

100.2019.398
KEP/BIP/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 25. März 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Keller
Verwaltungsrichter Rolli, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiber Bieri

Einwohnergemeinde Biel

handelnd durch den Gemeinderat, Postfach, 2501 Biel/Bienne
vertreten durch Fürsprecher ...

Appellantin

gegen

A. _____

vertreten durch Rechtsanwalt ...

Appellat

und

Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern

Thunstrasse 24, 3005 Bern

betreffend formelle Enteignung (Entscheid der Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern vom 7. November 2019; 2018 03)



Sachverhalt:

A.

Der Kanton Bern beabsichtigt, in Biel einen Campus für die Berner Fachhochschule zu errichten. Die Grundstücke sollen ihm dafür von der Einwohnergemeinde (EG) Biel im Baurecht zur Verfügung gestellt werden. Das Gebiet befindet sich seit der Teilrevision der Ortsplanung vom 24. November 2013 in der Zone mit Planungspflicht (ZPP) 8.8 «Feldschlössli-Areal», deren Nutzungsart einer Zone für öffentliche Nutzung (ZöN) entspricht. Die ZPP 8.8 umfasst 18 Grundstücke, darunter die Parzelle Biel Gbbl. Nr. 1 _____, die im Eigentum von A. _____ steht. Am 21. November 2018 erliess der Gemeinderat Biel die Überbauungsordnung (ÜO) «Feldschlössli-Areal». Gleichzeitig wurde eine Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung «Feldschlössli Areal», ZPP 8.8 beschlossen. Am 11. Januar 2019 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) die ÜO sowie die Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung. Die Genehmigungsverfügung ist in Rechtskraft erwachsen.

Bereits am 28. März 2018 stellte die EG Biel für das Grundstück von A. _____ ein Enteignungsgesuch bei der Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern (ESchK). Die während des Enteignungsverfahrens erlassene Verfügung betreffend vorzeitige Besitzeseinweisung ist vor Bundesgericht angefochten (Verfahren 1C_453/2019).

Mit Entscheid vom 7. November 2019 wies die ESchK das Enteignungsgesuch vom 28. März 2018 mit der Begründung ab, der EG Biel stehe kein Enteignungsrecht zu.

B.

Gegen den Entscheid der ESchK vom 7. November 2019 hat die EG Biel am 2. Dezember 2019 Appellation erhoben. Sie beantragt in der Sache, ihr sei die Parzelle Nr. 1 _____ im Halt von 914 m² vollumfänglich und unbelastet zu Eigentum zuzuweisen, gegen eine vom Gericht zu bestimmende Entschädigung. Eventuell sei die Sache an die ESchK zurückzuweisen, damit

diese umgehend die Entschädigung festlege und den Eigentumsübergang anordne.

A. _____ beantragt mit Appellationsantwort vom 15. Januar 2020 die Abweisung der Appellation; eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die ESchK beantragt mit Vernehmlassung vom 11. Dezember 2019, ihr Entscheid sei zu bestätigen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht überprüft auf Appellation hin Urteile unterer Verwaltungsjustizbehörden, die im Klageverfahren ergangen sind (Art. 93 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Der Entscheid der ESchK vom 7. November 2019 stellt ein solches Urteil dar (vgl. Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Oktober 1965 über die Enteignung [nachfolgend: KEntG; BSG 711.0]). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 36 KEntG i.V.m. Art. 94 Abs. 1 und Art. 32 VRPG).

1.2 Die ESchK hat das Enteignungsgesuch mit der Begründung abgewiesen, der Gemeinde stehe kein Enteignungsrecht zu; sie hat die weiteren Voraussetzungen daher nicht geprüft und sich namentlich nicht mit der Höhe der Entschädigung auseinandergesetzt (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.5 S. 7). Die Gemeinde beantragt, das Verwaltungsgericht solle die Höhe der Entschädigung bestimmen. Dieses Rechtsbegehren ist zulässig, obschon die Höhe der Entschädigung prinzipiell in erster Instanz von der ESchK als Fachgericht zu beurteilen ist (vgl. Art. 47 Abs. 2 Bst. a KEntG): Ob der Anspruch der klägerischen Partei zusteht und sich gegen die beklagte Partei richtet, ist nicht eine Frage der Parteifähigkeit, sondern der sog. Sachlegitimation, d.h. der Trägerschaft am streitigen Recht (Aktiv- und Passivlegitimation). Fehlende aktive Legitimation führt zur Abweisung der Klage oder des Gesuchs, nicht zu einem Nichteintreten bzw. zu einer Rückweisung (Michel

Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 12 N. 39 mit weiteren Hinweisen). Angefochten ist mithin ein Sachurteil. Auch hat die ESchK das Verfahren nicht auf die Frage der Aktivlegitimation beschränkt. Damit liegt das Rechtsbegehren innerhalb des Streitgegenstands. Auf die Appellation ist einzutreten.

1.3 Dem Verwaltungsgericht stehen die gleichen Erkenntnisbefugnisse wie der Vorinstanz zu. Es würdigt die Vorbringen der Parteien in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen (Art. 93 Abs. 2 i.V.m. Art. 92 Abs. 1 VRPG, Art. 54 Abs. 1 KEntG; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 93 N. 10). Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Sachverhaltlich lässt sich den Akten Folgendes entnehmen:

2.1 Der Kanton Bern beabsichtigt, auf dem «Feldschlössli-Areal» in Biel einen Campus für die Berner Fachhochschule zu errichten (vorne Bst. A). Das Gebiet befindet sich im Stadtzentrum direkt südlich des Bahnhofs. Das künftige Campus-Areal ist von der Aarbergstrasse (südwestlich), der Marcelin-Chipot-Strasse (nordwestlich), der Johann-Aberli Strasse (nordöstlich) und der Salzhausstrasse (südöstlich) umgeben. Es handelt sich dabei um Gemeindestrassen (vgl. Vermassungsplan 1 : 1'000 und Planungsbericht zur Überbauungsordnung [Fassung für die öffentliche Auflage vom 9.11.2017; nachfolgend: Planungsbericht ÜO] Ziff. 1 S. 2, je in Enteignungsgesuch Beilage [B] 6, Akten 6B1 des Verfahrens 100.2018.380; Geoportal des Kantons Bern, Karte «Übergeordnetes Strassennetz», einsehbar unter: <www.map.apps.be.ch/pub>). Die Parzelle des Appellaten befindet sich am Rand des Areals, auf dem der Fachhochschulcampus entstehen soll. Sie grenzt an die ...strasse (vgl. Vermassungsplan, Enteignungsgesuch B 6).

2.2 Im kantonalen Richtplan bildet der Planungssperimeter «Feldschlössli-Areal» Teil des Standorts «Biel/Bienne Masterplan», der als Entwicklungsschwerpunkt Dienstleistungen (ESP-D) definiert ist (Planungsbericht ÜO Ziff. 4.1 S. 5). Die Entwicklungsschwerpunkte sollen in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton und den jeweiligen Standortgemeinden gefördert und bewirtschaftet werden. Dabei ist die Abstimmung der Verkehrs-, Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik sicherzustellen, unter Berücksichtigung der Siedlungsqualität (Freiräume, öffentliche Räume, gestalterische Bauqualität etc.). Bei Bedarf setzt der Kanton das Instrument der kantonalen Überbauungsordnung ein (Kantonaler Richtplan, Massnahmenblatt C_04). Im Richtplan des Kantons Bern wird als Zielsetzung zudem vorgegeben, dass die Departemente der Berner Fachhochschule BFH an möglichst wenigen Standorten konzentriert werden. Damit soll der BFH «ein Gesicht nach Ausen gegeben werden». Die Departemente Architektur, Holz und Bau (AHB) sowie Technik und Informatik (TI) sollen beim Bahnhof Biel/Bienne in einem Neubau angesiedelt werden. Dieser soll städtebaulich und verkehrstechnisch optimal in das Bahnhofgebiet Biel/Bienne eingliedert werden (Massnahmenblatt C_26).

2.3 Das Campus-Gelände befindet sich seit der Teilrevision der Ortsplanung vom 24. November 2013 in der ZPP 8.8 «Feldschlössli-Areal». Diese wurde am 21. November 2018 geringfügig geändert (vorne Bst. A). Mit der ZPP sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung des Campus geschaffen werden. Die ZPP hat gleichzeitig zum Ziel, die umliegenden Strassenräume neu zu gestalten. Für die ZPP 8.8 sind im Anhang 1 zum Baureglement der Stadt Biel vom 7. Juni 1998 (SGR 721.1, Fassung vom 24.11.2013) folgende Planungszwecke festgehalten:

«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.»

Entlang der Strassen sollen attraktive öffentliche Räume gestaltet werden. Die Verbindung zwischen Bahnhof und See soll aufgewertet und die Situation des Fuss- und Veloverkehrs verbessert werden. An der Aarbergstrasse

soll das Trottoir neu gestaltet werden. Weiter soll die Zufahrt zum Einkaufszentrum Coop Bahnhof gewährleistet sein durch unterirdische Zufahrt von der Aarbergstrasse aus oder auf andere Weise, falls der Wettbewerb eine überzeugendere Lösung bieten sollte (Gestaltungs- und Erschliessungsgrundsätze zur ZPP 8.8, Anhang 1 zum Baureglement der Stadt Biel; vgl. auch Enteignungsgesuch B 1).

2.4 Auf der Basis der ZPP 8.8 führte das AGR einen Projektwettbewerb durch; es bezog die Gemeinde mit ein. Daraus ging das Siegerprojekt «Trèfle» hervor, das die Grundlage der ÜO «Feldschlössli-Areal» bildet. Es sieht den Bau eines kleeblattförmigen Gebäudekomplexes vor (vgl. Planungsbericht ÜO Ziff. 1 S. 3 und Ziff. 3 S. 4). Am 21. November 2018 erliess der Gemeinderat Biel die ÜO; das AGR genehmigte diese am 11. Januar 2019. Auf eine letztinstanzlich gegen die Genehmigung erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten trat das Bundesgericht nicht ein (vgl. zur Prozessgeschichte BGer 1C_639/2019 vom 25.8.2020; vorne Bst. A). – Die ÜO «Feldschlössli-Areal» ist in mehrere Sektoren unterteilt. Vorgesehen sind zwei Hauptbaubereiche, die zusammen das charakteristische Kleeblatt bilden und in zwei Etappen gebaut werden sollen. Die Hauptbauten bilden den Sektor A. Die Hofbereiche zählen zum Sektor B. Die Baubereiche werden von den Trottoir- und Strassenräumen umgeben (Aussenräume, Sektoren C-F). Diese werden dem öffentlichen Verkehrsraum zugeordnet (Planungsbericht ÜO Ziff. 3 S. 4 und Ziff. 6.1 S. 10 f.). Der Sektor D ist vorwiegend dem Fussverkehr vorbehalten (Trottoir). Er soll als attraktive Verbindung zwischen dem Bahnhof Biel und dem Zentrum von Nidau gestaltet werden. Der Strassenraum ist mit strassenbegleitenden und platzbildenden Hochstammbäumen zu strukturieren (Überbauungsordnung, Vermassungsplan und Art. 12 der Überbauungsvorschriften, Enteignungsgesuch B 6). Schliesslich soll die Strecke zwischen Bahnhof und Guido-Müller-Platz aufgewertet und für den Fussgänger- und Veloverkehr als attraktive(re) Verbindung gestaltet werden (vgl. Planungsbericht ÜO Ziff. 2 S. 4). – Ein Teil der Hauptbauten ist auf der Parzelle Nr. 1 _____ des Appellaten vorgesehen. Die restliche Fläche der Parzelle soll für die Neugestaltung der Aussenräume genutzt werden (vgl. Vermassungsplan, Enteignungsgesuch B 6).

2.5 Die Gemeinde und der Kanton schlossen am 13. März 2017 einen Baurechtsvertrag ab, der von den Stimmberechtigten der Stadt am 24. September 2017 genehmigt wurde. Der Kanton beabsichtigt gemäss Ziff. II/1 des Vertrags als Bauberechtigter auf dem «Feldschlössli-Areal» den «Campus Biel/Bienne» für die BFH zu errichten. Dazu stellt die Gemeinde dem Kanton das sich in ihrem Eigentum sowie das von ihr noch zu erwerbende Eigentum im Baurecht zur Verfügung. Gemäss Ziff. II/2 des Vertrags führt die Gemeinde in Absprache mit dem Kanton die Verfahren zum freihändigen Erwerb bzw. zur Enteignung betreffend die sich im Eigentum von Drittpersonen befindenden Grundstücken durch und erwirbt diese zu Alleineigentum. Die Gemeinde verpflichtet sich, innert 30 Tagen nach Genehmigung des Verpflichtungskredits für die Ausführung des Neubaus durch den Regierungsrat die Enteignungsverfahren einzuleiten. Im Anschluss an den Grundstückerwerb führt die Gemeinde eine Parzellierung durch, um sämtliche Grundstücke bzw. Grundstückteile im Perimeter zu einer Parzelle zu vereinigen (zum Ganzen Enteignungsgesuch B 7-9). Kanton und Gemeinde wählten dieses Vorgehen, weil die Gemeinde bereits Eigentümerin vieler Grundstücke des dereinstigen Campus sei (Eingabe EG Biel vom 13.8.2019 S. 2, Akten ESchK 3A). Ihr gehören die zur Realisierung des Campus nötigen Parzellen bereits zum grössten Teil (vgl. Planungsbericht ÜO Ziff. 8.8 S. 23).

3.

3.1 Mit der Genehmigung eines Zonenplans oder eines Überbauungsplans ist nach Art. 128 Abs. 1 Bst. a-d des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) das Enteignungsrecht (der Enteignungstitel) erteilt für die in diesen Plänen festgelegten ZöN; die Grünzonen, deren Erwerb durch die Gemeinde im Plan vorgesehen ist; Erschliessungs- und Verkehrsanlagen sowie Anlagen des Wasserbaus und Massnahmen des Schutzes oder der Gestaltung des Ortsbildes und der Landschaft oder der Altstadt- oder Quartiersanierung gemäss Art. 88 Abs. 1 Bst. f oder g BauG. 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. 128 Abs. 2 BauG). Nach

Art. 129 BauG ist das Gemeinwesen enteignungsberechtigt, das die öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat, für die das Enteignungsrecht besteht (Abs. 1). Das Gemeinwesen kann sein Enteignungsrecht mit schriftlicher Erklärung jenen übertragen, die nach Gesetz zur Ausführung des Vorhabens befugt sind (Abs. 2).

3.2 Die ESchK ist ein erstinstanzliches Fachgericht, das für den ganzen Kanton zuständig ist (Art. 2 Abs. 3 Bst. f und Art. 76 Abs. 1 GSOG). Sie entscheidet insbesondere Streitigkeiten über Art und Höhe der Entschädigung für eine Enteignung (Art. 47 Abs. 2 Bst. a KEntG; vgl. auch Ruth Herzog, a.a.O., Art. 119 N. 11; Ludwig/Stalder, Enteignungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 537 ff., S. 545 f. N. 24). Zur Einleitung eines Verfahrens vor der ESchK sind Enteignerin bzw. Enteigner und Enteignete bzw. Enteigneter befugt, sowie wer ein schutzwürdiges Interesse hat, dass ihr bzw. sein Begehren von der Schätzungskommission entschieden wird (Art. 50 Abs. 2 KEntG).

3.3 Die ZPP 8.8 und die ÜO «Feldschlössli-Areal» stellen nach dem Gesagten Enteignungstitel im Sinn von Art. 128 Abs. 1 BauG dar, die eine Enteignung der Parzelle des Appellaten erlauben. Dies ist im Grundsatz unstrittig. Umstritten ist allerdings, ob (auch) der Gemeinde dieses Enteignungsrecht zusteht bzw. ob sie «Enteignerin» im Sinn von Art. 129 BauG und damit zur Einleitung eines Verfahrens vor der ESchK befugt ist. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

4.

4.1 Die ESchK begründet die fehlende Aktivlegitimation der Gemeinde wie folgt: Zwar habe die Gemeinde mit ihren Planungen die ZöN festgelegt. Damit sei sie aber «nicht automatisch die mit dem Enteignungsrecht ausgestattete Enteignerin». Ausschlaggebend sei, welchem Gemeinwesen die Aufgabe obliege, «die u.a. mit der Ausscheidung der ZöN und mit der Nutzung derselben erfüllt werden soll.» Auf dem als ZöN ausgebildeten «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 «jedenfalls in erster Linie» der Kanton das enteignungsberechtigte Gemeinwesen im Sinn von Art. 129 Abs. 1 BauG (angefochtener Entscheid E. 3.1 S. 6). 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 einer planenden Gemeinde in jedem Fall das Enteignungsrecht zu, könnte dies dazu führen, dass übereilt und unnötigerweise Land enteignet würde. Wenn eine Gemeinde – wie hier – keine Handlungshoheit über die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe habe, dürfe ihr auch nicht das Enteignungsrecht zukommen (angefochtener Entscheid E. 3.3 S. 6 f.).

4.2 Die Gemeinde rügt, die Vorinstanz habe Art. 129 BauG «unrichtig und zu formaljuristisch» ausgelegt (Appellation Rz. 11). Das Enteignungsrecht nach Art. 128 BauG sei nutzungsplanerisch motiviert. Es werde nicht für ein bestimmtes Vorhaben, sondern vorsorglich für alle nach den genehmigten Plänen möglichen Enteignungsfälle verliehen (Rz. 12). Es obliege der Einwohnergemeinde als Planungsbehörde, für alle möglichen im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen und diese alsdann zu sichern – nicht nur raumplanerisch, sondern nötigenfalls auf dem Enteignungsweg (Rz. 13). Wenn eine Einwohnergemeinde eine ZöN erlasse, so bleibe sie selber «originär» enteignungsbefugt. Denn es liege an ihr als «Herrin der Raumplanung», die geschaffene Zonenordnung umzusetzen. Ein allenfalls parallel bestehendes Enteignungsrecht des Kantons lasse jenes der Gemeinde nicht dahinfallen (Rz. 14).

5.

5.1 Zu klären ist, wer das enteignungsberechtigte Gemeinwesen im Sinn von Art. 129 Abs. 1 BauG ist. Das hängt ab von der «öffentlichen Aufgabe

[...], für die das Enteignungsrecht besteht». Die Frage ist mit Hilfe der allgemein anerkannten Auslegungselemente zu beantworten (vgl. statt vieler BGE 143 I 272 E. 2.2.3; BVR 2020 S. 476 E. 4.2). Die Auslegung des Gesetzes ist zwar nicht allein historisch zu orientieren, im Grundsatz aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, da sich die Zweckbezogenheit des rechtsstaatlichen Normverständnisses nicht aus sich selbst begründen lässt (BGE 140 I 305 E. 6.2 mit Hinweisen).

5.2 Den Materialien lässt sich entnehmen, dass die im Baugesetz enthaltene Ordnung der formellen Enteignung (Art. 128 und 129 BauG) im Wesentlichen dem früheren Recht entspricht (Vortrag der Baudirektion zum BauG, in Tagblatt des Grossen Rates 1984, Beilage 6, S. 16). Die beiden Bestimmungen wurden weder in der vorberatenden Kommission noch im Plenum des Grossen Rates diskutiert (vgl. Protokoll der Sitzungen der grossrätlichen Kommission zur Revision des BauG und der dazugehörigen Dekrete vom 11.-13.4.1984 S. 47 f.; Tagblatt des Grossen Rates 1984 S. 341). – Nach Art. 98 des Baugesetzes vom 7. Juni 1970 (BauG 1970; GS 1970 S. 163) war die Gemeinde enteignungsberechtigt, wenn nicht im Zonen- oder Überbauungsplan oder in den zugehörigen Vorschriften eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt oder ausnahmsweise eine Privatperson als Enteigner bezeichnet war (Abs. 1). Die Gemeinde konnte ihr Enteignungsrecht auf eine Gemeindeverbinding und mit Zustimmung der (damaligen) kantonalen Baudirektion auf Private übertragen (Abs. 2). Nach Art. 28 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. Januar 1958 über die Bauvorschriften (GS 1958 S. 12) schloss die Genehmigung des Baulinien- bzw. Zonenplans durch den Regierungsrat die Erteilung des Enteignungsrechts an die Gemeinde in sich für den Erwerb unter anderem der Landstücke und Gebäude, welche im Plan für Strassen und Plätze, für öffentliche Anlagen mit bestimmt umschriebener Zweckbestimmung und für Grünflächen ausgeschieden waren. Altrechtlich war das Enteignungsrecht, das mit der Nutzungsplanung erteilt wird, somit als Enteignungsrecht der planenden Gemeinde konzipiert. Zwar war es nach Art. 98 BauG 1970 möglich, das Enteignungsrecht im Rahmen der Planung (auch) einem anderen Verwaltungsträger zuzuweisen. Allerdings hatte die Gemeinde damit die Entscheidung in der Hand, das Enteignungsrecht selber zu beanspruchen oder weiter zu übertragen.

5.3 In den Materialien finden sich keine Hinweise, weshalb Art. 129 Abs. 1 BauG im Unterschied zu den altrechtlichen Bestimmungen von «Gemeinwesen» statt von «Gemeinde» spricht. Die neue Formulierung lässt sich aber mit Blick auf andere Bestimmungen bzw. Zuständigkeiten im BauG erklären: Neben den Gemeinden können auch die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und der Kanton Planungen erarbeiten (Art. 53 Abs. 2 BauG). Regionalkonferenzen und Kanton können selber regionale bzw. kantonale Überbauungsordnungen erlassen. Diese haben dieselben Rechtswirkungen wie eine kommunale Überbauungsordnung und stellen mithin auch Enteignungstitel dar (Art. 98b Abs. 1 und 2 BauG bzw. Art. 102 Abs. 1 und 2 BauG). Da somit nicht mehr nur Gemeinden, sondern verschiedenartige Gemeinwesen als Träger eines Planverfahrens in Frage kommen, leuchtet es ein, dass Art. 129 Abs. 1 BauG unbestimmter von «Gemeinwesen» spricht. Die Planungsaufgaben sollen demjenigen Gemeinwesen zugewiesen werden, das zu ihrer Lösung am besten geeignet ist (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 55 N. 1). Im Regelfall handelt es sich dabei um die (Einwohner-)Gemeinde, gehört die Ortsplanung doch zu ihrem Aufgabenbereich (Art. 55 Abs. 1 und Art. 64 ff. BauG). So bezeichnen die Gemeinden unter anderem die für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse verwendeten oder noch benötigten Grundstücke oder Grundstückteile als ZöN (Art. 77 Abs. 1 BauG). Kantonale und regionale ÜO können namentlich zur Anwendung gelangen, wenn entweder das Gebiet mehrerer Gemeinden betroffen ist oder die Gemeinden ihre Planungsaufgaben nicht (genügend schnell) wahrnehmen und damit regionale oder kantonale Interessen eine Planung einer Regionalkonferenz bzw. des Kantons erfordern (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 98b N. 1 und Art. 102 N. 2 f.). Auch für ein kantonales oder regionales Bauprojekt erlässt somit grundsätzlich die Standortgemeinde die planungsrechtlichen Grundlagen. Die Ortsplanung steht den Einwohnerinnen und Einwohnern unter allen Planungen am nächsten (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 64-96d N. 1).

5.4 Das geltende Recht fokussiert für die Enteignungsberechtigung mit Art. 129 Abs. 1 BauG im Unterschied zu den Vorgängererlassen nicht mehr auf die planende Gemeinde, sondern knüpft an das Kriterium der Aufgabenerfüllung an. Zur Enteignung berechtigt ist das Gemeinwesen (Gemeinde, Planungsregion bzw. Regionalkonferenz, Kanton), das die mit der Planung

verbundene öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat. Die Enteignerin oder der Enteigner braucht mithin nicht mit der Trägerschaft des Planverfahrens identisch zu sein (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 128/129 N. 12; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 3.1 S. 6). Die bernische Regelung unterscheidet sich damit von derjenigen etwa des Kantons St. Gallen, wonach das Recht zur Enteignung dem Gemeinwesen zusteht, das den Plan erlassen hat (Art. 39 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons St. Gallen vom 5. Juli 2016 [PBG; sGS 731.1]). Sie ist Ausdruck der rechtsstaatlichen Grundsätze, wonach staatliches Handeln einer Rechtsgrundlage bedarf und im öffentlichen Interesse liegen muss (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn das Handeln wie bei einer formellen Enteignung einen schweren Grundrechtseingriff bewirkt (vgl. Art. 36 Abs. 1 und 2 BV sowie Art. 28 Abs. 1 und 2 KV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, § 30 N. 45; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 128/129 N. 4a). Es soll dasjenige Gemeinwesen enteignen dürfen, das mit dem Landerwerb «eigene» öffentliche Interessen verfolgt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Enteignungsrecht nach Art. 128 BauG vorsorglich für alle nach dem genehmigten Plan möglichen Enteignungsfälle erteilt wird; es ist nicht auf bestimmte aktuelle Vorhaben zugeschnitten wie bei Enteignungen gemäss Art. 39 ff. KEntG (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 128/129 N. 1). Die Raumplanung und damit auch der Nutzungsplan wird nicht von einer einzigen, in sich homogenen Zielsetzung getragen. Vielmehr dient sie der Verwirklichung einer Vielzahl verschiedener öffentlicher Aufgaben, die sich auf den Raum auswirken (vgl. allgemein Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 1 N. 6). Diese Aufgaben lassen sich nicht immer einem einzigen Gemeinwesen zuordnen. Das wirft die Frage auf, ob ein (Sonder-)Nutzungsplan das Recht zur Enteignung bestimmter Bodenflächen auch mehreren Gemeinwesen einräumen kann.

5.5 Das Enteignungsrecht bezieht sich im vorliegenden Fall auf eine Zone für öffentliche Nutzungen (Art. 128 Abs. 1 Bst. a BauG). Als solche Zonen bezeichnen die Gemeinden gemäss Art. 77 Abs. 1 BauG die für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse verwendeten oder noch benötigten Grundstücke oder Grundstückteile. Das Gesetz nennt unter anderem Schulen (Bst. a), aber auch Parks und Gärten (Bst. d). Die baurechtliche Grundordnung legt die Zweckbestimmung und die Grundzüge der Überbauung und

Gestaltung fest (Art. 77 Abs. 2 BauG). Die Zweckbestimmung macht deutlich, welche öffentliche Aufgabe mit dem Nutzungsplan erfüllt werden soll. Sie muss den Verwendungszweck der Zone wenigstens der Art nach umschreiben (BVR 2002 S. 65 E. 2). Um die Berechtigung zur Enteignung beurteilen zu können, ist eine genaue Zweckangabe erforderlich (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 77 N. 3 Bst. a mit Hinweis auf BGE 114 Ia 114 E. 4). Folgerichtig steht das Enteignungsrecht grundsätzlich dem Kanton zu, wenn eine ZöN für kantonale Zwecke ausgeschieden wird; das gilt namentlich auch, wenn die Gemeinde die Planung erlässt (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 128/129 N. 12 Bst. a). Planungsrechtlich sind allerdings gleichzeitig mehrere Zweckangaben zulässig, wenn für jeden dieser Zwecke Bedarf und ein öffentliches Interesse besteht (vgl. VGE 2009/380 vom 10.6.2010 E. 4, insb. E. 4.4.3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 77 N. 3 Bst. a). Es ist daher denkbar, dass eine ZöN nicht nur für Bauten und Anlagen im Interesse des Kantons, sondern auch der Gemeinde ausgeschieden wird. In einem solchen Fall vermittelt der Nutzungsplan (auch) der betroffenen Gemeinde das Recht zur Enteignung. Welchem der beiden involvierten Gemeinwesen das Enteignungsrecht für welche Bodenflächen zusteht, lässt sich diesfalls nicht allgemein sagen, sondern ist aufgrund der Verhältnisse im konkreten Einzelfall zu entscheiden.

6.

6.1 Für die Aktivlegitimation der Gemeinde ergibt sich im hier zu beurteilenden Fall Folgendes: Die Errichtung eines neuen Campus für die Fachhochschule steht im Vordergrund, was die Zweckbestimmung der ZPP 8.8 «Feldschlössli-Areal» deutlich macht (vorne E. 2.3). Wie die ESchK richtig erwogen hat, ist für den Bau und den Betrieb der Bildungs- und Forschungseinrichtungen einer Fachhochschule der Kanton verantwortlich (vgl. vorne E. 4.1). Auch muss der Bau von Fachhochschulgebäuden vom Kanton finanziert werden. Diese Gesichtspunkte sprechen für die Auffassung der Vorinstanz, wonach das Enteignungsrecht allein dem Kanton zusteht.

6.2 Die Gemeinde kann indes ebenfalls eigene öffentliche Interessen namhaft machen. Anders als der Appellat geltend macht (Appellationsantwort Ziff. 19), erschöpfen sich diese Interessen nicht in rein finanziellen Belangen (Mietzinseinnahmen, Baurechtszins vom Kanton). Das ergibt sich bereits aus der Zweckbestimmung der ZPP 8.8, die neben dem Campus-Gelände ausdrücklich die Neugestaltung der öffentlichen Räume und Strassenanlagen nennt (vorne E. 2.3). Die ZPP und die ÜO «Feldschlössli-Areal» wurden mithin auch zum Zweck der städtebaulichen Entwicklung des in zentraler Lage, zwischen Bahnhof und See gelegenen Gebiets erlassen. Das Campus-Quartier gehört zu den wichtigsten Entwicklungsschwerpunkten der Stadt (Masterplangebiet). Es dürfte Auswirkungen auf viele kommunale Aufgabenbereiche haben (z.B. Wirtschaftsstandort, kulturelles Angebot; vgl. vorne E. 2.2 und Botschaft des Stadtrats betreffend die Gemeindeabstimmung vom 24.9.2017 über die Einräumung des Baurechts, S. 2 [Enteignungsgesuch B 8]). Auf dem Areal sollen namentlich die den Campus umgebenden Gemeindestrassen und die Fussgängerflächen neu gestaltet und die Situation der Fussgängerinnen und Fussgänger sowie der Velofahrerinnen und -fahrer verbessert werden. Der Campus soll städtebaulich und verkehrstechnisch optimal in das betroffene Gebiet eingegliedert werden (vorne E. 2.4). Mit der Planung werden damit insgesamt auch bedeutsame Aufgaben der Gemeinde wahrgenommen. Es geht nicht um blosse Nebenzwecke oder untergeordnete Interessen.

6.3 Das gesamte Projekt ist ein gemeinschaftliches Vorhaben von Kanton und Standortgemeinde. Der Kanton bezog die Gemeinde in die Projektierung mit ein (vorne E. 2.4). Gemäss dem kantonalen Richtplan soll das Areal denn auch in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton und Standortgemeinde weiterentwickelt werden. Die beiden beteiligten Gemeinwesen haben sich dafür entschieden, dass die Gemeinde die Enteignungsverfahren allein führt und dem Kanton das Land im Baurecht zur Verfügung stellt (vorne E. 2.5). Sie können zwar nicht mit einer Vereinbarung darüber bestimmen, wer Träger des Enteignungsrechts ist; diese Frage wird abschliessend vom Gesetz beantwortet. Es sind indes keine überzeugenden planungs- und enteignungsrechtlichen Gründe erkennbar, weshalb das gewählte Vorgehen gesetzeswidrig sein (Art. 128 und 129 BauG) oder gegen die in der Kantonsverfassung festgelegte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

verstossen soll. Auf dem Plangebiet werden in engem Zusammenwirken kantonale und kommunale Aufgaben erfüllt. Ein eigenes Interesse der Gemeinde an den Bauten und Anlagen in der ZPP ist ausgewiesen (vgl. E. 6.2 hiervor). Müssten beide Gemeinwesen das Enteignungsrecht durchsetzen, würden sich angesichts der hier zur Diskussion stehenden planerischen Situation schwierige und kaum praktikable Abgrenzungsfragen ergeben. Das zeigt gerade die streitbetroffene Parzelle Nr. 1 _____, die zum einen Standort für einen Teil der Hauptbauten des Campus ist und zum anderen der Neugestaltung der Aussen- bzw. Verkehrsräume dient (vorne E. 2.4). Die getroffene Lösung drängt sich sodann auf, weil die Gemeinde die für das Projekt benötigten Parzellen bereits grösstenteils zu Eigentum besitzt. Mit dem Eigentumserwerb will sie sich dauerhaft, d.h. über das Ende des Bauverhältnisses hinaus, Landreserven sichern, was ihr Interesse an dem für die Stadtentwicklung wichtigen Areal zusätzlich unterstreicht. Die Stimmberechtigten haben dieses Interesse mit der Genehmigung des Baurechtsvertrags ebenfalls zum Ausdruck gebracht (vorne E. 2.5). Schliesslich ist weder ersichtlich noch vorgebracht, dass sich aus dem von Kanton und Gemeinde gewählten Vorgehen irgendwelche rechtlichen Nachteile für den Appellaten ergeben würden. Die Gemeinde erfüllt mit der Planung eigene Aufgaben und ist deshalb nach Art. 129 Abs. 1 BauG zur Enteignung der streitbetroffenen Parzelle berechtigt. Die Frage nach der Übertragung des Rechts im Sinn von Art. 129 Abs. 2 BauG stellt sich folglich nicht (vgl. Appellationsantwort Ziff. 16 ff.).

6.4 Was die EschK und der Appellat weiter gegen die Enteignungsberechtigung der Gemeinde anführen, überzeugt nicht: Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinde das Enteignungsgesuch «übereilt» eingereicht hat (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.3 S. 7; vorne E. 4.1). Anhand der Planunterlagen erhellt, dass die gesamte Parzellenfläche beansprucht wird. Kommt hinzu, dass Kanton und Gemeinde eng zusammenarbeiten und ihr Handeln aufeinander abstimmen. Wie die Gemeinde zu Recht vorbringt, bestünde ein allfälliges Risiko einer «übereilten Enteignung» auch, wenn der Kanton das Enteignungsgesuch selber eingereicht hätte (Appellation Rz. 18). Sodann verfolgt die Gemeinde entgegen der Ansicht des Appellaten mit der Enteignung kein – möglicherweise unzulässiges – finanzielles Interesse (Appellationsantwort Ziff. 22 ff.). Zwar wird sie das

Land dem Kanton im Baurecht zur Verfügung stellen und dafür einen jährlichen Baurechtszins erhalten (vorne E. 2.5). Wie vorstehend dargelegt dient die Enteignung aber auch der Erfüllung eigener kommunaler öffentlicher Aufgaben (vorne E. 6.2).

6.5 Die ESchK hat somit die Aktivlegitimation der Gemeinde im Ergebnis zu Unrecht verneint. Sie hätte das Gesuch behandeln und die weiteren materiellen Voraussetzungen prüfen müssen.

7.

Die Gemeinde beantragt, das Verwaltungsgericht solle die geschuldete Enteignungsentschädigung festsetzen.

7.1 Zwar ist die Appellation reformatorisches Rechtsmittel. Dies schliesst indessen nicht aus, dass ein Urteil ausnahmsweise auch auf Rückweisung lauten kann. Wesentlicher Gesichtspunkt ist, dass den Parteien keine Instanz verloren gehen soll. So hat das Verwaltungsgericht in einer Streitigkeit auf Rückweisung entschieden, in dem der Regierungsstatthalter fälschlicherweise einen Nichteintretensentscheid getroffen hat (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 93 N. 4 und Art. 94 N. 13; BVR 1999 S. 30 E. 3). Es kann sich hier nicht anders verhalten: Die ESchK hat nur beurteilt, ob die Gemeinde aktivlegitimiert ist; sie hat jedoch nicht geprüft, wie hoch die Entschädigung sein soll. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, sich als erste Instanz zu den weiteren Voraussetzungen zu äussern – namentlich zum Umfang des sich aus der Nutzungsplanung ergebenden Enteignungsrechts. Auch hat es nicht als erste Instanz die Enteignungsentschädigung festzusetzen, zumal die ESchK über Fachrichterinnen und Fachrichter und damit besonderes Fachwissen verfügt (vgl. Art. 76 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 1 GSOG; vgl. für eine Rückweisung an die ESchK wegen einer Gehörsverletzung VGE 23192 vom 21.5.2008 E. 3.4-3.6; für Rückweisungen nach Art. 84 Abs. 1 VRPG Ruth Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 7 ff. mit zahlreichen Beispielen).

7.2 Damit ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die ESchK zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens erübrigen sich Weiterungen

zur Frage, ob sich die Vorinstanz treuwidriges Verhalten vorhalten lassen muss.

8.

8.1 Die Verfahrens- und Parteikosten im Appellationsverfahren sind grundsätzlich nach Massgabe des Obsiegens bzw. Unterliegens der Parteien zu verlegen (Art. 109 Abs. 1 VRPG). Art. 104 Abs. 4 VRPG, wonach Gemeinden in der Regel keinen Anspruch auf Parteikostenersatz haben, gilt nur im Beschwerde-, nicht aber im Appellationsverfahren (BVR 2002 S. 381 E. 10b/bb; zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 109 N. 2).

8.2 Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neuurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 6). Der Appellat unterliegt somit vollständig; er hat daher die Verfahrenskosten zu tragen und der Gemeinde die Parteikosten zu ersetzen. Diese werden im Appellationsverfahren grundsätzlich streitwertabhängig festgesetzt (Art. 41 Abs. 2 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 5 ff. der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes [Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811]). Unter Berücksichtigung, dass im Rechtsmittelverfahren allein die Frage der Aktivlegitimation zu beurteilen ist, wird der Parteikostenersatz festgesetzt auf Fr. 6'000.-- inkl. Auslagen und MWSt.

8.3 Die ESchK wird die im vorinstanzlichen Verfahren entstandenen Kosten neu zu verlegen haben; dazu hat sich das Verwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid nicht zu äussern (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 7).

9.

Gegen das vorliegende Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. etwa BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.2; VGE 23192 vom 21.5.2008 E. 4.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Der Entscheid der Enteignungsschätzungskommission vom 7. November 2019 wird aufgehoben und die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 5'000.--, werden dem Appellaten auferlegt.
3. Der Appellat hat der Einwohnergemeinde Biel für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 6'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Appellantin
 - Appellat
 - Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- Bundesgericht (ad Verfahren 1C_453/2019)

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.