

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.1999.00281 vom 2. März 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-03-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.1999.00281

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.1999.00281 du 2 mars 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.1999.00281 del 2 marzo 2000

Regeste

Strassenbaukosten | Ersatz für Strassenbaukosten, die von Privaten aufgrund eines Erschliessungsvertrags mit einer Gemeinde aufgewendet wurden Soweit die Bf ihre Anträge erweitert haben sollte, sind diese als Klageanträge i.S.v. § 82 lit. k VRG entgegenzunehmen (E. 1). § 93 PBG ist keine Grundlage für die Rückerstattung der aufgrund des Erschliessungsvertrags durch die Bf aufgewendeten Strassenbaukosten (E. 3). Die Gemeinde hat die nachträgliche rechtliche Unmöglichkeit der Vertragserfüllung nicht zu vertreten (E. 4d). Ihre Haftung beschränkt sich deshalb nach OR 119 II auf die ungerechtfertigte Bereicherung. Eine solche liegt nicht vor, da die Gemeinde nicht eine Strasse privat finanzieren liess, die sie später ohnehin auf eigene Kosten hätte erstellen müssen (E. 4e). Die Vertragspflicht der Gemeinde ist nicht in eine solche auf Erhebung von Mehrwertbeiträgen umzudeuten (E. 4f). Eine Vertragsanpassung aufgrund der clausula rebus sic stantibus ist nicht gerechtfertigt, da auch in der jetzigen Situation Leistung und Gegenleistung bzw. Vorteile in einem ausgewogenen Verhältnis stehen (E. 5).

Erwägungen

E. 3

Im Rekursverfahren verlangte die Beschwerdeführerin die Rückerstattung direkt gestützt auf die gesetzliche Grundlage von § 93 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG). Nach Abs. 1 dieser Bestimmung sind die Werke und Anlagen der Groberschliessung so rechtzeitig in Angriff zu nehmen, dass die Überbauung der betreffenden Gebiete auf den Ablauf der massgebenden Etappe hin möglich wird. Bei Säumigkeit der zuständigen Planungsträger trifft die Baudirektion an deren Stelle die erforderlichen Massnahmen, wenn die betroffenen Grundeigentümer für sämtliche Kosten Vorschuss leisten. Nach Abschluss der Bauarbeiten haben die zuständigen Planungsträger die Kosten zurückzuerstatten (Abs. 2). Der angefochtene Rekursentscheid verneinte einen Anspruch der Beschwerdeführerin gestützt auf diese Bestimmung mit der Begründung, sie betreffe den hier nicht vorliegenden Fall einer gemäss Erschliessungsplan zu bauenden oder auszubauenden Groberschliessungsanlage, die zudem zur Herstellung der Überbaubarkeit erforderlich sein müsse, und diene offensichtlich nicht dazu, der Rekurrentin zur Rückerstattung von Strassenbaukosten zu verhelfen, die rund 20 Jahre vorher aufgelaufen seien. Auf diese zutreffenden Erwägungen kann verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Die Beschwerdeführerin scheint sich dieser Gesetzesauslegung im Beschwerdeverfahren denn auch nicht mehr zu verschliessen, verlangt jedoch, dass die Bestimmung bei der Vertragsauslegung mitzubersichtigen sei.

E. 4

a) Die beiden Erschliessungsverträge aus den Jahren 1972 und 1973 sind unbestrittenermassen öffentlichrechtlicher Natur. Sie unterstehen damit grundsätzlich dem öffentlichen kantonalen Recht. Auch soweit die allgemeinen Prinzipien des Bundeszivilrechts analog darauf Anwendung finden, bildet dieses Teil des kantonalen öffentlichen Rechts (vgl. BGE 122 I 328 E. 1a bb). Die vertraglichen Pflichten der Gemeinde B. bestanden im Wesentlichen aus zwei eng miteinander zusammenhängenden Elementen, nämlich einerseits aus der Pflicht, Baubewilligungen im fraglichen Gebiet nur unter Auferlegung von Einkaufsbeträgen nach quartierplanrechtlichen Grundsätzen zu gewähren und andererseits aus der Pflicht, dermassen eingenommene Einkaufsbeiträge an die Beschwerdeführerin abzuliefern. Hinsichtlich dieser zweitgenannten Pflicht ist unbestritten, dass die Gemeinde B. seit Abschluss der beiden Erschliessungsverträge keine Einkaufsbeträge von Bauwilligen aus dem fraglichen Perimeter erhoben oder erhalten hat, da in dieser Zeit gar keine Baugesuche eingegangen sind. Die Ablieferungspflicht aus Ziff. 7 des Erschliessungsvertrags wurde daher von der Gemeinde B. nicht verletzt und bietet demnach auch keine Anspruchsgrundlage für die strittige Forderung. b) Noch vor Regierungsrat hat die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag, die Gemeinde B. habe nicht dienstbarkeitsberechtigten Dritten vor anteilmässiger Beteiligung an den Strassenbaukosten die Strassenbenützung zu untersagen, auf Erfüllung der entsprechenden Vertragspflicht beharrt. Hierzu erwog der Regierungsrat bemerkungsweise, dass derart begründete Bauverweigerungen seit Erlass des Verkehrs- und Erschliessungsplans widerrechtlich gewesen wären. Das scheint die Beschwerdeführerin zu anerkennen und hat dementsprechend diesen Rekursantrag im Beschwerdeverfahren nicht mehr erneuert. Ist die vertraglich vereinbarte Leistung demnach rechtlich unmöglich geworden, so bestimmt sich die Rechtsfolge analog zu den allgemeinen Bestimmungen des Obligationenrechts. Entgegen den Erwägungen im regierungsrätlichen Entscheid ist diese rechtliche Unmöglichkeit der Leistung vorliegend durchaus relevant. Insbesondere kann nicht gesagt werden, die Erschliessungsverträge hätten als solche eine immanente zeitliche Geltungsschranke aufgewiesen und hätten die Gemeinde nur solange zur treuhänderischen Geltendmachung von Einkaufsbeträgen verpflichtet, als dies durchsetzbar gewesen sei. Für die Annahme, die Parteien hätten den Erschliessungsvertrag zum vornherein nur auf eine zeitliche Dauer von 15 Jahren beschränken wollen, ein für eine Quartiererschliessung nicht besonders langer Zeithorizont, bestehen im vorliegenden Fall keinerlei Anhaltspunkte. Auch aus der öffentlichrechtlichen Natur der Verträge lässt sich eine derartige zeitliche Befristung nicht ableiten. Diese Vertragsauslegung würde allgemein den Rechtsschutz privater Parteien aus öffentlichrechtlichen Verträgen in nicht zu rechtfertigender Weise schmälern. Dem Gemeinwesen als Partner eines öffentlichrechtlichen Vertrags obliegt grundsätzlich die gleiche Vertragstreue wie einem Privaten. Es hat seine vertraglich vereinbarten Leistungen zu erbringen und muss, falls diese unmöglich werden, gleich wie ein Privater in die Verantwortung genommen werden können. Will ein Gemeinwesen sich dem nicht unterziehen, so bleibt ihm die Möglichkeit, das für die entsprechende Sachfrage zur Verfügung stehende Verwaltungsverfahren ■ hier das Quartierplanverfahren ■ zu eröffnen. Entscheidet es sich aber etwa dank der grösseren Gestaltungsfreiheit oder zwecks effizienterer Abwicklung für den Abschluss eines Vertrags, so hat es die sich daraus ergebenden Konsequenzen zu tragen. c) Nach Art. 119 Abs. 1 OR ist die Forderung erloschen, wenn die Umstände, die zur Unmöglichkeit der Leistung führten, nicht durch die Gemeinde zu verantworten sind. Obwohl die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nunmehr ausschliesslich eine Geldforderung erhebt, müssen die Umstände der

Unmöglichkeit geklärt werden, um die Rechtsgrundlage dieser Forderung zu bestimmen. Ist die Gemeinde für die Unmöglichkeit verantwortlich, so bleibt ihre Leistungspflicht bestehen, wobei sich die unmöglich gewordene Vertragsleistung in eine solche auf Schadenersatz wandelt, demnach das positive Vertragsinteresse zu erstatten ist. Liegt die Unmöglichkeit jedoch ausserhalb des Verantwortlichkeitsbereichs der Gemeinde, so beschränkt sich deren Haftung nach Art. 119 Abs. 2 OR auf die ungerechtfertigte Bereicherung. d) Ergäbe sich die Unmöglichkeit, wie der Regierungsrat ausführt, einzig aus dem Erlass des kommunalen Verkehrs- und Erschliessungsplans 1987, so lägen darin durchaus Umstände im Verantwortlichkeitsbereich der Gemeinde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Nicht zu vertreten hat sie einerseits die Tatsache, dass in der Vergangenheit gar keine bauwilligen Grundeigentümer Anspruch auf Benützung der G. Strasse als Zufahrt erhoben hatten und die Gemeinde somit ihre vertragliche Ablieferungspflicht gar nie erfüllen musste. Andererseits wäre eine Einkaufsverpflichtung in der Baubewilligung auch rechtlich unmöglich gewesen und wird dies bleiben. Die Widerrechtlichkeit einer entsprechenden Bauverweigerung mag sich zwar erst als Folge der Verkehrs- und Erschliessungsplanung in letzter Konsequenz verdeutlicht haben, jedoch ergab sie sich bereits gestützt auf das PBG von 1975 im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und dem Bundesgesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 4. Oktober 1974 (WEG). Die nach § 233 ff. PBG notwendige erschliessungstechnische Baureife knüpft an die tatsächliche und rechtlich gesicherte Zufahrtsmöglichkeit an. Angesichts des vollzogenen Strassenbaus hätte den bauwilligen Strassenanstössern im Bewilligungsverfahren demnach nur die fehlende rechtliche Sicherung der vorhandenen Zufahrtsmöglichkeit entgegengehalten werden können. Mit Einführung der Erschliessungspflicht für Wohnbauzonen gemäss Art. 5 WEG wäre die Gemeinde jedoch wohl auch ohne entsprechenden Erschliessungsplan verpflichtet gewesen, eine in ihrem Eigentum stehende und bereits hinreichend ausgebaute Strasse zwecks Erschliessung der Wohnbauzonen zu öffnen, jedenfalls hätte sich diese Widmung ausschliesslich an öffentlichen Interessen und nicht an vertraglichen Interessen Dritter zu orientieren gehabt. Für eine Bedingung, wonach die Benutzung der im Gemeindeeigentum stehenden Strasse nur gegen Leistung einer entsprechenden Einkaufssumme gewährt werde, hätte so oder so aber keine hinreichende gesetzliche Grundlage bestanden. § 173 PBG, der einen späteren Einkauf bauwilliger Grundeigentümer in gemeinschaftliche Erschliessungsanlagen vorsieht, hätte einen förmlichen und unter Mitwirkung der Eigentümer der im Perimeter liegenden Grundstücke festgesetzten Quartierplan vorausgesetzt. Vorliegend war nun aber gerade Zweck des Erschliessungsvertrags, ein solches langwieriges Verfahren zu vermeiden. Ein nachträgliches Quartierplanverfahren, welches ausschliesslich die Verlegung der bereits angefallenen Strassenbaukosten bezweckt hätte, wäre über die in § 123 PBG statuierten Quartierplanziele hinausgegangen und daher unzulässig gewesen (VGr, 2. März 1988, VB.1987.00098). Wie die Beschwerdegegnerin richtig ausführt, ist mit Inkrafttreten des PBG die früher in der Praxis regelmässig verfolgte Überführung von Quartiererschliessungen ins treuhänderische Privateigentum der Gemeinde als rechtliches Konstrukt zur Durchsetzung von Einkaufsbeträgen obsolet geworden (Peter Müller/Peter Rosenstock/Peter Wipfli/Werner Zuppinger: Kommentar zum Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, Wädenswil 1985, § 143 N. 1). Die Gemeinde hätte die vertraglich mit der Beschwerdeführerin eingegangene Verpflichtung gegenüber den Bauwilligen demnach spätestens seit vollständigem Inkrafttreten des PBG 1978 (OS 46, 833) rechtlich nicht mehr durchsetzen können. Diese rechtliche Unmöglichkeit hat die

Beschwerdegegnerin weder verursacht, noch hat sie sie bei Vertragsschluss auch nur voraussehen können. Sie liegt daher klar ausserhalb ihres Verantwortlichkeitsbereichs. e) Nach Art. 119 Abs. 2 OR haftet der infolge Leistungsunmöglichkeit freigewordene Schuldner für die bereits empfangene Gegenleistung aus ungerechtfertigter Bereicherung und verliert die noch nicht erfüllte Gegenforderung. Nachdem die Gemeinde B. keine Gegenforderung aus den Erschliessungsverträgen mehr hat, ist einzig zu prüfen, ob und inwieweit sie aus der bereits empfangenen Gegenleistung bereichert ist. Eine solche Bereicherung wäre im vorliegenden Fall eingetreten, wenn die Gemeinde entweder bereits durch den privat finanzierten Bau der G.■Strasse und deren unentgeltliche Überführung ins Gemeindeeigentum oder aber später durch den Wegfall ihrer Gegenleistungspflicht bereichert worden wäre. Beides ist nicht der Fall. Umstritten ist vorerst, ob die Parteien beim Abschluss der Erschliessungsverträge angenommen haben, die G.■Strasse sei eine nach dem Strassengesetz vom 27. September 1981 auszubauende Groberschliessungs■ oder aber eine im Quartierplanverfahren auszubauende Feinerschliessungsstrasse. Der bei vollständiger Quartierüberbauung bei der Beschwerdeführerin bleibende Kostenumfang von 50 % spricht eher für die zweite Variante, liegt er angesichts des gesamten Perimeters im Ergebnis doch wesentlich näher bei den Quartierplangrundsätzen als bei denjenigen zur Festsetzung von Mehrwertbeiträgen nach Strassengesetz, wo alle Perimetergrundstücke gesamthaft nur maximal 75 % der Fahrbahnerstellungskosten und 50 % der Trottoirerstellungskosten über Mehrwertbeiträge finanzieren müssen (§ 62 lit. c und d Strassengesetz). Die vertragliche Klausel "nach Quartierplan-Grundsätzen" deutet ebenso auf eine Massnahme der Feinerschliessung hin. Aus dem Kreditantrag des Gemeinderats vom 7. Februar 1972 (act. 9/8/13/3) schliesslich geht mit hinreichender Deutlichkeit hervor, dass die Gemeinde sehr wohl zwischen dem Strassenbau im "öffentlichen Verfahren" (für die provisorische Verbindungsstrasse zwischen J.■ und H.■Strasse) und der privaten Erstellung der G.■Strasse als Quartierstrasse unterschied. Es ist daher entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin anzunehmen, dass der Vertrag damals auf der Annahme der Parteien beruhte, die G.■Strasse sei eine ausschliesslich durch die Grundeigentümer zu finanzierende Quartierstrasse. Diese Einschätzung war angesichts des diesbezüglich grossen Ermessensspielraums der Gemeinde ohne weiteres vertretbar. Mit dem Vertragsschluss selber ist daher bei der Gemeinde keine ungerechtfertigte Bereicherung eingetreten in dem Sinn, dass sie sich etwa eine Strasse privat finanzieren liess, die sie später ohnehin zumindest teilweise auf eigene Kosten hätte erstellen müssen. Ebenso wenig wurde die Gemeinde durch die nachträgliche Unmöglichkeit ihrer "Einzugspflicht" bzw. die daraus folgende Entbindung von dieser Pflicht bereichert, da die vertraglich vorgesehene Art und Weise der Nachfinanzierung sie selber finanziell gar nicht belastet hätte. f) Andere Ansprüche aus dem Vertrag sind nicht ersichtlich. Soweit die Beschwerdeführerin die Einzugs■ und Ablieferungspflicht umdeuten will in die Pflicht zur nachträglichen Erhebung von Mehrwertbeiträgen, überzeugt ihre Auslegung nicht. Diese Umdeutung vermag vorab schon deswegen keine Leistungspflicht zu begründen, weil auch Einzug und Ablieferung von Mehrwertbeiträgen ohne Zutun der Beschwerdegegnerin unmöglich geworden sind. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts verirken Strassen■ und Trottoirbeiträge innert zehn Jahren seit der Bauvollendung (RB 1976 Nr. 109, 1987 Nr. 88, 1997 Nr. 116). Diese Wirkung war im vorliegenden Fall spätestens 1986 eingetreten, das heisst noch vor der kommunalen Aufklassierung der Strasse, welche überhaupt erst die theoretische Möglichkeit von Mehrwertbeiträgen eröffnete. Auch soweit die Beschwerdeführerin dafürhält, die Gemeinde habe in diesem Fall selber die

mutmasslichen Mehrwertbeiträge zu leisten, findet sich hierfür keine vertragliche Grundlage. Bei der Auslegung der Erschliessungsverträge ist darauf abzustellen, wie die Parteien als vernünftige Kontrahenten diese nach den Umständen verstehen durften und mussten. Dabei steht das Ziel, welches beide Parteien mit dem Vertrag verfolgten, im Vordergrund. Die Beschwerdeführerin wollte vorzeitig bauen und finanzierte den Strassenbau daher mit dem Risiko, dass sie die Baukosten allenfalls mangels weiterer Bauwilliger allein würde tragen müssen. Für die Gemeinde war das Ziel offensichtlich, Hand für eine Privaterschliessung zu bieten, ohne selber Kosten für eine Quartierstrasse aufwenden zu müssen, für die sie keine Finanzierungspflicht traf. Hat sich diese Finanzierungspflicht mit der Aufklassierung der Strasse im Verkehrs- und Erschliessungsplan rund 15 Jahre nach Vertragsschluss nun zumindest teilweise doch aktualisiert, so besteht kein Anlass anzunehmen, die Parteien hätten für diesen im Vertrag nicht vorgesehenen Fall nunmehr die Gemeinde für fehlende Einkaufsbeiträge eintreten lassen wollen. Insofern trifft es entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin gerade nicht zu, dass die Vertragsparteien davon ausgingen, die Beschwerdeführerin hätte am Ende jedenfalls nur 50 % der Strassenbaukosten zu tragen. Das Einbringungsrisiko lag letztlich auch für die anderen 50 % voll bei ihr. Es kann diesbezüglich auf die Erwägungen im Rekursentscheid verwiesen werden, mit denen sich die Beschwerdeführerin im Einzelnen nicht auseinandersetzt.

E. 5

a) Mit der Anrufung des Grundsatzes von Treu und Glauben macht die Beschwerdeführerin sodann zumindest sinngemäss geltend, der Vertrag sei anzupassen, und es sei ihr eine Entschädigung zufolge dieser Vertragsanpassung geschuldet. Als Grundlage einer solchen Anpassung kommt einzig die *clausula rebus sic stantibus* in Frage. Eine derart begründete Anpassung eines öffentlichrechtlichen Vertrages ist vorzunehmen ■ dies auch gegen den Willen des Vertragspartners ■ wenn das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung infolge ausserordentlicher und unvorhersehbarer Änderungen der Umstände so gestört ist, dass das Beharren des Gläubigers auf seinem Vertragsanspruch geradezu eine wucherische Ausbeutung des Missverhältnisses und damit einen offenbaren Rechtsmissbrauch darstellt (vgl. BGE 122 I 328 E. 7b; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 905 und 907). Fraglich ist vorab, ob die vorliegende Fallkonstruktion überhaupt in den Anwendungsbereich dieser Regel fallen kann. Der klassische Fall der *clausula rebus sic stantibus* betrifft die Situation, dass ein Gläubiger trotz wesentlich geänderter Umstände auf der vertraglich zugesicherten Leistung beharrt und demnach eine Anpassung zu Gunsten des Schuldners vorzunehmen ist. In ähnlicher Weise könnte sich zwar eine Vertragsanpassung auch dann aufdrängen, wenn der Schuldner aus irgend einem Grund nach Empfang der Gegenleistung von seiner Leistung befreit wird, eine Berufung auf den Untergang der Forderung infolge der wesentlichen Änderung der Umstände aber als rechtsmissbräuchlich erscheint. Ist die Forderung allerdings wie hier infolge Unmöglichkeit erloschen und ist diese Unmöglichkeit gerade Inhalt oder Folge der wesentlich geänderten Verhältnisse, so sind die Aspekte des Rechtsmissbrauchs bei dieser Konstellation bereits hinreichend und wohl abschliessend mit den Bestimmungen über die Unmöglichkeit und insbesondere deren Zuordnung zum Verantwortlichkeitsbereich einer Partei berücksichtigt. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend aber offen bleiben, da die weiteren Voraussetzungen für eine Vertragsanpassung ohnehin nicht gegeben sind. b) Unbestritten ist, dass seit Vertragsschluss verschiedene Rechtsänderungen stattgefunden haben. Bereits genannt wurden das WEG aus dem Jahr

1974, das kantonale PBG aus dem Jahr 1975 und das Bundesgesetz über die Raumplanung aus dem Jahr 1979. Ebenfalls eine Veränderung bewirkte aber auch die Verkleinerung des Baugebiets mittels des kommunalen Zonenplans im Jahr 1987 und die ebenfalls 1987 erfolgte Aufklassierung der Strasse mit dem Verkehrsplan. Bereits die zeitliche Distanz dieser letzteren beiden kommunalen Rechtsänderungen zum Erschliessungsvertrag ist indessen so gross, dass fraglich ist, ob nach dieser Zeit eine Anpassung nach Treu und Glauben noch erwartet werden darf. In diese Richtung geht auch die Argumentation des Regierungsrats betreffend die vertragsimmanente zeitliche Geltungsschranke. Jedenfalls kann nicht gesagt werden, die Gemeinde hätte die Rechtsgrundlagen nach so langer Zeit treuwidrig verändert und damit eine neue Rechtslage geschaffen, welche eine Vertragsanpassung verlangen würde. Bei den zeitlich eher relevanten Rechtsänderungen des WEG, PBG und RPG ist nun jedoch fraglich, ob diese überhaupt kausal das Ausbleiben von Einkaufsbeiträgen bewirkt haben. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Unbestrittenermassen wurden in den vergangenen Jahren im möglichen Einzugsgebiet gar keine Baugesuche gestellt, und die Gemeinde wurde daher bisher gar nie damit konfrontiert, ob und wie sie ihre vertraglich eingegangene treuhänderische Verpflichtung nunmehr erfüllen wolle. c) Selbst wenn man den vollzogenen Änderungen des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechts aber eine hinreichende Relevanz zuerkennen möchte, ist die weitere Voraussetzung eines Missverhältnisses für eine Anwendung der clausula rebus sic stantibus nicht gegeben. Entscheidend ist dabei die Frage, ob die vertragliche Leistung der Beschwerdeführerin, bestehend in der Strassenbaufinanzierung auf eigenes Risiko und der Abtretung an die Gemeinde, durch eine angemessene Gegenleistung bzw. entsprechende Vorteile abgegolten wurde. Um diese Gegenleistung zu bestimmen, ist davon auszugehen, dass ohne die Zulassung eines privaten Strassenbaus und den entsprechenden Abschluss der Erschliessungsverträge die Bewilligung der geplanten Überbauung mangels Baureife hätte verweigert werden müssen. Mit der vorzeitigen Überbauung des Gebiets G. erlangte die Beschwerdeführerin demgemäss unmittelbare Vorteile. Durch die private Erschliessungsmöglichkeit wurde das Land innert Kürze baureif, erfuhr demnach eine markante Wertsteigerung und konnte mit der Überbauung angemessen verzinst werden. Hätte die Beschwerdeführerin auf eine hinreichende Erschliessung des Gebiets bis zum Ausbau der G.■Strasse im Quartierplanverfahren oder im Verfahren nach Strassenbaugesetz warten müssen, so hätte sich der Grundstücksertrag über Jahre oder gar Jahrzehnte hinaus auf den landwirtschaftlichen Ertrag beschränkt. Auch mittelbar beeinflusste die vorzeitige Überbauung die Entwicklung stark zugunsten der Beschwerdeführerin. Wäre sie verweigert worden, so hätte dies den Verbrauch kommunalen Baulands in den 70er-Jahren und damit ebenfalls die Einzonungsbedürfnisse im Zug der RPG-konformen Zonenordnung beträchtlich beeinflussen können. Damit aber wäre fraglich gewesen, ob es überhaupt zu einer Einzonung des fraglichen Gebiets und daher zum späteren Ausbau der G.■Strasse gekommen wäre. Die mit dem Zonenplan aus dem Jahr 1962 ausgeschiedenen Bauzonen von B. waren wie in vielen Zürcher Gemeinden überdimensioniert und mussten 1987 gerade im Gebiet G./N. stark verkleinert werden. Die neue Reservezone reicht bis auf ca. 30 m an die Überbauung der Beschwerdeführerin heran. Es liegt auf der Hand, dass diese Planung sich massgeblich an dieser gegebenen Überbauungssituation orientierte. Hätte die Siedlung damals noch nicht bestanden, so hätte allenfalls eine Erweiterung der Landwirtschafts■ oder Reservezone Richtung Norden diskutiert werden müssen und die Beschwerdeführerin hätte eine darauf allenfalls folgende Nichteinzonung des nicht erschlossenen Gebiets entschädigungslos hinnehmen müssen.

Selbst wenn es 1987 zur Einzonung des Gebiets G. gekommen und der Ausbau der G.■Strasse daher notwendig geworden wäre, hätte dieser Ausbau nicht zwingend nach Strassengesetz geschehen müssen. Bei der Qualifikation einer Strasse als Quartier■ oder als übergeordnete Sammelstrasse steht der Gemeinde ein grosses Ermessen zu. Es lässt sich im Nachhinein nicht mehr eruieren, inwieweit die 1987 erfolgte tatsächliche Aufklassierung zur Sammelstrasse mittels Verkehrsplan durch die mit der vorzeitigen Überbauung geschaffenen Umstände beeinflusst war. So ist denkbar, dass bei dieser Entscheidung die Überlegung, dass sich die mutmasslichen Baukosten angesichts des bestehenden Teilstreckenausbaus in Grenzen hielten, ebenso eine Rolle gespielt hat wie auch der Umstand, dass im O. eine Schulhausanlage zu erschliessen war, deren Realisierung wohl ohne die Überbauung im G. ebenfalls weniger wahrscheinlich gewesen wäre. Diese hypothetischen Überlegungen zeigen, dass die Orts■, Verkehrs■ und Erschliessungsplanung der Gemeinde B. durchaus in einer Wechselwirkung mit der vorzeitigen Überbauung des Gebiets selber stand. Unter den gegebenen Umständen hat sich die Gemeinde B. durch den vorgezogenen privaten Ausbau der G.■Strasse keinen ungerechtfertigten Vorteil verschafft und sich nicht in treuwidriger Weise einer späteren Strassenbaupflicht entledigt. Andererseits vermochte sich die Beschwerdeführerin durch den Vertragsabschluss durchaus einen ihren Leistungen entsprechenden angemessenen Vorteil zu verschaffen. Bei dieser Interessenlage kann jedenfalls nicht gesagt werden, die dargelegten Rechtsänderungen hätten für die Parteien eine dermassen neue Situation geschaffen, dass ein krasses Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung, Vor■ und Nachteilen aus dem ursprünglichen Erschliessungsvertrag entstanden wäre, welches es nunmehr auszugleichen gälte.

E. 6

Eventualiter begründet die Beschwerdeführerin ihren Anspruch mit einem undatierten Schreiben des Gemeinderats B., welches den ihr zustehenden Anteil der Strassenbaukosten verbindlich auf Fr. 116'774.85 beziffert haben soll, was verzinst bis 20. September 1999 Fr. 284'784.30 ergebe. Bereits im Rekursverfahren hatte der Beschwerdegegner darauf hingewiesen, dass es sich bei diesem Schreiben lediglich um eine Offerte im Zusammenhang mit in der Folge gescheiterten Vergleichsverhandlungen gehandelt habe. Davon ist in tatsächlicher Hinsicht auch der Regierungsrat ausgegangen, was die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nicht beanstandet und auch als zutreffend erscheint. Auch auf dieser Grundlage besteht daher kein Anspruch. Die Beschwerde ist demgemäss vollumfänglich abzuweisen. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...

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