

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2023.00002 vom 8. Dezember 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-12-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2023.00002

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2023.00002 du 8 décembre 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2023.00002 del 8 dicembre 2011

Regeste

materielle Enteignung | Materielle Enteignung. [Umzonung von Grundstücken von der Freihaltezone in die Besondere Erholungszone (Familiengartenareal); Neuentscheid der Schätzungskommission nach Aufhebung des Urteils VR.2016.00001 des Verwaltungsgerichts vom 13. Juli 2017 und Rückweisung der Sache durch das Bundesgericht mit Urteil 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018]. Dass sich die Schätzungskommission mit der ungerechtfertigten Auskunftsverweigerung der Notariate abfand und nicht auf der Lieferung der Handänderungsanzeigen beharrte, stellt eine Verletzung ihrer Untersuchungspflicht dar, die grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Rückweisung der Sache zur weiteren Untersuchung führen müsste. Indessen tritt diese Rechtsfolge deswegen nicht ein, weil der Mangel hier keinen Einfluss auf die vorzunehmende Verkehrswertschätzung des betroffenen Areals vor und nach der Umzonung hat (E. 4.2 f.). Die Vergleichsmethode zur Ermittlung des Verkehrswerts der fraglichen Grundstücke erweist sich vorliegend als untauglich, namentlich aufgrund der geringen Zahl von Handänderungen, die überhaupt zum Vergleich herangezogen werden könnten (E. 5.1). Es erscheint allein die Ertragswertmethode als tauglich (E. 5.2). Die Anwendung der Ertragswertmethode setzt die genaue Kenntnis des Objekts voraus, das einen Ertrag aus der Nutzung eines Grundstücks erzeugt (E. 5.3.1). Obwohl gemäss Bundesgericht keine übertriebenen Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Rekurrentin gestellt werden dürfen, genügt deren äusserst rudimentärer Bericht nicht ansatzweise für eine gerichtliche Überprüfung; die Rekurrentin ist ihrer Mitwirkungspflicht zur Darlegung eines möglichen Ertrags ihrer Grundstücke vor der Abzonung nicht nachgekommen (E. 5.3.3). Da nicht ersichtlich ist, dass die Rekurrentin mit einer Sportanlage einen Gewinn hätte erzielen können, erübrigt sich eine nähere Prüfung, welchen Wert das Land als Familiengartenareal mutmasslich generiert hätte (E. 5.3.4). Die Realisierung einer Sportanlage auf dem genannten Areal scheint zudem nicht als sehr wahrscheinlich, jedenfalls nicht in einem Mass, wie es für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderlich wäre: In Anbetracht der Gesamtfläche des streitbetroffenen Areals unterläge dessen Überbauung mit einer Sportanlage einerseits mutmasslich der Planungspflicht und genüge eine einfache Baubewilligung hierfür nicht (E. 6.2). Andererseits waren die Parzellen am Stichtag nicht rechtsgenügend groberschlossen und hätte die Feinerschliessung die Durchführung eines Quartierplanverfahrens erfordert (E. 6.3). Bei der Rekurrentin handelt es sich nicht um ein Sonderopfer (E. 7). Zusammenfassend ergibt sich, dass die Umzonung der Grundstücke nicht zu einer nachweisbaren und hinreichend wesentlichen Wertminderung geführt hat, die einer materiellen Enteignung gleichkommt (E. 8). Abweisung.

Erwägungen

E. 2

. Angesichts der grossen Fläche von 3 ha und der innerhalb derselben fehlenden Erschliessung wäre ein Gestaltungsplan unumgänglich gewesen.

E. 4.1

Unter dem Randtitel "Untersuchung von Amtes wegen" enthält § 7 VRG folgende Regelung: Die Verwaltungsbehörde untersucht den Sachverhalt von Amtes wegen durch Befragen der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise (Abs. 1). Die am Verfahren Beteiligten haben dabei mitzuwirken: a. soweit sie ein Begehren gestellt haben, b. wenn ihnen nach gesetzlicher Vorschrift eine Auskunfts- oder Mitteilungspflicht obliegt (Abs. 2). Für die Feststellung des Sachverhaltes sind Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet, notwendige Akten herauszugeben, Amtsberichte zu erstatten und Auskünfte zu erteilen. Vorbehalten bleiben besondere Vorschriften über die Geheimhaltung und den Datenschutz (Abs. 3). Die Verwaltungsbehörde würdigt das Ergebnis der Untersuchung frei. Sie wendet das Recht von Amtes wegen an. An die gestellten Begehren ist sie nicht gebunden (Abs. 4). Unter Amtshilfe ist die Hilfeleistung von Verwaltungsbehörden zu verstehen. Der zulässige Umfang der Amtshilfe beurteilt sich in erster Linie nach Kriterien der Verhältnismässigkeit. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die Erforderlichkeit der Informationsweitergabe zur Abklärung des betreffenden Sachverhalts sowie die einer Amtshilfe im konkreten Fall entgegenstehenden Geheimhaltungs- und Datenschutzinteressen. Die Zustimmung der Betroffenen zur Bekanntgabe der Daten ist im Zusammenhang mit der Amtshilfe keine zwingende Voraussetzung. Bei der Beurteilung des zulässigen Umfangs der Amtshilfe im konkreten Fall ist eine Interessenabwägung zwischen der Herausgabe- und der Geheimhaltungspflicht vorzunehmen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 126 f).

E. 4.2

Ein erstes Gesuch der Schätzungskommission um Amtshilfe vom 15. April 2019 wurde von den angefragten Notariaten unter Hinweis auf ihre mangelnden Ressourcen verweigert. Denn "dazu wären tagelange Nachforschungen in unseren Archiven notwendig und der Aufwand erscheint unverhältnismässig". Mit einem weiteren Gesuch vom 1. März 2023 an das Notariat D verlangte die Schätzungskommission Auskunft betreffend Handänderungen an fünfzehn Grundstücken in D und zwei in Bachenbülach in der Besonderen Erholungszone. Daraufhin lehnte die Amtsstelle mit E-Mail vom 8. März 2023 eine Mithilfe erneut ab, diesmal unter Hinweis auf die fehlende "qualifizierte Bezugsnähe", die mangelnde Vergleichstauglichkeit der Transaktionen und die hierfür besser geeignete Datenbank des Statistischen Amtes des Kantons Zürich. In der Folge verzichtete die Schätzungskommission auf weitere Untersuchungshandlungen und begnügte sich mit den Daten, die ihr das Statistische Amt zuvor am 23. Juni 2021 zugestellt hatte. Das Kreisschreiben der Finanzdirektion und der Verwaltungskommission des Obergerichts an die Notariate und Grundbuchämter über die Mitwirkung bei der Erhebung der Grundsteuern (Anwendung des revidierten Steuergesetzes vom 8. Juni 1997) vom 19. November 1998 (ZStB 216.1) statuiert Orientierungs- und Meldepflichten der Notariate und Grundbuchämter. Danach haben diese den Steuerbehörden Kenntnis von allen Handänderungen und weiteren potenziell steuerpflichtigen Rechtsgeschäften zu verschaffen. Diese Mitteilung erfolgt mittels Zustellung eines amtlichen Formulars, auf dem die massgebenden Daten vermerkt sind. Diese Angaben enthalten – wenn das

Formular korrekt und vollständig ausgefüllt worden ist – auch die Zonenzugehörigkeit des betroffenen Grundstücks. Unter diesen Umständen erscheint der für die Sichtung der interessierenden Handänderungen erforderliche Aufwand als nicht übermässig gross und erfordert auch keine besonderen Fachkenntnisse. Bezüglich des zweiten Auskunftsbegehrens vom 1. März 2023 ist anzumerken, dass es nicht dem Notariat, sondern dem ersuchenden Gericht obliegt, die Relevanz der angefragten Handänderungen zu beurteilen. Nach dem Gesagten war die Auskunftsverweigerung durch die genannten Notariate ungerechtfertigt und stellte eine Pflichtverletzung dar. Mithin hätte sich die Schätzungskommission mit der Verweigerung nicht abfinden dürfen, sondern hätte – notfalls mittels Aufsichtsbeschwerde beim Notariatsinspektorat des Kantons Zürich als zuständiger Aufsichtsstelle – auf der Lieferung der fraglichen Handänderungsanzeigen insistieren müssen.

E. 4.3

Wie die Rekurrentin insoweit zutreffend rügt, stellt der Verzicht der Schätzungskommission auf die Durchsetzung der Amtshilfe eine Verletzung der Untersuchungspflicht dar, die grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur weiteren Untersuchung führen müsste. Indessen tritt diese Rechtsfolge deswegen nicht ein, weil der Mangel aus den nachfolgend darzulegenden Gründen der Bewertungsmethodik keinen Einfluss auf die hier vorzunehmende Verkehrswertschätzung des betroffenen Areals vor und nach der Umzonung hat.

E. 5.1

Entgegen der von der Rekurrentin selbst im ersten Rechtsgang vertretenen Auffassung und der Würdigung durch die kantonalen Instanzen hat das Bundesgericht die Vergleichsmethode bevorzugt und die Schätzungskommission dementsprechend zu weiteren Abklärungen verpflichtet. Wie das oberste Gericht festgehalten hat, eignet sich die Vergleichsmethode insbesondere bei unüberbauten Grundstücken in einer Bauzone. Indessen empfehle die Literatur dieses Vorgehen auch für die Bewertung von Land ausserhalb der Bauzonen, soweit dieses nicht dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht unterstellt sei. Selbst wenn der Abnehmerkreis für Land zur Nutzung als Sportanlage oder als Familiengartenareal beschränkt sei, lasse sich nicht von vornherein ausschliessen, dass Grundstücke in Erholungszonen frei verkauft würden. Nach dem "derzeitigen Erkenntnisstand" lägen keine triftigen Gründe vor, die gegen die Anwendbarkeit der Vergleichsmethode sprächen (E. 3.4). Wie die Zusammenstellung des Statistischen Amtes des Kantons Zürich vom 23. Juni 2021 zeigt, kam es in den Jahren 1994 bis 2002 im Bezirk D nur zu 20 Freihandverkäufen von unbebautem Land in Freihaltezonen und im Bezirk Dielsdorf im nämlichen Zeitraum gar nur zu deren fünf. Um welchen Typ von Freihaltezonen es ging, lässt sich der Zusammenstellung nicht entnehmen. Neben der Richtplanfestlegung Besonderes Erholungsgebiet C (Sportplatz, Freibad, Tennisplatz und dergleichen) kommen gemäss Anhang A. II. ("Landschaftsplan") der Verordnung über die einheitliche Darstellung der Richtplanungen vom 8. Dezember 1976 (LS 701.11) in Betracht: Allgemeines Erholungsgebiet; Besonderes Erholungsgebiet A (Allmend); B (Festplatz, Rastplatz, Parkanlage und dergleichen) sowie D (Familiengartenareal, Campingplatz und dergleichen). Ebenso wenig sind die Gemeinde, die örtliche Lage, die Grösse der Grundstücke, die Erschliessungsverhältnisse und die an der Handänderung beteiligten Parteien ersichtlich. Schon die geringe Zahl von Handänderungen, die überhaupt zum Vergleich herangezogen werden könnten, spricht gegen die Tauglichkeit der

Vergleichsmethode im vorliegenden Fall. Sodann liessen sich hier nur solche Grundstücke berücksichtigen, die – wie das streitbetreffene Areal – gemäss Richtplanfestlegung zum Besonderen Erholungsgebiet C gehören. Im Weiteren fallen nach ständiger Praxis solche Rechtsgeschäfte ausser Betracht, die unter ausserordentlichen Umständen zustande gekommen waren, wie z.B. Spekulationskäufe oder Käufe aus Liebhaberei (Richner et al., § 220 N. 129). Zurückhaltung ist ferner geboten, wenn das Gemeinwesen als Vertragspartei beteiligt war (Richner et al., § 220 N. 156). Schliesslich kommen dem Umfang der gehandelten Fläche sowie ihrer makro- und mikroökonomischen Lage eine wesentliche preisbestimmende Bedeutung zu. Zwar verfügen die streitbetreffenen Parzellen möglicherweise über einen Vorteil aufgrund ihrer Grösse. Nachteilig fällt für die Rekurrentin aber ins Gewicht, dass die streitbetreffenen Grundstücke an peripherer Lage am südwestlichen Siedlungsrand von D liegen, an die Nationalstrasse A51 anstossen und mit dem öffentlichen Verkehr schlecht erschlossen sind. Nach alledem erweist sich die Vergleichsmethode im vorliegenden Fall als untauglich.

E. 5.2

Die Praxis zur Bewertung von Immobilien hat verschiedene weitere Methoden entwickelt, nach denen der Verkehrswert eines Grundstücks ermittelt wird. Dazu zählen etwa die Sachwertmethode, die Ertragswertmethode, die Rückwärtsrechnung, die Lageklassenmethode, die Strukturzahlmethode, die Kennwertmethode und die hedonische Bewertung (Richner et al., § 220 N. 137 ff.). Dabei ist anzumerken, dass diese Instrumente – mit Ausnahme der Ertragswertmethode – im Wesentlichen auf überbaute Grundstücke bzw. solche in Bauzonen zugeschnitten sind. Wenn die Vergleichsmethode mangels vergleichstauglicher Parzellen versagt, anerkennt die Verwaltungs- und Gerichtspraxis gelegentlich die Rückwärtsrechnung (auch als Differenzwertmethode bezeichnet; Richner et al., § 220 N. 145), nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts allerdings nicht als Hauptmethode, sondern nur ergänzend (VGr, 14. März 2024, VR.2022.00002, E. 6.5.2). Weder das Bundesgericht noch die Parteien ziehen in Betracht, dass eine dieser Vorgehensweisen zur Bestimmung der massgebenden Verkehrswerte vor und nach der Umzonung zielführend sein könnte. Vielmehr gehen sie – mit der Schätzungskommission im angefochtenen Entscheid und mit dem Verwaltungsgericht im ersten Rechtsgang – davon aus, dass allein die Ertragswertmethode als tauglich erscheint. Somit ist vorliegend einzig diese Methode als massgeblich zu betrachten.

E. 5.3.1

Wie das Verwaltungsgericht bereits im ersten Rechtsgang in E. 6.3.2 ausgeführt hat, setzt die Anwendung der Ertragswertmethode die genaue Kenntnis des Objekts voraus, das einen Ertrag aus der Nutzung eines Grundstücks erzeugt. In aller Regel handelt es sich dabei um eine Liegenschaft, die zu gewerblichen oder zu Wohnzwecken genutzt wird (vgl. neuestens VGr, 26. Oktober 2023, VR.2023.00001; Richner et al., § 220 N. 202 ff.). Die streitbetreffenen Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 im Gebiet F waren am Stichtag – wie auch heute – unüberbaut und landwirtschaftlich beworben. Wie im Erstentscheid des Verwaltungsgerichts in E. 6.3.2 sodann festgehalten worden ist, hätte die Rekurrentin Angaben über die künftige Nutzung machen müssen, die aufgrund der Umzonung nunmehr ausgeschlossen ist: "Es wäre Sache der Grundeigentümerin gewesen, ein derartiges Projekt zumindest so detailliert darzulegen, dass die Beurteilung von dessen rechtlicher Zulässigkeit und ökonomischer Zweckmässigkeit ohne weitere Sachverhaltsermittlungen von Seiten der Schätzungskommission bzw. des Verwaltungsgerichts möglich gewesen

wäre. Hingegen ging es nicht an, dass die Eigentümerin diesen Aufwand der Vorinstanz übertragen wollte, was diese denn auch zu Recht abgelehnt hat. Somit ist auch der entsprechende Antrag in der Rekurschrift, wonach das Verwaltungsgericht ein entsprechendes Gutachten einzuholen habe, abzulehnen. Es ist nicht Sache der Gerichte, zur Beurteilung eines geltend gemachten Anspruchs aus materieller Enteignung nach möglichst rentablen Bewirtschaftungsformen zu forschen oder gar eigene Geschäftsideen zu entwickeln. Vielmehr beschränkt sich die Aufgabe der Rechtsmittelbehörden darauf, einen umfassend substantiierten Sachverhalt auf seine Richtigkeit zu überprüfen. Auf das Vorliegen einer materiellen Enteignung wäre erst dann zu schliessen, wenn – allenfalls nach Überprüfung durch eine betriebswirtschaftliche Expertise – ein hohes Mass an Plausibilität für die erzielbaren Erträge bestehen würde." Im Weiteren hat das Verwaltungsgericht kritisiert, dass sich die Rekurrentin im Schätzungsverfahren darauf beschränkt habe, vier Planskizzen samt zugehöriger (Anlage-)Kostenschätzung einzureichen (Variante A: Tennis-Center; Variante B: Tennis/Volley- und Basketballfelder; Variante C: Karting-Bahn; Variante D: Golf-Driving-Range). Die von der Schätzungskommission verlangte Wirtschaftlichkeitsrechnung für die genannten Sportanlagen habe sie nicht beigebracht, sondern sich lediglich auf ein von Amtes wegen einzuholendes Gutachten berufen. Eine solche Expertise könne jedoch nur klären, ob ein Business-Plan für eine genau definierte Sportanlage überzeuge oder nicht. Neben den – lediglich grob skizzierten und nicht weiter substantiierten und plausibilisierten – Anlagekosten hätte die Rekurrentin aufzeigen müssen, wie die Anlage im Einzelnen betrieben werden sollte und wie Aufwand und Ertrag (unter Berücksichtigung von branchengerechten Abschreibungen) angesichts der Marktverhältnisse realistisch und nachhaltig geschätzt würden. Diesen Anforderungen genüge der von der Rekurrentin erstellte "Bericht Gebiet F in D" vom 25. August 2010 bei Weitem nicht. Abgesehen davon, dass die Zahlen im Bericht in keiner Weise plausibilisiert würden, fielen diese viel zu optimistisch aus. Ob sich eine solche Anlage überhaupt kostendeckend betreiben lasse, erscheine daher als fraglich.

E. 5.3.2

Das Bundesgericht hat für den – nach dem Gesagten hier zutreffenden – Fall, dass die Ertragswertmethode zum Zug komme, offengelassen, ob ein "Gutachten zur Ermittlung des Ertragswerts von Sportanlagen" einzuholen sei oder nicht (E. 3.5). Welche weiteren Abklärungen zum Ertragswert diesfalls erforderlich seien, hat das oberste Gericht nicht näher ausgeführt. In der Folge hat die Rekurrentin keine weiteren Angaben zu ihren Projektideen präsentiert. Daraufhin hat sich die Schätzungskommission im angefochtenen Entscheid noch einmal ausführlich mit dem genannten "Bericht" vom 25. August 2010 befasst. Dabei ist sie wie schon im ersten Rechtsgang zum Schluss gekommen, dass keine der vier Varianten einen Gewinn verspreche, sondern bei allen viel eher mit einem Verlust zu rechnen sei.

E. 5.3.3

Die Rekurrentin bezweifelt zu Unrecht die Fachkompetenz der Schätzungskommission. Wie das Verwaltungsgericht wiederholt festgehalten hat (zuletzt VGr, 14. März 2024, VR.2022.00002, E. 2.2), handelt es sich bei dieser um ein Fachgericht in Enteignungssachen. Schon aus diesem Grund erübrigt sich die Einholung eines Bewertungsgutachtens. Die Schwierigkeit, im vorliegenden Fall einen Wertverlust der betroffenen Grundstücke aufgrund der Abzonung zu ermitteln, ist nicht schätzungstechnischer Natur, was allenfalls besonders hohe Fachkenntnisse erfordert hätte

(vgl. hierzu etwa VGr, 11. März 2020, SB.2018.00132, betreffend den Wert einer Hotelliegenschaft). Vielmehr liegt es im Dunkeln, mit welcher konkreten Nutzung die Rekurrentin mutmasslich welchen Ertrag erzielt hätte. Wie vorne in E. 4.1 festgehalten, sind die Verwaltungsbehörden und Rechtsmittelinstanzen gemäss § 7 Abs. 1 VRG verpflichtet, den rechtserheblichen Sachverhalt zu untersuchen. Diese Anweisung wird jedoch durch die Mitwirkungspflicht der Beteiligten ergänzt, insbesondere wenn sie – wie hier – ein Begehren gestellt haben (§ 7 Abs. 2 lit. a VRG). Obwohl das Bundesgericht in allgemeiner Weise festgehalten hat, dass keine übertriebenen Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Rekurrentin gestellt werden dürfen (E. 3.5), genügt der äusserst rudimentäre "Bericht Gebiet F in D" vom 25. August 2010 auch nicht ansatzweise für eine gerichtliche Überprüfung. Die Zusammenstellung beschränkt sich auf die nicht nachvollziehbare Auflistung einzelner Kennzahlen, aus denen eine Rentabilität aller vier Szenarien abgeleitet wird. Nähere Ausführungen zur baulichen Ausgestaltung als die Ideenskizze vom 11. Mai 2009 und zu den hierfür aufzuwendenden Kosten fehlen ebenso wie ökonomische Überlegungen zur Nachfrage und Rentabilität. Schliesslich schweigt sich das Papier gänzlich zur Frage aus, ob die Projektideen rechtlich überhaupt bewilligungsfähig seien. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin kann somit keine Rede davon sein, dass sie ihrer Mitwirkungspflicht zur Darlegung eines möglichen Ertrags ihrer Grundstücke vor der Abzonung nachgekommen ist.

E. 5.3.4

Ist nach dem Gesagten nicht ersichtlich, dass die Rekurrentin mit einer Sportanlage einen Gewinn hätte erzielen können, so erübrigt sich eine nähere Prüfung, welchen Wert das Land als Familiengartenareal mutmasslich generiert. Anzumerken ist, dass einerseits die sehr unterschiedliche Attraktivität von solchem Land wie auch sozialpolitische Zielsetzungen bei Verpachtung durch die öffentliche Hand die Anwendung der Vergleichsmethode ebenfalls ausschliessen. Wie das Bundesgericht festgehalten hat (E. 2.7), dient eine Familiengartenanlage der bodenabhängigen, hobby-mässigen Landwirtschaft und ist insoweit landwirtschaftlichen Zwecken verwandt. Freilich kommt solchen Gärten nicht nur die Funktion der Erzeugung von Gemüse und Früchten zu, sondern mehr noch der Freizeitgestaltung in einer naturnahen Umgebung verbunden mit sozialen Kontakten. Aus diesem Grund dürfte der (Ertrags-)Wert von Familiengartenland deutlich über jenem für Landwirtschaftsland liegen.

E. 6.1

Weil die Abzonung nach dem Gesagten nicht zu einer ausgewiesenen Entwertung der betroffenen Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 im Gebiet F geführt hat, erübrigen sich grundsätzlich weitere Erwägungen hinsichtlich der für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderlichen hohen Realisierungswahrscheinlichkeit. Gemäss Anweisung des Bundesgerichts (E. 4.1) hat sich das Verwaltungsgericht indessen mit diesem Aspekt zu befassen.

E. 6.2.1

Schon im ersten Rechtsgang hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass in Anbetracht einer Gesamtfläche des streitbetroffenen Areals von über 30'000 m² dessen Überbauung mit einer Sportanlage mutmasslich der Planungspflicht unterliege und eine einfache Baubewilligung hierfür nicht genüge (vgl. Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zürich 2002, S. 125 ff.). Dabei stehe ein projektbezogener

Gestaltungsplan im Sinn von §§ 83 ff. PBG im Vordergrund. In diesem wäre primär zu regeln gewesen, welche Arten von sportlicher Nutzung in der Freihaltezone F überhaupt zulässig gewesen wären. Diese Auffassung wird von der Schätzungskommission im angefochtenen Entscheid geteilt, dies unter Hinweis auf die konkret geplanten Nutzungen und den angegliederten Gastronomiebetrieb mit 100 Innensitzplätzen. Diesen Erwägungen hält die Rekurrentin entgegen, dass es sich bei der Freihaltezone F um eine Spezialbauzone im Sinn von Art. 18 RPG handle. Weil diese bereits eine besondere, gebietsbezogene Festlegung treffe, erübrige sich ein Gestaltungsplan. Ebenso wenig habe am Stichtag eine Richtplanpflicht bestanden.

E. 6.2.2

Bei der Freihaltezone F gemäss der bis zum Stichtag massgebenden Bau- und Zonenordnung der Stadt D vom 2. Dezember 1985 handelt es sich nach zutreffender Auffassung der Rekurrentin aufgrund der Festlegung im kommunalen Richtplan "Besonderes Erholungsgebiet für Sportplatz/Freibad" zwar um eine "weitere Nutzungszone" im Sinn von Art. 18 RPG. Dies bedeutet jedoch nicht, dass beliebige Sportanlagen als zonenkonform zu würdigen sind. Vielmehr ist hierfür der besondere Erholungszweck massgebend (Monika Mörikofer, Bauten und Anlagen in Freihalte- und Erholungszonen, PBG aktuell, 2017/1, S. 4, auch zum Folgenden). Zulässig sind solche baulichen Einrichtungen, die diesem Erholungszweck dienen, d.h. dafür hilfsweise benötigt werden. Sie müssen aber den Charakter der Freihaltezone als Nichtbauzone wahren bzw. dürfen das allgemeine Ziel der Freihaltezonen, nämlich die Erhaltung von möglichst viel Grünraum, nicht gefährden. Zulässig sind daher nur kleinere bauliche Einrichtungen, die üblicherweise zu einer bestimmten Sport- oder Freizeitanlage gehören, wie etwa Umkleidekabinen, Verpflegungsstände oder Spielgeräte, die zudem nicht ebenso gut in der angrenzenden Bauzone errichtet werden könnten. In diesem Sinn müssen die baulichen Einrichtungen auf den beantragten Standort angewiesen sein. Diese Voraussetzungen sind bei den von der Rekurrentin präsentierten Projektideen offensichtlich nicht erfüllt. Während bei einem Freibad, einem Fussballfeld oder einem Spielplatz ein grosser Anteil als Grünfläche erhalten bleibt, trifft dies hier höchstens für die Minigolfanlage und die Golf "Driving Range" zu. Vollends gesprengt wird der Rahmen des in einer Freihaltezone Zulässigen durch den bei allen Projektvarianten vorgesehenen Gastronomiebetrieb mit nicht weniger als 100 Innensitzplätzen. Eine solche Zusatznutzung im vorgesehenen Ausmass ist offensichtlich nicht durch die Sportanlage bedingt, sondern stellt eine allein wirtschaftlich motivierte Mantelnutzung dar. Eine Gaststätte mit diesen Dimensionen – die zusätzlich noch weitere Aussensitzplätze umfassen dürfte – gehört nicht in eine Freihaltezone. Hinzu kommt, dass die kombinierte Nutzung zu Sport- und Gewerbebezwecken die Schaffung einer grossen Anzahl von Fahrzeugabstellplätzen erfordert. Für den Fall, dass eine einfache Baubewilligung für das Projekt genügt hätte (dazu nachfolgend E. 6.2.3 und E. 6.2.4), wäre für die raumplanungsrechtliche Beurteilung nach Art. 25 Abs. 2 RPG sowie § 318 PBG und § 7 Abs. 1 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV, LS 700.6) in Verbindung mit Ziffer 1.2.4 des Anhangs zur Verordnung das Amt für Raumentwicklung der Baudirektion zuständig gewesen. Sodann hätte die kommunale Baubehörde gemäss § 318 PBG das Projekt auf seine Vereinbarkeit mit den übrigen massgebenden planungs-, bau- und umweltrechtlichen Bestimmungen überprüfen müssen.

E. 6.2.3

Entgegen der Auffassung der Rekurrentin bestand schon am Stichtag für die vier Projektideen mutmasslich eine Richtplanpflicht. Dafür spricht zunächst schon die mit über 30'000 m² sehr grosse Fläche der beiden Grundstücke, die von der Anlage vollumfänglich konsumiert werden sollte. Sodann hat die Schätzungskommission zutreffend erwogen, dass der Richtplaneintrag den zuständigen Behörden einen gewissen Spielraum gewährt, was für eine Nutzung als "Sportplatz" gelten kann (Mörikofer, S. 10 f.). Zwar weist die Rekurrentin zutreffend darauf hin, dass Art. 8 Abs. 2 RPG, wonach Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen, erst am 15. Juni 2012 erlassen worden und auf den 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist. Indessen hat das Bundesgericht schon vorher zur Frage der erforderlichen Planungsstufe eines Projekts erkannt, dass spezifische Vorhaben jedenfalls dann in die Richtplanung aufzunehmen sind, wenn sie bedeutende Auswirkungen auf die räumliche Ordnung haben, zum Beispiel weil sie – wie hier – eine grosse Fläche beanspruchen, Quelle beträchtlicher Immissionen sind oder starken Verkehr verursachen und eine aufwendige Erschliessung benötigen (BGE 137 II 254 E. 3.1 und E. 3.2). Die Schwelle zum Richtplanvorbehalt überschreiten insbesondere Vorhaben, welche: ausgedehnte Flächen beanspruchen; bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons zeitigen; erhebliche Verkehrsströme erzeugen; grosse Kulturlandverluste sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen verursachen oder sich erheblich auf den Untergrund auswirken (VGr, 9. Dezember 2021, VB.2020.00080, E. 2.2.1, mit Hinweisen).

E. 6.2.4

Der Gestaltungsplan als Sondernutzungsplan soll die optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglichen. Er stellt innerhalb wie ausserhalb des Siedlungsgebiets das planungsrechtliche Instrument für die Umsetzung von planungsrechtlichen Vorhaben dar. Mit seinen differenzierten Festlegungsmöglichkeiten bietet er Gewähr für eine umfassend gebotene Koordination und Interessenabwägung in einem bestimmten Gebiet (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A., Wädenswil 2024, S. 98 f.). Vorliegend erweist sich ein Gestaltungsplan schon deswegen als unumgänglich, weil die bis zum Stichtag massgebende Bau- und Zonenordnung 1985 der Stadt D für die Freihaltezone – im Unterschied zu den Bauzonen – keine Grundmasse definiert hatte. Neben den primären Bauvorschriften (horizontale und vertikale Ausdehnung von Bauten, Grenz- und Gebäudeabstände, zulässige Ausnützung) fehlten beispielsweise auch Regeln betreffend die nähere Ausgestaltung der Gastwirtschaftsbetriebe und Fahrzeugabstellplätze. Diese Normierungslücken mussten zwingend gefüllt werden; dafür bot sich der Gestaltungsplan als sachgerechtes Instrument an. §§ 84 f. PBG unterscheiden zwischen dem öffentlichen und dem privaten Gestaltungsplan. Laut § 84 Abs. 1 PBG kann die Gemeinde einen öffentlichen Gestaltungsplan festsetzen, wenn daran ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Inwiefern ein solches Interesse der Stadt D an der Realisierung einer der vier Projektideen bestehen sollte, hat weder die Rekurrentin dargetan noch enthalten die Akten diesbezügliche Anhaltspunkte. Ferner kann ein (privater) Gestaltungsplan nach § 85 Abs. 1 PBG mit öffentlich-rechtlicher Wirkung auch von den Grundeigentümern aufgestellt werden. In beiden Fällen hätte der Gemeinderat als kommunale Legislative dem Gestaltungsplan gemäss § 84 bzw. § 86 PBG zustimmen müssen. Ob der Gemeinderat der Stadt D dies getan hätte, erscheint zumindest als fraglich. Denn im Unterschied zum nördlich angrenzenden Sportplatz F mit einem Fussballstadion hätte die von der Rekurrentin geplante Anlage nicht dem Interesse einer breiteren Öffentlichkeit, sondern nur

einem vergleichsweise beschränkten Benutzerkreis gedient. Sodann hätten der mit der Sportstätte erzeugte zusätzliche Lärm und das grössere Verkehrsaufkommen den Betrieb der benachbarten Primarschulanlage I beeinträchtigt. Schliesslich hätte die zuständige Baudirektion den Gestaltungsplan genehmigen müssen (§ 89 PBG), wobei dieser auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu überprüfen gewesen wäre (§ 5 Abs. 1 PBG).

E. 6.3.1

Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG setzt für die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass das Land erschlossen ist. Ein Grundstück gilt als erschlossen, wenn für die betreffende Nutzung eine hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe herangeführt sind, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 246). Unter Groberschliessung wird nach Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wege, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen (Abs. 1). Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (Abs. 2). Gemäss Erschliessungsplan zur kommunalen Nutzungsplanung vom 2. Dezember 1985 führten von Norden her der H-Weg und von Nordosten her die G-Strasse zu den beiden betroffenen Grundstücken im Gebiet F. Ob diese als Groberschliessung genügt hatten, erscheint als fraglich, bedarf jedoch keiner näheren Prüfung. Denn wie sich dem Erschliessungsplan entnehmen lässt, fehlte es sowohl an der Abwasserbeseitigung als auch an der Wasserversorgung. Ferner lässt sich den Akten nicht entnehmen, ob Energieleitungen bis zu diesen Parzellen herangeführt haben. Somit waren sie am Stichtag nicht rechtsgenügend groberschlossen.

E. 6.3.2

Zudem waren die beiden Grundstücke nicht feinerschlossen. Angesichts der Grösse des Areals hätte die Feinerschliessung die Durchführung eines Quartierplanverfahrens im Sinn von §§ 123 ff. PBG erfordert. Ein solches wäre vorliegend aus rechtlichen wie auch tatsächlichen Gründen sehr kompliziert gewesen. Laut § 124 PBG ist der Quartierplan grundsätzlich auf Bauzonen zu beschränken (Abs. 1). Das Beizugsgebiet wird in der Regel durch bestehende oder geplante öffentliche Strassen, ausnahmsweise auch durch Quartierstrassen, begrenzt; an die Stelle von Strassen können eindeutige natürliche, künstliche oder rechtliche Hindernisse oder Trennlinien für die Überbauung treten (Abs. 2). Wie der Perimeter hier hätte festgesetzt werden müssen, ist unklar. Vermutungsweise bedurften weder der nördlich angrenzende Sportplatz F noch die weiter nordöstlich liegende Primarschulanlage I weiterer Erschliessungsmassnahmen. Daher wäre der Einbezug dieser Flächen vorab zu dem für die gewerbliche Nutzung der beiden streitbetroffenen Grundstücke nötigen Ausbau der G-Strasse näher zu prüfen gewesen. Sodann hätte wohl vorgängig eines Quartierplans sinnvollerweise das planerische Schicksal der weitläufigen Reservezone F geklärt werden müssen. Aufgrund dieser Umstände hätte sich das – wegen der gebotenen Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen der einbezogenen Grundeigentümer – ohnehin komplexe Quartierplanverfahren vorliegend besonders aufwändig und langwierig gestaltet. Somit ist die Behauptung der Rekurrentin, sie könne

selbst für die Feinerschliessung besorgt sein, unbehelflich.

E. 6.4

Im Ergebnis erscheint die Realisierungswahrscheinlichkeit einer Sportanlage auf dem genannten Areal als nicht sehr wahrscheinlich, jedenfalls nicht in einem Mass, wie es für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderlich wäre. Anzufügen bleibt, dass sich im Licht all dieser Unwägbarkeiten die Einholung eines baurechtlichen Vorentscheids geradezu aufgedrängt hätte, wenn die Grundeigentümerin tatsächlich eine entsprechende Überbauungsabsicht gehabt haben sollte.

E. 7.1

Die Rekurrentin macht im Eventualstandpunkt geltend, dass vorliegend der Tatbestand eines Sonderopfers erfüllt sei. Denn Familiengärten im Privateigentum eines Investors stellten eine Singularität dar. Weil sie der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, gehörten sie in der Regel einem Verein oder dem Gemeinwesen. Mit der Abzonung allein dieser Fläche in die Erholungszone EC III (Familiengärten) habe die Stadt D der Grundeigentümerin ein unzumutbares Sonderopfer auferlegt.

E. 7.2

Auch wenn eine Eigentumsbeschränkung keinen besonders schweren Eingriff in den bisherigen oder künftigen Gebrauch einer Sache darstellt, kann eine materielle Enteignung vorliegen, sofern nur ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2490 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Fälle, in denen eine Entschädigung für materielle Enteignung durch Auferlegung eines Sonderopfers zugesprochen wurde, sind selten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2491). Dies erklärt sich wesentlich damit, dass Vergleichsgruppe für die Beurteilung der Ungleichbehandlung jene Eigentümer sind, die eine gleichartige Beeinträchtigung erfahren haben, und nicht jene, in deren Eigentum nicht eingegriffen wurde (Riva, Praxiskommentar RPG, Art. 5 RPG N. 166).

E. 7.3

Dass die letztgenannte Voraussetzung hier vorliegt, ist nicht ersichtlich. Sodann hat die Rekurrentin nach dem in E. 5.4 Gesagten nicht substantiiert dartun und nachweisen können, dass die Abzonung ihrer beiden Grundstücke zu einer wesentlichen Wertminderung geführt hat. Schliesslich fehlt den von der Rekurrentin skizzierten Sportanlagen, wie vorne in E. 6 ausgeführt, die Realisierungswahrscheinlichkeit, die auch beim Tatbestand des Sonderopfers erfüllt sein muss (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2477 ff.).

E. 8

Zusammenfassend ergibt sich, dass die streitbetroffene Umzonung der beiden Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 von der Freihaltezone F in die Erholungszone EC III nicht zu einer nachweisbaren und hinreichend wesentlichen Wertminderung geführt hat, die einer materiellen Enteignung gleichkommt. Diese Erwägungen führen zur Abweisung des Rekurses.

E. 9

Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die (streitwertabhängige) Höhe der Grundgebühr betrüge vorliegend gemäss § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr; LS 175.252) Fr. 22'000.- bis Fr. 50'000.-. Angesichts der langen Verfahrensdauer ist sie jedoch auf Fr. 12'000.- zu reduzieren. Eine Parteientschädigung steht der Rekurrentin von vornherein nicht zu. Vielmehr 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, 8. Dezember 2011, VR.2011.0004, E. 10; Plüss, § 17 N. 55). Als angemessen erscheint eine Vergütung von Fr. 6'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen).

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