, 9, 14 und 17 250 m, bei den Rekurrierenden 11 und 12 rund 400 m und bei den Rekurrierenden 5 rund 600 m. Sodann, so die Rekurrierenden, wären sie vom zu erwartenden Parkplatzsuchverkehr und dem befürchteten unerlaubten Parkieren auf öffentlichem und privatem Grund betroffen. Die Rekurrierenden 7, 8, 11, 12 und 14, die nahe der Tramhaltestellen F. bzw. B. wohnten, würden zudem von den negativen Auswirkungen an diesen Haltestellen bzw. im Umfeld derselben (Besucherströme, Lärm und Abfall) tangiert. Die Rekurrierenden 1, 2, 4, 7, 8, 10, 14, 16 und 17 hätten aus ihrer Wohnung bzw. ihrem Haus direkte Sicht auf die jeweilige Seilbahnstation bzw. die jeweils nähere Stütze oder gar beide Stützen. Sie wären zudem am stärksten vom Baulärm während der insgesamt zwei Jahre dauernden Bau- und Rückbauphase beeinträchtigt.

Ferner seien die Rekurrierenden 5, 12 und 13 als Mitglieder im [Verein] Z. und Nutzerinnen von Booten im Hafen [...] besonders betroffen. Insbesondere während der Bau- und Rückbauphase werde der Segelbetrieb rund um die Baustelle für die östliche Stütze behindert. Sodann sei das Clubhaus [...] während mithin sieben Jahren in ausserordentlichem Mass beeinträchtigt. Die Rekurrierenden 6 und 15 seien seit langem Dauergäste des Strandbads Mythenquai mit einem entsprechenden Dauerabonnement und zudem Mieter einer Saisonkabine. Beim Rekurrenten 17 handle es sich um den einzigen hauptberuflichen [...]trainer [...] mit Domizil und Bootshaus am [...]. Die Seilbahnstützen kämen mitten in die [...]trainingsrouten zu liegen bzw. würden direkte Kollisionsrisiken darstellen. Das [...]training werde während mindestens sieben Jahren massiv erschwert, da sich jeglicher Bootsverkehr auf die Mittelachse des Seebeckens konzentrieren würde, wodurch das Risiko von Kollisionen mit anderen Booten und Schiffen markant erhöht würde. Für alle Rekurrierenden werde zudem die Nutzung des sehr häufig genutzten Naherholungsgebiets am See beeinträchtigt. Diverse Rekurrierende würden die wohnungsnahen Grünanlagen des Zürichhorns bzw. der Landiwiese regelmässig nutzen. Auch Lichtimmissionen wie die Flughindernisbefeuerung sowie nachts beleuchtete Kabinen vermöchten eine besondere Betroffenheit zu begründen.

2.4.7.

Die Baudirektion machte zur Legitimation der Rekurrierenden 1-17 im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 keine besonderen Ausführungen. Die ZüriBahn AG verweist bezüglich der legitimationsbegründenden Distanz zu den Wohnungen der Rekurrierenden auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Die Anlage führe gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht zu einem Mehrverkehr von 360 Fahrten pro Tag im Umfeld der beiden Stationen, was einer Mehrbelastung der hauptbetroffenen Strassen Bellerivestrasse und Mythenquai von ca. 0,5 % entspreche. Die Problematik des Parkplatzsuchverkehrs sei angesichts der geringen Verkehrszunahme ohnehin gering; Sodann würden gemäss dem Verkehrskonzept besondere Massnahmen ergriffen und umgesetzt. Die Parkzeitbeschränkung in der blauen Zone genüge nicht für eine Hin-und Rückfahrt mit der ZüriBahn; ferner seien diese Parkplätze an Wochenenden stärker durch Anwohner besetzt. Überbelastungen des ÖV seien nicht zu erwarten bzw. einzig in Kombination mit der jeweils zweiwöchigen Durchführung des Theater Spektakels (auf der Landiwiese). Ein zusätzlicher Lärm an den Tramhaltstellen

sei von den Besuchern der ZüriBahn nicht zu erwarten, zumal diese Haltestellen allesamt an vom MIV befahrenen Strassen lägen. Mit einem Abfallkonzept werde verhindert, dass es ausserhalb der Bereiche der Seilbahnstationen zu einem Abfallproblem komme. Die Ausführungen zur Sichtverbindung zur Seilbahn seien durch das Gericht jedenfalls näher zu prüfen. Eine besondere Beziehungsnähe ergebe sich nicht von vornherein aus jeder baulichen Veränderung im Blickfeld oder in der Umgebung eines Grundstücks. Diesbezüglich sei auf Lehre und Praxis zur Legitimation betreffend Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes zu verweisen. Zum Teil seien auch nur sehr kleine Teile der Seilbahnstützen zu sehen. Zwischen den Grundstücken der Rekurrierenden auf der Ostseite des Zürichsees und der projektierten Seilbahnstation Zürichhorn liege zudem die Bellerivestrasse. Zwischen den Rekurrierenden an der Seestrasse und der Station Mythenquai lägen die ebenfalls vielbefahrene Seestrasse, die mehrspurigen SBB-Linien Zürich-Chur und Zürich-Luzern sowie weitere Gebäudekomplexe. Selbst wenn eine direkte Sichtverbindung zu den Seilbahnstützen erwiesen wäre, könnte mithin keine besonders nahe Beziehung zur Streitsache begründet werden. Temporäre Lärmimmissionen könnten nach der Rechtsprechung nur bei Distanzen von ca. 25-40 m legitimationsbegründend wirken. Die weiteren Ausführungen betreffend Mitgliedschaften im [Verein] Z., betreffend Dauergäste des Strandbads Mythenquai, Beruf als [...]trainer sowie Nutzung der Naherholungsgebiete vermöchten im Ergebnis keine spezifische Beziehungsnähe zu begründen.

2.4.8.

Mit ihrer Duplik machte die ZüriBahn AG Fotos aktenkundig, welche anlässlich eines vom BAV durchgeführten Augenscheins aufgenommen wurden, und führte aus, von den Wohnungen einzelner Rekurrierender werde die ZüriBahn aufgrund des Ergebnisses dieses Augenscheins gar nicht zu sehen sein (Rekurrierende 1, 2, 4 und 10). Die Rekurrierenden 1-17 machen in ihrer Triplik geltend, sie seien keinesfalls als blosse "Streithelfer" der Rekurrentin 18 zu betrachten. Es werde daran festgehalten, dass die Sichtverbindung für die Rekurrierenden 1, 4, 7, 8, 10, 14, 16 und 17 bestehe, und zwar auch bei Dunkelheit.

2.4.9.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicher-

heit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Bei weiträumigen Einwirkungen kann ein grosser Kreis von Personen zur Beschwerdeführung legitimiert sein, etwa beim Betrieb eines Flughafens oder einer Schiessanlage.

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

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

2.4.10.

Für die Beurteilung im vorliegenden Fall ist zunächst massgeblich, dass sämtliche Rekurrierenden 1-17 mehr als das Doppelte als die von der Rechtsprechung definierten 100 m von den Stationen der ZüriBahn entfernt wohnen; einige sogar in erheblich grösserer Entfernung von 400 m bzw. 600 m. Die Rekurslegitimation ergibt sich damit aufgrund der räumlichen Nähe nicht ohne weiteres. Die Rekurrierenden 1-17 machen denn auch nicht geltend, von Lärmimmissionen der projektierten Anlage daselbst betroffen zu sein.

Aufgrund der blossen Einsehbarkeit der Stützen oder Stationen aus den Wohnräumen der Rekurrierenden eine Legitimation anzunehmen, ginge im vorliegenden Fall fehl. Bei Projekten in grossen Städten und Agglomerationen wie Zürich ist bei vernachlässigbaren Immissionen mehr als eine blossse Sichtverbindung zu fordern, ansonsten die Rekurs- und Beschwerdelegi-

timisation popularisiert würde. Dies gilt beispielsweise dann, wenn Rekurrierende – wie vorliegend – ein geringfügig höheres Verkehrsaufkommen anführen, zumal dieses nicht zu deutlich wahrnehmbaren zusätzlichen Lärmimmissionen an bereits vorbelasteten Strassenabschnitten führt (BGr 1C_405/2008 vom 18. März 2009, E. 2.5). Alle Rekurrierenden – mit Ausnahme der über 600 m entfernten Rekurrentin 5 – sind von der Seilbahn und den Stationen durch die vielbefahrene See- oder Bellerivestrasse getrennt. Vorliegend ist die Prognose, dass der Betrieb der Seilbahn nicht zu erheblichem zusätzlichem Motorfahrzeugverkehr führen werde, ohne weiteres plausibel. So ist namentlich die Rekurrentin 5, obwohl sie in einer Liegenschaft direkt an der Bellerivestrasse wohnt, nicht als legitimiert zu betrachten. Hierzu adhärent verhält sich die Frage der Legitimation aufgrund des Parkplatzsuchverkehrs. Im Quartier Seefeld bzw. zwischen den Strassenzügen der Mühlebachstrasse und der Bellerivestrasse ist der Suchverkehr bereits heute relativ erheblich, sodass nicht mit einer erheblichen Intensivierung zu rechnen ist. Die Rekurrierenden auf der Seite der Station Mythenquai sind von der Seestrasse durch die Bahnanlagen getrennt, sodass im Bereich der Bellaria- und der Mutschellenstrasse kaum mit Suchverkehr zu rechnen ist. Die Benützung in der Nähe der Wohnorte der Rekurrierenden gelegener Tramstationen durch die Passagiere der ZüriBahn führt von vornherein nicht zu ins Gewicht fallenden zusätzlichen Immissionen; mehr als eine in der Stadt Zürich ohnehin alltägliche Benützungintensität ist diesbezüglich nicht zu erwarten. Die Benützung der Seilbahn ist ferner nicht abfallintensiv. Was allfällige Lichtimmissionen der Stationen angeht, so vermögen die Rekurrierenden nicht darzutun, inwiefern sie durch diese gestört werden könnten. Gemäss Art. 15 der Vorschriften des Gestaltungsplans (GPV) sind unnötige Lichtimmissionen zu vermeiden. Die Innenbeleuchtung der Kabinen sowie die Flughindernisbefeuerung weisen keine besondere Intensität auf, welche sich auf dem Gebiet der Stadt Zürich von anderweitigen, weithin üblichen Lichtimmissionen absetzen würde. Die Rekurrierenden 1-17 befinden sich von der ZüriBahn auch allesamt in einer grösseren Distanz, als dass beispielsweise Lichtentzug befürchtet werden müsste. Als betreffend die Aussichtsqualität geringfügig tangiert können immerhin die Rekurrierenden 7, 8, 14 und 16 gelten. Diesbezüglich fällt freilich die Befristung von Planung und Betrieb der Seilbahn ins Gewicht. Eine – teilweise – beeinträchtigte Aussicht durch temporäre Bauten und Anlagen ist in der Stadt Zürich ohne weiteres hinzunehmen; insbesondere brauchen die erwähnten Rekurrierenden keine Wertminde-

rung der fraglichen Liegenschaften zu befürchten, da die Beeinträchtigung der Aussicht ("Seesicht") nach dem Abbau der Seilbahn ohne weiteres entfällt. Die Durchführung besonderer Augenscheine in den Wohnungen der Rekurrierenden wäre trotz entsprechender Anträge unverhältnismässig, da zufolge der Befristung von Bau und Betrieb keine Detailbetrachtung vorzunehmen ist. In diesem Zusammenhang ist sodann erheblich, dass grössere Bau- oder Planungsvorhaben, hielte man entsprechende Abklärungen stets im Einzelnen für erforderlich, durch Massenrekurse mit zahlreichen Rekurrierenden auf unbestimmte Zeit verzögert und damit faktisch verhindert werden könnten. Ein Augenschein war daher, wie auch erforderlich, einzig betreffend die Standorte der Stationen an beiden Zürichseeufern durchzuführen.

Auch aus den ergänzenden Ausführungen der Rekurrierenden ergibt sich keine Rechtsmittellegitimation. Die Mitgliedschaft im [Verein] Z. und die Nutzung von Booten im Hafen Riesbach führt nicht zur besonderen Betroffenheit, ansonsten stets sämtliche Mitglieder eines – möglicherweise tatsächlich betroffenen und damit in eigener Sache legitimierten – Vereins an dessen Stelle auftreten könnten. Auch die regelmässige Nutzung bestimmter öffentlicher Sachen, Flächen oder Einrichtungen kann noch nicht zum Rekurs berechtigen. Ein Recht, – beispielsweise – einen See an beliebiger Stelle mit Booten befahren zu können, besteht nach Massgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht. Aus diesem Grund kann auch der hauptberuflich als [...]trainer beschäftigte Rekurrent 17 nicht beanspruchen, stets die gesamte Fläche des Zürichsees zu seiner freien Verfügung zu haben. Eine Gefährdung durch die Stützen ist nicht hinreichend substantiiert, zumal sich eine solche grundsätzlich aus jedem Hindernis in Gewässern ergeben kann. Auch haben selbstredend Benützerinnen und Benützer städtischer Badeanlagen keinen Anspruch darauf, gegen Bautätigkeiten in oder an diesen Anlagen Rekurse zu erheben. Die bei den Akten liegenden Saison-Sportabos des Zürcher Sportamtes berechtigen zur Benützung sämtlicher öffentlichen Frei- und Hallenbäder auf dem Gebiet der Stadt Zürich. Vom Charakter eines Popularreurses wäre eine Legitimation aufgrund solcher Tatbestände nicht zu unterscheiden; dasselbe gilt für die Behauptung der regelmässigen Benützung der seeseitigen Parkanlagen bzw. Grünflächen zu Erholungszwecken. Selbst wenn – wobei auf die Qualifikation des Rechtsverhältnisses nicht besonders einzugehen ist – die Rekurrierenden 6 und 15 kraft eines privatrechtlichen Mietverhältnisses an Kabinen im

Strandbad Mythenquai berechtigt wären, ist die Benützung derselben doch erheblich von der Benützung einer Wohnung oder Geschäftsliegenschaft zu unterscheiden. Eine Rekursberechtigung vermag auch dieser Umstand nicht zu verschaffen.

2.4.11.

Im Ergebnis ist auf den Rekurs der Rekurrierenden 1-17 im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 nicht einzutreten.

3.1.1.

Die Rekurrentin S. und die Rekurrierenden V. beantragen, die Verfahren betreffend die Gestaltungsplanung so lange zu sistieren, bis ein rechtskräftiger Entscheid im PGV vorliege. Die Rekurrierenden V. beantragen überdies, die Verfahren betreffend die Gestaltungsplanung bis zum Entscheid im Verfahren über die wasserrechtliche Konzession (G.-Nr. R1S.2019.05056) zu sistieren.

3.1.2.

Nach Massgabe der – vorstehend bereits erwähnten – verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vermag der Koordinationsgrundsatz im Falle des Zusammenspiels der einerseits von Bundesrecht und andererseits von kantonalem Recht geregelten Verfahren (PGV bzw. nutzungsplanerisches Verfahren) keine umfassende Geltung zu entfalten, zumal die entsprechenden Rechtsmittelverfahren aufgrund der abweichenden Zuständigkeiten ohnehin nicht vollumfänglich koordiniert werden könnten. Eine gleichzeitige Eröffnung der Entscheide vermöchte somit den Zweck, eine gesamthafte Beurteilung aller Aspekte in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren zu ermöglichen, von vornherein nicht zu erfüllen. Mithin ist sowohl eine bedingte Erteilung der Plangenehmigung als auch ein bedingter Erlass der nutzungsplanerischen Vorschriften denkbar (zum Ganzen VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 5.6).

3.1.3.

Der mit dem angefochtenen Entscheid festgesetzte Gestaltungsplan wurde von der Baudirektion zwar nicht ausdrücklich unter der Bedingung einer rechtskräftigen Plangenehmigung erteilt. Angesichts der Art des Vorhabens bzw. der bundesrechtlichen Erfordernisse der Seilbahngesetzgebung

(SebG/SebV) ist aber ohnehin offenkundig, dass das Projekt ZüriBahn mit dem Entscheid im PGV steht oder fällt. Die nutzungsplanerischen Vorkehren wären ohne seilbahnrechtliche Konzessionierung obsolet. Vor diesem Hintergrund sowie vor dem Hintergrund der – wie erwähnt – separaten Verfahren (PGV bzw. nutzungsplanerisches Verfahren) ist eine Verfahrenssistierung mit Blick auf den Koordinationsgrundsatz nicht angezeigt. Ein Abwarten des Ergebnisses im PGV (oder, umgekehrt, des nutzungsplanerischen Verfahrens durch das BAV) aus prozessökonomischen Gründen hätte angesichts des Verfahrensumfangs erhebliche Verzögerungen bzw. möglicherweise sogar einen Verfahrensstillstand zur Folge, was mit dem prozessualen Beschleunigungsgebot nicht mehr vereinbar wäre. Eine Sistierung ist aus diesen Gründen nicht zulässig. Das Verfahren betreffend die wasserrechtliche Konzession wird zufolge der – wie erwähnt – vorzunehmenden Vereinigung mit den Rekursgeschäften über den Gestaltungsplan hinreichend koordiniert. Eine rein prozessökonomisch motivierte Sistierung der Verfahren betreffend die Gestaltungsplanung fällt, analog zu den Ausführungen betreffend das Abwarten des Entscheids im PGV, aufgrund des Beschleunigungsgebots ausser Betracht.

3.2.1.

Die Rekurrierenden V. beantragen sodann, die Verfahren betreffend die Gestaltungsplanung zu sistieren, bis das im seilbahnrechtlichen Plange-nehmungsverfahren beantragte Gutachten der ENHK oder EDK vorhanden ist, andernfalls ein solches Gutachten im vorliegenden Verfahren einzuholen sei.

3.2.2.

Nach Art. 7 Abs. 2 NHG verfasst die zuständige Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Ob ein Gutachten erforderlich ist, beurteilt im Zuständigkeitsbereich der Kantone die kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 NHG). Mit der Revision von Art. 7 NHG vom 18. Juni 1999 wurde die Pflicht zur Begutachtung, die nach der alten Fassung stets vorzunehmen war, wenn ein Schutzobjekt "beeinträchtigt werden könnte", eingeschränkt und der Entscheid über die Anordnung

eines Gutachtens den kantonalen Fachstellen übertragen. Eine Begutachtung ist danach nur noch vorzunehmen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts zu befürchten ist oder sich grundsätzliche Fragen stellen. Mit dieser Änderung wollte der Gesetzgeber die ENHK entlasten und die Verfahren beschleunigen (vgl. die Botschaft des Bundesrats, BBl 1998 S. 2608 f.; zum Ganzen VB.2008.00381 vom 26. August 2009, E. 4.6).

3.2.3.

Die Stadt Zürich bzw. die Quai- und Seeanlagen sind im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz (ISOS) verzeichnet. Bei der Erstellung der ZüriBahn handelt es sich um eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. b NHG. Bei den Akten liegen zwei Stellungnahmen des Bundesamtes für Kultur im Sinne von Art. 7 Abs. 1 NHG vom 18. Februar 2019 und vom 31. Januar 2019. Diese verweisen namentlich unter Hinweis auf die Befristung von Bau und Betrieb der ZüriBahn darauf, dass keine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts zu befürchten sei. Diese Einschätzung erweist sich unter der Zielsetzung des ISOS ohne weiteres als zutreffend, weshalb im vorliegenden Verfahren von der Einholung eines Gutachtens der ENHK abzusehen ist. Daran ändern die Ausführungen der Rekurrierenden V. nichts; die Gestalt der Beeinträchtigung ist denn auch im Wesentlichen offenkundig. Eine irreversible Beeinträchtigung des Ortsbildschutzes ist von vornherein nicht zu befürchten. Die Rekurrierenden tun ferner nicht dar, weshalb – zusätzlich – ein Gutachten der EDK eingeholt werden müsste. In denkmalpflegerischer Hinsicht ist keine Beeinträchtigung von Schutzobjekten in einem Inventar des Bundes ersichtlich.

3.2.4.

Aus den genannten Gründen ist auch eine Sistierung der Rekursverfahren betreffend Gestaltungsplan zwecks Abwartens eines allfällig vom BAV einzuholenden Gutachtens nicht angezeigt. Aus der Optik des Koordinationsgebots ergäben sich daraus keinerlei Vorteile, zumal die Beurteilung der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung (Art. 3 RPG, Art. 3 RPV) zu den Kernaufgaben des gerichtlichen Spruchkörpers gehört. Eine gutachterliche "Klärung" der relevanten Fragen käme einer Delegation der richterlichen Entscheidkompetenzen gleich.

3.2.5.

Nach dem Gesagten ist weder die Einholung von Gutachten der ENHK noch der EDK noch eine Verfahrenssistierung zwecks Abwartens einer all-fälligen Begutachtung dieser Aspekte im PGV angezeigt.

3.3.1.

Die Rekurrentin 18 beantragt ferner – nebst dem Beizug der ohne weiteres verfügbaren Pläne, des Planungs- und des Einwendungsberichts sowie des Umweltverträglichkeitsberichts – den Beizug aller Unterlagen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung und dem an das BAV eingereichten Plangenehmigungsgesuch.

3.3.2.

Die Untersuchungspflicht gemäss § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) besteht nur bezüglich des rechtserheblichen Sachverhalts. Beweisanträgen betreffend unerheblicher Fragen ist nicht stattzugeben (VB.2018.00385 vom 27. Juni 2019, E. 4). Die für die Beurteilung des mit dem angefochtenen Entscheid festgesetzten Gestaltungsplans erforderlichen Unterlagen liegen, wie erwähnt, bei den Akten. Die Rekurrentin 18 tut nicht dar, weshalb bzw. inwiefern aus zusätzlichen Unterlagen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung ergänzende Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Eine entsprechende "fishing expedition" ist nicht vorzunehmen. Dasselbe gilt für den Beizug sämtlicher Akten des vom BAV geführten PGV. Diesbezüglich ist zusätzlich darauf zu verweisen, dass sich die Rekurrierenden 1-18, wie die mit Duplik aktenkundig gewordenen Ausführungen und Fotos der ZüriBahn AG belegen, am PGV ebenfalls beteiligen, was von den Rekurrierenden 1-18 im Folgenden auch nicht bestritten wurde. Die entsprechenden Unterlagen sind, soweit sie allenfalls zusätzlich relevant wären, für die Rekurrentin 18 ohne weiteres verfügbar.

3.3.3.

Zusammenfassend ist ein zusätzlicher Aktenbeizug vorliegend nicht erforderlich.

3.4.1.

Die ZüriBahn AG beantragt eine Berichtigung der Protokollierung des Abteilungsausgangs vom 18. September 2019. Im Einzelnen seien zwei Protokollstellen zu berichtigen, und zwar:

(Ausführungen [...]):

Bestehend: "Die Station Zürichhorn sei präzise inmitten des Grünraums vorgesehen."

Modifiziert: "Die Station Zürichhorn sei inmitten des Grünraums eingebettet worden."

(Ausführungen [...]):

Bestehend: "Der Gestaltungsplan sei vom AWEL bewilligt worden."

Modifiziert: "Der Gestaltungsplan sei von der Baudirektion festgesetzt worden."

3.4.2.

Die Organisationsverordnung des Baurekursgerichts (OV BRG) schreibt in § 20 vor, dass die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber in der Regel das Protokoll führt. Im Protokoll werden in chronologischer Reihenfolge und unter Angabe von Besetzung, Zeitpunkt und Ort die Prozesshandlungen festgehalten. Auf den Inhalt der Entscheide kann verwiesen werden. Von mündlich durchgeführten Untersuchungshandlungen werden der wesentliche Inhalt (auch als Zeichnung, fotografische Aufnahme und dergleichen) und von Referentenaudienzen das Ergebnis aufgenommen.

Die Verordnung verlangt somit lediglich, es sei der Sinngehalt der Ausführungen richtig wiederzugeben, nicht aber, dass sämtliche Äusserungen der Parteien und Vertreter wortgetreu wiederzugeben seien. Es genügt, den entscheiderelevanten Inhalt der Untersuchungshandlungen zu fixieren. Dem Gericht kommt dabei ein erheblicher Ermessensspielraum zu.

3.4.3.

Bei der Bezeichnung des bezüglich der Gestaltungsplanung angefochtenen Entscheids auf S. 23 der Protokolle handelt es sich um ein offensichtliches Versehen des Gerichtsschreibers, welches in den Protokollen ohne weiteres zu korrigieren ist. Der rekursgegenständliche Gestaltungsplan wurde, wie als Wortlaut beantragt, von der Baudirektion festgesetzt. Das Gesuch ist diesbezüglich gutzuheissen und der Wortlaut der Protokollierung zu berichtigen.

3.4.4.

Die Ausführungen hinsichtlich der Lokalisierung der Station Zürichhorn auf S. 12 der Protokolle betreffen zunächst einen Umstand, der sich faktisch ohne weiteres aus den Akten bzw. Plänen ergibt. Der genaue Standort der projektierten Station ist im Verfahren nicht umstritten. Soweit sich die fraglichen Ausführungen auf den Einordnungsaspekt beziehen, ist die beantragte Modifikation semantischer Natur. Die Einordnung der Station Zürichhorn konnte vom Gericht auf Lokal ohne weiteres beurteilt werden. Ein materieller Nachteil kann der ZüriBahn AG aufgrund der besagten Protokollstelle im vorliegenden Verfahren damit von vornherein nicht entstehen. Die Einordnung der Station Zürichhorn ist, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, für den vorliegenden Entscheid in rechtlicher Hinsicht sodann nicht von Belang. An der Protokollierung ist aus diesen Gründen – unter Hinweis auf das gerichtliche Ermessen – festzuhalten.

3.4.5.

Im Ergebnis ist dem Protokollberichtigungsbegehren in dem sich aus den vorstehenden Erwägungen ergebenden Umfang teilweise zu entsprechen.

4.1.

Die Rekurrentin S. rügt unter anderem, es bestehe für das Projekt "ZüriBahn" kein rechtskräftiger Eintrag im kantonalen Richtplan, überdies bestehe kein entsprechend adaptierter Nutzungsplan. Damit sei die erforderliche planerische Konformität nicht gegeben. Sodann sehe die kommunale Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) für beide Stationsstandorte Freihaltezonen vor, in welchen ein solches Werk nicht zonenkonform sei. Eine Seilbahn könne zudem nicht als Anlage mit einem "engen Bezug zum See" im Sinne des regionalen Richtplans der Stadt Zürich gelten.

Auch die Rekurrierenden V. verweisen darauf, dass die Seilbahn im kantonalen Richtplan nicht eingetragen, sondern nur im regionalen Richtplan vorgesehen sei. Die zeitliche Befristung des Projekts auf etwa sieben Jahre (mit Auf- und Abbau) sei kein massgebliches Kriterium dafür, das Projekt nicht in den kantonalen Richtplan aufnehmen zu müssen. Die Frage des betroffenen Hoheitsgebiets sei sekundär. Gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG bedürften Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan (gemeint: Richtplan des Kantons). Das Vorha-

ben sei daher stufengerecht zu planen; die Befristung könne an der planerischen Stufenordnung nichts ändern. Zudem habe das weitherum sichtbare Werk, welches schon im ersten Jahr zwei Millionen Besucher anziehen soll, wesentliche Auswirkungen auf das Ortsbild und damit gewichtige und überregionale Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Das blosse Vorhandensein eines (regionalen) Richtplaneintrags allein vermöge kein öffentliches Interesse zu begründen. Im Zusammenhang mit der projektierten reinen "Event-Anlage" sei darauf hinzuweisen, dass der (regionale) Richtplaneintrag einzig im Kapitel "öffentlicher Verkehr" fungiere, nicht aber unter dem Kapitel "Erholung".

Auch die Rekurrentin 18 moniert, Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürften einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Solche Vorhaben seien unter anderem anzunehmen, wenn sie (alternativ) ausgedehnte Flächen beanspruchen, erheblichen Verkehr erzeugen oder hohe Umwelt-, Natur- oder Landschaftsbelastungen verursachen. Unter diesen Gesichtspunkten habe die projektierte Seilbahn gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt, weshalb auch das PBG vorsehe, dass (unter anderem) Luftseilbahnen einer Grundlage im kantonalen Verkehrsplan bedürften. Diese zwingend erforderliche Grundlage fehle im vorliegenden Fall. Letztlich widerspreche die Festlegung betreffend die Seilbahn im regionalen Richtplan den Vorgaben bzw. diversen Festlegungen des kantonalen Richtplans und sei bereits aus diesem Grund unverbindlich.

4.2.

Die Baudirektion hält dem entgegen, der Eintrag der Seilbahn bzw. Gondelbahn sei anlässlich eines durch den Gemeinderat der Stadt Zürich angestregten Beschwerdeverfahrens gegen die Festsetzung des regionalen Richtplans nicht angefochten worden, was das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Entscheid VB.2017.00562 vom 7. März 2019 explizit festgehalten habe. Letzterer Entscheid sei bezüglich der unangefochten gebliebenen Teile des regionalen Richtplans rechtskräftig. Im Ergebnis liege der ZüriBahn ein hinreichender und rechtskräftiger Eintrag im regionalen Richtplan zugrunde.

In den kantonalen Richtplan aufzunehmen seien vorab Vorhaben mit einschneidenden oder weitreichenden Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung. Aus organisatorischen Gründen sei ein Richtplaneintrag im kan-

tonalen Richtplan erforderlich, wenn eine Standortfestlegung Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten aufweise. Dem Kanton komme hinsichtlich des notwendigen Richtplaninhalts ein erheblicher, auch von den Rekursinstanzen zu beachtender Ermessensspielraum zu. Die Erforderlichkeit eines kantonalen Richtplaneintrags sei deshalb zu Recht verneint worden, weil der Eintrag lediglich eine auf fünf Jahre befristete Seilbahnverbindung zulasse, weshalb es an einer längerfristigen Festlegung fehle. Der Eingriff in das Seebecken als Bestandteil eines Erholungs-, Natur- und Landschaftsraums von übergeordneter Bedeutung falle damit nicht derart ins Gewicht, dass eine Abstimmung auf dieser Stufe erforderlich wäre. Der (kantonale) Richtplan weise einen Planungshorizont von mindestens 25 Jahren auf. Der regionale Richtplan umfasse gemäss den Vorgaben in § 30 Abs. 2 PBG die gleichen Bestandteile und ordne sinngemäss die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan. Das Projekt sei auf das Stadtgebiet von Zürich begrenzt, welches zusätzlich eine eigene Planungsregion im Sinne von § 12 PBG bilde. Die Aufnahme der Seilbahn bleibe damit ein raumwirksames Vorhaben innerhalb dieser Planungsregion; ein weitergehender Abstimmungsbedarf bestehe nicht, zumal die Seilbahn auch kein über das Gebiet der Stadt Zürich hinausgehendes Verkehrsaufkommen bewirke.

Der kantonale Richtplan weise das Gebiet rund um das Seebecken der Stadt Zürich dem Erholungsgebiet zu. Ein entsprechender Richtplaneintrag in einem Erholungsgebiet von kantonalen Bedeutung sei bei der Erstellung von Bauten und Anlagen für die Erholungsnutzung ein wichtiges Argument für deren Standortgebundenheit. Sodann würden die regionalen Richtpläne die im kantonalen Richtplan bezeichneten Erholungsgebiete lokal differenzieren und kleinräumige Nutzungsentflechtungen vornehmen. Dies sei auch vorliegend gemäss regionalem Richtplan der Stadt Zürich der Fall, welcher das Seebecken dem besonderen Erholungsgebiet zuweise und dessen Funktion näher definiere. Gemäss § 32 Abs. 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) diene das besondere Erholungsgebiet der Intensiverholung. Dies widerspreche den Festlegungen des kantonalen Richtplans nicht. Letzterer gehe davon aus, dass innerhalb des Erholungsgebiets Bauten und Anlagen für die Erholung und insbesondere die Erlebbarkeit der Landschaft erstellt würden. Dabei verlange der kantonale Richtplan auch nicht deren Zonenkonformität, sondern halte vielmehr selber fest,

dass der Eintrag solcher Anlagen im Richtplan für deren Standortgebundenheit (im Sinne von Art. 24 RPG) spreche.

Sodann bestehe kein Widerspruch zur kantonalen Freihaltezone; die Seilbahnanlagen würden sich, soweit sie nicht über dem Wasser gelegen seien, vollumfänglich im Bereich einer kantonalen Freihaltezone befinden. Letztere würden vor allem für diejenigen Gebiete ausgeschieden, die nach den entsprechenden Richtplänen überwiegend der Erholung der Bevölkerung dienen (§ 39 Abs. 1 PBG). Die Seilbahnanlage diene ausschliesslich Erholungszwecken und bereichere das am Seebecken bestehende Erholungsangebot. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) habe mit Stellungnahme vom 28. Februar 2019 bestätigt, dass kein Widerspruch zur Grundordnung vorliege. Der angefochtene kantonale Gestaltungsplan stehe mit der übergeordneten kantonalen und regionalen Richtplanung in Einklang und beruhe – wie in Art. 3 RPV vorgesehen – auf einer umfassenden Interessenabwägung. Dabei seien alle für den nutzungsplanerischen Entscheid wesentlichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt in der notwendigen Tiefe ermittelt worden, so namentlich im Rahmen des vollständig vorliegenden Umweltverträglichkeitsberichts und des Verkehrskonzepts. Gerade der Umstand, dass einige der Rekurrierenden von einer starken (publikumsmässigen) Belastung der Seequaianlagen ausgingen, belege den (möglichen) Zuspruch der Seilbahn und damit das öffentliche Interesse. Letzteres bestehe denn auch nicht einzig im Rahmen des Jubiläums der Zürcher Kantonalbank (ZKB).

4.3.

Die ZüriBahn AG verweist auf die Stellungnahme des Amts für Raumentwicklung der Baudirektion (ARE ZH) vom 31. Januar 2019, welches die Zulässigkeit der Sondernutzungsplanung im Sinne des Gestaltungsplanes und des regionalen Richtplanes sowohl mit Blick auf die planungsrechtliche Grundordnung in der Nutzungsplanung (kantonale Freihaltezone) als auch hinsichtlich des kantonalen Richtplans bejaht habe. Der Stadtrat Zürich habe im Schreiben vom 27. Februar 2019 zuhanden des BAV (im durchgeführten PGV) ausgeführt, dass er keinen Widerspruch (der Seilbahn) zum städtischen Leitbild sehe, weil das Leitbild neben dem hochwertigen Frei- und Naherholungsraum auch eine hohe Erlebnisvielfalt und Angebote für alle Bevölkerungsschichten erwähne. Der Regierungsrat des Kantons Zürich habe das öffentliche Interesse an der ZüriBahn im entsprechenden Be-

schluss betreffend den regionalen Richtplan (RRB Nr. 576/2017) deutlich festgehalten. Letztere sei Ausdruck eines lebendigen und zukunftsorientierten Lebens- und Wirtschaftsraumes und auch eine verkehrstechnische Vision im urbanen Umfeld, um den zukünftigen Herausforderungen im öffentlichen Verkehr zu begegnen. Die Seilbahn mache die einzigartige Landschaft und den Siedlungsraum der Grossagglomeration Zürich besser erlebbar.

Regionale Richtpläne könnten den kantonalen Richtplan nach der Vorschrift von § 30 Abs. 2 PBG auch erweitern. Die Aufzählung in § 24 PBG zum kantonalen Verkehrsplan sei gerade auch im systematischen Zusammenhang mit § 30 Abs. 4 PBG zum regionalen Verkehrsplan nicht als abschliessend zu verstehen. Der Eintrag der projektierten Seilbahn vom Zoo Zürich nach Stettbach befinde sich deshalb im kantonalen Richtplan, weil diese Seilbahn auch das Gebiet der Stadt Dübendorf betreffe. Die Seilbahn am Zürichsee ziehe keine Auswirkungen nach sich, welche die Festlegung im kantonalen Richtplan rechtfertigen würden. Der (regionale) Richtplaneintrag sei rechtskräftig geworden. Eine über das Stadtgebiet hinausreichende Abstimmung für den Verkehr, die Bodennutzung oder die Umwelt sei nicht erforderlich. Sogar grundsätzlich unbefristete Seilbahnprojekte auf dem Gebiet der Stadt Zürich seien einzig im regionalen Richtplan enthalten; mit der Befristung werde zudem vermieden, dass eine gewichtige Auswirkung auf Raum und Umwelt im Sinn von Art. 8 Abs. 2 RPG bejaht werden müsste. Nutzungsplanerisch stehe dem Projekt in der kantonalen Freihaltezone kein Hindernis entgegen; weil diese Zonierung solche Projekte – unter Wahrung der Erfordernisse bzw. der einzuhaltenden Planungspflicht – zulasse. Der Gestaltungsplan sei deshalb notwendig, weil von der Regelbauweise gemäss § 40 PBG abgewichen werde. Nach Vornahme eines differenzierten Variantenvergleichs könne zudem die Standortgebundenheit bejaht werden. Zu verweisen sei sodann auf den erheblichen Spielraum, welcher der Planungsinstanz bei der Wahl der Planungsstufe zukomme, zumal das RPG keine Vorschriften über die Planungsstufe enthalte. Dieser Ermessensspielraum sei zu respektieren. Die Seilbahn stehe im Einklang mit der vielfältigen Funktion des Erholungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan sowie mit der ausdifferenzierteren Beschreibung im regionalen Richtplan. Gemäss Eintrag Nr. 30 im regionalen Richtplan handle es sich beim Seebecken um ein besonderes Erholungsgebiet, welches wiederum schwerpunktmässig der intensiven, anlagebezogenen Erholungsnutzung

diene. Für die landschaftsbezogene Erholung und Naturförderung genüge es, wenn dafür ein angemessener Flächenanteil freigehalten werde. Sowohl aus den Vorgaben des kantonalen Richtplans als auch den Festlegungen des Leitbilds Seebeckens der Stadt Zürich ergebe sich ein erhebliches Interesse an der Seilbahn. Die Frage der Notwendigkeit der Anlage hingegen gehöre von vornherein nicht in ein Verfahren um Erlass eines Gestaltungsplanes, sondern in das Baubewilligungsverfahren (bzw. das PGV). Das Seebecken soll als Naherholungs- und Veranstaltungsort öffentlich zugänglich bleiben und gut erreichbar sein; sodann sollen die Erlebnisvielfalt und der Erlebniswert sichergestellt werden. Nicht die Natur stehe im Vordergrund, sondern vielfältige Freizeitaktivitäten. Die Seilbahn diene ebenso der Freihaltung des Seeufers, indem der See überquert werde und die Seilbahnstationen derart weit vom Ufer entfernt lägen, dass sie den Gewässerraum nicht tangierten. Eine Umfrage des Forschungsinstituts GfS von November/Dezember 2018 habe zudem ergeben, dass drei Viertel der Bevölkerung im Kanton Zürich der ZüriBahn neutral bis sehr positiv gegenüberstehen würden; in den Kreisen 2 und 8 werde die Bahn von zwei Dritteln der Bevölkerung neutral bis sehr positiv bewertet. Die Seilbahn sei sodann Ausdruck des kulturellen Erbes des Zürcher Seebeckens, welches an historisch bedeutsame Ereignisse wie die Landesausstellung von 1939 und die Gartenbauausstellung von 1959 anknüpfe.

4.4.

Der Stadtrat von Zürich führt an, er habe dem rekursgegenständlichen Projekt und dem geplanten Vorgehen im Grundsatz mit Zuschrift vom 13. Dezember 2017 (an die ZKB) zugestimmt. Für den Stadtrat habe die quartierverträgliche Umsetzung betreffend die städtischen Grundstücke im Eigentum der Stadt Zürich (Strandbad Mythenquai, Landiwiese, Blatterwiese/Zürichhorn) im Vordergrund gestanden. Zudem habe die ZKB im Rahmen einer separaten Vereinbarung rund Fr. 670'000.– für konzeptionell noch zu entwickelnde Aufwertungsmassnahmen auf Platz der Seilbahnstationen zugesichert. Aus langfristiger Sicht werde nach Abschluss des zeitlich befristeten Projekts ein verbesserter Seeuferschutz resultieren.

Angesichts der verfahrensrechtlichen Zuständigkeiten sei der kommunale öffentliche Meinungsbildungsprozess eingeschränkt. Der Gemeinderat der Stadt Zürich habe dem regionalen Richtplan im Jahr 2016 zugestimmt; sich hingegen im Jahr 2019 in einer rechtlich nicht bindenden Resolution für ei-

nen Verzicht auf das Seilbahnprojekt der ZKB ausgesprochen. Der Stadtrat sehe neben dem öffentlichen Interesse an der Freihaltung des öffentlichen Seeufers auch das Interesse der Bevölkerung an der Bereicherung des Stadtlebens durch öffentliche Veranstaltungen und Attraktionen. Dies komme denn auch im Leitbild Seebecken zum Ausdruck, in welchem von einem "hochwertigen Frei- und Naherholungsraum" als auch von einer "hohen Erlebnisvielfalt" und von "Angeboten für alle Bevölkerungsschichten" die Rede sei. Der Stadtrat glaube, dass die Seilbahn der Stadtbevölkerung sowie den Besuchenden eine Attraktion bieten könne. Es handle sich mithin um ein Projekt zu Erlebnis- und Vergnügungszwecken, wie dies auch auf andere private Grossveranstaltungen wie beispielsweise das Zürifäscht oder die Street Parade zutreffe.

5.1.

Art. 8 Abs. 1 RPG enthält die Verpflichtung der Kantone, einen Richtplan zu erstellen, welcher mindestens festlegt, (lit. a) wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll, (lit. b) wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und (lit. c) in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Sodann enthält Art. 8a RPG besondere Anforderungen an den Richtplaninhalt im Bereich Siedlung.

Auf kantonaler Ebene sieht das PBG – in Erfüllung dieses Gesetzgebungs-auftrags – ein dreistufiges Konzept aus kantonalem, regionalem und kommunalem Richtplan vor. Der kantonale Richtplan besteht aus vier Teilrichtplänen: Dem Siedlungs- und Landschaftsplan, dem Verkehrsplan, dem Versorgungsplan und dem Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen; bei Bedarf können weitere Teilrichtpläne festgesetzt werden (§ 20 PBG). Die einzelnen Festlegungen des kantonalen Richtplans werden in den §§ 20 ff. PBG weiter ausdifferenziert. 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 (§ 30 PBG). Sodann kann sich der kommunale Richtplan auf einzelne Teilrichtpläne beschränken; auf den Verkehrsplan mit den kommunalen Strassen für die Groberschliessung und den Wegen von kommunaler Bedeutung darf dabei nicht verzichtet werden (§ 31 PBG).

Die Festsetzung des kantonalen Richtplans erfolgt durch den Kantonsrat; wohingegen der Regierungsrat die regionalen Richtpläne festsetzt. Der kommunale Richtplan wird im von der jeweiligen Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahren festgesetzt und bedarf der (kantonalen) Genehmigung (§ 32 PBG).

5.2.

Nach diesem gesetzlichen Auftrag (Planungspflicht gemäss § 8 PBG) haben der Kanton, die Regionen und die Gemeinden Richtpläne aufzustellen. Dabei dürfen diese Planungsträger räumlich und sachlich nur so weit Festlegungen treffen, als dies ihre Aufgaben erfordern (Art. 2 Abs. 3 RPG; § 9 PBG). Die Planungen der unteren Stufe haben jenen der oberen Stufe zu entsprechen (§ 16 PBG). Gemäss § 20 PBG ordnet der kantonale Richtplan die Nutzung des Bodens in ihren Grundzügen. Er überlässt den nachgeordneten Planungsträgern die Verfeinerung und Verdeutlichung, sodass namentlich den Gemeinden als nachgeordnete Planungsträger – angesichts der Unschärfe der kantonalen Richtplanung – bei der kommunalen Nutzungsplanung ein Planungsspielraum zukommt, den diese nach eigenem Ermessen ausfüllen können. Der regionale Richtplan im Sinne von § 30 PBG ergänzt und verfeinert die Festlegungen im kantonalen Richtplan nach den Verhältnissen und Bedürfnissen der Region.

Abweichungen vom Grundsatz der Planhierarchie (§ 16 PBG) sind nur zulässig, sofern der Richtplan einen Anordnungsspielraum zulässt und es sich um eine sachlich gerechtfertigte Abweichung untergeordneter Natur (§ 16 Abs. 2 PBG) oder um eine zulässige Durchstossung der Richtplanung handelt (zum Ganzen Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 132 ff., mit Hinweisen).

5.3.

Die Frage, ob die vorliegende – befristete – Projektierung einer Seilbahnverbindung vom Mythenquai zum Zürihorn einen Richtplaneintrag auf kantonomer Stufe erfordere, lässt sich aufgrund des ausdrücklichen Wortlauts der gesetzlichen Bestimmungen allein nicht abschliessend beantworten. Dass § 24 PBG für Luftseilbahnen eine Grundlage im kantonalen Richtplan vorsieht, ist freilich ein klarer Hinweis dafür, dass eine Grundlage im kantonalen Richtplan im Allgemeinen als erforderlich zu erachten ist. § 24 PBG

enthält die meisten raumwirksamen Vorhaben, welche bereits aufgrund ihrer Bedeutung oder der räumlichen Ausdehnung daselbst (Nationalstrassen, Staatsstrassen von kantonaler Bedeutung, Luftverkehr samt Luftstrassen im Nahbereich und Flugsicherungseinrichtungen, schiffbare Wasserwege und regelmässig bediente Schifffahrtslinien) einer koordinierten, kantonalen Festsetzung unter Wahrung der demokratischen Mitwirkungsrechte (insbesondere des Kantonsrats) erfordern. Dass vom Wortlaut von § 24 PBG Luftseilbahnen (analog Skiliften und weiteren ähnlichen Vorhaben) erfasst sind, spricht für die Anforderung einer Grundlage auf kantonaler Richtplanstufe. Demgegenüber wird der Inhalt des regionalen Verkehrsplans im Gesetz mit (namentlich) den Strassen- und Parkieranlagen von regionaler Bedeutung, den Tram- und Buslinien mit den zugehörigen Anlagen, den Bahnlinien sowie Anschlussgleisen und Anlagen für den Güterumschlag sowie den Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwegen unter Einbezug historischer Verkehrswege umrissen (§ 30 Abs. 4 PBG). Dass der regionale Richtplan darüber hinaus – sachlogisch – auch bereits in der Richtplanung auf kantonaler Stufe festgesetzte Vorhaben bzw. Festlegungen enthält (vgl. § 30 Abs. 2 PBG), ist angesichts der planerischen Stufenordnung nicht von Bedeutung.

5.4.

Die geltende Regelung der in den §§ 20 ff. PBG, § 30 PBG und § 31 PBG festgeschriebenen Stufenordnung der Richtplanung im Kanton Zürich besteht in ihrem wesentlichen Gehalt bereits seit dem Inkrafttreten des PBG vom 7. September 1975 (entsprechende §§ 18 ff. des am 1. April 1976 in Kraft getretenen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Planungs- und Baugesetz]). Das Regelungskonzept verfolgte namentlich mit Bezug auf die Festsetzung der Raumordnung und die darauf fussende Richtplanung die Zielsetzung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Planung, welche sich von einer verwaltungsinternen Entscheidungshilfe immer mehr zum übergeordneten Steuerungsinstrument der einzelnen kommunalen Planungen hin zu einer gemeinsamen kantonalen Ordnung entwickelte. Im vor dem Erlass des PBG geltenden Baugesetz (Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 mit seitherigen Änderungen; BauG) waren die wichtigen planerischen Entscheide praktisch keiner gesetzlichen Regelung unterworfen. Das BauG enthielt in § 8b einzig einen Kompetenzartikel, nach dem der Regierungsrat für befugt erklärt wurde, als Richtlinie für die Ortsplanung, wo ein Bedürfnis

nach zusammenhängender Planung bestand, über das Gebiet mehrerer Gemeinden unter Föhlungnahme mit deren Behörden einen Gesamtplan aufzustellen. Die Bestimmung enthielt nur eine nicht abschliessende Aufzählung von Sachverhalten, welche ein Gesamtplan ordnen sollte. Sachlich sprachen daher einige Gründe dafür, die Kompetenz für die (Gesamt-)Planung allein dem Regierungsrat zuzuweisen. Angesichts dessen, dass die Richtplanung aber politische Entscheidungen von grosser Tragweite erfordert, verfolgte die Gesetzgebung das Konzept einer Erweiterung der demokratischen Legitimation des Gesamtplanes. In Abänderung der geltenden Zuständigkeitsordnung wurde daher der Gesamtplan der Genehmigung des Kantonsrats unterstellt (zum Ganzen: Weisung des Regierungsrats zum Antrag zu einem Gesetz über die Neuordnung des Planungs- und Baurechtes vom 5. Dezember 1973, S. 131 ff.). Am Beispiel der Revision des PBG von 1991, anlässlich welcher die bis dahin im Gesetz verstreuten Regelungen über die Festsetzung und Genehmigung der Richtpläne zusammengefasst (§ 32 PBG) und redaktionell überarbeitet wurden, wird zudem deutlich, dass der Inhalt des kantonalen Verkehrsplans gemäss § 24 PBG (bzw. die vorgeschlagenen Änderungen) im Zeichen der Klarheit bei der Unterscheidung von kantonalen und regionalen bzw. kommunalen Festlegungen zu verstehen ist. Neu wurden – aus diesem Grund – namentlich die Anlagen für den Güterumschlag (von kantonomer und regionaler Bedeutung) in die entsprechenden Bestimmungen (§ 24 lit. b bzw. § 30 Abs. 4 lit. c PBG) aufgenommen. Ferner war anlässlich der Revision von 1991 überhaupt umstritten, ob die regionalen Richtpläne als Planungsinstrument beibehalten werden sollten (zum Ganzen Antrag des Regierungsrats vom 11. Oktober 1989 zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes, S. 34 ff.). Aus den Beratungen in der entsprechenden Kommission geht hervor, dass die Kompetenzen der Regionen durchaus umstritten waren und Konflikte zwischen dem Kanton einerseits und den Regionen bzw. Gemeinden angemahnt wurden (Protokoll der 7. Kommissionssitzung vom 6. April 1990, S. 124 ff. [Voten Keller, Niederhauser und Regierungsrat Honegger]). Die Meinung ging – etwa im Zusammenhang mit der Festlegung der baulichen Dichte – dahin, dass der Sinn der regionalen Richtplanung darin bestehe, überkommunale Dinge zu regeln, nicht aber um den Gemeinden dreinzureden (Protokoll Kommission, S. 136 [Votum Hegetschweiler]).

Die historische Auslegung der Kompetenzregelung gemäss den Bestimmungen von § 20 ff. PBG und § 30-32 PBG ergibt insgesamt, dass vom

Gesetzgeber stufengerechte Einträge raumwirksamer Vorhaben ohne weiteres als konstitutiv betrachtet werden müssen und dass – insbesondere – die in § 24 PBG für eine Festlegung im kantonalen Verkehrsplan vorgesehenen Verkehrsanlagen auch effektiv einer hinreichenden demokratischen Legitimation durch Mitwirkung des Kantonsrats bedürfen. Der regionale Richtplan erweist sich aus historischer Sicht demgegenüber vordringlich als Koordinationsinstrument über die Gemeindegrenzen hinaus.

5.5.

Die Rechtsprechung beurteilt das System der §§ 20 ff. sowie von § 30-32 PBG in Anwendung der Regel von § 16 PBG für Planungen bzw. die Planungsautonomie der unteren Planungsebene ebenfalls als konstitutiv. Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 3. April 2014 im Fall der Park + Ride-Anlagen an den Bahnhöfen Dübendorf und Stettbach entschieden, dass es den Gemeinden im Grundsatz – bzw. mit Ausnahme von § 16 Abs. 2 PBG sowie zulässiger Durchstossungen – verwehrt bleibe, richt- oder nutzungsplanerische Massnahmen oder Entscheide zu treffen, die den Vorgaben des übergeordneten Richtplans entgegenstehen. Dabei ging es um die Frage der Erstellung bzw. Planung von Parkieranlagen von regionaler Bedeutung, welche gemäss § 30 Abs. 3 lit. a PBG – so das Verwaltungsgericht – zwingend im regionalen Verkehrsrichtplan enthalten sein müssen. Den Gemeinden bleibt die Planung solcher Anlagen – mangels regionalem Richtplaneintrag – also verwehrt, und sie sind daher, etwa im Rahmen der Festsetzung des kommunalen Verkehrsplans, auch nicht autonom. Die Qualifikation der fraglichen Parkieranlagen als Parkieranlagen von regionaler Bedeutung war im besagten Verfahren unumstritten (VB.2012.00713 vom 3. April 2014, E. 3). Im Fall der Bewilligung einer im regionalen Richtplan verzeichneten Hafenanlage am Zürichsee bejahte das Verwaltungsgericht jüngst die Massgeblichkeit des kantonalen Richtplaneintrags betreffend die Zulassung neuer Bootslegeplätze (Regelung beschränkt auf Ausnahmefälle, speziell bei Umnutzungen von bisher industriell genutzten Liegenschaften am Seeufer kombiniert mit Massnahmen zur Konzentration von Bootslegeplätzen an ökologisch wenig empfindlichen Stellen unter Abbau bestehender Bojenfelder [Ziff. 4.8.3 des kantonalen Richtplans]; VB.2018.00061 vom 9. Mai 2019, E. 5.5). Die planerische Stufenordnung der Richtplanung wird von der Rechtsprechung mithin durchwegs als verbindlich eingestuft.

5.6.

Nach dem Gesagten genügt der Eintrag der ZüriBahn im regionalen Richtplan (Nr. 61, Seilbahn/Gondelbahn/Bereich Landiwiese/Belvoirpark bis Zürichhorn, Seilbahntangentiale, auf maximal 5 Jahre befristete Seilbahnverbindung vom Bereich Landiwiese/Belvoirpark bis Zürichhorn über den See, kurzfristig) den gesetzlichen Anforderungen des PBG nicht und ist mit der planerischen Stufenordnung unvereinbar (§ 16 Abs. 1 PBG). Ein Eintrag im kantonalen Verkehrsplan gemäss § 24 PBG, unter der erforderlichen legitimierenden Mitwirkung des Kantonsrates als übergeordnetem Planungsorgan auf kantonomer Stufe, ist für die Realisierung einer Luftseilbahn im Kanton Zürich unverzichtbar. Die Frage nach der Richtplanstufe kann nicht einer Einzelfallbetrachtung überlassen werden, zumal – anders als im zitierten VB.2012.00713 vom 3. April 2014 bzw. bei Parkieranlagen – das Gesetz für Seilbahnen im regionalen und kommunalen Richtplan keine selbstständigen, nach der Bedeutung im Einzelnen gestaffelten Einträge vorsieht. Eine Zustimmung der nachgeordneten Planungsträger, insbesondere der Stadt Zürich, lässt sich zufolge des vom Regierungsrat stark abgeänderten Zwecks des fraglichen Richtplaneintrags nicht ohne Weiteres annehmen (vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 21. Juni 2017, S. 12 [RRB Nr. 576/2017]). Dass der Regierungsrat mit demselben Festsetzungsbeschluss gleichzeitig eine weitere Seilbahnstrecke (Nr. 60, Seilbahn-Tangente Bahnhof Tiefenbrunnen/Gebiet Lengg/Balgrist) in den regionalen Richtplan aufgenommen hat, vermag keine anderweitige Praxis zu begründen. Das Bundesgericht hat jüngst die – mit demselben Regierungsratsbeschluss vorgenommene – Streichung der Einträge für eine Verlängerung der Standseilbahn Rigiblick, eine Seilbahn Altstetten-ETH Hönggerberg sowie eine Seilbahn Hönggerberg-Affoltern (damalige Einträge Nrn. 61-63) als nicht willkürlich beurteilt, sich im Entscheid aber mangels entsprechender Rügen weder zur Stufengerechtigkeit der regionalen Richtplaneinträge noch zur Rechtmässigkeit der Festsetzung des Eintrags Nr. 61 (ZüriBahn; damaliger Eintrag Nr. 65) geäußert (BGr 1C_216/2019 vom 21. November 2019, E. 6). Die weitere aktuell in Planung befindliche Seilbahn von Stettbach zum Zoo Zürich figuriert im kantonalen Richtplan. Für das Konzept einer sachlogischen und kohärenten Richtplanung ist die Ranghöhe der Einträge im regionalen bzw. im kantonalen Richtplan unverzichtbar, zumal das Gegenteil bedeuten würde, dass sich die übergeordnete an der untergeordneten Planungsebene zu orientieren hätte (VB.2012.00713 vom 4. April 2014, E. 3.5). Daran vermag

auch der Umstand nichts zu ändern, dass der kantonale Richtplan für die Bezeichnung des Siedlungsgebiets einen Planungshorizont von 20-25 Jahren vorsieht (§ 21 Abs. 2 PBG). Richtpläne sind nach bundesrechtlicher Vorschrift in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten (Art. 9 Abs. 3 RPG). Dass der Prozess der Richtplanung langwierig ist, vermag auch bei der Befristung von Vorhaben von raumplanerischer Bedeutung von der Pflicht zur stufengerechten Richtplanung nicht zu dispensieren. Eine besondere bzw. ausschliesslich auf die Stufe der Richtplanung bezogene Ausnahme oder Reduktion der Anforderungen bei befristeten Vorhaben fällt angesichts der historischen Zwecksetzung der Vorschriften des PBG zur Richtplanung auf kantonaler Stufe, für welche – wie erläutert – die politische Mitwirkung des Parlamentes bei der Planung von zentraler Bedeutung ist, ausser Betracht. Auf die Frage einer – zufolge Befristung des Vorhabens – möglichen Ausnahme vom gesamten richt- und nutzungsplanerischen Konzept des PBG ist nachfolgend Bezug zu nehmen.

5.7.

Von vornherein nicht als einschlägig erweist sich eine Betrachtung unter dem Gesichtswinkel von Art. 8 Abs. 2 RPG. Das Bundesrecht bzw. das als Rahmengesetz konzipierte RPG enthält nur wenige Vorgaben an die von den Kantonen festzusetzende Richtplanung; die Kantone sind namentlich bei der Ordnung von Zuständigkeiten und Verfahren autonom (Art. 10 Abs. 1 RPG). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 8 Abs. 2 RPG, wonach den Kantonen im Lichte des RPG bei der Bestimmung der Richtplaninhalte ein grosser Spielraum zugestanden wird, bezieht sich in diesem Zusammenhang einzig auf die Frage der Vereinbarkeit der kantonalen Richtplanung mit den Minimalanforderungen der bundesrechtlichen Rahmenordnung. Letztere gebietet im Wesentlichen, dass ein Projekt von einer gewissen räumlichen, organisatorischen und politischen Bedeutung in den (kantonalen) Richtplan aufzunehmen ist (vgl. BGE 140 II 262, E. 2.3.2; vgl. BGE 137 II 254, E. 3). Für die vorliegend massgebliche Anwendung der Vorschriften des PBG zur Erforderlichkeit eines Richtplaneintrags auf kantonaler – statt regionaler – Stufe enthält das RPG offenkundig keine Vorgaben, sodass – wie erläutert – auf das Ergebnis der Auslegung der Kompetenzregelung gemäss den Bestimmungen von § 20 ff. PBG und § 30-32 PBG abzustellen ist.

5.8.

Unerheblich ist ferner, dass – wie die Rekursgegnerschaft an sich zu Recht anführt – der Eintrag der ZüriBahn im regionalen Richtplan in Rechtskraft erwachsen ist. Zunächst ändert dieser Umstand nichts an der Geltung der planerischen Stufenordnung bzw. des erläuterten Vorrangs der kantonalen Richtplanung (§ 16 Abs. 1 PBG). Die Richtplanung hat sodann rein behördenverbindlichen Charakter, was eine abstrakte Anfechtung durch Private ausschliesst (Art. 9 Abs. 1 RPG; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Kommentar zum RPG, Bern 2006, Art. 9 Rz. 10 f.). Dass der Gemeinderat der Stadt Zürich auf die Anfechtung des Richtplaneintrags der ZüriBahn verzichtete, vermag dessen akzessorische Überprüfung – auf Rüge der privaten Rekurrierenden und im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren – von vornherein nicht zu hindern oder auszuschliessen.

5.9.

Auf die Frage der Vereinbarkeit der ZüriBahn mit den die Nutzung des Zürcher Seebeckens betreffenden Festlegungen des kantonalen Richtplans und des regionalen Richtplans ist nachfolgend einzugehen.

5.10.

Nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen sind die Rekurse bereits zufolge Fehlens eines Richtplaneintrags auf kantonaler Stufe begründet.

6.1.

Bezug zu nehmen ist vorliegend indes weiter auf die Frage einer – derjenigen nach der richtplanerischen Grundlage nachgeordneten – Vereinbarkeit der ZüriBahn mit der nutzungsplanerischen Grundordnung im und um das Zürcher Seebecken sowie die Konformität der vorliegenden Gestaltungsplanung mit den Planungsgrundsätzen (Art. 3 RPG) sowie der in dieser Hinsicht erforderlichen Interessenabwägung (Art. 3 RPV).

6.2.

Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab (Art. 2 RPG). Dabei haben die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG zu beachten. Namentlich ist bei der Planung die Landschaft zu schonen, wobei zu beachten ist, dass sich Siedlung

gen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen, See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. b, c und d RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Für die öffentlichen oder im öffentliche Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen dabei regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden, Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein sowie nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden (Art. 3 Abs. 4 RPG).

6.3.

Für bestimmte Gebiete sieht das Bundesrecht sodann den Erlass von Schutzzonen vor. Schutzzonen umfassen gemäss Art. 17 Abs. 1 RPG namentlich (lit. a) Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer, (lit. b) besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften, (lit. c) bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler sowie (lit. d) Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Statt Schutzzonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Das RPG verlangt in dieser Hinsicht Schutzmassnahmen selbstverständlich nicht für alle, sondern nur für im eigentlichen Sinne schutzwürdige Gewässer und ihre Ufer. Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG hat – beispielsweise – nicht zur Folge, dass von Bundesrechts wegen sämtliche Flussufer einem Bauverbot unterliegen würden. Welche Flussufer geschützt sind und was dieser Schutz konkret bedeutet, richtet sich nach dem kantonalen Recht. Die Beurteilung der Schutzwürdigkeit einerseits und die Anordnung der erforderlichen Schutzmassnahmen andererseits erfolgen letztlich in einem Abwägungsprozess mit entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen. Dabei bleiben die kommunalen Planungsträger – unter Ausnahme allfälliger richtplanerischer oder gesetzlicher kantonaler Vorgaben – weitgehend autonom. Aus dem Bundesrecht lassen sich für die Begründung von planerischen Schutzanordnungen – mit der Ausnahme eines Planungsgrundsatzes – kaum verbindliche Vorgaben ableiten (Waldmann/Hänni, Art. 17 Rz. 14).

Der Schutz eines Gewässers – wie vorliegend am Beispiel des Zürichsees – kann unter dem Blickwinkel von Art. 17 RPG nicht nur gemäss dessen Abs. 1 lit. a (Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer), sondern in verschiedener Hinsicht geboten sein. Ebenso ist ein Schutz unter dem Gesichtswinkel des Landschaftsschutzes, ein Schutz aufgrund des Erholungswerts am Rande von Agglomerationen oder als Lebensraum schutzwürdiger Tiere oder Pflanzen möglich bzw. denkbar (Waldmann/Hänni, Art. 6 Rz. 23 sowie Art. 17 Rz. 16 f.). Nicht massgeblich ist, ob sich der Schutzgedanke in formellen – mithin auch als solche bezeichneten – Schutzverordnungen oder Schutzzonen niederschlägt, oder ob der Schutz über die Zuweisung zu anderweitigen, zur Erreichung des Schutzziels gleichermassen geeigneten Nutzungszonen (Landwirtschaftszonen, Freihaltezonen, "Erhaltungszonen") gewährleistet wird. Bei grossräumigen Objekten kann auch der Kanton die grundeigentümerverbindliche Ausscheidung entsprechender (Schutz-)Zonen vornehmen. Die entsprechenden Überlegungen sind auch der Richtplanung zugrunde zu legen. Indes genügt die Erwähnung eines schutzwürdigen Gebiets im Richtplan, da dieser keine grundeigentümerverbindlichen Anordnungen enthält, den Anforderungen von Art. 17 RPG nicht (zum Ganzen Waldmann/Hänni, Art. 17 Rz. 30 ff.).

6.4.

Die Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten – und damit auch eines Gestaltungsplans für Anlagen – ausserhalb des Siedlungsgebietes (vgl. § 47 PBG), so auch im Bereich eines Teilgebietes des Zürichsees, ist bundesrechtlich nicht von vornherein unzulässig. So kann es die Bestimmung sachgerechter Standorte (vgl. Art. 3 Abs. 4 RPG) gebieten, bestimmte Anlagen (wie z.B. Friedhöfe, Badeanstalten, usw.) ausserhalb des Baugebietes anzulegen. Unter bestimmten Voraussetzungen können so – beispielsweise – innerhalb des Landwirtschaftsgebiets in zulässiger Art und Weise eine Freihaltezone, eine Erholungszone oder auch eine Bauzone ausgeschieden werden (sog. "Durchstossung"; vgl. Ziff. 3.2.2 des Richtplantexts).

Bei der Genehmigung diesbezüglicher Planungsmassnahmen sind jedoch hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffende Nutzung nicht innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden kann (vgl. Ziff. 3.2.3 lit. a des Richtplantexts). Ob die für Landwirtschaftsgebiete vorgesehene Möglichkeit der Durchstossung auch mit Bezug auf Gewässer gegeben ist, lässt

der kantonale Richtplan offen. Dies ist nicht a priori ausgeschlossen, selbst wenn es sich beim Seegebiet grundsätzlich um eine – wie vorstehend erläutert, nicht zwingend auch als solche bezeichnete – Schutzzone gemäss Art. 17 RPG handelt. In dieser Hinsicht kann nach Massgabe der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung – bemerkungsweise erwähnt – keinesfalls die Rede davon sein, das Raumplanungsgesetz habe "die Gewässer von vornherein von der Raumplanung ausgeklammert". Vielmehr werden in Art. 14 Abs. 2 RPG als Nutzungszone ausdrücklich die Schutzzonen aufgeführt; allenfalls handelt es sich – so eben in nutzungsplanerischer Hinsicht noch keine Ausscheidung vorgenommen wurde – um sog. übriges Gebiet im Sinne von Art. 18 Abs. 2 RPG, welches freilich ohne weiteres als Nichtbaugelände zu gelten hat. Das Bundesgericht hatte sich in ähnlichem Zusammenhang mit der Einzonung einer Seefläche für die Planung einer Hafenmole auseinanderzusetzen, wobei es in der Freigabe des fraglichen Seegebiets für einen Bootshafen keine Umgehung von Art. 24 RPG erblickte und die projektbedingte Zonenplanänderung nicht als raumplanerisch verpönte Kleinstbauzone einstuft. Gleich zu befinden war im Fall des Ersatzes der Wache der Wasserschutzpolizei am Mythenquai durch einen Neubau, in welchem die strittige Zone offenkundig keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung der bereits durch das bestehende Gebäude überstellten Seefläche ermöglichte. Da die Wasserschutzpolizei aus betrieblichen und organisatorischen Gründen auf einen Standort teils auf dem Festland und teils im Zürichsee angewiesen ist, kann die betreffende Nutzung nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden, weshalb an der Realisierung eines den heutigen Aufgaben und Ansprüchen genügenden Ersatzbaus ein erhebliches öffentliches Interesse zu bejahen war (zum Ganzen BRGE I Nr. 0067/2016 in BEZ 2016 Nr. 29, E. 6.3; einzelne Hinweise auf VB 123 und 128/1985 in BEZ 1986 Nr. 34 = RB 1986 Nr. 34 = URP 1986 Nr. 2, E. 7d, BGr 1A.244/2000 vom 8. November 2001, E. 4).

6.5.

Dass ein allgemein grosses öffentliches Interesse an der Freihaltung der Seeufer besteht, ergibt sich bereits aus den Planungsgrundsätzen des RPG (Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG). See- und Flussufer geniessen einen besonderen Schutz. Im Fall der Ausscheidung einer Seeuferwohnzone östlich des Campingplatzes Guldifuss (Gemeinde Mammern) nahm der Regierungsrat des Kantons Thurgau diese von der Genehmigung aus, wogegen

die Gemeinde Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie führte. Das Bundesgericht führte aus, dass Kantone und Gemeinden zur Nachachtung der Uferlandschaft gleichsam verpflichtet seien. Die streitgegenständliche Reduktion der Bauzonen, zumal sie hauptsächlich zum Schutz der Uferlandschaft des Untersees erfolgte, sei in Anwendung der nach dem RPG (und des kantonalen Baugesetzes) verbindlichen Planungsgrundsätze bzw. Verhaltensnormen angeordnet worden. Trotz der dem Regierungsrat obliegenden Zurückhaltung bei der Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle der Nutzungsplanung könne in einem solchen Entscheid keine Überschreitung der Prüfbefugnis erblickt werden (BGr v. 4. März 1985 in ZBI 1986, S. 43 ff.).

Mit dem Gebot, See- und Flusssufer freizuhalten sowie den öffentlichen Zugang und die Begehung zu erleichtern, verweist Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG inhaltlich auf die doppelte Funktion dieser Flächen als landschaftsprägende Elemente sowie als Erholungsräume. Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG steht der Ausscheidung neuer Bauzonen und der Errichtung neuer Bauten und Anlagen in aller Regel entgegen. In der Lehre wird sogar vertreten, dass dieser Grundsatz angesichts der Bedeutung der See- und Flusssufer für den Landschaftsschutz nicht nur für private, sondern grundsätzlich auch für öffentliche Bauten gelten müsse (Waldmann/Hänni, Art. 3 Rz. 28). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung setzt für Bauten und Anlagen im Gewässerbereich, soweit diese nicht als zonenkonform einzustufen sind, eine Sondernutzungsplanung (etwa für wichtige nautische Anlagen) oder aber eine Ausnahmegewilligung in analoger Anwendung von Art. 24 RPG voraus. Ausserhalb der Bauzone ist in dieser Hinsicht generell ein Bedürfnisnachweis vorzusetzen. Die Baute oder Anlage muss objektiven Interessen des Grundeigentümers bzw. des Betreibers dienen. Diese Bedürfnisklausel ergibt sich für die Landwirtschaftszone explizit aus Art. 16a Abs. 1 RPG und ist analog auf Bauten in Gebieten anzuwenden, für welche Art. 17 RPG die Anordnung von Schutzzonen vorsieht. Die Bedürfnisklausel gilt mithin auch dann, wenn die fragliche Baute oder Anlage in einem Gebiet errichtet werden soll, welches nutzungsplanerisch noch nicht erfasst wurde bzw. keiner Schutzzone zugeteilt ist (BGE 132 II 10, E. 2.4 und E. 2.5). Nach ständiger Rechtsprechung ist für die Beanspruchung von Seeflächen eine umfassende Interessenabwägung vorzusetzen. Seeflächen sind mithin grundsätzlich freizuhalten und Bedenken gegen die Überstellung von Seefläche ernst zu nehmen. Erholungs- und Freizeitanlagen gehören zum Siedlungs-

gebiet und müssen landseitig angelegt werden. Es ist grundsätzlich unzulässig, zur Vermeidung von Nutzungskonflikten und Entschädigungsansprüchen an bereits intensiv genutzten und überbauten Seeufern auf die Seefläche auszuweichen. Nur im Einzelfall sind Ausnahmen von diesem Grundsatz möglich; beispielsweise im Falle eines unter Verweis auf das Postulat von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG zur Zugänglichmachung des Seeufers zu errichtenden Seestegs, der lediglich einen kurzen Abschnitt in einem ansonsten durchwegs am Ufer verlaufenden Weg darstellt, bescheiden dimensioniert ist und aufgrund seiner Gestaltung die Seefläche auch optisch nur geringfügig beansprucht (BGr 1C_634/2013 vom 10. März 2014, E. 5.1 und E. 5.4). Im Kanton Zürich wird der Planungspflicht nach den Vorgaben von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG zusätzlich durch die Vorschriften von §§ 8 ff. PBG, den mit Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG wortgleichen § 18 Abs. 2 lit. i PBG sowie § 203 Abs. 1 lit. a PBG Nachachtung verschafft. Die Planungspflicht der Kantone erstreckt sich auf ihr gesamtes Territorium. Die Mittel der Raumplanung sowie des Natur- und Heimatschutzes erlauben es mithin, den Seeuferschutz in umfassender Weise bzw. aus der vom Bundesrecht verlangten gesamtheitlichen Sicht anzugehen (BGE 139 II 470, E. 3.2).

6.6.

Die rekursgegenständliche Gestaltungsplanung betrifft die Parzellen Kat.-Nrn. RI4672, RI4671, RI4449, EN2569, WO5560, EN2567 und RI5126. Bei den Parzellen Kat.-Nrn. RI4671, RI4672 und RI4449 (Seite Zürichhorn) handelt es sich um Grundstücke in der kantonalen Freihaltezone (FK) sowie teilweise in der kommunalen Freihaltezone (FP; nördlicher Teil der Parzelle Kat.-Nr. RI4449), welche zusätzlich im kommunalen Landschaftsschutzinventar als Teil des Landschaftsschutzobjekts Zürichsee (KSO-32) verzeichnet sind. Auf der Seeseite am Mythenquai befinden sich die Parzellen des Strandbads Mythenquai (Kat.-Nr. EN2569) und der Landiwiese (Kat.-Nr. WO5560) ebenfalls in der kantonalen Freihaltezone (FK). Auch diese Grundstücke sind Teil des Landschaftsschutzobjekts Zürichsee (KSO-32). Die dazwischen gelegenen Parzellen Kat.-Nrn. RI5126 und EN2567 umfassen den zwischen Zürichhorn und Mythenquai von der Linieneinführung der Seilbahn beanspruchten Gewässerraum. Diese Parzellen sind nutzungsplanerisch nicht erfasst: Den Gemeinden (bzw. hier der Stadt Zürich) kommt im Gewässerraum keine nutzungsplanerische Hoheit zu. Der Kanton Zürich hat anlässlich der letztmaligen Festsetzung der kantonalen und regionalen Nutzungszonen auf dem Gebiet der Stadt Zürich mit

Verfügung des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 15. Januar 2018 wohl die Seeuferbereiche im Bereich des Strandbads Mythenquai und der Landiwiese sowie im Bereich Zürichhorn als Teil der kantonalen Freihaltezone nach den §§ 39 ff. PBG ausgewiesen, für den dazwischenliegenden Gewässerraum bzw. die Parzellen Kat.-Nrn. RI5126 und EN2567 hingegen keine Nutzungszone (Schutzzone im Sinne der Art. 14 bzw. 17 RPG) festgesetzt. Immerhin ist die Fläche des Zürichsees gemäss dem zur Verfügung gehörenden Planausschnitt (Blatt XIII) als Gewässer bezeichnet und damit punkto Dimensionierung rechtskräftig ausgeschieden. Angesichts fehlender weiterer Festlegungen hat die Fläche des Zürichsees nutzungsplanerisch hingegen nach wie vor den Charakter eines übrigen Gebiets (Art. 18 Abs. 2 RPG; § 23 Abs. 1 lit. g PBG). Die Parzellen Kat.-Nrn. RI5126 und EN2567 sind freilich auch Teil des Landschaftsschutzobjekts Zürichsee (KSO-32).

6.7.

Die fehlende nutzungsplanerische Zuordnung der Parzellen Kat.-Nrn. RI5126 und EN2567 (Zürcher Seebecken) ist vorliegend nicht von entscheidender Bedeutung. Wie erläutert, ist die Beanspruchung des Seegebiets trotz – oder gerade wegen – der fehlenden nutzungsplanerischen Zuordnung als Beanspruchung von Nichtbaugebiet zu qualifizieren. Da die projektierte Seilbahn, wie erläutert, nicht einzig in den der kantonalen Freihaltezone (FK) zugeordneten Ufer- bzw. Landgrundstücken, sondern überdies über das Seebecken führt bzw. auf den Parzellen Kat.-Nrn. RI5126 und EN2567 über Stützen verfügt, kann sie offensichtlich nicht als nutzungsplankonform gelten. Die Rechtsprechung, wonach für Sportanlagen ausserhalb der Bauzonen (bzw. in kantonalen Freihaltezonen) gewisse Erleichterungen gelten, kann nicht auf Gewässer ausgedehnt werden, zumal – wie erwähnt – Erholungs- und Freizeitanlagen zum Siedlungsgebiet gehören und landseitig angelegt werden müssen (BGr 1C_634/2013 vom 10. März 2014, E. 5.1 und E. 5.4; vgl. BRKE I Nr. 0272/2008 in BEZ 2009 Nr. 34; vgl. BGE 108 Ia 295, E. 3 und E. 4). Die Seeparzellen können nur nach Massgabe der Ausnahmebestimmung von Art. 24 RPG (für weniger bedeutsame Vorhaben) oder dann, wie vorliegend im angefochtenen Entscheid angedacht, einer Sondernutzungsplanung beansprucht werden. Dabei ist zufolge der in Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und Art. 17 RPG verankerten, vom Gehalt her hochrangigen Schutzinteressen eine umfassende Interessenabwägung vorauszusetzen. Die – vorliegend fehlende – explizite Zuwei-

sung zu einer Schutzzone im Sinne von Art. 17 RPG ist, wie mehrfach erwähnt, nicht von entscheidender Bedeutung. Aus dem Gesagten folgt, dass im Folgenden eine umfassende, an den Planungsgrundsätzen (Art. 3 RPG) orientierte Interessenabwägung (Art. 3 RPV) unter hinreichender Berücksichtigung der Schutzinteressen vorzunehmen ist. Im Rahmen der Überprüfung der Sondernutzungsplanung ist dabei – wie erläutert – der Baudirektion ein gewisser Ermessensspielraum zuzubilligen, welcher freilich anhand der bundesrechtlich für die Interessenabwägung vorgegebenen Kriterien der gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Nicht zu folgen ist vorliegend der Lehrmeinung, wonach der Schutzauftrag in Hinblick auf die Bedeutung der See- und Flusssufer für den Landschaftsschutz nicht nur private, sondern auch öffentliche Bauten und Anlagen im Seegebiet bereits grundsätzlich ausschliesse. Freilich ist festzuhalten, dass Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG der Ausscheidung neuer Bauzonen und der Errichtung neuer Bauten und Anlagen jedenfalls im Grundsatz entgegensteht, sodass diese von einem strikt zu handhabenden Bedürfnisnachweis abhängig zu machen sind.

6.8.

Der Baudirektion und der ZüriBahn AG ist in der Abwägung zunächst zu konzedieren, dass Freizeitanlagen jedenfalls im Bereich der am Seeufer gelegenen, aber nicht zum eigentlichen Gewässer gehörenden Freihaltezonen als mit dem Zonenzweck vereinbar angesehen werden können. Entsprechende Freizeitnutzungen, auch in Form von Bauten und Anlagen für die Erholungsnutzung, sieht sowohl der kantonale (Ziff. 3.4 des Richtplantexts [Zugänglichkeit für Erholungssuchende]; Ziffer 3.5.1 des Richtplantexts [Ermöglichung von Bauten und Anlagen für die Erholungsnutzung an geeigneten Standorten]) als auch der regionale Richtplan im Bereich des Gebiets Zürich-City vor (Ziff. 2.2.2 des Richtplantexts [Karteneintrag Nr. 1: Freiflächen erhalten/Limmat, Sihl und See mit ihren Uferbereichen als Erholungsräume stärken]; Ziff. 3.1.1 lit. b des Richtplantexts [attraktive Landschaftsräume am Siedlungsrand und Erholungsräume am Wasser]; Ziff. 3.3.1 lit. b des Richtplantexts (Karteneinträge), Ziff. 3.9.1 lit. a des Richtplantexts, Ziff. 3.9.2. [Karteneintrag Nr. A3: Zürichsee/Enge: Schaffung attraktiver öffentlicher Seeanlagen]). Ebenso klar ist freilich, dass dieselben Richtpläne nebst der Erholungsnutzung die Schonung der Landschaft und der Gewässer als mindestens gleichwertiges Interesse anführen, so der kantonale Richtplan (Ziff. 1.1 des Richtplantexts [Erhaltung überwiegend freier Landschaften]; Ziff. 2.2.1 [sorgfältige Weiterentwicklung

der Bebauung am Zürichseeufer, Orientierung am Bestand]; Ziff. 2.4.1 f.: Seefront mit Quaianlagen als Objekt des Ortsbildschutzes; Verweis auf den entsprechenden ISOS-Eintrag]; Ziff. 3.5.1 [Freihaltung und öffentliche Zugänglichkeit von See- und Flusssufern]; Ziff. 3.5.2 [Karteneintrag Nr. 1: Aufwertung des Zürichseeufers als Erholungs-, Natur- und Landschaftsraum] als auch der regionale Richtplan (Ziff. 3.3.1 lit. b des Richtplantexts [Gewährleistung der Offenheit und Zugänglichkeit des Zürichseeufers und der Flussräume; Stärkung und Aufrechterhaltung von deren Erlebbarkeit und Durchgrünung]; Ziff. 3.3.1 lit. e des Richtplantexts [Gewährleistung der Aussicht von den Freiraumbändern zwischen der Siedlung und den Wäldern der Hügelzüge und von exponierten Punkten auf Stadt, See und Alpen sowie ins Limmat-, Glatt- und Furttal] Ziff. 3.3.2 [Karteneintrag Nr. 30: Freien Zugang zum See gewährleisten {Ausnahme Badeanlagen während Badesaison}, Sicht auf See freihalten, dauerhafte Bauten und Anlagen nur zulässig für Erholungsnutzung mit engem Bezug zum See {Standortgebundenheit}]). Insgesamt kann aus dem Gehalt der Richtplaneinträge und deren systematischem Zusammenhang – freilich in ausdifferenzierter Form – nichts Anderes gefolgert werden, als sich für Nutzung und Schutz von See- und Flusssufern aufgrund von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG ohnehin gebietet. Diese sind freizuhalten; gleichzeitig ist der öffentliche Zugang und die Begehung zu erleichtern (und damit die Erholungsnutzung zu stärken). Eine klare Priorisierung einerseits der Schutz- und andererseits der Nutzungsinteressen lässt sich, jedenfalls für den Standort der vorliegend projektierten Seilbahn mitten im Zürcher Seebecken, nicht ableiten. Auch kann eine derartige Anlage, soweit sie befristet erstellt werden soll, aufgrund der Richtplanung nicht von vornherein als mit überwiegenden Landschafts- und Ortsbildschutzinteressen unvereinbar gelten.

6.9.

Nach Massgabe des Gesagten ist die Realisierung der ZüriBahn einer strikt zu handhabenden Bedürfnisprüfung – unter der sich aus der Rahmengesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergebenden grundsätzlichen Priorisierung der Schutzinteressen – zu unterziehen. Aus der Richtplanung ergibt sich, wie erwähnt, keine Priorität für das Projekt, zumal es – wie erörtert – an der demokratischen Legitimation des regionalen Richtplaneintrags bzw. einem Eintrag im kantonalen Richtplan fehlt. Für die Interessenabwägung zusätzlich beachtlich ist der Gehalt des Eintrags des Zürcher Seebeckens im Inventar der kommunalen Natur- und Land-

schaftsschutzobjekte (KSO-32.00). Das Zürcher Seebecken wird gemäss Inventareintrag als sehr wertvoll eingestuft; Das Objekt umfasst den See mit Ufermauern, Promenaden und Quaianlagen sowie (insbesondere) die der einstigen Verlandungszone vorgelagerte Flachwasserzone (vor allem in Wollishofen und Enge) als vielfältigen, artenreichen Lebensraum für Wasserpflanzen und Wassertiere. Das Objekt hat damit sowohl eine Bedeutung als Lebensraum für Wasserpflanzen und Wassertiere als auch als attraktives Naherholungsgebiet. Ziel des Schutzes ist insbesondere die Erhaltung der Flachwasserzone und die Neuschaffung naturnaher Uferabschnitte mit Verlandungszone. Festzuhalten ist, dass die projektierte Seilbahn den Bereich des im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte zusätzlich bezeichneten Naturschutzobjekts Flachwasserzone, Ufermauern Zürichsee (KSO-45.16), wenngleich knapp, nicht tangiert.

Den genannten gewichtigen Interessen hält die Begründung für die Realisierung der ZüriBahn, das Jubiläum zum 150-jährigen Bestehen der ZKB und der Wunsch, der Bevölkerung ein Erlebnis zu bieten, nicht stand. Wenngleich Betrieb und Bauzeit der Seilbahn auf fünf (bzw. insgesamt sieben) Jahre befristet sind und damit der Eingriff in die Schutzinteressen als weniger gravierend erscheint als bei der Erstellung einer dauerhaft betriebenen Verkehrsanlage, handelt es sich doch um einen Eingriff in die von Bundesrechts wegen freizuhaltende und schutzwürdige Seefläche, welcher einer hohen Legitimation bedürfte. Um eine bloss sehr kurzfristige Beanspruchung, welche allenfalls – wie nachfolgend zu erläutern – aus triftigen Gründen und unter Verzicht auf gewisse raum- und nutzungsplanerische Voraussetzungen realisiert werden könnte, handelt es sich beim Projekt ZüriBahn offenkundig nicht. Planung, Organisation und Eingriffswirkung der ZüriBahn sind für die Dauer des Betriebs mit derjenigen einer dauerhaften Verkehrseinrichtung vergleichbar. Die ZKB kann als für den Kanton und dessen wirtschaftliche Entwicklung wichtige Institution bei der Durchführung eines Jubiläumsanlasses durchaus ein gewisses öffentliches Interesse für sich in Anspruch nehmen. Angesichts der zeitlichen, raumplanerischen, organisatorischen und finanziellen Dimension der ZüriBahn sprengt das rekursgegenständliche Projekt den in dieser Hinsicht gegebenen Rahmen indes bei Weitem. Gemäss den Zweckbestimmungen des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank (ZKBG) hat die ZKB die Aufgabe, zur Lösung der volkswirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Kanton beizutragen und eine umweltverträgliche Entwicklung im Kanton zu fördern. Sie befriedigt die

Anlage- und Finanzierungsbedürfnisse durch eine auf Kontinuität ausgerichtete Geschäftspolitik und berücksichtigt dabei insbesondere die Anliegen der kleinen und mittleren Unternehmungen, der Arbeitnehmerinnen und der Arbeitnehmer, der Landwirtschaft und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Sie fördert das Wohneigentum und den preisgünstigen Wohnungsbau (§ 2 ZKBG). Die Bank ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und hat einen angemessenen Gewinn anzustreben (§ 3 ZKBG). Der Geschäftskreis der ZKB wird definiert als derjenige einer Universalbank; welche keine Eigengeschäfte abschliesst, bei welchen unverhältnismässige Risiken eingegangen werden (§ 7 Abs. 1 und 2 ZKBG). Die Bank kann sich an öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beteiligen (§ 9 Abs. 2 ZKBG); die Beteiligung an privaten Unternehmungen ist zulässig, wenn sie dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons oder sozialen Zwecken dient oder im berechtigten Interesse der Bank liegt; die Bank kann zudem im In- und Ausland Tochtergesellschaften gründen und Stiftungen errichten (§ 9 Abs. 3 und Abs. 4 ZKBG). Ob diese vom Gesetzgeber vorgezeichnete Zwecksetzung den – mehr als vorübergehenden bzw. im Jubiläumsjahr organisierten – Bau und Betrieb einer Seilbahn mit umfasst, ist vorliegend nicht im Einzelnen zu beurteilen. Dass sich eine derartige Aufgabe aber – und damit ein entsprechendes öffentliches Interesse – nicht nachgerade aus dem gesetzlichen Aufgabenbereich der ZKB ergibt, ist offenkundig. Die ZKB kann an der ZüriBahn kein über den reinen Jubiläumsbetrieb hinausgehendes öffentliches (oder privates) Interesse namhaft machen. Die Gründung einer Tochtergesellschaft (bzw. der ZüriBahn AG) mit entsprechender Zweckbestimmung vermag an diesem Befund nichts zu ändern. Trotz der weit gefassten operationellen Befugnisse der ZKB, welche die Gründung von Tochtergesellschaften oder Stiftungen im In- und Ausland umfasst, ist vorauszusetzen, dass diese Kompetenzen im angedachten Zweckbereich ausgeübt werden bzw. der Erreichung der sonstigen Ziele, insbesondere der Geschäftstätigkeit als Universalbank, dienen (§ 2, § 7 ZKBG). Dies ist beim vorgesehenen Tätigkeitsbereich der ZüriBahn AG nicht ohne weiteres der Fall.

Angesichts des bereits grundsätzlichen Mangels genügend definierter und gleichzeitig triftiger Interessen ist nicht von Belang, dass der gewählte Standort der Seilbahn Ergebnis einer sorgfältigen Evaluation bzw. eines Variantenvergleichs zur Linienführung ist. Selbst eine sehr sorgfältige Projektierung vermag kein (positives) öffentliches oder privates Interesse an

einer Baute oder Anlage zu begründen. In der Abwägung überwiegen die gewichtigen öffentlichen Interessen an Schutz und Erhalt des Zürcher Seebeckens das für sich allein weder besonders triftige noch besonders substantiierte Interesse der ZKB am Betrieb der ZüriBahn klar. Die Rekurse sind auch insofern begründet.

Daran vermag nichts zu ändern, dass eine im Zeitraum vom 16. November 2018 bis zum 5. Dezember 2018 im Auftrag der ZüriBahn AG vom Forschungsinstitut GfS durchgeführte, repräsentativ ausgestaltete Umfrage ergeben hat, dass der ZüriBahn drei Viertel der Bevölkerung im gesamten Kanton Zürich sowie zwei Drittel der Bevölkerung in den unmittelbar angrenzenden Stadtkreisen Zürich 2 und 8 neutral bis sehr positiv gegenüberstünden. Ein Umfrageergebnis (an einer Zahl von insgesamt 1'013 Einwohnerinnen und Einwohnern) vermag für sich allein kein rechtlich relevantes öffentliches Interesse zu begründen. Eine befristet betriebene Seilbahn über das Zürcher Seebecken, so auch die klare Ansicht des Gerichts, sollte – ohne die in jedem Fall erforderliche Einzelfallbeurteilung vorwegzunehmen – möglich sein bzw. bei *ausgewiesenem* Bedarf auch realisiert werden können. Zu fordern ist für ein solches Projekt indes – wie erwähnt – ein Eintrag im kantonalen Richtplan sowie, in Nachachtung der demokratischen Rechte der Bevölkerung, allenfalls gar eine Grundlage in Form eines kantonalen (oder gar eidgenössischen) Gesetzes, welches Art und Umfang des öffentlichen Interesses klar definiert. Bei anderen Grossprojekten wie etwa der Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks hat sich dieses Vorgehen als Standard etabliert (vgl. bspw. Art. 32 ff. des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes [FIFG]). Ob eine Seilbahnverbindung über das Zürcher Seebecken zusätzlich einen weiter gefassten Kontext voraussetze, wie beispielsweise die Durchführung einer NEXPO (gemäss Initiative der zehn grössten Schweizer Städte für die kommende Landesausstellung), ist sodann Gegenstand des weiteren – politischen – Meinungsbildungsprozesses.

7.

Bemerkungsweise ist auf die – von Vornherein eingeschränkten – Möglichkeiten zur Realisierung von Provisorien unter materiellem Verzicht auf die Erfüllung raum- und nutzungsplanerischer Voraussetzungen einzugehen. Einer temporären Zulassung rechtswidriger Bauvorhaben sind in mehrfa-

cher Hinsicht enge Grenzen gesetzt. Das öffentliche oder private Interesse an der Erstellung einer Baute und Anlage muss bereits grundsätzlich ein sehr hohes Gewicht haben.

Ferner dürfen solche befristeten Projekte nur bewilligt werden, wenn der Nachweis erbracht ist, dass eine vorschriftsgemässe Ausführung oder ein rechtskonformer Standort nicht möglich sind. Das Provisorium darf alsdann nur so lange bewilligt werden, als die Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts entweder unmöglich oder für die Bauherrschaft unzumutbar ist (Verfügung des Präsidenten der Baurekurskommission I vom 30. April 2004 in BEZ 2004 Nr. 43). In jenem zitierten Fall (Provisorium für den Spielbetrieb der ZSC Lions während des Umbaus des Hallenstadions) lag die Besonderheit der verfahrensmässigen Situation darin, dass selbst unter Zugrundelegung einer extrem kurzen Verfahrensdauer bei einem allfälligen Weiterzug des Rekursentscheids das Bauvorhaben nicht mehr rechtzeitig, d.h. auf Saisonbeginn hin, hätte realisiert werden können und somit bei regulärer Prüfung – unter Belassung der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittel – selbst ein für die Bauherrschaft positiver Endentscheid nutzlos gewesen wäre.

Es ist mithin zu fordern, dass zugleich dringliche als auch gewichtige öffentliche (oder allenfalls private) Interessen die Erstellung des Provisoriums gleichsam bedingen bzw. dass das Projekt, wenngleich materiell möglicherweise nicht rechtskonform, der Abwendung schlimmeren Schadens dient. Ein finanzieller Schaden, welcher aufgrund der blossen Unterbrechung oder Verzögerung von Bauarbeiten entsteht, stellt in diesem Lichte noch keinen zwingenden oder qualifizierten Grund dar, zumal solche Nachteile mit der regulären Beurteilung von Bauvorhaben in einem Rechtsmittelverfahren regelmässig verbunden sind (Verfügung des Präsidenten der Baurekurskommission II vom 21. Juli 2004 in BEZ 2004 Nr. 58).

Für die Realisierung eines Luftseilbahn-Provisoriums fehlt es nach Massgabe des Gesagten sowohl an der erforderlichen Dringlichkeit als auch an triftigen Gründen (Schadensabwehr). Selbst bei Vorliegen solcher Gründe wäre ein Betrieb zeitlich nur so lange zu gewähren, als dies zur Erreichung der Ziele unmittelbar erforderlich ist.

8.

Angesichts dessen, dass sich bereits die Rekurse betreffend die Gestaltungsplanung als begründet erweisen, ist der Rekurs betreffend die wasserrechtliche Konzession nicht weiter zu prüfen. Weil der Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai-Zürhorn (ZüriBahn) als Ganzes aufzuheben ist, wird die Konzessionserteilung (einstweilen) obsolet. Das diesbezügliche Verfahren ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

9.

Zusammenfassend sind die Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2019.05056, R1S.2019.05071, R1S.2019.05072 und R1S.2019.05073 zu vereinigen. Dem Protokollberichtigungsbegehren der ZüriBahn AG ist teilweise zu entsprechen.

Der Rekurs des V. S. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 hinsichtlich der Verfügung des AWEL vom 24. April 2019 betreffend wasserrechtliche Konzession ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

Der Rekurs der S. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 hinsichtlich der Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 betreffend den Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai-Zürhorn (ZüriBahn) ist gutzuheissen, soweit – nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen – darauf einzutreten ist.

Der Rekurs der Rekurrierenden V. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 hinsichtlich der Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 betreffend den Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai-Zürhorn (ZüriBahn) ist gutzuheissen.

Auf den Rekurs der Rekurrierenden 1-17 im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073 hinsichtlich der Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 betreffend den Gestaltungsplan Seilbahn Mythenquai-Zürhorn (ZüriBahn) ist nicht einzutreten. Der Rekurs der Rekurrentin 18 (Stiftung H.) in demselben Verfahren ist gutzuheissen.

Dementsprechend ist die Verfügung der Baudirektion vom 26. April 2019 betreffend die Festsetzung des Gestaltungsplans Seilbahn Mythenquai-Zürhorn (ZüriBahn) aufzuheben.

10.1.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.– bis Fr. 50'000.– (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte der Anzahl vereinigter Rekursverfahren und des hohen tatsächlichen Streitinteresses, des Umfangs der Akten und des vorliegenden Entscheids sowie des umfangreichen Augenscheins rechtfertigt es sich, die Gerichtsgebühr auf Fr. 28'000.– festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014). Ausgangsgemäss (§ 13 VRG) sind die Verfahrenskosten zu 9/10 der Baudirektion und unter solidarischer Haftung für 1/10 zu je 1/170 den Rekurrierenden 1-17 aufzuerlegen.

10.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zuspprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1). Demnach ist vorliegend dem V. S. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056, dem V. S. und dem V. Z. im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 sowie der Rekurrentin 18 (Stiftung H.) im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05073, allen zulasten der Baudirektion, eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint in den Verfahren G.-Nrn. R1S.2019.05072 und R1S.2019.05073 betreffend den Gestaltungsplan ein Betrag von jeweils Fr. 4'000.– (im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05072 Fr. 2'000.– pro Rekurrent); im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05056 betreffend wasserrechtliche Konzession ein solcher von Fr. 2'000.–. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zuspprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56).

Einer – wie vorliegend die S. – nicht durch einen Rechtsbeistand vertretenen Partei entstehen im Allgemeinen keine Rechtsverfolgungskosten, die zu entschädigen wären. Eine Umtriebsentschädigung ist ihr demnach nur dann zuzusprechen, wenn die Grenzen des im Verwaltungsrechtspflegeverfahren Üblichen und Zumutbaren anderweitig deutlich überschritten wurden. Angesichts des Verfahrensaufwands und des Aktenumfangs ist das vorliegende Verfahren klar aussergewöhnlich. Es rechtfertigt sich daher, der S. zulasten der Baudirektion im Verfahren G.-Nr. R1S.2019.05071 eine Umtriebsentschädigung von Fr. 1'000.– zuzuerkennen.

Die Zuspprechung einer Umtriebsentschädigung an die ZüriBahn AG und den Stadtrat von Zürich fällt angesichts des Verfahrensausgangs ausser Betracht.

[...]