Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.137/2001 /sta
1P.527/2001

Urteil vom 4. Juli 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiber Pfisterer.

X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Rosenstock, Mühlebachstrasse 65, 8008 Zürich,

gegen

Stadt Schlieren, 8952 Schlieren, Beschwerdegegnerin, vertreten durch den Stadtrat, Postfach, 8952 Schlieren, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber, Bellerivestrasse 10, 8008 Zürich,
Schätzungskommission I des Kantons Zürich, p.A. Frau Susan Altorfer, Schiedhaldenstrasse 53, 8700 Küsnacht ZH,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Entschädigungsanspruch aus Enteignung bzw. Forderung aus verwaltungsrechtlichem Vertrag

Verwaltungsgerichts- und staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 12. April 2001

Sachverhalt:
A.
Die Stadt Schlieren ist Eigentümerin der beiden mit Familiengärten belegten Grundstücke Kat. Nr. 41 und Nr. 42. Diese beiden Grundstücke lagen 1981 teilweise in der Schutzzone II, teilweise in der Bauzone. Am 7. September 1981 hatte der Stadtrat Schlieren über eine Erschliessungsstudie des Architekten Y._____, Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin, für die Grundstücke Kat. Nrn. 40, 41, 42, 3609 und 6474 nördlich der Limmatstrasse, Überbauung Engstringermatten, zu befinden. Dieser ersuchte um eine vorentscheidweise Beurteilung der Überbauungsmöglichkeiten der vorgenannten, noch nicht erschlossenen Grundstücke in der damaligen Bauzone (Zone W 2 1/3). Der Stadtrat entschied, die begonnenen Arbeiten könnten im Sinne einer der eingereichten Varianten weitergeführt werden. Die Erschliessung habe sämtliche Grundstücke zu erfassen, die gemäss Zonenplanentwurf 1977 in der Bauzone lagen. Der Nachweis der Baureife sei spätestens im Zusammenhang mit einer Baueingabe zu erbringen. Eine Überbauung der beiden der Stadt gehörenden Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 sei zurzeit jedoch nicht vorgesehen.

Mit Beschluss vom 5. April 1982 nahm der Stadtrat in Aussicht, die Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42, soweit diese ausserhalb der Schutzzone II lagen, zu überbauen. Entsprechend hob er am 26. Juli 1982 den Vorentscheid vom 7. September 1981 auf und sprach sich für die Überbauung der zwei Grundstücke aus. Dabei nahm er von den Überbauungsvorschlägen der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) und der Projektskizze von Architekt Y._____ Kenntnis und beschloss am 26. Juli 1982, die weitere Bearbeitung könne sich auf diese beiden Dokumente beschränken. Die Bauausschreibung vom 31. August 1982 bezog sich auf die Grundstücke Kat. Nrn. 40, 41, 42, 3609 und 6474. Als Vertreter des Baukonsortiums wurde Architekt Y._____ erwähnt. Eine daraufhin eingeleitete Unterschriftensammlung hatte zum Ziel, die Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 in die Familiengartenzone D umzuteilen. Das Bauamt Schlieren informierte deshalb Architekt Y._____ am

13. Oktober 1982, er könne dem Stadtrat vorläufig keinen Antrag auf Erteilung der Baubewilligung stellen. In der Folge wurde das generelle Erschliessungsprojekt abgeändert, die städtischen Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 sollten aber trotzdem - als Voraussetzung für die Überbauung Engstringermatten -
erschlossen werden, deren spätere Überbauung gewährleistet bleiben und der Kostenanteil der Stadt Schlieren für die Erschliessung der beiden Grundstücke vom Baukonsortium Engstringermatte vorgeschossen werden. Auf Antrag der Bausektion des Stadtrates erteilte letzterer der mittlerweile gegründeten X._____ AG am 21. Februar 1983 die Baubewilligung für sechs Einfamilienhäuser auf den Grundstücken Kat. Nrn. 40, 3609 und 6474. Vor Baubeginn hatte die Erstellung der Limmataustrasse und der südliche Gehweg der Limmatstrasse zur Erschliessung des Baugebietes - inklusive der Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 - zu erfolgen. Am gleichen Tag anerkannte die Stadt Schlieren als Eigentümerin der Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 das Projekt, die Kostenvoranschläge, den Kostenverteiler und den Kostenverleger. Es wurde nochmals bestimmt, dass die Anteile der Stadt für die vorerwähnten Grundstücke durch die übrigen Beitragspflichtigen an die Limmataustrasse vorgeschossen werden sollten, bis die Stadt allenfalls diese Grundstücke überbaue. Der Stadtrat Schlieren genehmigte am 5. August 1985 die Bauabrechnung über den Ausbau der Limmataustrasse und des südlichen Gehwegs an der Limmatstrasse sowie den Kostenverleger und den Kostenverteiler vom 15./22.
Juli 1985 und nahm zur Kenntnis, dass die Stadt mit der Überbauung ihrer Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 oder Teilen derselben den Betrag von Fr. 156'147.85 als Einkauf in die vorerwähnte Strasse respektive den Gehweg zu bezahlen habe. Der Stadtrat hielt fest, dass die Stadt diesen Betrag erst mit der allfälligen Überbauung ihrer beiden Grundstücke zu bezahlen habe.

Am 16. Dezember 1985 hat der Gemeinderat Schlieren die Nutzungsplanung revidiert und die Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 der Freihaltezone zugeteilt. Infolge von Rekursen wurde diese Umteilung jedoch nie rechtskräftig. Schliesslich wurden die beiden Grundstücke am 13. November 1995 der Erholungszone Familiengärten zugewiesen. Die Zuteilung erwuchs am 16. Mai 1997 in Rechtskraft.
B.
Die X._____ AG hat mit Scheiben vom 2. Dezember 1988 der Stadt Schlieren mitgeteilt, sie habe auftragsgemäss die Kosten für die Erschliessungsbauwerke der Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 bevorschusst. Nachdem noch Rekurse gegen die Nutzungsplanung vorlägen und die Verfahrensdauer nicht abschätzbar sei, stelle sie der Stadt diese Erschliessungskosten in Rechnung, auch für den Fall einer eventuellen Umzonung der städtischen Grundstücke. Im Übrigen führte sie aus, die von der Stadt zu tragenden Kosten beliefen sich lediglich auf Fr. 109'275.45 (plus Zins) und nicht wie irrtümlich angenommen auf Fr. 156'147.85. Der Stadtrat Schlieren lehnte diesen Rückforderungsanspruch am 6. März 1989 ab. Nach Eintritt der Rechtskraft der Nutzungsplanung am 16. Mai 1997 hielt die X._____ AG am 13. Mai 1998 an ihrem Entschädigungsanspruch fest.

Die am 18. September 1998 zwischen der X._____ AG und der Stadt Schlieren durchgeführte Einigungsverhandlung blieb ohne Erfolg. Die Stadt Schlieren reichte am 3. Dezember 1998 bei der kantonalen Schätzungskommission des 1. Kreises Klage ein und beantragte, es sei festzustellen, die Forderung der X._____ AG werde zu Unrecht gestellt. In der Klageantwort vom 10. Mai 1999 beharrte die X._____ AG auf ihrer Forderung. Im anschliessenden Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die kantonale Schätzungskommission des 1. Kreises wies am 18. April 2000 die Forderung der X._____ AG ab, soweit sie sich auf die Enteignung wohlerworbener Rechte bezog. Im Übrigen überwies sie die Akten zur Beurteilung des verwaltungsrechtlichen Vertrages dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
C.
Die X._____ AG erhob am 29. Januar 2001 gegen den Entscheid der kantonalen Schätzungskommission des 1. Kreises Rekurs. Die Stadt Schlieren beantragte in der Rekursantwort vom 5. März 2001 die Abweisung des Rekurses.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich vereinigte mit Entscheid vom 12. April 2001 das von der X._____ AG eingeleitete Rekursverfahren mit dem von der Schätzungskommission überwiesenen Verfahren betreffend Entschädigung aus verwaltungsrechtlichem Vertrag. Mit Ausnahme von Ziffer 3 des Rekurses (Kostenverlegung) wies das Verwaltungsgericht gleichentags sowohl den Rekurs (mangels materieller Enteignung) als auch die Klage (mangels Vertragsverletzung) ab.

D.
Die X._____ AG hat am 16. August 2001 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben und beantragt einerseits die Aufhebung des Entscheides des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 12. April 2001, mit Ausnahme von Ziffer 1 Satz 3 des Urteilsdispositivs, andererseits die Aufhebung des Entscheides der Schätzungskommission I vom 18. April 2000. Ferner soll die Stadt Schlieren verpflichtet werden, ihr den Betrag von Fr. 109'275.45 zuzüglich Zins seit 1. Juli 1985 zum jeweiligen Zinsfuss der Zürcher Kantonalbank für bestehende erste Hypotheken auf Wohnliegenschaften zu bezahlen.

Die X._____ AG hat am gleichen Tag staatsrechtliche Beschwerde mit denselben Anträgen eingereicht.

Die Stadt Schlieren beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt die Abweisung sowohl der Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch der staatsrechtlichen Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Im Übrigen wird auf Vernehmlassung verzichtet. Die Schätzungskommission I des Kantons Zürich und das Bundesamt für Raumentwicklung verzichten auf Vernehmlassung.

In Replik und Duplik halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Verwaltungsgericht hat einerseits den Rekurs gegen das Urteil der kantonalen Schätzungskommission I betreffend den Entschädigungsanspruch aus Enteignung und andererseits die Klage aus verwaltungsrechtlichem Vertrag abgewiesen. Die Beschwerdeführerin hat dagegen sowohl Verwaltungsgerichtsbeschwerde (wegen Verweigerung einer Entschädigung aus materieller Enteignung) als auch staatsrechtliche Beschwerde (wegen Vertragsverletzung durch die Beschwerdegegnerin) erhoben, letztere für den Fall, dass auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ganz oder zum Teil nicht eingetreten werden sollte.
Die beiden Rechtsschriften richten sich gegen denselben Entscheid und stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang, weshalb es sich rechtfertigt, die Verfahren zu vereinigen und die gegen das gleiche Urteil gerichteten Beschwerden sowie die einzelnen Rügen zusammen zu behandeln (BGE 118 Ia 8 E. 1).
2.
Welches Rechtsmittel zulässig und in welchem Umfang darauf einzutreten ist, prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition. Entsprechend der subsidiären Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG) ist zunächst zu prüfen, inwiefern die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht (vgl. zum Ganzen BGE 125 I 14 E. 2a mit Hinweis).
2.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 5 VwVG in Verbindung mit Art. 97 OG), sofern diese von einer in Art. 98 OG genannten Vorinstanz erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe greift. Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 128 I 46 E. 1b mit Hinweisen).
2.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht können die Verletzung von Bundesrecht und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 lit. a OG ist auch das Bundesverfassungsrecht zu zählen (BGE 125 II 508 E. 3a mit Hinweisen). Hat eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an den festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.3 Das Urteil des Verwaltungsgerichts erging zur Frage, ob der Beschwerdeführerin ein Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung zustehe. Einerseits wurde entschieden, es liege keine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 BV und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR

700) vor, und andererseits habe die Beschwerdegegnerin den mit der Beschwerdeführerin abgeschlossenen Erschliessungsvertrag nicht verletzt.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit zulässig, soweit die Beschwerdeführerin die Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts bemängelt und eine Forderung als Folge einer Eigentumsbeschränkung im Sinne von Art. 26 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG stellt. Auch hinsichtlich des im gleichen Sachzusammenhang erhobenen Eventualstandpunktes der ungerechtfertigten Bereicherung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.
2.4 Da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowohl in der Hauptsache als auch im Eventualstandpunkt zulässig ist, können in ihr auch die mit der staatsrechtlichen Beschwerde erhobenen Vorbringen, wonach das Verwaltungsgericht auf erhebliche Beweisurkunden nicht abgestellt habe und der angefochtene Entscheid die Eigentumsgarantie, das Willkürverbot sowie den Grundsatz von Treu und Glauben, also Bundesverfassungsrecht verletze (BGE 125 II 508 E. 3a S. 509 mit Hinweisen), behandelt werden. Die Rüge, dass eine Vertragsverletzung zu Unrecht verneint worden sei, ist demgegenüber in der staatsrechtlichen Beschwerde zu behandeln; es geht insoweit um eine kantonale öffentlichrechtliche Vereinbarung zwischen zwei gleichberechtigten Vertragspartnern und nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG. Die von der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Vertragsverletzung angerufenen Bestimmungen des OR sind nicht als Bundeszivilrecht, sondern allenfalls als ergänzendes kantonales Recht anwendbar (BGE 122 I 328 E. 1b S. 332; 102 II 55 E. 1 S. 57 f.; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, 2. Auflage, Bern 2002, S. 408, Ziff. 3.2.5.).
2.5 Weder im Rahmen der grundsätzlich rein kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde noch in jenem der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auf die jeweiligen Beschwerdebegehren Ziffer 3 betreffend die Verpflichtung zur Bezahlung einer bestimmten Entschädigung eingetreten werden. Das Verwaltungsgericht hat sich nicht zur Höhe der Entschädigung geäussert, weshalb insoweit der kantonale Instanzenzug nicht ausgeschöpft ist (Art. 86 Abs. 1 OG) bzw. kein letztinstanzlicher Entscheid vorliegt (Art. 97 Abs. 1 OG).
2.6 Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid in ihren Rechten persönlich betroffen und beschwert (Art. 88 OG bzw. Art. 103 lit. a OG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Sowohl auf die staatsrechtliche Beschwerde als auch auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich einzutreten.
2.7 Der Sachverhalt ergibt sich hinreichend klar aus den Akten, sodass sich ein Augenschein erübrigt.
3. Verwaltungsgerichtsbeschwerde
3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Sachverhalt bedürfe der Ergänzung; das Verwaltungsgericht habe auf erhebliche Beweisurkunden nicht abgestellt.
3.1.1 Sie führt aus, das Verwaltungsgericht habe ausser Acht gelassen, dass sie im Vorentscheid vom 7. September 1981 verpflichtet worden sei, die städtischen Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 auf Rechnung der Stadt zu erschliessen.

Im Vorentscheid wird unter anderem festgehalten, es sei nicht beabsichtigt, die städtischen Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 in nächster Zeit zu überbauen. Die übrigen Grundstücke könnten zwar überbaut werden, jedoch müssten vor Baubeginn sämtliche Grundstücke, also auch die städtischen, erschlossen und in einer separaten Vereinbarung Kostenverleger und Einzelheiten der späteren Einkaufsmöglichkeiten bestimmt werden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist demnach weder aus den Erwägungen noch aus dem Beschlussesdispositiv des Vorentscheides eine Erschliessungsverpflichtung oder ein Verwendungsersatz abzuleiten. Auf den Vorentscheid wird später nochmals einzugehen sein.
3.1.2 Die Beschwerdeführerin wendet ferner ein, die Verpflichtung zur Miterschliessung der städtischen Grundstücke sei nicht aufgehoben worden.

Es ist unbestritten und vom Verwaltungsgericht entsprechend festgehalten worden, dass sowohl an der Erschliessung der Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 - als Voraussetzung für die Überbauung Engstringermatten - als auch an der mit der Überbauung fälligen Beteiligung festgehalten wurde. Ob die Bauabrechnung und der Kostenverleger einen Rechtsöffnungstitel darstellen, ist eine Frage des Vollstreckungsrechts und - anders als die Beschwerdeführerin meint - nicht im vorliegenden Verfahren zu behandeln.
3.1.3 Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin habe gemäss Beschluss vom

21. Februar 1983 in Act. II/12.9 die Limmataustrasse im Hinblick auf ihre Einkaufsverpflichtung in ihr privates, treuhänderisches Eigentum übernommen, bevor sie ihre Verpflichtungen aus dem Erschliessungsvertrag erfüllt habe.

Dieser Beschluss bezieht sich auf die Genehmigung von Projekt, Kostenvoranschlägen, Kostenverleger und Kostenverteiler betreffend die Limmataustrasse und den südlichen Gehweg an der Limmatstrasse. Die Genehmigung wird unter verschiedenen Bedingungen erteilt. Es geht somit nicht um Eigentumsübertragungen, sondern um die Genehmigung der vorerwähnten Unterlagen.
3.2 Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der Beschwerdeführerin eingangs erhobenen Rügen unbegründet sind. Das Verwaltungsgericht hat den massgeblichen Sachverhalt weder offensichtlich unrichtig noch unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt.
4.
4.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, aufgrund des mit der Beschwerdegegnerin abgeschlossenen Vertrages habe sie einen Anspruch auf Verwendungsersatz gemäss Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG erworben, der ihr durch die Auszonung zunichte gemacht worden sei.
4.2 Grundsätzlich können auch Forderungen Gegenstand der materiellen Enteignung sein. Voraussetzung der materiellen Enteignung ist allerdings, dass überhaupt ein Eigentumsanspruch vorliegt, der enteignet werden könnte (Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 230, Ziffer 5.4.1.).

Zu prüfen ist somit vorab, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Rückerstattung von Erschliessungskosten erworben hat. Erst wenn ein solcher zu bejahen ist, muss untersucht werden, ob ihr dieser enteignet worden ist.
4.3 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, der vorliegende verwaltungsrechtliche Vertrag bzw. die Rückzahlung der Erschliessungskosten sei unter der suspensiven (d.h. aufschiebenden) Bedingung des Überbauens der städtischen Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 gestanden. Diese Bedingung sei nicht eingetreten. Da keine Zusicherung für die Überbauung der städtischen Grundstücke abgegeben worden sei, bestehe nach der Umzonung (und der damit verunmöglichten Überbauung) kein von der Eigentumsgarantie geschützter Anspruch auf Ersatz der Erschliessungskosten.

Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht Verletzung von Art. 26 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG vor, indem es einen Eingriff in ein wohlerworbenes Recht verneint habe. Weiter rügt sie, das Gericht habe den Vertrag willkürlich und unerlaubterweise mit einem Erfordernis um Zusicherung, dass das städtische Land überbaut werde, ergänzt. Materiell führt sie aus, sie habe sich unbestrittenermassen mit der Beschwerdegegnerin auf der Grundlage des Vorentscheides vom September 1981 zu einer Erschliessungsgemeinschaft zusammen geschlossen. Die Beschwerdegegnerin habe ihr die Erschliessung der städtischen Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 übertragen. Im Gegenzug habe sie ein festes und bedingungsloses, wohlerworbenes Recht auf Verwendungsersatz für die auf die beiden Parzellen entfallenden Erschliessungskostenanteile erworben. Dieses Recht hätte nur auf dem Weg der Enteignung gegen volle Entschädigung beseitigt oder entzogen werden können. Die Umzonung der streitigen Grundstücke habe der Beschwerdegegnerin die Erfüllung der vertraglichen Einkaufsverpflichtung verunmöglicht. Zudem sei der Anspruch auf Rückerstattung der Kosten nicht unter einer suspensiven Bedingung gestanden, sondern nur der Zeitpunkt der Überbauung und damit die
Fälligkeit der Forderung sei ungewiss gewesen. Die Beschwerdegegnerin habe einseitig und unzulässigerweise den Ersatzanspruch mit einer Suspensivbedingung verknüpft. Dies habe dem Wesen der getroffenen Vereinbarung widersprochen. Ausserdem sei der Bau der Erschliessungsanlagen für die Beschwerdegegnerin nicht ohne Nutzen gewesen. Für den Fall, dass sich die Beschwerdegegnerin nicht an den Erschliessungskosten beteiligen müsse, werde daher eventualiter ungerechtfertigte Bereicherung gemäss Art. 65 OR geltend gemacht.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet nicht, dass sie mit der Beschwerdeführerin einen Erschliessungsvertrag abgeschlossen hat. Es handle sich dabei nicht um ein schriftliches und einheitliches Vertragswerk, sondern um Abmachungen, die teils stillschweigend, teils in einzelnen Klauseln von Beschlüssen enthalten gewesen seien. Sie habe dem Vertrag nicht einseitig und unzulässigerweise Ergänzungen zugefügt. Die Beschwerdeführerin habe sich gegen die im Beschluss vom 21. Februar 1983 enthaltene Bedingung in keiner Weise zur Wehr gesetzt. Die Verpflichtung zur Kostenübernahme durch die Stadt sei daher unter der aufschiebenden Bedin-

gung der Überbauung der beiden Grundstücke gestanden und diese habe sich nie verpflichtet, die Parzellen zu überbauen. Spätestens seit Oktober 1982 sei der Beschwerdeführerin das Risiko der Nichtüberbauung bekannt gewesen; sie habe diese Unsicherheit bewusst in Kauf genommen. Nachdem die städtischen Parzellen nicht überbaut seien, bestehe kein Anspruch auf Rückerstattung von Kosten.
4.4 Es ist unbestritten, dass zwischen den Parteien ein Vertrag abgeschlossen wurde und sich die Beschwerdegegnerin verpflichtet hat, bei Überbauung ihrer Grundstücke einen Teil der Erschliessungskosten zu tragen. Strittig ist jedoch, ob die von der Beschwerdegegnerin angerufene Bedingung, wonach sie ihren Anteil der Erschliessungskosten erst und nur dann zurückzuzahlen habe, wenn die städtischen Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 überbaut würden, im Vertrag enthalten war oder ob demgegenüber nur der Zeitpunkt der Überbauung ungewiss und damit lediglich die Fälligkeit der Forderung unbestimmt gewesen sei.
Wie privatrechtliche Verträge sind auch verwaltungsrechtliche Verträge grundsätzlich nach den Regeln von Treu und Glauben (Vertrauensprinzip) auszulegen. Einer Willensäusserung ist somit der Sinn zu geben, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und beilegen musste. Besonders zu berücksichtigen ist, dass die Verwaltung beim Abschluss solcher Verträge dem öffentlichen Interesse Rechnung zu tragen hat. In Zweifelsfällen ist deshalb zu vermuten, dass sie keinen Vertrag abschliessen wollte, der mit den von ihr wahrzunehmenden öffentlichen Interessen in Widerspruch steht, und dass sich der Vertragspartner hierüber Rechenschaft gab. Indessen wäre es verfehlt, in allen Fällen der dem öffentlichen Interesse besser dienenden Auslegung den Vorzug zu geben. Die Wahrung des öffentlichen Interesses findet ihre Schranke vielmehr gerade im Vertrauensprinzip. Sie darf nicht dazu führen, dass dem Vertragspartner des Gemeinwesens bei der Vertragsauslegung Auflagen gemacht werden, die er beim Vertragsschluss vernünftigerweise nicht voraussehen konnte (BGE 122 I 328, 335 f., E. 4e mit Hinweisen; Häfelin/Müller, Grundriss des
Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 888 f.; Minh Son Nguyen, Le contrat de collaboration en droit administratif, Bern 1998, S. 139 f.).
4.5 In den Erwägungen des Vorentscheides vom September 1981 wird unter dem Titel "Erschliessung" (lit. e) ausgeführt, die Baureife der Grundstücke Kat. Nrn. 40, 41, 42, 3609 und 6474 müsse zuerst durch Umlegung und Erstellung der Erschliessungsanlagen geschaffen werden. Gemäss lit. f ("Umlegung der Grundstücke") sei nicht beabsichtigt, die Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 in nächster Zeit zu überbauen. In lit. g ("Strassen") hält die Beschwerdegegnerin fest, die vorgeschlagene Strassenführung sei grundsätzlich richtig und stelle den Anschluss der städtischen Grundstücke wie auch derjenigen der vorgesehenen Überbauung sicher. Die Erschliessung sei durch den Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung mit Kostenverleger und Regelung der späteren Einkaufsmöglichkeiten für die bestehenden Liegenschaften vor Baubeginn zu regeln. Aufgrund dieser Erwägungen beschliesst der Stadtrat, die Arbeiten könnten im Sinne der Erwägungen weitergeführt werden (Ziff. 1). Die Erschliessung habe sämtliche gemäss Zonenplanentwurf 1977 in der Bauzone liegenden Grundstücke zu erfassen (Ziff. 2). Es sei zurzeit nicht vorgesehen, die Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 zu überbauen (Ziff. 3).

Weder ausdrücklich noch stillschweigend erhält die Beschwerdeführerin mit diesem Vorentscheid einen Erschliessungsauftrag. Vielmehr wird es ihr überlassen, ob sie die geplante Überbauung erstellt oder nicht. Der Vorentscheid ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht bereis als Vertrag zu qualifizieren bzw. als Grundlage dazu, sondern hat verfügungsähnlichen Charakter. Der Stadtrat teilt Architekt Y._____ seine Meinung über die eingereichte Erschliessungsstudie mit und erlaubt vorentscheidweise das Bauen, aber nur unter gleichzeitiger Erschliessung der beiden städtischen Grundstücke. Kann der Vorentscheid nicht als Vertrag angesehen werden, hat die Beschwerdeführerin zum damaligen Zeitpunkt keinen Anspruch auf Rückerstattung von Erschliessungskosten erworben, der hätte enteignet werden können. Das Verwaltungsgericht hat somit zurecht einen aus dem Vorentscheid ableitbaren Anspruch auf Entschädigung aus materieller Enteignung verneint. Damit liegt insofern auch keine Verletzung der Eigentumsgarantie vor.
4.6 Eine Forderung auf teilweisen Ersatz der Erschliessungskosten kann sich jedoch auch aus dem weiteren Schriftverkehr und Verhalten der Parteien ergeben haben, zumal die Beschwerdegegnerin selber ausführt, der Vertrag bestehe zum Teil aus stillschweigend getroffenen, zum Teil aus in Beschlüssen enthaltenen Klauseln.
4.6.1 Das Baukonsortium Engstringermatten reichte am 23. März 1982 eine Baueingabe zur Prüfung ein, und mit Entscheid vom 5. April 1982 nahm die Beschwerdegegnerin in Aussicht, die Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 zu überbauen, soweit sie ausserhalb der Schutzzone II lagen. Da die Baueingabe des Konsortiums teilweise

die gestellten Anforderungen nicht erfüllte, beauftragte die Beschwerdegegnerin die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), Gegenvorschläge zu erarbeiten. Architekt Y._____ erstellte in Zusammenarbeit mit der RZU ebenfalls Gegenvorschläge. Je ein Vorschlag der RZU und des Architekten Y._____ wurden von der Beschwerdegegnerin zur weiteren Bearbeitung bestimmt. Diese hob daraufhin am 26. Juli 1982 den Vorentscheid vom September 1981 teilweise auf und beschloss, ihre Grundstücke gleichzeitig mit der Überbauung des Baukonsortiums Engstringermatten zu überbauen. Von den Überbauungsvorschlägen der RZU und der Projektskizze von Architekt Y._____ wurde Kenntnis genommen. Die von Architekt Y._____ überarbeiteten Unterlagen sollten dem Bauamt zuhanden der zuständigen Behörden zur endgültigen Stellungnahme unterbreitet werden. Gleichentags wurde festgehalten, dass die beiden Studien eine Landumlegung der
Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 voraussetzten; die Zustimmung zur Landumlegung wurde in Aussicht gestellt. Die Beschwerdegegnerin erachtete es zudem als sinnvoll, wenn die Überbauung ihrer Grundstücke durch eine in Schlieren tätige Wohnbaugenossenschaft erstellt werde. Architekt Y._____ wurde eingeladen, der Finanzabteilung zuhanden des Stadtrates einen Vorschlag hinsichtlich der Landumlegung der beiden Grundstücke vorzulegen, und die Finanzabteilung wurde beauftragt, bei den erwähnten Wohnbaugenossenschaften abzuklären, ob ein Interesse an der Überbauung Engstringermatten mit preisgünstigen Wohnungen bestehe.
4.6.2 Ein ausdrücklicher Erschliessungsauftrag an Architekt Y._____ ist auch in diesen Protokollen nicht enthalten. Doch scheint die Beschwerdegegnerin damit einverstanden gewesen zu sein, dass Architekt Y._____ ihre Grundstücke ebenfalls erschliesst, was als Ansatz zu einem Erschliessungsvertrag verstanden werden kann. Hingegen sollte zuerst bei den lokalen Wohnbaugenossenschaften das grundsätzliche Interesse an der Überbauung abgeklärt werden. Der endgültige Entscheid über die von Architekt Y._____ überarbeiteten Unterlagen wurde ebenfalls vorbehalten.
Mithin wäre es durchaus möglich gewesen, dass aufgrund dieses endgültigen Entscheides nochmals Änderungen am eingereichten Projekt verlangt worden wären oder dass die Wohnbaugenossenschaften die Überbauung nicht befürworteten. Dies hätte Architekt Y._____ im weiteren Vorgehen zu einer gewissen Zurückhaltung führen sollen. So musste ihm klar sein, dass keineswegs sicher war, ob auf den umstrittenen Parzellen je gebaut würde. Entsprechend den Regeln zur Vertragsauslegung ist nicht davon auszugehen, die Beschwerdegegnerin habe sich bedingungslos zur Kostenrückerstattung verpflichtet bzw. habe das Risiko, dass sie nicht bauen könne, auf sich genommen, bevor der Grundsatzentscheid, ob eine Überbauung befürwortet werde, gefallen war. Die allenfalls voreilige und finanziell nicht unbedeutende Verpflichtung hätte dem öffentlichen Interesse widersprochen.
4.7 Trotzdem verfolgte Architekt Y._____ sein bereits vor dem Vorentscheid vom September 1981 und damit auch vor der behaupteten Auftragserteilung begonnenes Projekt weiter und bezog die städtischen Grundstücke nach wie vor in das Baugesuch mit ein. Kurz nach dessen Publikation am 31. August 1982 setzte ihn die Beschwerdegegnerin am 13. Oktober 1982 von der laufenden Unterschriftensammlung in Kenntnis und erklärte, vorläufig könne dem Stadtrat kein Antrag auf Erteilung einer Baubewilligung gestellt werden.

Mit der Unterschriftensammlung zur Umzonung der städtischen Parzellen war deren kurzfristige Überbauung gänzlich ungewiss geworden. Sollte Architekt Y._____ damals nach wie vor die Meinung vertreten haben, von der Beschwerdegegnerin einen Erschliessungsauftrag erhalten zu haben, konnte er spätestens ab diesem Zeitpunkt nicht mehr davon ausgehen. Nach dieser Mitteilung weiterhin daran festzuhalten, die Beschwerdegegnerin habe sich zur bedingungslosen Kostenrückerstattung oder gar zur Überbauung ihrer Grundstücke verpflichtet, entbehrt einer Grundlage. Es musste auch Architekt Y._____ bzw. der Beschwerdeführerin klar sein, dass die Grundstücke vielleicht ausgezont und damit die Erschliessungsanlagen sinnlos würden. So hatte die Beschwerdegegnerin am 10. Dezember 1982 konsequenterweise lediglich festgehalten, ein späterer Übergang der Erschliessungsanlagen in das Eigentum der Stadt sei möglich. Einen Eigentumsübergang hat sie nicht zugesichert.
4.8 Wie das Verwaltungsgericht für das Bundesgericht verbindlich festgestellt hat, wurden die Erschliessungsanlagen in den Jahren 1983 und 1984 erstellt, obwohl die Beschwerdegegnerin noch vor Baubeginn wiederholt die Ungewissheit über die Zonenzuteilung ihrer Grundstücke zum Ausdruck gebrachte hatte. Dass die Beschwerdegegnerin im Protokoll vom 21. Februar 1983 erklärt hat, die Kostenanteile der Stadt müssten vorgeschossen werden, bis sie ihre Grundstücke "allenfalls" überbaue, widerspiegelte somit lediglich die vorhandene Unsicherheit. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin spielte es somit keine Rolle, dass Architekt Y._____ der von der Beschwerdeführerin als Offerte zu einer Vertragsänderung qualifizierten Passage nicht

widersprochen hat, handelte es sich dabei eben gerade nicht um eine Offerte, sondern um den nach Treu und Glauben zu verstehenden Vertragsinhalt. Der Einwand, Architekt Y._____ habe nicht geahnt, dass die Beschwerdegegnerin damit die Rechtslage zu ihren Gunsten abändern wollte, ist unglaubwürdig; er konnte diese Textpassage nicht anders verstehen, als dass die Beschwerdegegnerin nur etwas an die Erschliessungsanlagen beiträgt, wenn und sofern sie ihre Grundstücke überbaut oder überbauen lässt.
Im Übrigen hat die Beschwerdegegnerin bereits im Technischen Bericht vom 19. November 1982 ausgeführt, die Beiträge der Stadt müssten vorgeschossen werden, da ihre Parzellen in nächster Zeit nicht überbaut würden. Insbesondere wurde bemerkt, "... allfällige spätere Beiträge der Stadt [seien]auf die dannzumaligen Grundstücksflächen der Überbauung Engstringermatten aufzuteilen". Entsprechend ist aber auch festzuhalten, dass der Vorbehalt "allenfalls" nicht erst im Stadtratsbeschluss vom 13. Oktober 1983 erstmals erwähnt wurde, sondern bereits beinahe ein Jahr früher. An der suspensiv-bedingten Leistungspflicht der Beschwerdegegnerin ändert auch der Umstand nichts, dass diese an der gleichzeitigen Erschliessung ihrer Parzellen als Voraussetzung der Erstellung der Gesamtüberbauung festgehalten hat. Architekt Y._____ wäre es offen gestanden, sein Projekt vorläufig zu stoppen und das Quartierplanverfahren oder den Ausgang der durch die Unterschriftensammlung initiierten Umzonung abzuwarten.

Der Vorwurf, das Verwaltungsgericht habe willkürlich und gegen Treu und Glauben den in Ziff. 13 des Beschlusses vom 21. Februar 1983 enthaltenen Vorbehalt als Vertragsbedingung qualifiziert, ist somit unbegründet. Unter diesen Umständen ist es nicht sachfremd oder gar willkürlich zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin die Zusicherung abgegeben hat, sie werde ihre Grundstücke jedenfalls überbauen. Hätte die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin dies nämlich zugesichert, stünde der Beschwerdeführerin ein Rückforderungsanspruch unabhängig der Überbauung zu. Dass dies aber nicht der Fall war, wurde bereits ausgeführt.

Aus diesem Grund findet auch die von der Beschwerdeführerin am 2. Dezember 1988 gegenüber der Beschwerdegegnerin vertretene Ansicht, die Beschwerdegegnerin müsse die sie betreffenden Erschliessungskostenanteile auch im Falle der Auszonung übernehmen, keine Stütze, weder ausdrücklich in einem der Stadtratsbeschlüsse oder in einem anderen Schriftdokument noch stillschweigend aufgrund des Verhaltens der Parteien.
4.9 Stand der Anspruch der Beschwerdeführerin auf teilweise Rückerstattung von Erschliessungskosten unter der Bedingung der Überbauung der Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 und ist auf diesen beiden Parzellen nicht gebaut worden, so ist die Forderung der Beschwerdeführerin nach wie vor suspensiv bedingt i. S. v. Art. 151 ff. OR und demzufolge (noch) nicht einklagbar (statt vieler: Alfred Koller, in: Theo Guhl, Das Schweizerische Obligationenrecht, 9. Auflage, Zürich 2000, § 9, Rz. 19). Da kein Eigentumsanspruch besteht, der hätte enteignet werden können, hat das Verwaltungsgericht Art. 26 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG nicht verletzt, indem es eine Forderung aus materieller Enteignung verneint hat.
5.
Im Eventualstandpunkt macht die Beschwerdeführerin ungerechtfertigte Bereicherung geltend. Der Bau der Erschliessungsanlagen habe der Beschwerdegegnerin zu einer einwandfreien Erschliessung der Grundstücke Kat. Nrn. 41 und 42 verholfen, was der Erholungszone zugute komme und zur Wertsteigerung des Landes auch unter dem aktuellen Zonenregime beitrage. Müsste sich die Beschwerdegegnerin nicht an den Kosten beteiligen, wäre sie ungerechtfertigt bereichert.
5.1 Die im Privatrecht in Art. 62 ff. OR statuierte Anspruchsgrundlage der ungerechtfertigten Bereicherung gilt als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch im öffentlichen Recht (BGE 88 I 213, S. 217; 78 I 86 E. 1).

Eine Forderung aus ungerechtfertigter Bereicherung setzt eine Bereicherung und deren Grundlosigkeit voraus. Darüber hinaus muss die Leistung unfreiwillig oder, falls freiwillig, dann irrtümlich erfolgt sein (Art. 63 Abs. 1 OR). Unfreiwillig ist eine Leistung, wenn eine eigentliche Zwangslage gegeben ist bzw. war (BGE 123 III 101 E. 3a, S. 107; Moor, a.a.O., S. 147 Ziff. 1.5.3). Als Irrtum gilt jede Art von Irrtum, ob wesentlich oder unwesentlich, entschuldbar oder unentschuldbar (Koller, in: Guhl, a.a.O., § 27, Rz. 18).
5.2 Auch wenn die Parzellen der Beschwerdegegnerin durch die Erschliessung möglicherweise eine Wertsteigerung erfahren haben, so scheitert der geltend gemachte Rückerstattungsanspruch daran, dass die Höhe der Wertsteigerung nicht liquid ist. Zudem hat die Beschwerdeführerin weder bewiesen, dass sie bei Bevorschussung der Erschliessungskosten in einer Zwangslage gewesen ist, noch worin der behauptete Irrtum bestanden hat.

Vielmehr hat Architekt Y._____ aufgrund eines Vertrages, der ihm einen Anspruch auf Rückerstattung von Erschliessungskosten erst einräumte, wenn und sofern die Grundstücke der Beschwerdegegnerin überbaut werden, wissentlich und freiwillig die Erschliessungskosten vorgeschossen und damit das Risiko der nutzlosen Investition auf sich genommen. Eine ungerechtfertigte Bereicherung liegt folglich nicht vor und das Eventualbegehren ist ebenfalls abzuweisen. Im Übrigen kann offen bleiben, ob diese Forderung verjährt wäre.
5.3 Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass die Parzellen Kat. Nrn. 41 und 42 doch noch überbaut werden; dementsprechend träte die Bedingung ein, und die Beschwerdegegnerin hätte ihren Anteil der Erschliessungskosten zurückzuerstatten.
6. Staatsrechtliche Beschwerde
6.1 Die Vorbringen, das Verwaltungsgericht habe auf erhebliche Beweisurkunden nicht abgestellt, der angefochtene Entscheid verletze die Eigentumsgarantie, das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben wurden im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde behandelt. Zusätzlich hält die Beschwerdeführerin dafür, die Beschwerdegegnerin habe für die Nichterfüllung des Vertrages einzustehen, da sie durch die Planänderung das Vertragsziel vereitelt habe.
6.2 Inhalt des angerufenen Vertrages war, dass die Beschwerdeführerin die Überbauung Engstringermatten auf den Grundstücken Kat. Nrn. 40, 3609 und 6474 nördlich der Limmatstrasse erstellen konnte, vor Baubeginn aber nicht nur diese, sondern auch die Erschliessung der angrenzenden Parzellen der Beschwerdegegnerin sicherzustellen und deren Kosten vorzuschiessen hatte. Die Beschwerdegegnerin verpflichtete sich demgegenüber, die ihre beiden Grundstücke betreffenden Erschliessungskosten der Beschwerdeführerin zurückzuzahlen, sobald die Grundstücke überbaut würden.

Die Absicht der Parteien war nicht, dass das Land der Beschwerdegegnerin erschlossen werde, sondern primär dass die Beschwerdeführerin die projektierte Überbauung realisieren konnte, dabei aber die spätere Überbauung der städtischen Parzellen sichergestellt bliebe. Nicht im Vertrag enthalten war eine Zusicherung der Beschwerdegegnerin, ihre Grundstücke würden Bauland bleiben oder sie werde diese überbauen. Vielmehr war die Unsicherheit der Umzonung oder gar der Auszonung mit dem suspensiv-bedingten Ausfall der Entschädigung für die aufgewendeten Erschliessungskosten Bestandteil des Vertrages, hat doch die Beschwerdegegnerin Architekt Y._____ gegenüber mehrmals die planungsrechtliche Unsicherheit betreffend ihrer Grundstücke zum Ausdruck gebracht. Die Beschwerdegegnerin hat nicht die Folgen aus dem Umstand zu tragen, dass die beiden Parzellen schliesslich umgezont wurden und der suspensiv-bedingte Rückforderungsanspruch nicht einklagbar ist. Dass das Verwaltungsgericht eine Forderung aus Vertragsverletzung abgelehnt hat, ist somit nicht zu beanstanden.
7.
Zusammenfassend steht fest, dass sowohl die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen sind, soweit jeweils darauf einzutreten ist.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 156 Abs. 1 OG). Nach Art. 159 Abs. 2 OG darf obsiegenden Behörden in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden. Obwohl die Beschwerdegegnerin durch einen Anwalt vertreten ist, rechtfertigt sich eine Abweichung von diesem Grundsatz nicht, da die Beschwerdegegnerin kein kleines oder mittleres Gemeinwesen im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis ist (BGE 125 I 182, 202 mit weiteren Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
4.
Es werden keine Parteikosten zugesprochen.
5.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Schätzungskommission I und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 4. Juli 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: