

100.2024.173U
ARB/IMA/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 20. September 2024

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Häberli,
Verwaltungsrichter Häusler, Verwaltungsrichter Tissot
Gerichtsschreiberin Imfeld

Oberstufenverband A. _____ (OSV) in Liquidation
handelnd durch die Präsidentin und den Vizepräsidenten der
Oberstufenschulkommission, ...
vertreten durch Rechtsanwältin ...

Kläger

gegen

Einwohnergemeinde B. _____
handelnd durch den Gemeinderat, ...
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beklagte

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Meinungsabtausch über die Zuständigkeit gemäss Art. 8 Abs. 2
VRPG; Forderung aus dem Heimfall von Schulgebäuden



Prozessgeschichte:

A.

Am 4. Mai 2023 erhob der Oberstufenverband A._____ (OSV) in Liquidation zivilrechtliche Klage gegen die Einwohnergemeinde (EG) B._____ beim Regionalgericht Bern-Mittelland und beantragte eine Entschädigung von Fr. 7'200'000.--, eventuell in der Höhe des in einem gerichtlich einzuholenden Gutachten festgestellten Weiterverwendungswerts, aus dem Heimfall von Schulgebäuden. Das Regionalgericht trat mit Entscheid vom 2. April 2024 nicht auf die Klage ein, weil keine streitige Zivilsache vorliege. Der OSV in Liquidation hat hiergegen am 6. Mai 2024 Berufung beim Obergericht des Kantons Bern erhoben.

B.

Ebenfalls am 6. Mai 2024 hat der OSV in Liquidation beim Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland gegen die EG B._____ verwaltungsrechtliche Klage eingereicht und beantragt, die EG B._____ sei zu verpflichten, ihm Zug um Zug gegen Übertragung des Eigentums an den heimfallenden Bauwerken auf dem Grundstück B._____ Gbbl. Nr. 1._____ (Baurecht B._____ Gbbl. Nr. 2._____) eine Heimfallentschädigung von Fr. 7'200'00.--, eventuell in der Höhe des in einem gerichtlich einzuholenden Gutachten festgestellten Weiterverwendungswerts, zu bezahlen. Als Verfahrens Antrag verlangt der OSV in Liquidation insbesondere, das Regierungstatthalteramt solle das Verfahren in einer ersten Phase auf die Frage der Zuständigkeit beschränken und seine Zuständigkeit zur materiellen Beurteilung der Klage in einem Zwischenentscheid bejahen. Er stellt in Aussicht, nach Eröffnung des Zwischenentscheids seine Berufung beim Obergericht zurückzuziehen. Eventuell sei die Angelegenheit zur Durchführung eines Meinungs austauschverfahrens mit dem Obergericht an das Verwaltungsgericht weiterzuleiten.

Mit Schreiben vom 18. Juni 2024 erklärte die Regierungsstatthalterin, sie gehe von einer zivilrechtlichen Streitigkeit aus und erachte sich als nicht zuständig zur materiellen Behandlung der Klage. Sie leitete die Akten daher dem Verwaltungsgericht zum Entscheid über die Zuständigkeit weiter. Am 8. Juli 2024 leitete das Regierungsstatthalteramt dem Verwaltungsgericht zudem eine Eingabe der EG C._____ vom 27. Juni 2024 weiter, die darin um Beiladung zum Klageverfahren ersucht hat.

C.

Mit Verfügung vom 12. Juli 2024 hat das Verwaltungsgericht das Gesuch der EG C._____ um Beiladung zum Klageverfahren vorläufig zu den Akten genommen und in Aussicht gestellt, dieses zusammen mit den weiteren Verfahrensakten an diejenige Behörde weiterzuleiten, die im Rahmen des Meinungsaustauschs als zuständig bezeichnet wird.

Ebenfalls am 12. Juli 2024 hat das Verwaltungsgericht dem Obergericht die Angelegenheit für einen Meinungsaustausch unterbreitet und vorläufig die Ansicht vertreten, für die Beurteilung der Streitigkeit seien die Verwaltungsjustizbehörden zuständig. Dieser Beurteilung hat sich das Obergericht am 9. August 2024 nach vorläufiger Prüfung angeschlossen.

Erwägungen:

1.

Ist eine untere Verwaltungsjustizbehörde der Meinung, die bernischen Zivil- oder Strafgerichte seien zuständig, so leitet sie die Akten gemäss Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zum Entscheid über die Zuständigkeit an die Rechtsmittelbehörde weiter. Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde über die Zuständigkeit zu entscheiden (Art. 88 Bst. d

und Art. 93 Abs. 1 VRPG; vgl. BVR 2012 S. 567 E. 1). Der Entscheid ist ungeachtet dessen zu fällen, dass bereits ein erstinstanzlicher Nichteintretensentscheid des Regionalgerichts ergangen ist, gegen den der Kläger Berufung erhoben hat (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 8 N. 5, 52). Das Verwaltungsgericht urteilt in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Zu klären ist, ob die Streitigkeit öffentlich-rechtlicher oder zivilrechtlicher Natur ist.

2.1 Das Regierungsstatthalteramt geht davon aus, dass es sich um eine Angelegenheit handle, die in die Zuständigkeit der Zivilgerichte fällt. Der Kläger nenne als Klagegrund einen Vertrag vom 6. Oktober 1987 zwischen ihm und der EG B. _____ betreffend Errichtung eines Baurechts und Übertragung eines Miteigentumsanteils an einem Grundstück. Die Parteien hätten darin Eigentumsverhältnisse nach Art. 779 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) geregelt. Rechte und Pflichten aus der sachenrechtlichen Eigentumsordnung, die auch für Verwaltungsträger immer eine privatrechtliche sei, gälten als zivilrechtlich (Schreiben vom 18.6.2024, act. 1). Der Kläger erachtet die Streitigkeit mit Verweis auf das Urteil des Regionalgerichts vom 2. April 2024 demgegenüber als öffentlich-rechtlich; der der Klage zugrundeliegende Vertrag diene der Erfüllung einer dem Gemeinwesen zukommenden Verwaltungsaufgabe (Klage vom 6.5.2024 S. 2 f., Vorakten Regierungsstatthalteramt [RSA; act. 1B] pag. 3 f.). Die Beklagte geht ebenfalls von einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit aus, da der Streit die Höhe der von ihr zu leistenden Entschädigung für die Übernahme der dem Verwaltungsvermögen zugehörigen Schulgebäude und -anlagen betreffe (Stellungnahme Gemeinde vom 30.5.2024 S. 1 ff., Vorakten RSA [act. 1B] pag. 49 ff.).

2.2 Der Kläger stützt seinen Entschädigungsanspruch auf den Vertrag vom 6. Oktober 1987 zwischen ihm und der EG B._____. Gegenstand des Vertrags ist namentlich das Grundstück B._____ Gbbl. Nr. 1._____, auf dem sich Schulanlagen der Primar- und Oberstufe befinden. Mit dem Vertrag übertrug der OSV (damals: Sekundarschulverband A._____) seinen hälftigen Miteigentumsanteil am Grundstück Nr. 1._____ der Miteigentümerin EG B._____, die daran fortan Alleineigentum hatte. Im Gegenzug räumte die Gemeinde dem OSV an einem Teil ihres Grundstücks ein selbständiges und dauerndes Baurecht nach Art. 779 ff. ZGB ein, womit dieser Alleineigentum an den bereits bestehenden sowie den noch zu errichtenden Schulanlagen der Sekundarschule (heute: Oberstufe) erhielt. Die Übertragung des Miteigentumsanteils und die Einräumung des Baurechts erfolgten unentgeltlich (vgl. Vertrag vom 6.10.1987 [nachfolgend: Baurechtsvertrag], Vorakten RSA [act. 1B1] Klagebeilage [KB] 4). Die EG B._____ ist per 31. Juli 2022 aus dem OSV ausgetreten (Schreiben Gemeinde vom 25.6.2019, Vorakten RSA [act. 1B1] KB 10). Der Austritt führt zur Auflösung des Verbands (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. b des Organisationsreglements des OSV vom 29.3.2012, Vorakten RSA [act. 1B1] KB 5), was den (vorzeitigen) Heimfall der im Baurecht stehenden Gebäude zur Folge hat. Der Übergang des Eigentums an den heimfallenden Gebäuden erfolgt «zum dannzumaligen Weiterverwendungswert», solange die Grundeigentümerschaft nicht in der vereinbarten fünfjährigen Übergangsfrist die «Gebäulichkeiten und Anlagen einer andern Verwendung [zuführen]» (vgl. Baurechtsvertrag Ziff. V/19.1). Die Auflösung des Verbands und der Eigentumsübergang an den Gebäuden der Oberstufe an die EG B._____ sind nicht streitig. Uneinig sind sich die Parteien einzig über die Höhe der Heimfallentschädigung (vgl. Klage vom 6.5.2024 Rz. 21 ff., Vorakten RSA [act. 1B] pag. 11 f.; Stellungnahme Gemeinde vom 30.5.2024 S. 1 f., Vorakten RSA [act. 1B] pag. 49 ff.).

2.3 Ob eine streitige Zivilsache oder eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit vorliegt, beurteilt sich nach der Rechtsnatur des Streitgegenstands. Dabei ist entscheidend, ob die Parteien Ansprüche des Bundeszivilrechts erheben und ebensolche objektiv streitig sind oder ob es sich um Ansprüche des öffentlichen Rechts handelt (statt vieler: BGE 144 III 111 [BGer 4A_305/2017 vom 18.1.2018] nicht publ. E. 1.3; BGer 1C_602/2018 vom 3.7.2019, in ZBI

2021 S. 451 E. 3.1, auch zum Folgenden). Fehlt es wie hier an einer spezialgesetzlichen Regelung, stützen sich Lehre und Rechtsprechung für die Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht auf verschiedene Methoden (z.B. Interessen-, Funktions-, Subordinationstheorie), wobei keiner ein Vorrang zukommt. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu prüfen, welches Abgrenzungskriterium den konkreten Gegebenheiten am besten gerecht wird (statt vieler: BGE 138 II 134 E. 4.1 [Pra 101/2012 Nr. 100], 137 II 399 E. 1.1 [Pra 101/2012 Nr. 38], 132 I 270 E. 4.3; BVR 2018 S. 259 E. 2.5.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 8 N. 12 ff.). Bei vertraglichen Verhältnissen ist für die Abgrenzung vorab nach der (modifizierten) Funktionstheorie zu verfahren. Danach liegt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor, wenn er in Ausführung einer dem Gemeinwesen aufgetragenen Verwaltungsaufgabe abgeschlossen wird oder damit in unmittelbarem Zusammenhang steht bzw. wenn er direkt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Inhalt hat oder unmittelbar einen öffentlich-rechtlich normierten Gegenstand betrifft, wie zum Beispiel Erschliessungen, Enteignungen oder Subventionen. Demgegenüber liegt eine privatrechtliche Vereinbarung vor, wenn sich das Gemeinwesen durch Kauf-, Werkvertrag oder Auftrag bloss die Hilfsmittel beschafft, derer es zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben bedarf, ausser wenn der Privatperson dadurch unmittelbar die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe übertragen wird (BGE 134 II 297 E. 2.2, 128 III 250 E. 2b; BVR 2012 S. 567 E. 2.2, 1996 S. 333 E. 1; Michel Daum, a.a.O., Art. 8 N. 36; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 87 N. 21 und Art. 88 N. 10). Entsprechend wird bezüglich des Vermögens eines Gemeinwesens unterschieden, ob es als Verwaltungsvermögen unmittelbar durch seinen Gebrauchswert oder als Finanzvermögen lediglich mittelbar durch den Ertrag der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (BGE 138 I 274 E. 2.3.2; BGer 1C_602/2018 vom 3.7.2019, in ZBI 2021 S. 451 E. 3.1).

2.4 Der Betrieb öffentlicher Schulen ist eine öffentliche Aufgabe des Kantons und der Gemeinden (vgl. Art. 43 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 5 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 [VSG; BSG 432.210]). Schulanlagen dienen unmittelbar dieser öffentlichen Aufgabe und gehören somit zum Verwaltungsvermögen des jeweiligen Gemeinwesens (vgl. BGE 143 I 37 E. 6.1, 138 I 274 E. 2.3.2;

BGer 2C_277/2022 vom 3.7.2023 E. 4.1.1; Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 48 N. 1340; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 2207). Das gilt auch für das fragliche Grundstück Nr. 1._____ mit den Primarschulanlagen im Eigentum der EG B._____ und dem Baurecht an den Oberstufenschulanlagen zugunsten des OSV (vgl. Baurechtsvertrag Ziff. III). Der Baurechtsvertrag betrifft somit Verwaltungsvermögen der beiden Parteien und regelt insofern einen Gegenstand des öffentlichen Rechts.

2.5 Die Vertragsparteien bezweckten mit dem Baurechtsvertrag, die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden des Grundstücks Nr. 1._____ sowie den darauf befindlichen Gebäuden neu festzulegen, namentlich um die Zuordnung der Kosten für anstehende Bauvorhaben und den Unterhalt der Gebäude an das verantwortliche Gemeinwesen zu erleichtern (vgl. Baurechtsvertrag Ziff. III). Dazu vereinbarten sie die unentgeltliche Eigentumsübertragung eines Miteigentumsanteils an die EG B._____ einerseits und die unentgeltliche Errichtung eines Baurechts zugunsten des OSV andererseits, womit die beiden Gemeinwesen die Alleinberechtigung an den für die Erfüllung ihrer jeweiligen öffentlichen Aufgaben (Betrieb der Primar- bzw. der Oberstufenschule) notwendigen Gebäude und Anlagen erlangten (vorne E. 2.2; vgl. ausführlich Entscheid des Regionalgerichts Bern-Mittelland vom 2.4.2024 E. 6.5.3). Der OSV durfte auf dem ihm eingeräumten Baurecht einzig den Schulbetrieb führen (vgl. Baurechtsvertrag Ziff. V/14). Die Begründung des Baurechts sollte demnach Erstellung, Unterhalt und Betrieb der Oberstufenschule bzw. der entsprechenden Schulanlagen sicherstellen. Das Baurecht steht damit in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des OSV (vgl. auch Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VSG) und diene öffentlichen Interessen, weshalb der Baurechtsvertrag als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist (vgl. auch BGer 1C_602/2018 vom 3.7.2019, in ZBI 2021 S. 451 nicht publ. E. 3.2 f. im Umkehrschluss, wonach ein Baurechtsvertrag, welcher der gewinnorientierten Anlage von Finanzvermögen dient, privatrechtlicher Natur ist; ferner VGer ZH VK.2010.00002 vom 10.2.2011, in Baurechtsentscheide Kanton Zürich [BEZ] 2011 Nr. 8 S. 25). Die Verwendung eines zivilrechtlichen Instituts ändert daran nichts (vgl. BVR 2012 S. 567

E. 2.4, 1977 S. 85 E. 5, 1976 S. 191 E. 3). Ebenso wenig sind die rechtlichen Vorgänge als blosse Beschaffung von Hilfsmitteln durch Kauf-, Werkvertrag oder Auftrag im Sinn eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses zu würdigen. Der vorliegende Vertrag diene einzig dazu, die Berechtigung am Verwaltungsvermögen entsprechend den jeweiligen Verantwortlichkeiten der beteiligten Gemeinwesen unentgeltlich neu zu ordnen und die damit zusammenhängenden Kosten klar zu verteilen (vgl. auch BVR 1994 S. 440 E. 2 betreffend eine Vereinbarung zwischen Gemeinwesen über die Regelung des Unterhalts von öffentlichen Anlagen [Brücke], die dem öffentlichen Recht zuzuordnen war).

2.6 Auch wenn der Vertrag dem öffentlichen Recht untersteht, ist nicht ausgeschlossen, dass der Streitgegenstand eines darauf gestützten Verfahrens das Zivilrecht betrifft (vgl. BVR 2012 S. 567 E. 2.4). Insbesondere werden auch bei Verwaltungsvermögen Begriff und Inhalt des Eigentums und der beschränkten dinglichen Rechte sowie die Formen der Begründung, Übertragung und Aufhebung dieser Rechte grundsätzlich durch das Zivilrecht definiert (vgl. Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., § 49 N. 1351; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 2246). Im vorliegenden Klageverfahren steht jedoch nicht der sachenrechtliche Eigentumsübergang durch Heimfall des Baurechts zur Diskussion. Streitig ist allein die Forderung für den Übergang von Verwaltungsvermögen des Klägers an die EG B. _____ (Heimfallentschädigung), welche die Anlagen weiterhin als Schulgebäude nutzt (vgl. Klage vom 6.5.2024 Rz. 23, Vorakten RSA [act. 1B] pag. 11). Der Entschädigungsanspruch gestützt auf den verwaltungsrechtlichen Vertrag ist öffentlich-rechtlicher Natur. Zu keinem anderen Schluss führt der Umstand, dass der Kläger die Bezahlung seiner Forderung «Zug-um-Zug gegen Übertragung des Eigentums an den heimfallenden Bauwerken» beantragt, handelt es sich dabei doch bloss um von der Beklagten gewünschte Vollzugsmodalitäten (vgl. Klage vom 6.5.2024 Rz. 24, Vorakten RSA [act. 1B] pag. 11).

2.7 Nach dem Gesagten liegt entgegen der Auffassung der Regierungstatthalterin eine verwaltungsrechtliche Streitsache vor.

3.

3.1 Damit ist die Zuständigkeit der Zivilgerichte zu verneinen, diejenige der Verwaltungsjustizbehörden hingegen zu bejahen. Die Akten (inkl. Beiladungsgesuch der EG C. _____ vom 27.6.2024) sind zur weiteren Behandlung an das Regierungsstatthalteramt weiterzuleiten.

3.2 Die Bereinigung von Kompetenzkonflikten zwischen Behörden ist praxisgemäss kostenlos; Parteikosten sind keine zu sprechen (Michel Daum bzw. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 8 N. 38 bzw. Art. 107 N. 11, 16).

4.

Das verwaltungsgerichtliche Urteil regelt die Zuständigkeit förmlich und endgültig, schliesst das Verfahren insgesamt aber nicht ab. Es stellt daher einen kantonal letztinstanzlichen Zwischenentscheid über die Zuständigkeit im Sinn von Art. 92 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) dar (vgl. BVR 2013 S. 582 E. 4; vgl. auch Michel Daum, a.a.O., Art. 5 N. 9 und Art. 61 N. 19).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Zuständigkeit der Zivilgerichte wird verneint, diejenige der Verwaltungsjustizbehörden bejaht.
2. Die Akten werden zur weiteren Behandlung an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland weitergeleitet.
3. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Kläger
- Beklagte
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (mit den Vorakten act. 1B und 1B1 sowie dem Beiladungsgesuch der EG C. _____ vom 27.6.2024 act. 3A)

und mitzuteilen:

- Obergericht des Kantons Bern

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

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.