

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2011.00004 vom 20. August 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-08-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2011.00004

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2011.00004 du 20 août 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2011.00004 del 20 agosto 2009

Regeste

Materielle Enteignung | Materielle Enteignung. [Die Rekurrentin ist Eigentümerin eines in der Stadt Zürich gelegenen Grundstücks, das im Osten mit einer Villa und im Westen mit einem Schulhaus überbaut ist. Ursprünglich gehörte das Grundstück einer Zone an, in der Bauten mit vier Vollgeschossen erlaubt waren. 1985 wurde der östliche Grundstückteil aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses der Kernzone zugeordnet, was eine Beschränkung auf zwei relativ kleinflächige Baubereiche zur Folge hatte. Die Schätzungskommission verneinte das Vorliegen einer materiellen Enteignung, wogegen sich die Rekurrentin vor Verwaltungsgericht wehrt.] Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung im Zusammenhang mit dem vorinstanzlichen Augenscheinprotokoll (E. 2). Materielle Enteignung: Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung (E. 3). Die 1985 erfolgte eigentumsbeschränkende Zonenzuordnung bewirkte keine Auszonung, da die Stadt Zürich erst 1992/99 erstmals eine RPG-konforme Bauzonenordnung festsetzte (E. 4). Verneinung des Vorliegens einer Baulücke, weil die ausgeschiedene Kernzone ein einheitliches Ganzes bildet und die Rekurrentin nicht damit rechnen konnte, dass der ganze östliche Teil ihres Grundstücks dem Baubereich zugewiesen wird (E. 5). Für die Beurteilung der Intensität des Eigentumseingriffs ist der Umfang der Nutzungsbeschränkung massgebend, die die Zuteilung des östlichen Grundstückteils zur Kernzone bewirkte. Da zwischen dem östlichen und westlichen Parzellenteil ein - wenn auch lockerer - Zusammenhang besteht, ist die Nutzungsbeschränkung nicht etwa nur bezogen auf den östlichen Teil zu berechnen, sondern bezogen auf die gesamte Grundstückfläche (E. 6). Die Schwere des Eigentumseingriffs bemisst sich daran, welchen Geschossflächenverlust die Kernzonenzuteilung bewirkte. Kein relevanter Indikator ist hingegen der verursachte Baulandverlust, denn dieser stellt bei überbauten Grundstücken in der Regel kein geeignetes Kriterium für die Beurteilung der Eingriffsintensität dar (E. 7). Im vorliegenden Fall beträgt der durch die Kernzonenzuteilung bewirkte Geschossflächenverlust - bezogen auf die gesamte Parzelle - höchstens 29 Prozent. Da der Ausnutzungsverlust weniger als ein Drittel beträgt, ist weiterhin von einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzung des Grundstücks auszugehen, weshalb die Rekurrentin den Eigentumseingriff entschädigungslos hinzunehmen hat (E. 8). Verneinung des Sonderopfer-Tatbestands: Die entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbeschränkung führt nicht zu einer rechtsungleichen Behandlung der Rekurrentin, denn von der Kernzonenzuteilung waren zahlreiche weitere Grundstücke mit grossem Umschwung betroffen (E. 9). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VR.2011.00004 Urteil der 3. Kammer vom 8. Dezember 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen Stiftung A, vertreten durch RA B, Rekurrentin, gegen Stadt Zürich, vertreten durch RA C, Rekursgegnerin, betreffend materielle Enteignung, hat sich ergeben: I. A. Die Stiftung A ist Eigentümerin des 7017 m² grossen Grundstücks Kat.-Nr. 01 in Zürich, auf welchem sich ein 1979 erbautes Schulhaus, die Villa E und eine unterirdische Parkgarage befinden. Gemäss der Bau- und Zonenordnung 1963 der Stadt Zürich (BZO 1963) befand sich das Grundstück in der Zone B, das Bauten mit vier Vollgeschossen erlaubte. Im Zusammenhang mit dem Schulhausbau waren die früheren Grundstücke alt-Kat.-Nrn. 02 und 03 zum infrage stehenden Grundstück Kat.-Nr. 01 zusammengelegt worden. B. Am 16. September 1985 traten für das Grundstück die Bauvorschriften für die Kernzone F gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 23. Mai 1984 in Kraft. Gestützt darauf wurde der östliche Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 01 mit einer Fläche von ca. 3'877 m² der Kernzone F mit zwei Baubereichen zugewiesen: Der eine Baubereich mit Profilerhaltung umfasste die Villa E an der G-Strasse, der andere mit der Bezeichnung 4/200 am Südwestende lässt ein viergeschossiges Gebäude mit einer Gebäudegrundfläche von 200 m² zu. Die hier massgebenden Vorschriften wurden in die vom Grossen Gemeinderat am 23. Oktober 1991 beschlossene und vom Volk am 17. Mai 1992 angenommene Bau- und Zonenordnung (BZO 1992) bzw. die am 24. November 1999 vom Grossen Gemeinderat verabschiedete Revisionsvorlage (BZO 1999) überführt. Die früheren Bauvorschriften für die Kernzone F wurden daher formell aufgehoben. Der westliche Teil des Grundstücks von ca. 3'140 m² mit dem Schulhaus lag gemäss BZO 1992 in der Zone W4 und wurde mit der BZO 1999 der Quartiererhaltungszone mit einem Wohnanteil 0 zugewiesen. C. Am 12. Juli 1990 kam zwischen der Stiftung A und der Stadt Zürich ein verwaltungsrechtlicher Vertrag betreffend Denkmalschutz, Umbau und Renovation der Villa E zustande. Dabei verpflichtete sich die Stadt, an die durch denkmalpflegerische Auflagen entstehenden Mehrkosten für die Erhaltung und Instandstellung der geschützten Teile einen einmaligen Pauschalbeitrag von Fr. 400'000.- zu bezahlen. Die Geltendmachung eines allfälligen Entschädigungsanspruchs zufolge materieller Enteignung wegen des mit der Kernzone F angeordneten partiellen Bauverbots blieb vorbehalten. II. A. Die Stiftung A verlangte am 26. Juli 1995 zwecks Vermeidung der Verwirkung von der Stadt Zürich für die nicht ausgeschiedenen Baubereiche auf dem östlichen Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 01 (Art. 27 BZO) eine Entschädigung wegen materieller Enteignung in Höhe von Fr. 8'775'000.- bis Fr. 14'152'500.-, zuzüglich Zins. Am 29. Juni 2004 bezifferte die Stiftung A die Entschädigungsforderung neu mit Fr. 5'630'000.-. Nachdem eine Einigungsverhandlung vom 14. März 2005 gescheitert war und die Stiftung A zwecks Vergleichsfindung den Ausbau der Tiefgarage erfolglos geprüft hatte, ersuchte sie am 7. August 2009 um Einleitung des Schätzungsverfahrens. B. Die Stadt Zürich stellte am 7. Dezember 2009 gestützt auf § 39 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879 (AbtrG) beim Statthalteramt des Bezirks Zürich das Begehren um Anordnung des Schätzungsverfahrens. Das Statthalteramt überwies die Akten am 9. Dezember 2009 an die Schätzungskommission des 1. Kreises des Kantons Zürich. III. A. Am 12. Januar 2010 ging bei der Schätzungskommission I fristgemäss die Klageschrift der Stadt Zürich ein, unter anderem mit den Anträgen, es sei festzustellen, dass der Stiftung A keine Entschädigung wegen materieller Enteignung geschuldet sei, eventualiter sei die Stadt zu verpflichten, eine Entschädigung von höchstens Fr. 5'198'700.- zu bezahlen, zuzüglich

Zins seit dem 26. Juli 1995. Unter Heranziehung des Schätzungsprotokolls und -berichts der Schätzungskommission der Stadt Zürich vom 2. Dezember 2009 sei von einem Ausnutzungsverlust von ca. 26 % bzw. einem Wertverlust von 19,5 %, entsprechend Fr. 5'198'700.-, auszugehen. Bezogen auf das gesamte Grundstück liege daher kein genügend intensiver Eingriff vor, welcher eine Entschädigung rechtfertige. B. Mit Klageantwort vom 14. April 2010 beantragte die Stiftung A die Feststellung des Vorliegens einer materiellen Enteignung. Die Stadt Zürich sei zu verpflichten, eine Entschädigung von mindestens Fr. 10'893'190.- zu bezahlen, zuzüglich Zins seit dem 26. Juli 1995. Auch wenn der streitbetroffene Parzellenteil einer Bauzone zugewiesen worden sei, komme die gleichzeitige Anordnung eines Nichtbaubereichs einer Nichteinzonung gleich. Das Grundstück liege im weitgehend überbauten Gebiet, das nicht zum historischen Ortskern der Stadt gehöre, weshalb auch nicht mit der Anordnung eines Nichtbaubereichs habe gerechnet werden müssen. Nach der Rechtsprechung sei daher eine materielle Enteignung zu bejahen, ohne dass die Tragweite der verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten geprüft werden müsste. Ausserdem sei die von der Stadt vorgenommene Gesamtbetrachtung der beiden Grundstückspartellen abzulehnen, seien doch der östliche und westliche Parzellenteil je selbstständig, was sich aus der unterschiedlichen Einzonung und Erschliessungssituation ergebe. Wirtschaftlich gesehen bildeten der Bau und Betrieb der Schulhausanlage auf dem westlichen Grundstücksteil ohnehin keine kommerzielle Grundstücksnutzung, weshalb sich damit auch nicht eine bestimmungsgemässe und wirtschaftlich gute Nutzung rechtfertigen lasse. Der Nutzungsverlust liege im Ostteil bei etwa 66 % (Vergleich eines Zusatzbaus von 2'722 m² nach früherer Bauzone mit einem neu erlaubten im Umfang von 950 m², vgl. Schätzung S. 17), was eine materielle Enteignung darstelle. Ausgehend von einem Nichtbaubereich von 3'311 m² bzw. von 85 % im östlichen Teil (3'877 m² ./ 366 m² Villa E ./ 200 m² ausgeschiedener Baubereich) und einer Entschädigung von Fr. 3'290.- pro Quadratmeter ergebe sich die geforderte Entschädigungssumme. C. In der Replikschrift vom 19. Mai 2010 präziserte die Stadt Zürich ihren rechtlichen Standpunkt, indem sie das Vorliegen einer Nichteinzonung verneinte. Zu beurteilen sei nur eine Einschränkung der baulichen Nutzung innerhalb der Bauzone. Zudem habe die Stiftung A durchaus mit der Unterschätzung eines entsprechenden Umschwungs der Villa E rechnen müssen. Auch würde die Bauverbotsfläche in der Kernzone rein rechnerisch betrachtet zwar 3'311 m² umfassen. Die nutzungsmässig relevante Bauverbotsfläche betrage aber nur knapp 1'500 m², müssten doch der minimal notwendige Umschwung sowie die im Baulinienbereich liegende Fläche abgezogen werden. Selbst bei dieser Betrachtungsweise sei daher von einem geringeren Minderwert auszugehen. D. Die Stiftung A hielt in der Duplikatschrift vom 28. Juni 2010 an ihren bisherigen Standpunkten vollumfänglich fest. E. Am 26. August 2010 nahm die Schätzungskommission einen Augenschein vor, zu welchem die Parteien eingeladen waren. F. In der Folge prüfte die Schätzungskommission, ob es sich bei der fraglichen Umzonung um eine entschädigungspflichtige Auszonung handle, und stellte mit Entscheid vom 23. November 2010 fest, dass die Stadt Zürich der Stiftung A wegen der Zuweisung eines Teils des Grundstücks Kat.-Nr. 01 zur Kernzone F keine Entschädigung zufolge materieller Enteignung schulde. Die Kosten des Schätzungsverfahrens wurden der Stadt Zürich auferlegt und der Stiftung A wurde keine Parteientschädigung zugesprochen. Die Schätzungskommission erwog im Wesentlichen, dass der östliche und westliche Grundstücksteil einheitlich zu betrachten seien. Der sich aufgrund der Umzonung ergebende Verlust an Geschossfläche liege bei 1'822 m² bzw. 26 %, was den

massgebenden Ausnutzungsverlust definiere. Die Voraussetzungen für eine materielle Enteignung seien somit nicht gegeben. Die Schätzungskommission lehnte es ab, den verbleibenden Ausnutzungswert mit dem Verkehrswert des ganzen Grundstücks in Relation zu setzen. IV. Die Stiftung A ersuchte das Verwaltungsgericht fristgemäss am 2. August 2011 um Eröffnung des Rekursverfahrens gegen den Entscheid der Schätzungskommission vom 23. November 2010. Mit Präsidialverfügung vom 2. August 2011 wurde Frist zur Einreichung eines begründeten Rekurses angesetzt. Am 5. September 2011 ging innert Frist die Rekurschrift der Stiftung A ein mit den Anträgen, es sei der Entscheid der Schätzungskommission vom 23. November 2010 aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Ausscheidung eines Nichtbaubereichs auf Kat.-Nr. 01 im Halte von ca. 3'311 m² – eventualiter im Halte von ca. 2'893 m² – in Zürich im Rahmen der Festsetzung "F" eine materielle Enteignung darstelle. Demgemäss sei das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen und diese anzuweisen, über die Entschädigungsforderung im Betrag von mindestens Fr. 10'893'190.-, zuzüglich Zins seit dem 26. Juli 1995, zu urteilen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Zürich. Mit Rekursantwort vom 10. September 2011 beantragte die Stadt Zürich, es sei in Bestätigung des Entscheids der kantonalen Schätzungskommission vom 23. November 2010 festzustellen, dass der Stiftung A aus der Zuweisung eines Teils des Grundstücks Kat.-Nr. 01 in Zürich keine Entschädigung wegen materieller Enteignung geschuldet sei. Der Rekurs sei daher unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stiftung A abzuweisen. Am 6. Oktober 2011 ging der schriftliche Verzicht der Vorinstanz auf Vernehmlassung, am 26. Oktober 2011 eine freigestellte Rekursreplik und am 8. November 2011 eine freigestellte Dupliktschrift ein. Die Stiftung A verzichtete am 17. November 2011 auf eine weitere Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses nach § 46 Abs. 1 AbtrG zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten. 1.2 Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über die Beschwerde gemäss den §§ 50 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 40; RB 2001 Nr. 25, 1998 Nr. 44 = BEZ 1998 Nr. 23). 2. 2.1 Die Rekurrentin beanstandet, dass die Vorinstanz den Parteien weder vor dem angefochtenen Entscheid ein Protokoll über den Augenschein vom 26. August 2010 zugestellt noch die Ergebnisse desselben im angefochtenen Entscheid festgehalten habe. 2.2 Der Augenschein ist die Besichtigung einer Streitsache an Ort und Stelle durch die entscheidende Behörde, in der Regel in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten. Er ermöglicht der Behörde die unmittelbare Wahrnehmung von Tatsachen. Über die wesentlichen Ergebnisse ist ein Protokoll zu erstellen, welches den Verfahrensbeteiligten nach den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs jederzeit zur Einsichtnahme offenzuhalten ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 41, 49). 2.3 In den Akten der Schätzungskommission befindet sich ein nachträglich erstelltes, nicht unterzeichnetes und jedenfalls so nicht formgültiges "Protokoll" vom 6. September 2010 betreffend den Augenschein vom 26. August 2010. Es ist nicht ersichtlich, dass die Parteien von der Vorinstanz darüber in Kenntnis gesetzt worden wären bzw. vor Fällung des Entscheids Einsicht in die Akten genommen hätten. Die Rüge der Rekurrentin erfolgt daher grundsätzlich zu Recht. Im angefochtenen Entscheid, welcher von der Protokollführerin mit unterzeichnet ist, sind aber Datum, Ort und die am Augenschein teilnehmenden Personen aufgeführt, was wenigstens einem Kurzprotokoll ohne weitere Sachverhaltsabklärungen – analog einer blossen Besichtigung –

entspricht (zur "blossen Besichtigung" vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 51). Unter diesen Umständen kann aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Behebung des Mangels verzichtet werden, zumal die Parteivertreter am Augenschein teilgenommen haben und eine Rückweisung, die in diesem Zusammenhang nicht beantragt wurde, einen formalistischen Leerlauf bedeuten würde. Im Übrigen müsste der allfällige Verfahrensmangel ohnehin als geheilt erachtet werden, da es der Beschwerdeführerin offenstand, im Rahmen des Rekursverfahrens Einblick in das besagte Protokoll zu nehmen, und weil keine Anzeichen dafür ersichtlich sind, dass die Schätzungskommission den Anspruch auf rechtliches Gehör im Zusammenhang mit Augenscheinprotokollen systematisch missachtet (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 und BGE 126 II 111 E. 6b/aa). 2.4 Die Akten geben hinreichend Auskunft über die massgebenden Umstände des streitbetreffenen Gebiets. Daher kann im vorliegenden Verfahren auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden.

E. 3.1

Nach Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) schuldet das Gemeinwesen für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, volle Entschädigung.

E. 3.2

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. 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 einer Überbauung zu verstehen (BGE 131 II 728 E. 2, 125 II 431 E. 3a, je mit Hinweisen; Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S 164 ff.; derselbe in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich etc. 2010, Art. 5 N. 123 ff.; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 5 N. 33 ff.; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 591 ff.; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 238 ff.).

E. 3.3

Vom Entzug einer wesentlichen aus dem Eigentum fliessenden Befugnis im Sinn des Tatbestands einer materiellen Enteignung kann im Licht der verfassungsmässigen 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. Eine solche verfassungsmässige Grundordnung liegt

vor, wenn die Gemeinde über einen Nutzungsplan verfügte, 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 infrage stehende Fläche nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden durfte (BGE 122 II 326 E. 4c; Riva, Hauptfragen, S. 177 ff.; derselbe in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 142 f.; Hänni, S. 595 ff.; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 239 ff.).

E. 3.4

Eine Nichteinzonung ist in der Regel als Inhaltsbestimmung des Grundeigentums entschädigungslos hinzunehmen. Nur ausnahmsweise kann eine Nichteinzonung den Grundeigentümer enteignungsähnlich treffen, etwa dann, wenn er überbaubares oder grob erschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtlichen generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und wenn er für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück unter Umständen hätte eingezont werden müssen. Ein Einzonungsgebot kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet befindet. Aufgrund solcher Umstände lässt sich annehmen, der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen dürfen. Dabei geht es vor allem um Baulücken, das heisst einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; 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 die Aufnahme in die Bauzone infrage kommt (BGE 132 II 218 E. 2.2/2.3/4.2.1 und BGE 131 II 728 E. 2.1, je mit Hinweisen; Waldmann/Hänni, Art. 5 N. 58 ff.; Hänni S. 597 f.; Riva, Kommentar RPG, Art. 5 N. 146–160; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 241, je mit weiteren Hinweisen).

E. 3.5

Werden bei der erstmaligen Festsetzung der Nutzungsplanung im weitgehend überbauten Gebiet liegende nicht überbaute Grundstücke nach den Grundsätzen des RPG beispielsweise einer Kernzone mit weitgehendem Bauverbot zugewiesen, sodass eine Überbauung der Parzelle ausgeschlossen wird, beurteilt sich die Frage der materiellen Enteignung ebenfalls nach den Grundsätzen einer Nichteinzonung (BGE 121 II 417 E. 3b und 3e [Landgut Mariafeld in Feldmeilen]).

E. 3.6

In Fällen, in denen es lediglich um die Verminderung der baulichen Nutzung geht, liegt ein entschädigungspflichtiger Entzug wesentlicher Eigentumsbefugnisse nur vor, wenn die Massnahme eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung der betroffenen Liegenschaft nicht mehr zulässt. Die Entschädigungspflicht beurteilt sich nach

den erwähnten allgemeinen Kriterien zur materiellen Enteignung. Massgebend sind vor allem die Intensität des Eingriffs und der Umfang des vom Betroffenen geforderten Sonderopfers. Im Allgemeinen erreichen aber Beschränkungen der Nutzungsmasse durch Abzonung nicht die Intensität eines enteignungsähnlichen Eingriffs (VGr, 26. Mai 2011, VR.2011.00001 E. 4.1).

E. 3.7

Das Bundesgericht hat beispielsweise weder in der Auszonung eines Viertels einer Parzelle (BGE 112 Ib 496 E. 3a) noch in der Belegung eines Drittels mit einem Bauverbot einen enteignungsähnlichen Tatbestand erblickt. Am 21. November 1984 hat es in einem Fall, in dem die Ausnützung von 0,25 auf 0,07 (also um fast drei Viertel) herabgesetzt wurde, eine materielle Enteignung ebenfalls verneint (ZBI 86/1985, S. 211 ff.). Auch in BGE 97 I 632, wo eine Reduktion des baulichen Nutzungsmasses auf einen Drittel und eine geschätzte Wertverminderung von 20 % eingetreten war, erblickte es keine materielle Enteignung. Die den Eigentümern verbleibenden Eigentumsbefugnisse erschienen dem Bundesgericht immer noch als ausreichend (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipfli, S. 242). Das Bundesgericht präziserte später, das Urteil sei nicht so zu verstehen, dass im Sinne einer allgemeinen Richtlinie oder gar eines absoluten Grenzwerts bestimmt worden wäre, der Ansatz von 20 % Wertverminderung sei entscheidend für die Frage, ob eine materielle Enteignung vorliege oder nicht (BGE 111 Ib 257 E. 4a). Vielmehr hat es in konstanter Praxis abgelehnt, eine materielle Enteignung ab einer bestimmten prozentualen Verminderung des Verkehrswerts zu bejahen. Es lässt sich sogar feststellen, dass das Gericht in aller Regel in seinen Urteilsabwägungen auf die Frage der eingetretenen Werteinbusse überhaupt nicht eingeht (vgl. VGr, 20. August 2009, VR.2008.00001, E. 4.2 [ehemalige Spinnerei Jakobstal] mit Hinweis auf Riva, Hauptfragen, S. 274 f.; siehe auch Waldmann/Hänni, Art. 5 N. 63; Alfred Kuttler, Materielle Enteignung aus Sicht des Bundesgerichts, ZBI 88/1987, S. 185 ff., 197). Dies ändert aber nichts daran, dass die Schwere eines Eingriffs wenn möglich gestützt auf andere Faktoren quantifiziert werden soll, etwa durch Festlegung eines sich auf die unüberbaubar gewordene Fläche oder den Ausnutzungsverlust beziehenden Prozentsatzes (vgl. RB 1997 Nr. 117–119 [Freihaltezone Burghölzli]). Das Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang präzisiert, die Anknüpfung an den dem Grundeigentümer verbleibenden wirtschaftlichen Nutzen führe zu weniger klaren Ergebnissen; überdies verleite sie zu einer ergebnisorientierten und damit untauglichen Argumentation, indem der Betroffene unter Hinweis auf immer noch "beachtliche" Bewerbungsmöglichkeiten entschädigungslos bleibe. Anknüpfend an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche den Entzug der Baulandqualität im Umfang von gut einem Drittel noch nicht als enteignungsgleichen Eingriff würdige, erachtete Verwaltungsgericht sodann die für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderliche Eingriffsintensität bei einem Baulandverlust von 40 % in der Regel als erreicht. Den Besonderheiten des Einzelfalls sei 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 sei.

E. 4.1

In der Stadt Zürich wurde 1992/99 erstmals eine RPG-konforme Planung geschaffen (BGE 132 II 218 E. 2.1 mit Hinweisen, unter anderem auf BGr, 4. November 2003, 1A.72/2003 [Bürglihügel], auszugsweise in ZBI 106/2005 S. 661 sowie VGr, 23. Januar 2003, VR.2002.00005, E. 5 [Bürglihügel]; RB 1997 Nr. 119; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 240).

E. 4.2

Der östliche Teil des Grundstücks Kat.-Nr. RI 5083 der Rekurrentin wurde bereits am 16. September 1985, dem hier massgebenden Stichtag, rechtskräftig der Kernzone F zugewiesen, demnach noch vor der Anpassung der damaligen BZO an das Raumplanungsgesetz. Somit beurteilt sich eine allfällige Entschädigungspflicht gemäss den bei einer Nichteinzonung geltenden Grundsätzen (vorn E. 3.5). Dass die massgebenden Vorschriften betreffend die Kernzone F später in die BZO 1992/1999 überführt wurden, spielt dabei keine Rolle (vgl. BGE 132 II 728 E. 2.3 mit Hinweisen), muss doch bei der Prüfung, ob eine vor Inkrafttreten des RPG erlassene Nutzungsplanung bereits den Anforderungen des RPG genüge, die Nutzungsplanung als Ganzes beurteilt werden. Eine sektorielle Betrachtungsweise ist ausgeschlossen (BGE 121 II 417 E. 3d; RB 1997 Nr. 119).

E. 5.1

Die partielle Zuweisung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 in die Kernzone F unterteilt den östlichen Teil des Grundstücks in zwei Baubereiche, jenen mit Profilerhaltung betreffend die Villa E und jenen mit der Bezeichnung 4/200 am Südwestende des Grundstücks, wonach ein viergeschossiges Gebäude mit einer Gebäudegrundfläche von 200 m² zugelassen ist (vgl. Schätzung, S. 10 f.). Fraglich ist daher, inwieweit zufolge des Nichtbaubereichs auf dem Ostteil vom Vorliegen einer Baulücke und damit von einem entschädigungsrechtlichen Einzonungsgebot auszugehen ist (vgl. E. 3.4), wie dies die Rekurrentin geltend macht.

E. 5.2

Die Grenze der Kernzone F verläuft am südöstlichen Ende über die G-Strasse durch das streitbetroffene Grundstück entlang der ursprünglichen Parzellengrenze alt-Kat.-Nrn. 02 und 03 und umfasst in jenem Bereich die Villa E sowie die danebenliegende Villa H (Erben I) mit entsprechendem Umschwung. Der Einbezug dieses südöstlichen Gebiets in die Kernzone F gehört trotz Übergreifens über die G-Strasse mit Bildung einer halbinselförmigen Appendix zu einem einheitlichen Ganzen bzw. bildet Teil des die Kernzone definierenden, prägenden Charakters, unter anderem mit parkartigen Gartenanlagen mit seltenem Baumbestand, ausgedehnten Grünflächen und Einzelbauten barocken Ursprungs. Daher kann in Bezug auf den Nichtbaubereich auf dem streitbetroffenen Grundstück nicht davon ausgegangen werden, dieser hätte sinnvollerweise in die Bauzone aufgenommen werden müssen. Daran ändern auch die südlich/südöstlich angrenzenden Nachbargebäude nichts, zumal gerade in jenem Bereich auf dem Grundstück der Rekurrentin ein Baubereich (4/200) ausgeschieden ist. Eine allfällige Entschädigung wegen materieller Enteignung lässt sich somit nicht zufolge Vorliegens einer Baulücke im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung herleiten (BGE 132 II 218 E. 4.2.1, vgl. auch BGr, 16. April 2002, 1A.159/2001, in ZBl 103/2002 S. 658 E. 2.1; BGr, 11. November 1997, 1A.200/1997, in ZBl 100/1999 S. 33, E. 4a–c, 4e). Auch ist das Argument der Rekurrentin, es sei für sie nicht vorhersehbar gewesen, dass der östliche Grundstücksteil von einem planerischen Bauverbot betroffen würde, nicht stichhaltig. So hatte der Stadtrat schon weit im Vorfeld der Anpassung der BZO an das RPG festgehalten, in gewissen innerstädtischen Bereichen sei vor allem eine bessere Durchgrünung anzustreben (vgl. BGE 132 II 218 E. 6.5 mit Hinweis auf Weisungen des Zürcher Stadtrats vom 17. November 1982 und 10. März 1985). Allein angesichts des speziellen Charakters des östlichen Teils der streitbetroffenen Parzelle (mit Villa und Park) sowie der soeben dargelegten Lage insgesamt konnte keineswegs mit der Zuweisung des ganzen östlichen Teils der Parzelle

Kat.-Nr. 01 zum Baubereich gerechnet werden.

E. 5.3

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Verminderung der baulichen Nutzung weiterhin eine wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung der Liegenschaft zulässt oder ob von einer enteignungsähnlichen Situation, analog einer entschädigungspflichtigen Nichteinzonung, ausgegangen werden muss. Wie in Erwägung 3.7 ausgeführt, ist in diesem Zusammenhang die Schwere des Eingriffs zu quantifizieren, da es nicht angeht, unter dem pauschalen Hinweis auf immer noch "beachtliche" wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten eine Entschädigung von vornherein zu verneinen. Die Parteien sind sich sowohl über die der Beurteilung zugrunde zu legenden Anknüpfungspunkte als auch die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen uneinig.

E. 6

Vorab stellt sich die Frage, ob die Quantifizierung des durch die Zuweisung des östlichen Teils des streitbetroffenen Grundstücks in die Kernzone F bewirkten Eingriffs bezogen auf die gesamte Parzelle oder nur den Ostteil zu erfolgen hat.

E. 6.1

Die Schätzungskommission ging von einer einheitlichen Betrachtung aus. Sie begründete dies unter anderem damit, dass die beiden 1979 zusammengelegten Grundstücke nicht je ein losgelöstes Eigenleben führen würden. So werde das Foyer der Villa E von den Schülern des auf dem westlichen Teil gelegenen Schulhauses genutzt.

E. 6.2

Die Rekurrentin macht geltend, die Schätzungskommission habe den Sachverhalt unvollständig und unrichtig festgestellt, indem sie einen – wenn auch lockeren – Zusammenhang zwischen den beiden Grundstücksteilen angenommen habe. Beim Schülerfoyer in der Villa E, das von allen Kantonsschülern der Umgebung genutzt werden könne, handle es sich um eine jederzeit aufhebbare Mietnutzung. Die Schule D auf dem westlichen Grundstücksteil sei auf den Betrieb des Schülerfoyers nicht angewiesen. Zu Unrecht habe die Vorinstanz auch die Baurechtsdienbarkeit mit der Stiftung J in Bezug auf den ganzen westlichen Grundstücksteil ausgeblendet, womit zivilrechtlich ein separates Grundstück entstanden sei (Art. 655 Abs. 2 Ziff. 2 Zivilgesetzbuch [ZGB]), was schon am Stichtag so gewesen sei. Der Baurechtszins von Fr. 25'000.-, den die Rekurrentin dafür erhalte, sei symbolischer Natur. Sie vermöge daraus praktisch keinen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Ebenfalls zu Unrecht habe die Vorinstanz sodann die unterschiedlichen Erschliessungsverhältnisse der beiden Grundstücksteile ausser Acht gelassen. Der östliche Teil sei zusätzlich von der K-Strasse her erschlossen, falle von der G-Strasse gegen die K-Strasse ab und sei beim Bauverbotsteil gegen die K-Strasse hin erheblich viel breiter als im Westteil. Die beiden Parzellenteile würden insgesamt planerisch wie auch von den zivilrechtlichen Verhältnissen her ein Eigenleben führen. Sodann diene der im Ostbereich gelegene Gartenteil weder der Schule noch sei er öffentlich.

E. 6.3

Die Rekursgegnerin stellt sich dagegen auf den Standpunkt, die Schätzungskommission habe zu Recht die infrage stehende Parzelle gesamthaft in die Beurteilung einbezogen. Sie weist auch darauf hin, die Rekurrentin habe ein Baugesuch für die Erweiterung des Schulhauses, mit welchem sie zusätzliche Geschossflächen von gut 1'900 m² gewinnen

wolle, eingereicht. Das Bauprojekt setze Ausnahmegewilligungen voraus, welche zu geben die Rekursgegnerin gewillt sei. Es sei umso stossender, wenn die Rekurrentin nur die Berücksichtigung des Kernzonenbereichs verlange. Die angestrebte Vergrösserung des Schulhauses sei auch im Rahmen des Nutzungsverlusts zu berücksichtigen. Die Rekurrentin führt aus, die anvisierte Schulhauserweiterung sei unbeachtlich, seien doch allein die Verhältnisse am Stichtag massgebend.

E. 6.4

Grundsätzlich ist bei einer Begrenzung der Nutzung auf die ganze Parzelle und nicht nur einen Teil derselben abzustellen (vgl. Riva, Hauptfragen, S. 268 f., derselbe in RPG-Kommentar, Art. 5 N. 167, 180; Hänni, S. 599, RB 1997 Nr. 117 [Burghölzli]; VGr, 23. Januar 2003, VR.2002.00005, E. 3d [Bürglihügel]; vgl. auch BGr, 25. Oktober 2004, 1A.19/2004 E. 2.3.1–2.3.4, E. 3.2.2, auszugsweise in ZBl 101/2000 S. 41 [Tiergärtli]). Dabei ist ein gewisser Zusammenhang mit dem von der Eigentumsbeschränkung betroffenen Grundbesitz erforderlich (RB 1997 Nr. 117). Vorliegend ist mit der Schätzungskommission zumindest eine lockere Beziehung zwischen dem östlichen und westlichen Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 01 klar zu bejahen. Diese Beziehung ergibt sich nicht nur aufgrund der Eigentumsverhältnisse hinsichtlich des in dieser Form seit 1979 bestehenden Grundstücks. Die Zusammenlegung der Grundstücke alt-Kat.-Nrn. 02 und 03 war auch eine Bedingung für die Erteilung der baupolizeilichen Bewilligung für die auf dem westlichen Teil stehende Schulhausanlage. Somit wurde mit Zusammenlegung der Grundstücke eine Parzelle mit neuem Charakter geschaffen. Aber auch aus dem Situationsplan und den Fotografien in der Schätzung ist ein lockerer Zusammenhang des östlichen und westlichen Grundstücksteils unverkennbar. Entsprechend ist für die Beurteilung der durch die teilweise Einzonung in die Kernzone F bewirkten Eingriffsintensität auf die gesamte Fläche des streitbetroffenen Grundstücks und nicht nur auf den östlichen Teil abzustellen. Dies gilt unabhängig von der effektiv ausgeübten Nutzung der Liegenschaft durch die Rekurrentin, weshalb der bestehende baurechtliche Vertrag und die jederzeit aufhebbare mietrechtliche Nutzung der Villa E als Schülerfoyer für Kantonschüler aus der Umgebung nicht weiter zu gewichten sind. Ebenso wenig rechtfertigt der Umstand, dass das Grundstück in zwei verschiedene Zonen fällt und der östliche Teil zusätzlich von der K-Strasse her erschlossen sei, eine separate Betrachtung des westlichen und östlichen Grundstücksteils (so schon BGr, 14. Dezember 1983, ZBl 85/1984 S. 366). Jedenfalls liegen entgegen den Ausführungen der Rekurrentin keine Umstände vor, welche ausnahmsweise eine isolierte Betrachtung des östlichen Parzellenteils – beispielsweise weil eine Baute wegen der Grundstücksform nur gerade auf dem Nichtbaubereich hätte realisiert werden können (BGE 89 I 381 E. 2) – rechtfertigen würden. Die Vorinstanz hat daher zu Recht die Eingriffsintensität bezogen auf das gesamte Grundstück überprüft. Es ist aber auch korrekt, dass die heute geplante Schulhauserweiterung nicht weiter in die Beurteilung miteinbezogen wurde, bilden doch allein die am Stichtag (dem 16. September 1985) massgebenden Verhältnisse die Beurteilungsgrundlage (vgl. Hänni, S. 616 f.)

E. 7

Ein weiterer Streitpunkt ist, ob für die Prüfung der Eingriffsintensität auf den Ausnutzungsverlust oder das Flächenausmass des Bauverbots, das heisst den Baulandverlust, abzustellen sei. Die Frage der eingetretenen Werteinbusse ist im vorliegenden Verfahren dagegen nicht weiter zu berücksichtigen (E. 3.7), wie die

Vorinstanz zutreffend erwogen hat.

E. 7.1

Die Rekurrentin beanstandet, die Schätzungskommission habe es unterlassen die massgebliche Teilfläche zu bestimmen, die vom Bauverbot gemäss den Kernzonenvorschriften betroffen sei, obgleich sie in allgemeiner Weise auf die Rechtsprechung hingewiesen habe, wonach die Eingriffsintensität am massgeblichen Verlust von Bauland gemessen worden sei. Wie schon im Schätzungsverfahren ist sie der Meinung, es sei von einem Baulandverlust von 3'311 m² auszugehen, wovon eventualiter, entsprechend dem Grenzabstandsbild der Villa E, höchstens 418 m² abgezogen werden könnten. Da im angefochtenen Entscheid die Feststellungen zur Bauverbotsfläche und zur Bezugsgrösse fehlten, erstaune es nicht, dass auch die Schlussfolgerung auf eine entsprechende Verhältniszahl fehle, was aber von wesentlicher Bedeutung wäre. Der angefochtene Entscheid sei daher mangelhaft. Selbst wenn die ganze Parzelle von ca. 7'017 m² als Bezugsgrösse angenommen würde, würde dies bei einem Baulandverlust von 3'311 m² rund 47 % und von 2'893 m² rund 41 % ausmachen, was gemäss RB 1997 Nr. 118 als hinreichend intensiv für die Annahme einer materiellen Enteignung zu betrachten sei.

E. 7.2

Die Rekursgegnerin stellt sich auf den Standpunkt, bei unüberbautem Bauland dränge sich ein Vergleich der Baulandflächen vor und nach der Massnahme zwar auf. Bei überbauten Parzellen, insbesondere bei zentrumsnahen Grundstücken, auf denen keine Ausnutzungsziffer liege, sondern andere primäre Bauvorschriften die mögliche Ausnutzung definierten, sei ein blosser Flächenvergleich aber wenig aussagekräftig. Relevant sei nur eine Methode, die einen Bezug zum Ertragswert des Grundstücks herstelle, was durch einen Vergleich der baulichen Ausnutzungsmöglichkeiten mit und ohne Baubeschränkung erreicht werde, wie ihn die Schätzungskommission vorgenommen habe. Im Weiteren bestreitet die Rekursgegnerin die Flächenangaben der Rekurrentin betreffend den Baulandverlust.

E. 7.3

Für die Beurteilung der Eingriffsintensität ist keineswegs immer auf den Baulandverlust abzustellen, sondern es ist im Einzelfall zu prüfen, welche Bezugsgrössen die Intensität des Eingriffs am plausibelsten aufzuzeigen vermögen. So hat das Verwaltungsgericht am 20. August 2009 auf eine Nutzflächenberechnung bezogen auf einzelne Gebäude abgestellt (VR.2008.00001, E. 6.3.7 [ehemalige Spinnerei Jakobstal]; vom Bundesgericht diesbezüglich geschützt, BGr, 10. August 2010, 1C_487/2009 E. 6). Die Berücksichtigung des Baulandverlusts kann insbesondere bei nicht überbautem Land – mangels anderer Anknüpfungspunkte – massgebender Indikator für die Beurteilung der Schwere des Eingriffs und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Einbusse sein. Da aber vorliegend die Parzelle bereits teilweise überbaut ist und auf dem in die Kernzone F überführten Grundstücksteil ausserdem eine Zusatzbaute erlaubt ist, liegt es auf der Hand, dass der Baulandverlust – im Gegensatz zur anrechenbaren Geschossfläche – kein zuverlässiger Indikator hinsichtlich der Schwere des Eingriffs ist. Es erweist sich daher als korrekt, wenn die Vorinstanz die bestehende anrechenbare Geschossfläche des Grundstücks zuzüglich der unter der BZO 1963 noch möglichen mit der Situation nach dem Stichtag verglichen und den entsprechenden Ausnutzungsverlust zum Massstab genommen hat. Es musste daher auch nicht der durch die Überführung in die Kernzone F entstandene Baulandverlust

quadratmetermässig eruiert werden, weshalb die Rüge der ungenügenden bzw. unvollständigen Feststellung des Sachverhalts nicht greift.

E. 8

Somit ist für die Quantifizierung der Eingriffsschwere der durch die entsprechende Einzonung verursachte Verlust der anrechenbaren Geschossfläche heranzuziehen.

E. 8.1

Die Vorinstanz bezifferte gestützt auf die Schätzung die bestehende Geschossfläche des Grundstücks vor dem Stichtag mit rund 4'276 m², bestehend aus 3'521 m² für das Schulgebäude und 755 m² für die Villa E. Zusätzlich wären nach der BZO 63 noch 2'722 m², nämlich vier Vollgeschosse à 693 m², möglich gewesen, was ein Total von 7'048 m² ergebe. Nach dem Stichtag belaufe sich die anrechenbare Geschossfläche auf die bestehenden 4'276 m² zuzüglich 950 m² (4 x 200 m² + 150 m² für das Dachgeschoss im Baubereich am Südwestende des östlichen Grundstücksteils). Dies führe zu einem Verlust von 1'822 m² bzw. einem Ausnutzungsverlust von 26 % (4'276 m² zuzüglich 950 m² verglichen mit 7'048 m²).

E. 8.2

Die Rekurrentin macht geltend, die von der Vorinstanz herangezogene zusätzlich möglich gewesene Geschossfläche von 2'722 m² der Zusatzbaute gemäss BZO 1963 schöpfe die damaligen baulichen Nutzungsmöglichkeiten nicht aus. Da das südöstliche Nachbargrundstück Kat.-Nr. 04 auch ihr gehöre, wäre daran angrenzend zusätzlich eine Grundfläche von 48,8 m² überbaubar gewesen. Eine weitere Grundfläche von 26 m² wäre im Nachbarbereich der Villa E überbaubar gewesen, ebenso südöstlich daran angrenzend eine weitere Fläche von ca. 6,3 m². Dies ergebe somit weitere 81,1 m² bzw. – zuzüglich dem Wert der Vorinstanz von 693 m² – ein Total von 774,1 m². In Berücksichtigung der vier Geschosse wäre daher eine Zusatzbaute mit einer Geschossfläche von 3'096 m² (4 x 774,1 m²) möglich gewesen, was einem Geschossflächenverlust von 2'146 m² bzw. 55,7 % entspreche (3'096 m² abzüglich 950 m² der nunmehr noch möglichen Zusatzbaute = 2'146 m²; diese Fläche im Verhältnis zur gemäss BZO 1963 überbaubaren Fläche von 3'851 m² [inklusive 755 m² Villa E] = 55,7 %).

E. 8.3

Die Rekursgegnerin ist damit einverstanden, dass die Grundfläche des möglich gewesenen Zusatzbaus mit 693 m² + 49 m² + 26 m² = 768 m² angerechnet werde (Zusatzflächen A und B). Die Zusatzfläche C wäre dagegen baulich nicht möglich gewesen und sei nicht zu berücksichtigen. Die verloren gegangene Geschossfläche betrage daher nicht 3'096 m², sondern 3'072 m² (Grundfläche des Zusatzbaus gemäss Schätzung 693 m² zuzüglich 49 m² und 26 m² = 768 m² x 4 Geschosse). Auch seien die Schlussfolgerungen der Rekurrentin unzutreffend, betrachte sie doch wiederum nur den östlichen Grundstücksteil. Die anrechenbare Geschossfläche hätte gemäss BZO 1963 7'348 m² betragen bzw. der Verlust der anrechenbaren Geschossfläche 2'122 m² (anstatt 1'822 m²). Dies entspreche einem Ausnutzungsverlust von knapp 28,9 %, welcher wieder auf ca. 22 % sinke, wenn die geplante Zusatzfläche des Schulgebäudes mit einberechnet werde.

E. 8.4

Wie bereits dargelegt, ist der Verlust der anrechenbaren Geschossfläche bezogen auf das gesamte Grundstück zu berechnen. Dabei ist die gemäss Schätzung nach der BZO 1963

zusätzlich möglich gewesene Geschossfläche von 2'772 m² um die von der Rekurrentin aufgeführten Bereiche A, B und C von insgesamt 324,4 m² auf 3'096 m² zu erhöhen. Die Rekursgegnerin ist denn auch mit dem Einbezug der Bereiche A und B einverstanden (Grundflächen von 48,8 m² bzw. 26 m²), nicht aber mit dem Bereich C, da er baulich nicht möglich sei. Eine Baute mit dem von der Rekurrentin eingezeichneten kleinen Spickel, welcher den Bereich C ausmacht, erscheint in der Tat als schwer realisierbar, kann aber im Rahmen der vorliegenden hypothetischen Fragestellung auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Somit ist davon auszugehen, dass die gesamte anrechenbare Geschossfläche vor dem Stichtag rund 7'372 m² betrug (3'521 m² Schulgebäude, 755 m² Villa E, 2'772 m² zuzüglich 324 m² gemäss BZO 1963 möglich gewesene zusätzliche Geschossfläche). Nach dem Stichtag betrug die anrechenbare Geschossfläche noch 5'226 m² (3'521 m² Schulgebäude, 755 m² Villa E und die im zweiten Baubereich des östlichen Grundstücksbereichs mögliche Baute mit einer Geschossfläche von 950 m²). Der Ausnutzungsverlust beträgt demnach 29%. Von diesem Betrag wäre an sich noch ein Abzug vorzunehmen aufgrund der am Stichtag im westlichen Grundstücksteil bestehenden Erweiterungsmöglichkeiten. Anhand der vorliegenden Akten lässt sich das damalige Ausnutzungspotenzial allerdings nicht zuverlässig eruieren. Die Frage kann vorliegend aber offenbleiben, denn der festgestellte Ausnutzungsverlust (29%) beträgt auch ohne Abzug weniger als ein Drittel und liegt somit grundsätzlich im Rahmen eines entschädigungslos hinzunehmenden Eingriffs (vgl. E. 3.7). Gesamthaft betrachtet ist vorliegend eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung weiterhin gegeben. Ergänzend ist festzuhalten, dass allgemein solche Nutzungen als wirtschaftlich sinnvoll erachtet werden, die sich am bisherigen Zustand orientieren; auf die Rendite, wie sie bei bestmöglicher Verwertung des Eigentums unter dem alten Rechtszustand möglich gewesen wäre, kommt es nicht entscheidend an (VK.1993.0003, E. 5; Riva, Hauptfragen, S. 284, derselbe in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 167).

E. 9.1

Zu beurteilen bleibt der allfällige Tatbestand eines Sonderopfers. Dieser unterscheidet sich vom Haupttatbestand der materiellen Enteignung darin, dass einerseits eine geringere Eingriffsintensität genügt und andererseits – als zusätzliche Voraussetzung – durch die Eigentumsbeschränkung ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde. Auch in diesen Fällen ist jedoch eine gewisse Eingriffsintensität erforderlich. Ein Eigentumseingriff ohne erhebliche Nutzungseinbusse kann von vornherein kein unzumutbares Opfer gegenüber der Allgemeinheit bedeuten (VGr, 26. Mai 2011, VR.2011.00001, E. 5.1 [ehemalige Spinnerei Jakobstal] mit Hinweis auf BGE 131 II 728 E. 2, 123 II 481 E. 6a, 121 II 417 E. 4a sowie BGE 111 Ib 257 E. 4c).

E. 9.2

Die Rekurrentin verweist auf BGE 107 Ib 380, wonach das Vorliegen einer materiellen Enteignung unter dem Titel des Sonderopfers bei einer Belegung einer Parzelle zu drei Viertel mit einem Bauverbot ohne starken Ausnutzungsverlust geprüft worden sei. Weiter sei zu beachten, dass südlich der G-Strasse nur zwei Liegenschaften in die Kernzone F einbezogen worden seien, nämlich die Villa E und die daneben liegende Villa H. Beim letztgenannten Grundstück sei die Unterschutzstellung samt Bauverbot auf dem Umschwung als materielle Enteignung anerkannt und entschädigt worden (BGr,

6. November 1991, 1A.15/1990). Andere von der Kernzone erfasste Grundeigentümer hätten diese planerische Massnahme erfolgreich angefochten. Die Gegenpartei habe keine Drittpersonen benannt, die in vergleichbarer Weise von Bauverboten getroffen worden seien.

E. 9.3

Die Rekursgegnerin verneint das Vorliegen des Tatbestands eines Sonderopfers. Die Entschädigung im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung der Nachbarvilla H habe mit der Kernzone F unmittelbar nichts zu tun, sei die Unterschutzstellung doch bereits Jahre vor der Festsetzung der Kernzone, durch eine Verfügung der kantonalen Baudirektion vom 25. Januar 1982, erfolgt. In der Folge seien sich der Kanton und die Grundeigentümer einig gewesen, dass eine materielle Enteignung vorliege. Die Gründe dafür liessen sich heute kaum mehr rekonstruieren. Jedenfalls bilde dies vorliegend keinen Grund für die Zusprechung einer Entschädigung. Im Übrigen ergebe sich aus dem Kernzonenplan, dass das Grundstück der Rekurrentin keineswegs in einzigartiger Weise betroffen oder eingeschränkt worden sei. Im Zusammenhang mit der Kernzone F seien keine anderweitigen Entschädigungen wegen materieller Enteignung zugesprochen worden.

E. 9.4

Der Hinweis der Rekurrentin auf BGE 107 Ib 380 taugt vorliegend nicht als Grundlage für die Annahme eines Sonderopfertatbestands. Zum einen ging es in jenem Entscheid um einen einzelnen vom Eingriff in spezieller Weise betroffenen Eigentümer, zum andern hielt das Bundesgericht die untere Instanz dazu an, die aufgrund der topografischen und geologischen Verhältnisse überhaupt noch mögliche Bebauung samt aufzuwendender Baukosten näher zu überprüfen. Die dort zu beurteilenden Verhältnisse sind daher nicht mit den vorliegenden vergleichbar. Dasselbe gilt im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung der Villa H, wofür eine Entschädigung entrichtet wurde. Die Rekursgegnerin weist zu Recht darauf hin, die unter dem Titel "Denkmalschutz" erfolgte Unterschutzstellung der Villa H samt Umschwung sei schon Jahre vor der Festsetzung der Kernzone F erfolgt, und als Parteien hätten sich der Staat Zürich und die betreffenden Eigentümer gegenübergestanden (vgl. BGr 1A.15/1990). Die Entschädigung erfolgte somit unter anderen Gesichtspunkten, welche hier nicht weiter zu berücksichtigen sind. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Rekurrentin vor Vorinstanz ausdrücklich auf den Beizug der Akten des Schätzungsverfahrens in Sachen Staat Zürich gegen die Erben I (Villa H) verzichtet hat. Nicht ersichtlich ist sodann, weshalb die spätere Inkraftsetzung der Kernzone F in Bezug auf jene Grundstückseigentümer, welche gegen die Festlegung der Kernzone F staatsrechtliche Beschwerde erhoben hatten, einen Sonderopfertatbestand der Rekurrentin begründen soll. Zwar hat das Bundesgericht jene staatsrechtliche Beschwerde teilweise gutgeheissen, da es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Kernzonenfestsetzung gefehlt habe. Das Bundesgericht hielt aber gleichzeitig fest, mittlerweile habe der Gesetzgeber den Mangel beseitigt (BGr, 6. Januar 1991, 1P.652/1989/1P.677/1989, E. 3g). Die Kernzone F ist daher im Ergebnis für alle betroffenen Grundstückseigentümer gleichermassen verbindlich geworden. Klar ersichtlich ist sodann, dass eine Vielzahl von Grundstücken mit grossem Umschwung zur Kernzone F gehören (vgl. Pläne im Bericht des Büros für Denkmalpflege der Stadt Zürich vom März 1984), was nach Auskunft der Rekursgegnerin keine Entschädigungen nach sich gezogen hat. Von einer stossenden Rechtsungleichheit, welche zu entschädigen wäre, kann daher bezüglich der Zuweisung des östlichen Teils der streitbetroffenen Parzelle in die Kernzone

F nicht ausgegangen werden.

E. 10

Aufgrund der gemachten Ausführungen ergibt sich somit, dass der Rekurs vollumfänglich abzuweisen ist. Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen ist sie gestützt auf § 17 Abs. 2 VRG zur Entrichtung einer solchen an die Rekursgegnerin zu verpflichten. Im Verfahren betreffend materielle Enteignung ist die Stellung des Gemeinwesens vergleichbar mit jener einer Privatperson, die finanzielle Ansprüche abwehren will, was für die Zusprechung einer Parteientschädigung spricht (VGr, 20. August 2009, VR.2008.0001, E. 10; Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 21).

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