

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2004.00002 vom 23. Juni 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-06-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2004.00002

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2004.00002 du 23 juin 2005

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2004.00002 del 23 giugno 2005

Regeste

materielle Enteignung | Materielle Enteignung (Zuweisung von Grundstücken von der Wohnzone D zur Freihaltezone; verschiedene Grundstücke in Zürich) Tatsachen, die sich nach dem massgeblichen Stichtag realisiert haben, sind grundsätzlich nicht zu beachten (E. 3). Begriff der materiellen Enteignung, Abgrenzung zwischen Auszonung und Nichteinzonung; Beurteilung der Eingriffsintensität bei Betroffenheit nur eines Teils eines Grundstücks; massgeblicher Stichtag (E. 4). Im Zeitpunkt des Inkrafttretens der nutzungsplanerischen Festsetzung (1997) galt in der Stadt Zürich mit der BZO 1963 keine Zonenordnung, die den Anforderungen des RPG vollumfänglich entsprach (Bestätigung der Rechtsprechung). Die Zuweisung der Grundstücke zur Freihaltezone ist deshalb als (nicht entschädigungspflichtige) Nichteinzonung zu würdigen. Fallgruppen, in denen der Eingriff gleichwohl enteignungsähnlich wirkt (E. 5). Begriff des weitgehend überbauten Gebietes und der Baulücken (E. 6.1). Grundstücke in Zürich-Affoltern (in der Nähe der Kirche) und in Zürich-Höngg: Es liegen an beiden Örtlichkeiten flächenmässig und bezogen auf das umgebende Siedlungsbild keine Baulücken vor (E. 6.2.2, 6.3.2). Grundstücke in Zürich-Affoltern (Katzenseestrasse): Angesichts der weiter von der Bauzone entfernten Lage kann nicht von einer Baulücke gesprochen werden; einen Einzonungsanspruch gibt es nicht (E. 6.4.2). Bedeutung der Erschliessungsverhältnisse bei der Beurteilung, ob eine materielle Enteignung vorliegt (E. 7.1). Grundstück in Zürich-Affoltern (in der Nähe der Kirche): Es wurden keine Geldleistungen für die Erschliessung erbracht; die Feinerschliessung fehlte (E. 7.2.2). Grundstücke in Zürich-Höngg: Seit dem Beschluss des Stadtrats im Jahr 1989, die Grundstücke nicht einzuzonen, konnte sich der Grundeigentümer nicht mehr auf eine berechtigte Hoffnung der baulichen Nutzung stützen. Diesbezügliche Anstrengungen des Grundeigentümers waren spekulativ. Immerhin zahlt die Stadt eine geleistete Akontozahlung im Hinblick auf ein Quartierplanverfahren dem Grundeigentümer zurück (E. 7.3.2). Grundstücke in Zürich-Affoltern (Katzenseestrasse): Einer Überbauung standen seit jeher verschiedene Hindernisse entgegen, namentlich das Erfordernis eines Quartierplans. Investitionen in die Erschliessung sind nicht erfolgt (E. 7.4.2). In diesem Fall sind den Grundeigentümern unnütz gewordene Projektierungskosten nicht zu ersetzen (E. 8.2).

Erwägungen

E. 3

Nach § 60 Abs. 1 VRG erhebt das Verwaltungsgericht die zur Klärung des Sachverhalts erforderlichen Beweise von Amtes wegen. Auf die Abnahme eines Beweismittels kann indessen verzichtet werden, wenn der für den Entscheid massgebliche Sachverhalt aufgrund der Akten feststeht oder wenn zum Beweis verstellte Tatsachen nicht rechtserheblich sind

(RB 1995 Nr. 12 E. 1 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Verweisungen). Für die Beurteilung der streitigen Entschädigungspflicht und -höhe ist der Sachverhalt durch die vorliegenden Akten und die Feststellungen der Schätzungskommission I am Augenschein vom 12. Juni 2001 hinreichend erstellt, weshalb sich weitere Untersuchungshandlungen erübrigen. Ebenso wenig sind weitere Akten beizuziehen. Tatsachen, die sich nach dem Stichtag realisiert haben – wie etwa die seither eingetretene bauliche Entwicklung –, sind grundsätzlich nicht zu beachten. Eine gewisse Bedeutung kommt ihnen höchstens insofern zu, als sie Rückschlüsse auf Sachumstände erlauben, die schon vor dem Stichtag bestanden haben.

E. 3.1

Hauptantrag: Die Rekursanträge 1 und 2 ... seien ... abzuweisen.

E. 3.2

Eventualanträge hinsichtlich allfälliger Entschädigung für materielle Enteignung und Ausübung des Zugrechts: ..." In der Replik vom 30. Juli 2004 bzw. Duplik vom 15. September 2004 hielten die Parteien im Wesentlichen an ihren Anträgen fest. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses nach § 46 Abs. 1 des Abtretungsgesetzes vom 30. November 1879 (AbtrG) zuständig. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über die Beschwerde gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG), d.h. nach §§ 50 ff. VRG (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 38 ff.; RB 1998 Nr. 44 = BEZ 1998 Nr. 23; RB 2001 Nr. 25). 2. Wie sich aus den in der Prozessgeschichte wiedergegebenen Anträgen ergibt, dreht sich der Streit vorab um die Grundsatzfrage, ob die Zuweisung der genannten Grundstücke zur Freihaltezone mit Bezug auf alle Parteien eine materielle Enteignung darstelle oder nicht. Soweit die Schätzungskommission mit Bezug auf die Parzellen der Erben A und von J den Tatbestand einer materiellen Enteignung bejaht hat, wird diese Annahme seitens der Stadt Zürich vor Verwaltungsgericht bestritten. Umgekehrt hat die Vorinstanz hinsichtlich der Parzellen von G und H eine materielle Enteignung verneint, wogegen sich diese beiden Grundeigentümer im Rekursverfahren wehren. Für den Fall, dass eine materielle Enteignung zu bejahen ist, verfechten die Erben A eine höhere Entschädigung. Nicht angefochten ist der Schätzungsentscheid mit Bezug auf die Dispositiv Ziffer 8, wonach die Kosten des Schätzungsverfahrens von der Stadt Zürich zu tragen sind.

E. 4

Laut Art. 22 ter Abs. 3 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) bzw. Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie nach Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) schuldet das Gemeinwesen für die von ihm erlassenen Eigentumsbeschränkungen, die ähnlich einer Enteignung wirken, volle Entschädigung.

E. 4.1

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt eine auf Planungen zurückzuführende Eigentumsbeschränkung dann einer Enteignung gleich, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder besonders schwer eingeschränkt wird, weil ihm eine wesentliche, aus dem

Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so kann er ausnahmsweise einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 121 II 417 E. 4a, Meilen/Mariafeld). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen (Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 164 ff.; derselbe in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 5 N. 123 ff.; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 597 ff.).

E. 4.2

Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Entschädigungspflicht für Eigentumsbegrenzungen von vornherein zu verneinen, wenn sie zum Schutz von Polizeigütern erfolgt sind. Dabei ist allerdings von einem engen Polizeibegriff auszugehen. Darunter fallen lediglich gegen den Störer gerichtete Massnahmen, mit welchen eine als Folge der beabsichtigten Grundstücknutzung zu erwartende konkrete, das heisst ernsthafte und unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit abgewendet werden soll und mit welchen die zuständige Behörde zu diesem Zweck ein von Gesetzes wegen bestehendes Verbot konkretisiert und in Bezug auf die stets zu beachtenden polizeilichen Schranken der Eigentumsfreiheit festsetzt (Hänni, S. 331 ff.; Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 173 f.).

E. 4.3

Vom Entzug einer wesentlichen aus dem Eigentum fliessenden Befugnis im Sinn des Tatbestands der materiellen Enteignung kann im Licht der verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts grundsätzlich von vornherein nur dann gesprochen werden, wenn im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planungsmassnahme, die einer Enteignung gleichkommen soll, eine raumplanerische Grundordnung galt, welche die Berechtigung zum Bauen auf dem fraglichen Grundstück einschloss (BGE 122 II 326 E. 4b und E. 5, Dietikon; 121 II 417 E. 3, Meilen/Mariafeld). Eine solche verfassungsmässige Grundordnung liegt vor, wenn die Gemeinde über einen Nutzungsplan verfügt, der die Bauzonen in zweckmässiger Weise und unter Beachtung der Grundsatzbestimmung von Art. 15 RPG rechtsverbindlich von den Nichtbauzonen trennt. Nur unter dieser Voraussetzung ist das fragliche Grundstück von einer Auszonung betroffen worden, welche in der Regel als materielle Enteignung zu würdigen ist. Wird dagegen bei der erstmaligen Festsetzung einer verfassungs- und gesetzeskonformen Nutzungsplanung eine Liegenschaft keiner Zone für private Bauten zugewiesen, so liegt nach der bundesgerichtlichen Praxis eine Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehende Fläche nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden durfte (BGE 122 II 326 E. 4c, Dietikon; Riva, Hauptfragen, S. 177 ff.; derselbe in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 139 ff.; Hänni, S. 601 ff.). Weil Nichteinzonungen grundsätzlich als Anwendungsfälle der Inhaltsbestimmung des Eigentums gelten, lassen sie die Annahme einer materiellen Enteignung und die Zusprechung einer entsprechenden Entschädigung nur ausnahmsweise, bei Vorliegen besonderer Umstände, zu (BGE 122 II 326 E. 6a, Dietikon; 122 II 455 E. 4a, Stäfa; 121 II 417 E. 4b, Meilen/Mariafeld; 118 Ib 341 E. 4, Herrliberg, auch zum

Folgenden). So kann die Nichteinzonung den Eigentümer etwa dann enteignungsähnlich treffen, wenn sein Land baureif oder groberschlossen ist, von einem gewässerschutzrechtskonformen Generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst wird und wenn er für dessen Erschliessung und Überbauung schon erhebliche Kosten aufgewendet hat (so schon BGE 105 Ia 330 E. 3d, Zizers), wobei diese Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen (BGE 122 II 455 E. 4a, Stäfa, auch zum Folgenden; Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 149; Hänni, S. 603). Derartige Umstände könnten allenfalls eine Einzonung geboten haben. Ein Einzonungsgebot kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 15 lit. a RPG bzw. von Art. 36 Abs. 3 RPG befindet. Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück hätte eingezont werden müssen. Liegen Umstände vor, die eine Einzonung geboten hätten, so lässt sich annehmen, der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit damit rechnen dürfen, das Land aus eigener Kraft überbauen zu können. Trifft all dies jedoch nicht zu, so kann nicht von einer enteignungsgleichen Wirkung der Nichteinzonung gesprochen werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich aus dem Vorrang der rechtlichen Gegebenheiten, auf die in erster Linie abzustellen ist, dass ein Eigentümer keinen Rechtsanspruch auf die Zuweisung seines Landes in eine Bauzone hat, auch nicht bei erschlossenem oder erschliessbarem Land. Erste Voraussetzung der Überbaubarkeit einer Parzelle und damit von deren Baulandqualität bildet die Zugehörigkeit des entsprechenden Landes zu einer Bauzone, welche den aus der Neuordnung des Bodenrechts fliessenden verfassungs- und gesetzmässigen Anforderungen entspricht und welche die Berechtigung zum Bauen einschliesst.

E. 4.4

Trifft ein Bauverbot nur einen Teil einer oder mehrerer Parzellen desselben Eigentümers, so ist für die Beurteilung der Eingriffsintensität (vgl. zu diesem Kriterium Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 164 ff.) auf die gesamte Fläche abzustellen, soweit ein gewisser Zusammenhang des von der Eigentumsbeschränkung betroffenen Grundbesitzes besteht (RB 1997 Nr. 117, Zürich/Burghölzli). Dabei wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts die für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderliche Eingriffsintensität bei einem Baulandverlust von 40 % in der Regel erreicht. Den Besonderheiten des Einzelfalles ist in der Weise Rechnung zu tragen, dass ein Eingriff innerhalb einer Bandbreite von 35 % bis 45 % aufgrund der konkreten Verhältnisse so oder anders zu qualifizieren ist (RB 1997 Nr. 118, Zürich/Burghölzli).

E. 4.5

Massgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Entschädigungspflicht (Vorliegen einer materiellen Enteignung) und die Bemessung der Entschädigung ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der fraglichen Zonierung (Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 181), hier also der 11. Oktober 1997.

E. 5

Im Entscheid Zürich/Burghölzli hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die Bauordnung der Stadt Zürich von 1963 den Anforderungen des RPG zwar weitgehend, aber inhaltlich wie formal nicht vollumfänglich entsprochen habe, weshalb die in einer späteren Planungsrunde erfolgte Schaffung einer Freihaltezone als Nichteinzonung und nicht als Auszonung zu würdigen sei (RB 1997 Nr. 119). Diese Praxis hat es im Fall Bürglihügel

(VGr, 23. Januar 2003, VR.2002.00005, www.vgrzh.ch) bestätigt; das Bundesgericht ist zum selben Schluss gekommen (BGr, 4. November 2003, 1A. 72/2003 E. 5, www.bger.ch). G und H räumen angesichts der nunmehr gefestigten Rechtsprechung (vgl. auch RB 2003 Nr. 119 = BEZ 2004 Nr. 12) ein, dass die Schätzungskommission mit Bezug auf ihre Grundstücke zu Recht von einer Nichteinzonung ausgegangen sei. Unter diesen Umständen muss im Folgenden geprüft werden, ob dieser Eingriff die Grundeigentümer aufgrund besonderer Umstände nicht doch enteignungsähnlich treffe. Im Fall Stäfa hat das Bundesgericht verdeutlicht, seine Rechtsprechung dürfe nicht dahin verstanden werden, die darin "erwähnten (möglicherweise) entschädigungspflichtigen Nichteinzonungsfälle ... seien je in sich geschlossene Tatbestände, und wenn die Voraussetzungen eines Tatbestandes nicht erfüllt seien, liege von vornherein keine materielle Enteignung vor". In dieser Absolutheit könne seine Praxis nicht verstanden werden (BGE 122 II 455 E. 4c S. 458 f.). Diese Erläuterung ist jedoch ihrerseits missverständlich: Wie sich aus dem Gesamtzusammenhang seiner dortigen Erwägungen ergibt, wollte das oberste Gericht vorab klarstellen, dass das Kriterium des gewässerschutzkonformen GKP nicht einen "abgeschlossenen Tatbestand" darstelle (a.a.O., S. 460). Das ändert jedoch nichts daran, dass das Bundesgericht ein entschädigungsrechtliches Einzonungsgebot trotz mangelhafter Erschliessung der jeweils streitbetroffenen Grundstücke aufgrund von deren Lage im weitgehend überbauten Gebiet verschiedentlich bejahte (BGE 122 II 326 E. 6b, Dietikon; 121 II 417 E. 8c, Meilen), was es im Entscheid Stäfa bekräftigt hat (a.a.O., S. 459). Trotz der in jedem Sachverhalt gebotenen Gesamtwürdigung geht das Bundesgericht von Fallgruppen "besonderer Umstände" aus, die eben doch weitgehend in sich geschlossenen Tatbeständen gleichkommen. Einer davon bildet die Erschliessung (dazu nachfolgend E. 7), vorab unter dem Gesichtswinkel des Vertrauensschutzes, weshalb auch Investitionen dazu gehören. Bei den als Auszonung zu qualifizierenden Fällen muss die Erschliessung ebenfalls unter dem Gesichtswinkel der Realisierungswahrscheinlichkeit beurteilt werden, ohne dass jedoch zusätzlich schutzwürdiges Vertrauen (in Form von getätigten Investitionen) erforderlich wäre. Eine andere Fallgruppe bildet die Lage im überbauten Gebiet (dazu nachfolgend E. 6). Weitere Tatbestände sind unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes nicht auszuschliessen.

E. 6

2.2 Das frühere Dorf Affoltern liegt an der nordwestlichen Peripherie der Stadt Zürich. Der nördlich der Bahnlinie gelegene Teil Unteraffoltern wird im südlichen Bereich durch Industriegebiet einerseits und Erholungsgebiet andererseits geprägt; jenseits der Bahnlinie finden sich verschiedene Nutzungen und wirkt das Erscheinungsbild städtisch. Im ländlich wirkenden Nordteil des alten Ortskerns herrschen Wohnbauten vor. Die streitbetroffene Parzelle Kat.Nr. 01 der Erben A befindet sich westlich von Kirche und ausgedehntem Friedhof. In ihrer Nachbarschaft sind am Stichtag nach zutreffender Feststellung der Stadt mehrere Parzellen unüberbaut geblieben. Eine nähere Ermittlung der 4 ha jedenfalls überschreitenden Fläche erübrigt sich. Entgegen der Meinung der Grundeigentümer ist die gesamte, am Stichtag unüberbaut gewesene Fläche zu berücksichtigen und sind die im Zug der früheren Zonenplanrevision eingezonten, noch nicht oder nur teilweise überbauten Bereiche nicht auszuklammern (VGr, 17. Dezember 1997, VK.1995.00029 E. 7a, Burghölzli). Ausserdem ist festzuhalten, dass keine Teile der ursprünglichen Freihaltezone in der Umgebung des streitigen Grundstückes später mit der Festsetzung der BZO 1992 in eine Bauzone umgezont wurden. Unter besonderen topografischen oder baulichen Verhältnissen fällt zwar – wie etwa im Fall Burghölzli – die Ausscheidung von Baulücken

innerhalb eines grösseren unüberbauten Gebiets in Betracht; solche Gegebenheiten liegen hier jedoch nicht vor. Eine sog. "planerische Baulücke" gibt es nicht; vielmehr war der Gesetzgeber im Rahmen der Grundsätze des Raumplanungsgesetzes frei, wie er die Bauzonen dimensionieren wollte. Wie die Erben A einräumen, belief sich die unüberbaute Fläche selbst bei gegenteiliger Betrachtungsweise auf knapp 2 ha und damit auf weit mehr als das Mass von 1 ha, das nach der Praxis des Bundesgerichts (BGr, 22. Januar 2002, ZBl 2003, S. 650 E. 3.4.1) gewöhnlich noch als Baulücke gilt. Die örtlichen Gegebenheiten haben im vorliegenden Fall weder klar für noch klar gegen eine Einzonung des Gebiets Müli gesprochen; vielmehr gab es – wie sich auch den Parteivorbringen entnehmen lässt – für beide Planungsentscheide gute Gründe. Am Stichtag hat Unteraffoltern einen für altrechtliche Bauordnungen typischen, fliessenden und unregelmässigen Übergang zwischen überbautem und unüberbautem Gebiet sowie verschiedene Nutzungen aufgewiesen. Das heterogene Siedlungsbild in Unteraffoltern hat in der BZO 1992 zu einer sehr differenzierten Zonierung auf engem Raum geführt. So finden sich um die Senke Müli Wohnzonen im Westen, Kernzone im Norden, Freihaltezone und Wohnzonen im Osten sowie Gewerbezone im Süden und Industriezone im Südwesten. Zwar kommt der Senke Müli – im Unterschied zu den Freihaltezonen Bürglihügel und Zürich/Burghölzli – keine qualifizierte landschaftliche Bedeutung zu. Immerhin trennt sie den alten Dorfkern von den genannten neueren Siedlungsbereichen. Unter solchen Umständen bestand für den Gesetzgeber ein weitgespanntes Ermessen, wo die Grenze zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet verlaufen sollte. Gibt es nach dem Gesagten gute planerische Gründe für eine Einzonung wie eine Nichteinzonung, so lässt sich nicht auf ein Einzonungsgebot und das Vorliegen einer Baulücke schliessen. Dass in der Stadt Zürich grundsätzlich ein anderer Massstab zu gelten habe als in einer Landgemeinde, lässt sich nicht sagen. Zumindest an einer ausgeprägt peripheren Lage, die sich kaum von der Erscheinung eines Dorfs unterscheidet, rechtfertigt sich kein anderer Begriff der Baulücke. Anzumerken bleibt, dass die Lage am Rand des überbauten Gebiets nicht die einzige Konstellation bildet, die gegen die Annahme einer Baulücke ohne eigenständige Bedeutung spricht. Wie gesagt kann es am erforderlichen Siedlungszusammenhang auch bei Land an zentraler Lage inmitten des überbauten Gebiets fehlen, sofern es sich dabei um eine grössere Baulücke mit landschaftlich eigenständiger Bedeutung handelt. So verhielt es sich etwa bei den Fällen Horgen/Allmend (VGr, VK.1988.00018+00024, 13. Juli 1990; BGr, 18. September 1992, ZBl 1993, S. 251 E. 6b) sowie Uster/Schlossberg (VGr, VK.1995.00001, 14. Mai 1996, E. 4a; BGr, 4. April 1997, E. 5b, Pra 86/1997 Nr. 104). 6.3.1 Auch mit Bezug auf die aus dem Quartierplan Kürberghang hervorgegangenen Grundstücke Kat.Nrn. 02 und 03 von J hält die Stadt Zürich ihre vor Schätzungskommission verfochtene Verneinung einer materiellen Enteignung aufrecht. Entgegen der Meinung der Vorinstanz gehörten diese Parzellen nicht zum überbauten Gebiet und bildeten sie keine Baulücken. Die Schätzungskommission begehe den Fehler, auf den Zonenplan 1992/1999 als Resultat der Nutzungsplanung statt auf die faktische Ausgangssituation am Stichtag vor der neuen Zonenplanung abzustellen. Die beiden Grundstücke mit einer Fläche von (4'987 m² + 5'257 m² =) 10'244 m² seien Teil eines erheblich grösseren und im Wesentlichen unüberbauten Gebiets von ca. 5,2 ha, was nicht mehr als relativ geringe Fläche gelte. Diese befinde sich am oberen Rand der Wohnzonen von Höngg. Von einer Baulücke könne nur im untersten Bereich gesprochen werden, nicht jedoch im obersten Hanggebiet an der Emil-Klöti-Strasse. J bringt vor, dass die Baulücke nur die nach der Festsetzung der massgeblichen Nutzungsplanung der Nichtbauzone zugeteilten Grundstücke umfasse.

Daher vermindere sich die von der Stadt genannte Fläche von 5,2 ha auf den teilweise überbauten, rund 80 m tiefen Grünstreifen zwischen Baugebiet und Emil-Klöti-Strasse. Dieser Streifen dürfe nicht als Randzone deklassiert werden, sondern bilde die obere Begrenzung des Siedlungsgebiets. Die Emil-Klöti-Strasse sei eine Umfahrungsstrasse ohne landschaftlichen Akzent. Der der Freihaltezone zugewiesene Landstreifen trete qualitativ nicht als eigenständige landschaftliche Einheit in Erscheinung. Der auf das neue Baugebiet redimensionierte Quartierplan sei inzwischen vollzogen; Erschliessungsstrassen und Werkleitungen seien gebaut. Die der Freihaltezone zugeteilten Grundstücke J seien heute von bewilligten und in Ausführung begriffenen Bauprojekten eingekreist.

E. 6.1

Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets nach Art. 15 lit. a RPG umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs. Zu den Letzteren zählen einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Im Entscheid 1P.692/2001 vom 22. Januar 2002 (ZBl 2003, S. 650 E. 3.4.1) hielt das Bundesgericht fest, dass unüberbaute Gebiete bis zu einer Grösse von ungefähr 1 ha inmitten von überbautem Gebiet unter bestimmten Bedingungen als Baulücken bezeichnet werden könnten. Bezüglich dieser Richtfläche ist anzumerken, dass das Verwaltungsgericht im erwähnten Entscheid Zürich/Burghölzli drei getrennte Teilbereiche als Baulücken gewürdigt hat, die höchstens rund 0.6 ha umfasst haben (VGr, 18. Dezember 1997, VK.1995.00029 E. 7d). Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend durch ihre Umgebung geprägt. Unter "grösseren Baulücken" sind hingegen grössere unüberbaute Flächen im Siedlungsgebiet zu verstehen (BGr, 4. November 2003, 1A.72/2003 E. 4.1.1, Bürglihügel, www.bger.ch). Weitgehend überbautes Gebiet kann auch vorliegen, wenn das betreffende Grundstück zwischen zwei überbauten Parzellen an eine Strasse grenzt (BGr, 29. Oktober 2003, 1A.247/2002, www.bger.ch = Pra 2004 Nr. 36 E. 3.1). Das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur seine Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Der Begriff der weitgehenden Überbauung ist nach dem Gesagten gebietsbezogen, Parzellen übergreifend zu verstehen. Der vorhandene Zustand auf einem Grundstück ist in seiner Gesamtheit und in seinem Zusammenhang mit den Verhältnissen auf benachbarten Parzellen zu betrachten. Der Siedlungscharakter ist vor allem auf Grund der baulichen Umgebung sowie der vorhandenen Infrastruktur zu beurteilen. Peripher gelegene Flächen, denen im Verhältnis zu dem sie umgebenden Land eine eigenständige Bedeutung zukommt, sind nicht als weitgehend überbautes Gebiet zu betrachten, selbst wenn dort eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat. Dasselbe gilt für grössere Baulücken in besiedeltem Gebiet, die der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG) und der Schaffung von Freizeitbereichen (Art. 3 Abs. 4 lit. b RPG) dienen. Ihnen kommt eine eigenständige Funktion zu, und sie werden nicht von der sie umgebenden Überbauung mitgeprägt (BGE 121 II 417 E. 5a S. 424, Meilen/Mariafeld; BGr, 16. April 2002, ZBl 2002, S. 658 E. 2.1, Kilchberg).

E. 6.3

2 Das nicht eingezonte, zusammenhängende Gebiet auf der südwestlichen Talseite der Emil-Klöti-Strasse umfasst rund 5 ha, was nach dem in E. 6.1 Gesagten das Regelmass einer Baulücke bei Weitem sprengt. Wie in E. 6.2.2 ausgeführt, ist dabei auf die gesamte

am Stichtag unüberbaut gebliebene Fläche abzustellen. Weil sich der Streifen auf zwei bis drei Bautiefen ab Emil-Klöti-Strasse erstreckt, unterscheiden sich die Verhältnisse wesentlich von den ungleich engeren Lücken an der Südstrasse/Bleulerstrasse im Fall Zürich/Burghölzli. Ob sich der Vater des Rekurrenten mit einem Planungsrekurs mutmasslich erfolgreich gegen die Nichteinzonung hätte zur Wehr setzen können, darf im vorliegenden Prozess nicht mehr geprüft werden. Denn das Bundesgericht entbindet den Eigentümer in ständiger Rechtsprechung davon, vor der Geltendmachung einer Entschädigung die Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns auf dem Anfechtungsweg klären zu lassen (Riva, Hauptfragen, S. 229 mit Hinweisen in Anm. 10; Thomas Pfisterer, Entwicklung und Perspektiven der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur materiellen Enteignung, ZBl 1988, S. 525). Planerisch hätte es zwar beachtenswerte Gründe gegeben, die Bauzonengrenze auch im Bereich nordwestlich der Appenzellerstrasse bis zum Vorsprung auf der Höhe Vogtsrain entlang der Emil-Klöti-Strasse festzusetzen. Indessen ist der Stadt Zürich zuzugestehen, dass auch Gründe für die Festsetzung einer Freihaltezone gesprochen haben. Die Überbauung mit einigen landwirtschaftlichen Bauten am Stichtag gebot nicht zwingend, das fragliche Areal zu einer Bauzone zu schlagen. Die Freihaltung der steileren Geländekante talseits der Emil-Klöti-Strasse verhindert eine gestalterisch unerwünschte Dominanz durch dortige Gebäude und erhält eine ungeschmälerte Aussicht. Der Emil-Klöti-Strasse kommt nicht eine so landschaftsprägende Wirkung zu, dass sie sich als Zonengrenze geradezu aufgedrängt hätte. Mithin können die Grundstücke Kat.Nrn. 02 und 03 nicht als Baulücken gewürdigt werden. 6.4.1 G und H bringen vor, dass ihre Grundstücke Kat.Nrn. 04 und 05 zwischen der stattlichen Gebäudegruppe Aspholzstrasse und den Häusern im Unterdorf eine bevorzugte Wohnlage darstellten. Bei einer gebietsbezogenen Betrachtungsweise seien auch solche Parzellen zum überbauten Gebiet zu zählen, die sich für eine Überbauung eignen und voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen würden. Ob eine Baulücke vorliege, beurteile sich nicht allein nach quantitativen Kriterien, sondern hänge auch von den örtlichen Verhältnissen ab; in einem städtischen oder vorstädtischen Quartier könne eine grössere Fläche als Baulücke gelten als in einem kleinen Dorf. Massgebend sei stets der Siedlungszusammenhang; ein solcher liege – im Unterschied zu den anders gelagerten Fällen Bürglihügel und Burghölzli – hier vor. Nach Auffassung der Stadt befinden sich diese Parzellen im weitgehend unüberbauten Gebiet, ausserhalb eines geschlossenen Siedlungsbereichs. Ferner hätten die Grundeigentümer keine Investitionen in die Erschliessung und Überbaubarkeit ihrer Grundstücke geleistet. 6.4.2 Mit Bezug auf Kat.Nrn. 04 und 05 kann von einer Baulücke keine Rede sein. Wie der Zonenplan zeigt, liegen die beiden Parzellen mehrere Bautiefen ausserhalb der Kernzone Unteraffoltern bzw. der Wohnzone im Süden. Daran ändern die landwirtschaftlichen Gebäude beidseits der Aspholzstrasse nichts, handelt es sich dabei doch um eine ausserhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs liegende Einzelsiedlung. Entgegen der Auffassung der Rekurrenten G und H spielt auch der künftige Baubedarf im Sinne von Art. 15 lit. b RPG keine Rolle. Wie dieser zu decken ist, liegt im weitgespannten Ermessen des Gemeinwesens. Jedenfalls verleiht selbst ein ausgewiesener Bedarf nach zusätzlichen Bauzonen keinen Anspruch auf Einzonung eines ganz bestimmten Grundstücks.

E. 7

.1 Hinsichtlich der Erschliessungsverhältnisse ist nach dem in E. 4.3 Gesagten vorzuschicken, dass diese bei ausgewiesenen Nichteinzonungen geringere Bedeutung haben als in Auszonungsfällen. Während bei einer Auszonung die am Stichtag bestehende

Fähigkeit eines Grundeigentümers, die erschliessungstechnische Baureife eines Grundstücks aus eigenen Kräften herbeizuführen, für die Annahme einer materiellen Enteignung genügt (VGr, 23. Oktober 2003, VR.2003.00001; vgl. allerdings VGr, 19. August 2004, VR.2003.00002, beide Urteile unter www.vgrzh.ch, wo die mutmasslich längere Dauer und der ungewisse Ausgang eines Quartierplanverfahrens einer baldigen Realisierungswahrscheinlichkeit im Weg standen), sind die Anforderungen in Nichteinzonungsfällen höher, weil es hier eben um die Inhaltsbestimmung des Eigentums geht (BGr, 22. Januar 2002, ZBl 2003, S. 650 E. 3.4.2; Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 145 ff. und N. 161 ff., v.a. N. 163; Hänni, S. 617 ff., ders. in: Schweizerische Baurechtstagung 2005, S. 142 ff.; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 472 ff.). Der Umstand, dass eine Parzelle für sich betrachtet erschlossen ist und der Eigentümer dafür Aufwendungen getätigt hat, führt im Fall einer Nichteinzonung nicht zwingend zu einer materiellen Enteignung (BGE 122 II 455 E. 4 und E. 5a). Bei den als Auszonung zu qualifizierenden Fällen muss die Erschliessung ebenfalls unter dem Gesichtswinkel der Realisierungswahrscheinlichkeit beurteilt werden, ohne dass jedoch zusätzlich schutzwürdiges Vertrauen erforderlich wäre (VGr, 18. Dezember 1997, VK.1995.00029 E. 6, Burghölzli).

7.2.1 Ob hinsichtlich des Grundstücks Kat.Nr. 01 der Erben A eine rechtsgenügende Erschliessung bestehe, hält die Stadt Zürich angesichts der Quartierplanpflicht für fraglich. Auf jeden Fall hätten die Eigentümer keine Investitionen in die Erschliessung oder Überbauung des Grundstücks geleistet. Anderweitige Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes lägen nicht vor. Die Erben A machen unter Hinweis auf den – insoweit summarisch begründeten – Schätzungsentscheid geltend, dass das Grundstück am Stichtag groberschlossen gewesen sei und ein Quartierplan sich erübrigte. Allenfalls hätte sich ein solcher auf Grenzumlagen im Nordbereich beschränken dürfen. Dass die Grundeigentümer keinen Erschliessungsaufwand gehabt hätten, stehe der Entschädigungspflicht nicht entgegen; denn die fehlende interne Erschliessung hänge einzig von der konkreten Überbauung des Areals ab.

7.2.2 Die Grundeigentümer machen nicht geltend, für die Erschliessung von Kat.Nr. 01 Geldleistungen erbracht zu haben. Solche Investitionen sind nach der Rechtsprechung indessen zwingend erforderlich, damit ein Anspruch auf materielle Enteignung entstehen kann (VGr, 23. Januar 2003, VR.2002.00005 E. 7b/aa; bestätigt durch BGr, 4. November 2003, 1A. 72/2003 E. 4.3, Bürglihügel; vgl. auch VGr, 18. Dezember 1997, VK.1995.00029 E. 6, Burghölzli, und BGE 122 II 326 E. 6a). Anzumerken ist, dass allfälligen früher getätigten Aufwendungen mit zunehmendem Zeitablauf ein geringeres Gewicht zukommt (BGE 125 II 431 E. 5b S. 437). Dass der Erschliessungsaufwand im Fall einer Einzonung geleistet worden wäre, versteht sich von selbst und ändert nichts am Gesagten. Nach zutreffender Auffassung der Parteien war am Stichtag die Groberschliessung vorhanden, indessen fehlte die Feinerschliessung. Deren Realisierung hätte sich nicht auf Kat.Nr. 01 beschränken dürfen, vielmehr wäre ein Quartierplan erforderlich gewesen. Bei sachgemässer Abgrenzung des Perimeters im Sinn von § 124 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) hätten zahlreiche Grundstücke und Grundeigentümer westlich der Bärenbohl- und südlich der Horensteinstrasse einbezogen werden müssen und hätte eine einfache Grenzberichtigung nicht genügt, was gegen eine Überbaubarkeit in naher Zukunft spricht (VGr, 19. August 2004, VR.2003.00002 E. 5 und E. 6).

7.3.1 Mit Bezug auf Kat.Nrn. 02 und 03 von J führt die Stadt Zürich aus, dass die Erschliessungsbauwerke des Quartierplans am Stichtag noch nicht erstellt gewesen seien und ein entsprechender Kostenaufwand spätestens seit der am 25. Oktober 1989 erfolgten

Genehmigung des Quartierplans durch den Regierungsrat nicht mehr in guten Treuen habe geleistet werden können. Denn damals sei die Nichteinzonung schon geplant gewesen. Ein Quartierplanverfahren, das sich auf die Erschliessung einer altrechtlichen Bauzone beziehe, begründe so wenig geschütztes Vertrauen auf Einzonung wie die altrechtliche Zonenordnung selbst. Angesichts des gesetzlichen Zwangs zur Durchführung des – vermutlich noch in den 70er-Jahren – eingeleiteten Quartierplanverfahrens dürfe in der unumgänglichen Mitwirkung des Gemeinwesens keine besondere Zusicherung auf Beibehaltung einer Bauzone in einer Zonenplanrevision erblickt werden. Diesen Ausführungen hält J entgegen, dass bei Genehmigung des Quartierplans im Jahr 1989 über die spätere Nichteinzonung von Kat.Nrn. 02 und 03 keine Gewissheit bestanden habe. Baurekurskommission und Regierungsrat hätten die Absicht der Stadt, den ganzen Kürberghang der Freihaltezone zuzuweisen, verhindert. Angesichts der klaren Begründung des Regierungsratsentscheids habe er mit einer Einzonung rechnen dürfen. Wenn ein Quartierplangenosse in einem amtlichen Quartierplanverfahren mitwirke, dessen Kosten trage und in der Folge eine Auszonung hinnehmen müsse, so werde er in schutzwürdigem Vertrauen getäuscht. Das rechtskräftig abgeschlossene und am 17. Oktober 1991 zum grundbuchlichen Vollzug gemeldete Quartierplanverfahren hätte noch vor der Gemeindeabstimmung am 17. Mai 1992 vollzogen werden können und stelle einen besonderen Gesichtspunkt im Sinn eines entschädigungsrechtlichen Einzonungsgebots dar. Die Erschliessungsstrassen und Werkleitungen des auf das neue Bauzonengebiet redimensionierten Quartierplans seien inzwischen gebaut. Die der Freihaltezone zugewiesenen Grundstücke Kat.Nrn. 02 und 03 seien heute von bewilligten und in Ausführung begriffenen Projekten eingekreist.

7.3.2 Die Notwendigkeit des Quartierplans Kürberghang zur Erschliessung der streitbetroffenen Grundstücke Kat.Nrn. 02 und 03 ist unbestritten. In Nichteinzonungsfällen ist es sachlogisch, dass sich die Einleitung eines Quartierplanverfahrens auf die frühere, nicht RPG-konforme Nutzungsplanung abstützt. Entgegen der Auffassung der Stadt Zürich lässt sich daher nicht allgemein sagen, dass die Einleitung und Durchführung eines Quartierplanverfahrens nur eine geringe vertrauensbildende Wirkung habe. Umgekehrt können solche Bestrebungen zur Erschliessung eine planerisch gebotene oder wenigstens vertretbare Nichteinzonung nicht verhindern oder entschädigungspflichtig machen. Sachgerecht erscheint vielmehr, dass die Entwicklung der übergeordneten Richt- und Nutzungsplanung einerseits und der Quartierplanung andererseits insgesamt betrachtet wird. Die Fortschritte im Quartierplanverfahren sind im Hinblick auf die Entschädigungsfrage so lange von Bedeutung, als die Grundeigentümer mit dem Verlust der Baulandqualität nicht ernsthaft rechnen müssen. Davon ist auszugehen, wenn die zuständige Behörde eine Einzonung oder Nichteinzonung in einem Planentwurf oder sonst wie konkret beabsichtigt und diese Vorstellung nicht wegen Verletzung raumplanungsrechtlicher Grundsätze als unrealisierbar erscheint. Vorliegend trat dieser Zeitpunkt am 9. Februar 1989 ein, als der Stadtrat die Nichteinzonung des Bereichs mit den späteren Parzellen Kat.Nrn. 02 und 03 beschlossen hatte. Die seit jenem Zeitpunkt unternommenen Anstrengungen der Grundeigentümer können sich nicht mehr auf eine berechtigte Hoffnung der baulichen Nutzung stützen, sondern sind in spekulativer Absicht erfolgt (vgl. VGr, 23. Januar 2003, VR.2002.00005 E. 7 a.E.). Weil der Grundeigentümer nach bundesgerichtlicher Praxis grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Zuweisung seines Landes in eine Bauzone hat, und zwar auch dann nicht, wenn dieses Land erschlossen oder erschliessbar ist (BGE 122 II 326 E. 6a), muss er sich auch die Hemmung der Erschliessung im Hinblick auf die Schaffung einer

RPG-konformen Bauzone gefallen lassen. Anzumerken bleibt, dass die Stadt Zürich bereits im Schätzungsverfahren beantragt hat, im Fall der Verneinung einer materiellen Enteignung die im Quartierplanverfahren geleistete Akontozahlung von Fr. 12'150.- samt Zinsen J zurückzuerstatten und die übrigen Quartierplankosten selbst zu übernehmen. Diesen Antrag hat die Stadt Zürich im Rekursverfahren bekräftigt (VR.2004.00002, Rekurschrift, Ziffer 1.3), was vorzumerken ist.

7.4.1 Hinsichtlich der Grundstücke Kat.Nrn. 04 und 05 stellen sich die Eigentümer G und H auf den Standpunkt, dass die vor der Nichteinzonung erfolgte Ablehnung konkreter Baugesuche keine Rolle spiele. Der fehlende Quartierplan habe wegen der Möglichkeit einer vertraglichen Lösung kein unüberwindbares Bauhindernis gebildet. Ferner seien die Parzellen am Stichtag groberschlossen gewesen. Die Aussprache mit dem Bauvorstand und dem Stadtplaner im August 1984 habe ergeben, dass "es aus Sicht des Hochbauamtes grundsätzlich möglich (sei), ... ohne negative Präjudizierung der künftigen Nutzungsplanung am fraglichen Ort (zu bauen)". Ein weiteres Baugesuch sei am 21. März 1986 abgelehnt worden, nachdem der Stadtrat im Herbst vorgesehen habe, die Grundstücke der Reservezone zuzuweisen. Weil die Parzellen damals groberschlossen gewesen seien, hätten gute Realisierungschancen bestanden; allfällige erschliessungstechnische Probleme hätten sich bis zum Stichtag beseitigen lassen. Beim Abschluss der Kaufverträge hätten die Erwerber nicht mit dem Bauhindernis der Quartierplanbedürftigkeit rechnen müssen. Die Stadt Zürich führt aus, dass die Eigentümer keine Investitionen in die Erschliessung und Überbauung ihrer Grundstücke geleistet hätten. Diese lägen auch nicht im Bereich eines gesetzeskonformen GKP. Besondere Umstände, die trotz Nichteinzonung eine Entschädigungspflicht begründeten, seien nicht ersichtlich. Die Ablehnung der Baugesuche spreche gegen eine Realisierungswahrscheinlichkeit; selbst wenn eine solche nach altem Recht bestanden hätte, würde dies trotzdem keine Entschädigungspflicht der Nichteinzonung bewirken.

7.4.2 Der Kauf der beiden Grundstücke im Jahr 1977 bzw. die damit verbundenen Erwartungen der Erwerber begründen von vornherein kein schutzwürdiges Interesse auf eine spätere bauliche Nutzung. Aufgrund des im August 1977 abgelehnten Baugesuchs steht fest, dass einer Überbauung schon nach altem Recht zumindest das Hindernis der mangelhaften Zufahrt entgegengestanden hat. Nach den Akten fehlt es bezüglich des Strassennetzes sogar an der Groberschliessung. Die periphere Lage der Grundstücke Kat.Nrn. 04 und 05 hätte ein Quartierplanverfahren erfordert, das wegen der Nähe der Nationalstrasse N 20, der dadurch bedingten unklaren Perimeterbegrenzung, der mutmasslich grösseren Anzahl von einbezogenen Parzellen und Grundeigentümern sowie unterschiedlichen Nutzweisen in der Umgebung aller Voraussicht nach kompliziert gewesen wäre (vgl. VGr, 19. August 2004, VR.2003.00002 E. 5 und E. 6). Eine allfällige private Erschliessungslösung hätte die – ungewisse – Zustimmung verschiedener Nachbarn sowie eine gleichbleibende Streckenführung der Katzenseestrasse vorausgesetzt. Auch die Besprechungen zwischen den Grundeigentümern und Vertretern der Stadt Zürich waren nicht geeignet, schutzwürdiges Vertrauen in eine künftige bauliche Nutzung zu begründen; hierfür hätte es eines Vorentscheids im Sinne von §§ 323 f. PBG bedurft (RB 1992 Nr. 78 [Leitsatz]). Ferner haben die Grundeigentümer keine erheblichen Investitionen in die Erschliessung und Überbauung ihrer Parzellen geleistet.

E. 8.1

G und H tragen vor, dass ihre Baupläne bis zum Stichtag hätten realisiert werden können, wenn sich die Bau- und Zonenordnung nicht geändert hätte. Aus diesem Grund seien ihnen die im Jahr 1978 aufgewendeten nutzlos gewordenen Projektierungskosten im Betrag von

Fr. 17'108.60 bzw. von (geschätzten) Fr. 46'000.- zu ersetzen.

E. 8.2

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung setzt der Anspruch auf Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten voraus, dass ein Vorhaben aufgrund der geltenden Bauvorschriften bewilligt werden kann (BGE 117 Ib 497 E. 7b und 119 Ib 229 E. 4a, auch zum Folgenden; Tobias Jaag, Öffentliches Entschädigungsrecht, ZBl 1997, S. 145 ff., S. 154 mit weiteren Hinweisen in Anm. 47). Keine Vergütung wäre geschuldet, wenn der Bauherr ein dem geltenden Recht entsprechendes Baugesuch eingereicht hätte, in der Folge aber noch vor dessen Beurteilung die gesetzlichen Grundlagen zum Nachteil des Gesuchstellers geändert worden wären. Hat jedoch gerade die Einreichung eines bestimmten Baugesuchs Anlass zur Änderung der Bauordnung gegeben, weil die Baubehörden die Ausführung des Vorhabens auf diese Weise verhindern wollten, so kann eine Entschädigung für die nutzlos gewordenen Aufwendungen ohne Verletzung von Art. 8 BV in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 BV nicht verweigert werden, wenn die Absicht der Baubehörden für den Grundeigentümer nicht voraussehbar war (vgl. BGE 112 I 105 E. 6a, 108 Ib 345 E. 5c und 352 E. 4b, 102 Ia 243 E. 7). Ersatz muss ferner in denjenigen Fällen geleistet werden, in welchen dem Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften gegeben worden waren und dieser im Vertrauen darauf Projektierungskosten aufgewendet hatte. Auch das Verwaltungsgericht hat die Vergütung nutzlos gewordener Projektierungskosten nicht nur unter den – engeren – Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nach Art. 8 BV für zulässig erachtet (RB 1970 Nr. 97, 1987 Nr. 94 = ZBl 1988, S. 159, auch zum Folgenden). Eine solche Vergütung für mittelbaren Schaden setzt jedenfalls voraus, dass die betreffenden Projekte mit grösster Wahrscheinlichkeit hätten verwendet werden können und nach den besonderen Umständen des Einzelfalls zur beabsichtigten Überbauung geführt hätten. Im letztgenannten Entscheid hat das Verwaltungsgericht im Weiteren erwogen, dass bei grossen Baugrundstücken – dort ging es um eine Parzelle von 30'000 m² – Vorstudien im Hinblick auf die Frage einer zweckmässigen und ästhetisch ansprechenden Überbauung eine wertvolle Entscheidungshilfe darstellten. Wenn sie für baureifes Land angefertigt und nur deswegen nutzlos würden, weil im Hinblick auf ihre mögliche und wahrscheinliche Realisierung das betreffende Grundstück ausgezont werde, so müssten die dafür aufgewendeten Kosten berücksichtigt werden. Im Licht dieser Grundsätze besteht kein Anspruch auf Ersatz der geltend gemachten Planungskosten. Entscheidend fällt ins Gewicht, dass die im Jahr 1978 geleisteten Projektierungskosten mangels Bewilligungsfähigkeit des Projekts schon unter der Herrschaft des alten Rechts sich als unnütz herausgestellt hatten. Hinzu kommt, dass eine allfällige Überbauung nach dem in E. 7.4.2 Gesagten vorgängig ein Quartierplanverfahren vorausgesetzt hätte, was erfahrungsgemäss zu Änderungen in der Projektierung geführt hätte. Schliesslich hält das Protokoll der Aussprache zwischen G und Vertretern des städtischen Bauamts vom 13. August 1984 ausdrücklich fest, dass die damals in Betracht gezogene Zuweisung der Parzelle zur Reservezone eine Überbauung ausschliessen würde.

E. 9

Zusammenfassend ist eine materielle Enteignung mit Bezug auf alle streitbetroffenen Grundstücke zu verneinen. Ferner besteht auch kein Anspruch auf Vergütung von unnütz gewordenen Planungskosten. Dies führt zur Gutheissung des Rekurses VR.2004.00002 der Stadt Zürich und zur Abweisung des Rekurses VR.2004.00003 der Erben A, von G und H.

Die Gerichtskosten sind den Grundeigentümern entsprechend dem Unterliegen mit Bezug auf den gesamten Streitwert von gut 15'000'000 Franken aufzuerlegen. Bei diesem Verfahrensausgang muss ihnen eine Parteientschädigung versagt bleiben. Demgemäss entscheidet die Kammer:

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