



G.-Nrn. R1S.2022.05137 und R1S.2023.05056
BRGE I Nr. 0193/2023

Entscheid vom 3. November 2023

Mitwirkende Abteilungspräsident Claude Reinhardt, Baurichterin Beatrice Bosshard, Baurichter Christian Hurter, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen

Rekurrierende

1. A, [...]
2. B, [...]
3. C, [...]
4. D, [...]
5. E, [...]
6. F, [...]
7. G, [...]
8. H, [...]

alle vertreten durch [...]

gegen

Rekursgegnerinnen

1. Bausektion der Stadt Zürich, c/o Amt für Baubewilligungen, Rechtsabteilung, Amtshaus IV, 8021 Zürich
2. Zoo Zürich AG, Zürichbergstrasse 221, 8044 Zürich

Nr. 2 vertreten durch [...]

betreffend

R1S.2022.05137

Beschluss der Bausektion vom 12. Juli 2022 (Bauentscheid Nr. 1580/22); Baubewilligung für Freiflugvolière, vier Tierhäuser und Neugestaltung "Pantanal", Grundstück Kat.-Nr. FL3434, Klosterweg 7, 7a, 7f, 7g, 7h, 15, 15a und 15b, Zürich 7 – Fluntern

R1S.2023.05056

Beschluss der Bausektion vom 14. März 2023 (Bauentscheid Nr. 646/23); Abänderungspläne zu mit Bauentscheid 1580/22 erteilten Baubewilligung für Freiflugvolière, vier Tierhäuser und Neugestaltung "Pantanal", Grundstück Kat.-Nr. FL3434, Klosterweg 7, 7a, 7f, 7g, 7h, 15, 15a und 15b, Zürich 7 - Fluntern

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 12. Juli 2022 (BE 1580/22) erteilte die Bausektion des Stadtrats der Stadt Zürich der Zoo Zürich AG die baurechtliche Bewilligung für eine Freiflugvolière, vier Tierhäuser und die Neugestaltung des Themenbereichs "Pantanal" im Zoo Zürich auf dem Grundstück Kat.-Nr. FL3434 in Zürich.

Mit Beschluss vom 14. März 2023 (BE 646/23) bewilligte die Bausektion der Zoo Zürich AG Abänderungspläne zu dem mit Beschluss vom 12. Juli 2022 (BE 1580/22) bewilligten Vorhaben.

B.

Gegen diese Entscheide erhoben A, B, C, D und E, F, G und H mit Eingaben vom 16. August 2022 bzw. 19. April 2023 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten jeweils die Aufhebung der Entscheide unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

C.

Mit Verfügungen vom 18. August 2022 bzw. 24. April 2023 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R1S.2022.05137

(Stammbaubewilligung) bzw. R1S.2023.05056 (Projektänderungsbewilligung) vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 21. September 2022 bzw. 24. Mai 2023 beantragte die Vorinstanz jeweils die Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei. Die private Rekursgegnerin beantragte mit Eingaben vom 9. September 2022 bzw. 23. Mai 2023 ebenfalls die Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

E.

Mit Repliken vom 14. Oktober 2022 bzw. 19. Juni 2023 sowie mit Dupliken vom 9. November 2022 bzw. 12. Juli 2023 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Am 24. August 2023 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichtes im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien und die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit zur Entscheidungsbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse beziehen sich auf dasselbe Bauvorhaben und werfen dieselben Rechtsfragen auf. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.

Das Baugrundstück Kat.-Nr. FL3434 im Halte von 101'733 m² liegt teils im Waldgebiet und teils in der kantonalen Freihaltezone FK sowie im Perimeter des kantonalen Gestaltungsplans "Zoo Zürich". Es umfasst einen Teil der Anlagen des Zoos Zürich. Geplant ist die Umgestaltung des Bereichs "Pantanal". Streitpunkt im vorliegenden Rekursverfahren bildet die Errichtung einer Grossvoliere, bestehend aus einer von einem Netz überspannten Bogenkonstruktion, die den gesamten Bereich des Pantanals von ca. 7'300 m² umfasst und (gemäss den geänderten Plänen) eine Höhe von bis zu ca. 30 m aufweist.

3.1.

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

Mit dieser Umschreibung der Legitimation verlangt das Gesetz zunächst, dass der Rekurrent über eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung zum Baugrundstück bzw. den dort vorgesehenen Bauten und Anlagen verfügt, kraft derer er stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Anordnung betroffen ist. Ob eine legitimationsbegründend enge Raumbeziehung zu bejahen ist, hängt auch von der Art der geltend gemachten oder sich sonst aus den Akten ergebenden Einwirkungen auf das rekurrentische Grundstück ab (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 10 ff. und 53 ff., auch zum Folgenden).

Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass der Rekurrent mit der Gutheissung des Rechtsmittels einen Nutzen erlangt bzw. einen Nachteil abwendet. Soweit das Rechtsmittel mit hierzu von vornherein ungeeigneten Rügen begründet wird, fehlt es am schutzwürdigen Interesse. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein geltend gemachter Projektmangel bloss eine für den Rekurrenten bedeutungslose Nebenbestimmung zur Folge hätte.

Das Interesse des Rekurrenten kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Allerdings vermag nicht jeder noch so geringfügige Nachteil ein schutzwürdiges Interesse zu begründen (BRGE II Nr. 0124/2013 in BEZ 2013 Nr. 46; www.baurekursgericht-zh.ch). Der angestrebte Nutzen muss stets ein eigener und die Betroffenheit eine unmittelbare sein. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist.

Sind die vorstehend genannten Voraussetzungen erfüllt, können alle Argumente angeführt und Rechtsnormen angerufen werden, die im Ergebnis zumindest zur teilweisen Gutheissung des Rechtsmittels und damit zur (teilweisen) Erlangung des angestrebten Nutzens führen können. Dies findet indes nur, aber immerhin dort seine Grenze, wo es um die Geltendmachung von Mängeln im Baubewilligungsverfahren geht, die nicht den Rekurrenten selbst, sondern höchstens Dritte betreffen (BRGE II Nr. 0110/2014 in BEZ 2014 Nr. 48; www.baurekursgericht-zh.ch).

3.2.

Die Rekurrierenden bringen zu ihrer Legitimation vor, die Freiflugvoliere werde zu weiterem zusätzlichen Mehrverkehr bei ihren Liegenschaften führen. Es sei davon auszugehen, dass die Verkehrszunahme bei Eröffnungen neuer Anlagen, so auch der streitbetroffenen Voliere, um mindestens um 10 % ansteige. Schlussendlich würden die geplanten Bauvorhaben zu Baustellenverkehr und dadurch Mehrimmissionen während der Bauphase führen, von welchen die Rekurrenten besonders betroffen sein würden. Sodann wird geltend gemacht, von den rekurrentischen Liegenschaften bestehe eine Sichtverbindung auf das Bauvorhaben. Betreffend den Rekurrenten 3 wird vorgebracht, dass die Voliere "mutmasslich" auch von dessen Liegenschaft aus zu sehen sein werde.

3.3.

Die Vorinstanz bringt vor, die Rekurrierenden 5 und 8 hätten die Zustellung des baurechtlichen Entscheids nicht verlangt und ihr Rekursrecht somit verwirkt. Weiter bestreitet die Vorinstanz den Sichtkontakt von den rekurrentischen Liegenschaften. Die verkehrliche Belastung aufgrund der Vogelvoliere werde sich nur unmerklich ändern und sicherlich die befürchteten 10 % Steigerung nicht erreichen bzw. die Liegenschaften der Rekurrierenden – die Liegenschaft des Rekurrenten 3 ausgenommen – seien vom Zooverkehr nicht direkt betroffen.

Die private Rekursgegnerin bestreitet ebenfalls die Legitimation der Rekurrierenden mit der Begründung, zum Bauvorhaben bestehe keine Sichtverbindung und es resultiere kein Mehrverkehr.

3.4.

Wer Ansprüche aus dem Planungs- und Baugesetz wahrnehmen will, hat innert 20 Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des oder der baurechtlichen Entscheide zu verlangen (§ 315 Abs. 1 PBG). Ansonsten ist das Rekursrecht verwirkt (§ 316 Abs. 1 PBG).

Die Regelung von § 315 f. PBG bezweckt, dass die Bauherrschaft frühzeitig Kenntnis davon haben soll, ob sie mit Rechtsmitteln gegen das Bauvorhaben rechnen müsse oder nicht. Dieser Normzweck ergibt sich auch daraus, dass der Bauherrschaft von Zustellungsbegehren und gegen das geplante Bauvorhaben vorgebrachten Einwendungen Kenntnis zu geben ist (§ 315 Abs. 2 PBG). Soll die Bauherrschaft möglichst schnell und umfassend über allfällige Einsprecher und ihre Einwendungen gegen das geplante Bauvorhaben informiert werden, muss sie, um etwa eine ausserprozessuale Einigung anzustreben und das Prozessrisiko abschätzen zu können, auch über die Person des möglichen Gegners im Klaren sein. Ein allfälliges Vertretungsverhältnis muss daher bereits im schriftlichen Zustellungsbegehren zum Ausdruck kommen. Ansonsten würde die Bauherrschaft den Kreis möglicher Rekurrenten nicht vollständig erfahren. Dies verunmöglichte oder erschwerte zumindest Vorkehren zur Vermeidung von Rekursen (vgl. BRKE I Nr. 294/1994 in BEZ 1994 Nr. 31 sowie RB 1993 Nr. 53).

Bei den Rekurrentinnen 5 und 8 handelt es sich um die Ehegattinnen der Rekurrenten 4 bzw. 7. Unter Ehepartnern gilt die eherechtliche Vertretungsbefugnis. Der Bauherrschaft musste aufgrund der Zustellbegehren der Rekurrenten 4 und 7 klar sein, von welcher Seite ein Rechtsmittel gegen das Bauvorhaben zu erwarten war. Damit ist das Rekursrecht der Rekurrentinnen 5 und 8 gewahrt, ohne dass die Zustellbegehren explizit auch in ihrem Namen gestellt wurden.

3.5.

Wie sich anlässlich des Augenscheins bestätigt hat, ist eine Sichtverbindung auf die Voliere von den Liegenschaften der Rekurrierenden 1, 2, 4, 5, 6, 7 und 8 gegeben oder kann zumindest nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen (Strassenverkehrsimmissionen, Gestaltung) sind sie somit zur Rekurerhebung im Sinne von § 338a PBG grundsätzlich legitimiert. Soweit dies bei einzelnen Rügen nicht zutrifft, wird es im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen darzulegen sein. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs der Rekurrierenden 1, 2, 4, 5, 6, 7 und 8 grundsätzlich einzutreten.

3.6.1.

Der Rekurrent 3 ist Mieter und Bewohner des Wohnhauses an der I-Strasse X in Zürich (Kat.-Nr. 1), welches ca. X m vom Haupteingang entfernt an der Hauptzufahrtsachse des Zoos gelegen ist. Die Distanz zum südlichen Ende der gegenüber dem rekurrentischen Grundstück wenige Meter höher gelegenen Voliere beträgt ca. X m. Dazwischen liegen [...]. Auf der Nordostseite des Wohnhauses I-Strasse X, mithin in der Sichtachse zur Voliere, befindet sich eine Gruppe hochstämmiger Bäume. Soweit die Sicht auf die Voliere durch diese Bäume nicht vollständig verstellt wird, wird aufgrund der dazwischen befindlichen Bauten höchstens ein Teil des oberen Bereichs der schmalen Stirnseite der Voliere sichtbar sein. Die Aussicht von der rekurrentischen Liegenschaft wird nicht tangiert und aufgrund der grossen Distanz kann eine rechtserhebliche, legitimationsbegründende ästhetische Beeinträchtigung ausgeschlossen werden.

3.6.2.

Eine Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens (DTV) um 25 % führt zu einer Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1 dB (A), was gerade noch als stärkere Verkehrslärmimmission wahrgenommen werden kann. Davon ausgehend wird die Grenze zur Bejahung der Rekurslegitimation praxisgemäss bei einer Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens um 10 % gesetzt (vgl. BGE 136 II 281, E. 2.3.2., unter Hinweis auf BGr 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005, E.3.5 f. in: ZBI 107/2006 S. 609; URP 2006 S. 144).

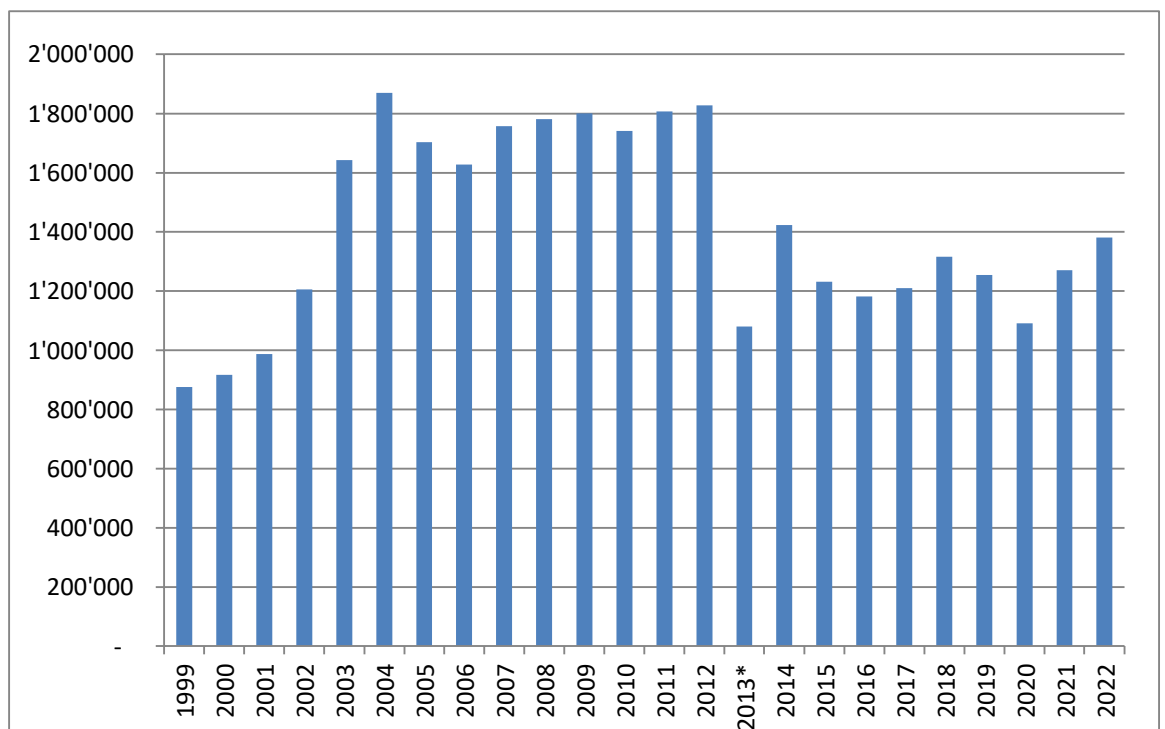
Ausgangsbasis im vorliegenden Fall ist die durchschnittliche Verkehrsmenge auf der I-Strasse im Abschnitt des rekurrentischen Wohnhauses. Dabei ist davon auszugehen, dass der dortige Verkehr nicht ausschliesslich durch den Zoo generiert wird. Um eine Verkehrszunahme von mindestens 10 % auf Basis des Gesamtverkehrs zu bewirken, müssten die vom Zoo generierten Fahrten somit um deutlich mehr als 10 % ansteigen (Beispiel: Bei einem Verkehrsanteil des Zoos von 2/3 müssten die vom Zoo generierten Fahrten um mindestens 15,2 % zunehmen, bei einem Anteil von 3/4 wären es 13,3 %; im Umweltverträglichkeitsbericht [Anhang 5-4C) wurde für die I-Strasse im hier betreffenden Abschnitt für den Maximalzustand 2002 indes ein wesentlich geringerer Anteil des Zoos am Gesamtverkehr von lediglich rund 14 % prognostiziert).

Die Besucherzahlen des Zoos haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt (Quelle: Zoo Zürich, Jahresberichte, www.zoo.ch):

1999	875'000	
2000	916'000	
2001	987'000	Himalaya-Anlage, Wolf-Anlage
2002	1'204'388	2 junge Elefanten; Eröffnung Zoolino
2003	1'642'802	Eröffnung Masoalahalle Ende Juni
2004	1'869'557	Fläche 27 ha; Besucherrekord Jubiläumsjahr
2005	1'703'417	2 junge Elefanten
2006	1'627'132	Eröffnung Löwenhaus
2007	1'757'168	Eröffnung Aussenanlage Löwen
2008	1'781'693	Eröffnung Semien Gebirge; junger Schneeleopard
2009	1'800'426	2 junge Löwen
2010	1'741'295	4 junge Löwen

2011	1'807'174	3 junge Tiger
2012	1'827'293	Eröffnung Pantanal, junge Gorillas u. Orang-Utans
2013*	1'079'919	Baumkronenweg
2014	1'422'059	Eröffnung Elefantenpark im Juni
2015	1'231'005	Mongolische Steppe
2016	1'181'164	Neues Aquarium
2017	1'209'168	
2018	1'315'128	März: Eröffnung Australien (u.a. Koalas)
2019	1'254'000	
2020	1'090'000	Pandemie; Eröffnung Lewa-Savanne
2021	1'270'000	
2022	1'380'000	

* Ab 2013 effektive Zahlen, zuvor berechnet aus Billetverkauf und Jahreskartenbesuchen (wobei Letztere überschätzt und zu hohe Zahlen publiziert wurden).



Die Zahl der Besucher ist abhängig von verschiedenen Einflussfaktoren wie Witterung, Jungtiere und die Eröffnung neuer Anlagen. Obwohl der Trend seit dem Jahr 2013 nach oben zeigt, hatte die Neueröffnung neuer Anlagen jeweils nur kurzfristig höhere Besucherzahlen zur Folge. Aus diesen Erfahrungszahlen kann geschlossen werden, dass die geplante Voliere keine derart markante Steigerung der Anzahl Besucher bewirken wird, mit der eine

Zunahme des Verkehrs um 10 % oder mehr zu erwarten wäre. Dies zumal nicht von einer erheblichen künftigen Veränderung des Modal-Splits zugunsten des motorisierten Individualverkehrs auszugehen ist und weder die Besucherkapazität des Zoos noch die Kapazitäten der umliegenden Parkierungsanlagen erweitert werden. Damit kann eine legitimationsbegründende Betroffenheit des Rekurrenten 3 durch eine spürbare Erhöhung des Strassenverkehrslärms ausgeschlossen werden.

Da, wenn überhaupt, kein erheblicher Mehrverkehr generiert wird, ist auch nicht zu erwarten, dass der Rekurrent 3 durch Falschparkierer auf seinen privaten Parkplätzen vermehrt beeinträchtigt wird. Schliesslich ändert sich mit den angefochtenen Bauvorhaben nichts am Verkehrsregime an Spitzentagen und den dadurch nötigen Umwegfahrten zur Liegenschaft des Rekurrenten.

Nach dem Gesagten ist auf die Rekurse, soweit sie durch den Rekurrenten 3 erhoben wurden, mangels Betroffenheit nicht einzutreten.

4.

Die private Rekursgegnerin stellt im Verfahren betreffend die Abänderungsbewilligung (G.-Nr. R1S.2023.05056) den prozessualen Antrag, es sei auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels zu verzichten. Eventualiter sei anzuordnen, dass sich ein zweiter Schriftenwechsel explizit nur auf die in der Rekursantwort (der privaten Rekursgegnerin) nicht kursiv gedruckten Ausführungen zu beschränken habe.

Zur Begründung bringt die private Rekursgegnerin vor, in der Rekurseingabe würden über mehrere Seiten die bereits im ersten Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2022.05137 gemachten Ausführungen wiederholt. Es sei daher davon auszugehen, dass die bereits gemachten Ausführungen der Replik im Verfahren G.-Nr. R1S.2022.05137 in einem zweiten Schriftenwechsel ebenfalls schlichtweg wiederholt würden. Es sei daher aus prozessökonomischen Gründen angezeigt, auf einen zweiten Schriftenwechsel zu verzichten.

Die blosser Erwartung, die Rekurrierenden würden in ihrer Replik bereits bekannte Standpunkte wiederholen, rechtfertigt es nicht, den Rekurrierenden die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu den Rekursantworten von

vornherein zu versagen oder im Sinne des Eventualantrags zu beschränken. Weder der Rekursinstanz noch den Parteien entsteht durch die Wiederholungen ein ungebührlicher Zusatzaufwand. Den Rekurrierenden war daher ohne Einschränkung Frist zur (freigestellten) Stellungnahme zu den Rekursantworten anzusetzen.

5.1.

Die Rekurrierenden beanstanden, die Flugvoliere sei nicht ordnungsgemäss ausgesteckt gewesen. Damit würden schützenswerte Interessen von allfällig betroffenen Nachbarn vereitelt.

5.2.

Die Rekurrierenden legen nicht dar und es ist nicht ersichtlich, welche Nachteile ihnen dadurch entstanden sind. Offensichtlich hatten sie Kenntnis vom Bauvorhaben und konnten rechtzeitig Rekurs erheben. Auf Drittinteressen können sie sich nicht berufen. Ein allfälliger Mangel würde auch nicht zur beantragten Aufhebung der Baubewilligung führen, sondern bloss zu einer Wiederholung der Bekanntmachung. Auf die Rüge ist daher nicht weiter einzugehen.

6.1.

Die Rekurrierenden sind der Auffassung, es dürften keine weiteren Bauvorhaben bewilligt werden, bevor für die Gesamtanlage ein aktueller Umweltverträglichkeitsbericht vorliege. Der (einzige) Umweltverträglichkeitsbericht datiere vom Jahr 1995 bzw. 1998. Seither habe sich die Umweltbelastung derart stark verändert, sodass nicht ernsthaft auf eine derart alte UVP abgestellt werden könne.

Grundsätzlich sei es korrekt, wenn die Baudirektion die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Zusammenhang mit den Revisionen des kantonalen Gestaltungsplans "Zoo Zürich" geprüft habe, denn der Gestaltungsplan bilde die Grundlage für viele verschiedene Bauvorhaben des Zürcher Zoos. Problematisch sei allerdings, wenn diese Prüfung nicht ernsthaft, nach den gesetzlichen Vorgaben und dem massgebenden Sachverhalt, erfolgt sei. Die Beschlussbehörde hätte von Amtes wegen

feststellen müssen, dass wegen der veränderten Verhältnisse schon lange nicht mehr auf den alten UVP abgestellt werden könne.

Entscheidend sei, dass die Anlage erweitert oder abgeändert werden solle. Das sei nur zulässig, wenn dies umweltverträglich sei, was bisher nie untersucht worden sei, zumindest nicht unter den heute geltenden tatsächlichen Verhältnissen (Anzahl Besuchende, Anzahl Parkplätze, Anzahl Fahrten, effektiver Modalsplit etc.). Der Fall sei vergleichbar damit, dass ein grundsätzlich UVP-pflichtiger Anlagentyp zunächst die Schwellenwerte nicht erreiche, letztere allerdings durch spätere Änderungen oder Ergänzungen der Anlage überschritten würden: Auch das Überschreiten des Schwellenwerts löse eine UVP-Pflicht aus. Vorliegend seien die Schwellenwerte nach über zwei Jahrzehnten überschritten. Es sei schleichend zu diversen ins Gewicht fallenden Veränderungen der Umweltbelastung gekommen.

Die geplante Voliere führe zu zusätzlichen Lärmimmissionen durch Tiergeräusche. Die Vögel aus dem Pantanal würden sehr unterschiedliche und im Vergleich zu hier ansässigen Vogel- und Tierarten fremde und ungewöhnliche Laute von sich geben. Die Umwelt und hier lebende Tierarten würden davon beeinträchtigt. Der Baudirektion sei demnach nicht beizupflichten, wenn sie ausführe, es seien durch die im Gestaltungsplan festgelegten Änderungen keine neuen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten. Die grösseren Gehegevorrichtungen führten zu Mehrimmissionen und damit zu einer UVP-Pflicht.

Auch Geruchsimmissionen dürften eine Folge der neuen Entwicklungen und des neuen Verständnisses grosszügiger und offener Gehegevorrichtungen sein. Die Freiflugvoliere bewirke folglich auch in dieser Hinsicht neue Belastungen für die Umwelt, welche einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen seien.

Der UVB aus dem Jahre 1995 gehe von heute nicht mehr gültigen Annahmen aus, indem mit der Änderung des kantonalen Gestaltungsplans "Zoo Zürich" der Bauperimeter für die Freiflugganlage verschoben und vergrössert worden sei. Es mache in umwelttechnischer Hinsicht einen enormen Unterschied, ob die Anlage 10 m oder 32 m hoch sei und über welche Fläche sie sich erstrecke. Zudem habe der UVB für die Bauten des Masterplans 2020 eine klare zeitliche Grenze festgelegt (wobei die Rekurrenten bestreiten würden, dass

die geplante Voliere in der projektierten Form Teil des Masterplans 2020 sei): "Als zeitliche Abgrenzung der baulichen Aktivitäten im Zooareal gilt der Ausbau gemäss Masterplan bis ins Jahre 2020, unterschieden nach der ersten und den weiteren Aufbaustufen". Der UVB sei keine genügende Grundlage für die angefochtenen Bauentscheide.

6.2.

Die Vorinstanz weist auf den im Jahr 1997 festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan "Zoo Zürich" hin. Mit dessen Änderung vom 18. Dezember 2019 sei die streitgegenständliche Voliere an ihre heutige Lage verschoben worden. Dabei sei die Baudirektion zum Schluss gekommen, dass die Verschiebung keine wesentlichen Auswirkungen und somit keine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 2 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) zur Folge habe (vgl. Bericht im Sinne von Art. 47 RPV, S. 7 f.). Wäre die kantonale Baudirektion damals zum Ergebnis gekommen, dass die Vogelvoliere eine neue Umweltverträglichkeitsprüfung auslöse, hätte dies im Rahmen der Gestaltungsplanänderung erfolgen müssen. Die Rekurrenten hätten ihre Vorbringen im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens einbringen sollen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt seien sie damit nicht mehr zu hören.

Die private Rekursgegnerin argumentiert in gleicher Weise. Da bereits eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung über den ganzen Zoo gemacht worden sei, seien sämtliche diesbezüglichen Projekte (insbesondere auch die Flugvoliere) auf ihre Umweltverträglichkeit hin bereits geprüft worden. Es bestehe somit keine rechtliche Grundlage, eine neue UVP zu verlangen. Zudem hätten gegenüber dem im UVB beurteilten Endzustand weder wesentliche Umbauten, Erweiterungen noch Betriebsänderungen stattgefunden (vgl. Art. 2 UVPV), wie die zuständigen Fachstellen des Kantons anlässlich der Gestaltungsplanrevision 2020 festgestellt hätten. Im Übrigen sei nicht der UVB die Grundlage für die angefochtenen Bewilligungen, sondern der Gestaltungsplan. Das hier angefochtene Projekt stelle eine reine Umsetzung einer aktuellen, rechtsgültigen Planung dar, dessen Umweltverträglichkeit bereits rechtskräftig geprüft worden sei.

6.3.1.

Gemäss Art. 8 Umweltschutzgesetz (USG) werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt.

Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit (Art. 10a Abs. 1 USG). Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss der zuständigen Behörde einen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 1 USG).

Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV unterliegen Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, der Prüfung, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft. Bei der Prüfung wird nach Art. 3 Abs. 1 UVPV festgestellt, ob das Projekt den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören das USG und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen.

6.3.2.

Für den Zoo Zürich wurde mit Datum vom 31. Juli 1995 ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt (act. 5.9, R1S.2023.05056) sowie ein Nachtrag dazu vom 10. Mai 1998. Dies im Hinblick auf die damals bis ins Jahr 2020 geplanten, namentlich flächenmässigen Erweiterungen des Zoos, darunter die Masoala-Halle (Masterplan 2020). Auf Grundlage der entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung, die die gesamte Zoo-Anlage zum Gegenstand hatte, wurde am 9. Januar 1997 der kantonale Gestaltungsplan "Zoo Zürich" festgesetzt (genehmigt am 20. April 1999). Damit wurde die planungsrechtliche Grundlage für die mittel- bis langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten des Zoo Zürich geschaffen. Aufgrund des neu angeordneten Elefantenhauses wurde der Gestaltungsplan im Jahre 2008 teilrevidiert. Eine zweite Teilrevision wurde am 1. Oktober 2009 festgesetzt, mit welcher die notwendige Erhöhung der Überbauungsfläche des Elefantenhauses und eine Anpassung im Baubereich Pantanal geregelt wurden.

Eine weitere, am 5. Februar 2020 festgesetzte Revision beinhaltete insbesondere einen zusätzlichen Baubereich für Tierhäuser (neues Gorilla-Haus) und zudem wurde die über der Wasservogelanlage vorgesehene Vogelvoliere über die angrenzende Pantanal-Anlage verschoben. Zur Umweltverträglichkeitsprüfung wird im Festsetzungsbeschluss ausgeführt, die Änderungen

des Gestaltungsplans würden zu keiner wesentlichen Änderung im Sinne von Art. 2 des UVPV führen, weshalb keine erneute UVP durchzuführen sei.

Es ergibt sich damit, dass die Umweltverträglichkeit der im revidierten kantonalen Gestaltungsplan "Zoo Zürich" festgelegten Nutzungen im Gestaltungsplanverfahren geprüft wurde, wobei eine erneute UVP als nicht erforderlich erachtet wurde. Dies betrifft namentlich die Auswirkungen des Besucherverkehrs. Der revidierte Gestaltungsplan ist rechtskräftig.

6.3.3.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nutzungspläne und damit in engem Sachzusammenhang stehende planerische Festlegungen im Anschluss an ihren Erlass anzufechten; eine akzessorische Überprüfung ist grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. BGE 121 II 317, E. 12c; BGE 116 Ia 207, E. 3b; RB 1987 Nr. 9). Eine akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen wird nach der Rechtsprechung bei deren späteren Anwendung nur dann zugelassen, "wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte und er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen" (VB.2009.00319 vom 13. Januar 2010, E. 5.2; VB.2007.00067 vom 25. April 2007, E. 3.2.1 mit Hinweisen). Ferner lässt die Rechtsprechung eine Überprüfung zu, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Annahme des Plans in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen dahingefallen sein könnte. Diese Präzisierung entspricht der Überprüfungsbefugnis von Nutzungsplänen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG (BGE 116 Ia 207; BGE 127 I 103, E. 6b; VB.2009.00319 vom 13. Januar 2010, E. 5.2; VB.2007.00067 vom 25. April 2007, E. 3.2.1 mit weiteren Hinweisen).

Diese Rechtsprechung gilt jedoch nur für Bauvorschriften, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartografisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben, die also anstelle einer Planlegende stehen und mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes bilden (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b; BGr, 5. September 1997, ZBI 100/1999, S. 218 ff., 223). Sie legen für bestimmte, kartografisch ausgewiesene Parzellen konkret und verbindlich die bauliche Nutzbarkeit fest, sodass sich die betroffenen Grundeigentümer schon bei Planerlass über die ihnen auferlegten Beschränkungen im Klaren sein

können und es ihnen daher zuzumuten ist, bereits in diesem Zeitpunkt Rechtsmittel zu ergreifen. Den übrigen Bestimmungen des kommunalen Baurechts, die eine Zonen übergreifende Regelung treffen oder an die persönliche Situation des Benutzers anknüpfen, kommt dagegen Erlasscharakter zu; ihre Rechtmässigkeit können die Betroffenen deshalb noch im Anwendungsfall überprüfen lassen (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b; BGr, 5. September 1997, ZBI 100/1999, S. 218 ff., 223).

Aus dem Gesagten folgt, dass der kantonale Gestaltungsplan "Zoo Zürich", einschliesslich der diesem zugrunde liegenden umweltrechtlichen Beurteilung, im vorliegenden Verfahren nicht akzessorische überprüft werden kann. Insbesondere haben sich die Auswirkungen des Zoobetriebs auf die Umwelt und damit die tatsächlichen Verhältnisse seit Festsetzung des revidierten Gestaltungsplans am 5. Februar 2020 nicht erheblich geändert. Somit ist die Umweltverträglichkeit des Zoos als Gesamtanlage, namentlich was die Auswirkungen des von diesem generierten Strassenverkehrs anbetrifft, in den vorliegend betroffenen Baubewilligungsverfahren nicht mehr in Frage zu stellen, zumal sich das Bauvorhaben im Rahmen des Gestaltungsplans bewegt (s. dazu auch E. 7.3.2.).

6.3.4.

Die über den Prognosen der ursprünglichen UVP liegenden aktuellen Besucherzahlen stellen keine Änderung der Anlage im Sinne von Art. 2 UVPV dar. Sie lösen keine Pflicht aus, eine erneute UVP durchzuführen; ausserhalb der in Art. 2 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. b UVPV genannten Verfahren erfolgt keine UVP. Die UVP bildet kein eigenes Verfahren, sondern gliedert sich stets in das so genannte massgebliche Verfahren (Entscheidungsverfahren) ein. Eine Beurteilung nach Projektdurchführung (UVP a posteriori) ist nicht vorgesehen (Bundesamt für Umwelt BAFU, UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung, Modul 1, 2009, S. 2, www.bafu.admin.ch).

Sollte die heute gegebene tatsächliche Umweltbelastung des Zoos über den Prognosen des UVB von 1995 bzw. 1998 liegen, führte dies somit nicht dazu, dass neue Bauvorhaben in jedem Fall eine UVP voraussetzen. Massgebend ist Art. 2 UVPV (wesentliche Änderung). Wenn die im UVB prognostizierten Zahlen heute markant höher liegen sollten, liesse dies im Übrigen noch nicht zwingend auf einen Verstoss gegen umweltrechtliche Vorschriften und damit auf eine Sanierungsbedürftigkeit (Art. 16 ff. USG) schliessen. Die

im UVB von 1995 für den Endzustand prognostizierte Besucherzahl stellt nicht die Grenze eines umweltverträglichen Zoobetriebs dar. Werden umweltrechtliche Vorschriften verletzt, muss die Anlage gleichzeitig mit dem Umbau bzw. mit der Erweiterung saniert werden (Art. 18 Abs. 1 USG), was wiederum keine UVP erfordert (es sei denn, die Massnahmen zur Sanierung sind als "wesentliche Änderung" i.S.v. Art. 2 UVPV einzustufen; vgl. UVP-Handbuch Modul 2, S. 12). Dass der bestehende Zoobetrieb im Sinne von Art. 16 USG sanierungsbedürftig ist, machen die Rekurrierenden jedoch nicht geltend. Damit ist nicht zu prüfen, ob das streitbetreffende Vorhaben die gleichzeitige Sanierung der gesamten Zooanlage bedingt (Art. 18 Abs. 1 USG).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das streitbetreffende Bauvorhaben keine UVP notwendig macht.

7.1.

Die Rekurrierenden bringen weiter vor, gemäss Art. 8 der Sondernutzungsvorschriften (SNV; Anmerkung: gemeint sind die Gestaltungsplanvorschriften [GPV]) dürften im Gestaltungsplangebiet die für einen Zoo erforderlichen Ausstattungen wie Gehegevorrichtungen erstellt werden. Da es sich bei Gehegevorrichtungen nicht um "Gebäude" handle, würden diese nicht der maximal zulässigen Gesamthöhe in den einzelnen Baubereichen unterliegen. Diese privilegierte Handhabung von Gehegevorrichtungen sei nicht akzeptabel.

Die Gehegebauten von Zoos hätten sich stark verändert. Wo man um die Jahrtausendwende unter Gehegevorrichtungen noch eher kleinere Gittervorrichtungen verstanden habe, würden sich die Rekurrenten mit einem gigantischen Käfig in der Höhe von 32 m über eine Fläche von 11'000 m² konfrontiert sehen. Die Bedeutung von Gehegevorrichtungen habe sich in den letzten beiden Jahrzehnten somit massgeblich verändert. Eine Subsumtion der geplanten Freiflugvoliere unter Art. 8 SNV sei nicht rechtens. Die Rechtsgrundlagen des kantonalen Gestaltungsplans seien nicht mehr zeitgemäss und könnten nicht unbesehen auf weitere Bauvorhaben des Zoos Zürich angewendet werden.

Die optische Wirkung der Voliere komme einem Gebäude gleich. Aufgrund ihrer Wuchtigkeit sei sie als gebäudeähnliche Konstruktion zu qualifizieren. Zwar weise sie keine festen, muralen Fassaden auf, deswegen werde sie kaum leichter als ein Gebäude wirken. Letztlich bilde sie einen kuppelförmigen Baukörper, der mit seiner Höhe von 32 m weit über die Umgebung hinausrage und je nach Lichteinfall ganz erhebliche Wirkungen zeitigen werde. Sichtbar werde nicht ein filigraner Gitterbau sein. Ausserdem werde die Voliere eine sehr grosse Ausdehnung haben und im Inneren erheblich bepflanzt und gestaltet werden, was die gebäudeähnliche optische Wirkung verstärken dürfte.

Hinzu komme, dass eine Voliere, anders als ein geschlossenes Gebäude, keine lärmdämmende Wirkung habe. Es sei sachlich nicht haltbar, die Flugvoliere im Hinblick auf deren Höhe anders zu behandeln als ein herkömmliches Gebäude. Für die betroffenen Anwohner seien die optischen und lärmtechnischen Auswirkungen mindestens genauso störend (wenn nicht sogar mehr), wie wenn ein herkömmliches Gebäude an besagter Stelle erstellt würde.

Art. 8 SNV nenne neben "Gehegevorrichtungen" "Umzäunungen", "Glaswände", "Gitter", "Gitterüberdeckungen", "Trennbarrieren", "Gräben" und "Terrainveränderungen". Diese "Ausstattungen" hätten bei weitem nicht die räumlichen Auswirkungen wie die hier streitige Flugvoliere.

7.2.

Die Vorinstanz entgegnet, die Voliere erfülle die Qualifikation als Gebäude nicht (§ 2 Allgemeine Bauverordnung [ABV]). Es handle sich um eine Gehegevorrichtung bzw. um eine Umzäunung, die gemäss Art. 8 des Gestaltungsplans Zoo Zürich als Ausstattung im gesamten Gestaltungsplangebiet erstellt werden dürfe. Dem folgend werde auch im Bericht im Sinne von Art. 47 RPV festgehalten, dass Vogelvolieren Gehege seien, weshalb es dafür eigentlich keiner besonderen Erwähnung im Gestaltungsplan bedürfe (vgl. S. 5 des erwähnten Berichtes). Die von den Rekurrierenden angesprochenen Lärmmissionen von Vögeln hätten nichts mit der Gebäudequalifikation zu tun.

Die private Rekursgegnerin führt aus, der Gestaltungsplan sehe in Art. 8 GPV klarerweise vor, dass im gesamten Zooareal Gehege erstellt werden dürften, ohne dass deren Dimensionen beschränkt wären. Auch im

Planungsbericht zur Revision 2020 (S. 5) werde nochmals explizit festgehalten, bei der geplanten Vogelvoliere handle es sich um ein Gehege. Auch die vorgesehene Dimension spreche nicht gegen diese Auslegung. Die Voliere sei im GP in ihrer vollen Grösse eingezeichnet, ergänzt durch die Erläuterung im Planungsbericht.

7.3.1.

Soweit den Gemeinden bei der Anwendung von Bestimmungen des kantonalen Rechts als Ausfluss der Gemeindeautonomie eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zukommt, überprüft das Baurekursgericht entsprechende Entscheide mit Zurückhaltung. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Baubehörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen).

Ob eine Bestimmung des kantonalen Rechts den Gemeinden einen autonomen Entscheidungsspielraum einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 62). Nach ständiger Praxis der kantonalen Instanzen betrifft dies insbesondere § 238 PBG, ferner aber auch etwa § 71 PBG betreffend die bauliche Gestaltung und Einordnung von Arealüberbauungen, § 237 PBG betreffend die Beurteilung der Verkehrssicherheit einer Zufahrt und § 357 Abs. 1 PBG betreffend die Beurteilung zulässiger Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten (Donatsch, § 20 Rz. 72).

7.3.2.

Der Gestaltungsplan unterscheidet die Bereiche A (Baubereiche mit Hochbauten und Gehegen), B (Baubereiche mit kleineren Tierhäusern, Stallungen, Unterständen, Gehegen oder anderen dem Zoo-Betrieb dienenden Gebäuden), C (Freiflächen mit spezieller Nutzung gemäss Eintrag im Plan) und D (Freifläche).

Die streitbetroffene Voliere kommt in den Bereich C1 zu liegen, im Plan bezeichnet als "Freiflugvoliere über Pantanal". Der Bereich C1 überlagert den Bereich B7 "Tierhäuser". Schon daraus ist ersichtlich, dass der Planungsgeber die Voliere nicht als Gebäude im Sinne der Gestaltungsplanvorschriften auffasste, sonst hätte er dafür einen Bereich A oder B ausscheiden müssen. Im Bereich C1 sind keine Gebäude zulässig, die einer Höhenbeschränkung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 GPV unterliegen. Dementsprechend ist im Plan keine zulässige Gesamthöhe vermerkt. Bei der mit einem Netz überspannten Trägerkonstruktion handelt es sich mangels eines Schutzes vor der Witterung (vgl. § 2 ABV) denn auch offensichtlich nicht um ein Gebäude im baurechtlichen Sinn. Die Voliere ist im Gestaltungsplan explizit vorgesehen. Eine Höhenbeschränkung wurde nicht festgelegt, obwohl die flächenmässige Ausdehnung der Voliere, deren Funktion ("Freiflugvoliere") und die Anforderungen an die Tierhaltung erwarten lassen mussten, dass für die Vögel ein grosser Luftraum geschaffen werden soll und die Konstruktion zwangsläufig eine erhebliche Höhe aufweisen wird. Diese Festsetzung ist rechtskräftig und kann im vorliegenden Verfahren wie gesagt nicht akzessorisch überprüft werden. Die Vorbringen der Rekurrierenden sind nicht geeignet, die Gestaltungsplankonformität der geplanten Voliere ernsthaft in Frage zu stellen.

8.1.

Die Rekurrierenden beanstanden, die geplante Voliere erziele im Hinblick auf die bauliche und landschaftliche Umgebung keine gute Gesamtwirkung und erweise sich auch bezüglich der Einordnungsvorschrift nach Art. 9 SNV als nicht rechtmässig. Es handle sich um eine wuchtige und im Vergleich zu anderen Bauten im Zoo Zürich extravagante und atypische Baute. Sie hebe sich von bisherigen Bauten im Zoo Zürich massgeblich ab. Zudem solle sie eine Fläche von 11'000 m² bedecken. Die private Rekursgegnerin führe nicht aus, inwiefern sie die Voraussetzungen von Art. 9 SNV für erfüllt betrachte. Im Bericht nach Art. 47 RPV werde (lediglich) ausgeführt, dass die Voliere mit Kletterpflanzen berankt werden solle. Weiter könne das Einfärben der Gitterkonstruktion die visuelle Wahrnehmung der Voliere stark reduzieren. Damit impliziere sie, dass sich die wuchtige Konstruktion eben nicht ohne weiteres in die Umgebung einzugliedern vermöge, sondern dafür zusätzliche Massnahmen ergriffen werden müssten.

8.2.

Die Vorinstanz entgegnet, die Argumentation mit dem Typischen verfange hier nicht. Die Zoolandschaft bestehe gerade aus individuell gestalteten und auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von Tieren und Besuchern zugeschnittenen Einzelbereichen. Diese würden, entsprechend dem jeweils simulierten Naturraum, landschaftlich und architektonisch unterschiedlich gestaltet. Meist würden sie durch üppiges Grün voneinander getrennt und durch ein Wegenetz miteinander verknüpft. So etwas wie eine typische Zoobaute existiere schlichtweg nicht. In diesem sehr spezifischen Kontext bestünden für die Gestaltung der Einzelbereiche also durchaus gestalterische Freiheiten. Die geforderte besonders gute Gesamtwirkung werde bei Zoobauten durch in sich stimmig gestaltete Ensembles erreicht und nicht durch eine Unter- oder Einordnung in einen baulichen Kontext, wie dies beispielsweise in einem homogen gestalteten Wohnquartier möglich und sinnvoll wäre.

Es treffe nicht zu, dass es sich um eine wuchtige Baute handle. Als scheinbar endlose, dreidimensionale Schlaufe überspanne eine lineare Primärstruktur aus Stahl in weitem Bogen den Bereich Pantanal. Die Stahlrohre dieser Struktur würden zwar die Dicke eines stattlichen Baumstammes aufweisen, wirkten aber im Verhältnis zu ihrer Spannweite sehr schlank. Ohne sichtbare Sekundärkonstruktion werde an diesen Rohren ein filigranes Stahlseilnetz befestigt. Dank seiner Transparenz trete die Voliere nicht als Volumen in Erscheinung, sondern stelle eine elegante und zugleich zurückhaltende Ingenieurskonstruktion dar, welche die funktionalen und gestalterischen Anforderungen leichtfüssig erfülle. Diese Primärkonstruktion werde im Fussbereich zudem dunkel und weiter oben hell duplexiert. Der Übergang dazwischen sei fließend. Das Rautennetz gewähre als schwarz spektralgefärbtes Edelstahlseilnetz maximale Durchsicht. Die gewählten Farben und Materialien würden eine hochwertige Erscheinung versprechen.

Die private Rekursgegnerin führt ergänzend aus, durch die Farbwahl des Netzes werde dieses fast gänzlich unsichtbar bleiben. Darüber hinaus solle die Voliere bepflanzt werden. Durch die Bepflanzung solle die Voliere gänzlich verschwinden und optisch mit dem dahinterliegenden Wald verschmelzen. Man sehe allenfalls gewisse Teile der Stützen.

8.3.1.

Gemäss § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben.

Diese Vorschrift enthält eine Grundanforderung an Bauten, Anlagen und Umschwung. Verlangt wird sowohl eine gewisse Qualität der Gestaltung in sich als auch der Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung. So kann namentlich die Gleichförmigkeit wesentliches Gestaltungsmerkmal einer bestehenden Überbauung sein. Die genügende Einordnung fehlt allerdings nicht bereits bei der Einführung einer neuen Formensprache in ein einheitliches Bild einer älteren Überbauung; vielmehr ist ein Einordnungsman gel erst gegeben, wenn die entsprechende Baute oder Anlage gegenüber der Ausgestaltung von Gebäuden, Häusergruppen oder Strassenzügen in störenden Widerspruch tritt oder sonst einen stossenden Gegensatz zu den die Umgebung prägenden Merkmalen oder zum Quartiercharakter bildet. Eine Einordnung gemäss § 238 Abs. 1 PBG muss nicht ideal bzw. "gut", sondern lediglich "genügend" sein. Dies ist auch dann erfüllt, wenn eine andersartige Gestaltung als besser bzw. als wünschenswert qualifiziert würde. Die Frage, ob eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist gestützt auf objektive, nachvollziehbare Kriterien zu beantworten. Blosses Empfinden rechtfertigt keinen Eingriff in das Eigentum (vgl. VB.2018.00395 vom 7. Februar 2019, E. 4.2. ff.).

Vorliegend gelten aufgrund von Art. 9 GPV erhöhte Anforderungen an die Einordnung: Bauten, Anlagen und Ausstattungen sind für sich und im Zusammenhang mit der baulichen und insbesondere landschaftlichen Umgebung so zu gestalten, dass eine besonders gute Gesamtwirkung gewährleistet ist.

Bei der Überprüfung der Gestaltungsanforderungen hat sich die Rekursinstanz Zurückhaltung aufzuerlegen und den Ermessensspielraum der Vorinstanz zu respektieren (s. E. 7.3.1.).

8.3.2.

Dass die Voliere in ihrer Umgebung einen singulären Charakter hat, liegt in der Natur der Sache und begründet keinen gestalterischen Mangel. Auch daran, dass für eine rechtsgenügende Einordnung "zusätzliche Massnahmen" (Bepflanzung, Farbgebung) nötig sind, ist nichts auszusetzen. Das Erscheinungsbild der Baute ist gesamthaft, einschliesslich aller gestalterischer Massnahmen, zu beurteilen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, wird die geforderte besonders gute Gesamtwirkung bei Zoobauten durch in sich stimmig gestaltete Ensembles erreicht und nicht durch eine Unter- oder Einordnung in einen baulichen Kontext, wie dies beispielsweise in einem homogen gestalteten Wohnquartier möglich und sinnvoll wäre. Die Qualifizierung der Baute als "extravagant" und "atypisch" begründet daher keinen gestalterischen Mangel. Die Rekurrierenden vermögen insofern nicht darzulegen, inwiefern die gestalterischen Anforderungen nicht erfüllt sein sollen.

Auch was die Einordnung in die weitere bauliche und landschaftliche Umgebung anbelangt, ist das Vorhaben nicht zu beanstanden. Die Voliere wird im Inneren der Zooanlage platziert, von der umliegenden Bebauung deutlich zurückversetzt. Von aussen wird sie nur teilweise und soweit sie die anderen Gebäude des Zoos und die Baumbestände überragt sichtbar sein. Ein Widerspruch zu den Gestaltungsvorschriften vermochten die Rekurrierenden – insbesondere am Augenschein – nicht aufzuzeigen. Ein solcher ist auch nicht ersichtlich, weshalb sich der Rekurs auch in diesem Punkt als unbegründet erweist.

9.1.

Schliesslich beanstanden die Rekurrierenden, die Vorinstanz habe das Thema der verkehrsmässigen Erschliessung im angefochtenen Entscheid gänzlich unbeachtet gelassen. Dies sei ein schwerwiegender formeller und materieller Fehler. Die Stadt Zürich habe keine Alternativen zur heutigen, unbefriedigenden Erschliessungssituation ins Auge gefasst (etwa die Erschliessung der bestehenden Parking-Anlage bei der Masoala-Halle direkt ab Tobelhofstrasse über die städtische Parzelle Kat.-Nr. HO4305 im Bereich Forenweidstrasse/-weg).

Die Rekurrierenden äussern sodann Kritik am Verkehrskonzept, namentlich an der Sperrung der I-Strasse und die damit einhergehenden Umwegfahrten

auch für Anwohnende und deren Besucher. Die bereits ergriffenen Massnahmen würden nicht die Entlastung bringen, die notwendig wäre, um eine rechtsgenügende Erschliessung zu gewährleisten. Für die Bauten des Entwicklungsplans 2050, wozu auch die Flugvoliere gehöre, sei kein belastbarer und rechtsverbindlicher Massnahmenkatalog vorhanden.

Eine Belastung der Verkehrsanlagen rund um den Zoo Zürich mit zusätzlichen 127'000 - 217'000 MIV-Fahrten sei mit dem vorliegenden Verkehrskonzept nicht zulässig. Die Grenze für eine verträgliche Fahrtenzahl sei bereits heute bei weitem überschritten. Die Parkplätze seien an den zahlreichen Spitzentagen überlastet. Ohne verbindliche und umsetzbare Massnahmen zur Bewältigung der zusätzlichen Verkehrsmenge sei die verkehrsmässige Erschliessung nicht gewährleistet.

9.2.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Örtlichkeiten des Zoos seien für den Verkehr genügend erschlossen (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, Erwägung 10.2.3) und die Erschliessung entspreche den Vorschriften zum Gestaltungsplan "Zoo Zürich". Im Übrigen stelle die Umsetzung der Massnahmen aus dem Verkehrskonzept keine Bedingung für die Erteilung der Baubewilligung dar.

9.3.1.

Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) verankerten Anspruch der Betroffenen auf rechtliches Gehör ergibt sich als Teilgehalt auch die Begründungspflicht. Der Inhalt der Bewilligung ergibt sich aus der im Bewilligungsverfahren von jedermann einsehbaren (§ 314 PBG) Baueingabe. Eine Erläuterung und Begründung aller im Verlauf der Projektprüfung erfolgten Arbeiten, Feststellungen und Überlegungen ist faktisch unmöglich und wird vom Gesetzgeber auch nicht verlangt. Eine Pflicht zur Begründung des baurechtlichen Entscheides (im Entscheid selbst) kann nur insoweit bestehen, als das Fehlen einer Begründung wegen der Komplexität des Bauvorhabens bzw. einzelner Aspekte desselben eine Anfechtung der Bewilligung durch Dritte erheblich erschweren oder geradezu verunmöglichen würde (vgl. VB.2019.00258 vom 28. November 2019, E. 5.2.).

Soweit die Rekurrierenden einen Begründungsmangel geltend machen wollen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Erschliessung ergibt sich aus den

Baueingabeplänen. Diesbezüglich bedarf es keiner Begründung in den angefochtenen Beschlüssen, zumal das Baugrundstück (d.h. der Zoo) über das bestehende Strassennetz genügend zugänglich ist und sich mit der Errichtung der Voliere keine neuen oder anderen Anforderungen an die Erschliessung ergeben.

9.3.2.

Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem die genügende Erschliessung des Baugrundstücks (Art. 22 Abs. 2 lit. b des Raumplanungsgesetzes [RPG]; §§ 233 und 234 PBG). Ein Grundstück ist dann erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG). Was die genügende Zugänglichkeit im Besonderen anbelangt, so erfordert diese in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Zufahrten müssen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG). Der Regierungsrat erliess hierzu - gestützt auf § 237 Abs. 2 Satz 2 PBG und § 359 Abs. 1 lit. i PBG - die Verkehrserschliessungsverordnung (VErV), welche die technischen Anforderungen an Zufahrten und Ausfahrten sowie die Sichtbereiche und die entsprechenden Messweisen regelt.

9.3.3.

Das Baugrundstück ist wie bereits gesagt über das bestehende Strassennetz genügend zugänglich. Die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr ist gewährleistet und die Verkehrssicherheit wird zu recht nicht beanstandet. Mit der Errichtung der Voliere ergeben sich keine neuen oder anderen Anforderungen an die Erschliessung. Insoweit ist die Erschliessung nicht zu beanstanden (vgl. VB.2013.00722, E. 10.2.3.).

Gemäss Art. 10 Abs. 5 GPV hat der Zoo Zürich "bei der Erarbeitung von unmittelbar mit dem Zoo in Zusammenhang stehenden Verkehrskonzepten der Stadt Zürich zur Erhöhung der Benutzer des öffentlichen Verkehrs und zur Reduktion des motorisierten Individualverkehrs mitzuwirken. Gemeinsam beschlossene Massnahmen sind umzusetzen und deren Wirkung durch den Zoo Zürich zu überprüfen". Das betreffende Verkehrskonzept ist nicht

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Insoweit ist auf die diesbezüglichen Beanstandungen nicht einzugehen. Sodann können allfällige Mängel des Verkehrskonzepts dem Bauvorhaben nicht entgegengehalten werden, zumal das Verkehrskonzept nicht die Erschliessung des Zoos im baurechtlichen Sinn (s. oben, E. 9.3.2.; Art. 19 RPG, §§ 233 ff. PBG) zum Gegenstand hat und dessen Inhalt im Baubewilligungsverfahren nicht zu prüfen ist. Im Übrigen kann die Belastung des Strassennetzes einem Bauvorhaben nicht entgegengehalten werden, vorliegend umso weniger, als die geplante Nutzung mit dem kantonalen Gestaltungsplan bewilligt wurde (unter Beurteilung der Auswirkungen auf den Strassenverkehr, s. Bericht im Sinne von Art. 47 RPV, Ziff. 4.3, act. 5.5, R1S.2022.05137) und mit der Realisierung der streitbetroffenen Voliere wie bereits ausgeführt kein erheblicher Mehrverkehr zu erwarten ist.

Das Bauvorhaben löst auch nicht die Pflicht zur Schaffung zusätzlicher Parkplätze aus. Die von den Rekurrierenden propagierte Änderung der Erschliessung des Parkplatzes bei der Masoala-Halle liegt nicht in der Kompetenz der Bauherrschaft, zumal sich der überwiegende Teil des Parkplatzes und insbesondere die Zufahrt auf städtischen Grundstücken befindet. Abgesehen davon ist es entgegen der Auffassung der Rekurrierenden nicht Aufgabe der "Stadt Zürich", bei Baueingaben von sich aus Überlegungen zu alternativen Lösungen anzustellen.

10.

Zusammengefasst ist auf die Rekurse, soweit sie durch den Rekurrenten 3 erhoben wurden, nicht einzutreten. Im Übrigen sind die Rekurse abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

11.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 1/15 dem Rekurrenten 3 und zu je 2/15 den Rekurrierenden 1, 2, 4, 5, 6, 7 und 8 aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung eines jeden der acht Rekurrierenden für die gesamten Verfahrenskosten (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach

seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (finanzielle Bedeutung des Bauvorhabens im streitgegenständlichen Umfang, Bau- summe Fr. 51,5 Mio.), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schrif- tenwechsel, Durchführung eines Abteilungsangenehms), der Komplexität der zu beurteilenden Fragen, des Umfangs des vorliegenden Urteils und der Vereinigung zweier Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.-- 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; www.baurekursgericht-zh.ch).

11.2.

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

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zu- sprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der privaten Rekursgeg- nerin zulasten der Rekurrierenden eine Umtriebsentschädigung zuzuspre- chen. Angemessen erscheint ein Betrag von je Fr. 500.-- (insgesamt Fr. 4'000.--). Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt

die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein
(BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56).