

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 473/2017

Urteil vom 3. Oktober 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte
Architekturbüro A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Prof. Dr. Beat Stalder und Tina Heim, Rechtsanwältin,

gegen

Stadt Bülach,
Marktgasse 27/28, 8180 Bülach,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Elisabeth Brüngger,

Schätzungskommission I des Kantons Zürich.

Gegenstand
Materielle Enteignung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 13. Juli 2017 (VR.2016.00001).

Sachverhalt:

A.

Die Architekturbüro A. _____ AG ist seit 2014 alleinige Eigentümerin der unüberbauten, aneinander angrenzenden Grundstücke Kat.-Nrn. 5632 und 8770 mit einer Gesamtfläche von ca. 30'848 m² im Gebiet Schaubächer bzw. im nördlichen Erachfeld in der Stadt Bülach.

Nach der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Bülach von 1985 (BZO 1985) waren die Grundstücke der Freihaltezone Typ C (Richtplanfestlegung Besonderes Erholungsgebiet für Sportplatz/Freibad) zugewiesen. Mit der Gesamtrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung von 1996 wurden die beiden Parzellen in die Besondere Erholungszone EC III (Familiengartenareal) umgezont. Diese Festsetzung trat, nach Erledigung der hiergegen gerichteten Rechtsmittel, am 28. August 1999 in Kraft.

B.

Am 21. Dezember 2006 meldeten die Grundeigentümer der beiden Grundstücke beim Stadtrat Bülach Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung wegen der Umzonung an. In der Folge wurde das Schätzungsverfahren bei der Schätzungskommission I des Kantons Zürich durchgeführt. Im Verfahren vor dieser Instanz übernahm die Architekturbüro A. _____ AG im Jahr 2014 die Anteile der übrigen Eigentümer und schloss

mit ihnen eine Vereinbarung über die Abtretung der Rechte und Pflichten im hängigen Verfahren betreffend materielle Enteignung. Die Schätzungskommission stellte mit Entscheid vom 30. Januar 2015 fest, dass die Stadt Bülach keine Entschädigung aus materieller Enteignung für die fraglichen Parzellen zufolge der Umzonung von 1996 schulde.

Gegen diesen Entscheid rekurrierte die Architekturbüro A. _____ AG an das Verwaltungsgericht Zürich. Dieses wies den Rekurs mit Urteil vom 13. Juli 2017 ab.

C.

Mit Eingabe vom 13. September 2017 erhebt die Architekturbüro A. _____ AG Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragt im Wesentlichen die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Zusprechung einer bezifferten Entschädigung aus materieller Enteignung.

Die Stadt Bülach ersucht um Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Schätzungskommission I hat sich nicht vernehmen lassen. Das Bundesamt für Raumentwicklung erklärt in der Vernehmlassung vom 9. Januar 2018, es verzichte auf eine Stellungnahme. Mit Eingabe vom 25. Januar 2018 verzichtet die Beschwerdeführerin auf Gegenbemerkungen.

Erwägungen:

1.

Das angefochtene Urteil ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz und betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die im kantonalen Verfahren unterlegene Beschwerdeführerin ist als Grundeigentümerin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung bzw. Änderung, weshalb sie zur Beschwerde befugt sind (89 Abs. 1 BGG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Der Rechtsstreit betrifft zur Hauptsache die Frage, ob die 1996 erfolgte Umteilung der beiden Grundstücke von der Freihaltezone Typ C in die besondere Erholungszone EC III eine materielle Enteignung darstellt. Dabei geht es um die Anwendung von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700). Diese Bestimmung hält - ebenso wie Art. 26 Abs. 2 BV - als Grundsatz fest, dass volle Entschädigung zu leisten ist, wenn Planungen zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen. Dies ist der Fall, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fließende wesentliche Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so kann ausnahmsweise eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbaren wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (sog. Sonderopfer). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer zukünftigen 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 ist in der Regel die Möglichkeit der Überbauung eines Grundstücks zu verstehen (BGE 131 II 728 E. 2 S. 730; 125 II 431 E. 3a S. 433; je mit Hinweisen).

2.2. Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, die den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Nichteinzonung vor. Die Nichteinzonung in eine Bauzone löst in der Regel keine Entschädigungspflicht aus (BGE 131 II 728 E. 2.1 S. 730 f. mit Hinweisen). Dies gilt nicht nur bei der Revision altrechtlicher, vor Inkrafttreten des RPG (1. Januar 1980) erlassener Zonenpläne, sondern auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber

materiell nicht in jeder Hinsicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren (vgl. Urteil 1C 573/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2 in: ZBI 116/2015 S. 201 mit Hinweisen). Eine grundsätzlich entschädigungspflichtige Auszonung wird dagegen angenommen, wenn ein Grundstück mit einem bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt war und aufgrund einer Zonenplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird (BGE 131 II 728 E. 2.3 S. 732 mit Hinweisen).

2.3. Die Vorinstanz hat die Umzonung im konkreten Fall nicht als Nichteinzonung, sondern analog zu den Grundsätzen für eine Auszonung beurteilt. Die Gesamtrevision von 1996, in deren Rahmen die Neuzuteilung erfolgte, ersetzte einen Nutzungsplan von 1985; der letztere war somit nach Inkrafttreten des RPG festgesetzt worden. Ob die Ortsplanung von 1985 bereits den Anforderungen des RPG genügte, hängt davon ab, ob sie als Ganzes und nicht bloss parzellen- oder quartierweise mit den raumplanerischen Grundsätzen vereinbar war; hierzu gehört auch das Gebot der Schonung der Landschaft (vgl. BGE 122 II 326 E. 5b S. 330; Urteil 1A.313/2005 vom 1. September 2006 E. 3.3).

Beim Zonenplan der Stadt Bülach von 1985 sind keine Anhaltspunkte ersichtlich - und solche werden auch nicht geltend gemacht -, dass es an der gebotenen, gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte gefehlt hätte. Im Gegenteil waren damals gerade mit Bezug auf das Gebot der Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG) Freihaltezonen geschaffen worden, bei denen die damit verbundenen Erholungszwecke vorgängig im kommunalen Gesamtplan von 1982 näher umschrieben worden waren. Es ist somit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz für die Revision von 1996 nicht auf die Grundsätze der Nichteinzonung abstellte.

2.4. Allerdings waren die fraglichen Parzellen weder nach der BZO 1985 noch nach jener von 1996 dem Baugebiet zugeteilt, sondern wechselten von einer Freihaltezone in eine Erholungszone. Nach dem kantonalen Richtplan von 1995 war das gesamte Gebiet Erachfeld nicht dem Siedlungsgebiet, sondern dem Bauentwicklungsgebiet zugewiesen, das im Sinne einer Reserve erst zu einem späteren Zeitpunkt der Besiedlung dienen soll (vgl. Urteil 1C 491/2011 vom 5. Juli 2012 E. 4.1).

Freihaltezonen stellen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Schutz- bzw. Spezialzonen im Sinne von Art. 17 und 18 RPG dar (BGE 118 Ib 503 E. 5b S. 506). § 40 Abs. 1 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes (PBG) in der Fassung vom 7. September 1975 (OS 45 S. 554 ff., 565) sah Freihaltezonen sowohl für eigentliche Grün-, Schutz- und Trenngebiete als auch für Erholungsgebiete mit beschränkter baulicher Nutzung (Sportanlagen etc.) vor. Der Zweck der jeweiligen Freihaltezone wurde aus der Richtplanung abgeleitet, und nach dieser bestimmte sich die zulässige bauliche Nutzung (vgl. WOLF/KULL, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, 1992, N. 28 ff.; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, 1999, N. 293 f.; auch zum Folgenden). Mit der PBG-Revision vom 1. September 1991 wurde die neue Zonenart der Erholungszonen eingeführt, welche die Aufgaben jenes Teils der Freihaltezonen übernehmen sollten, die faktisch Spezialbauzonen waren. Nach dem revidierten § 40 Abs. 1 PBG (OS 51 S. 817 ff., 822) dürfen in Freihaltezonen nur noch solche oberirdischen Bauten und Anlagen erstellt werden, die der Bewirtschaftung oder unmittelbaren Bewerbung der Freiflächen dienen und die den Zonenzweck nicht schmälern; für andere Bauten und Anlagen gilt Art. 24 RPG. Dennoch wurden damals auch Freihaltezonen teilweise, namentlich von der kantonalen Baudirektion, - je nach Zweckbestimmung - als Spezialbauzonen verstanden (WOLF/KULL, a.a.O., N. 29).

Die Überführung der beiden Parzellen von der Freihaltezone für Sportanlagen in die Erholungszone für Familiengärten deutet darauf hin, dass diese in einer Spezialzone verbleiben sollten. Dabei wurde der Zweck der Zone erheblich verändert, indem der vorbestehende Rahmen der Sportanlagen in einen solchen für Familiengärten umgewandelt wurde.

2.5. Die Vorinstanz hat - wie dargelegt - in allgemeiner Weise eine Beurteilung in analoger Übernahme der Grundsätze über die Auszonung vorgenommen (oben E. 2.3). Im Einzelnen hat die Vorinstanz jedoch zugleich die Regeln über die Abzonung beigezogen, indem sie erwogen hat, der Tatbestand der materiellen Enteignung sei noch nicht erfüllt, wenn sich der Landwert nur um bis gut einen Drittel vermindere. In der Folge verglich sie die von ihr festgestellten Landwerte vor und nach der Neuzuteilung und kam zum Ergebnis, letztere habe nicht zu einer nachweisbaren und entschädigungsrechtlich relevanten Wertverminderung geführt.

2.6. Zur Abzonung innerhalb des Baugebiets hat das Bundesgericht erwogen, die Nutzungsplanung sei kein Prozess, der ein für alle Mal durchgeführt werde und danach abgeschlossen sei. Jedenfalls nach Ablauf eines Planungshorizonts von 10 bis 15 Jahren muss ein Grundeigentümer deshalb davon ausgehen, dass eine Überarbeitung und Revision der Planung erfolgen und er von Änderungen mitbetroffen sein kann. Aufgrund neuer Erkenntnisse getroffene Planungsmassnahmen mit Auswirkungen auf die bauliche Nutzung gehören daher zur inhaltlichen Umschreibung der Eigentumsbefugnisse und sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Ein Abweichen von dieser Regel hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung bloss dann zugelassen, wenn eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis aufgehoben wird, etwa wenn die Überbaumöglichkeit vollständig entzogen wird bzw. eine Auszonung erfolgt (vgl. BGE 123 II 481 E. 6d S. 489). Bleibt eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung erhalten, so begründet die Um- oder Abzonung einer Bauparzelle keinen schweren, entschädigungspflichtigen Eingriff (Urteil 1C 349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.5). Das Bundesgericht lehnt es ab, die Grenze zwischen entschädigungspflichtiger Auszonung und entschädigungsloser Abzonung schematisch anhand eines festen Prozentsatzes der Wertminderung zu ziehen. Vielmehr verlangt es jeweils eine Gesamtbetrachtung über die Frage, ob dem Betroffenen eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung erhalten bleibt (vgl. BGE 112 Ib 263 E. 4 S. 267; Urteil 1A.120/1993 vom 23. Mai 1995 E. 5b, in: ZBI 98/1997 S. 179; ENRICO RIVA, in: Kommentar RPG, 1999, N. 166 f. zu Art. 5 RPG; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 63 zu Art. 5 RPG). Die Frage, ob noch eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung erhalten bleibt, kann sich auch für Grundstücke ausserhalb der Bauzone stellen; häufig fehlt es aber an einem enteignungsähnlichen Eingriff (vgl. RIVA, a.a.O., N. 172 zu Art. 5 RPG; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 71 zu Art. 5 RPG).

2.7. Demzufolge lässt sich die Grenze zwischen entschädigungspflichtigem und entschädigungslosem Eingriff nicht bei einem Drittel der Verminderung des Landwerts festmachen, wie es die Vorinstanz tut. Unabhängig davon kann das angefochtene Urteil indessen nicht anders verstanden werden, als dass die Vorinstanz auch nach der Abzonung vom Erhalt einer bestimmungsgemässen Nutzbarkeit der Parzellen ausgeht, denn sie erwartet sowohl bei Sportanlagen wie bei Familiengärten keinen rentablen Betrieb. Auf diese Weise lässt sich jedoch die Entschädigungslosigkeit der raumplanerischen Massnahme ebenfalls nicht ohne Weiteres begründen. Im Hinblick auf die Nutzung für eine Sportanlage steht die Freihalte- bzw. Erholungszone einer Zone für öffentliche Bauten nahe; der Übergang kann fließend sein (vgl. WOLF/KULL, a.a.O., N. 36). Dabei sind aber auch entsprechende private Nutzungen nicht ausgeschlossen. Gerade bei Mannschaftssportarten wie dem Fussball oder einem Freibad ist mit einer intensiven Nutzung zu rechnen. Hingegen dient eine Familiengartenanlage der bodenabhängigen, hobbymässigen Landwirtschaft bzw. dem entsprechenden Gartenbau und ist insoweit landwirtschaftlichen Zwecken verwandt. Die Nutzung folgt dort den Jahreszeiten und ist insgesamt extensiv. Der Beschwerdeführerin ist mit der Umwidmung zum Familiengartenareal folglich nicht eine bestimmungsgemässe und gute Nutzbarkeit im Vergleich zu jener für eine Sportanlage erhalten geblieben, sondern dem Grundsatz nach eine wesentliche Eigentümerbefugnis entzogen worden. Der fragliche Eingriff erweist sich nicht als derart geringfügig, dass eine Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung von vornherein ausgeschlossen wäre.

3.

3.1. Art. 5 Abs. 2 RPG und Art. 26 Abs. 2 BV schreiben die Pflicht zur Leistung einer vollen Entschädigung für die Enteignung vor (vgl. dazu BGE 127 I 185 E. 4 S. 190 f. mit Hinweisen). Die Grundeigentümerschaft soll durch die Enteignung keinen Verlust erleiden, aber auch keinen Gewinn erzielen, sondern ist wirtschaftlich gleich zu stellen, wie wenn die Enteignung nicht eingetreten wäre (vgl. BGE 122 I 168 E. 4b/aa S. 177 mit Hinweisen). Die Entschädigung für eine materielle Enteignung bemisst sich nach der Differenzmethode, indem der Verkehrswert des betroffenen Grundstücks vor der Eigentumsbeschränkung mit jenem nach dem Eingriff verglichen wird (vgl. BGE 122 II 326 E. 6c/bb S. 335; 114 Ib 174 E. 3a S. 177; RIVA, a.a.O., N. 187 und 189 zu Art. 5 RPG; WALDMANN/HÄNNI, N. 81 zu Art. 5 RPG). Der Verkehrswert entspricht dem Erlös, der im freien Handel am massgebenden Stichtag objektiverweise hätte erzielt werden können (vgl. BGE 122 II 246 E. 4a S. 250; Urteile 1A.28/2005 vom 29. Juli 2005 E. 2.2 in: RtiD 2006 I 187; 1C 141/2013 vom 5. September 2013 E. 5, in: SJ 2014 I S. 129). Im Kanton Zürich obliegt es erstinstanzlich der Schätzungskommission, den Minderwert bzw. die Entschädigung mittels Schätzung der entsprechenden Verkehrswerte festzulegen (vgl. § 13 i.V.m. § 41 f. des kantonalen Gesetzes vom 30. November 1879 betref-

fend die Abtretung von Privatrechten [AbtrG; LS 781]). Ob die enteignungsrechtliche Entschädigung bzw. ihre Höhe methodisch richtig ermittelt und insoweit dem Anspruch auf volle Entschädigung hinreichend Rechnung getragen worden ist, wird als Rechtsfrage erachtet (BGE 138 II 77 E. 6.2 und 6.3 S. 88 mit Hinweisen).

3.2. Im vorliegenden Fall hat die Schätzungskommission den Verkehrswert vor dem Eintritt der Enteignung nach der Ertragswertmethode bestimmt. Dabei hat sie die von der Beschwerdeführerin vorgelegten Projektvarianten für eine private Sportanlage (Tennis-Center, Mischnutzung Tennis/Volley- und Basketball bzw. Minigolf, Karting-Bahn, Golf-Driving-Anlage) beurteilt. Sie gelangte zum Schluss, bei all diesen Projektvarianten resultiere objektiv betrachtet ein erheblicher Verlust. Eine Nutzung mit Familiengärten sei wirtschaftlich nicht weniger ertragreich als eine solche mit einer Sportanlage. Insgesamt verneinte sie eine Entschädigungspflicht der Gemeinde.

Die Vorinstanz hat die Beurteilung anhand der Ertragswertmethode grundsätzlich geschützt und keine andere Bewertungsmethode als besser geeignet erachtet. Allerdings hat sie ergänzend auf die Bereitschaft der Beschwerdegegnerin im kantonalen Verfahren abgestellt, das Areal zu einem Preis von Fr. 40.–/m² zu erwerben. Gestützt darauf hat die Vorinstanz einen entsprechenden Landwert für den Zeitpunkt nach der Eigentumsbeschränkung angenommen. Weiter hat sie die Regel beigezogen, dass eine Entschädigungspflicht zu verneinen sei, wenn sich der Landwert nur um bis gut einen Drittel vermindere (vgl. oben E. 2.5). Danach hätte der Landwert vor der Enteignung mindestens Fr. 60.–/m² betragen müssen, damit eine Entschädigungspflicht gegeben wäre. Ein solcher Nachweis sei aber nicht erbracht worden. Dabei hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf ihren Geschäftsideen für eine private Sportanlage behaftet. Sie hält ihr vor, bloss unvollständige und zu optimistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen eingereicht zu haben. Von den Gerichtsinstanzen könne nicht verlangt werden, nach möglichst rentablen Bewirtschaftungsformen zu forschen oder gar eigene Geschäftsideen zu entwickeln. Der beschwerdeführerische Antrag, es sei ein Amtsgutachten zur Rentabilität von Sportanlagen einzuholen, sei abzulehnen.

3.3. Nicht zustande gekommene Landverkäufe, d.h. bloss Offerten und Verhandlungspreise, sind nach der Rechtsprechung für die Festlegung der enteignungsrechtlichen Entschädigung unbeachtlich (vgl. BGE 122 I 168 E. 3c S. 176). Dieser Grundsatz muss ebenfalls bei ausgeschlagenen Vergleichsangeboten in Rechtsverfahren gelten. Somit hat das Angebot der Beschwerdegegnerin für eine Übernahme des Areals zu Fr. 40.–/m² im Rahmen der Verkehrswertschätzung ausser Betracht zu bleiben. Zu diesem Ergebnis führt auch die Überlegung, dass ein Grundeigentümer nicht zur Abtretung seiner Liegenschaft an das Gemeinwesen gezwungen werden darf, wenn er nicht überhaupt auf eine Entschädigung aus materieller Enteignung verzichten will (BGE 102 Ia 243 E. 6 S. 250). Es geht nicht an, dass das Gemeinwesen durch ein grosszügiges Kaufangebot nach dem planerischen Eingriff den massgeblichen Verkehrswert in die Höhe treiben kann, um so den zu entschädigenden Minderwert dahinschmelzen zu lassen. Der Grundeigentümer hat vielmehr auch dann Anspruch auf Ersatz des Minderwerts, wenn er seine Liegenschaft nicht dem Gemeinwesen verkaufen will. Der Vorinstanz kann deshalb nicht gefolgt werden, wenn sie den von der Beschwerdegegnerin offerierten Preisansatz als Verkehrswert für den Zeitpunkt nach Eintritt der Enteignung annimmt. Dieses Ergebnis wird im Übrigen durch die Aussage der Beschwerdegegnerin im bundesgerichtlichen Verfahren bestätigt, wonach sie ihr diesbezügliches Spezialangebot nicht als Verkehrswert anerkenne.

Unabhängig davon vermag die Ertragswertmethode in der Art, wie sie die kantonalen Instanzen verwendet haben, dem Anspruch auf volle Entschädigung im konkreten Fall nicht zu genügen. Eine Schätzung mit der Ertragswertmethode kommt in Betracht, wenn die dabei bewertete Grundstücksnutzung einen Ertrag abwirft bzw. rentabel ist. Denn mit dieser Methode wird dem Grundsatz nach ein Verkehrswert aus einer nachhaltig erzielbaren Rendite abgeleitet (vgl. BGE 128 II 74 E. 6a S. 84 für ein überbautes Grundstück). Das angefochtene Urteil begründet jedoch nicht schlüssig, was sich für den Verkehrswert des Bodens ergibt, wenn ein solcher Ertrag nicht belegt ist. Jedenfalls ist nicht nachvollziehbar, weshalb trotz angeblich fehlender Rentabilität der als Sportanlage zur Diskussion gestellten Nutzung ein Verkehrswert von Fr. 40.–/m² oder gar bis zu Fr. 60.–/m² gegeben sein soll.

3.4. Zwar ist die Beschwerdeführerin im kantonalen Verfahren einer Verkehrswertschätzung mittels Erhebung vergleichbarer Transaktionen ablehnend gegenüber gestanden. Diese Vorbringen entbanden die kantonalen Instanzen aber nicht von einer vertieften Prüfung dieser Schätzungsmethode.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht die statistische Methode oder Vergleichsmethode bei unüberbauten Grundstücken im Vordergrund. Allerdings führt diese Methode nur zu richtigen Resultaten, wenn Vergleichspreise in genügender Zahl für Objekte ähnlicher Beschaffenheit zur Verfügung stehen. An diese Voraussetzungen dürfen jedoch nicht zu hohe Anforderungen gestellt werden. Unterschieden der Vergleichsgrundstücke kann durch Preiszuschläge oder -abzüge Rechnung getragen werden (BGE 122 II 337 E. 5a S. 344; 122 I 168 E. 3a S. 173). Die Berücksichtigung von Landverkäufen in benachbarten Gemeinden ist nicht ausgeschlossen; sie kommt aber nur in Frage, wenn sich die fraglichen Grundstücke mit dem Schätzungsobjekt hinsichtlich Lage, Erschliessung, Nutzungsmöglichkeiten und weiteren preisbestimmenden Faktoren tatsächlich vergleichen lassen. Diese Voraussetzung dürfte in relativ homogenen, mehrheitlich ländlich geprägten Verhältnissen eher gegeben sein als in Gebieten mit einer starken Bautätigkeit (Urteil 1P.216/1997 vom 1. Juli 1997 E. 2d, in: ZBl 99/1998 S. 141). Auch in der Literatur wird empfohlen, Land ausserhalb der Bauzonen - mit Ausnahme von Grundstücken, die dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht unterstellt sind - grundsätzlich mit Preisvergleichen zu bewerten (Das Schweizerische Schätzerhandbuch, Hrsg. SVKG und SEK/SVIT, 4. Aufl. 2012, S. 208; FRANCESCO CANONICA, Die Immobilienbewertung, 2009, S. 378 f.; vgl. auch HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Band I, 1986, N. 109 zu Art. 19 EntG).

In dieser Hinsicht hat die Vorinstanz ohne Bezugnahme auf konkrete Abklärungen erwogen, die Vergleichsmethode eigne sich vorliegend nicht. Selbst wenn der Abnehmerkreis für Land zur Nutzung als Sportanlage oder als Familiengartenareal beschränkt ist, lässt sich nicht von vornherein ausschliessen, dass Grundstücke in Freihalte- bzw. Erholungszonen frei verkauft werden. Im konkreten Fall haben vor 1996 Vertragsverhandlungen zwischen den Parteien über die Übertragung des Landes stattgefunden, weil die Beschwerdegegnerin damals eine Erweiterung des bestehenden, benachbarten Fussballplatzes anstrebte; diese Verhandlungen sind gescheitert. Es liegt nahe anzunehmen, dass der Preis für nicht landwirtschaftlich gebundenes Land ausserhalb des Siedlungsgebiets erheblich durch die damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten bestimmt wird. Im konkreten Fall erscheint es plausibel, wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, die Nutzungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine Verwendung als Sportanlage seien weitreichender als bei einer solchen für Familiengärten, und daraus einen höheren Verkehrswert ableitet. Zu klären bleibt indessen, wie sich diese Erwartung objektiv betrachtet preislich auswirkt. Es erscheint angezeigt, erfolgte Landverkäufe in Freihalte- oder Erholungszonen in der Region aus dem massgeblichen Zeitraum heranzuziehen, die im Hinblick auf die konkret zur Diskussion stehenden Nutzungen erfolgt sind. Die Beschwerdegegnerin wendet im bundesgerichtlichen Verfahren ein, für derartige Grundstücke gebe es keinen Markt. Mit dem von ihr zitierten Werk von KASPAR FIERZ (Immobilienökonomie und Bewertung von Liegenschaften, Zürich 2011, S. 257) lässt sich eine solche Aussage aber nicht in allgemeiner Weise belegen. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand liegen keine triftigen Gründe vor, die gegen die Anwendbarkeit der Vergleichsmethode im vorliegenden Fall sprechen.

3.5. Im Ergebnis verletzt es Bundesrecht, dass dem angefochtenen Urteil keine schlüssigen Verkehrswert-Schätzungen - weder für den Zeitpunkt vor noch für jenen nach dem Eintritt der materiellen Enteignung - entnommen werden können. Damit ist einer Herleitung des Minderwerts durch Gegenüberstellung der beiden Verkehrswerte die Grundlage entzogen. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, die entsprechenden Verkehrswerte zu ermitteln. Vielmehr ist das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die zuständige kantonale Schätzungskommission zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 Satz 2 BGG).

Bei diesem Ergebnis ist es nicht nötig, auf die Gehörsrügen der Beschwerdeführerin zur Frage einzugehen, ob die Vorinstanz ein Gutachten zur Ermittlung des Ertragswerts von Sportanlagen hätte einholen müssen. Beim jetzigen Verfahrensstand ist weiterhin offen, ob eine sachgerechte Verkehrswertschätzung mit der Vergleichs-, der Ertragswertmethode erbracht werden kann. Wie dargelegt, ist die zuerst genannte Methode prioritär; wenn es aber an tauglichen Vergleichspreisen fehlt, sind andere geeignete Schätzungsmethoden beizuziehen. Weitere Abklärungen zum Ertragswert sind nur dann erforderlich, soweit die diesbezügliche Schätzungsmethode konkret von Belang ist. Jedenfalls ist aber im Hinblick auf die Ertragswertmethode anzumerken, dass keine übertriebenen Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Beschwerdeführerin gestellt werden dürfen. Sie hat vor der Vorinstanz konkrete Beispiele für bestehende private Sportanlagen genannt. Da sie dies getan hat, lässt sich eine Entschädigungspflicht nicht einfach mit der Begründung verneinen, ihre Ertragsberechnungen seien unrealistisch.

4.

Darüber hinaus ist es zur Vermeidung von unnötigen Weiterungen gerechtfertigt, auf folgende Punkte hinzuweisen.

4.1. Die Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung setzt zusätzlich voraus, dass am Stichtag anzunehmen war, die Möglichkeit einer künftigen besseren Verwendung lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen (vgl. oben E. 2.1). Die Grundstücke wurden bis anhin landwirtschaftlich genutzt. Die Nutzung mit einer Sportanlage würde eine bessere Verwendung darstellen. Die Vorinstanz hat die Frage, ob die diesbezügliche Voraussetzung erfüllt ist, offengelassen; sie hat aber Zweifel an der Bewilligungsfähigkeit einer grossen Sportanlage am Stichtag geäussert. Namentlich hat sie erwogen, es wäre mutmasslich ein projektbezogener Gestaltungsplan gemäss §§ 83 ff. PBG erforderlich gewesen. Mit diesem Argument darf indessen eine Entschädigungspflicht nicht leichthin verneint werden.

Nach der Rechtsprechung schliesst nicht jedes zusätzliche Verfahren, welches das kantonale Recht vor der Erteilung einer Baubewilligung verlangt, die Ausrichtung einer Entschädigung aus materieller Enteignung aus. Vielmehr kommt es auf die konkreten Umstände und auf die effektive Tragweite an, welche dieses Erfordernis nach kantonalem Recht hat (BGE 131 II 151 E. 2.4.2 S. 158 f.). Nach den Vorbringen der Beschwerdegegnerin im bundesgerichtlichen Verfahren besteht nach wie vor die Planungsabsicht, im Gebiet Erachfeld in Etappen einen Sport- und Erholungspark zu realisieren, allerdings mittlerweile auf benachbarten Drittparzellen im südlichen Erachfeld. Dafür wurde im Nachgang zum Urteil 1C 491/2011 vom 5. Juli 2012 sogar ein Eintrag im regionalen Richtplan erwirkt, der nun ein Allgemeines Erholungsgebiet im ganzen Erachfeld vorsieht (RRB Nr. 1317/2012 vom 12. Dezember 2012). Auch wenn diese planerischen Entwicklungen nach dem massgeblichen Stichtag erfolgt sind, wird sorgfältig zu prüfen sein, wie das Kriterium der hohen Realisierungswahrscheinlichkeit angesichts der jahrzehntelangen Planungsabsicht der Beschwerdegegnerin für eine Sportanlage im Erachfeld zu beurteilen ist.

Mit Blick auf das Gebot einer beförderlichen Verfahrenserledigung sind die kantonalen Instanzen gehalten, weder bei der Verkehrswertschätzung noch bezüglich der Voraussetzung der hohen Realisierungswahrscheinlichkeit Fragen offenzulassen, sondern in beiden Punkten eine abschliessende Beurteilung vorzunehmen.

4.2. Die Beschwerdeführerin beanstandet zudem die vorinstanzlichen Gerichtskosten als übersetzt. Die Vorinstanz wird diese Kosten angesichts des Verfahrensausgangs neu zu verlegen haben (unten E. 5). Im Hinblick darauf ist Folgendes beizufügen. Gemäss § 65a Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) hat das Verwaltungsgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse festzulegen. Die Gebühr beträgt in der Regel 500 bis 50'000 Franken. Abs. 2 dieser Bestimmung verweist im Übrigen auf die Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr; LS 175.252).

Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede, dass nach dem kantonalen Recht bei Streitigkeiten über die materielle Enteignung von Verfahren mit bestimmbarem Streitwert auszugehen ist (vgl. Urteil 1C 349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 5.1). Der Streitwert beläuft sich vorliegend nach Angaben der Beschwerdeführerin auf rund 4,3 Mio. Franken. Gemäss § 3 Abs. 1 GebV VGr beträgt der Gebührenrahmen Fr. 20'000.– bis Fr. 50'000.– bei einem Streitwert über 1 Mio. Franken; dabei handelt es sich um die höchste Tarifstufe. Die umstrittene Gerichtsgebühr schöpft diesen Rahmen vollständig aus.

Im Hinblick auf Gerichtsgebühren kommt dem Äquivalenzprinzip bei grosser Spannweite des Tarifrahmens eine erhöhte Bedeutung zur Wahrung vernünftiger Grenzen bei der Gebührenbemessung zu (vgl. BGE 143 I 227 E. 4.2.2 S. 233 und 4.5.2 S. 238). Die vorinstanzliche Gebührenbemessung bewegt sich kaum innerhalb dieser Grenzen. Es fällt auch auf, dass sie den nach § 65a Abs. 1 VRG höchstmöglichen Gebührenbetrag festgesetzt, dagegen aber der Beschwerdegegnerin bloss eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zugesprochen hat, was widersprüchlich erscheint. Insgesamt wird bei einer Neuverlegung sicherzustellen sein, dass die Gerichtsgebühr einen vernünftigen Rahmen wahrt.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und das angefochtene Urteil ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur Neuurteilung in der Sache an die Schätzungskommission I des Kantons Zürich zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird über die Kostenliquidation in ihrem Verfahren neu zu befinden haben.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, die in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Sie hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Nach der Praxis werden Auseinandersetzungen über materielle Enteignung als Streitigkeiten mit Vermögensinteressen im Sinne von Art. 65 Abs. 3 lit. b BGG behandelt (vgl. die Urteile 1C 487/2009 vom 10. August 2010; 1C 120/2010 vom 9. Juni 2010; 1C 70/2008 vom 22. Juni 2009). Unter Berücksichtigung der konkreten Umstände sind die Gerichts- und Parteikosten in Anwendung von Ziff. 1 des bundesgerichtlichen Gebührentarifs vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.1) bzw. von Art. 4 des bundesgerichtlichen Reglements über die Parteientschädigung vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.3) vorliegend im unteren Bereich der Rahmenbeträge anzusetzen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. Juli 2017 wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur Neuurteilung in der Sache an die Schätzungskommission I des Kantons Zürich zurückgewiesen.

2.

Zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorinstanzlichen Verfahrens wird die Angelegenheit an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 12'000.– werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

4.

Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 12'000.– zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Schätzungskommission I des Kantons Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. Oktober 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet