

# BGer 1C 487/2009 vom 10. August 2010

Bundesgericht, 2010-08-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_487\\_2009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_487_2009)

FR: TF 1C 487/2009 du 10 août 2010

IT: TF 1C 487/2009 del 10 agosto 2010

## Regeste

Heimschlag und Entschädigung zufolge materieller Enteignung | Enteignung

## Erwägungen

### E. 6.1

In einem nächsten Schritt hat das Verwaltungsgericht eine Nutzflächenberechnung gemacht. Dazu hat es ermittelt, welche oberirdischen Nutzflächen auf dem gesamten Areal zulässig wären, inwieweit die in den Schutzobjekten vorhandenen bzw. möglichen Flächen sinnvoll nutzbar sind und wieweit neue Nutzflächen auf dem überbaubaren Grundstücksteil erstellt werden können. Die Untergeschossflächen hat es bei seiner Berechnung weggelassen, dies mit dem Argument, für die Baumassenziffer seien die Untergeschosse nicht relevant, da auf dem überbaubaren Grundstücksteil von 9'488 m<sup>2</sup> ohne Einbusse Untergeschosse realisiert und demnach nicht realisierbare Untergeschosse im Bereich der Schutzobjekte voll kompensiert werden könnten. Es verweist zudem auf § 258 Abs. 1 PBG /ZH, wonach bei der Baumassenziffer der oberirdische umbaute Raum mit seinen Aussenmassen als anrechenbar gilt. Bei den geschützten Volumina hat es nicht auf die Zahlen des Kantons, sondern auf diejenigen des Beschwerdeführers abgestellt (act. 27/12), weil es dessen Berechnungen als substantiiert und plausibel erachtet hat.

### E. 6.2.1

Für das geschützte Bauvolumen setzte das Verwaltungsgericht darum in Übereinstimmung mit dem Beschwerdeführer 35'470 m<sup>3</sup> ein. Als mutmassliche Geschosshöhe nahm es - wie der Beschwerdeführer auch (act. 27/12 S. 3) - 3.7 m an. Ausgehend von der gesamten Grundstücksfläche in der Industriezone, nämlich von 18'363 m<sup>2</sup>, und der Baumassenziffer von 5, ergibt dies ein total zulässiges Bauvolumen von 91'815 m<sup>3</sup>. Diese Volumen dividiert durch die Geschosshöhe von 3.7 m führt zu einer zulässigen Bruttogeschossfläche von 24'814.9 m<sup>2</sup>. Davon brachte das Verwaltungsgericht 10 % für die Aussenwände in Abzug und gelangte zu einer total zulässigen oberirdischen Nutzfläche von 22'333.4 m<sup>2</sup>. Diesem Resultat stellte es die tatsächlich nutzbaren oberirdischen Geschossflächen gegenüber:

### E. 6.2.2

In den geschützten Gebäuden wären aufgrund der vorstehend wiedergegebenen Berechnungen (E. 5 hiervor) noch 7'092.5 m<sup>2</sup> nutzbar gewesen. Sodann subtrahierte das Verwaltungsgericht vom insgesamt auf der Gesamtfläche (18'363 m<sup>2</sup>) zulässigen Bauvolumen (91'815 m<sup>3</sup>) das vom Beschwerdeführer errechnete geschützte Bauvolumen (35'470.8 m<sup>3</sup>). Die resultierenden 56'344.2 m<sup>3</sup> dividierte es durch die massgebliche Geschosshöhe von 3.7 m und erhielt verbleibende 15'228.2 m<sup>2</sup> Bruttogeschossflächen in etwaigen Neubauten. Es brachte wiederum 10 % davon für die Aussenwände in Abzug. Damit präsentierte sich eine Nutzfläche von 13'705.4 m<sup>2</sup> für noch mögliche Neubauten.

Insgesamt wäre somit - trotz der Schutzmassnahmen - noch eine oberirdische Geschossfläche von 20'797.9 m<sup>2</sup> (7'092.5 m<sup>2</sup> + 13'705.4 m<sup>2</sup>) nutzbar gewesen.

### **E. 6.2.3**

Eine Gegenüberstellung der 22'333.4 m<sup>2</sup>, welche ohne Schutzmassnahmen baulich nutzbar gewesen wären, und der 20'797.9 m<sup>2</sup>, welche schliesslich trotz der Schutzverfügung noch nutzbar sind, ergibt einen Nutzungsverlust von 1'535.5 m<sup>2</sup> oder 6.8 %.

### **E. 6.3**

In einem Zwischenresultat sind die Berechnungen des Verwaltungsgerichts als plausibel und nachvollziehbar zu bezeichnen. Die Einwände des Beschwerdeführers sind nicht stichhaltig. Art. 3 der Zonenordnung Jakobstal vom 30. November 1981 (act. 23/II/45/9) sah 3 Vollgeschosse mit einer Maximalhöhe von 13.50 m vor. Die Baumassenziffer betrug 5.0 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. Mit der Revision der Zonenplanung wurde das fragliche Gebiet im Jakobstal am 17. September 1986 der Industriezone Id zugewiesen (act. 23/II/79 und act. 23/II/80 sowie act. 27/2), für welche grundsätzlich dieselben Vorschriften galten. Zwar wurde auf die Festlegung einer Geschoszahl verzichtet. Nichtsdestotrotz durfte das Verwaltungsgericht die Untergeschosse bei seiner Berechnung vernachlässigen, zumal es dies für beide Grundstücksteile - denjenigen in der Bauverbotszone und den noch frei überbaubaren - gleich gehandhabt hat.

### **E. 6.4**

Auch wenn die vom Beschwerdeführer erworbenen Gebäude nicht unter Schutz gestanden hätten, wären Renovationsarbeiten unabdingbar gewesen. In diesem Zusammenhang hält die Vorinstanz dem Beschwerdeführer denn auch entgegen, die ihm auferlegten Rekonstruktions- und weiteren Schutzpflichten hätten keinen massgeblichen Einfluss auf die Beurteilung der Eingriffsintensität. Die Schutzverfügung verlangt im Wesentlichen die Anpassungen von Fassaden und Fenstern als Folge gewisser Abbrucharbeiten beim Spinnereihauptgebäude, dem Battagegebäude und dem Kessel- und Maschinenhaus. Auch die übrigen Schutzpflichten gehen nicht massgeblich über den üblichen Unterhalt hinaus, der grundsätzlich für den Erhalt von Bausubstanz aufzuwenden ist. Hinzu kommt, dass in Ziff. 7 der Schutzverfügung auf S. 9 ausdrücklich festgehalten wird, der Staat werde an die Kosten der Gebäudeerhaltung Beiträge leisten. Diese Möglichkeit ist gesetzlich in § 217 PBG /ZH verankert: Danach leistet der Staat den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit Kostenanteile bis zu 60 % der beitragsberechtigten Ausgaben für Massnahmen zur Erhaltung oder Pflege von Ortsbildern von kantonaler oder regionaler Bedeutung. Abs. 2 lit. a der zitierten Bestimmung sieht vor, dass der Staat Privaten und Institutionen Subventionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben für Massnahmen zur Schaffung, Erhaltung, Erschliessung, Gestaltung oder Pflege von Objekten des Natur- und Heimatschutzes sowie von Erholungsgebieten gewähren kann. Solche Beiträge dürften allerdings nicht ohne Weiteres gesprochen werden, sondern setzen ein entsprechendes Gesuch voraus. Wenn der Beschwerdeführer kein solches gestellt hat, ist dies nicht den staatlichen Behörden vorzuwerfen. Weder in der Schutzverfügung noch im angefochtenen Urteil der Vorinstanz wird im Übrigen - entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers - Bezug genommen auf § 207 PBG /ZH, gemäss welchem der Staat unter Umständen die gesamte Unterhaltspflicht selber übernimmt und der Eigentümer dies zu dulden hat.

### **E. 6.5**

Die Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts, wonach trotz der Unterschutzstellung weiterhin eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung zulässig war und die damit verbundenen Einschränkungen weniger als 10 % der ohne Schutzmassnahmen möglichen Nutzung betragen, sind nicht zu beanstanden. Die Argumentation der Vorinstanz ist detailliert und überzeugend. Unerheblich für die Frage der materiellen Enteignung ist der Erschliessungsstandard des südwestlichen Arealteils. Selbst wenn für eine Überbauung des freien Parzellenteils zusätzliche Erschliessungsmassnahmen erforderlich gewesen wären, hat dies auf die Frage der Eingriffsintensität keinen erheblichen Einfluss. Auch bei Grundstücken ohne Schutzanordnungen fallen je nach konkreter Nutzung zusätzliche Aufwendungen für die Erschliessung an. Überdies ist für die Abgrenzung zwischen entschädigungslosen und entschädigungspflichtigen Eingriffen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht allein die prozentuale Wertverminderung massgebend, sondern es wird darauf abgestellt, ob auf der betroffenen Parzelle eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich gute Nutzung weiterhin möglich ist ( BGE 111 Ib 257 E. 4a S. 264 f. mit Hinweisen auf die Urteile vom 21. November 1984, in: ZBl 86/1985 S. 211 ff. und vom 14. Dezember 1983, in: ZBl 85/1984 S. 366 ff.; unveröffentlichte Erwägung 4b des Urteils BGE 109 Ib 114 ; 97 I 632 E. 5 S. 634 f. ; 93 I 338 E. 7 S. 342 f. ; 82 I 157 E. 3 S. 164 f.). So erblickte das Bundesgericht weder in der Auszonung eines Viertels einer Parzelle noch darin, dass ein Grundstück zu einem Drittel mit einem Bauverbot belegt wurde, einen enteignungsähnlichen Tatbestand, da es zum Schluss gelangte, die Eigentümer könnten ihre Parzellen auch nach dem Eingriff in angemessener, wirtschaftlich sinnvoller Weise nutzen (ZBl 85/1984 S. 367 f.; BGE 93 I 343 f. ; 82 I 157 E. 3 S. 164 ff.). Auch im Urteil BGE 97 I 632 , in welchem eine Bauzonenänderung eine Reduktion des baulichen Nutzungsmasses auf einen Drittel und eine geschätzte Wertverminderung von 20 % zur Folge hatte, wurde keine materielle Enteignung angenommen mit der Begründung, die den Eigentümern verbleibenden Befugnisse seien keineswegs bedeutungslos, denn sie könnten aus ihrem Land weiterhin einen beachtlichen wirtschaftlichen Nutzen ("un profit économique appréciable") ziehen (E. 6b S. 636). Diese 20 % sind aber nicht zum absoluten Grenzwert erhoben worden (vgl. BGE 111 Ib 257 E. 4a S. 264). Für die Beantwortung der Frage, ob eine materielle Enteignung vorliegt oder nicht, kommt es ausschliesslich darauf an, ob nach wie vor eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung des betroffenen Grundstücks möglich ist. Trifft das - wie dies vorliegend der Fall ist - zu, so kann in der Regel nicht von einem enteignungsähnlichen Eingriff in die Substanz des Eigentums gesprochen werden.

## **E. 7**

Indessen ist eine entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung ausnahmsweise auch dann zu bejahen, wenn der betroffene Grundeigentümer ein Sonderopfer erleidet, indem er als einziger oder mit wenigen andern Grundeigentümern zusammen ungleich stärker als alle übrigen Grundeigentümer getroffen wird, sodass es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn er hierfür keine Entschädigung erhielte (Urteil 1A.19/2004 des Bundesgerichts vom 25. Oktober 2004 E. 3.2 publ. in: ZBl 107/2006 S. 41).

### **E. 7.1**

Das Verwaltungsgericht hat das Vorliegen dieses Tatbestands verneint. Es führt dazu aus, der Beschwerdeführer hätte aus den unter Schutz gestellten Fabrikgebäuden weiterhin Ertrag ziehen und diesen durch Umbaumassnahmen und eine Neuüberbauung im Südwesten noch ganz erheblich steigern können. Angesichts des errechneten

Nutzflächenverlusts von weniger als 10 % liege daher auch für die Annahme eines Sonderopfers keine genügende Eingriffsintensität vor. Auch eine stossende Rechtsungleichheit gegenüber anderen Grundeigentümern sei nicht erkennbar, denn die Fabrikanlage sei nicht etwa aus einer Reihe ähnlicher Anlagen exemplarisch für alle ausgewählt worden. Zudem sei der Beschwerdeführer mit Blick auf andere von Denkmalschutzmassnahmen betroffene Grundeigentümer nicht rechtsungleich behandelt worden. Er hätte wie andere Eigentümer zwar gewisse Aufwendungen für Schutzvorkehren treffen müssen. Unter Verweis auf § 207 Abs. 2 PBG /ZH zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung, das zürcherische Recht gehe jedoch davon aus, dass solche Kosten, wenn sie in qualifizierter Weise über das allgemein notwendige Mass an Unterhalt und Pflege hinausgingen, vom anordnenden Gemeinwesen zu übernehmen seien.

### **E. 7.2**

Wie die vorstehenden Erwägungen gezeigt haben, ist die Eingriffsintensität vorliegend vergleichsweise gering. Die denkmalpflegerischen Auflagen verlangen vom Beschwerdeführer kein Sonderopfer. Trotz etlicher Vorgaben in der Schutzverfügung wäre eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung am Stichtag (18. März 1987) durchaus möglich gewesen. Den Erwägungen des Verwaltungsgerichts ist in dieser Hinsicht nichts beizufügen ( Art. 109 Abs. 3 BGG ).

### **E. 7.3**

Ein Sonderopfer vermag auch nicht der Umstand zu bewirken, dass vom Beschwerdeführer Massnahmen zur Erhaltung des Schutzobjekts erwartet werden. Wohl ist bei der Beurteilung von Eigentumsbeschränkungen im Interesse der Denkmalpflege auch zu berücksichtigen, ob dem Eigentümer an bauliche Massnahmen Beiträge ausgerichtet werden, welche allenfalls unwirtschaftliche Aufwendungen aufzuwiegen vermögen ( BGE 112 Ib 263 E. 5b S. 269). Vorliegend hat der Beschwerdeführer offensichtlich gar kein Beitragsgesuch gestellt. Aber selbst wenn staatliche Beiträge explizit abgelehnt worden wären, würde dies nicht automatisch eine Entschädigungspflicht nach sich ziehen. Massgebend ist auch diesbezüglich das Verhältnis der fehlenden Beitragsleistungen zu den auf dem Grundstück verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten. Je grösser Letztere sind, desto grösser sind die finanziellen Aufwendungen, die dem Eigentümer zur Erhaltung des Schutzobjekts zumutbar sind. Sie finden dort ihre Grenze, wo sie zusammen mit den eingetretenen Nutzungsbeschränkungen des Schutzobjekts eine derartige Werteinbusse darstellen, dass sie im Vergleich zu den verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks einer materiellen Enteignung gleichkommen (Urteil 1A.19/2004 des Bundesgerichts vom 25. Oktober 2004 E. 3.2.2 publ. in: ZBl 107/2006 S. 41). Im erwähnten Urteil 1A.19/2004 hat das Bundesgericht eine materielle Enteignung verneint, weil rund zwei Drittel der betroffenen Parzelle der Überbauung zugeführt werden konnten. Vorliegend wäre die Parzelle trotz der verfügten Schutzmassnahmen weitgehend nutzbar und insbesondere im südwestlichen Grundstücksteil im Rahmen der baugesetzlichen Vorgaben frei überbaubar gewesen. Auch die unter Schutz gestellten Gebäude hätten zu weiten Teilen wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt werden können. Wo industrielle Fertigungen oder Lagerräume schwierig gewesen wären, hätte die Möglichkeit zu Dienstleistungs- bzw. Büronutzung bestanden. Unter diesen Umständen kann selbst dann nicht von einer materiellen Enteignung gesprochen werden, wenn nebst einer allfälligen durch die Unterschützstellung entstandenen Nutzungseinbusse zusätzlich erwachsenden Kosten für die Erhaltung des Schutzobjekts mit berücksichtigt werden.

#### **E. 7.4**

Von einem entschädigungspflichtigen Sonderopfer könnte allenfalls dann gesprochen werden, wenn die Beschwerdegegner zu weitergehenden Schutzmassnahmen verpflichtet worden wären, die über die Erhaltung der nach der Schutzverfügung bezeichneten Gebäudeteile hinausgingen und ihnen damit als einzelne Eigentümer ein wirtschaftlich unzumutbares Opfer zugunsten der Allgemeinheit auferlegt würde (vgl. BGE 112 Ib 263 E. 5b S. 269). Die in der Schutzverfügung angeordneten Rekonstruktionspflichten an den Fassaden des Spinnereihauptgebäudes, dem Battagegebäude und dem Kessel- und Maschinenhaus sind im Verhältnis zum Gesamtwert der Liegenschaft und den verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten von untergeordneter Bedeutung. Zur Bejahung eines entschädigungspflichtigen Sonderopfers genügen sie jedenfalls nicht. Gleiches gilt für die vom Beschwerdeführer geltend gemachten "Sicherheitskosten", die auch bei jahrelang leer stehenden Gebäuden anfallen können, welche nicht unter Schutz gestellt sind. Wäre die Anlage genutzt worden - eine Vermietung beispielsweise wäre denkbar gewesen, zumal die Spinnerei ja bis ins Kaufjahr 1982 noch betrieben wurde -, hätten Vandalenakte einfacher vermieden werden können. Dafür hat jedenfalls nicht die öffentliche Hand aufzukommen.

#### **E. 8**

Schliesslich macht der Beschwerdeführer eine Entschädigung für den Ersatz unnötiger Planungskosten geltend.

##### **E. 8.1**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat ein Bauherr keinen Anspruch auf Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten, wenn sein Vorhaben aufgrund der geltenden Bauvorschriften nicht bewilligt werden kann. Dies gilt auch dann, wenn der Bauherr ein dem geltenden Recht entsprechendes Baugesuch eingereicht hat, sich bis zum Entscheid darüber aber die gesetzlichen Grundlagen zum Nachteil des Gestaltstellers 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 (nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum früheren Art. 4 BV [in Verbindung mit Art. 22ter aBV ]) für die nutzlos gewordenen Aufwendungen ein Entschädigungsanspruch, jedenfalls wenn die Absicht der Baubehörden für den Grundeigentümer nicht voraussehbar war. Ersatz muss sodann in denjenigen Fällen geleistet werden, in welchen dem Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften gegeben worden sind und dieser im Vertrauen darauf Projektierungskosten aufgewendet hat ( BGE 119 Ib 229 E. 4a S. 237; 117 Ib 497 E. 7b S. 500 f.).

##### **E. 8.2**

Für das Verwaltungsgericht ist fraglich, ob sich diese, auf die Änderung einer Bauordnung bezogene Rechtsprechung ohne Weiteres auf Fälle von Denkmalschutzmassnahmen übertragen lässt. Es gibt zu bedenken, dass anders als bei Bau- und Zonenordnungen, wo den Behörden ein überaus grosser Planungsspielraum zusteht, Unterschutzstellungen nur bei Vorliegen eng umschriebener Voraussetzungen zulässig seien. Anlass für Denkmalschutzmassnahmen würde daher regelmässig nicht ein konkretes Bauprojekt geben, dessen Verwirklichung verhindert werden sollte, sondern höchstens die auf ein Baugesuch hin einsetzenden Abklärungen zur Schutzwürdigkeit. Wie es sich damit verhält, kann aus Sicht des Verwaltungsgerichts offen bleiben, denn ein Ersatz für das 1992

ausgearbeitete Projekt komme von vornherein nicht in Frage. In jenem Zeitpunkt sei die Schutzverfügung bereits rechtskräftig erlassen gewesen und das Vorhaben habe sich in Bezug auf das Battagegebäude und das Baumwollmagazin nicht an die Schutzverfügung gehalten. Auch für das vor der Schutzverfügung ausgearbeitete Projekt anerkennt das Verwaltungsgericht keinen Ersatzanspruch. Der Beschwerdeführer habe dieses auf eigenes Risiko hin ausgearbeitet, dies ohne die gebotene Vorabklärung zu einer allfälligen Schutzwürdigkeit des offensichtlich bemerkenswerten Gebäudeensembles. Aus dem Umstand, dass die Anlage noch nicht im Inventar der Schutzobjekte von regionaler und kantonaler Bedeutung aufgenommen worden sei, könne er kein besonderes Vertrauen auf einen Schutzverzicht geltend machen. Weiter macht das Verwaltungsgericht auf die Möglichkeit eines Provokationsbegehrens im Sinne von § 213 PBG /ZH aufmerksam. Wenn der Beschwerdeführer davon während mehr als einem Jahr (von der Auftragserteilung im März 1984 bis zum Abbruchgesuch am 1. April 1985) keinen Gebrauch gemacht habe, könne er sich den während dieser Zeit unnötig betriebenen Aufwand nicht entschädigen lassen. Als nicht erwiesen erachtet das Verwaltungsgericht die Behauptung, wonach sich die Bauherrschaft damals wegen des vorsorglich verfügten Abbruchverbots gegen das Projekt und damit für einen anderen Hauptsitz entschieden habe. Zudem habe der Beschwerdeführer nicht dargelegt, dass ihm die Projektierungskosten nicht bereits von Seiten der Bauherrschaft ersetzt worden seien.

#### **E. 8.3.1**

Das Grundstück wurde, nachdem es vorher der Landwirtschaftszone zugewiesen war, am 30. November 1981 in die Industriezone umgezont. Der Regierungsrat genehmigte den neuen Zonenplan am 3. Februar 1982. Im gleichen Jahr gab der vormalige Eigentümer seinen Betrieb auf, worauf der Beschwerdeführer das Areal am 26. Oktober 1982 für 3.3 Mio. Franken erwarb. Er macht jetzt geltend, beim Projekt "D. \_\_\_\_\_", für welches er 1984 um Bewilligung ersuchte, hätten ihm die kommunalen Behörden den Bau verweigert. Wenn er gewusst hätte, dass das Spinnereiareal als schützenswert betrachtet werden könnte, hätte er es nicht erworben. Er wirft der kantonalen Behörde eine Pflichtversäumnis vor, weil sie das Ensemble nicht inventarisiert habe. Weder für die Baubehörde noch für den Regierungsrat sei der Entscheid der Denkmalpflege absehbar gewesen, sonst hätten sie das fragliche Areal seiner Meinung nach nicht der Industriezone zugewiesen.

#### **E. 8.3.2**

Der Beschwerdeführer war nicht gehalten, vor Inangriffnahme seines Projekts abzuklären, ob von Seiten des Kantons etwaige Schutzabsichten bestehen. Im Gegenteil, der Umstand, dass das Grundstück gerade erst vorbehaltlos der Industriezone zugewiesen worden war, liess keine derartige Entwicklung erahnen. Zwar sind Unterschutzstellungen heutzutage auch bei Industriebauten, sogenannten Zeitzeugen, üblich und nicht im Voraus auszuschliessen. Es erstaunt aber, dass der Entschluss zur Unterschutzstellung derart kurz nach der Umzonung gefällt wurde. Im Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats finden sich keinerlei Erwägungen zu dieser Problematik. Vor dem Hintergrund der fast unmittelbar folgenden Unterschutzstellung macht die Umzonung in die Industriezone wenig Sinn. Selbst wenn eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung danach noch möglich und zulässig war, standen die Schutzmassnahmen aufgrund der zahlreichen damit verbundenen Auflagen und Bedingungen der üblichen Nutzung, von welcher der Käufer eines Industriegrundstücks ausgehen durfte, doch entgegen. Die Umzonung lag denn auch nicht Jahre zurück, sondern war das Resultat aktuellster planerischer Überlegungen. Der Beschwerdeführer durfte

darauf vertrauen, dass nach Absicht der Planbehörde eine herkömmliche industrielle Nutzung des Areals erwünscht und zulässig sei. Auch der Kaufpreis von 3.3 Mio. Franken liess keinen Rückschluss auf derartige Restriktionen zu. Der Beschwerdeführer war darum nicht verpflichtet, auf Zusehen hin ein Provokationsbegehren zu stellen, um jeglichen Risiken einer - im damaligen Zeitpunkt unwahrscheinlichen - Unterschutzstellung zu begegnen. Damit wird ihm unterstellt, er hätte 1984 erahnen müssen, was den Behörden bei der Zonenplanung zwei Jahre zuvor nicht bewusst war. Der Beschwerdeführer hat in gutem Glauben und ohne Verletzung der gebotenen Sorgfalt die Planung seines ersten Bauprojekts in Angriff genommen, welche dann durch die Unterschutzstellung hinfällig wurde. Erahnen liessen sich die Schutzabsichten erst im Spätherbst 1984 im Rahmen der damaligen Diskussionen mit der Baubehörde, als die kantonale Denkmalpflege ins Verfahren mit einbezogen wurde. Zu diesem Zeitpunkt aber hatte der Beschwerdeführer bereits einen erheblichen Planungsaufwand betrieben.

### **E. 8.3.3**

Die Situation ist demnach durchaus vergleichbar mit den in E. 8.1 zitierten Fällen. Aufgrund der unmittelbar vor Erwerb des Grundstücks erfolgten Umzonung von der Landwirtschafts- in die Industriezone durfte der Beschwerdeführer auf die Bewilligungsfähigkeit eines zonenkonformen Projekts vertrauen. Die Absicht einer Unterschutzstellung des Areals war für ihn - gerade aufgrund der neuen Zonierung - nicht erkennbar. Es steht ihm deswegen ein Entschädigungsanspruch für die entstandenen Projektierungskosten zu.

### **E. 8.3.4**

Was die Höhe der Entschädigung anbelangt, hat der Beschwerdeführer Fr. 580'000.-- geltend gemacht (vgl. act. 23/II/45/184). Er stützt sich dabei auf die honorarberechtigte Bausumme. Allerdings ist fraglich, ob der Betrag, der allenfalls nach SIA-Norm gegenüber der Bauherrschaft gefordert werden kann, als Planungsaufwand zu qualifizieren ist. Der Beschwerdegegner hat sich nicht zur Höhe der eingeklagten Summe geäussert. Es obliegt dem Verwaltungsgericht, die Entschädigung für die bis zum Baustopp aufgelaufenen Planungskosten festzusetzen.

### **E. 8.4.1**

Auch in Bezug auf das 1992 eingereichte Projekt "C.\_\_\_\_\_ AG" verlangt der Beschwerdeführer Ersatz für die ihm entstandenen Projektierungskosten. Die Stadtbehörde Bülach habe längst die Baubewilligung erteilt. Hätte die Baudirektion - wie in Aussicht gestellt - die ihrerseits notwendige Genehmigung erteilt, hätte das Projekt nach Meinung des Beschwerdeführers realisiert und die vollständig der Industriezone zugehörige Liegenschaft grösstenteils bestimmungsgemäss und wirtschaftlich noch sinnvoll genutzt werden können, dies bei nahezu vollständiger Erhaltung des Schutzobjekts. Die mehrmals mündlich, mit der Aktennotiz der Denkmalpflege vom 16. Oktober 1992 auch schriftlich zugesicherte Genehmigung sei jedoch ausgeblieben.

### **E. 8.4.2**

In Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht ist festzuhalten, dass hinsichtlich sämtlicher Arbeiten, welche nach dem Erlass der Schutzverfügung erfolgten, kein Entschädigungsanspruch besteht, weil die Vorgaben, welche ein Bauprojekt erfüllen musste, klar gegeben waren. Dennoch sollte das Baumwollmagazin gemäss dem Projekt "C.\_\_\_\_\_ AG" beseitigt und das Kohlemagazin auf einen Viertel verkürzt werden.

Selbst wenn die kommunale Baubehörde dieses Vorhaben - unter ausdrücklichem Vorbehalt der Genehmigung durch die Baudirektion - bewilligt hat, kann der Beschwerdeführer daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten: Entscheidbefugnis über Eingriffe an den Schutzobjekten kommt dem Kanton zu. Die kommunale Baubewilligung stellt darum keine Zusicherung dar, auf welche der Beschwerdeführer vertrauen konnte. Ebenso wenig kann die Aktennotiz der Denkmalpflege vom 16. Oktober 1992 als verbindliche Zusicherung für eine Bewilligung gelten (act. 23/II/45/58). Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben gibt dem Bürger zwar Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, das er in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden setzt. Die unrichtige Zusicherung einer Behörde ist jedoch nur dann bindend, wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, sie für die Zusicherung zuständig war oder sie der Bürger aus zureichenden Gründen für zuständig halten konnte, der Bürger die Unrichtigkeit der Zusicherung nicht ohne Weiteres erkennen konnte, er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Zusicherung Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und die gesetzliche Ordnung seit der Zusicherung keine Änderung erfahren hat (vgl. etwa BGE 131 II 627 E. 6.1 S. 636; 121 II 473 E. 2c S. 479; je mit Hinweisen; Urteil 1E.13/2004 des Bundesgerichts vom 8. Februar 2002 E. 5.1 publ. in: ZBl 107/2006 S. 439). Zudem kann der Aktennotiz keine verbindliche Zusage entnommen werden. Vermerkt wurde: "Ende Monat wird die Baubewilligung definitiv vorliegen und die Baudirektion wird daraufhin die Genehmigung erteilen. Gleichzeitig wird die Denkmalpflege im Rahmen dieser Verfügung das Schutzziel ev. neu formulieren resp. an die heutigen Gebäude anpassen." Das Bauvorhaben respektierte die Vorgaben der Schutzverfügung offensichtlich nicht, da verschiedene Abbrucharbeiten vorgesehen waren. In der Aktennotiz wird lediglich in Aussicht gestellt, dass das Schutzziel eventuell neu formuliert werde. Eine Verpflichtung zur Neuformulierung des Schutzziels, wie dies der Beschwerdeführer behauptet, ist in diesem Wortlaut jedenfalls nicht enthalten. Erst recht konnte die Denkmalpflege nicht verbindlich eine Genehmigung der Baudirektion zusichern, dazu war sie nicht kompetent. Der Beschwerdegegner macht zudem zu Recht geltend, dass die Planungskosten zu diesem Zeitpunkt längst angefallen waren. Das Baugesuch lag vom 21. April bis 10. Mai 1992 auf, die fragliche Aktennotiz der Denkmalpflege wurde erst am 16. Oktober 1992 verfasst. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob vor Ausarbeitung des Projekts Gespräche zwischen dem Beschwerdeführer und den Behörden stattgefunden haben. Offenbar wurde jedenfalls das Verfahren in der Folge nicht beförderlich behandelt. Gründe für diese Verzögerung sind aufgrund der Aktenlage keine zu erkennen. Daraus kann der Beschwerdeführer aber keinen Anspruch auf Ersatz der Projektierungskosten geltend machen, zumal nie rechtskräftig über die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens entschieden wurde. Es hätte dem Beschwerdeführer offen gestanden, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen oder bei deren Ausbleiben eine Rechtsverzögerungsbeschwerde einzureichen, denn nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verstösst es unter anderem dann gegen Art. 29 Abs. 1 BV, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde sich zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist fällt, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint. Dabei ist es für die Rechtssuchenden unerheblich, auf welche Gründe - beispielsweise auf ein Fehlverhalten der Behörde oder auf andere Umstände - die Rechtsverzögerung zurückzuführen ist; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht fristgerecht handelt (Urteil 2C\_244/2007 des Bundesgerichts vom 10. Oktober 2007 E. 4.2). Es ist aber

nicht Aufgabe des Bundesgerichts, in erster Instanz über die Bewilligungsfähigkeit des Bauprojekts aus dem Jahr 1992 zu entscheiden.

#### **E. 8.5**

Erst recht keinen Anspruch auf Kostenersatz kann der Beschwerdeführer für die Aufwendungen im Zusammenhang mit der überdimensionierten Lagerhalle machen (act. 27/11). Dieses Vorhaben respektierte weder die Schutzmassnahmen noch die Baumassenziffer (siehe E. 4.3 hiervor).

#### **E. 8.6**

Das Verwaltungsgericht hat weitergehende Entschädigungsforderungen des Beschwerdeführers wegen unnötiger Planungskosten folglich zu Recht abgewiesen.

#### **E. 9**

Somit ist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen. Die Gerichtskosten des bundesgerichtlichen Verfahrens sind in einem reduzierten Umfang dem Beschwerdeführer aufzuerlegen ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Im Umfang seines Obsiegens hat ihm der Kanton Zürich eine Parteientschädigung zu leisten. Der Kanton hat praxisgemäss keine Gerichtskosten zu tragen ( Art. 66 Abs. 4 BGG ), es ist ihm aber auch keine Parteientschädigung zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 3 BGG ).

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