

BGer 1C 400/2016 vom 24. März 2017

Bundesgericht, 2017-03-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_400_2016

FR: TF 1C 400/2016 du 24 mars 2017

IT: TF 1C 400/2016 del 24 marzo 2017

Regeste

Staatshaftung (Schadenersatz für Projektierungskosten) | Verwaltungsverfahren

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz im Bereich der Verantwortlichkeit des Gemeinwesens. Dieser unterliegt der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG (Art. 22 BGG i.V.m. Art. 29 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. b und f des Reglements vom 20. November 2006 für das Bundesgericht [BGerR; SR 173.110.131]). Die Vorinstanz hat den Verfahrensgegenstand auf die Grundsatzfrage der Haftbarkeit des Kantons für den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Schaden und damit auf einen Teilaspekt der Streitsache beschränkt. Dennoch handelt es sich nicht um einen Teilentcheid im Sinne von Art. 91 lit. a BGG : Zwar kann die Haftungsfrage unabhängig von der Frage der Entschädigungshöhe beurteilt werden; umgekehrt trifft dies aber nicht zu. Insofern beurteilte das Verwaltungsgericht nicht eines von mehreren Rechtsbegehren, sondern verschiedene materiellrechtliche Teilfragen desselben Rechtsbegehrens. Indem es die Haftbarkeit des Kantons abschlägig beurteilte, wurde das Verfahren abgeschlossen, womit ein Endentscheid gemäss Art. 90 BGG vorliegt. Die auf dem Gebiet der Staatshaftung für die Zulässigkeit der Beschwerde erforderliche Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- ist ebenfalls erreicht (Art. 85 Abs. 1 lit. a BGG). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Bei der Prüfung verfügt das Bundesgericht über volle Kognition und wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist daher weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder sie mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 142 V 118 E. 1.2 S. 120).

E. 1.3

Soweit die Beschwerdeführerin am Anfang ihrer Rechtsschrift Ausführungen zum Sachverhalt macht, zeigt sie nicht in rechtsgenügender Weise auf, inwiefern die Feststellungen der Vorinstanz offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und inwiefern deren Berichtigung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin beanstandet unter Berufung auf Art. 9 BV und Art. 26 BV, dass ihr eine Entschädigung für nutzlos gewordene Planungskosten verweigert wurde. Da der Erlass der Planungszone für sie nicht voraussehbar gewesen sei und ihr Bauvorhaben den Anlass für die Änderung der baurechtlichen Vorschriften gegeben habe, sei ihr der aus enttäuschem Vertrauen entstandene Schaden zu ersetzen.

E. 2.2

Das Bundesgericht leitet den an bestimmte Voraussetzungen geknüpften Anspruch auf Ersatz eines Vertrauensschadens aus Art. 9 BV ab (vgl. BGE 108 Ib 352 E. 4b/aa S. 357; Urteile 2C_960/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 3.4.2; 2P.67/1994 vom 30. Mai 1995 E. 4a/aa). Nach ständiger Rechtsprechung verleiht der in dieser Bestimmung verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, sofern eine Vertrauensgrundlage besteht, auf welche die Person, die sich auf diese beruft, berechtigterweise vertrauen durfte und sie gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 S. 72 f.; 137 II 182 E. 3.6.1 S. 193). Die Rechtsfolge des Vertrauensschutzes ist in erster Linie, dass die Behörde an die Vertrauensgrundlage gebunden ist. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, bleibt jedoch abzuwägen, ob ausnahmsweise das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung dem Vertrauensschutz vorzugehen hat. Wird von der begründeten Vertrauensgrundlage aufgrund überwiegender entgegenstehender Interessen abgewichen, kann stattdessen ein Anspruch auf Entschädigung entstehen (so schon BGE 101 Ia 328 E. 6c S. 331; Urteile 2C_960/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 3.5.1; 2C_502/2013 vom 30. September 2013 E. 2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 664; ELISABETH CHIARIELLO, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung, 2004, S. 140 ff.; TOBIAS JAAG, Öffentliches Entschädigungsrecht, in: ZBl 98/1997 S. 153 f.). Die Vertrauenshaftung beruht daher grundsätzlich auf rechtmässigem staatlichem Verhalten (BGE 108 Ib 352 E. 4b/bb S. 357 f.; Urteil 2C_960/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 3.4.2).

E. 2.3

Nach der Rechtsprechung hat eine Bauherrin keinen Anspruch auf Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten, wenn ihr Vorhaben aufgrund der geltenden Bauvorschriften nicht bewilligt werden kann. Dies gilt auch dann, wenn die Bauherrin ein dem geltenden Recht entsprechendes Baugesuch eingereicht hat, sich bis zur Entscheidung darüber aber die gesetzlichen Grundlagen zu ihrem Nachteil geändert haben. Einzig wenn gerade die Einreichung eines bestimmten Baugesuchs Anlass zur Änderung der baurechtlichen Vorschriften gegeben hat, weil die Baubehörden auf diese Weise die Ausführung des Vorhabens verhindern wollten, besteht für nutzlos gewordene Aufwendungen ein Entschädigungsanspruch, jedenfalls wenn die Absicht der Baubehörden für die Grundeigentümerin nicht voraussehbar war. Ersatz muss sodann in denjenigen Fällen geleistet werden, in welchen der Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften gegeben worden sind und diese im Vertrauen darauf Projektierungskosten aufgewendet hat (BGE 119 Ib 229 E. 4a S. 237; 117 Ib 497 E. 7b S. 500 f.; 108 Ib 352 E. 4b/aa S. 357; 102 Ia 243 E. 7 S. 252 f.; Urteile 1C_183/2014 vom 28. Januar 2015 E. 4.2; 1C_487/2009 vom 10. August 2010 E. 8.1).

E. 2.4

Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren bringt der Beschwerdegegner auch vor Bundesgericht vor, das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin sei mangels genügender Erschliessung nach den geltenden Bauvorschriften nicht bewilligungsfähig gewesen. Überdies habe das Verwaltungsgericht bereits im rechtskräftigen Urteil vom 26. Juni 2013 über die Planungszone das Vorliegen einer ausreichenden Vertrauensgrundlage verneint. Darauf könne aufgrund des Prinzips der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Haftungsverfahren nicht mehr zurückgekommen werden, weshalb ein Entschädigungsanspruch entfalle. Wie es sich mit diesen Einwänden im Einzelnen verhält, kann hier offen bleiben, da die Beschwerde - wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt - ohnehin abzuweisen ist.

E. 2.5

Mit Blick auf die Voraussehbarkeit der Rechtsänderung ist der Beschwerdeführerin zwar zuzugestehen, dass die erst rund vier Jahre vor der Einreichung des Baugesuchs vom Grossen Rat des Kantons Aargau genehmigte Teiländerung der BNO, die das Gebiet Kreuzäcker betrifft, nicht auf eine unmittelbar bevorstehende Nutzungsplanrevision schliessen liess, gebietet doch der Grundsatz der Rechtssicherheit eine gewisse Beständigkeit des Zonenplans (BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.). Gleichwohl besitzt die Grundeigentümerin keinen Anspruch darauf, dass die für ihr Grundstück in einem bestimmten Zeitpunkt geltenden baurechtlichen Vorschriften auch in Zukunft unverändert bleiben (BGE 108 Ib 352 E. 4b/aa S. 357; 102 Ia 243 E. 7 S. 252). Dies räumt die Beschwerdeführerin denn auch selbst ein, weshalb sie damit rechnen musste, dass die massgeblichen Bestimmungen im dafür vorgesehenen Verfahren revidiert werden können (so schon BGE 87 I 507 E. 4 S. 511). Eine Überprüfung und allenfalls Anpassung der Nutzungsplanung ist dabei namentlich bei einer sachlich begründeten Änderung der Planungsabsichten zulässig (Art. 21 Abs. 2 RPG [SR 700]; Urteil 2C_572/2010 vom 23. März 2011 E. 7.2). In diesem Zusammenhang bringt die Beschwerdeführerin vor, die im kantonalen Richtplan vom 20. September 2011 aufgezeigten, angeblich neuen Nutzungsvorstellungen für das Gebiet Kreuzäcker seien für sie nicht erkennbar gewesen, zumal alle wesentlichen regionalen und überregionalen Interessen bereits bei der Teiländerung der BNO im Jahr 2008 berücksichtigt worden seien. Soweit sie damit überhaupt den Begründungsanforderungen zu genügen vermag und sich ihr Einwand nicht in rein appellatorischer Kritik am angefochtenen Entscheid erschöpft (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 140 III 86 E. 2 S. 88 ff.), erweist sich ihre Argumentation nicht als stichhaltig. Aus den für das Bundesgericht verbindlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG), auf die hier verwiesen wird (vgl. E. 4.3.2.3 des angefochtenen Entscheids), geht hervor, dass für das Gebiet Kreuzäcker aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einem im Richtplan ausgeschiedenen wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkt von kantonalen Bedeutung (ESP Industriegebiet Süd) eine im Vergleich zu den bisher in der Zone A1K zulässigen Bauten und Anlagen intensivere wirtschaftliche Nutzung und insbesondere eine bessere Abstimmung auf die laufende Verkehrsplanung, namentlich auf die Limmattalbahn, angestrebt wird. Inwiefern diese Richtplanvorgaben mit der darin zum Ausdruck kommenden starken Gewichtung einer auf die zu schaffende Bahnanlage ausgerichtete bauliche Entwicklung bereits in den planerischen Entscheid über die Teiländerung der BNO eingeflossen sein sollen, ist weder ersichtlich noch wird dies von der Beschwerdeführerin dargetan. Ihr kann auch nicht

gefolgt werden, soweit sie vorbringt, für sie sei ein Widerspruch zwischen der BNO und dem Richtplan nicht erkennbar gewesen. Dass das von ihr geplante, praktisch ausschliesslich auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtete Nutzfahrzeugcenter, das unbestrittenermassen dem Zweck der bisherigen Zone A1K entsprach und somit zonenkonform war, nicht mit den vorerwähnten Richtplanvorgaben übereinstimmt, liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Im Weiteren beruft sich die Beschwerdeführerin auf eine Passage in der Botschaft des Regierungsrats vom 7. April 2010 zum Paket "Umsetzung Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung", wonach die Gemeinden die zur Anpassung an den Richtplan erforderlichen Nutzungsplanänderungen in ihrem ordentlichen Revisionsturnus vornehmen können und keine zeitliche Vorgabe bestehe, die eine vorgezogene Gesamtrevision der Nutzungsplanung erfordern würde (vgl. S. 14). Daraus kann sie indes nichts zu ihren Gunsten ableiten. Insbesondere hat der Regierungsrat damit keine Zusicherung abgegeben, dass vor Ablauf des ordentlichen Planungshorizonts nicht mit planerischen Massnahmen zu rechnen sei. Abgesehen davon, dass die zitierte Passage keine den Regierungsrat bindende Verpflichtung enthält, sondern sich an die Gemeinden richtet, steht es diesen aufgrund der gewählten Kann-Formulierung frei, die behördenverbindlichen Richtplanvorgaben bereits vor Ablauf des ordentlichen Revisionsturnus umzusetzen. Insofern kann auch dem Regierungsrat kein widersprüchliches oder treuwidriges Verhalten vorgeworfen werden, wenn er zur Sicherung der künftigen Nutzungsvorschriften eine Planungszone erliess. Da aus der Botschaft ausdrücklich hervorgeht, dass die Gemeinden ihre Nutzungsplanungen an die neuen Vorgaben des Richtplans 2011 anpassen müssen und die Bestimmungen der bestehenden BNO der Gemeinde Spreitenbach zur Zone A1K diesen - wie aus dem Vorerwähnten erhellt - offensichtlich nicht vollumfänglich entsprechen, war es für die Beschwerdeführerin bereits im Zeitpunkt der Einreichung ihres Baugesuchs im März 2012 erkennbar, dass es im Gebiet Kreuzäcker früher oder später zu einer Änderung der Nutzungsordnung kommen wird. Wenn sie dennoch ein Vorhaben nach der geltenden BNO ausarbeiten liess, dessen Bearbeitung durch die Behörden sich aufgrund der Grösse des Projekts und der noch nicht ausgereiften Erschliessungsplanung von vornherein als zeitaufwendig erwies, so handelte sie auf eigenes Risiko, dass sich die gesetzlichen Grundlagen bis zum Entscheid über die Baueingabe ändern würden.

E. 2.6

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bestehen ferner keine Anhaltspunkte dafür, dass die Baubehörden danach getrachtet hätten, ihre Bauabsichten durch eine Rechtsänderung zu verhindern. Es sind keinerlei Hinweise ersichtlich, die darauf hindeuteten, dass sich die Baubehörden erst durch die Einreichung des Baugesuchs für das Nutzfahrzeugcenter veranlasst gesehen haben, neue Planungsvorstellungen zu entwickeln und diese rechtlich abzusichern, um so die Realisierung des Projekts zu vereiteln. Die von der Beschwerdeführerin in der Replik, und damit ohnehin verspätet (Art. 42 Abs. 2 BGG), geäusserte gegenteilige Ansicht findet keine Stütze in den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen, die für das Bundesgericht verbindlich sind (Art. 105 Abs. 1 BGG). Vielmehr ist mit dem Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass die Gewährleistung einer richtplankonformen Entwicklung im Gebiet Kreuzäcker im Sinne einer intensiven wirtschaftlichen Nutzung und einer Ausrichtung auf eine Erschliessung mit der projektierten Limmattalbahn den Anlass zu der mit der erlassenen Planungszone gesicherten (künftigen) Änderung der baurechtlichen Vorschriften gegeben hat. Weshalb es der Behörde verwehrt sein soll, auf diese bereits vor Einreichung des Baugesuchs im

Richtplan definierten Ziele abzustellen, ist nicht ersichtlich. Aus der Rechtsprechung geht vielmehr hervor, dass vorbestehende Zielsetzungen der Raumplanung durchaus Auslöser für eine Änderung der Bauordnung bilden können: In BGE 119 Ib 229 verneinte das Bundesgericht einen Ersatzanspruch für nutzlos gewordene Planungskosten, weil nicht das fragliche Überbauungsprojekt den Anlass zur umstrittenen Umzonung der betroffenen Grundstücke in eine Landwirtschafts- oder Schutzzone gegeben hatte, sondern bereits Jahre zuvor Schritte unternommen worden waren mit dem Ziel, das Terrain dem Landschaftsschutzgebiet zuzuführen. Letztlich verhalf erst der Bundesrat durch die Nichtgenehmigung des kantonalen Richtplans der in den Zielsetzungen der Raumplanung begründeten Umzonung zum Durchbruch, indem er die kantonalen Behörden zur Umzonung anhielt (E. 4b S. 237 f.; vgl. ferner Urteile 1A.198/1998 vom 1. Juni 1999 E. 3b; 1A.2/1998 vom 30. Juni 1998 E. 9b). Auch im hier zu beurteilenden Fall hat nicht das am 12. März 2012 eingereichte Baugesuch Anlass zu der durch die Planungszone gesicherten (künftigen) Änderung der Bauvorschriften gegeben, sondern die bereits im Richtplan 2011 definierten Nutzungsabsichten für das Gebiet Kreuzäcker als Teil des ESP Industrie Süd in Spreitenbach. Soweit sich die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang erneut auf die bereits zitierte Passage in der Botschaft zum Richtplanpaket beruft und darin eine Zusicherung für einen Verzicht auf eine vorzeitige Umsetzung der erwähnten raumplanerischen Ziele erblickt, kann auf das bereits Ausgeführte verwiesen werden (E. 2.5 hiervor). Nur weil der Regierungsrat davon absah, den Gemeinden einen verbindlichen zeitlichen Rahmen zur Anpassung ihrer Nutzungspläne vorzugeben, bedeutet dies nicht, dass die im Richtplan aufgeführten Planungsziele nicht geeignet sind, die Baubehörden bereits frühzeitig zur Änderung ihrer baurechtlichen Vorschriften zu veranlassen. Schliesslich spricht auch der Umstand, dass die zur Sicherung künftiger Nutzungspläne und -vorschriften erlassene Planungszone neben der Parzelle der Beschwerdeführerin noch weitere Grundstücke umfasst, gegen die Annahme, diese planerische Massnahme habe einzig der Verhinderung des geplanten Nutzfahrzeugcenters gedient. Daran vermag auch die Bewilligungserteilung für das ebenfalls im Perimeter der Planungszone liegende Vorhaben der B. _____ AG nichts zu ändern, bedeutet dies doch nur, dass dieses Vorhaben grundsätzlich mit der vorgesehenen Neuordnung in Einklang gebracht werden kann. Da die Voraussetzungen für den geltend gemachten vertrauensschutzrechtlichen Entschädigungsanspruch demnach nicht erfüllt sind, hat die Vorinstanz kein Verfassungsrecht verletzt, wenn sie die Haftung des Beschwerdegegners für die nutzlos gewordenen Planungsaufwendungen verneinte. Insofern erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin einzugehen.

E. 3

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Praxisgemäss hat der Kanton, der in seinem amtlichen Wirkungskreis gehandelt hat, keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 68 Abs. 3 BGG).