

Michael Bütler

Magerwiese oder Rebberg in der Stadt Zürich? Viel- schichtiger Kampf und zehn Gerichtsurteile

Der lange Weg bis zum bundesgerichtlichen Urteil
1C_663/2020

Résumé ———> 21 / Riassunto ———> 21

Magerwiese oder Rebberg in der Stadt Zürich? Vielschichtiger Kampf und zehn Gerichtsurteile

Der lange Weg bis zum bundesgerichtlichen Urteil 1C_663/2020

I.	Urteil des Bundesgerichts als Schlusspunkt eines harten politischen und rechtlichen Kampfs um die Erhaltung einer Magerwiese	4
II.	Zum Sachverhalt und zu den vorausgegangenen Gerichtsverfahren	5
1.	Erlass der Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern» betreffend die inventarisierte Magerwiese bei der Kirche Fluntern	5
1.1	Wiese Fluntern als kommunales Natur- und Landschaftsschutzobjekt	5
1.2	Stadtrat von Zürich erlässt die trügerische Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern»	5
2.	Kehrtwende des Stadtrats im Rekursverfahren – Erlass der Schutzverordnung «Fluntern» zur vollständigen Erhaltung der Wiese	6
2.1	Nachbarn erheben Rekurs gegen Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern»	6
2.2	Stadtrat verwirft Rebbergprojekt und ersetzt erste Schutzverordnung durch die Schutzverordnung «Fluntern»	7
3.	Baurekurs- und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bestätigen die Rechtmässigkeit der zweiten Schutzverordnung «Fluntern»	7
3.1	Baurekursgericht weist Rekurs gegen Schutzverordnung «Fluntern» ab	7
3.2	Verwaltungsgericht bestätigt vorinstanzlichen Entscheidung – Schutzverordnung «Fluntern» ist rechtmässig	9
3.3	Schutzverordnung «Fluntern» tritt in Kraft – Abschreibung des Rekursverfahrens gegen die Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern»	10
4.	Rebberginitianten kämpfen mit Unterstützung des Parlaments auf allen Ebenen	10
5.	Gemeinderat greift dem Rebbergprojekt raumplanerisch unter die Arme – Eintrag im regionalen Richtplan und Umzonung in die Landwirtschaftszone	11
5.1	Eintrag des Rebbergvorhabens im Regionalen Richtplan der Stadt Zürich wird vom Kanton nicht festgesetzt	11
5.2	Gemeinderat beschliesst projektbezogene Umzonung der Wiese Fluntern in die Landwirtschaftszone	12
5.3	Verabschiedung der revidierten Bau- und Zonenordnung und kantonale Genehmigung der Umzonung	12

6.	Rechtsmittelverfahren gegen die Umzonung bis zum Bundesgericht	12
6.1	Rekursabweisung durch Baurekursgericht	12
6.2	Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts wegen schwerwiegender Verletzung der Begründungspflicht	13
6.3	Baurekursgericht heisst Rekurs im Rückweisungsverfahren gut	13
6.4	Gemeinderat erreicht beim Verwaltungsgericht einen unerwarteten Erfolg – Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils und Bestätigung der Umzonung	14
III.	Bundesgericht heisst Beschwerde gut – Wiese Fluntern bleibt definitiv in der Freihaltezone	15
1.	Urteil des Bundesgerichts	15
2.	Würdigung	17
IV.	Abschliessende Bemerkungen	19

Zusammenfassung

Dieser Forumsbeitrag befasst sich mit dem bundesgerichtlichen Urteil 1C_663/2020 vom 2. November 2021 und beleuchtet die Hintergründe und Vorgeschichte dieses langjährigen, komplexen Rechtsfalles im Spannungsfeld von Recht und Politik. In drei Rechtsverfahren mit insgesamt zehn Gerichtsurteilen wurde um die Erhaltung bzw. Nutzung einer inventarisierten und schutzwürdigen Magerwiese als Lebensraum von seltenen Pflanzen und Tieren in der Stadt Zürich gestritten. Auslöser der auf vielen Ebenen geführten Auseinandersetzung war das in eine Schutzverordnung gepackte Projekt eines Rebbergs, dessen Realisierung die weitgehende Zerstörung der Magerwiese verursacht hätte. Nach einer Kehrtwende stellte der Zürcher Stadtrat die ganze Wiese unter strikten Schutz. Dagegen wehrten sich die Rebberginitianten erfolglos. Um das Vorhaben eines Rebbergs zu fördern, zonte das städtische Parlament die Wiesenparzelle von der Schutz- in die Landwirtschaftszone um. Dadurch wurde ohne triftige Gründe eine grundsätzliche Verschlechterung des planungsrechtlichen Schutzes in Kauf genommen. Schliesslich verweigerte das Bundesgericht die Umzonung wegen willkürlicher Anwendung des kantonalzürcherischen Natur- und Heimatschutzrechts durch die Vorinstanz.

I. Urteil des Bundesgerichts als Schlusspunkt eines harten politischen und rechtlichen Kampfs um die Erhaltung einer Magerwiese

Mit Urteil 1C_663/2020 vom 2. November 2021 hiess das Bundesgericht die Beschwerde von vier Anwohnenden gut, die sich gegen die Umzonung einer Magerwiese unterhalb der Kirche Fluntern (in der Folge auch als Wiese Fluntern bezeichnet) in der Stadt Zürich von der Freihaltezone in die Landwirtschaftszone letztlich erfolgreich zur Wehr gesetzt hatten. Es handelt sich um eine der letzten grösseren städtischen Magerwiesen, welche Lebensraum für seltene und wertvolle Pflanzen sowie Tiere bildet. Aus diesem Grunde ist sie im kommunalen Naturschutzinventar aufgenommen und seit 2017 mittels Verordnung geschützt. Das Urteil stellt den Sachverhalt in stark verkürzter Form dar und erwähnt nicht, dass die Wiese für ein Rebbergvorhaben projektbezogen umgezont werden sollte. Diesem Prozess waren zwei andere, rund vierjährige Gerichtsverfahren zu zwei Schutzverordnungen vorangegangen, die für den Erhalt der betroffenen Magerwiese von vorentscheidender Bedeutung waren.

Stein des Anstosses bildete die geplante Errichtung eines Rebbergs. Für diese setzten sich unter anderem mächtige Akteure aus Politik, gewissen Medien und Vereinen der Stadt Zürich seit etwa 2011 ein. Das Projekt wurde als sympathisches Quartieranliegen propagiert und mit Vehemenz verfolgt, sodass ein grosses «Arsenal» von politischen, raumplanerischen und rechtlichen Mitteln zum Zug kam. Einige wichtige Stationen aus dieser romanreifen politischen und fast achteinhalb Jahre dauernden rechtlichen Auseinandersetzung, geprägt von Machtkämpfen, Irrungen und Wirrungen, werden nachfolgend beleuchtet sowie punktuell kommentiert.¹

¹ Der Autor dieses Beitrags dankt Marlene Gafner und BLaw Lukas Romer für das Lektorat. Der Verfasser war in allen Verfahren Rechtsvertreter der Anwohnenden, welche sich für den Erhalt der Magerwiese und gegen deren Umzonung einsetzten. In den Zürcher Medien erschienen zu diesem Fall zahlreiche Artikel.

II. Zum Sachverhalt und zu den vorausgegangenen Gerichtsverfahren

1. Erlass der Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern» betreffend die inventarisierte Magerwiese bei der Kirche Fluntern

1.1 Wiese Fluntern als kommunales Natur- und Landschaftsschutzobjekt

Die 4722 m² grosse Magerwiese liegt in Fluntern am Zürichberg und gehört seit 1929 zum Verwaltungsvermögen von Grün Stadt Zürich. Sie besteht hauptsächlich aus einer flach geneigten Hauptwiese (relativ nährstoffreiche Glatthaferwiese, Arrhenatheretum) und einer ökologisch wertvollen steilen Böschung (Halbtrockenwiese, Salvia-Mesobrometum) entlang der Gloriastrasse. Bis ca. Ende der 1930er-Jahre befand sich auf dem flacheren Teil ein Rebberg, wobei dort 1927 eine grosse Überbauung geplant war. Bis gegen bzw. in die 1990er-Jahre wurde die Wiese mit Schafen beweidet. Mit Beschluss vom 24. Januar 1990 nahm der Stadtrat (Exekutive) sie in das Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO) der Stadt Zürich als Objekt «KSO-33.13 Magerweide bei der Kirche Fluntern» mit der Bewertung «sehr wertvoll» auf. In der Beschreibung wurde das hohe ökologische Potenzial erwähnt. Als Ziel wurde angeführt: «Erhaltung als artenreiche, magere Schafweide, Förderung der Artenvielfalt, Extensivierung der Beweidung.»²

Um das Jahr 2011 wollte der Stadtrat die Erhaltung der Wiese mit einer Schutzverordnung absichern. Auf Initiative der Zunft Fluntern, mit Unterstützung der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde und des Quartiervereins Fluntern (die unter angedachter Mitarbeit der Quartierbevölkerung einen zunft- bzw. quartier-eigenen Wein produzieren wollten), nahm Grün Stadt Zürich im März 2012, auf Anstoss des damaligen Amtschefs, jedoch das Rebbergprojekt «Kirchrain Fluntern» in Angriff.³ Aus diesem Grund prüfte Grün Stadt Zürich die Realisierbarkeit eines Weinbergs und dessen Vereinbarkeit mit den Inventarzielen. Die Dienstabteilung liess ein Konzept für den Rebberg (inklusive Erhebungen zu Flora und Fauna) ausarbeiten, die Schutzwürdigkeit des Objekts abklären und einen Bericht zur Projektierung ökologischer Begleitmassnahmen erstellen.

1.2 Stadtrat von Zürich erlässt die trügerische Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern»

Am 10. Juli 2013 erliess der Stadtrat von Zürich (Exekutive) die Kommunale Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern».⁴ Diese wurde am 24. Juli 2013 mitten in der Sommerferienzeit publiziert. Auf einer Fläche von rund 26 Aren in der

2 Vgl. <https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/gsz/planung-und-bau/inventare-und-grundlagen/naturschutz-inventar-und-kartierungen.html>.

3 Bewilligter Projektantrag von Grün Stadt Zürich vom 22. Februar bzw. vom 5. März 2012 betreffend den Rebberg «Kirchrain Fluntern». Grün Stadt Zürich war in seiner Haltung gegenüber diesem Projekt intern gespalten.

4 Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich Beschluss Nr. 652 vom 10. Juli 2013, Grün Stadt Zürich, Naturschutz, Kommunale Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern».

flach geneigten Fromentalwiese (von insgesamt 34 Aren) sollte auf Kosten der öffentlichen Hand ein Rebberg angelegt und von einem städtischen Gutsbetrieb unterhalten werden. Der 10 Aren grosse, steil geneigte Halbtrockenrasen entlang der Gloriamstrasse mit dem floristisch interessantesten Teil des Areals sollte umfassend geschützt und fachgerecht gepflegt werden. Für weitere Randbereiche von rund 3 Aren waren Aufwertungsmassnahmen vorgesehen. Das Schutzgebiet wurde gemäss der Verordnung in eine Naturschutz- und eine Rebberschutzzone gegliedert. Die dazugehörigen Normen enthielten Verbote und Vorgaben zum Unterhalt und zur Pflege sowie Ausnahme- und Strafbestimmungen.

Würdigung: Mit dieser trügerischen Schutzverordnung wollte der Stadtrat dem Rebbergprojekt zum Durchbruch verhelfen. Dadurch wäre deutlich mehr als die Hälfte der Wiesenfläche zerstört und terrassiert worden; durch den verbleibenden Teil hätte zudem ein Fahrweg geführt. Eventuell wäre später die Errichtung von kleineren Bauten und Anlagen notwendig geworden (z. B. Maschinen- und Geräteraum, Bewässerungsanlage). Die vom Stadtrat vorgebrachte Begründung, dass trotz der Anlage eines Rebbergs auf einer Teilfläche des Inventarobjekts dessen ökologischer Wert erhalten, wenn nicht sogar gesteigert werden könne, findet sich so in keinem der Grundlagenberichte. Dem Projekt mangelte es m. E. sowohl an der Standortgebundenheit als auch an einem überwiegenden Bedürfnis im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} NHG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 NHV und Art. 24 RPG. Die vorzunehmende Interessenabwägung hätte klar gegen dessen Bewilligungsfähigkeit gesprochen. Die Begründung des Stadtrats übergang diese rechtlich zentralen Fragen und stützte sich wohl direkt auf die geplanten Ersatzmassnahmen, welche die fehlende Bewilligungsfähigkeit nicht ersetzen können.⁵

2. Kehrtwende des Stadtrats im Rekursverfahren – Erlass der Schutzverordnung «Fluntern» zur vollständigen Erhaltung der Wiese

2.1 Nachbarn erheben Rekurs gegen Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern»

Nach einem längeren Vorgeplänkel um den Erhalt der vollständigen Akteneinsicht wehrten sich die fünf Nachbarn A–E mit Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Sie beantragten unter anderem die teilweise Aufhebung der Schutzverordnung, insbesondere die Aufhebung der vorgesehenen Rebberschutzzone, die Anpassung der Schutzziele sowie der dazugehörigen Vorschriften, die Einholung eines Gutachtens sowie den Verzicht auf die Rodung von zehn Bäumen bzw. Sträuchern. Die Rekurrierenden rügten die unrichtige Feststellung und Darstellung des Sachverhalts, die Verletzung der objektspezifischen Schutzziele des kommunalen Inventars, die Missachtung der bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben zum Biotopschutz sowie eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung.⁶

5 Vgl. BGE 114 Ib 268 E. 4 S. 273; VerwGer BE 100.2014 vom 22. Juli 2015 E. 5.5 S. 16 f.=URP 2015 735.

6 Grün Stadt Zürich hatte das Projekt im Frühling 2013 ausgewählten Naturschutzorganisationen präsentiert. Gegen die Schutzverordnung ging keine Verbandsbeschwerde ein.

2.2 Stadtrat verwirft Rebbergprojekt und ersetzt erste Schutzverordnung durch die Schutzverordnung «Fluntern»

Diese Eingabe bewirkte bei Grün Stadt Zürich bzw. beim Stadtrat ein rasches Umdenken. Das Rekursverfahren wurde im Einvernehmen sistiert. Dem Stadtrat schien nun der Bau eines neuen Rebbergs nicht mehr angezeigt. Weil er das Prozessrisiko als hoch einstufte und er zudem Sparmassnahmen in Aussicht genommen hatte, widerrief er den angefochtenen Beschluss. Schon am 20. November 2013 erliess der Stadtrat wiedererwägungsweise die Kommunale Schutzverordnung «Fluntern», welche die frühere Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern» ersetzte und die Wiese unter strengen Schutz stellte.⁷

Zweck der angepassten Schutzverordnung ist es, die geschützte Wiese als Lebensraum seltener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten und -gemeinschaften zu erhalten und aufzuwerten sowie die Landschaft zu schützen. Die Schutzverordnung statuiert den Naturschutzzweck und die Schutzbestimmungen im Einzelnen. In der zugewiesenen Naturschutzzone sind unter anderem das Errichten von Bauten und Anlagen, Geländeänderungen, das Düngen und der Einsatz von Giftstoffen sowie das Weidenlassen von Tieren verboten. Die beiden Wiesen sind nach festgelegten Schnittzeitpunkten regelmässig zu mähen und das Schnittgut ist wegzuführen.

3. Baurekurs- und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bestätigen die Rechtmässigkeit der zweiten Schutzverordnung «Fluntern»

3.1 Baurekursgericht weist Rekurs gegen Schutzverordnung «Fluntern» ab

Mit dem Erlass und der Publikation der Schutzverordnung «Fluntern» entbrannten der Kampf und der Rechtsstreit um den Rebberg bzw. die Wiese erst richtig. Die Initianten des Rebbergprojekts wehrten sich mithilfe des Nachbarn F mittels Rekurs gegen die abgeänderte Schutzverordnung. Das Baurekursgericht trat mit Entscheid vom 19. Juni 2014 mangels Legitimation von F auf dessen Rekurs nicht ein.⁸ Dieser Entscheid wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 15. Januar 2015 jedoch wegen Verletzung des Anspruchs auf genügende Begründung (bzw. auf rechtliches Gehör) aufgehoben.⁹

Mit Entscheid vom 29. April 2016 wies das Baurekursgericht den Rekurs von Nachbar F ab.¹⁰ Die von den Nachbarn A–E zuvor angefochtene Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern» vom 10. Juli 2013 war nicht in Rechtskraft erwachsen. Entsprechend war der Stadtrat befugt, die erste Schutzverordnung zurück-

7 Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich Beschluss Nr. 1056 vom 20. November 2013, Grün Stadt Zürich, Naturschutz, Kommunale Schutzverordnung «Fluntern».

8 Baurekursgericht ZH R1S.2014.05015 vom 19. Juni 2014.

9 VerwGer ZH VB.2014.00465 vom 15. Januar 2015. Der damals zuständige Abteilungspräsident war gemäss den vom Gericht per 1. Januar 2015 publizierten Interessenbindungen zugleich Zunftmeister bei einer anderen Zunft, ohne aber in den Ausstand zu treten, obwohl dazu m. E. Anlass bestanden hätte.

10 Baurekursgericht ZH R1S.2015.05051 vom 29. April 2016, BRGE I Nr. 0072/2016.

zunehmen und durch eine abgeänderte zu ersetzen. Das Gericht verneinte einen Anspruch auf Vertrauensschutz (E. 7.2). In der Folge prüfte es, ob der Erlass der neuen Schutzverordnung «Fluntern» mit dem Naturschutzrecht im Einklang steht.

Zum Sachverhalt stellte das Gericht in E. 8.2 auf die von der Vorinstanz getätigten Abklärungen ab. Diese ergaben, dass im Schutzgebiet rund 70 Gefässpflanzen nachgewiesen seien, von welchen auf kommunaler Ebene die Traubenhyanthe sowie auf regionaler Ebene der Wiesensalbei und der Weinberg-Lauch als gefährdet gelten. Ausserdem zeigten sich Nachweise von mindestens 25 Tierarten, neben diversen Vogelarten namentlich die Artengruppen Heuschrecken und Tagfalter. Der auf der Böschung entlang der Gloriatrasse gedeihende Halbtrockenrasen bilde hinsichtlich Flora und Vegetation die wertvollste Teilfläche des Schutzobjekts. Bei der Fromentalwiese, auf der die Anlage des Rebbergs geplant war, handle es sich derweil um eine relativ nährstoffreiche Glatthaferwiese, deren Vorkommen heute selten geworden sei. Diese verfüge über ein grosses Aufwertungspotenzial. 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 gehöre. Herausragend sei die grosse Population des selten gewordenen Gewöhnlichen Widderchens. Die Vielfalt an Tagfaltern, tagaktiven Nachfaltern und Widderchen sei für eine isolierte und zentrumsnahe städtische Wiese überraschend hoch. Insgesamt bestätigten die vorgenommenen Abklärungen die Schutzwürdigkeit des Objekts.

Das Baurekursgericht kam in rechtlicher Hinsicht in E. 8.3 zum Schluss, dass die neue Schutzverordnung den Biotopschutzvorgaben des Bundes (insbesondere Art. 18 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} NHG) und des Kantons (§ 203 Abs. 1 Bst. g Planungs- und Baugesetz, PBG, in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung, KNHV) vollumfänglich nachkommt sowie die im KSO-Inventar formulierte Zielsetzung erfüllt. Das Gericht wies zudem darauf hin, dass gemäss dem Naturschutzgesamtkonzept im Jahr 2005 im Kanton Zürich nur noch rund 1% Magerwiesen und artenreiche Fettwiesen vorhanden gewesen seien, was ungefähr 1% des Bestandes von 1939 entspreche. Der Schutz und die Förderung der noch vorhandenen Flächen und die gezielte Neuschaffung dieser artenreichen Biotoptypen bildeten ein wichtiges kantonales Naturschutzziel. Für die Erhaltung des Gewöhnlichen Widderchens und anderer seltener sowie sensibler Insekten sei bedeutsam, den Umfang des vergleichsweise kleinen Lebensraums am Kirchrain sicherzustellen. Die revidierte Schutzverordnung trage dieser Einschätzung der Experten Rechnung und erkläre deshalb das gesamte Schutzgebiet zur Naturschutzzone, was den ungeschmälernten Fortbestand des bestehenden Habitats garantiere. Die Schutzverordnung «Fluntern» ver helfe dem objektiven Recht zum Durchbruch (E. 8.3).

Schliesslich prüfte das Gericht in E. 8.4, ob durch die Errichtung eines Rebbergs auf der Fromentalwiese vergleichsweise «bessere Resultate» erzielt würden. Das Projekt umfasste zehn terrassierte Rebenreihen (mit total ca. 2000 Rebstöcken). Beim Erlass von geeigneten Schutzmassnahmen seien vorliegend naturschutzrechtliche Belange massgebend. Demgegenüber käme der kulturhistorischen Bereicherung mittels eines neuen Rebbergs und der Mitarbeit von Quartierbewohnern bei der Pflege der Reben keine entscheidende Bedeutung zu. Das Gericht hielt fest, dass die bestehende Fromentalwiese mit der Realisierung

des Vorhabens wegen der durchgehenden Terrassierung unweigerlich grösstenteils zerstört würde.

Ausserdem müssten die ausgewählten Rebensorten bis vier Mal jährlich mit Fungizid behandelt werden, um wahrscheinlichen Pilzbefall zu bekämpfen. Die Fahrgassen würden jährlich mit Dünger versorgt. Dies wäre mit negativen Folgen für Flora und Fauna verbunden. Der auf dem Rebberg geplante Ausgleich würde in keinem vertretbaren Verhältnis zum Schaden am Schutzobjekt stehen. Im Übrigen würde die Realisierung eines Rebbergs nicht unerhebliche Investitionen erfordern.¹¹ Insgesamt sei 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 (E. 8.4). In E. 8.5 gelangte das Gericht zum Schluss, der Erlass der Schutzverordnung «Fluntern» und der darin angeordnete Widerruf der vormaligen Schutzanordnung «Kirchrain Fluntern» seien nicht zu beanstanden.

3.2 Verwaltungsgericht bestätigt vorinstanzlichen Entscheid – Schutzverordnung «Fluntern» ist rechtmässig

Nachbar F unterbreitete den Fall dem kantonalen Verwaltungsgericht. Dieses bestätigte jedoch mit Urteil vom 20. April 2017 den vorinstanzlichen Entscheid.¹² Das Gericht hielt in E. 5.3.3 fest, dass der Stadtrat seine ursprüngliche Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern» vom 10. Juli 2013 während des laufenden Rechtsmittelverfahrens in Wiedererwägung ziehen, aufheben und durch die Schutzverordnung «Fluntern» ersetzen durfte. Der Stadtrat könne eine noch nicht rechtskräftige Schutzverordnung auch dann aufheben und ändern, wenn sie nicht rechtsfehlerhaft sei.

Zu prüfen blieb die Rechtmässigkeit der Schutzverordnung «Fluntern» vom 20. November 2013. Die darin vom Stadtrat getroffenen Massnahmen, welche auf die ungeschmälernte Erhaltung des ökologischen Gehalts der nach verschiedenen Sachverständigenberichten unbestritten schutzwürdigen Wiese abzielen (E. 6.2), entsprächen den kantonalen und bundesrechtlichen Naturschutzvorschriften (§ 203 Abs. 1 Bst. g PBG; § 13 Abs. 1 KNHV sowie Art. 18 Abs. 1 bzw. Abs. 1^{bis} und Art. 18b NHG, vgl. E. 6.3.3). Zur Interessenabwägung führte das Gericht aus: Auch gemäss dem Inventareintrag stünden für die umstrittene Wiese der bestmögliche Schutz des artenreichen Lebensraums und die Ausschöpfung des Entwicklungspotenzials als Trockenwiese im Vordergrund. Dass die Vorinstanz bei dieser Ausgangslage den vom Beschwerdeführer angerufenen kulturellen und historischen Interessen keine entscheidende Bedeutung zumass bzw. diese weniger

11 Im Projektantrag von Grün Stadt Zürich, S. 4 (vgl. Fn. 3 oben), wurden Investitionskosten zulasten der Stadt von CHF 300000 (davon CHF 50000 für die Grundlagenerhebung und CHF 250000 für die Realisierung, noch ohne jährliche Unterhaltskosten) genannt.

12 VerwGer ZH VB.2016.00314 vom 20. April 2017. Bei diesem Urteil wirkte der damalige Abteilungspräsident nicht mit; er war wohl von sich aus in den Ausstand getreten (vgl. auch Fn. 8 oben).

hoch gewichtete, sei nicht rechtsverletzend, zumal schon seit mehr als 75 Jahren am Standort unterhalb der Kirche Fluntern kein Rebberg mehr existiere. Da sich der Streitgegenstand ausschliesslich auf die in der Schutzverordnung «Fluntern» vom 20. November 2013 getroffenen Anordnungen zur Unterschutzstellung der Magerwiese beschränkte, prüfte das Gericht nicht, ob das in der ursprünglichen Schutzverordnung vom 10. Juli 2013 vorgesehene Rebbergkonzept mit den Anliegen des Naturschutzes bzw. dem Erhalt der Magerwiese vereinbar sei (E. 6.3.3).

Das Verwaltungsgericht befand, die Interessenabwägung durch die Vorinstanzen sei insgesamt nach pflichtgemäsem Ermessen erfolgt (E. 6.3.3). Daran änderte auch der Umstand nichts, dass der Gemeinderat der Stadt Zürich (Parlament) inzwischen im Rahmen sowohl der Gesamtüberarbeitung des regionalen Richtplans (Karteneintrag betreffend das Landschaftsförderungsgebiet Nr. 9 [Rebberg Fluntern]) als auch der Bau- und Zonenordnung (Umzonung der Parzelle FL 1015 von der Freihalte- in die Landwirtschaftszone) raumplanungsrechtliche Massnahmen getroffen hatte, welche die Realisierung eines Rebbergs auf der Wiese Fluntern ermöglichen sollten. Diese Anpassungen waren noch nicht rechtskräftig, da deren Festsetzung bzw. Genehmigung durch den Kanton ausstehend waren. Das Gericht lehnte eine positive Vorwirkung als grundsätzlich unzulässig ab. Es sah sich nicht verpflichtet, die noch nicht in Kraft getretenen raumplanerischen Vorgaben zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob die geänderte Richt- bzw. Nutzungsplanung eine andere Beurteilung der Streitsache zulassen würden (E. 6.4).

3.3 Schutzverordnung «Fluntern» tritt in Kraft – Abschreibung des Rekursverfahrens gegen die Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern»

Dieses Urteil wurde nicht an das Bundesgericht weitergezogen, womit das Rebbergprojekt rechtlich gescheitert war. Die Kommunale Schutzverordnung «Fluntern» trat mit der Rechtskraft dieses Urteils per 27. Juni 2017 unter der Nr. 700.480 der Amtlichen Sammlung der Stadt Zürich in Kraft. In der Folge schrieb das Baurekursgericht mit Entscheid vom 18. August 2017 das erste Rekursverfahren der Nachbarn A–E gegen die Schutzverordnung vom 10. Juli 2013 als durch Wiedererwägung des angefochtenen Verwaltungsaktes gegenstandslos geworden ab.¹³

4. Rebberginitianten kämpfen mit Unterstützung des Parlaments auf allen Ebenen

Eine emotionsgeladene Podiumsdiskussion fand am 27. Oktober 2014 zum Thema «Rebberg Fluntern – Ja oder Nein?» vor rund 100 Gästen statt, wovon sich der Grossteil als glühende Anhänger des Weinbergs entpuppte. Der anwesende Stadtrat des zuständigen Departements versprach, die Initianten bei der Suche nach einem Alternativstandort am oberen Zürichberg zu unterstützen.¹⁴

¹³ Baurekursgericht ZH R1S.2013.05083 vom 18. August 2017, BRGE I Nr. 0113/2017.

¹⁴ Vgl. «Tages-Anzeiger» online vom 27. Oktober 2014, «Auch Filippo kann da nicht helfen, Fluntern wartet vergebens auf seinen Weinberg». Nach anfänglicher Ablehnung planen die Initianten inzwischen mit Grün Stadt Zürich einen Rebberg am oberen Zürichberg. Das Projekt wurde bis dato nicht umgesetzt.

Bereits am 4. Februar 2014, also drei Monate nach Erlass der zweiten Schutzverordnung, wurde dem Gemeinderat der Stadt Zürich eine Einzelinitiative betreffend Errichtung eines Rebbergs unterhalb der Kirche Fluntern eingereicht.¹⁵ Der Gemeinderat erklärte diese Initiative in der Folge mit Beschluss vom 11. November 2015 für ungültig, da die gemeinderechtliche Voraussetzung für referendumsfähige Geschäfte nicht erfüllt war.¹⁶

Das Lobbying der Rebberginitianten zeigte im Gemeinderat Wirkung: Die Fraktionen von fünf politischen Parteien überwiesen am 8. Juli 2015 ein Postulat zur Förderung des Projekts an den Stadtrat. Dieses wurde vom Stadtrat schliesslich am 25. November 2020 abgeschlossen.¹⁷

Die Rebberginitianten inszenierten unter Berufung auf die Hausbesetzerzene medienwirksam die «Besetzung» der Wiese. Rund 150 Anhänger des Rebbergvorhabens waren am 25. Oktober 2015 vor Ort, als auf der Wiese zehn Rebstöcke eingepflanzt wurden.¹⁸ Damit verstiessen die Beteiligten vorsätzlich gegen die Vorschriften in Ziff. IV. der Schutzverordnung «Fluntern». Ein Strafverfahren (nach Ziff. VIII. i. V. m. § 340 ff. PBG) wurde jedoch nicht eingeleitet. Die zehn Rebstöcke gedeihten im nachfolgenden Sommer nicht gut, verdorrten und verschwanden eines Nachts von der Wiese.

5. Gemeinderat greift dem Rebbergprojekt raumplanerisch unter die Arme – Eintrag im regionalen Richtplan und Umzonung in die Landwirtschaftszone

5.1 Eintrag des Rebbergvorhabens im Regionalen Richtplan der Stadt Zürich wird vom Kanton nicht festgesetzt

Mit Beschluss vom 30. März 2016 nahm der Gemeinderat im Rahmen der Gesamtüberarbeitung des Regionalen Richtplans der Stadt Zürich den «Änderungsantrag Nr. 43 zu Kap. 3.6.2 Karteneinträge / Tabelle 3.6 Landschaftsförderungsgebiete / Neue Nr. 9 Fluntern, Rebberg realisieren, Reben mit traditioneller Rebbergflora» an. Damit sollte langfristig Bewegung in die Angelegenheit kommen.¹⁹ Allerdings verweigerte der (über die Rechtsverfahren zur Wiese informierte) Regierungsrat des Kantons Zürich die Festsetzung des neuen Landschaftsförderungsgebiets wegen des Konflikts mit einem bestehenden kommunalen Naturschutzobjekt und

-
- 15 Gemeinderat der Stadt Zürich, GR-Nr. 2014/50, Einzelinitiative vom 4. Februar 2014: Errichtung eines Rebbergs unterhalb der Kirche Fluntern.
 - 16 Auszug aus dem substanziellen Protokoll des Gemeinderats der Stadt Zürich zur 69. Ratssitzung vom 11. November 2015, Nr. 1388, 2015/212.
 - 17 Postulat 2015/243 vom 8. Juli 2015 der SP-, SVP-, FDP-, GLP- und CVP-Fraktion des Gemeinderats der Stadt Zürich, Realisierung eines Rebbergs auf dem Hügel unterhalb der Grosse Kirche Fluntern; Abschreibungsbeschluss Nr. 3234 des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 25. November 2020 mit Verweis auf GR Nr. 2020/101.
 - 18 Dazu «Neue Zürcher Zeitung» vom 26. Oktober 2015, S. 17, «Reclaim the vineyard, Rebberg-Besetzung in Fluntern».
 - 19 Siehe Substanzielles Protokoll 94. Sitzung des Gemeinderats von Zürich vom 30. März 2016, S. 13 f.

unter Bezugnahme auf die gerichtlichen Urteile, welche die Zulässigkeit eines Rebbbergs verneinten.²⁰

5.2 Gemeinderat beschliesst projektbezogene Umzonung der Wiese Fluntern in die Landwirtschaftszone

Am 29. Juni 2016 beschloss der Gemeinderat die Parzelle Kat. Nr. FL 1015 von der Freihaltezone in die Landwirtschaftszone umzuzonen. Die Kommissionmehrheit stellte klar, dass es um den Rebbberg Fluntern gehe.²¹ Erstaunlich erscheint, dass der Entscheid des Baurekursgerichts vom 29. April 2016, mit dem das Rebbbergvorhaben letztlich als unzulässig erklärt worden war, den Parlamentsmitgliedern entweder unbekannt war oder beim Entscheid über die projektbezogene Umzonung keine Rolle spielte.

5.3 Verabschiedung der revidierten Bau- und Zonenordnung und kantonale Genehmigung der Umzonung

Mit Beschluss vom 30. November 2016 stimmte der Gemeinderat der revidierten Bau- und Zonenordnung (BZO) zu.²² Die kantonale Baudirektion genehmigte mit Verfügung vom 5. Juli 2017 die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung grossenteils.²³ Eine Begründung zur Genehmigung der Umzonung der Parzelle FL 1015 ist in der Verfügung nicht zu finden, obwohl die Baudirektion über die beiden Gerichtsurteile zur Schutzverordnung «Fluntern» informiert worden war, verbunden mit dem Antrag auf Nichtgenehmigung der Umzonung.

6. Rechtsmittelverfahren gegen die Umzonung bis zum Bundesgericht

6.1 Rekursabweisung durch Baurekursgericht

Gegen die kommunale Festsetzung und die kantonale Genehmigung der Umzonung der Parzelle FL 1015 wehrten sich die Nachbarn A–D beim Baurekursgericht mittels Rekurs, den dieses mit Kurzbegründung im Entscheid vom 18. Mai 2018 abwies.²⁴ Die Umzonung der Wiese Fluntern von der Freihaltezone in die Landwirtschaftszone liege im Planungsermessen von Gemeinde und Kanton. Die Schutzverordnung «Fluntern» schreibe Pflegemassnahmen vor, die Parzelle sei demzufolge der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zugänglich und für landwirtschaftliche Zwecke geeignet. Die Behörde berief sich auf ein Urteil des Bundesgerichts (1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005, E. 5), wonach die Möglichkeit genüge, eine

20 Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 21. Juni 2017, Nr. 576. Regionaler Richtplan, Stadt Zürich, Gesamtüberarbeitung (Festsetzung), S. 7.

21 Substanzielles Protokoll 109. Sitzung des Gemeinderats von Zürich vom 29. Juni 2016, S. 13 f., Änderungsantrag Nr. 71, Zonenplan 1:5000 (Nr. IX) / Umzonierung Rebbberg Fluntern.

22 Protokoll 127. Sitzung des Gemeinderats von Zürich vom 30. November 2016, S. 2402 ff.

23 Verfügung Nr. 0432/17 der Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Raumentwicklung, vom 5. Juli 2017.

24 Baurekursgericht ZH R1S.2017.05134 vom 18. Mai 2018, BRGE I Nr. 0056/2018.

Parzelle extensiv landwirtschaftlich zu nutzen, um sie der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Für Naturschutzgebiete würden verschiedene Raumplanungszonen in Betracht fallen, neben Freihaltezonen insbesondere Landwirtschaftszonen, welche im Kanton Zürich auch zahlreiche Naturschutzobjekte beherbergten. Die angefochtene Planungsmassnahme sei weder sachfremd noch unzweckmässig. Es bestehe deshalb kein Grund, in das Planungsermessen von Gemeinde und Kanton einzugreifen (vgl. E. 6). Auf die zahlreichen Argumente der Rekurrierenden ging das Gericht kaum ein.

6.2 Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts wegen schwerwiegender Verletzung der Begründungspflicht

Diesen Entscheid zogen die Nachbarn A–D an das Zürcher Verwaltungsgericht, primär wegen formeller Rechtsverweigerung und Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Das Gericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 7. März 2019 gut.²⁵ Die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht schwerwiegend verletzt. Es müsse davon ausgegangen werden, dass sie unzulässigerweise darauf verzichtet habe, sich mit den Umständen des konkreten Einzelfalls zu befassen, und folglich ihrer Prüfungspflicht nicht nachgekommen sei (E. 2.1.4). Eine Heilung der Gehörsverletzung hielt das Gericht im vorliegenden Fall für ausgeschlossen, weil es im Gegensatz zur Vorinstanz nicht zur Überprüfung der Angemessenheit befugt sei und damit über eine engere Kognition verfüge. Das Verwaltungsgericht wies die Sache zur erneuten Prüfung an die Vorinstanz zurück (E. 2.2.2). In Anwendung des Verursacherprinzips auferlegte es die Verfahrenskosten der Vorinstanz (E. 4).

6.3 Baurekursgericht heisst Rekurs im Rückweisungsverfahren gut

Nach der vom Verwaltungsgericht verlangten erneuten Prüfung der Streitsache hob das Baurekursgericht mit Entscheid vom 18. Oktober 2019 in Gutheissung des Rekurses die Umzonung des Grundstücks FL 1015 auf.²⁶ Das Gericht begründete seinen Entscheid wie folgt: Das RPG fordere in seinem Zweckartikel (Art. 1 Abs. 1 RPG) die haushälterische Nutzung des Bodens. Der Landwirtschaftszone sei nur Land zuzuweisen, welches sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eigne, also für die bodenabhängige und die bodenunabhängige Erzeugung von pflanzlichen und tierischen Produkten (Milch- und Fleischproduktion, Acker- und Gemüsebau), vgl. E. 5.1. Danach erörterte das Gericht in E. 5.2 die Schutzverordnung «Fluntern». Besonders zu schützen seien der Halbtrockenrasen entlang der Gloriastrasse sowie die oberhalb gelegene Fromentalwiese. Das Gericht wies darauf hin, dass die Schutzverordnung alle mit den Schutzziele nicht zu vereinbarenden Tätigkeiten, Vorkehren und Einrichtungen im gesamten Schutzgebiet verbiete. Vorgesehen und zulässig seien einzig regelmässig zu verrichtende Unterhalts- und Pflegemassnahmen zugunsten des Naturschutzobjekts.

25 VerwGer ZH VB.2018.00390 vom 7. März 2019.

26 Baurekursgericht ZH R1S.2019.05083 vom 18. Oktober 2019, BRGE I Nr. 0144/2019.

In E. 5.3 stellte das Gericht fest, dass nach der Schutzverordnung im Schutzgebiet weder Pflanzenanbau noch Tierhaltung und Milchwirtschaft erlaubt seien. Der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung seien folglich ausgesprochen enge Grenzen gesetzt. Auch die Erstellung und Bewirtschaftung eines Rebbergs falle ausser Betracht. Die Weinproduktion erforderte unter anderem eine Terrassierung und Abböschung des Terrains und regelmässige Massnahmen zum Pflanzenschutz, was die unter Schutz stehenden Wiesen beeinträchtigen würde und aufgrund der Schutzverordnung «Fluntern» untersagt sei. Anzeichen für eine Änderung oder Aufweichung der Schutzvorschriften bestünden nicht. Das Projekt eines Rebbergs, welches den Gemeinderat zur Umzonung veranlasste, sei auf unabsehbare Zeit nicht realisierbar. Es sei fraglich, ob naturschützende Hege- und Pflegemassnahmen allein eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung beinhalten. Die Freihaltezone sei angesichts der Schutzverordnung «Fluntern» und § 14 KNHV für die Wiese Fluntern geradezu prädestiniert. Diese Bestimmung halte ausdrücklich fest, dass Naturschutzobjekte planungsrechtlich in erster Linie durch Zuweisung von Freihaltezonen und nicht durch Aufnahme in das Landwirtschaftsgebiet zu schützen sind. Ausserdem handle es sich um eine kleine, isolierte Fläche mitten in der Stadt Zürich, welche sich für eine rationelle landwirtschaftliche Nutzung nicht eigne. All dies spreche nicht für, sondern gegen eine Umzonung. Diese sei weder zweckmässig noch sachgerecht und ungeachtet des Entscheidungsspielraums aufzuheben (E. 5.4).

6.4 Gemeinderat erreicht beim Verwaltungsgericht einen unerwarteten Erfolg – Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils und Bestätigung der Umzonung

Eine dagegen vom Gemeinderat eingereichte Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. September 2020 gut.²⁷ Es stellte sich zusammengefasst auf den Standpunkt, die geltende Schutzverordnung habe nur ausführenden Charakter und konkretisiere einen vorgelagerten Planungsentscheid (E. 4.2). Sie könne dem legislativen Planungsentscheid keine Schranken setzen (E. 5.1). Das Gericht prüfte, ob die Magerwiese planungsrechtlichen Schutzes bedarf. Das RPG verbiete nicht, schutzwürdige Biotop einer Landwirtschaftszone zuzuweisen und mit einer Schutzmassnahme nach kantonalem Recht die Überbauungs- und Nutzungsmöglichkeiten zur Sicherung der Anliegen des Naturschutzes einzuschränken. Der Umstand, dass die streitbetroffene Magerwiese im Eigentum des Gemeinwesens stehe, relativiere zudem die Notwendigkeit zusätzlicher Schutzmassnahmen, weil das Gemeinwesen gehalten sei, Naturschutzobjekte zu schonen bzw. ungeschmälert zu erhalten. Das Gericht verneinte einen Verstoss gegen Art. 16 und 17 RPG (E. 5.1.1).

Die Pflicht zur Erhaltung des Biotops im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG stehe einer Umzonung nicht entgegen. Die Landwirtschaftszone stelle bei im Eigentum des Gemeinwesens stehenden Flächen in Verbindung mit zusätzlichen Schutzmassnahmen eine zweckmässige planerische Festlegung dar (E. 5.1.2). Die gebotenen Hege- und Pflegemassnahmen, welche der Erhaltung der bestehen-

27 VerwGer ZH VB.2019.00765 vom 10. September 2020.

den Magerwiese dienen, seien auch mit dem Zonenzweck einer (kommunalen) Landwirtschaftszone vereinbar. Im vorliegenden Fall habe der Gemeinderat mit der Umzonung zur Landwirtschaftszone eine zum Schutz der Wiese taugliche Grundordnung geschaffen (E. 5.1.4).

Dabei berief sich das Gericht auf vormalige Untersuchungen zum Rebbergprojekt, wonach der ökologische Wert der Wiese auch bei teilweiser landwirtschaftlicher Nutzung erhalten oder allenfalls gar gesteigert werde könne; damit sei eine schutzzielkonforme landwirtschaftliche Nutzung zumindest nicht gänzlich ausgeschlossen. Für die Realisierung des Rebbergvorhabens (welches nicht Verfahrensgegenstand sei) wären weitere Schritte nötig, namentlich die Anpassung der Schutzverordnung (E. 5.1.5). Die städtische Nutzungsplanung sei letztmals im Jahre 1999 überprüft worden. Veränderte politische Vorstellungen über die Nutzungsplanung – wie hier zur politischen Wünschbarkeit der Erstellung eines Rebbergs – könnten nach derartigem Zeitablauf zulässige Gründe bilden, eine Plananpassung vorzunehmen; ein Verstoss gegen Art. 21 Abs. 2 RPG liege nicht vor. Nach Auffassung des Gerichts erfolgte die Planungsanpassung gestützt auf eine Abwägung zwischen dem Anliegen, den planungsrechtlichen Rahmen für die Erstellung eines Rebbergs zu schaffen, und dem Status der Wiese als kommunales Schutzobjekt. Die Stadt Zürich zeige zwar keine konkrete landwirtschaftliche Nutzung auf, welche auf der Grundlage der neuen Planung realisiert werden soll. Dennoch sei die Plananpassung nicht rechtsfehlerhaft, zumal eine schutzzielkonforme landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Wiese denkbar erscheine, wobei vorliegend nicht zu prüfen sei, ob dies in Form eines Rebbergs zulässig wäre. Es lägen keine überwiegenden Naturschutzinteressen vor, welche den beschlossenen Plananpassungen entgegenstünden (E. 5.2).

Die Umzonung bringe die angestrebte Nutzungsänderung der Magerwiese planerisch stärker zum Ausdruck, ohne diese zu präjudizieren (E. 5.4). Die Planänderung erscheine im Hinblick auf die möglicherweise angestrebte (teilweise) Nutzung der Magerwiese zum Weinbau nicht als unzweckmässig (E. 5.4). Insgesamt erweise sich die Zuweisung des Grundstücks zur Landwirtschaftszone nicht als rechtswidrig, unzweckmässig oder offensichtlich unangemessen. Dieses Ergebnis dränge sich umso mehr auf, als lediglich zu prüfen sei, ob sich die nutzungsplanerische Anordnung unter Berücksichtigung des durch die Gemeindeautonomie geschützten Beurteilungsspielraums der kommunalen Planungsbehörde als noch vertretbar erweise (E. 5.5).

III. Bundesgericht heisst Beschwerde gut – Wiese Fluntern bleibt definitiv in der Freihaltezone

1. Urteil des Bundesgerichts

Am 2. November 2021 setzte das Bundesgericht dem über vierjährigen Rechtsstreit um die Umzonung der Wiese Fluntern ein Ende. Mit seinem Urteil 1C_663/2020 hob es in Fünferbesetzung das vorinstanzliche Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts auf und bestätigte den Entscheid des Baurekursgerichts vom 18. Oktober 2019. Das Bundesamt für Umwelt betonte in seiner Stellungnahme die Vernetzungsfunktion sowie die Bedeutung der Wiese für die Erhaltung der lokalen Biodiversität und erachtete die Umzonung der Wiese als einen «gewissen Rückschritt für den Naturschutz».

Das Bundesgericht hält in E. 2 fest, dass vorliegend eine Überprüfung der Nutzungsplanung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG angezeigt und zulässig war. Anschliessend setzt sich die Begründung einerseits mit dem Gestaltungsspielraum der Gemeinden bei der Ortsplanung (E. 3) und andererseits mit den Vorgaben von Bund und Kanton Zürich zur Landwirtschafts- und Schutzzone (E. 4) sowie im Bereich Naturschutz (E. 5) auseinander. In Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung kommt den Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, welche durch die Gemeindeautonomie geschützt ist (E. 3.1). Letztere ist nicht verletzt, wenn eine planerische Lösung der Gemeinde verworfen wird, die sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzumutbar erweist oder die den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (E. 3.2).²⁸

In E. 4 definiert das Gericht den Zweck von Landwirtschaftszonen nach Art. 16 RPG sowie von Schutzzonen (Art. 17 RPG und § 61 PBG). Nach § 46 Abs. 3 PBG können ergänzende Landwirtschaftszonen, namentlich im Siedlungsgebiet, festgesetzt werden. Schutzzonen gelten in der Regel als Nichtbauzonen. Nach der Rechtsprechung stellen die zürcherischen Freihaltezonen grundsätzlich Schutz- bzw. Spezialzonen im Sinne von Art. 17 und 18 RPG dar.²⁹

Das Gericht führte in E. 5.1 aus: Gemäss Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG sind unter anderem Magerwiesen besonders zu schützen. Für den Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung sorgen nach Art. 18b Abs. 1 NHG die Kantone. Dabei verfügen diese bei der Umsetzung des bundesrechtlichen Auftrags über einen erheblichen Ermessensspielraum. Den Kantonen ist es grundsätzlich überlassen, mit welchen Instrumenten sie dem in Art. 18b Abs. 1 NHG festgelegten Auftrag nachkommen.³⁰ Schutzzonen umfassen unter anderem Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Art. 17 Abs. 1 Bst. d RPG). Nach dem Bundesgericht statuiert diese Bestimmung im Grundsatz eine Zuweisung zur Schutzzone. Stattdessen kann das kantonale Recht auch andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Das Gericht verweist auf Massnahmen zur Wahrung oder nötigenfalls Wiederherstellung der Eigenart und der biologischen Vielfalt von Biotopen (Art. 14 Abs. 2 NHV).

In der Folge befasst sich die Begründung in E. 5.2.1 mit den kantonalen Vorgaben zum Natur- und Heimatschutz. Das PBG auferlegt in § 204 Abs. 1 den Gemeinwesen die Pflicht, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Selbstbindung). Zu den Schutzobjekten zählen z. B. seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume (§ 203 Abs. 1 Bst. g PBG). Der Naturschutz erfolgt durch: a. Massnahmen des Planungsrechts, b. Verordnung, insbesondere bei Schutzmassnahmen, die ein grösseres Gebiet erfassen, c. Verfügung, d. Vertrag (§ 205 PBG). Die Pflicht, Schutzobjekte zu schonen und zu erhalten, besteht gemäss § 204 PBG ohne förmliche Unterschutzstellung oder Aufnahme in ein Inventar und ist namentlich zu beachten bei Tätigkeiten wie dem Festlegen und Durchführen von Richt- und Nutzungsplanungen (§ 1 KNHV). Gemäss § 14 KNHV mit der Marginalie «Planungsrechtlicher Schutz»

28 Mit Verweis auf BGer 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017 E. 7.2; BGer 1P.37/2003 vom 12. September 2003 E. 3.3.

29 Vgl. BGE 118 Ib 503 E. 5b S. 506 und BGer 1C_444/2018 vom 3. Juli 2019 E. 4.3.

30 Mit Verweis auf BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 3.3.

erfolgt der «planungsgerechte Schutz [...] in erster Linie durch Einteilung in Freihaltezonen, Festlegen von Abstandslinien an Waldrändern und Gewässern sowie bau- und zonenrechtliche Regelungen zum Schutze des Baumbestandes. [...] Wenn und soweit planungsrechtliche Massnahmen und die Bauvorschriften einen fachgerechten Schutz sowie Pflege und Unterhalt nicht sicherstellen, sind gemäss § 9 KNHV Schutzmassnahmen im Sinne von § 205 Bst. b, c und d PBG (Verordnung, Verfügung oder Vertrag) anzuordnen» (E. 5.2.2).

Nach dem Bundesgericht bedarf die Magerwiese Fluntern unbestrittenermassen naturschützerischer Hege- und Pflegemassnahmen. Von Bundesrechts wegen ist es den Kantonen nicht von vornherein verwehrt, ein Biotop von kantonaler oder lokaler Bedeutung der Landwirtschaftszone zuzuweisen und zugleich anstelle von planungsrechtlichen Massnahmen andere geeignete Vorkehrungen zu dessen Schutz zu treffen, so zum Beispiel eine Schutzverordnung zu erlassen (E. 6).

Nach den kantonrechtlichen Bestimmungen ist der erforderliche Schutz soweit wie möglich mit planungsrechtlichen Massnahmen im Sinne von § 205 Bst. a PBG (und Bauvorschriften) sicherzustellen (Vorrang des Schutzes durch planungsrechtliche Massnahmen). Es bedürfte triftiger Gründe, um die bisherige zonenrechtliche Zuordnung unter Inkaufnahme einer Verschlechterung des planungsrechtlichen Schutzes aufzugeben. Da die Stadt Zürich vorliegend keine konkrete landwirtschaftliche Nutzung aufgezeigt hatte, welche auf der Grundlage der neuen Planung realisiert werden sollte, fehle es offensichtlich an triftigen Gründen für eine Verschlechterung des planungsrechtlichen Schutzes. Darin erkannte das Bundesgericht, auch unter Berücksichtigung des Ermessensspielraums der kommunalen Planungsbehörde, eine qualifiziert unrichtige, d. h. willkürliche Anwendung des kantonalen Rechts durch die Gemeinde (E. 7.3). Demnach hob das Gericht das angefochtene Urteil auf und bestätigte den Entscheid des Baurekursgerichts vom 18. Oktober 2019 (E. 7.4).

2. Würdigung

Mit diesem m. E. inhaltlich zutreffenden Urteil stand endgültig fest, dass die vom Gemeinderat der Stadt Zürich beschlossene und von der kantonalen Baudirektion genehmigte Umzonung rechtlich unhaltbar war. Die inventarisierte und geschützte Parzelle FL 1015 verbleibt damit in der Freihaltezone. Aus juristischer Perspektive bestehen weiterhin einige offene Fragen zu ungeklärten Punkten. Nutzungspläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG). Das Alter der städtischen Nutzungsplanung (von 1999) und das Rebbergvorhaben boten Anlass zur Überprüfung. Die Magerwiese wurde seit deren Inventarisierung im Jahre 1990 dank regelmässigen Hege- und Pflegemassnahmen und dem Verzicht auf Beweidung wertvoller und weist ökologisches Potenzial auf. Die Veränderungen in den tatsächlichen Verhältnissen der zwischenzeitlich geschützten Wiese bekräftigten die Richtigkeit der bisherigen zonenplanerischen Zuweisung zur Freihaltezone, was klar gegen die vorgenommene Umzonung sprach. Das Bundesgericht ging auf diesen Punkt jedoch nicht weiter ein (vgl. E. 2). Die Frage, ob dadurch Art. 21 Abs. 2 RPG verletzt wurde, wäre von Interesse gewesen.

Ebenso wenig befasste sich das Bundesgericht mit der Frage der Verletzung von Art. 17 RPG. Mit der Umzonung der Parzelle FL 1015 wurde der Grundsatz von Art. 17 Abs. 1 RPG missachtet. Mit der dem Rebbergprojekt dienenden Umzonung nahm der Gemeinderat die weitgehende Zerstörung der Magerwiese und

damit eine tatsächliche und rechtliche Verschlechterung des Schutzes in Kauf; dies zu einem Zeitpunkt, als die zweite Schutzverordnung gerichtlich ebenfalls noch angefochten war. Der Gemeinderat konnte sich somit nicht in guten Treuen auf eine andere geeignete Massnahme im Sinne von Art. 17 Abs. 2 RPG berufen. Sodann ist nur die Freihaltezone spezifisch für die Bewahrung von Natur- und Heimatschutzobjekten bestimmt. In der Landwirtschaftszone hingegen sind – im Unterschied zur Freihaltezone – diverse landwirtschaftliche Bauten und Anlagen zonenkonform. Zudem sind landwirtschaftliche Tätigkeiten vielerorts mit dem Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln sowie mit Stickstoff- und Ammoniakemissionen verbunden. In der Literatur wird dafürgehalten, Art. 17 Abs. 2 RPG liefere auf keinen Fall die Grundlage für einen «milderen» Schutz; die Schutzzone bleibe das ordentliche Planungsmittel.³¹ Die Anwendung von Art. 17 RPG setze eine sorgfältige Interessenabwägung voraus.³² Das Bundesgericht äussert sich nicht direkt zur Frage, welche Voraussetzungen und Konstellationen für «andere geeigneten Massnahmen» nötig sind, um den Verzicht auf die Festlegung einer Schutzzone zu rechtfertigen. Immerhin verweist das Gericht aber auf Art. 14 Abs. 2 NHV, welcher in Bst. a–e auflistet, wie Biotop insbesondere geschützt werden, und nennt explizit Massnahmen zur Wahrung oder nötigenfalls Wiederherstellung ihrer Eigenart und biologischen Vielfalt. Dabei ist zu bedenken, dass raumplanerischen Massnahmen bzw. rechtlichen Schutzinstrumenten wie Verordnung, Verfügung oder Vertrag andere Funktionen zukommen.

Eine raumplanerische Zone legt grundeigentümergebunden fest, wie und wozu der Boden genutzt werden darf (Bauzone, Landwirtschaftszone, Schutzzone bzw. weitere kantonale Zonen gemäss Art. 18 RPG). Ein vorrangiges Ziel für eine Schutzzone ist die Bewahrung von Objekten des Natur- und Heimatschutzes. Bauten und Anlagen müssen gemäss der zürcherischen Regelung zur Freihaltezone der Bewirtschaftung dienen und dürfen den Zonenzweck nicht schmälern. Für andere Bauten und Anlagen gelten die Voraussetzungen von Art. 24 RPG (so zum Beispiel § 39 f. und § 61 f. PBG). Eine Schutzverordnung soll die Erhaltung von Naturschutzobjekten rechtsgleich, langfristig und eigentümergebunden sicherstellen. Dazu werden Schutzziele definiert, das Objekt abgegrenzt oder umschrieben, die Art und der Umfang des Schutzes festgelegt sowie Pflege und Unterhalt geregelt. Die Revision eines Nutzungsplans erweist sich im Vergleich zum Erlass einer Schutzverordnung als aufwendiger (Grundsatz der Planbeständigkeit, Mitwirkungsverfahren, Erlass).

Somit ergibt sich, dass die Umzonung eines Naturschutzobjekts aus einer Schutzzone in eine Landwirtschaftszone bzw. Nutzungszone den naturschützerischen Interessen in der Regel entgegenläuft bzw. widerspricht. Das im Verfahren von der Stadt Zürich vorgebrachte Argument, dass sich im Kanton Zürich verschiedene Naturschutzgebiete in der Landwirtschaftszone befinden, vermag daran nichts zu ändern. Anders erscheint die Sachlage, wenn ein bereits in der Landwirtschaftszone befindliches Biotop mit einer Schutzverordnung geschützt wird. Im Rahmen einer späteren Revision der Nutzungsplanung ist eine nachträgliche

31 Dazu PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 207 f.

32 Vgl. ELOI JEANNERAT / PIERRE MOOR, in: HEINZ AEMISEGGER / PIERRE MOOR / ALEXANDER RÜCH / PIERRE TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 17, Rz. 1 ff.

Umzonung in eine Schutzzone bzw. eine überlagernde Schutzzone aus Sicht des Naturschutzes vorteilhaft und zu prüfen. Insgesamt gab es m. E. durchaus Argumente, in casu eine Verletzung von Art. 17 RPG zu bejahen.

Der langfristigen Erhaltung eines schützenswerten Biotops ist am besten gedient, wenn es raumplanerisch einer Schutzzone zugeteilt und ausserdem mit einer zusätzlichen Massnahme wie Schutzverordnung, -verfügung oder -vertrag gesichert wird. Selbst eine detaillierte und gut konzipierte Schutzverordnung vermag einen optimalen Schutz nur in Verbindung mit einer Schutzzone zu gewährleisten (doppelte Schutzwirkung). Gerade der vorliegende Fall illustriert, dass eine sogenannte Schutzverordnung nicht immer die Wahrung der Schutzanliegen bezweckt und dass eine solche relativ rasch abgeändert oder aufgehoben werden kann. Eine bestehende Schutzzone kann somit dazu beitragen und sicherstellen, schutzzielunverträgliche Eingriffe in das Gelände bzw. den Lebensraum sowie beeinträchtigende Bauten und Anlagen zu verhindern.

Das Bundesgericht prüfte letztlich nur die willkürliche Anwendung des kantonalen Natur- und Heimatschutzrechts vertieft. Ausschlaggebend war in casu die Tatsache, dass der Kanton Zürich im PBG und in der KNHV zu den planungsrechtlichen Massnahmen klare Regeln aufgestellt hat, welche die Vorinstanz praktisch vollständig ignorierte. Wie schon erwähnt, brachte sie in ihrer Begründung wiederholt das Rebbergprojekt als mögliche Nutzung ins Spiel. Dies, obwohl die Vorinstanz selbst im früheren Verfahren zur zweiten Schutzverordnung «Fluntern» im Jahr 2016 rechtskräftig festgestellt hatte, dass das Rebbergvorhaben den flacheren Teil der Wiese grösstenteils zerstört hätte und schutzzielwidrig war. Erstaunlicherweise nahm das Verwaltungsgericht darauf keinen Bezug, obwohl die unzweck- und unrechtmässige Umzonung projektbezogen motiviert war. Da die willkürliche Anwendung des kantonalen Rechts eine Bundesrechtsverletzung bedeutet (vgl. Art. 9 BV), führte diese zur Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils und zur Bestätigung des zweiten Entscheids des Baurekursgerichts vom 18. Oktober 2019.

IV. Abschliessende Bemerkungen

Die langwierige rechtliche Auseinandersetzung um die Erhaltung der Wiese Fluntern ist in vielerlei Hinsicht aufschlussreich. Dieser Fall veranschaulicht die Fragilität ausgewiesener Schutzinteressen in der Praxis, wenn ein konkretes Nutzungsprojekt von den Regierungs- und Verwaltungsbehörden sowie vom Parlament unterstützt wird. Die Zeichen für die ungeschmälerte Erhaltung der schon lange inventarisierten Magerwiese im Eigentum der Stadt Zürich standen anfänglich gut. Die biologischen Untersuchungen sprachen klar für die Schutzwürdigkeit und die naturschutzrechtlichen Vorgaben für die Unterschutzstellung der gesamten Magerwiese. Spätestens nach dem Vorliegen der Untersuchungsergebnisse hätte die «Übung Rebberg» abgebrochen werden sollen. Die Umsetzung dieses Vorhabens hätte gegen das Biotopschutzrecht von Bund und Kanton Zürich verstossen. Zudem wäre es in der Freihaltezone in casu m. E. nicht zonenkonform gewesen, weil die Parzelle FL 1015 als Magerwiese inventarisiert, nachgewiesenermassen schutzwürdig war und da die Umnutzung jedenfalls erhebliche Terrainveränderungen bedingt hätte.

Es erscheint stossend, dass sich der Stadtrat unter diesen Umständen für ein vorwiegend privates Vorhaben einspannen liess und die mehrheitliche Zerstörung des wertvollen Biotops in Kauf nahm, notabene auf Kosten der Steuerzah-

lenden. Das Ganze wurde in eine Schutzverordnung als «Deckmantel» verpackt, welche jedoch die Schutzziele gemäss Inventareintrag und die staatliche Selbstbindung zur Schonung von Schutzobjekten klar missachtete. Im Unterschied zu einem Bauvorhaben musste der Erlass der in der Ferienzeit publizierten Schutzverordnung «Kirchrain Fluntern» im Gelände nicht kenntlich gemacht werden, obwohl diesem vorentscheidende Bedeutung zukam.³³ Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Kanton die vom Gemeinderat beschlossene Umzonung der Wiese Fluntern in die Landwirtschaftszone genehmigte, obwohl die zweite Schutzverordnung zu diesem Zeitpunkt gerichtlich bestätigt und das Rebbergvorhaben damit endgültig gescheitert war.

Die gerichtliche Überprüfung des Umzonungsakts geriet zu einer «Achterbahnfahrt», nicht nur was die Ergebnisse, sondern auch was die Qualität der Urteile betrifft. Nachdem das Baurekursgericht vom Verwaltungsgericht wegen ausgewiesenem Verstoss gegen das rechtliche Gehör gerügt worden war, erliess es im zweiten Anlauf ein überzeugend begründetes Urteil. Dieses wurde vom Verwaltungsgericht überraschend aufgehoben, dessen Urteilsbegründung sich als qualifiziert fehlerhaft erwies. Unklar bleibt die Motivation dieser Instanz, unter Verletzung des kantonalen Natur- und Heimatschutzrechts das verweigerte Rebbergvorhaben wieder ins Spiel zu bringen.

Hätten die zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden auf die vorliegenden Schutzziele und die eingeholten fachlichen Erkenntnisse abgestellt, ihre Selbstbindungspflicht gegenüber Schutzobjekten wahrgenommen und eine sachgerechte Interessenabwägung getroffen, wären falsche Weichenstellungen frühzeitig vermieden und staatliche sowie private Ressourcen geschont worden. Ohne das hartnäckige und kostspielige Einstehen einiger Privatpersonen wäre die Wiese Fluntern den Nutzungsinteressen weitgehend zum Opfer gefallen. Die Einrichtung eines Rebbergs in einem ersten Schritt hätte möglicherweise auch ein Einfallstor für eine zukünftige bauliche Nutzung des raren und teuren Bodens im Stadtgebiet bedeuten können. Denn erfahrungsgemäss zieht eine Erstnutzung später oftmals eine intensivere Folgenutzung nach sich.

Der vorliegende, zum Teil von Partikularinteressen und persönlichen Verbandelungen beeinflusste Fall zeigt auf, dass die Rechtskontrolle im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – wenn auch nach längeren Umwegen – letztlich greift und wie wertvoll die gerichtliche Unabhängigkeit ist. Voraussetzung ist aber, dass rechtzeitig ein «Kläger» zur Stelle ist, welcher bereit und dazu in der Lage ist, nicht vorschnell aufzugeben.³⁴ Aus naturschützerischer Warte betrachtet hat der aufwendige Kampf im Spannungsfeld von Politik, Kultur und Recht erfreulicherweise ein gutes Ende gefunden. So bleibt mitten im Stadtgebiet ein Biotop und Grünraum erhalten, dessen ökologische Bedeutung und Erholungswert im Zuge der kommenden Stadtverdichtung und des Klimawandels noch zunehmen dürften.³⁵

33 In einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren hätte das Rebbergprojekt aus prozessualen Gründen kaum mehr verhindert werden können.

34 In Anspielung auf die Wendung «Wo kein Kläger, da kein Richter».

35 Vgl. zum Lebensraumschutz im Siedlungsgebiet ALEXANDRA GERBER, Biotopschutz und ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet: dringend benötigt und rechtlich geboten, URP 2018, S. 1 ff.

Résumé

Cette contribution au forum examine l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_663/2020 du 2 novembre 2021 concernant la planification d'affectation. Son auteur explique le contexte et la genèse de ce litige complexe, au cœur de tensions entre droit et politique, qui durait de nombreuses années. Au sein de trois procédures ayant donné lieu à dix décisions judiciaires, les parties impliquées ont débattu de la conservation et de l'exploitation d'une prairie maigre inscrite dans l'inventaire et digne de protection en tant que milieu naturel de plantes et d'animaux rares en ville de Zurich. L'élément déclencheur de cette polémique menée à plusieurs niveaux a été le projet de vignoble ficelé dans une ordonnance de protection, dont la réalisation aurait abouti à la destruction d'une large partie de la prairie maigre. Après un revirement, le conseil communal zurichois a placé l'ensemble de la prairie sous stricte protection. Les initiateurs du projet de vigne ont échoué dans leur tentative de contestation. Afin de promouvoir le projet de vignoble, le parlement de la Ville de Zurich a procédé au changement d'affectation de la parcelle concernée, la faisant passer de la zone de protection de la nature à la zone agricole. Cela équivalait à accepter une détérioration de la protection relevant du droit de l'aménagement du territoire en l'absence de motifs fondés. En définitive, le Tribunal fédéral a refusé le changement d'affectation en raison de l'application arbitraire de la législation cantonale zurichoise sur la protection de la nature et du paysage.

Riassunto

Oggetto del presente articolo è la sentenza 1C_663/2020 del Tribunale federale del 2 novembre 2021 in materia di pianificazione territoriale. Esso analizza i retroscena e la storia di questo caso giuridico, tanto lungo quanto complesso, alla luce dell'interazione tra diritto e politica. La conservazione rispettivamente l'utilizzo di un prato magro inventariato e meritevole di protezione in quanto spazio vitale di piante e animali rari nella città di Zurigo è stato oggetto di contenzioso in tre procedimenti giudiziari, che hanno dato luogo a un totale di dieci sentenze. La controversia, condotta su molti livelli, è stata innescata dal progetto di un vigneto incluso in un'ordinanza di protezione, la cui realizzazione avrebbe causato la distruzione di gran parte del prato magro. A seguito di un'inversione di rotta il Municipio di Zurigo ha messo l'intero prato sotto stretta protezione. Contro questa decisione i promotori del vigneto si sono opposti senza successo. Per promuovere il progetto del vigneto, il parlamento cittadino aveva cambiato la destinazione del sedime privativo riqualificandolo da zona di protezione a zona agricola. Così facendo si era accettato che la protezione prevista a livello pianificatorio peggiorasse in modo sostanziale, senza valide ragioni. Infine, il Tribunale federale ha respinto il cambiamento di destinazione della zona a causa dell'applicazione arbitraria da parte dell'istanza inferiore della legge cantonale sulla protezione della natura e del patrimonio.