

BGer 1C_453/2019 vom 7. September 2021

Bundesgericht, 2021-09-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_453_2019

FR: TF 1C_453/2019 du 7 septembre 2021

IT: TF 1C_453/2019 del 7 settembre 2021

Erwägungen

E. 1

Angefochten sind zwei Entscheide des Verwaltungsgerichts als kantonaler letzter Instanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG).

E. 1.1

Der Entscheid vom 5. August 2019 betrifft die vorzeitige Besitzeseinweisung. Diese bringt das Enteignungsverfahren nicht zum Abschluss, sondern regelt die Besitzverhältnisse vorläufig, bis zum definitiven Eigentumserwerb des Enteigners oder der Enteignerin. Es handelt sich somit prozessual um einen Zwischenentscheid. Dieser ist gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG anfechtbar, da die vorzeitige Besitzeseinweisung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil für den Beschwerdeführer und dessen Mieter bewirken kann: Die Gemeinde tritt in das bestehende Mietverhältnis ein und wird damit befugt, die Mietverträge zu kündigen. Durch die vorzeitige Besitzeseinweisung wird sie in die Lage versetzt, die Mehrfamilienhäuser abzurechen; sie verfügt dafür bereits über eine rechtskräftige Abbruchbewilligung (vgl. in Bezug auf den Beschwerdeführer ergangenes Urteil 1C_561/2019 vom 12. Oktober 2020). Diese Handlungen liessen sich nicht mehr rückgängig machen, auch wenn die Enteignung letztlich verweigert werden sollte.

E. 1.2

Der Entscheid vom 25. März 2021 bejaht das Enteignungsrecht der EG Biel und weist die Sache zur Fortsetzung des Enteignungsverfahrens an die Vorinstanz zurück. Auch dieser Rückweisungsentscheid ist als Zwischenentscheid zu qualifizieren: Das Verwaltungsgericht hat erst darüber entschieden, wem das Enteignungsrecht zusteht; noch nicht entschieden wurde über den Umfang und den Zeitpunkt der Enteignung sowie die Enteignungsentschädigung.

E. 1.2.1

Gemäss Art. 92 Abs. 1 BGG können Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit selbstständig mit Beschwerde angefochten werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umfasst die Zuständigkeit alle Verfahrensbestimmungen, welche die Zulässigkeit eines Rechtswegs oder die Zuständigkeit eines Rechtspflegeorgans zum Gegenstand haben (BGE 138 III 558 E. 1.3). Vorliegend ist jedoch weder das einzuschlagende Verfahren noch die Zuständigkeit der kESchK oder des Verwaltungsgerichts streitig, sondern es geht um die Frage, wem das Enteignungsrecht zusteht, d.h. wer aktivlegitimiert ist.

E. 1.2.2

Gegen andere selbstständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide ist die Beschwerde nach Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil

bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Vorliegend könnte mit der Gutheissung der Beschwerde sofort ein Endentscheid herbeigeführt werden, weil das Enteignungsgesuch der EG Biel abzuweisen wäre, wenn dieser kein Enteignungsrecht zustünde. Damit könnte ein aufwendiges Beweisverfahren zur Schätzung des Werts der Liegenschaften vermieden werden. Insofern liegen die Voraussetzungen gemäss lit. b vor.

E. 1.3

Auf die rechtzeitig erhobenen Beschwerden ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 2

Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Gemäss Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG muss die Begründung bereits in der Beschwerdeschrift enthalten sein; eine spätere Ergänzung ist grundsätzlich unzulässig (Art. 43 BGG e contrario). Auf die erstmals in der Replik vorgebrachten Rügen der willkürlichen Anwendung von kantonalem Verfahrensrecht ist daher nicht einzutreten.

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

Das Vorbringen von Tatsachen, die sich erst nach dem angefochtenen Entscheid ereignet haben oder entstanden sind (echte Noven), ist vor Bundesgericht grundsätzlich unzulässig (BGE 143 V 19 E. 1.1 S. 23 mit Hinweisen). Allerdings gibt es auch von diesem Grundsatz gewisse Ausnahmen: So beachtet das Bundesgericht Tatsachen, welche zur Gegenstandslosigkeit des Verfahrens führen, von Amtes wegen, unabhängig vom Zeitpunkt ihres Eintretens. Insoweit kann berücksichtigt werden, dass das Enteignungsgesuch der EG Biel vom 28. März 2019 gegenstandslos geworden ist, soweit es (als Nebenzweck) dem Landerwerb für das nationalstrassenrechtliche Ausführungsprojekt diene (vgl. dazu unten E. 8.3).

E. 3

Die Enteignung ist im Enteignungsgesetz des Kantons Bern vom 3. Oktober 1965 (kEntG, BSG 711.0) geregelt. Art. 3 kEntG lautet:

Art. 3 kEntG Grundsatz

1 Das Enteignungsrecht steht dem Staate zu und kann Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie Personen des privaten Rechtes erteilt werden.

(...)

Bestimmungen zur Enteignung finden sich auch im kantonalen Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0) :

Art. 127 BauG Verhältnis zu den Enteignungsgesetzen

1 Soweit dieses Gesetz nicht ergänzende oder abweichende Vorschriften aufstellt, gilt für die formelle und die materielle Enteignung das kantonale Enteignungsgesetz.

2 Vorbehalten bleibt die Enteignungsgesetzgebung des Bundes.

Art. 128 BauG Formelle Enteignung

Enteignungsrecht

1 Mit der Genehmigung eines Zonenplans oder eines Überbauungsplans ist das Enteignungsrecht erteilt für die in diesen Plänen festgelegten

a Zonen für öffentliche Nutzungen;

b Grünzonen, deren Erwerb durch die Gemeinde im Plan vorgesehen ist;

c Erschliessungs- und Verkehrsanlagen sowie Anlagen des Wasserbaus;

d (...)

2 Das Enteignungsrecht erstreckt sich auf dingliche und obligatorische Rechte sowie Nachbarrechte, die zur Ausführung der geplanten Bauten, Anlagen oder Massnahmen benötigt werden oder ihr entgegenstehen.

Art. 129 BauG/BE

Enteigner

1 Enteignungsberechtigt ist das Gemeinwesen, das die öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat, für die das Enteignungsrecht besteht.

2 Das Gemeinwesen kann sein Enteignungsrecht mit schriftlicher Erklärung jenen übertragen, die nach Gesetz zur Ausführung des Vorhabens befugt sind.

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil das Verwaltungsgericht auf seine Rüge zu Art. 3 kEntG nicht eingegangen sei und diese Norm in der Urteilsbegründung mit keinem Wort erwähnt habe.

Vorliegend wird das Enteignungsrecht aus einer kommunalen Nutzungsplanung (ZPP 8.8) abgeleitet. Für diesen Fall enthält Art. 129 BauG eine spezielle Regelung der Enteignungsbefugnis; diese geht gemäss Art. 127 Abs. 1 BauG den allgemeinen Grundsätzen des kEntG vor. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht diese Bestimmung - und nicht die allgemeine Regelung gemäss Art. 3 kEntG - für massgebend erachtet hat, wie zuvor schon die kESchK. Davon ging grundsätzlich auch der Beschwerdeführer in seiner Appellationsantwort vom 15. Januar 2020 aus (vgl. S. 5). Insofern war das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet, sich weiter mit Art. 3 kEntG zu befassen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt nicht vor.

E. 5

In erster Linie rügt der Beschwerdeführer die willkürliche Auslegung und Anwendung von Art. 129 Abs. 1 BauG und die Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Er macht geltend, der EG Biel sei ein Enteignungsrecht zugesprochen worden, für das im konkreten Fall keine gesetzliche Grundlage bestehe.

Die formelle Enteignung einer Parzelle stellt einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Für schwere Eingriffe in ein Grundrecht ist eine klare und ausdrückliche Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Das Bundesgericht prüft diesfalls die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts, auf welche sich der Grundrechtseingriff stützt, ohne Beschränkung der Kognition, andernfalls nur auf Willkür hin (BGE 137 I 209 E. 4.3 S. 212 ; 126 I 112 E. 3c S. 116 ; 124 I 6 E. 4b/aa S. 8 ; 121 I 117 E. 3b/aa S. 120/121; Urteile 1C_188/2017 vom 18. Juli 2017 E. 3.1; 1C_212/2014 vom 18. November 2014 E. 4.1 und E. 4.2.4).

Vorliegend ist unstrittig, dass die ZPP 8.8 als Zone für öffentliche Nutzungen grundsätzlich einen Enteignungstitel im Sinn von Art. 128 Abs. 1 lit. a BauG darstellt; umstritten ist aber, ob das Enteignungsrecht dem Kanton oder (zumindest auch) der Gemeinde zusteht. Die Frage, wer das Enteignungsrecht beanspruchen kann, gehört ebenfalls zu den gesetzlichen Voraussetzungen des Grundrechtseingriffs. Im Übrigen lässt sich die Frage der Aktivlegitimation kaum vom Enteignungszweck und damit vom Inhalt des Enteignungsrechts trennen, wenn - wie vorliegend - das Enteignungsrecht dem für die Aufgabenerfüllung zuständigen Gemeinwesen erteilt wird (vgl. dazu unten E. 7 und 8). Schliesslich kann die Identität des enteignenden Gemeinwesens sich auch auf die Schwere des Eingriffs auswirken, z.B. auf Zeitpunkt und Umfang der Enteignung oder die Entschädigungsart (Real- oder Geldersatz), wie der Beschwerdeführer und die kESchK darlegen (vgl. unten E. 6.1 und 6.5).

Insofern rechtfertigt es sich, die aufgeworfene Frage nicht nur auf Willkür hin, sondern - im Rahmen der vorgebrachten Rügen - frei zu prüfen. Allerdings auferlegt sich das Bundesgericht Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von besonderen örtlichen Verhältnissen abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 416 ; 129 I 337 E. 4.1 S. 344; je mit Hinweisen).

E. 6

Zunächst sind die Parteistandpunkte kurz darzustellen.

E. 6.1

Die kESchK begründete die fehlende Aktivlegitimation der EG Biel wie folgt: Zwar habe die Gemeinde mit ihren Planungen die Zone für öffentliche Nutzungen festgelegt. Damit sei sie aber nicht automatisch das mit dem Enteignungsrecht ausgestattete Gemeinwesen. Ausschlaggebend sei, welchem Gemeinwesen die Aufgabe obliege, die mit der Ausscheidung dieser Zone und mit der Nutzung derselben erfüllt werden solle. Auf dem «Feldschlössli-Areal» solle ein Campus der Berner Fachhochschule gebaut werden. Aus Art. 44 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) sowie dem Gesetz vom 19. Juni 2003 über die Berner Fachhochschule (FaG; BSG 435.411) gehe klar hervor, dass die Planung und Führung der Fachhochschulen eine kantonale Aufgabe sei. Damit sei der Kanton das enteignungsberechtigte Gemeinwesen im Sinn von Art. 129 Abs. 1 BauG. Das BauG unterscheide zwischen dem planenden Gemeinwesen (hier: die Gemeinde) und dem «mit Enteignungsrecht ausgestatteten Gemeinwesen» (hier: der Kanton). Diese Unterscheidung sei sachgerecht, weil sich das Bedürfnis nach Landfläche seit der Planung ändern könne. Käme der planenden Gemeinde in jedem Fall das Enteignungsrecht zu, könnte dies dazu führen, dass übereilt und unnötigerweise Land enteignet werde.

E. 6.2

Das Verwaltungsgericht räumte ein, dass die Errichtung eines neuen Campus für die Fachhochschule im Vordergrund stehe, was die Zweckbestimmung der ZPP 8.8 «Feldschlössli-Areal» deutlich mache. Für den Bau und den Betrieb einer Fachhochschule sei der Kanton verantwortlich; dieser müsse auch den Bau von Fachhochschulgebäuden finanzieren. Die Gemeinde könne indes ebenfalls eigene öffentliche Interessen namhaft machen. Diese erschöpften sich nicht in rein finanziellen Belangen (Mietzinseinnahmen, Baurechtszins). Das ergebe sich bereits aus der Zweckbestimmung der ZPP 8.8, die neben dem Campus-Gelände ausdrücklich die Neugestaltung der öffentlichen Räume und Strassenanlagen nenne. Die ZPP und die ÜO «Feldschlössli-Areal» seien mithin auch zum Zweck der städtebaulichen Entwicklung des in zentraler Lage, zwischen Bahnhof und See gelegenen Gebiets erlassen worden. Das Campus-Quartier gehöre zu den wichtigsten Entwicklungsschwerpunkten der Gemeinde (Masterplangebiet) und habe Auswirkungen auf viele kommunale Aufgabenbereiche (z.B. Wirtschaftsstandort, kulturelles Angebot). Auf dem Areal sollten namentlich die den Campus umgebenden Gemeindestrassen und die Fussgängerflächen neu gestaltet und der Campus städtebaulich und verkehrstechnisch optimal in das betroffene Gebiet eingegliedert werden. Mit der Planung würden somit auch bedeutsame Aufgaben der Gemeinde wahrgenommen. Es gehe nicht um blosser Nebenzwecke oder untergeordnete Interessen. Das gesamte Projekt sei ein gemeinschaftliches Vorhaben von Kanton und Standortgemeinde. Der Kanton beziehe die Gemeinde in die Projektierung mit ein. Gemäss dem kantonalen Richtplan solle das Areal denn auch in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton und Standortgemeinde weiterentwickelt werden. Die beiden beteiligten Gemeinwesen hätten sich dafür entschieden, dass die Gemeinde die Enteignungsverfahren allein führe und dem Kanton das Land im Baurecht zur Verfügung stelle. Sie könnten zwar nicht mit einer Vereinbarung darüber bestimmen, wer Träger des Enteignungsrechts sei; diese Frage werde abschliessend vom Gesetz beantwortet. Es seien indes keine überzeugenden planungs- und enteignungsrechtlichen Gründe erkennbar, weshalb das gewählte Vorgehen gesetzeswidrig sei oder gegen die in der Kantonsverfassung festgelegte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verstossen solle. Auf dem Plangebiet würden in engem Zusammenwirken kantonale und kommunale Aufgaben erfüllt. Müssten beide Gemeinwesen das Enteignungsrecht durchsetzen, würden sich angesichts der hier zur Diskussion stehenden planerischen Situation schwierige und kaum praktikable Abgrenzungsfragen ergeben. Das zeige gerade die streitbetroffene Parzelle Nr. 2682, die zum einen Standort für einen Teil der Hauptbauten des Campus sei und zum anderen der Neugestaltung der Aussen- bzw. Verkehrsräume diene. Die getroffene Lösung dränge sich sodann auf, weil die EG Biel die für das Projekt benötigten Parzellen bereits grösstenteils zu Eigentum besitze. Mit dem Eigentumserwerb wolle sie sich dauerhaft, d.h. über das Ende des Baurechtsverhältnisses hinaus, Landreserven sichern, was ihr Interesse an dem für die Stadtentwicklung wichtigen Areal zusätzlich unterstreiche. Schliesslich sei weder ersichtlich noch vorgebracht, dass sich aus dem von Kanton und Gemeinde gewählten Vorgehen irgendwelche rechtlichen Nachteile für den Beschwerdeführer ergeben würden. Die Gemeinde erfülle mit der Planung eigene Aufgaben und sei deshalb nach Art. 129 Abs. 1 BauG zur Enteignung der streitbetroffenen Parzelle berechtigt.

E. 6.3

Der Beschwerdeführer betont, das Enteignungsgesuch sei "zwecks Bau des Campus für die Berner Fachhochschule" gestellt worden. Die Realisierung des Campus Biel/Bienne der Berner Fachhochschule sei zwischenzeitlich als prioritäres kantonales Projekt nach Art. 2a

des kantonalen Koordinationsgesetzes vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1) qualifiziert worden. Dies zeige, dass es sich einzig um ein kantonales Projekt und nicht um ein Gemeinschaftsprojekt von Kanton und Gemeinde handle.

Nach dem kantonalen Massnahmenblatt C_26 werde das Grundstück des Beschwerdeführers vollständig vom Perimeter des Campus Biel erfasst. Auch die ZPP und die ÜO "Feldschlössli Areal" setzten den gesamten Perimeter als Standort für die Fachhochschule fest. Es gebe insoweit gar keinen Platz für eigenständige kommunale Aufgaben. Die Handlungshoheit liege klar beim Kanton Bern: Dieser habe das Projekt nach Abbruch des Ausschreibungsverfahrens neu aufgegleist; er entscheide, wie, wann und auf welchen Flächen der Campusbau weitergehe. Das Verwaltungsgericht ziehe aus einem völlig untergeordneten Nebeninteresse der Gemeinde - welches von dieser nicht einmal selbst im Enteignungsgesuch geltend gemacht worden sei - eine eigene Enteignungsermächtigung.

E. 6.4

Die EG Biel schliesst sich der Argumentation des Verwaltungsgerichts an, wonach die Planung auch kommunalen Aufgaben diene. Im Übrigen vertritt sie die Auffassung, ihr stehe als Raumplanungsbehörde stets ein Enteignungsrecht zu. Diese Lesart dränge sich auch mit Blick auf die Gesetzesmaterialien auf, wonach die frühere Rechtsordnung - die das Enteignungsrecht einzig der planenden Gemeinde zugewiesen habe - im Wesentlichen beibehalten werden sollte (Vortrag der Baudirektion zum BauG, Tagblatt des Grossen Rats, Beilage 6, S. 16). Dies sei auch in der parlamentarischen Debatte unbestritten geblieben.

Sollte das Bundesgericht dennoch zum Ergebnis kommen, dass nur der Kanton nach Art. 129 Abs. 1 BauG enteignungsbefugt sei, so sei noch Abs. 2 dieser Bestimmung zu beachten, wonach das enteignungsbefugte Gemeinwesen sein Enteignungsrecht mit schriftlicher Erklärung jenen übertragen könne, die zur Ausführung des Vorhabens befugt seien. Vorliegend sei im Baurechtsvertrag zwischen dem Kanton und der EG Biel vorgesehen, dass diese den Landerwerb zu besorgen und allfällige Enteignungsverfahren zu führen habe. Ohnehin mache es für den Enteigneten keinen Unterschied, ob er von der Gemeinde oder vom Kanton enteignet werde.

E. 6.5

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, es sei sehr wohl von Belang, welches Gemeinwesen für die Enteignung zuständig sei; so sei z.B. der Kanton Bern viel eher in der Lage, für eine gewerbliche Mehrfamilienliegenschaft Realersatz gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. b kEntG anzubieten, zumal er im Zusammenhang mit dem geplanten und nunmehr abgebrochenen Projekt A5 "Westast" zahlreiche Grundstücke erworben habe. Die These der EG Biel, sie sei stets - auch für kantonale Projekte - zur Enteignung berechtigt, führe zu Kompetenzkonflikten und würde es der Gemeinde ermöglichen, aus finanziellen Interessen oder zur langfristigen Sicherung von Grundstücken in zentraler Lage zu enteignen, was verfassungswidrig sei. Eine Übertragung des Enteignungsrechts vom Kanton auf die EG Biel habe nie stattgefunden; eine blosser Absprache genüge dafür nicht.

E. 6.6

Die kESchK gibt in ihrer Vernehmlassung zu bedenken, dass das Mehrfamilienhaus vermutlich bereits abgebrochen wäre, wenn sie die Aktivlegitimation der EG Biel bejaht hätte. Zwanzig sehr günstige Wohnungen in zentraler Lage wären aufgehoben und

zahlreiche Familien hätten sich eine neue Wohnung suchen müssen, obwohl das Campus-Projekt heute, drei Jahre später, noch immer überarbeitet werde und die Finanzierung nicht gesichert sei.

E. 7

Gemäss Art. 129 Abs. 1 BauG steht das Enteignungsrecht dem Gemeinwesen zu, das die öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat, für welche das Enteignungsrecht besteht. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, altrechtlich sei das Enteignungsrecht, das mit der Nutzungsplanung erteilt werde, als Recht der planenden Gemeinde konzipiert gewesen, welche die Möglichkeit gehabt habe, es im Rahmen der Planung (auch) einem anderen Verwaltungsträger zuzuweisen. Dagegen knüpfte Art. 129 BauG an das Kriterium der Aufgabenerfüllung an: Enteignungsberechtigt sei das Gemeinwesen (Gemeinde, Planungsregion bzw. Regionalkonferenz, Kanton), das die mit der Planung verbundene öffentliche Aufgabe zu erfüllen habe. Dieses brauche nicht mit der Trägerschaft des Planverfahrens identisch zu sein (E. 5.4, mit Hinweis auf ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 4. Aufl. 2017, N. 12 zu Art. 128/129), da auch für ein kantonales oder regionales Bauprojekt grundsätzlich die Standortgemeinde die planungsrechtlichen Grundlagen erlasse. Werde eine Zone für öffentliche Nutzungen für kantonale Zwecke ausgeschieden, so stehe das Enteignungsrecht folgerichtig dem Kanton zu, auch wenn die Gemeinde die Planung erlassen habe (E. 5.5, mit Hinweis auf ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 12 Bst. a zu Art. 128/129).

Diese Erwägungen werden vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Dagegen ist die EG Biel der Auffassung, ihr stehe als Planungsbehörde stets ein Enteignungsrecht zu, neben demjenigen des ausführenden Gemeinwesens. Dies widerspricht jedoch dem Wortlaut von Art. 129 BauG, der einzig an das Kriterium der Aufgabenerfüllung anknüpft. Massgeblich ist dabei die öffentliche Aufgabe, für welche das Enteignungsrecht erteilt wird, d.h. die Erstellung und der Betrieb eines öffentlichen Werks. Die Nutzungsplanung, für welche die Gemeinde zuständig ist, ist dagegen zum Zeitpunkt des Enteignungsverfahrens bereits abgeschlossen und nicht auf eine Enteignung angewiesen. Die von der Gemeinde zitierten Materialien sind nicht aussagekräftig genug, um eine Abweichung vom Gesetzeswortlaut zu rechtfertigen. Wie die kESchk überzeugend darlegt, ist es auch aus Sicht des Grundrechtsschutzes sinnvoll, demjenigen Gemeinwesen das Enteignungsrecht zuzusprechen, welches die Handlungshoheit hat und deshalb am besten beurteilen kann, ob, wann und in welchem Umfang eine Enteignung erforderlich ist. Ein doppelspuriges Enteignungsverfahren, mit konkurrierenden Enteignungsrechten der Gemeinde und des ausführenden Gemeinwesens, wäre schliesslich auch der Rechtssicherheit abträglich.

E. 8

Zu prüfen ist daher, für welche Zwecke die ZPP 8.8 das Enteignungsrecht erteilt und welchem Gemeinwesen deren Erfüllung aufgegeben ist.

E. 8.1

Gemäss Art. 77 Abs. 1 BauG können Zonen für öffentliche Nutzungen unter anderem für Verwaltungsgebäude und Schulen (lit. a) sowie für die Gestaltung von Orts- und Quartierzentren (lit. c) ausgeschieden werden. Gemäss Abs. 2 legt die Grundordnung die Zweckbestimmung und die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung der Zonen für öffentliche Nutzungen fest. Sofern das Gemeinwesen, für dessen Zwecke die Zone ausgeschieden wird, das Enteignungsrecht an Boden oder Rechten benötigt, ist zu dessen

Erlangung die genaue Zweckangabe erforderlich, da nur so die Berechtigung des Enteignungsbegehrens beurteilt werden kann (ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 3a zu Art. 77).

Anhang 1 zum Baureglement der EG Biel "Grundsätze zu Art. 30, Zonen mit Planungspflicht (ZPP) " legt für die Zone ZPP 8.8 "Feldschlössli-Areal" Folgendes fest:

Planungszweck

Erstellen eines dichten Campus-Geländes von städtebaulich und architektonisch hoher Qualität. Dieses Gelände soll Unterrichts- und Forschungsräume, Bibliotheken, Restaurants und weitere Anlagen für Studenten umfassen.

Neugestaltung der öffentlichen Räume und Strassenanlagen, insbesondere in Koordination mit dem Projekt für die A5.

E. 8.2

Das Enteignungsgesuch nennt als Zweck des Landerwerbs den "Bau des Campus für die Berner Fachhochschule". Dies entspricht dem an erster Stelle genannten Zweck der ZPP 8.8. Es ist unstrittig, dass Bau und Betrieb der Fachhochschule eine kantonale Aufgabe darstellen. Zwar liegt es offensichtlich auch im Interesse der EG Biel, über einen attraktiven Fachhochschulcampus in zentraler Lage zu verfügen. Dieses allgemeine Interesse kann jedoch nicht genügen, um der Gemeinde das Enteignungsrecht zu verschaffen, weil Art. 129 BauG an die Aufgabenerfüllung anknüpft. Ansonsten stünde jeder Gemeinde ein paralleles Enteignungsrecht für kantonale Projekte zu, welche die Attraktivität der Gemeinde erhöhen. Erst recht genügt das Interesse an der langfristigen Sicherung von zentral gelegenen Grundstücken nicht, um das Enteignungsrecht beanspruchen zu können, da dieses Interesse unabhängig vom Zweck der Zone für öffentliche Nutzungen besteht. Dass die Fachhochschule in enger Abstimmung zwischen Kanton und Gemeinde geplant und realisiert wird, entspricht der kantonalen Zuständigkeitsordnung, wonach die Nutzungsplanung grundsätzlich Sache der Einwohnergemeinde ist, auch für kantonale Projekte; in diesem Sinne handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt von Kanton und Gemeinde. Dagegen genügt der Erlass des Nutzungsplans nicht, um der Gemeinde das Enteignungsrecht für ein kantonales Projekt gemäss Art. 129 BauG zu verschaffen.

E. 8.3

Als zweiter Zweck der ZPP 8.8 wird die Neugestaltung der öffentlichen Räume und Strassenanlagen, in Koordination mit dem Projekt für die A5, genannt. Im Enteignungsgesuch (Ziff. 2.4) wird dazu ausgeführt, 7 m² der Parzelle Nr. 2682 würden im Nationalstrassenprojekt für die Anpassung der Zufahrtsstrassen benötigt. Dieser Zweck ist allerdings mit dem Verzicht auf das Projekt der Westumfahrung Biels hinfällig geworden. Im Übrigen ist der Nationalstrassenbau ebenfalls keine kommunale Aufgabe.

E. 8.4

In den Gestaltungs- und Erschliessungsgrundsätzen zur ZPP 8.8 werden weitere, im Perimeter angestrebte Neugestaltungen von Strassen und öffentlichen Räumen genannt, insbesondere die Neugestaltung der Marcelin-Chipot-Strasse, die Aufwertung der Achse Bahnhof - Guido-Müller-Platz sowie die Neugestaltung der J.-Aeberli-Strasse und des Trottoirs entlang der Aarbergstrasse. Allerdings erscheint es fraglich, ob es sich insoweit um selbstständige, eine Enteignung rechtfertigende Zwecke handelt. Die Frage kann aus folgenden Gründen offenbleiben:

Die Gemeinde hat sich in ihrem Enteignungsgesuch nicht auf diese Zwecke berufen. Auch das Gesuch um vorzeitige Besitzeseinweisung wurde ausschliesslich mit der Dringlichkeit der Realisierung des Fachhochschul-Campus begründet. Auch in den nachfolgenden Eingaben vor Verwaltungs- und Bundesgericht hat die Gemeinde nicht substantiiert dargelegt, welche Aussenraumgestaltung sie im Bereich der Parzelle des Beschwerdeführers anstrebt und inwiefern dieser Zweck die Enteignung der Parzelle rechtfertige. Dies liegt auch nicht auf der Hand:

Zwar sieht der Überbauungsplan eine Ausweitung des Trottoirs entlang der Aarbergstrasse mit einer strassenbegleitenden Baumreihe vor. Dies beansprucht jedoch nur wenige Quadratmeter Land am Parzellenrand und rechtfertigt jedenfalls nicht den Abbruch der bestehenden Wohnbauten.

Auf der Parzelle Nr. 2682 soll ein Teil der Campus-Hauptbaute zu stehen kommen. Der übrige Teil der Parzelle wird gemäss ÜO dem Sektor D (Fussgängerbereich) zugewiesen, der mit Bäumen bepflanzt werden soll. Allerdings wird diese Aussenraumgestaltung in der ersten Etappe des Campus noch nicht realisiert: Das Baugesuch vom 29. Juni 2018 sieht vielmehr im südöstlichen Teil der Parzelle Nr. 2682 einen Fahrradunterstand vor, d.h. eine weitere Campusbaute. Die EG Biel erläutert, dieser Unterstand sei nur insofern provisorisch, als er im Fall einer späteren Erweiterung des Campus (2. Etappe) zu Gunsten von Hauptbauten zu verlegen sein werde. Damit erfolgt die Enteignung eindeutig zwecks Realisierung des Fachhochschul-Campus. Dafür steht das Enteignungsrecht nur dem Kanton zu.

E. 9

Zu prüfen ist noch, ob der Kanton das Enteignungsrecht an die EG Biel übertragen hat. Nach Art. 129 Abs. 2 BauG kann das Gemeinwesen sein Enteignungsrecht mit schriftlicher Erklärung jenen übertragen, die "nach Gesetz zur Ausführung des Vorhabens befugt sind".

E. 9.1

Die kESchK führte aus, gesetzlich zur Ausführung eines Vorhabens befugt seien Körperschaften, Anstalten, Stiftungen oder Privatpersonen, die ihren Anspruch unmittelbar aus dem Gesetz ableiten könnten (z.B. Schwellenkorporationen für Wasserbauten) oder denen diese Befugnis aufgrund einer gesetzlich zulässigen Delegation übertragen worden sei (mit Verweis auf ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 12b zu Art. 128/129). Im Gesetz über die Berner Fachhochschulen sei eine solche Delegation an die Einwohnergemeinde nicht vorgesehen.

E. 9.2

Die EG Biel beruft sich auf Ziff. II/2 des Baurechtsvertrags, wo ausdrücklich vorgesehen sei, dass die Gemeinde den Landerwerb zu besorgen und allfällige Enteignungsverfahren zu führen habe. Die Wendung "nach Gesetz zur Ausführung des Vorhabens befugt" dürfe nicht dahin missverstanden werden, dass das Gesetz selbst die Drittperson unmittelbar und ausdrücklich zur Ausführung ermächtigen würde. Es müsse vielmehr genügen - und genüge nach Berner Praxis auch - dass es rechtlich zulässig sei, die Erstellung des Vorhabens auf eine Drittperson zu übertragen. Paradefall sei die Übertragung des Enteignungsrechts durch die Gemeinde an private Grundeigentümer, damit diese Rechte für den Bau von (Detail-) Erschliessungsanlagen erwerben könnten. Dabei handle es sich um eine Aufgabe der Gemeinde (Art. 108 Abs. 1 BauG); der Bau solcher Anlagen durch Private sei nur und

einzig dann zulässig, wenn vorgängig ein Erschliessungsvertrag abgeschlossen worden sei (Art. 109 Abs. 1 BauG). Übertragungen des Enteignungsrechts kämen auch im Zusammenhang mit Skisportanlagen vor, wo die Gemeinde den Bergbahnbetreibern das Enteignungsrecht einräumt; auch diesbezüglich fehle es an einer gesetzlichen Befugnis.

E. 9.3

Dem ist entgegenzuhalten, dass Art. 129 Abs. 2 BauG eine bloss schriftliche Vereinbarung nicht ausreichen lässt, sondern - als zusätzliches Kriterium - die gesetzliche Befugnis zur Aufgabenerfüllung verlangt. Insofern kann der Abschluss eines Baurechtsvertrags, für sich allein, keine Übertragung des Enteignungsrechts bewirken. Davon ging grundsätzlich auch das Verwaltungsgericht aus, als es ausführte, Kanton und Gemeinde könnten nicht mit einer Vereinbarung darüber bestimmen, wer Träger des Enteignungsrechts sei.

Dem steht die von der EG Biel angeführte Praxis der Erschliessungsverträge nicht entgegen: Art. 109 Abs. 1 BauG ermächtigt den Gemeinderat, interessierten Grundeigentümern vertraglich die Planung und Erstellung von Erschliessungsanlagen zu überbinden. Eine derartige Regelung fehlt jedoch im Fachhochschulgesetz; eine andere Rechtsgrundlage wird von der Gemeinde nicht vorgebracht.

Damit ist eine Übertragung des Enteignungsrechts zu verneinen.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde 1C_271/2021 gutzuheissen, Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts ist aufzuheben und das Enteignungsgesuch der EG Biel für die Parzelle Nr. 2682 ist abzuweisen.

E. 10.1

Mit der Abweisung des Enteignungsgesuchs erlischt die vorzeitige Einweisung der EG Biel in den Besitz der Parzelle Nr. 2682, weil diese als vorsorgliche Massnahme ein hängiges Enteignungsverfahren voraussetzt (Art. 22 Abs. 1 kEntG). Das Verfahren 1C_453/2019 ist somit als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

E. 10.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben, weil die EG Biel in ihrem (vermeintlichen) amtlichen Wirkungskreis prozessiert hat (Art. 66 Abs. 4 BGG). Dagegen rechtfertigen die besonderen Umstände des Falls (Aufwand, Schwere des drohenden Eingriffs), dem Beschwerdeführer für beide Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 BGG), auch wenn er bis zum 6. Juli 2021 im Verfahren 1C_453/2019 nicht anwaltlich vertreten war. Die Sache wird an das Verwaltungsgericht Bern zurückgewiesen, um die Kosten und Entschädigungen des kantonalen Verfahrens neu zu verlegen.

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