

BGer 1C_704/2024 vom 13. Mai 2025

Bundesgericht, 2025-05-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_704_2024

FR: TF 1C_704/2024 du 13 mai 2025

IT: TF 1C_704/2024 del 13 maggio 2025

Erwägungen

E. 1

Das angefochtene Urteil ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz und betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die im kantonalen Verfahren unterlegene Beschwerdeführerin ist als Grundeigentümerin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung bzw. Änderung, weshalb sie zur Beschwerde befugt ist (89 Abs. 1 BGG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Das Bundesgericht hat sich in seinem Rückweisungsentscheid vom 3. Oktober 2018 bereits zu mehreren, für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde relevanten planungs- und enteignungsrechtlichen Fragen geäußert, und zwar zum einen in allgemeiner Weise (nachfolgend E. 2.1), zum andern auch mit Bezug auf das streitbetroffene Areal (nachfolgende E. 2.2).

E. 2.1

Das Bundesgericht hat zunächst festgehalten, die Vorinstanz habe das Entschädigungsbegehren zu Recht nach den Regeln der Auszonung beurteilt. Die 1996 erfolgte Gesamtrevision der kommunalen Zonenordnung habe die Bau- und Zonenordnung (BZO) aus dem Jahr 1985 abgelöst; diese sei nach dem Inkrafttreten des RPG erfolgt und es werde von keiner Seite geltend gemacht, es habe an der gebotenen, gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte gefehlt. Dies gelte namentlich auch für das bundesrechtliche Gebot zur Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG), dem die Stadt Bülach bei Erlass der BZO 1985 durch die Schaffung von Freihaltezonen nachgekommen sei (Urteil 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.3, in: ZBI 120/2019 S. 672).

Sowohl bei der (bisherigen) Freihaltezone als auch bei der (neuen) Erholungszone handle es nicht um Bauzonen, sondern um Schutz- bzw. Spezialzonen nach Art. 17 und 18 RPG . Nach dem Zürcher Planungs- und Baugesetzes (PBG) in der Fassung vom 7. September 1975 sei der Zweck der Freihaltezone jeweils aus der Richtplanung abgeleitet worden. Die mit der PBG-Revision 1991 eingeführten Erholungszone hätten die Aufgaben jenes Teils der bisherigen Freihaltezonen übernommen, die faktisch Spezialbauzonen gewesen seien. Nach der revidierten Fassung von § 40 Abs. 1 PBG hätten dort nur noch jene Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen, die der Bewirtschaftung oder unmittelbaren Bewerbung der Freiflächen gedient und den Zonenzweck nicht geschmälert hätten; ansonsten habe Art. 24 RPG gegolten (a.a.O., E. 2.4).

Grundeigentümerinnen und -eigentümer müssten, so das Bundesgericht weiter, nach Ablauf eines Planungshorizonts von 10 bis 15 Jahren davon ausgehen, dass eine Revision der Planung erfolge und sie von Änderungen mitbetroffen seien. Aufgrund neuer Erkenntnisse getroffene Planungsmassnahmen mit Auswirkungen auf die bauliche Nutzung gehörten zur inhaltlichen Umschreibung der Eigentumsbefugnisse und seien grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Davon sei bloss dann abzuweichen, wenn wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnisse entzogen würden, namentlich die Überbaumöglichkeit. Die Frage könne sich auch für Grundstücke ausserhalb der Bauzone stellen, wobei es hier häufig an einem enteignungsähnlichen Eingriff fehle (a.a.O., E. 2.6).

E. 2.2

Zur Situation bezüglich der beiden streitbetroffenen Parzellen hat sich das Bundesgericht im ersten Rechtsgang wie folgt geäussert:

Im Hinblick auf die Nutzung für eine Sportanlage stehe die Freihalte- bzw. Erholungszone einer Zone für öffentliche Bauten nahe, wo unter Umständen auch eine intensive Nutzung möglich sei, etwa für Mannschaftssportarten oder für ein Freibad. Durch die Umwidmung zum Familiengartenareal habe die Gemeinde das Gebiet einer extensiven Nutzung zugeführt, die landwirtschaftlichen Zwecken verwandt sei. Dadurch sei der Beschwerdeführerin dem Grundsatz nach eine wesentliche Eigentümerbefugnis entzogen worden. Der fragliche Eingriff erweise sich nicht als derart geringfügig, dass eine Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung von vornherein ausgeschlossen wäre (Urteil 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.7).

Die Vorinstanzen hätten sich zur Ermittlung des Werts der Grundstücke vor und nach der Umzonung auf die Ertragswertmethode abgestützt und seien zum Ergebnis gelangt, eine Nutzung mit Familiengärten sei wirtschaftlich nicht weniger ertragreich als eine solche mit einer Sportanlage. Indes vermöge die Ertragswertmethode in der Art, wie sie die kantonalen Instanzen verwendet hätten, dem Anspruch auf volle Entschädigung im konkreten Fall nicht zu genügen. Bei unüberbauten Grundstücken stehe nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die statistische Methode (Vergleichsmethode) im Vordergrund, doch führe diese nur dann zu richtigen Ergebnissen, wenn Vergleichspreise in genügender Zahl zur Verfügung stünden. Die Vorinstanz habe die Vergleichsmethode ohne konkrete Abklärungen abgelehnt. Es lasse sich nicht von vornherein ausschliessen, dass Grundstücke in Freihalte- bzw. Erholungszone frei verkauft worden seien, allenfalls auch in andern Gemeinden in der Region. Angesichts dessen sei weiterhin offen, ob eine sachgerechte Verkehrswertschätzung mit der Vergleichsmethode erbracht werden könne. Nur wenn es an tauglichen Vergleichspreisen fehle, sei eine andere geeignete Schätzungsmethode beizuziehen. Diesfalls dürften keine übertriebenen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Beschwerdeführenden gestellt werden (a.a.O., E. 3.4 und 3.5).

Schliesslich hat sich das Bundesgericht in seinem ersten Urteil in dieser Sache mit dem Argument der Vorinstanz auseinandergesetzt, für die Nutzung der Grundstücke als Sportanlage wäre mutmasslich ein projektbezogener Gestaltungsplan erforderlich gewesen. Mit diesem Argument dürfe eine Entschädigungspflicht indes nicht leichtthin verneint werden. Nach den Vorbringen der Beschwerdeführerin bestehe nach wie vor die Planungsabsicht, im Gebiet Erachfeld in Etappen einen Sport- und Erholungspark zu

realisieren, allerdings mittlerweile auf benachbarten Drittparzellen im südlichen Erachfeld. Es werde sorgfältig zu prüfen sein, wie das Kriterium der hohen Realisierungswahrscheinlichkeit angesichts der jahrzehntelangen Planungsabsicht der Gemeinde für eine Sportanlage am dortigen Standort zu beurteilen sei (a.a.O., E. 4.1).

E. 3.1

Nach einem Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts sind die kantonalen Instanzen an die rechtliche Beurteilung, mit der die Rückweisung begründet wurde, gebunden. Dieser Grundsatz ergibt sich logisch aus der Hierarchie der Gerichte. In welchem Umfang dies gilt, beurteilt sich nach der Begründung des Rückweisungsentscheids. Wegen dieser Bindung der Gerichte ist es ihnen wie auch den Parteien, abgesehen von allenfalls zulässigen Noven, verwehrt, der Beurteilung des Rechtsstreits einen anderen als den bisherigen Sachverhalt zu unterstellen oder die Sache unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, die im Rückweisungsentscheid ausdrücklich abgelehnt oder überhaupt nicht in Erwägung gezogen worden waren. Diese Bindung gilt auch für das Bundesgericht selbst (BGE 150 III 123 E. 3; BGE 148 I 127 E. 3.1; BGE 140 III 466 E. 4.2.1; BGE 135 III 334 E. 2 und 2.1).

E. 3.2

Wie oben erwähnt, hat das Bundesgericht im Rückweisungsentscheid verlangt, das Vorliegen eines wirtschaftlichen Schadens durch die Umzonung wenn möglich mit Hilfe der Vergleichsmethode (statistische Methode) zu bestimmen. Deren Vorteil liegt darin, dass ihr reale Transaktionen zugrunde liegen, anders als bei der Lageklassenmethode oder der Methode der Rückwärtsrechnung, die auf blossen Hypothesen beruhen. Bei diesen Berechnungsweisen kann das Ergebnis selbst durch kleinere Erhöhungen oder Reduktionen der Ausgangswerte fast beliebig beeinflusst werden (vgl. BGE 122 I 168 E. 3a). Was eine unbestimmte Vielzahl von Kaufinteressenten auf dem freien Markt für das enteignete Grundstück bezahlt hätte, lässt sich am zuverlässigsten aufgrund der tatsächlich gehandelten Preise für vergleichbare Liegenschaften, also nach der Vergleichs- oder statistischen Methode ermitteln (BGE 115 Ib 408 E. 2c; BGE 114 Ib 286 E. 7).

E. 3.3

Nach der Wiederaufnahme des Verfahrens hat die Schätzungskommission bei den Grundbuchämtern Bülach, Niederglatt, Dielsdorf, Embrach und Bassersdorf ein Amtshilfegesuch gestellt und darum ersucht, ihr Handänderungen der Jahre 1994 bis 2002 in der Freihaltezone Typ C (Besonderes Erholungsgebiet für Sportplatz/Freibad) bekanntzugeben. Dem angefochtenen Urteil ist zu entnehmen, dass die genannten Grundbuchämter die Amtshilfe verweigert haben, dies mit der Begründung, Handänderungen würden nicht zonenspezifisch geführt, seien nicht ohne Weiteres abrufbar und würden tagelange Nachforschungen erfordern. In der Folge hat die Schätzungskommission eine weitere Anfrage an das Grundbuchamt Bülach gerichtet, diesmal betreffend die Zusammenstellung von Handänderungen der Jahre 1990 bis 2003 für 17 spezifisch bezeichnete, sich in der Besonderen Erholungszone befindende Grundstücke. Auch diesem Amtshilfegesuch ist das Grundbuchamt nicht nachgekommen, dies mit Hinweis auf die angeblich fehlende qualifizierte Bezugsnähe zu den Grundstücken und den nach Auffassung des Amtes fehlenden Nutzen der Kaufpreise für die Schätzung.

Immerhin ist es der Schätzungskommission gelungen, beim Statistischen Amt des Kantons Zürich eine Auswertung von Verkäufen in der Freihaltezone erhältlich zu machen. Sie hat indes befunden, diese Daten seien unvollständig und ihnen seien keine tauglichen

Vergleichswerte zu entnehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Schätzungskommission zum Ergebnis gelangt, es hätten keine Vergleichswerte ermittelt werden können. Dies entspreche auch ihrer Erfahrung, wonach es bei Land in der Freihaltezone, Erholungszone und Reservezone an geeigneten Vergleichspreisen fehle. Sie hat daher an der Anwendung der Ertragswertmethode festgehalten.

E. 3.4

Das Verwaltungsgericht hat dazu festgehalten, § 7 Abs. 1 VRG/ZH verpflichte die Schätzungskommission zur Ermittlung des Sachverhalts von Amtes wegen. Hierfür seien Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet, notwendige Akten herauszugeben, Amtsberichte zu erstellen und Auskünfte zu erteilen. Der erforderliche Aufwand für die Sichtung der interessierenden Handänderungen erscheine nicht übermässig und erfordere auch keine besonderen Fachkenntnisse. Die Verweigerung der Auskunft durch die Ämter sei daher nicht gerechtfertigt gewesen und stelle eine Pflichtverletzung dar. Die Schätzungskommission hätte notfalls mittels einer Aufsichtsbeschwerde beim Notariatsinspektorat des Kantons Zürich auf der Lieferung der fraglichen Handänderungsanzeigen beharren müssen. Indem die Schätzungskommission auf die Amtshilfe verzichtet habe, sei sie ihrer Untersuchungspflicht nicht nachgekommen.

Dies müsste, so das Verwaltungsgericht weiter, grundsätzlich zur Rückweisung der Sache zur weiteren Abklärung führen. Darauf könne aber verzichtet werden, denn der Mangel habe keinen Einfluss auf die vorzunehmende Verkehrswertschätzung. Wie die Zusammenstellung des Statistischen Amtes zeige, sei es in den Jahren 1994 bis 2002 im Bezirk Bülach bloss zu zwanzig und im Bezirk Dielsdorf zu fünf Freihandverkäufen von nicht überbautem Land in Freihaltezonen gekommen, wobei sich der Zusammenstellung nicht entnehmen lasse, um welchen Typ von Freihaltezonen es gegangen sei. Bereits diese geringe Zahl von Handänderungen spreche gegen die Tauglichkeit der Vergleichsmethode im vorliegenden Fall. Sodann könnten nur solche Grundstücke berücksichtigt werden, die gemäss Richtplanfestsetzung zum Besonderen Erholungsgebiet C gehörten. Im Weiteren fielen Rechtsgeschäfte ausser Betracht, die unter ausserordentlichen Umständen zustande gekommen seien. Schliesslich kommen dem Umfang der gehandelten Fläche sowie ihrer makro- und mikroökonomischen Lage eine wesentliche preisbestimmende Bedeutung zu. Aus allen diesen Gründen erweise sich die Vergleichsmethode als untauglich und es sei stattdessen nach der Ertragswertmethode vorzugehen.

E. 3.5

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in diesem Zusammenhang eine Verletzung ihrer Untersuchungspflicht vor. Die Weigerung der Grundbuchämter, an der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, stelle eine Rechtsverweigerung dar. Die Folgerung des Verwaltungsgerichts, wonach der Verzicht auf den Beizug der grundbuchlichen Informationen keine Auswirkung auf die Verkehrswertschätzung habe, sei nicht nachvollziehbar. Es habe eine erhebliche Zahl von Freihandverkäufen für ähnliche Objekte gegeben. Ob diese effektiv vergleichbar seien, könne erst nach Vorliegen der Grundbuchunterlagen beurteilt werden. Indem das Verwaltungsgericht darauf verzichtet habe, diese zu erheben, habe es den Sachverhalt unter Verletzung des rechtlichen Gehörs und offensichtlich unvollständig im Sinne von Art. 97 BGG erhoben.

E. 4.1

In der Tat hat das Verwaltungsgericht die bundesgerichtlichen Anordnungen im Rückweisungsentscheid ignoriert und wegen der geringen Zahl von Verkäufen von nicht überbautem Land in Freihaltezonen und deren begrenzter Vergleichbarkeit auf der Ertragswertmethode beharrt (oben E. 3.4). Wie sich den Erwägungen im Rückweisungsentscheid entnehmen lässt, war dem Bundesgericht aber durchaus bewusst, dass der Markt für Land zur Nutzung als Sportanlage oder als Familiengartenareal beschränkt ist. Es hat indes festgehalten, vergleichbare Verkäufe könnten nicht von vornherein ausgeschlossen werden, weshalb die Vergleichsmethode prioritär sei und eine andere Schätzungsmethode nur in Betracht falle, wenn es tatsächlich an tauglichen Vergleichspreisen fehle.

Letzteres steht keineswegs fest. Im Gegenteil hat die Zusammenstellung des Statistischen Amtes ergeben, dass allein im betreffenden Bezirk 20 Freihandverkäufe von nicht überbautem Land in Freihaltezonen erfolgt sind. Im Bezirk Dielsdorf waren es deren fünf. Die Schätzungskommission hat ihre erste Anfrage auch an die Grundbuchämter der Bezirke Niederglatt, Embrach und Bassersdorf gerichtet. Offensichtlich ist sie also davon ausgegangen, dass auch dort erfolgte Handänderungen grundsätzlich vergleichbar und damit für die Ermittlung des Verkehrswerts der Grundstücke der Beschwerdeführerin tauglich sein könnten. Wie viele Handänderungen von unüberbautem Land in Freihaltezonen in diesen Bezirken erfolgt sind, ist nicht bekannt. Angesichts der 25 Verkäufe in den Bezirken Bülach und Dielsdorf kann ohne weiteres angenommen werden, dass sich die Zahl solcher Transaktionen und damit die potentielle Vergleichsbasis noch deutlich erhöhen könnte.

E. 4.2

Die Vorinstanz vermutet weiter, viele der betreffenden Handänderungen dürften aufgrund spezifischer Gegebenheiten von vornherein nicht mit dem hier zu beurteilenden Fall vergleichbar sein. Angesichts der unterbliebenen sachverhaltlichen Abklärungen handelt es sich aber auch hier um eine blosser Spekulation ohne tatsächliche Grundlage. Es ist somit weiterhin unklar, ob und gegebenenfalls wie viele Vergleichsobjekte effektiv beigezogen werden könnten. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bereits eine kleinere Anzahl von Vergleichsobjekten die Anwendung der Vergleichsmethode rechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts genügen schon vereinzelte Vergleichspreise, um auf das allgemeine Preisniveau zu schliessen (BGE 122 I 168 E. 3a; BGE 114 Ib 286 E. 7 mit Hinweisen; Urteil 1C_42/2023 vom 25. März 2024 E. 6.3). Sind nur wenige Kaufpreise bekannt, müssen diese freilich besonders sorgfältig untersucht und können sie nur zur Entschädigungsbestimmung verwendet werden, wenn dem Vertragsabschluss nicht unübliche Verhältnisse zugrunde liegen. Das Bundesgericht hat zudem in ständiger Rechtsprechung festgehalten, es dürften nicht zu hohe Anforderungen an die Zahl von Objekten ähnlicher Beschaffenheit und an deren effektiver Gleichheit gestellt werden. So erfordert die Vergleichbarkeit nicht, dass in Bezug auf Lage, Grösse, Erschliessungsgrad und Ausnutzungsmöglichkeit praktisch Identität besteht. Unterschieden der Vergleichsgrundstücke kann durch Preiszuschläge oder -abzüge Rechnung getragen werden. Auch braucht das Vergleichsgrundstück nicht in derselben Gemeinde zu liegen, sofern es hinsichtlich Lage, Umgebung, Ausnutzungsmöglichkeit usw. dem Schätzungsobjekt ähnlich ist (dazu wiederum BGE 122 I 168 E. 3a; BGE 114 Ib 286 E. 7 mit Hinweisen).

An dieser Stelle sei noch darauf hingewiesen, dass auch das Bundesverwaltungsgericht die Vergleichsmethode bei unüberbauten Grundstücken als das geeignetste Schätzungsverfahren erachtet (vgl. etwa das Urteil A-742/2019, A-978/2019 vom 18. Februar 2020 E. 4.3). Selbst die Vorinstanz lässt sich normalerweise von diesen Überlegungen leiten (vgl. die Urteile des Verwaltungsgerichts VR.2022.00001 vom 14. September 2022 E. 3.2 und VR.2019.00003 vom 23. Januar 2020 E. 3.2).

E. 4.3

Diese oben dargestellte Sichtweise wird von der Lehre weitestgehend geteilt (vgl. etwa JAVIER GONZALEZ PATALLO, Die Berechnung der Mehrwertabgabe, 2023, S. 38; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, 716 f.; FRANZ KESSLER COENDET in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, N. 26.160 ff.; DUBEY/ZUFFERAY, Droit administratif général, 2014, N. 1747 und schon HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Band I, 1986, Art. 19 N. 80 und 94; etwas zurückhaltender SVKG [Hrsg.], Das Schweizerische Schätzerhandbuch, 5. Aufl. 2019 [zit. Schätzerhandbuch], S. 100 ff.). In der Fachliteratur wird insbesondere darauf hingewiesen, dass sich die statistische Methode für die Bewertung unüberbauter Grundstücke - um ein solches handelt es sich im hier zu beurteilenden Fall - besonders eignet (PARALLO, a.a.O., S. 37; Schätzerhandbuch, S. 101; KESSLER COENDET a.a.O., N. 26.160; HESS/WEIBEL, a.a.O., Art. 19 N. 80). PETER LUDWIG und BEAT STALDER sprechen gar von einem absoluten Vorrang dieser Methode bei unüberbauten Grundstücken (in: Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 605).

E. 4.4

Das oben Dargelegte wurde dem Verwaltungsgericht bereits im bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheid vom 3. Oktober 2018 aufgezeigt. Es hätte zur Ermittlung eines allfälligen Schadens, den die Beschwerdeführerin aufgrund der Umzonung ihrer Grundstücke erlitten haben könnte, nicht auf die weniger zuverlässige Ertragswertmethode zurückgreifen dürfen, ohne überhaupt zu versuchen, Vergleichspreise zu erheben. Das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen wäre nur zuverlässig, wenn keine oder eine zu geringe Zahl von Vergleichsobjekten ermittelt werden könnte. Das Verfahren muss daher erneut an die Vorinstanz zur Vornahme dieser Abklärungen zurückgewiesen werden. Angesichts der bereits jetzt überlangen Verfahrensdauer sind diese ohne weiteren Verzug an die Hand zu nehmen.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, die in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Sie hat die Beschwerdeführerin zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Nach der Praxis werden Auseinandersetzungen über materielle Enteignung als Streitigkeiten mit Vermögensinteressen im Sinne von Art. 65 Abs. 3 lit. b BGG behandelt (vgl. die Urteile 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 5; 1C_487/2009 vom 10. August 2010; 1C_120/2010 vom 9. Juni 2010). Unter Berücksichtigung der konkreten Umstände sind die Gerichts- und Parteikosten in Anwendung von Ziff. 1 des bundesgerichtlichen Gebührentarifs vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.1) bzw. von Art. 4 des bundesgerichtlichen Reglements über die Parteientschädigung vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.3) vorliegend im unteren Bereich der Rahmenbeträge anzusetzen.

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