

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0072/2016 vom 29. April 2016

ZH Baurekursgericht, 2016-04-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE I Nr. 0072_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_I_Nr_0072_2016)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0072/2016 du 29 avril 2016

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0072/2016 del 29 aprile 2016

Regeste

Der Stadtrat von Zürich hat die Schutzverordnung "Fluntern", mit welcher die Wiese zwischen Gloriastrasse und der Kirche Fluntern ausschliesslich einer Naturschutzzone zugewiesen wird, zu Recht erlassen. Die gleichzeitige Aufhebung der früheren Verordnung "Kirchrain Fluntern", welche die Anlage eines Rebbergs ermöglicht hätte, ist daher nicht zu beanstanden. Abweisung des Rekurses eines Nachbarn.

Erwägungen

E. 1

Stadtrat von Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich Mitbeteiligte

E. 2

Gesamteigentümer S., [...]

E. 3

I. D., [...]

E. 4

Die Parzelle Kat.-Nr. FL1015 befindet sich zwischen der Gloriastrasse und der Grossen Kirche Fluntern in der Freihaltezone. Bei diesem Grundstück handelt es sich um eine 47 a (Aren) grosse Magerwiese, die zum Verwaltungsvermögen von Grün Stadt Zürich gehört. Bis Ende der 1930-er Jahre bestand dort ein Rebberg. Nach dessen Aufgabe wurde der Hang am R1S.2015.05051 Seite 5

Kirchrain bis in das Jahr 2009 beweidet. Seither dient die Fläche als Heuwiese. Die Magerwiese reicht im Südwesten der Kirche Fluntern über das Grundstück Kat.-Nr. FL1015 hinaus. Sie ist seit 1990 im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO) unter der Inventarnummer KSO-33.13 verzeichnet. Gemäss Eintrag in das KSO ist die Magerweide bei der Kirche Fluntern "sehr wertvoll". Im Weiteren lautet der Eintrag folgendermassen: "Beschreibung: Gegen Südwesten exponierte, 65 a grosse Schafweide zwischen der Gloriastrasse und der Kirche Fluntern. Auf der Steilböschung zur Gloriastrasse hin gedeiht eine magere, artenreiche Trespen-Wiese, welche jedoch durch Trittschäden beeinträchtigt ist. Im oberen, leicht geneigten Bereich wächst eine magere Fettwiese. Die Fläche liegt in der Freihaltezone inmitten von Wohnhäusern. Oben grenzt eine schmale Hecke die Weide vom Kinderspielplatz ab. Bedeutung: Lebensraum von regional sowie in der Stadt selten gewordenen Pflanzenarten. Schönes Anschauungsobjekt mit Erholungswert für die Anwohner. Die ganze Wiese, vor allem aber der Steilhang bei der Gloriastrasse, weist ein

ho- hes ökologisches Potential auf. Heute infolge der zu intensiven Beweidung nicht im Optimal-Zustand. Ziel: Erhaltung als artenreiche, magere Schafweide, Förderung der Artenvielfalt. Extensivierung der Beweidung." 5.1. Die kommunale Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern", welche die Vorinstanz am 10. Juli 2013 erlassen hatte, stellte das Schutzobjekt KSO-33.13 auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015 unter Schutz (act. 6/3, Dispositivziffer 1/I). Das Schutzgebiet wurde im Süden entlang der Gloriastrasse und im nordwestlichen Teil der Parzelle Naturschutzzonen und im Übrigen der Rebbergschutzzone 10R zugewiesen (Dispositivziffer 1/III). Verfügte Schutzziele waren die ungeschmälernte Erhaltung, Aufwertung und Neuschaffung des Schutzobjekts als Lebensraum seltener und geschützter Tier- und Pflanzenarten und -gemeinschaften sowie als wesentliches Element der Landschaft und als Zeuge früherer Bewirtschaftungsformen. Gemäss diesen Zielen benötige der Halbtrockenrasen entlang der Gloriastrasse besonderen Schutz und der nordwestliche Teil der Fromentalwiese eine gezielte Aufwertung. Der auf der übrigen Fromentalwiese geplante R1S.2015.05051 Seite 6

Rebberg habe höchsten ökologischen Ansprüchen zu genügen und möge sich zu einem vielfältigen Lebensraum mit mageren Wiesenböschungen, einzelnen Dornensträuchern und weiteren Kleinstrukturen für Insekten, Reptilien und Vögeln entwickeln. Zudem seien die Flora magerer Standorte und lokaltypische Rebberg-Arten besonders zu fördern (Dispositivziffer 1/II). Der Erlass der Schutzverordnung wurde wie folgt begründet: Der Quartierverein Fluntern, die Zunft Fluntern und die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Zürich-Fluntern seien mit dem Wunsch, am Kirchrain einen Rebberg anzulegen, an Grün Stadt Zürich gelangt. Hierauf seien die Realisierbarkeit eines Rebbergs und dessen Vereinbarkeit mit den im Inventar genannten Zielen für das Schutzobjekt geprüft worden. Der Weinbau sei bis zur Eingemeindung von Fluntern der wichtigste Erwerbszweig der im Quartier ansässigen Landwirtschaft gewesen. Am Kirchrain habe bis mindestens Ende der 1930-er Jahre ein Rebberg bestanden. Nach Aufgabe dieser Nutzung sei die Fläche bis 2009 beweidet worden. Im Laufe der Zeit habe sich darauf eine der wichtigsten Magerwiesen am Zürichberg entwickelt. Auf der Steilböschung zur Gloriastrasse hin wachse ein Halbtrockenrasen. Im oberen, leicht geneigten Bereich befinde sich eine Fromentalwiese. Entlang dem Fussweg Oberer Gloriasteig gedeihe eine Fettwiese, die unterhalb des Kinderspielplatzes durch einzelne schmale Hecken abgelöst werde. Die unter Schutz gestellte Fläche sei insgesamt artenreich und beherberge einzelne Pflanzen- und Tierarten, die in der Stadt Zürich und in der Region selten geworden seien. Die blütenreichen Wiesen bereicherten die Sicht auf die Kirche Fluntern. In Zusammenarbeit mit Sachverständigen sei festgestellt worden, dass der ökologische Wert des Schutzobjekts mit einem Rebberg auf einer Teilfläche der Fromentalwiese erhalten, wenn nicht sogar gesteigert werden könne. Voraussetzung dazu bilde, dass sowohl bei der Realisierung als auch bei der Bewirtschaftung des Rebbergs ökologische Rahmenbedingungen eingehalten würden. Unter anderem sei dem städtischen Gutsbetrieb Juchhof die Verantwortung für den Rebbau zu übertragen und sicherzustellen, dass die von der Quartierbevölkerung geleistete Arbeit am Rebberg unter fachlicher Aufsicht erfolge. Durch den Rebberg sei es möglich, die Bevölkerung im Quartier beispielhaft für Naturwerte zu sensibilisieren. Der 10 a grosse Halbtrockenrasen entlang der Gloriastrasse werde umfassend geschützt. Durch neue Böschungen im Rebberg entstünden weitere R1S.2015.05051 Seite 7

Abschnitte floristisch wertvoller Magerwiesen, wodurch die Fläche des Halbtrockenrasens vergrössert werden könne. Die flachgeneigte Fromentalwiese bilde mit 34 a die grösste

Teilfläche des Schutzobjekts. Die Wiese sei faunistisch artenreich und weise grössere Vorkommen von Hauhechel-Bläulingen und Gewöhnlichen Widderchen auf. Als Folge der jahrelangen Beweidung und des damit einhergehenden Nährstoffeintrags schöpfe die Wiese ihr floristisches Potential noch nicht aus. Zwar führe der neue Rebberg zu einer Verkleinerung der Wiesenfläche, doch könne dieser Verlust durch Schaffung von Lebensräumen innerhalb des Rebbergs und ökologische Aufwertung der verbleibenden Fläche wettgemacht werden. Durch die Anlage eines artenreichen Rebbergs auf rund 26 a werde die Biodiversität erhöht. Die vorgesehene Terrassierung parallel zum Hang ermögliche die Erstellung von steilen, gut besonnten Böschungen, auf denen sich artenreiche Magerwiesen ausbilden könnten. Die Flächen zwischen den Rebreihen und Böschungen bildeten Fahrgassen, die ein bedeutendes ökologisches Potential aufwiesen. Die Fahrgassen könnten differenziert gestaltet und bewirtschaftet werden und dadurch zu mehr Biodiversität beitragen. Weiter bilde der Unterstock der Reben Lebensraum für lokaltypische Rebberg-Arten wie z. B. Weinberg-Tulpe (Wilde Tulpe), Doldiger Milchstern und Traubenhyazinthe. Darüber hinaus sei geplant, die Randbereiche des Schutzobjekts entlang dem Oberen Gloriateig und dem Kinderspielplatz zu wertvollen Lebensräumen mit grösserem Artenreichtum umzugestalten. An geeigneten Standorten würden Kleinstrukturen wie Steinhäufen oder Dornensträucher für Insekten, Reptilien und Vögel geschaffen.

5.2. In der Folge wurde, wie erwähnt, die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" von den Mitbeteiligten angefochten und am 20. November 2013 durch die Schutzverordnung "Fluntern" ersetzt (act. 3/3.1, Dispositivziffer 1/IX). Die wiederum unter Schutz gestellte Parzelle wurde nunmehr gesamthaft der Naturschutzzone 1 zugeteilt (Dispositivziffer 1/III). Gemäss Schutzziel benötigten insbesondere der Halbtrockenrasen und die Fromentalwiese besonderen Schutz und gezielte Förderung. Gefördert würden insbesondere die Flora magerer Standorte und lokaltypische Arten extensiver Wiesen (Dispositivziffer 1/II). R1S.2015.05051 Seite 8

Zum Erlass des neuen Entscheids führte die Vorinstanz Folgendes an: Der Rekurs der Mitbeteiligten gegen die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" sei fundiert. Ausserdem habe die Vorinstanz Sparmassnahmen zu treffen, die für das Jahr 2017 ein ausgeglichenes Budget ermöglichen. Mit Blick auf diese Sparbemühungen und angesichts des hoch einzustufenden Prozessrisikos betreffend die angefochtene Schutzverordnung sei der Bau eines neuen Rebbergs am Kirchrain nicht angezeigt. Die bisherige Schutzanordnung werde deshalb widerrufen und durch eine neue Schutzverordnung ersetzt. Der floristisch besonders wertvolle Halbtrockenrasen und die daran anschliessende Fromentalwiese würden nun umfassend geschützt. Die beiden Wiesen seien faunistisch artenreich und wiesen insbesondere ein grösseres Vorkommen des Gewöhnlichen Widderchens auf. Gemäss dem Werk "Flora der Stadt Zürich" von Elias Landolt seien magere Wiesen in der Stadt Zürich sehr selten und gelte die Wiese unter der Kirche Fluntern als Beispiel für guten Magerrasen.

E. 6

Der Rekurrent beanstandet, dass die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" zu Unrecht widerrufen worden sei. Diese Verordnung sei nicht mangelhaft und verhülfe dem objektiven Recht vollauf zum Durchbruch, weshalb kein Grund für ihren Widerruf gegeben sei. Bis anhin sei geplant gewesen, auf der Fromentalwiese einen Rebberg zu errichten, der höchsten ökologischen Ansprüchen genüge. Durch den Rebberg erführe das Schutzgebiet eine erhebliche ökologische Aufwertung. So würden mit der Terrassierung Böschungen

entstehen, die für eine artenreiche Flora geeignet seien. In den Fahrgassen vermöchten verschiedenste Kräuter und Pflanzengruppen gedeihen. Aus der gestaffelten Pflege der Reben ergäbe sich ein grosses Reservoir an Blüten, womit auch die Vielfalt an Arthropoden (Gliederfüssler) zunähme. Es entstünden zudem neue Lebensräume für lokal-typische Rebenarten, wie Wilde Tulpe, Doldiger Milchstern und Traubenhyazinthe. Rebenberge bildeten einen äusserst reichhaltigen ökologischen Mikrokosmos. Mit der Errichtung eines Rebenbergs würde deshalb die Biodiversität am Kirchrain optimiert. Eine vergleichbare Aufwertung des Schutzobjekts sei demgegenüber mit der angefochtenen Schutzverordnung "Fluntern" nicht möglich. Darin sei der ökologische Schwerpunkt zu Unrecht auf das Gewöhnliche Widderchen gelegt, obgleich das Schutzobjekt für den R1S.2015.05051 Seite 9

längerfristigen Erhalt der Population zu klein sei. Die betreffenden Schutzmassnahmen seien unverhältnismässig. Am Kirchrain könnten sodann frühere Bewirtschaftungsformen nur anhand von Reben aufgezeigt werden; ohne Errichtung eines Rebenbergs sei das entsprechende Schutzziel nicht erreichbar. Ausserdem dürften Sparmassnahmen, welche die Vorinstanz nicht weiter substantiiert habe, nicht dazu führen, dass auf die Anordnung der treffenden Schutzmassnahme verzichtet werde; ohnehin sei der Rebenberg, einmal erstellt, selbsttragend. Die Vorinstanz habe darüber hinaus gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen, denn die ungreifliche Kehrtwendung in der Ausgestaltung der Unterschutzstellung unterlaufe den Vertrauensschutz und missachte das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Im Übrigen sei der verfehlte Widerruf der Rechtssicherheit abträglich. Dem halten die Vorinstanz und die Mitbeteiligten zusammengefasst entgegen, dass die schützenswerten Wiesen mit der ihr eigenen Flora und Fauna durch die Erstellung und den Betrieb eines Rebenbergs erheblich beeinträchtigt würden. Die Anlage eines Rebenbergs verstiesse gegen verschiedene Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzes und sei mit den Zielen, die im KSO für das Schutzobjekt bestimmt seien, nicht vereinbar. Die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" sei deshalb zu Recht widerrufen und durch die angemessene Schutzanordnung "Fluntern" ersetzt worden. 7.1. Eine fehlerhafte Verfügung, die – beispielsweise ohne angefochten zu werden – nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in formelle Rechtskraft erwachsen ist, kann unter bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden. Fehlt eine einschlägige gesetzliche Regelung, ist die Möglichkeit, eine formell rechtskräftige Verfügung zu widerrufen, aufgrund einer Interessenabwägung zu beurteilen. Dabei sind das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen. In der Regel geht das Postulat der Rechtssicherheit dem Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts vor und ist ein Widerruf nicht zulässig, wenn durch die Verfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Verfügungsadressat von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis R1S.2015.05051 Seite 10

bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regeln gelten allerdings nicht absolut; auch in den genannten Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, sofern er durch ein besonderes gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist. Die Rücknahme von Verfügungen, die – beispielsweise infolge Anfechtung – nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sind, ist hingegen nicht denselben strengen Voraussetzungen unterworfen. Grund hierfür bildet der

Umstand, dass dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Anspruch auf Vertrauensschutz bis zum Eintritt der formellen Rechtskraft der Verfügung nicht die gleiche Bedeutung wie nach diesem Zeitpunkt zuzumessen ist. Auf eine fehlerhafte Verfügung, die nicht in Rechtskraft erwachsen ist, darf die Behörde somit in der Regel zurückkommen, ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen (vgl. BGE 121 II 276 f., E. 1.a/aa). 7.2. Die vorab ergangene Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" wurde mit Rechtschrift vom 23. August 2013 von den Mitbeteiligten angefochten. Diese Schutzanordnung, die aufgrund des Weiterzugs nicht in formelle Rechtskraft erwachsen ist, wurde hierauf durch den Erlass der Schutzverordnung "Fluntern" aufgehoben. Die Rücknahme der ersten Schutzanordnung ist nach den oben stehenden Erläuterungen ohne besondere Voraussetzungen zulässig, sofern sich die Anordnung als materiell unrichtig erweist – was anschliessend zu erörtern sein wird. Unter dieser Prämisse kann der Vorinstanz nicht vorgehalten werden, sie habe ihren einst eingenommenen Standpunkt hinsichtlich des Schutzobjekts ohne sachlichen Grund gewechselt; ein widersprüchliches Verhalten der Behörde, das nicht statthaft wäre, fällt damit ausser Betracht. Ebenso ist ein Anspruch auf Vertrauensschutz zu verneinen. Die widerrufen Schutzverordnung hat keine verbindliche Geltung erlangt und bildet deshalb keine ausreichende Grundlage, auf die der Rekurrent berechtigterweise vertrauen konnte. Der Rekurrent macht keine anderweitige Vertrauensgrundlage geltend. Aus den Akten ergeben sich denn auch keine Hinweise, dass die städtischen Behörden – beispielsweise bei Gesprächen – gegenüber ihm oder den an einem Rebbeg interessierten Organisationen vorbehaltlose Zusagen erteilten. Davon abgesehen bestehen auch keine Anhaltspunkte für geldwerte Dispositionen, die der Rekurrent gestützt auf sein allfälliges Vertrauen getätigt hat (vgl. act. 3/9 S. 7 Rz. 18); ohne R1S.2015.05051 Seite 11

schützenswerte Vertrauensbetätigung entfällt jedoch ein Anspruch auf Vertrauensschutz. Der Rekurrent kann sich auch nicht erfolgreich auf die Rechtssicherheit berufen, nachdem das Schicksal der zuerst verfügten Schutzverordnung bis zu ihrem Widerruf in der Schwebe geblieben ist. 7.3. Im Weiteren ist folglich zu prüfen, ob der Erlass der neuen Schutzverordnung "Fluntern" in Einklang mit dem objektiven Recht steht und der Widerruf der vormaligen Schutzanordnung zu Recht erfolgt ist. 8.1. Seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume sind gemäss § 203 Abs. 1 lit. g des Planungs- und Baugesetzes (PBG) Schutzobjekte. Zu den Naturschutzobjekten zählen auch Trockenrasen und Magerwiesen (vgl. Art. 18 Abs. 1 bis des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG] und § 13 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV]). Der Schutz erfolgt unter anderem durch Verordnung, insbesondere wenn Schutzmassnahmen angeordnet werden, die ein grösseres Gebiet erfassen (§ 205 lit. b PBG). Die Schutzmassnahmen verhindern Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an; ihr Umfang ist jeweils örtlich und sachlich genau zu umschreiben (§ 207 Abs. 1 PBG). Für Naturschutzobjekte sind ausserdem Vorschriften zu erlassen, welche alle Tätigkeiten, Vorkehren und Einrichtungen verbieten, die Pflanzen oder Tiere zerstören, schädigen, gefährden, beeinträchtigen oder sonst wie stören oder die Beschaffenheit des Bodens sowie andere natürliche Verhältnisse nachteilig verändern können (vgl. § 15 Abs. 1 KNHV). 8.2. Die Vorinstanz beauftragte die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW und einen privaten Dienstleister für Planung und Projektmanagement im Natur- und Umweltschutz mit der Abklärung von Schutzmassnahmen und der Erstellung eines Konzepts für einen Rebbeg. Hierauf hat die ZHAW das "Konzept für einen Rebbeg am Kirchrain R1S.2015.05051 Seite 12

Fluntern und Planung der Bewirtschaftung" vom 17. Juli 2012 (act. 6/5.10) und "Entomologische Ergänzungskartierungen" vom 26. September 2012 (act. 6/5.11) ausgearbeitet und dabei unter anderem den floristischen und faunistischen (Ist-)Zustand des Schutzobjekts erhoben. Das ökologische Beratungsunternehmen Pluspunkt hat mit Dokumentation vom September 2012/Frühjahr 2013 (act. 6/5.15) die Schutzwürdigkeit der Magerwiese ab- geklärt und mit Bericht vom März 2013 (act. 6/5.17) ökologische Begleitmassnahmen für den projektierten Rebberg erläutert. Die Berichte der beigezogenen Sachverständigen zeigen insbesondere auf, dass im Schutzgebiet rund 70 Gefässpflanzen und mindestens 25 Tierarten, neben verschiedenen Vogelarten namentlich die Artengruppen Heuschrecken und Tagfalter, nachgewiesen sind (vgl. auch die Dokumentation der Ziel- und Leitarten von Grün Stadt Zürich vom 27. Februar 2012, act. 6/5.16). Darunter befinden sich keine gefährdeten Arten, die in den Roten Listen der Schweiz verzeichnet sind. Von den nachgewiesenen Gefässpflanzen gilt auf kommunaler Ebene die Traubenhyazinthe (*Muscari racemosum*) als gefährdet; auf regionaler Ebene sind der vorhandene Wiesensalbei (*Salvia pratensis*) und der Weinberg-Lauch (*Allium vineale*) gefährdet (act. 6/5.15 S. 5). Bei der Fromentalwiese, auf der geplant war, einen Rebberg anzulegen, handelt es sich um eine relativ nährstoffreiche Glatthaferwiese mit viel Knolligem Hahnenfuss (*Ranunculus bulbosus*) und Knaulgras (*Dactylis glomerata*) sowie auffallend viel Zottigem Klappertopf (*Rhinanthus alectorolophus*). Weiter finden sich in dieser Wiese verschiedene Magerkeitszeiger, z. B. Wiesen-Flockenblumen (*Centaurea jacea*), Wiesen-Goldhafer (*Trisetum flavescens*), Flaumiger Wiesenhafer (*Helictotrichon pubescens*), Gewöhnliches Ruchgras (*Anthoxanthum odoratum*) oder Wiesensalbei. Bemerkenswert sind kleinere Vorkommen von Traubenhyazinthe und Weinberg-Lauch (act. 6/5.10 S. 22). Die früher weit verbreiteten Glatthaferwiesen sind heute selten geworden; in der Stadt Zürich bestehen vergleichbare Bestände im Irchelpark (act. 6/5.10 S. 23). Weiter gedeiht auf der Böschung entlang der Gloriastrasse ein Halbtrockenrasen, auf dem Aufrechte Trespe (*Bromus erectus*) und Wiesensalbei dominieren. Im Halbtrockenrasen sind folgende Arten erwähnenswert: Weinberg-Lauch, Flaumiger Wiesenhafer, Traubenhyazinthe, Knolliger Hahnenfuss und Wiesen-Goldhafer. Die Böschung bildet hinsichtlich Flora und Vegetation die wertvollste Teilfläche des Schutzobjekts. Allerdings sind die Standortbedingungen an der Böschung nur marginal trockener und lediglich wenig nährstoffärmer als auf der Glatthaferwiese (act. 6/5.10 R1S.2015.05051 Seite 13

S. 24 f.). Dieser Umstand berechtigt zur Annahme, dass sich die Glatthafer- bzw. Fromentalwiese in einen deutlich artenreicheren Halbtrockenrasen entwickeln kann und damit über ein grosses Aufwertungspotential verfügt. Für eine solche Entwicklung steht das sehr häufige Auftreten des Zottigen Klappertopfs, der in entsprechenden Übergangsstadien einer Wiese stark aufkommt (act. 6/5.15 S. 6 f.). Bei den verschiedenen Begehungen des Schutzobjekts im Jahre 2012 stellte der Sachverständige der ZHAW 11 Arten von Tagfaltern, 3 Arten tagaktiver Nachtfalter und 1 Art Widderchen fest. Grössere Populationen bestehen nach der Durchforschung des Schutzobjekts für die beiden Arten Hauhechel-Bläuling (*Polyommatus icarus*) und Gewöhnliches Widderchen (*Zygaena filipendulae*). Schwerpunkt ihrer Verbreitung bildet die Fromentalwiese, während im Halbtrockenrasen die Dichte beider Arten wesentlich tiefer ist. Das zahlreiche Auftreten des aus vielen Teilen des Mittellandes verschwundenen Gewöhnlichen Widderchens überraschte den Sachverständigen (vgl. act. 3/18.6). In städtischen Gebieten und insbesondere auf zentrumsnahen Grünflächen sind ihm keine Vorkommen mit vergleichbarer

Individuen-Dichte bekannt. Der Hauhechel-Bläuling, der zwar als Ubiquist und häufigste Bläulings-Art gilt, ist in den letzten Jahren vielerorts stark zurückgedrängt worden. Beide Falter-Arten reagieren auf Eintrag von Dünger sehr empfindlich (act. 6/5.11 S. 3 f.). Gemäss dem Sachverständigen sind zudem die Vorkommen des Schachbrettfalters (*Melanargia galathea*), des Grossen Ochsenauges (*Maniola jurtina*), des Kurzschwänzigen Bläulings (*Cupido argiades*) und des Braunen Feuerfalters (*Lycaena tityrus*) erwähnenswert. In der Stadt Zürich ist der Schachbrettfalter vor allem auf Waldlichtungen des Wehrenbachtobels und an den Hängen des Uetlibergs nachgewiesen, ansonsten ist die Art selten. In Zentrumsnähe waren bisher keine Vorkommen bekannt, auch nicht im Quartier Fluntern. Die Art kommt nur in extensiv bewirtschafteten, blütenreichen Grünflächen vor (act. 6/5.11 S. 4). Im Laufe der Begehungen wurden sodann vier Arten von Heuschrecken beobachtet. Keine davon befindet sich auf der Roten Liste der gefährdeten Heuschrecken, obschon die vorgefundene Lauschrecke (*Mecostethus parapleurus*) früher als gefährdet eingestuft wurde. Ein kleiner Bestand der Lauschrecke konnte in der Fromentalwiese nachgewiesen werden; im Halbtrockenrasen fanden sich hingegen keine Lauschrecken. Das Vorkommen der Lauschrecke sticht deshalb hervor, weil die Art als sensibler Indikator für extensiv genutzte Wiesen mit Vertikalstrukturen gilt (act. 6/5.11 S. 8, vgl. act. 6/5.10 S. 33). R1S.2015.05051 Seite 14

In seiner aus den Begehungen gezogenen Schlussfolgerung wies der Sachverständige darauf hin, dass der entomologische Wert des Kirchrains Fluntern sehr beachtlich sei und bei weitem dessen floristische Bedeutung übersteige; das gelte auch für die vom geplanten Rebberg betroffene Fromentalwiese. Herausragend sei, wie der Sachverständige weiter ausführt, die grosse Population des selten gewordenen Gewöhnlichen Widderchens in der Fromentalwiese. Dieses trete hier in einer Individuen-Dichte auf, die ihres gleichen suche und für zentrumsnahe Gebiete des Schweizer Mittellandes absolut aussergewöhnlich sei (vgl. act. 6/5.10 S. 31-33). Mit insgesamt 15 in nur einer Beobachtungssaison festgestellten Arten an Tagfaltern, tagaktiven Nachtfaltern und Widderchen sei die Vielfalt für eine isolierte und zentrumsnahe städtische Wiese überraschend hoch. Darüber hinaus sei das Artenspektrum hervorzuheben, das Indikatoren für extensiv genutzte, blütenreiche Grünlandflächen enthalte. Dazu zählten die in weiten Teilen des Mittellandes selten gewordenen Schachbrettfalter und Grosses Ochsenauge. Bei den Heuschrecken falle die Lauschrecke auf, die ebenfalls selten geworden sei und wiederum als Anzeiger einer intakten und extensiv genutzten Wiese gelte (act. 6/5.11 S. 10 f.). Der Sachverständige von Pluspunkt hebt die Vielfalt an Arten und Lebensräumen im Halbtrockenrasen und in der Fromentalwiese sowie die Grösse des Schutzobjekts im urbanen Kontext hervor. Auch wenn keine in den Roten Listen aufgeführten Arten vorkämen, existiere seiner Einschätzung nach eine artenreiche Lebensgemeinschaft, die sich von der trivialen Flora und Fauna der umliegenden bebauten Flächen deutlich abhebe. Das Objekt sei deshalb schutzwürdig (act. 6/5.15 S. 7 f.). 8.3. Die zwei erörterten Wiesen auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015 sind mit der Schutzverordnung "Fluntern" umfassend unter Schutz gestellt worden. Die Verordnung weist das gesamte Schutzgebiet der Naturschutzzone 1 zu, deren Zweck es ist, die geschützte Wiese als Lebensraum seltener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten und -gemeinschaften zu erhalten und aufzuwerten und die Landschaft zu schützen. Ziel der Anordnung bildet vor allem, dem Halbtrockenrasen und der Fromentalwiese besonderen Schutz und eine gezielte Förderung angedeihen zu lassen, wobei die Flora magerer Standorte und die lokaltypischen Arten extensiver Wiesen besonders gefördert werden sollen. In der zugewiesenen Naturschutzzone sind unter

anderem das Errichten von Bauten und Anlagen, Geländeänderungen, das Düngen und der Einsatz von Giftstoffen sowie das Weidenlassen verboten. Die beiden Wiesen sind nach festgelegten Schnittzeitpunkten regelmässig zu mähen und das Schnittgut ist wegzuführen. Die revidierte Schutzverordnung stellt einerseits seltene Tiere und Pflanzen unter Schutz und andererseits den für ihre Erhaltung erforderlichen Lebensraum (Biotop) sicher und entspricht damit § 203 Abs. 1 lit. g PBG. Die getroffenen Schutzmassnahmen verhindern jedwede Beeinträchtigung der geschützten Wiesen und stellen deren Pflege und Unterhalt sicher, womit § 207 Abs. 1 PBG nachgekommen wird. Weiter wird mit der angeordneten Erhaltung des Biotops und dem vorgesehenen besonderen Schutz des Trockenrasens Art. 18 Abs. 1 und Abs. 1bis NHG gebührend Rechnung getragen. Indem die Schutzverordnung umfassende Vorkehrungen trifft, um den artenreichen Lebensraum und die mageren Wiesen zu erhalten, die Nutzung des Wieslands zu extensivieren und dadurch die Artenvielfalt zu fördern, wird auch die im KSO formulierte Zielsetzung erfüllt. Bei der Beurteilung der überarbeiteten Schutzverordnung fällt zudem in Betracht, dass nach dem Stand der Umsetzung des Naturschutzgesamtkonzepts für den Kanton Zürich im Jahr 2005 kantonsweit nur noch rund 600 ha Magerwiesen und artenreiche Fettwiesen vorhanden waren. Der Bestand entspricht inzwischen noch etwa 1% von jenem um 1939. Gemäss dem entsprechenden Vollzugsbericht der Baudirektion Kanton Zürich reicht diese Fläche für die Erhaltung oder gar für die Förderung der eigentlichen Magerwiesenarten nicht aus. Damit aus geeigneten Flächen wieder Magerwiesen entstehen können, müssen solche Flächen langfristig entwickelt und gesichert, das heisst ausgemagert oder aufgewertet und optimal bewirtschaftet werden. Ein grosser Teil der Magerwiesenarten wird, wie der Bericht weiter darlegt, lokal oder kantonal aussterben, sofern nicht rasch wirksame Massnahmen zur Erhaltung der Magerwiesen ergriffen werden. Der Schutz und die Förderung der noch vorhandenen Flächen und die gezielte Neuschaffung dieser artenreichen Biotoptypen bilden ein wichtiges kantonales Naturschutzziel (10 Jahre Naturschutzgesamtkonzept für den Kanton Zürich 1995-2005, S. 50 f., <http://www.aln.zh.ch/internet/audirektion/aln/de/naturschutz/nsgk.html>; vgl. act. 3/18.2). Wie erläutert garantieren die revidierten Schutzmassnahmen auf lange Sicht den vollständigen Erhalt, die nachhaltige Förderung und die sorgsame Pflege der beiden schützenswerten Wiesen am Kirchrain. Mit der Unterschutzstellung wird R1S.2015.05051 Seite 16

somit inmitten der Stadt Zürich ein wertvoller Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Naturschutzziels für Wiesen geleistet. Aus den erwähnten Gutachten geht sodann hervor, dass die Sachverständigen dem festgestellten grossen Vorkommen des Gewöhnlichen Widderchens, das im Mittelland mancherorts selten geworden sei, ausserordentliche Bedeutung zumessen (act. 6/5.11 S. 3 und 10 sowie act. 6/5.15 S. 7). Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass für Widderchen bislang keine Rote Liste erstellt worden ist (act. 6/5.15 S. 5) und insofern der Gefährdungsgrad der Art nicht abschliessend bestimmt ist. Das Gewöhnliche Widderchen gilt als standorttreu (vgl. act. 3/18.6) mit vermutlich geringen Flächenansprüchen. Für den längerfristigen Erhalt der Art sind geschätzte Mindestflächen von ungefähr 1-5 ha erforderlich; dabei handelt es sich allerdings um eine Grobschätzung (act. 6/5.10 S. 32 f.). Das Schutzobjekt weist lediglich eine Fläche von rund 0,5 ha auf. Den Akten ist andererseits zu entnehmen, dass bereits 2011 mehrere Dutzend Gewöhnliche Widderchen auf dem Schutzgebiet beobachtet wurden (act. 6/5.10 S. 32). Daraus kann grundsätzlich auf die Etablierung der hiesigen Population geschlossen werden.

Die bei- gezogenen Biologen haben zudem darauf hingewiesen, dass es für die Er- haltung des Gewöhnlichen Widderchens und anderer seltener und sensib- ler Insekten wichtig sei, den Umfang des vergleichsweise kleinen Lebens- raums am Kirchrain sicherzustellen (act. 6/5.11 S. 11 und act. 6/5.15 S. 8). Die revidierte Schutzverordnung trägt dieser Einschätzung der Experten Rechnung und erklärt deshalb das gesamte Schutzgebiet zur Naturschutz- zone, was den ungeschmälernten Fortbestand des bestehenden Habitats garantiert. Der Rekurrent ortet darin zu Unrecht einen Verstoss gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zumal gerade anderweitige Massnah- men, die zu wenig zur Erreichung des betreffenden Schutzziels (Erhaltung eines Habitats für seltene Tierarten) beitragen würden, nicht angemessen und damit unverhältnismässig wären (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 2016, Rz. 593). Demzufolge ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass die Schutzverord- nung "Fluntern" dem objektiven Recht zum Durchbruch verhilft und mit den massgeblichen Zielen für das Schutzobjekt übereinstimmt. Es bleibt zu prü- fen, ob durch die Errichtung eines Rebbergs auf der Fromentalwiese ver- gleichsweise bessere Resultate erzielt würden. R1S.2015.05051 Seite 17

8.4. In der widerrufenen Schutzverornung "Kirchrain Fluntern" war vorgesehen, im Zentrum der Fromentalwiese einen rund 26 a grossen Rebberg zu er- stellen. Das Projekt umfasste 10 terrassierte Rebenreihen, die parallel zur Böschungskante verlaufen. Der geplante Reihenabstand betrug 2,6 m, wo- von 1,5 m auf die Fahrgasse und 0,8 m auf die Böschung entfielen (act. 6/5.10 S. 35 ff.). Bei den Reben fiel die Wahl auf die weisse Sorte Jo- hanniter und die rote Sorte Prior (act. 6/5.10 S. 41 ff.). Bereits im Konzept für einen Rebberg im Juli 2012 wurde darauf hingewie- sen, dass der aus dem Projekt resultierende Flächenverlust der Fromentalwiese den Lebensraum der Fauna am Kirchrain verkleinert (act. 6/5.10 S. 56). Im Anschluss an die entomologischen Ergänzungskar- tierungen zog der Sachverständige dann im September 2012 das folgende Fazit (act. 6/5.11 S. 11): "Es muss davon ausgegangen werden, dass die Erstellung des Rebbergs zu einer Reduktion der Populationsgrössen bei Tagfaltern und weiteren Insektengruppen führen wird. Sensible Arten wie etwa das Gewöhnliche Widderchen oder das Gros- se Ochsenauge, die auf den Lebensraum 'Extensivwiese' angewiesen sind, könnten sogar lokal verschwinden. Dies ist deshalb besonders heikel, weil die isolierte Lage der Extensivwiesen am Kirchrain Fluntern einen Individuen-Austausch mit anderen Extensivwiesen verunmöglicht oder zumindest stark einschränkt. Geeignete Kom- pensationsmassnahmen bei der Rebberggestaltung und -pflege können andererseits auch eine fördernde Wirkung auf ausgewählte Tier- und Pflanzenarten haben. Die Güterabwägung zwischen Gefährdung der Fauna und dem kulturellen Mehrnutzen des Rebbergs muss durch den Auftraggeber erfolgen." Beim Schutzobjekt handelt es sich, wie bereits erwähnt, um eine ehemalige Magerweide, die sich inzwischen zu einer Fromentalwiese und einem Halb- trockenrasen mit zahlreichen Pflanzen und seltenen Insekten gewandelt hat. Das Objekt umfasst hingegen weder eine geschichtliche Stätte noch einen kulturell bedeutsamen Rebberg oder anderweitig schützenswerte An- lagen (vgl. § 203 Abs. 1 lit. a bis lit. f PBG). Die Vorinstanz hat deshalb bei- de Schutzverordnungen zu Recht gestützt auf § 203 Abs. 1 lit. g PBG er- lassen, wonach seltene Tiere und Pflanzen und die zugehörigen Biotope unter Schutz fallen. Daraus folgt, dass beim Erlass von geeigneten Schutzmassnahmen vorliegend in erster Linie, wenn nicht sogar aus- schliesslich, naturschutzrechtliche Belange massgeblich sind. Bei der Un- terschutzstellung der beiden Wiesen kommen demgegenüber der kulturhis- torischen Bereicherung, die ein neuer Rebberg am Kirchrain darstellen würde (act. 3/2 S. 11

f. und act. 6/5.10 S. 55), und dem zwischenmenschlichen Nutzen, der sich aus der Mitarbeit von Bewohnern im Quartier bei der R1S.2015.05051 Seite 18

Pflege der Reben ergäbe (act. 3/2 S. 12), keine entscheidende Bedeutung zu. Aufgrund der Akten fällt sodann insbesondere ins Auge, dass der vorab geplante Rebberg eine durchgehende Terrassierung und Abböschung des betreffenden Terrains erfordern und dadurch die bestehende Fromentalwiese unweigerlich grösstenteils zerstören würde (vgl. act. 6/5.10 S. 37 f. und act. 6/2 S. 24). Auf dieser Wiese existieren jedoch, worauf schon verwiesen wurde, viele Pflanzen und seltene Insekten, namentlich die grössten örtlichen Bestände des Gewöhnlichen Widderchens, des Hauhechel-Bläulings, des Grossen Ochsenauges und der Lauschschrecke (act. 6/5.11 S. 3 f. und S. 8). Ausserdem müssten die ausgewählten Rebensorten bis vier Mal jährlich mit Fungizid behandelt werden, um wahrscheinlichen Pilzbefall zu bekämpfen (act. 6/5.10 S. 43 f.). Die Auswirkungen der zum Einsatz vorgesehenen Pflanzenschutzmittel, im Einzelnen die Fungizide Myco-Sin, Netzschwefel und Kupfer sowie das Insektizid Delfin, auf die Flora und Fauna sind kaum bekannt und es muss mit negativen Folgen auf die Begleitfauna gerechnet werden (act. 6/5.17 S. 13 f. und act. 6/5.10 S. 47 f.). Ausserdem ist die jährliche Versorgung der Fahrgassen mit Dünger vorgesehen, welche die Nährstoffe Kalium und Magnesium enthalten; bei zu geringem Wuchs wird zusätzlich der Eintrag von Stickstoff empfohlen (act. 6/5.10 S. 51). Die Zufuhr von externen Nährstoffen ins Schutzgebiet würde jedoch einen erheblichen Unterschied zur heutigen Bewirtschaftung darstellen und hätte, wie aus dem Bericht über Begleitmassnahmen hervor geht, aller Voraussicht nach einen nachteiligen Effekt auf Flora und Fauna (act. 6/5.17 S. 14). Aufgrund all dieser Faktoren ist es jedoch schwer nachvollziehbar, wie der ökologische Wert des Schutzobjekts mit der Anlage eines Rebbergs erhalten, wenn nicht sogar gesteigert werden könnte (vgl. act. 6/3 S. 1). Daran vermögen auch die mit diesem Projekt verbundenen ökologischen Gegenleistungen nichts zu ändern. So ergaben die fachkundigen Untersuchungen zur Begrünung und Bodenpflege des Rebbergs, dass die terrasierten Fahrgassen oft wassergesättigt wären und der Pflanzenschutz häufige Fahrten auf den nassen Böden auslösen würde; eine robuste Grasnarbe wäre erforderlich, um die oberflächliche Verdichtung zu vermindern; allenfalls seien Magnesium- und/oder Kaliumdünger auszubringen; das Ziel auf diesen Flächen sei, ein von Gräsern dominierter Mulchrasen zu erstellen. Auf den Böschungen empfiehlt das Konzept die Einsaat von Wildblumen R1S.2015.05051 Seite 19

men, die der blumenreichen Fromentalwiese entsprächen. Auch könne durch das Hacken des Unterstocks die Artenvielfalt erhöht werden. Die Einführung von typischen Weinberg-Geophyten, wie Ackergelbstern (*Gagea villosa*), Doldiger Milchstern (*Ornithogalum umbellatum*), Gemeine Traubenhyazinthe (*Muscari racemosum*), Weinbergs-Traubenhyazinthe (*Muscari neglectum*) und Wilde Tulpe (*Tulipa sylvestris*), sei allerdings schwierig; denn solche Arten vermöchten aufgrund der vorliegend hohen Niederschlagsmengen nur auf einem sehr mageren und sonnenexponierten Standort gedeihen; diese Voraussetzung sei (ansatzweise) nur im Halbtrockenrasen gegeben (act. 6/5.10 S. 49 f.). Zusammengefasst lässt sich daraus schliessen, dass der auf dem Rebberg geplante Ausgleich keine ins Gewicht fallende Aufwertung des Schutzobjekts auslösen dürfte. Jedenfalls stünde dazu der erhebliche Schaden, den das Schutzobjekt infolge Errichtung eines Rebbergs nähme, in keinem vertretbaren Verhältnis (vgl. act. 10.3 S. 1 unten). Davon abgesehen können die Verbesserungen, die auf der übrigen Fläche vorgeschlagen worden sind, auch ohne Umnutzung realisiert werden (act. 6/5.15 S. 8 und act. 6/5.10 S.

52-54; vgl. auch act. 14 S. 12 ff.). Im Übrigen würde die Errichtung eines Rebbergs nicht unerhebliche Investitionen erfordern (vgl. act. 9 S. 7 Rz. 8). Der Rekurrent macht hierzu zu Recht nicht geltend, die Umsetzung der widerrufenen Schutzverordnung wäre für die Vorinstanz kostengünstiger als die Aufwendungen, die aus dem Unterhalt und der Pflege der bestehenden Wiesen entstehen. Insgesamt ist bei alledem davon auszugehen, dass die Errichtung des vormals geplanten Rebbergs das Schutzobjekt erheblich geschädigt und die vorhandene vielfältige Flora und seltene Fauna stark beeinträchtigt und gefährdet hätte. Die widerrufenen Verordnung widersprach damit § 207 Abs. 1 PBG, wonach Schutzmassnahmen Beeinträchtigungen von Schutzobjekten zu verhindern haben, und erwies sich demzufolge als widerrechtlich. 8.5. Demnach ist der Erlass der Schutzverordnung "Fluntern" und der darin angeordnete Widerruf der vormaligen Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" nicht zu beanstanden. R1S.2015.05051 Seite 20

E. 9

Der Rekurs ist somit abzuweisen. [...] R1S.2015.05051 Seite 21

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