

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00314 vom 20. April 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-04-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00314

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00314 du 20 avril 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00314 del 20 aprile 2017

Regeste

Schutzverordnung | Naturschutzverordnung. [Der Stadtrat von Zürich stellte mit der kommunalen Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 die Magerwiese unterhalb der Kirche Fluntern als Lebensraum seltener und geschützter Tier- und Pflanzenarten unter Schutz und wies die gesamte Parzelle der Naturschutzzone 1 zu. Gleichzeitig hob er die kommunale Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" vom 10. Juli 2013 auf, welche auf einer Teilfläche des Schutzobjekts die Erstellung eines Rebbergs vorgesehen hatte.] Abweisung der prozessualen Anträge auf Verfahrenssistierung (E. 2.1) und Durchführung eines Augenscheins (E. 2.2). Zuständigkeit des Beschwerdegegners für den Erlass der Schutzverordnung "Fluntern": Da sich das umstrittene Schutzgebiet in einer Freihaltezone befindet, stimmen die vom Beschwerdegegner getroffenen Schutzmassnahmen mit dem von der Legislative vorgegebenen Zonenregime überein und weisen hauptsächlich ausführenden Charakter auf. Auch ist insgesamt von einem allgemeinverfügungsähnlichen Charakter der Schutzverordnung "Fluntern" auszugehen, sodass die Zuständigkeit des Beschwerdegegners als Exekutivbehörde im Sinn von § 211 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 4 PBG zu bejahen ist (E. 4). Die Wiedererwägung einer formell noch nicht rechtskräftigen Anordnung steht im pflichtgemässen Ermessen der Verwaltungsbehörde und unterliegt nicht denselben strengen Voraussetzungen wie der Widerruf nach dem Eintritt der formellen Rechtskraft. Zudem weisen Allgemeinverfügungen eine geringere Bestandeskraft als Individualverfügungen auf (E. 5.3.2). Vorliegend durfte der Beschwerdegegner die noch nicht in Rechtskraft erwachsene Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" in Wiedererwägung ziehen, ohne dass deren Fehlerhaftigkeit zweifellos feststehen musste. Aus diesem Grund ist die Rechtmässigkeit des in der Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" vorgesehenen Rebbergkonzepts im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht materiell zu prüfen (E. 5.3.3). Die vom Beschwerdegegner mit der (zweiten) Schutzverordnung "Fluntern" getroffenen Massnahmen, welche auf die ungeschmälerte Erhaltung des ökologischen Gehalts der schützenswerten Magerwiese abzielen, entsprechen den kantonalen und bundesrechtlichen Naturschutzvorschriften. Auch die Interessenabwägung der Vorinstanzen, welche die Anliegen des Naturschutzes höher gewichteten als die kulturhistorische Bedeutung des Grundstücks, ist sachlich vertretbar und nicht rechtsverletzend (E. 6). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3.1

Gemäss den – insoweit unbestritten gebliebenen – Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz liegt die streitgegenständliche Magerwiese auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015

zwischen der Gloriosastrasse und der Kirche Fluntern in der Freihaltezone und gehört zum Verwaltungsvermögen von Grün Stadt Zürich. Bis mindestens Ende der 1930er-Jahre bestand dort ein Rebberg. Nachdem die Rebennutzung aufgegeben worden war, wurde der Hang am Kirchrain während vieler Jahre beweidet, wobei sich im Laufe der Zeit eine Magerwiese entwickeln konnte. Diese Magerwiese ist seit dem Jahr 1990 im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO) verzeichnet und wird darin als "sehr wertvoll" beurteilt. Gemäss dem Inventareintrag KSO-33.13 erlangt die Wiese insbesondere als Lebensraum von regional sowie in der Stadt selten gewordener Pflanzenarten Bedeutung. Erwähnt wird zudem der Erholungswert für die Anwohner. Insbesondere der Steilhang bei der Gloriosastrasse weist ein hohes ökologisches Potenzial auf. Als Ziele für das Schutzobjekt werden die "Erhaltung als artenreiche, magere Schafweide", die "Förderung der Artenvielfalt" sowie die "Extensivierung der Beweidung" genannt.

E. 3.2

Mit der Verordnung "Kirchrain Fluntern" vom 10. Juli 2013 stellte der Beschwerdegegner das Objekt KSO-33.13 auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015 unter Schutz. Aus der Begründung dieser Schutzverordnung geht hervor, dass der Quartierverein Fluntern, die Zunft Fluntern und die evangelisch-reformierte Kirchengemeinde Zürich-Fluntern mit dem Wunsch an Grün Stadt Zürich gelangt seien, am Kirchrain einen Rebberg anzulegen. Daraufhin habe der Beschwerdegegner die bereits an Hand genommenen Arbeiten zur Unterschutzstellung der Magerwiese bei der Kirche Fluntern unterbrochen, um in Zusammenarbeit mit Sachverständigen die Realisierbarkeit eines Rebbergs und dessen Vereinbarkeit mit den Inventarzielen zu prüfen. Dabei sei festgestellt worden, dass der ökologische Wert des Schutzobjekts trotz der Anlage eines Rebbergs auf einer Teilfläche erhalten, wenn nicht sogar gesteigert werden könne; unter der Voraussetzung, dass sowohl bei der Realisierung als auch bei der Bewirtschaftung des Rebbergs verschiedene ökologische Rahmenbedingungen eingehalten würden. Der Beschwerdegegner beschloss daher, das Schutzgebiet im Süden entlang der Gloriosastrasse sowie im nordwestlichen Teil der Parzelle Naturschutzzonen und im Übrigen einer Rebbergschutzzone zuzuweisen (Dispositiv-Ziff. 1/III). Als Schutzziele wurden die ungeschmälerte Erhaltung, Aufwertung und Neuschaffung des Schutzobjekts als Lebensraum seltener und geschützter Tier- und Pflanzenarten sowie als wesentliches Element der Landschaft und als Zeuge früherer Bewirtschaftungsformen definiert. Besonderen Schutz benötige vor allem der Halbtrockenrasen entlang der Gloriosastrasse, während die Fromentalwiese im Nordwesten der Parzelle gezielt aufzuwerten sei. Der auf der übrigen Fromentalwiese geplante Rebberg habe höchsten ökologischen Ansprüchen zu genügen und solle sich zu einem vielfältigen Lebensraum mit mageren Wiesenböschungen, einzelnen Dornensträuchern sowie weiteren Kleinstrukturen für Insekten, Reptilien und Vögel entwickeln. Zudem seien die Flora magerer Standorte und die lokaltypischen Rebberg-Arten besonders zu fördern (Dispositiv-Ziff. 1/II).

E. 3.3

Nachdem die Mitbeteiligten, wie erwähnt (vgl. vorne I.B), gegen die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" rekurriert hatten, wurde diese am 20. November 2013 durch die Schutzverordnung "Fluntern" aufgehoben und ersetzt (Dispositiv-Ziff. 1/IX). Der Beschwerdegegner erwog, dass ihn der fundiert begründete Rekurs der Mitbeteiligten sowie die für das Jahr 2017 in Aussicht genommenen Sparmassnahmen der Stadt Zürich ver-

anlasst hätten, sich noch einmal intensiv mit dem geplanten Rebberg auseinanderzusetzen. Angesichts des als hoch einzustufenden Prozessrisikos und mit Blick auf die Sparbemühungen der Stadt Zürich erscheine der Bau eines neuen Rebbergs am Kirchrain Fluntern nicht angezeigt. Stattdessen beschloss der Beschwerdegegner, die Parzelle Kat.-Nr. FL1015 gesamthaft der Naturschutzzone 1 zuzuteilen (Dispositiv-Ziff. 1/III), wobei insbesondere der Halbtrockenrasen entlang der Gloriatrasse und die Fromentalwiese im oberen Bereich der Parzelle besonderen Schutz und eine gezielte Förderung benötigen würden (Dispositiv-Ziff. 1/II). Diese Wiesen seien faunistisch artenreich. Hervorzuheben sei das grössere Vorkommen des Gewöhnlichen Widderchens. Sodann würden gemäss dem Werk "Flora der Stadt Zürich" von Elias Landolt magere Wiesen in der Stadt Zürich als sehr selten eingestuft und die Wiese bei der Kirche Fluntern als Beispiel für guten Magerrasen genannt.

E. 4.1

Umstritten ist zunächst die Zuständigkeit des Beschwerdegegners für den Erlass der Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013. Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist nicht die Exekutive, sondern die Gemeindelegislative für die Verabschiedung von kommunalen Schutzverordnungen zuständig. Dies gelte jedenfalls dann, wenn die fragliche Schutzverordnung – wie im vorliegenden Fall – generelle Handlungsanweisungen enthalte und daher weitgehend Gesetzesfunktion übernehme.

E. 4.2

Gemäss § 205 PBG erfolgt der Schutz von Objekten des Natur- und Heimatschutzes vor allem durch Massnahmen des Planungsrechts (lit. a) wie z. B. die Zuweisung in Freihaltezonen (vgl. auch § 9 Abs. 1 und § 14 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV]; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band I, 5. A, Zürich 2011, S. 215 f.). Weiter können Schutzmassnahmen durch Verordnung (lit. b), Verfügung (lit. c) oder Vertrag (lit. d) getroffen werden. Die Zuständigkeit zum Erlass von planungsrechtlichen Massnahmen richtet sich nach § 88 PBG. Nach dieser Bestimmung steht die Festsetzung von Plänen und den dazugehörigen Vorschriften der Legislative zu. Demgegenüber sieht § 211 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 4 PBG für den Erlass von kommunalen Schutzmassnahmen generell die Zuständigkeit der Exekutive, in der Stadt Zürich also des Beschwerdegegners, vor. Fraglich ist, ob sich die Kompetenz der Exekutive gemäss § 211 Abs. 2 PBG auf alle Schutzmassnahmen bezieht, die nicht in der Form des Planungsrechts ergehen (vgl. BGr, 5. Mai 1993, ZBl 94/1993, S. 566 ff., 569). Dabei ist zu beachten, dass der Begriff der "Verordnung" in § 205 lit. b PBG nicht in einem technischen Sinn zu verstehen ist, sondern lediglich die Form der Schutzmassnahmen bezeichnet, die ein grösseres Gebiet erfassen (siehe z. B. BGr, 12. November 2002, 1A.143/2002, E. 1.2; BGr, 5. Mai 1993, ZBl 94/1993, S. 566 ff., 569). Nach einem (älteren) Entscheid des Verwaltungsgerichts, welcher vom Bundesgericht bestätigt wurde, kann zwischen Schutzverordnungen, deren Schwergewicht auf individuellen, für Verfügungen charakteristischen Handlungsweisen liegt, sowie Schutzverordnungen mit überwiegend generellen Handlungsweisen, welche vornehmlich Gesetzesfunktion haben, unterschieden werden. Während erstere Art von Schutzverordnung in die Zuständigkeit der Exekutive fällt, erscheint es sachgemäss, den Erlass von Schutzverordnungen mit gesetzesähnlichem Inhalt – entsprechend dem Prinzip der Gewaltenteilung – der Legislative vorzubehalten (BGr, 5. Mai 1993, ZBl 94/1993, S. 566 ff., 570; vgl. Art. 38 in Verbindung mit Art. 33

Abs. 1 lit. a und Art. 54 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV]).

E. 4.3

Die kommunale Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 stellt das Objekt KSO-33.13 auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015 unter Schutz und gliedert das gesamte Schutzgebiet als Naturschutzzone 1. Die Lage und Grenzen des Schutzgebiets sind auf einem Übersichtsplan verzeichnet, der gemäss Dispositiv-Ziff. 1/I Bestandteil der Verordnung bildet. Weiter formuliert die Verordnung Schutzziele (Dispositiv-Ziff. 1/II) und Schutzanordnungen (Dispositiv-Ziff. 1/IV). Sie verbietet auf dem Schutzgebiet alle mit dem Schutzzweck nicht zu vereinbarenden Tätigkeiten, Vorkehren und Einrichtungen, namentlich das Beeinträchtigen von Tieren und Pflanzen, der Bodenbeschaffenheit oder anderer natürlicher Verhältnisse, ferner solche, die im Landschaftsbild störend in Erscheinung treten. Dabei benennt die Schutzverordnung konkret verschiedene Tatbestände, die untersagt werden, unter anderem das Errichten von Bauten und Anlagen, Geländeänderungen und Ablagerungen, das Düngen und Verwenden von Giftstoffen, das Weidenlassen, das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen, das Laufenlassen von Hunden, das Fahren, Reiten und Betreten ausserhalb von Wegen oder künstliche Beleuchtung. Schliesslich enthält die Schutzverordnung "Fluntern" Anordnungen zum Unterhalt bestehender Bauten und Anlagen (Dispositiv-Ziff. V) sowie zur Pflege des Naturschutzgebiets. So sind die Wiesen nach festgelegten Schnittzeitpunkten regelmässig zu mähen und das Schnittgut ist wegzuführen (Dispositiv-Ziff. VI). Mit dem Erlass der Schutzverordnung "Fluntern" trug der Beschwerdegegner einem vorgelagerten Planungsentscheid der Legislative Rechnung. Gemäss der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich liegt die streitbetroffene Parzelle Kat.-Nr. FL1015 in der Freihaltezone F (vorne E. 3.1). Als Freihaltezone sind nach zürcherischem Recht Flächen auszuscheiden, welche für die Erholung der Bevölkerung nötig sind oder ein Natur- und Heimatschutzobjekt bewahren (vgl. § 39 Abs. 1 und § 61 PBG). Die vom Beschwerdegegner getroffenen Schutzmassnahmen stimmen folglich mit dem von der Legislative vorgegebenen Zonenregime überein und respektieren die in Raumordnungsfragen gewollte Kompetenzausscheidung. Damit weist die Schutzverordnung "Fluntern" hauptsächlich ausführenden Charakter auf, was – mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung – für die Zuständigkeit der Exekutive spricht. Hinzu kommt, dass Schutzverordnungen, welche Massnahmen für ein bestimmtes Gebiet vorsehen, vom Bundesgericht bereits verschiedentlich als Allgemeinverfügungen eingestuft worden sind (vgl. BGr, 12. November 2002, 1A.143/2002, E. 1.2; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2801; jeweils mit weiteren Hinweisen). Eine derartige Qualifikation erscheint auch für die Schutzverordnung "Fluntern" naheliegend. Die vom Beschwerdegegner angestrebten Schutzmassnahmen und Unterhalts- bzw. Pflegearbeiten für die Magerwiese am Kirchrain Fluntern werden detailliert umschrieben und weisen einen hohen Konkretisierungsgrad auf. Auch wenn für die Umsetzung in gewissen Bereichen noch zusätzliche Verwaltungsakte – wie etwa ein von Grün Stadt Zürich zu erstellender Pflegeplan – erforderlich sind, ist angesichts der zahlreichen präzisen Anordnungen und Handlungsanweisungen insgesamt von einem (allgemein-)verfügungsähnlichen Charakter der Schutzverordnung "Fluntern" auszugehen, sodass sich der Beschwerdegegner als Exekutivbehörde für den Erlass der Schutzverordnung als zuständig betrachten durfte (vorne E. 4.2 in fine). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das umstrittene Schutzgebiet zum Verwaltungsvermögen von Grün Stadt Zürich gehört (vorne E. 3.1). Mit der Schutzverordnung "Fluntern" wird daher

nicht in die Grundrechte bzw. das Eigentum von Privaten eingegriffen, weshalb auch keine individualschutzrechtlichen Motive gegeben sind, welche für eine Zuständigkeit der Legislative sprechen würden. Zusammengefasst ist die Zuständigkeit des Beschwerdegegners für den Erlass der Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 zu bejahen.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, dass die kommunale Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" vom 10. Juli 2013 zu Unrecht widerrufen bzw. aufgehoben worden sei. Die Rücknahme einer Verfügung sei nicht voraussetzungslos zulässig, selbst wenn sie noch nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sei. Vielmehr müsse sich die ursprüngliche Verfügung als fehlerhaft erweisen, wovon bei der Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" nicht ausgegangen werden könne. Die vom Beschwerdegegner (zu Unrecht) aufgehobene Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" habe der ökologischen Bedeutung des Inventarobjekts KSO-33.13 hinreichend Rechnung getragen. Die zum damaligen Zeitpunkt geplante Errichtung eines Rebbergs auf der Fromentalwiese hätte sogar zu einer erheblichen ökologischen Aufwertung des Schutzgebiets beitragen können und sei dank umfangreicher Begleitmassnahmen mit den Anliegen des Naturschutzes vereinbar gewesen. Der Beschwerdegegner habe in der ursprünglichen Schutzverordnung der kulturhistorischen Bedeutung des Rebbergs zu Recht ein grosses Gewicht zugemessen. Zu berücksichtigen sei ausserdem die starke Verankerung bzw. Unterstützung des Rebbergprojekts im Quartier Fluntern und die damit angestrebte Sensibilisierung der Bevölkerung für die Naturwerte. Zur Rechtfertigung der Aufhebung der Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" seien Probleme hervorgehoben worden, welche bereits vor Erlass dieser Schutzverordnung erkannt worden seien. Die Erstellungskosten des Rebbergs seien vom Beschwerdegegner zu hoch veranschlagt worden und könnten angesichts der bedeutenden öffentlichen Interessen, die es zu wahren gelte, ohnehin nicht zur materiellen Unrichtigkeit der Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" führen. Den Anliegen des Naturschutzes könne auf dem umstrittenen Schutzgebiet nicht nur mit einer integralen Magerwiese Rechnung getragen werden. Vielmehr zeige die gesamtheitliche Würdigung der massgeblichen öffentlichen Interessen, dass die Anlage eines ökologisch aufgewerteten Rebbergs mit dem Schutz der fraglichen Parzelle vereinbar sei.

E. 5.2

Der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligten bringen dagegen im Wesentlichen vor, dass die in der kommunalen Schutzverordnung vom 10. Juli 2013 vorgesehene Erstellung eines Rebbergs am Kirchrain Fluntern verschiedenen bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften des Natur- und Heimatschutzes widersprochen hätte und mit den in der KSO für das Schutzobjekt definierten Zielen nicht vereinbar gewesen wäre. Auslöser für die Rücknahme der ursprünglichen Schutzverordnung seien neben finanziellen Überlegungen insbesondere die aussichtsreiche Rekurschrift der Mitbeteiligten gewesen, welche den Beschwerdegegner zu einer erneuten Prüfung der Sache veranlasst habe. Der Beschwerdegegner sei zum Schluss gelangt, dass der Betrieb eines Rebbergs unterhalb der Kirche Fluntern Flora und Fauna der dort bestehenden Magerwiese erheblich beeinträchtigen würde. Die Schutzverordnung vom 10. Juli 2013 sei daher nicht ohne sachlichen Grund aufgehoben und durch die Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 ersetzt worden. Im Übrigen hätte die Schutzverordnung vom 10. Juli 2013 nach Ansicht des Beschwerdegegners sogar dann zurückgenommen werden können,

wenn sie in Einklang mit dem objektiven Recht gestanden hätte, da sie zum Zeitpunkt ihrer Abänderung noch nicht in formelle Rechtskraft erwachsen gewesen sei.

E. 5.3.1

Vorab ist festzuhalten, dass Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ausschliesslich die vom Beschwerdeführer angefochtene Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 bzw. der vorinstanzliche Entscheid vom 29. April 2016, mit welchem der Rekurs gegen diese Schutzverordnung abgewiesen wurde, bilden. Mit der Schutzverordnung "Fluntern" hat der Beschwerdegegner nicht nur die Unterschutzstellung des Inventarobjekts KSO-33.13 auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015 geregelt, sondern auch die in gleicher Angelegenheit bereits früher ergangene Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" vom 10. Juli 2013 aufgehoben und ersetzt. Bei der Beurteilung der Streitsache ist daher in zwei voneinander zu trennenden Schritten vorzugehen: Zunächst stellt sich die (verfahrensrechtliche) Frage, ob die Voraussetzungen für eine Neuurteilung und Änderung der ursprünglichen Schutzverordnung durch den Beschwerdegegner überhaupt erfüllt waren (vgl. nachfolgend E. 5.3.2). Wie zu zeigen sein wird, können diese Voraussetzungen vorliegend bejaht werden (siehe E. 5.3.3), sodass die Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 in einem zweiten Schritt auch einer materiell-rechtlichen Beurteilung zu unterziehen ist (dazu E. 6).

E. 5.3.2

Wie die Vorinstanz dargelegt hat, gelten für die Rücknahme von Verfügungen, die – beispielsweise infolge Anfechtung – nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sind, nicht dieselben strengen Voraussetzungen wie für den Widerruf formell rechtskräftiger Verfügungen. Massgebend hierfür ist, dass dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Anspruch auf Vertrauensschutz bis zum Eintritt der formellen Rechtskraft einer Verfügung nicht die gleiche Bedeutung zukommt wie nach diesem Zeitpunkt. Erst eine rechtskräftige Verfügung stellt somit eine ausreichend "sichere" Vertrauensgrundlage dar, auf die sich der Einzelne verlassen darf. Solange die Möglichkeit besteht, mit Rechtsmitteln gegen eine behördliche Anordnung vorzugehen, muss damit gerechnet werden, dass ein anderes Rechtsschutzanliegen durchdringt (vgl. BGE 107 V 191 E. 1; Annette Guckelberger, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, ZBl 108/2007 S. 293 ff., 309 f.). Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass beim Erlass von Allgemeinverfügungen – wie der vorliegend umstrittenen Schutzverordnung "Fluntern" (vorne E. 4.3) – die verfahrensrechtliche Einbeziehung der Betroffenen, namentlich das Recht auf vorgängige Anhörung (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 30 Rz. 55 f.), in der Regel weniger weit geht als bei Individualverfügungen, was das Interesse am Bestandsschutz entsprechend mindern kann (vgl. Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., 456, der davon ausgeht, dass eine Allgemeinverfügung unter Vorbehalt des Vertrauensschutzes grundsätzlich jederzeit widerrufen werden kann). Im Bundesverwaltungsverfahren wird anhand von Art. 58 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG) deutlich, dass die Verwaltung ihre Anordnungen vor Eintritt der formellen Rechtskraft in der Regel abändern kann, ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Nach der genannten Bestimmung kann eine erstinstanzliche Behörde ihre angefochtene Verfügung im Rechtsmittelverfahren sogar noch bis zur Vernehmlassung in Wiedererwägung ziehen. Eine solche Wiedererwägung steht im pflichtgemässen Ermessen der Verwaltungsbehörde.

Erforderlich ist weder ein öffentliches Interesse, welches zwingend die Abänderung der ergangenen Verfügung verlangen würde, noch eine Fehlerhaftigkeit der Verfügung (vgl. Andrea Pfleiderer in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich 2016, Art. 58 N. 28 mit Hinweis auf BGE 107 V 191 E. 1). Obwohl Art. 58 VwVG gemäss Art. 1 Abs. 3 VwVG grundsätzlich keine Anwendung auf das Verfahren letzter kantonaler Instanzen findet, lässt es die Praxis bei Fehlen einer entsprechenden Regelung im kantonalen Recht zu, ein "Wiedererwägungsverfahren" in Analogie zu Art. 58 Abs. 1 VwVG vorzunehmen (Wiederkehr/Richli, Rz. 2692; Pfleiderer, Art. 58 N. 25).

E. 5.3.3

Die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" vom 10. Juli 2013 wurde durch die Mitbeteiligten am 23. August 2013 beim Baurekursgericht angefochten (Verfahren R1S.2013.05083). Mit Schreiben vom 13. September 2013 ersuchte der Beschwerdegegner um Sistierung jenes Rekursverfahrens, da die damaligen Parteien Vergleichsverhandlungen zur Beilegung des Rechtsstreits aufgenommen hatten. Indem der Beschwerdegegner die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" mit Beschluss vom 20. November 2013 aufhob und durch die Schutzverordnung "Fluntern" ersetzte, zog er einen formell noch nicht rechtskräftigen Rechtsakt während eines hängigen Rechtsmittelverfahrens in Wiedererwägung. Nach den obenstehenden Erläuterungen (E. 4.3.2) ist eine solche Wiedererwägung zulässig, um der erstinstanzlichen Behörde zu ermöglichen, aufgrund neuer Tatsachen oder aus besserer Einsicht auf ihren Entscheid zurückzukommen. Dabei kann die Behörde insbesondere auch Erkenntnissen Rechnung tragen, die sie aus den Eingaben im Rechtsmittelverfahren – namentlich der Rekurschrift – gewonnen hat (vgl. Alain Griffel, Kommentar VRG, § 26b N. 10; BVGer, 16. November 2011, E-6496/2009, E. 5.2). Zwar führte der Beschwerdegegner im Beschluss vom 20. November 2013 nicht näher aus, weshalb er zur Auffassung gelangt war, dass der Rekurs der Mitbeteiligten gegen die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" im Verfahren R1S.2013.05083 grosse Chancen habe. Das Verwaltungsgericht erblickte in diesem Vorgehen später eine klare Verletzung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf genügende Begründung als Teilgehalt seines rechtlichen Gehörs (vorne I.D sowie VGr, 15. Januar 2015, VB.2014.00465, E. 6.2). Die Vorinstanz bemühte sich deshalb im Verfahren R1S.2015.05051 um eine Heilung dieser Gehörsverletzung, wobei sie die Akten des (sistierten) Verfahrens R1S.2013.05083 samt der Rekurschrift der Mitbeteiligten vom 23. August 2013 beizog und den Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme einräumte. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren begründet der Beschwerdegegner die Aufhebung der ursprünglichen Schutzverordnung bzw. der darin vorgesehenen Rebbergschutzzone nun auch eingehender, indem er unter anderem die Einwände der Mitbeteiligten aus deren Rekurseingabe vom 23. August 2013 aufgreift, welche ihn zur vertieften Prüfung der Sache veranlasst haben. So macht er insbesondere geltend, dass ein Rebberg am Kirchrain Fluntern für die Biodiversität der dort entstandenen Magerwiese keinen Gewinn, sondern eine ökologische Verschlechterung des Standorts darstellen würde, da der aus dem Rebbergprojekt resultierende Flächenverlust der Fromentalwiese den Lebensraum verschiedener regional und in der Stadt Zürich selten gewordener Pflanzen- und Insektenarten wie etwa des Gewöhnlichen Widderchens verkleinern und diese Populationen entsprechend gefährden würde. Auf solche möglichen Beeinträchtigungen des Schutzobjekts hatten auch die beigezogenen Sachverständigen von der ökologischen Beratungsstelle I in ihrer Dokumentation zur Schutzwürdigkeit der "Magerwiese Kirche

Fluntern" vom September 2012/Frühjahr 2013 sowie der Sachverständige der Schule L in der entomologischen Ergänzungskartierung vom 26. September 2012 hingewiesen. Letzterer hielt fest, dass die Güterabwägung zwischen der Gefährdung der Fauna und dem kulturellen Mehrnutzen des Rebbergs durch den Beschwerdegegner erfolgen müsse. Vor diesem Hintergrund kann dem Beschwerdegegner nicht vorgehalten werden, dass er die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" vom 10. Juli 2013 ohne sachlichen Grund in Wiedererwägung gezogen und damit sein Ermessen rechtsverletzend ausgeübt habe. Solange das Rekursverfahren gegen die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" hängig war, musste es dem Beschwerdegegner möglich sein, auf seinen Beschluss zurückzukommen, wenn er der Ansicht war, dass ihm ein Fehler unterlaufen sei oder dass die auf dem Spiel stehenden Interessen anders zu gewichten seien. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers und der Vorinstanz setzte die Wiedererwägung aber nicht voraus, dass die Unrichtigkeit der ursprünglichen Schutzverordnung zweifellos feststand (vorne E. 5.3.2; vgl. insbesondere BGE 107 V 191 E. 1). Dass der Beschwerdegegner die finanzielle Belastung durch das Rebbergprojekt in seine Überlegungen miteinbezog, kann ihm ebenfalls nicht als Rechtsverletzung entgegengehalten werden, solange er sie nicht zum allein massgebenden Gesichtspunkt erhob (vgl. VGr, 27. August 2003, VB.2003.00121, E. 5). Schliesslich lässt sich auch aus dem allgemeinen Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV nichts anderes ableiten. Wie die Vorinstanz zutreffend darlegte, erlangte die Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" angesichts ihrer Anfechtung durch die Mitbeteiligten keine verbindliche Geltung und bildete deshalb keine ausreichende Grundlage, auf die sich der Beschwerdeführer berechtigterweise hätte verlassen können. Im Übrigen bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Beschwerdeführer nachteilige Dispositionen getätigt hätte, welche einen Anspruch auf Vertrauensschutz begründen würden. Zusammengefasst durfte der Beschwerdegegner mit Beschluss vom 20. November 2013 die nicht in formelle Rechtskraft erwachsene Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" während des laufenden Rechtsmittelverfahrens in Wiedererwägung ziehen, ohne dass eine Fehlerhaftigkeit dieser Schutzverordnung erforderlich gewesen wäre. Aus diesem Grund ist die materielle Richtigkeit der Schutzverordnung "Kirchrain Fluntern" im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zu beurteilen, weshalb die entsprechenden Vorbringen der Parteien unberücksichtigt bleiben können. Auch die vom Beschwerdeführer beantragte Befragung von J als Fachperson der landwirtschaftlichen Beratungsstelle K erübrigt sich, da dieser insbesondere über die Möglichkeiten zur ökologischen Aufwertung von Rebbergen Auskunft erteilen soll. Zu prüfen bleibt dagegen die Rechtmässigkeit der Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013.

E. 6.1

Art. 103 Abs. 1 KV verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, für die Erhaltung und den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu sorgen. Zu den Naturschutzobjekten zählen unter anderem Lebensräume für seltene oder bedrohte Tier- und Pflanzenarten oder -gesellschaften, namentlich Feuchtgebiete, Ufervegetationen, Trockenstandorte, Magerwiesen, wertvolle Bäume und Baumbestände, Hecken, Feldgehölze sowie Öd- und Waldflächen (§ 13 Abs. 1 KNHV in Verbindung mit § 203 Abs. 1 lit. g PBG). Der Schutz solcher Objekte erfolgt durch die in § 205 PBG aufgezählten Massnahmen, unter anderem – wie vorliegend – mit dem Instrument der Schutzverordnung gemäss § 205 lit. b PBG (vgl. VGr, 6. November 2014, VB.2014.00425, E. 2.2). Die Schutzmassnahmen verhindern Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen

nötigenfalls die Restaurierung an (§ 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 sonstwie stören oder die Beschaffenheit des Bodens sowie andere natürliche Verhältnisse nachteilig verändern können (§ 15 Abs. 1 KNHV). Eine Unterschutzstellung setzt voraus, dass es sich um ein schutzwürdiges Objekt im Sinn von § 203 Abs. 1 PBG handelt (nachfolgend E. 6.2) und die angeordneten Schutzmassnahmen aufgrund einer umfassenden Abwägung aller infrage stehenden Interessen gerechtfertigt sind (nachfolgend E. 6.3; vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 228). Das Verwaltungsgericht mit seiner gemäss § 50 VRG von vornherein auf eine Rechtskontrolle eingeschränkten Überprüfungsbefugnis hat den Entscheidungsspielraum der Vorinstanzen zu beachten. Es hat in erster Linie zu prüfen, ob die für die Unterschutzstellung zuständige Verwaltungsbehörde alle wesentlichen Gesichtspunkte vollständig und gewissenhaft untersucht und sachlich vertretbar – namentlich unter Einhaltung der übergeordneten Vorschriften sowie der raumplanungsrechtlichen Festlegungen – gewürdigt hat (vgl. VGr, 31. Oktober 2013, VB.2013.00337, E. 6.5.1, 5. Februar 2009, VB.2008.00481 E. 2; beide Entscheide mit Hinweis auf BGE 115 Ib 131 E. 3).

E. 6.2

Die Vorinstanz hat sich in ihrem Entscheid vom 29. April 2016 detailliert mit der Schutzwürdigkeit des Objekts KSO-33.13 auf der Parzelle Kat.-Nr- FL1015 auseinandergesetzt und dazu auf verschiedene Sachverständigenberichte abgestellt. In Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG kann auf diese zutreffenden Erwägungen verwiesen werden. Die Schutzwürdigkeit des streitbetroffenen Objekts wird vom Beschwerdeführer im Grundsatz denn auch nicht bestritten. Zusammengefasst stellte die Vorinstanz fest, dass im Schutzgebiet rund 70 Gefässpflanzen – von welchen auf kommunaler Ebene die Traubenhyazinthe sowie auf regionaler Ebene der Wiesensalbei und der Weinberg-Lauch als gefährdet gelten – und mindestens 25 Tierarten – neben diversen Vogelarten namentlich die Artengruppen Heuschrecken und Tagfalter – nachgewiesen seien. Der auf der Böschung entlang der Gloriastrasse gedeihende Halbtrockenrasen bilde hinsichtlich Flora und Vegetation die wertvollste Teilfläche des Schutzobjekts. Bei der zentralen, grossen Fromentalwiese handle es sich derweil um eine relativ nährstoffreiche Glatthaferwiese, deren Vorkommen heute selten geworden sei. Dabei bestünden Anzeichen, dass sich die Glatthafer- bzw. Fromentalwiese in einen deutlich artenreicheren Halbtrockenrasen entwickeln könne und damit über ein beträchtliches Aufwertungspotenzial verfüge. Der entomologische Wert des Kirchrains Fluntern sei sehr beachtlich und übersteige bei Weitem dessen floristische Bedeutung, auch wenn keine der dort angetroffenen Tierarten zu den in den Roten Listen der Schweiz verzeichneten gefährdeten Arten gehören würde. Herausragend sei die grosse Population des selten gewordenen Gewöhnlichen Widderchens in der Fromentalwiese. Dieses trete in einer Individuendichte auf, die für zentrumsnahe Gebiete des Schweizer Mittellandes absolut aussergewöhnlich sei. Die Vielfalt an Tagfaltern, tagaktiven Nachtfaltern und Widderchen sei für eine isolierte und zentrumsnahe städtische Wiese überraschend hoch. Insgesamt sei gemäss den Abklärungen der ökologischen Beratungsstelle I vom September 2012 und Frühjahr 2013 zur Schutzwürdigkeit des Kirchrains Fluntern die Mannigfaltigkeit an Arten und Lebensräumen im Halbtrockenrasen und in der Fromentalwiese sowie die Grösse des Schutzobjekts im urbanen Kontext hervorzuheben. Es existiere dort eine artenreiche Lebensgemeinschaft, die sich von der trivialen Flora und Fauna der umliegenden bebauten

Flächen deutlich abhebe. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass das vorliegend zu beurteilende Inventarobjekt KSO-33.13 vom Beschwerdegegner und der Vorinstanz als schutzwürdig erklärt wurde.

E. 6.3.1

Bei der Anordnung von Schutzmassnahmen sind sämtliche auf dem Spiel stehenden Interessen gegeneinander abzuwägen. Sowohl der Beschwerdegegner (in seiner Schutzverordnung "Fluntern") als auch die Vorinstanz gewichteten das öffentliche Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung der schützenswerten Wiese am Kirchrain Fluntern höher als die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Interessen an der kulturhistorischen Bedeutung des Grundstücks sowie dem mit dem (aufgehobenen) Rebbergprojekt verbundenen gesellschaftlichen Nutzen, der sich aus der Mitarbeit von Bewohnern bei der Pflege der Reben hätte ergeben können. Die Vorinstanz legte dar, dass die vom Beschwerdegegner am 20. November 2013 erlassenen Massnahmen auf lange Frist den vollständigen Erhalt, die nachhaltige Förderung sowie die sorgsame Pflege des gesamten Schutzgebiets garantieren und inmitten der Stadt Zürich einen wertvollen Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Naturschutzes für Mager- bzw. Trockenwiesen leisten würden. Die Schutzverordnung "Fluntern" trage der Einschätzung der beigezogenen Experten Rechnung, dass es für die Erhaltung des Gewöhnlichen Widderchens, dessen grossem Vorkommen ausserordentliche Bedeutung beigezogen worden sei, sowie anderer seltener und sensibler Insekten wichtig sei, den Umfang des vergleichsweise kleinen Lebensraums am Kirchrain sicherzustellen und den Fortbestand des Habitats zu gewährleisten. Dagegen habe das Schutzobjekt zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung weder eine geschichtliche Stätte noch einen kulturell bedeutsamen Rebberg oder anderweitig schützenswerte Anlagen umfasst, weshalb der Beschwerdegegner zu Recht naturschutzrechtlichen Belangen den Vorzug gegeben habe.

E. 6.3.2

Der Beschwerdeführer bestreitet dagegen, dass ein überwiegendes Interesse am integralen Erhalt der fraglichen Magerwiese bestehe. Seiner Ansicht nach wäre auch die (auf einer Teilfläche) ursprünglich vorgesehene Errichtung eines extensiv bewirtschafteten, ökologischen Rebbergs mit dem Schutz des Inventarobjekts KSO-33.13 vereinbar gewesen. In die bei der Anordnung von Schutzmassnahmen vorzunehmende Interessenabwägungen seien nicht nur die im Inventareintrag ausdrücklich erwähnten, sondern sämtliche öffentlichen Interessen miteinzubeziehen. Die Vorinstanz habe zu Unrecht allein auf die Interessen des Naturschutzes fokussiert und andere Schutzanliegen, insbesondere die kulturhistorische Bedeutung eines Rebbergs für das Quartier Fluntern sowie die Unterstützung in der Bevölkerung und der Politik für ein Rebbergprojekt, vollständig ausgeklammert. So hätte beim Schutzentscheid Berücksichtigung finden müssen, dass der Weinbau bis zur Eingemeindung von Fluntern der wichtigste Erwerbszweig für die Landwirtschaft im Quartier gewesen sei und bis mindestens im Jahr 1939 ein Rebberg am Kirchrain bestanden habe. Der Rebbau sei aus wirtschaftlichen Gründen aufgegeben worden und nicht, damit sich eine Fromentalwiese entwickeln konnte. Bei der streitbetroffenen Parzelle handle es sich folglich um ein wichtiges Stück des kulturellen Erbes der Stadtentwicklung, welches den kommenden Generationen zu erhalten sei.

E. 6.3.3

Vorab ist festzuhalten, dass der Beschwerdegegner und die Vorinstanz ihre Entscheidungen auf zutreffende Rechtsgrundlagen gestützt haben. Indem die Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 umfassende Vorkehrungen trifft, um einen genügend grossen Lebensraum für die dort vorkommenden (lokal bzw. regional) seltenen und geschützten Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und den Bestand des in der Stadt Zürich zurückgegangenen Biotyps der Extensiv- bzw. Magerwiese zu fördern, entspricht sie den Zielen der kantonalen und bundesrechtlichen Naturschutzgesetzgebung (vgl. § 203 Abs. 1 lit. g PBG; § 13 Abs. 1 KNHV sowie Art. 18 Abs. 1 bzw. Abs. 1 bis und Art. 18b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG] betreffend Biotopschutz). Auch gemäss dem Eintrag im kommunalen Natur- und Landschaftsschutzinventar (vorne E. 3.1) steht für die umstrittene Wiese auf der Parzelle Kat.-Nr. FL1015 der bestmögliche Schutz des artenreichen Lebensraums und die Ausschöpfung des Entwicklungspotenzials als Trockenwiese im Vordergrund. Es besteht mithin ein erhebliches Interesse am Erhalt des ökologischen Gehalts des Schutzobjekts. Dass die Vorinstanz bei dieser Ausgangslage den vom Beschwerdeführer angerufenen kulturellen und historischen Interessen keine entscheidende Bedeutung zumass bzw. diese weniger hoch gewichtete, ist nicht rechtsverletzend, zumal – wie die Mitbeteiligten zu Recht vorbringen – schon seit mehr als 75 Jahren am Standort unterhalb der Kirche Fluntern kein Rebberg mehr existiert. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, dass auch das in der ursprünglichen Schutzverordnung vom 10. Juli 2013 vorgesehene Rebbergkonzept mit den Anliegen des Naturschutzes bzw. dem Erhalt der Magerwiese vereinbar sei, können dessen Behauptungen im vorliegenden Verfahren nicht überprüft werden. Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens beschränkt sich ausschliesslich auf die in der Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 getroffenen Anordnungen zur Unterschutzstellung der Magerwiese am Kirchrain Fluntern. Insgesamt erfolgte die Interessenabwägung der Vorinstanzen nach pflichtgemäsem Ermessen und erweist sich als sachlich vertretbar. Die Schutzverordnung "Fluntern" vom 20. November 2013 ist – jedenfalls angesichts der von der Rechtsmittelinstanz zu beachtenden Beurteilungsspielräume der Verwaltungsbehörden (vorne E. 6.1) – nicht zu beanstanden.

E. 6.4

Daran ändert vorderhand auch der Umstand nichts, dass der Gemeinderat der Stadt Zürich inzwischen sowohl im Rahmen der Revision des regionalen Richtplans als auch der BZO raumplanungsrechtliche Massnahmen getroffen hat, welche die Errichtung eines Rebbbergs auf der Wiese unterhalb der Kirche Fluntern ermöglichen sollen (vorne E. 2.1). Die vom Gemeinderat beschlossenen Änderungen im regionalen Richtplan und der BZO sind bislang noch nicht rechtskräftig geworden, da die Festlegung bzw. Genehmigung durch die zuständigen kantonalen Instanzen noch aussteht. Eine positive Vorwirkung, d. h. die Voranwendung eines noch nicht in Kraft getretenen Erlasses bzw. Rechtsaktes bei gleichzeitiger Nichtanwendung des geltenden Rechts (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 24 Rz. 33), ist grundsätzlich unzulässig, und zwar selbst dann, wenn dafür – was vorliegend ohnehin nicht der Fall ist – eine besondere gesetzliche Grundlage besteht. Gegen die Zulässigkeit der positiven Vorwirkung spricht neben dem Legalitätsprinzip vor allem der Grundsatz der Rechtssicherheit (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 298 f.). Die rechtsanwendenden Behörden waren bzw. sind daher im vorliegenden Fall nicht verpflichtet, die noch nicht in Kraft getretenen raumplanungsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen. Dies gilt unabhängig davon, ob die geänderte Richt- bzw.

Nutzungsplanung eine andere Beurteilung der Streitsache zulassen würde (vgl. Wiederkehr/Richli, Rz. 877).

E. 7

Nach dem Gesagten hält der vorinstanzliche Entscheid einer Rechtskontrolle stand und ist die Beschwerde deshalb abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Angesichts seines Unterliegens ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen ist er zu verpflichten, die Mitbeteiligten für das Beschwerdeverfahren zu entschädigen, wobei ein Betrag von insgesamt Fr. 2'000.- als angemessen erscheint. Auch der Beschwerdegegner ersuchte um eine Parteientschädigung. Das obsiegende Gemeinwesen hat in der Regel jedoch keinen solchen Anspruch, weil die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zur üblichen Amtstätigkeit gehört (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51). Vorliegend besteht kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen. Der seitens des Beschwerdegegners vor Verwaltungsgericht zu leistende Aufwand erscheint nicht als aussergewöhnlich. Dementsprechend ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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