Urteilskopf

103 Ib 210

35. Urteil vom 3. Juni 1977 i.S. Einwohnergemeinde Bern gegen Ruckstuhl und Mitbeteiligte und Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Regeste (de):
Raumplanung, materielle Enteignung. Einweisung eines früher der Bauzone zugeteilten Gebietes in eine Grünzone durch kommunalen Baulinienplan von 1960. Art. 20 GSchG. Einbezug der Grünzone in provisorische Schutzgebiete nach BMR.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das die Gemeinde zu Entschädigungsleistungen verpflichtende Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts. Zulässigkeit der Beschwerde, Legitimation der Gemeinde (E. 1). Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (E. 2).

Entschädigungspflicht der Gemeinde infolge des durch den Baulinienplan begründeten Bauverbots. Tragweite der späteren Planungsmassnahmen, insbesondere der Unterschutzstellung nach BMR (E. 3 - 5).

Bemessung der Entschädigungen für den Wert der ins Eigentum der Gemeinde übergehenden und den Minderwert der übrigen Parzellen. Berücksichtigung der Möglichkeit einer Gesamtüberbauung aufgrund einer Landumlegung und besonderer Bauvorschriften. Für die Schätzung massgebender Zeitpunkt (E. 6).

Entschädigung für nutzlos aufgewendete Planungskosten (E. 7).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire, expropriation matérielle. Plan d'alignement communal de 1960 classant en zone de verdure des terrains qui se trouvaient précédemment en zone à bâtir. Art. 20 LPEP. Classement de la zone de verdure en zone protégée à titre provisoire selon l'AFU.

Recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif cantonal obligeant la commune à verser des indemnités. Admissibilité du recours, qualité de la commune pour recourir (consid. 1). Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 2).

Obligation de la commune d'indemniser ensuite de l'interdiction de bâtir découlant du plan d'alignement. Portée des mesures ultérieures d'aménagement, notamment de la mise en zone protégée selon l'AFU (consid. 3 - 5).

Détermination de la valeur des parcelles passant en propriété de la commune et de la moins-value des autres parcelles. Prise en considération d'une construction d'ensemble qui aurait pu se faire sur la base d'un remaniement parcellaire et de prescriptions spéciales. Moment déterminant pour l estimation (consid. 6).

Indemnité pour les frais de plans exécutés en vain (consid. 7).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio, espropriazione materiale. Piano regolatore comunale del 1960 che attribuisce alla zona verde terreni facenti parte in precedenza della zona edificabile. Art. 20 LCIA. Inserimento della zona verde nei territori protetti a titolo provvisorio ai sensi del DFU.

Ricorso di diritto amministrativo contro la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo con cui s'impone al Comune di versare un'indennità. Ammissibilità del ricorso, legittimazione ricorsuale del Comune (consid. 1). Cognizione del Tribunale federale (consid. 2).

Obbligo d'indennizzo a carico del Comune, in seguito al divieto di edificazione fondato sul piano regolatore. Rilevanza dei provvedimenti pianificatori ulteriori, in particolare dell'inclusione dei terreni fra i territori provvisoriamente protetti ai sensi del DFU (consid. 3 - 5).

Determinazione del valore dei terreni passati in proprietà del Comune e della svalutazione degli altri terreni. Rilevanza della costruzione di un complesso edilizio che sarebbe potuto essere realizzata in base ad un raggruppamento dei terreni e in virtù di prescrizioni speciali. Momento determinante per la stima (consid. 6).

Indennità per spese relative a piani divenuti inutili (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 211

BGE 103 Ib 210 S. 211

Das bernische Gesetz über die Bauvorschriften vom 26. Januar 1958, das bis Ende 1970 galt, bestimmte in Art. 26, dass baupolizeiliche Beschränkungen des Grundeigentums einen Anspruch auf Entschädigung begründen, wenn das Gesetz dies vorsieht oder die Beschränkung in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommt (materielle Enteignung). Das auf den 1. Januar 1971 in Kraft gesetzte bernische Baugesetz vom 7. Juni 1970 ordnet in Art. 99 an, dass Eigentumsbeschränkungen, wie der dauernde Einbezug eines Grundstückes in eine Frei- oder Grünfläche oder ein Schutzgebiet, einen Entschädigungsanspruch des Grundeigentümers gegenüber dem verfügenden Gemeinwesen begründen, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen. Nach

BGE 103 Ib 210 S. 212

Art. 100 können der Grundeigentümer und das Gemeinwesen verlangen, dass das Gemeinwesen, statt den Minderwert zu entschädigen, das Grundstück übernehme, wenn die Voraussetzungen einer Ausdehnung der Enteignung gemäss Enteignungsgesetz gegeben sind. Das bernische Gesetz über die Enteignung vom 3. Oktober 1965 findet sinngemäss auch auf materielle Enteignungen Anwendung (Art. 1 Abs. 2). Streitigkeiten aus Enteignung beurteilt als erste Instanz eine Schätzungskommission; ihr Entscheid kann an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 47, 54). Die Eymatt am Wohlensee war im Bauklassenplan der Stadt Bern von 1928 der Bauklasse VIII zugewiesen, in der zweieinhalb Geschosse zugelassen waren. Im neuen Bauklassenplan von 1955 wurde das Gebiet zum grössten Teil der Bauklasse Ia (anderthalb Geschosse), zum geringeren Teil der Bauklasse II (zwei Geschosse ohne Dachausbau) zugeteilt. In einem von den Stimmbürgern der Stadt Bern am 28./29. Mai 1960 angenommenen Baulinienplan wurde es mit Ausnahme einiger weniger Grundstücke zur Grünfläche erklärt, in der nur öffentliche Bauten und Anlagen, Turn- und Sportplätze sowie landwirtschaftliche Bauten zulässig waren. Der Regierungsrat des Kantons Bern genehmigte diesen Plan am 9. Dezember 1960, wobei er die erhobenen Einsprachen abwies. Die dagegen gerichteten staatsrechtlichen Beschwerden der Einsprecher wurden vom Bundesgericht am 1. November 1961 abgewiesen. Die von der Einweisung ihrer Grundstücke in die Grünzone betroffenen Eigentümer machten gegen die Einwohnergemeinde Bern Entschädigungsansprüche wegen materieller Enteignung geltend. In Verhandlungen zwischen ihnen und der Gemeinde wurde nach planerischen wegen gesucht, um die Entschädigungsforderungen auszuschliessen oder zu reduzieren. Im Juni 1964 erwarb die Einwohnergemeinde Bern eine Parzelle in der Grünzone. Die Eigentümer der übrigen Grundstücke, Rosa Ruckstuhl und Mitbeteiligte, erklärten sich bereit, ihre Forderungen vorläufig zurückzustellen. Sie schlossen sich im Jahre 1965 zu einer Planungs- und Erschliessungsgemeinschaft

zusammen, der auch die Gemeinde Bern angehörte. Die Gemeinschaft liess einen neuen Überbauungsplan für die Eymatt ausarbeiten. Im März 1970 wurde der bereinigte

BGE 103 Ib 210 S. 213

"Baulinien- und Bebauungsplan Eymatt II" öffentlich aufgelegt. Gegen ihn wurden verschiedene Einsprachen erhoben. Eine vom Stadtrat Bern bestellte Spezialkommission beauftragte den Gemeinderat, vorerst die Kosten einer vollständigen Freihaltung der Eymatt abzuklären. Der Plan wurde nicht dem Genehmigungsverfahren zugeführt. Rosa Ruckstuhl und die Mitbeteiligten ersuchten darauf die zuständige Schätzungskommission, die Enteignungsentschädigungen für ihre in der Grünzone liegenden Grundstücke festzusetzen. Es wurden verschiedene Begehren auf Übernahme von Grundstücken durch die Gemeinde Bern gestellt. Die Schätzungskommission fand, dass eine materielle Enteignung vorliege. Sie erklärte einzelne Übernahmebegehren als begründet und setzte die Entschädigungen fest. Noch vor dem Urteil war die Eymatt aufgrund des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) und der zugehörigen kantonalen Vollziehungsverordnung vom 24. Mai 1972 in provisorische Schutzgebiete einbezogen worden. Die Gemeinde und die Grundeigentümer zogen den Entscheid der Schätzungskommission an das kantonale Verwaltungsgericht weiter. Dieses nahm an, die Eigentümer hätten infolge des Baulinienplans von 1960 Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung. Es änderte den erstinstanzlichen Entscheid in verschiedenen Punkten und sprach den Eigentümern ausser den Übernahme- und Minderwertentschädigungen auch eine Entschädigung für Inkonvenienzen zu (Urteil vom 28. April 1975).
Die Einwohnergemeinde Bern beantragt dem Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde, den Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Begehren der Grundeigentümer abzuweisen, eventuell die Enteignungsentschädigungen neu festzusetzen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. a) Gemäss Art. 97 Abs. 1 OG beurteilt das Bundesgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne des Art. 5 VwVG. Nach dieser Vorschrift und der Rechtsprechung dazu gelten als Verfügungen bestimmte Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder gegen die mit

BGE 103 Ib 210 S. 214

Grund eingewendet werden kann, dass sie sich zu Unrecht nicht auf solches Recht stützen (BGE 100 Ib 448 E. 2b mit Hinweisen).
b) Das angefochtene Urteil des Bernischen Verwaltungsgerichts ist ein Schätzungsentscheid in einem aufgrund der kantonalen Gesetzgebung über das Bauwesen und die Enteignung durchgeführten Verfahren wegen materieller Enteignung. Es stützt sich auf kantonales Recht, aber auch - und vor allem - auf die vom Bundesgericht in der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie aufgestellten Grundsätze über die Voraussetzungen der materiellen Enteignung. Daraus, dass das kantonale Gericht diese Grundsätze angewandt hat, folgt jedoch noch nicht, dass sein Entscheid sich auf öffentliches Recht des Bundes im Sinne des Art. 5 VwVG stützt (nicht veröffentlichtes

Urteil des Bundesgerichts vom 30. Januar 1976 i.S. Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Kanton Waadt und Gemeinde Buchillon c. Collomb und Mitbeteiligte, E. 1c). Andernfalls müssten alle von letzten kantonalen Instanzen in Anwendung kantonalen Rechts gefällten Entscheide, bei denen in der Bundesverfassung garantierte Grundrechte zu berücksichtigen sind, als Verfügungen im Sinne des Art. 5 VwVG betrachtet werden, sofern sie die übrigen in dieser Bestimmung umschriebenen Merkmale solcher Verfügungen trügen; sie unterlägen folglich in der Regel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das kann aber nicht der Sinn der in Art. 97 OG und Art. 5 VwVG getroffenen Ordnung sein. c) Ob und in welcher Weise ein Grundstück überbaut werden kann, beurteilt sich in vielen Fällen nicht nur aufgrund kantonaler und kommunaler Bestimmungen, sondern auch nach Vorschriften des Bundesrechts, z.B. der Gesetzgebung über den Gewässerschutz und die Forstpolizei. Im Rahmen eines Verfahrens, das infolge von Eigentumsbeschränkungen des kantonalen Rechts eingeleitet worden ist und in dem festgestellt werden soll, ob diese Beschränkungen eine materielle Enteignung bewirken, sind daher vielfach, zumindest vorfrageweise, auch Vorschriften der Gesetzgebung des Bundes zu berücksichtigen. Die in solchen Vorschriften vorgesehenen Eigentumsbeschränkungen können polizeilichen oder planerischen Charakter haben. Beschränkungen polizeilicher Natur sind in der Regel ohne Entschädigung hinzunehmen (BGE 96 I 360 E. 5-8; ANDRE GRISEL, Droit administratif

suisse, S. 407; ETIENNE GRISEL, La définition de la police, in "Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts", S. 111 f.). Hat eine letzte kantonale Instanz beim Entscheid darüber, ob kantonalrechtliche Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleichkommen, vorfrageweise bundesrechtliche Vorschriften polizeilichen Charakters, die keinen Entschädigungsanspruch begründen, mit zu berücksichtigen, so ergibt sich auch daraus noch nicht, dass der Entscheid als Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG zu betrachten ist (zit. Urteil vom 30. Januar 1976, E. 1d).
d) Anders verhält es sich dagegen, wenn die kantonale Behörde bundesrechtliche Vorschriften mit in Betracht zu ziehen hat, für die sich die Frage stellt, ob sie selber sich wie eine Enteignung auswirken. Ein Entscheid der letzten kantonalen Instanz, der sich über diese Frage ausspricht oder richtigerweise aussprechen sollte, ist eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG und kann daher mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (zit. Urteil vom 30. Januar 1976, E. 1d). Wie eine Enteignung wirken könnte unter Umständen namentlich der Einbezug eines Grundstücks in ein provisorisches Schutzgebiet gemäss BMR (vgl. dessen Art. 4). Der BMR rechnet selber mit dieser Möglichkeit, indem er in Art. 9 Abs. 2 bestimmt: "Bewirkt eine Massnahme auf Grund dieses Beschlusses eine materielle Enteignung, so kann der Bund Beiträge an die vom Kanton zu leistende Entschädigung gewähren". Nicht von vornherein ausgeschlossen ist ferner, dass die Anwendung des Art. 20 GSchG, mit dem ausser polizeiliche auch planerische Zwecke verfolgt werden (BGE 100 Ib 91 E. 4), mitunter ebenfalls eine materielle Enteignung bewirken könnte. Wenn die kantonalen Behörden bei der Beurteilung von Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung über die Wirkungen von Eigentumsbeschränkungen des kantonalen Rechts in Fällen, in denen das Grundstück vor dem Entscheid einem provisorischen Schutzgebiet nach BMR zugewiesen worden ist, zu befinden haben, müssen sie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes von Amtes wegen den BMR berücksichtigen, weil die auf diesen Erlass gestützten Planungen an die Stelle bisheriger kantonaler Planungen treten.

Solchenfalls stellt der Entscheid der letzten kantonalen Instanz eine mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Verfügung dar (BGE 101 Ib 53 ff.; zit. Urteil vom 30. Januar 1976, E. 1d). An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Sie ist auch für den analogen Fall massgebend, wo der kantonalen Behörde sich die Frage

stellte, ob die Anwendung des Art. 20 GSchG zu einer materiellen Enteignung führen könnte. e) Im Zeitpunkt, in dem das angefochtene Urteil des bernischen Verwaltungsgerichts erging, lagen die in Frage stehenden Grundstücke in einem provisorischen Schutzgebiet nach BMR und zudem ohnehin nicht mehr in der Bauzone, nachdem sie schon durch den kommunalen Baulinienplan von 1960 zur Grünzone geschlagen worden waren. Das kantonale Verwaltungsgericht musste daher die Auswirkungen des BMR wie auch des Art. 20 GSchG auf die rechtliche Lage hinsichtlich der Eymatt prüfen. Sein Urteil ist deshalb nach dem Gesagten als Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG zu betrachten. Dem steht nicht entgegen, dass das kantonale Verwaltungsgericht gefunden hat, nach den gegebenen Umständen seien der BMR und Art. 20 GSchG nicht zu berücksichtigen. Ob diese Auffassung zutreffe oder nicht, ist eine materielle Frage; die Beurteilung der Eintretensfrage hängt nicht davon ab. Der angefochtene Entscheid, der von einer letzten kantonalen Instanz getroffen worden ist, unterliegt nach Art. 97 und 98 lit. g OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Es liegt keiner der Fälle vor, in denen dieses Rechtsmittel nach Art. 99 ff. OG ausgeschlossen ist. f) Die Einwohnergemeinde Bern wird durch die Verurteilung zu Entschädigungsleistungen in ihrem Finanzvermögen betroffen und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids. Sie ist deshalb nach Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt. Auf die von ihr erhobene Beschwerde ist einzutreten.

2. Art. 22ter Abs. 3 BV schreibt vor, dass volle Entschädigung für Eigentumsbeschränkungen zu leisten ist, die einer Enteignung gleichkommen. Diese Voraussetzung ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erfüllt, wenn der bisherige oder ein voraussehbarer, sehr wahrscheinlich in naher Zukunft realisierbarer Gebrauch der Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt,

weil dem Eigentümer eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht die Einschränkung weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene, wenn hiefür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 102 Ia 247 E. 4a mit Hinweisen). Ob nach diesen Gesichtspunkten ein bestimmter Eingriff in das Grundeigentum wie eine Enteignung wirke und deshalb nur gegen Entschädigung zulässig sei, prüft das Bundesgericht bei der Beurteilung staatsrechtlicher Beschwerden der betroffenen Eigentümer wegen Verletzung der Eigentumsgarantie grundsätzlich frei; immerhin übt es Zurückhaltung, soweit örtliche Verhältnisse zu würdigen sind (BGE 98 Ia 384 mit Hinweisen). Auch im vorliegenden Fall, in dem über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde eines zu Entschädigungsleistungen wegen materieller Enteignung verurteilten Gemeinwesens zu entscheiden ist, stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen einer solchen Enteignung erfüllt sind. Triftige Gründe, welche ausschlössen, dass das Bundesgericht hierüber in diesem Verfahren ebenfalls grundsätzlich frei befindet, bestehen nicht; sind doch hinsichtlich der Voraussetzungen der materiellen Enteignung aus der Bundesverfassung abzuleitende, also bundesrechtliche Regeln massgebend, wozu im vorliegenden Fall noch kommt, dass Vorschriften der Verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung des Bundes (BMR, GSchG) mit zu berücksichtigen sind. Auch hier kann das Bundesgericht indes die Würdigung örtlicher Verhältnisse durch die kantonale Behörde nur beschränkt überprüfen. Es ist nach Art. 105 Abs. 2 OG an die tatbeständlichen Feststellungen des kantonalen Verwaltungsgerichts gebunden, sofern sie weder offensichtlich unrichtig oder unvollständig noch wegen Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen zu bemängeln sind. Was die Bemessung der wegen materieller Enteignung zu leistenden Entschädigung anlangt, prüft das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerde des Eigentümers hin die von der kantonalen Behörde angewandte Bewertungsmethode und das Ergebnis der Schätzung nur unter dem Aspekt der Willkür (BGE 97 I 114). In dieser Beziehung ist dann, wenn eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde des zu Entschädigungsleistungen verurteilten Gemeinwesens zu beurteilen ist, jedenfalls

eine gewisse Zurückhaltung geboten. In der vorliegenden Streitsache ist auch hinsichtlich der Schätzung Art. 105 Abs. 2 OG zu beachten.

3. Das angefochtene Urteil verpflichtet die Einwohnergemeinde Bern zu Entschädigungsleistungen mit der Begründung, der kommunale Baulinienplan von 1960 habe für die Eigentümer der in Frage stehenden Grundstücke in der Eymatt eine materielle Enteignung bewirkt. Die Gemeinde wendet ein, die Grundstücke seien in provisorische Schutzgebiete nach BMR einbezogen und damit kraft Bundesrechts einem Bauverbot unterstellt worden. Diese Massnahme sei aber befristet und komme daher nicht einer Enteignung gleich. Während der Dauer ihrer Geltung seien die durch den Baulinienplan von 1960 geschaffenen Eigentumsbeschränkungen aufgehoben oder sistiert, so dass aus ihnen jedenfalls zur Zeit kein Entschädigungsanspruch abgeleitet werden könne. Der Einwand berührt die grundsätzliche Frage, von welcher Rechtslage auszugehen ist, wenn ein Grundstück, dessen Eigentümer Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung erhebt, im Laufe der Zeit nach und nach mit Nutzungsbeschränkungen gleicher oder verschiedener Art belegt worden ist. In der Lehre wird die Meinung vertreten, die zuständige Behörde müsse die im Zeitpunkt ihres Entscheides bestehende Rechtslage berücksichtigen (ALFRED KUTTLER, Welcher Zeitpunkt ist für die Beurteilung der Frage, ob eine materielle Enteignung vorliegt, massgebend? ZBl 76/1975, S. 497 ff.). Dieser Auffassung, die auch dem Urteil BGE 101 Ib 52 zugrunde liegt, ist beizupflichten. Sie entspricht dem anerkannten Grundsatz, dass der Grundeigentümer stets mit Änderungen der Gesetzgebung über die Möglichkeiten der Nutzung der Grundstücke rechnen muss (BGE 98 Ia 377, BGE 96 I 126, BGE 94 I 350). Das heisst aber nicht, dass zurückliegende Eigentumsbeschränkungen unter allen Umständen ausser acht zu lassen sind; es kann sich im Gegenteil als unumgänglich erweisen, dass ihre Auswirkungen geprüft werden (vgl. BGE 101 Ib 54; KUTTLER a.a.O. S. 505, Ziff. 3.3). Eine Planungsmassnahme, welche die Möglichkeiten künftiger Nutzung der von ihr erfassten Grundstücke wesentlich beschränkt hat, kann eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung unter Umständen auch dann begründen, wenn sie durch eine ohne Entschädigung hinzunehmende Eigentumsbeschränkung ersetzt worden ist. In einem solchen

Fall können die Voraussetzungen der materiellen Enteignung erfüllt sein, wenn die frühere Beschränkung erst nach verhältnismässig langer Zeit dahingefallen ist, so dass der Grundeigentümer ohne diesen Eingriff die Möglichkeit gehabt hätte, sein Grundstück bestmöglich zu nutzen, bevor er von der nachfolgenden Beschränkung betroffen wurde. Aus diesen Gründen erscheint es nicht von vornherein als ausgeschlossen, dass im vorliegenden Fall bereits die durch den Baulinienplan von 1960 eingeführte Eigentumsbeschränkung die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens ausgelöst hat. Die Frage bedarf näherer Prüfung.

4. a) Die in diesem Verfahren beteiligten Grundeigentümer wurden durch den Baulinienplan von 1960 an der bisherigen Nutzung ihrer in der Eymatt liegenden Grundstücke nicht gehindert. Dagegen hatte der Plan für sie eine einschneidende Beschränkung der Baufreiheit zur Folge: Indem er ihr Land einer Grünzone zuwies, in welcher nur öffentliche Bauten und Anlagen, Turn- und Sportplätze sowie landwirtschaftliche Bauten gestattet waren, entzog er ihnen die Möglichkeit, Wohnbauten in dem vom kommunalen Bauklassenplan von 1955 noch zugelassenen Rahmen (mit anderthalb Geschossen gemäss Bauklasse Ia) zu erstellen. Dieser Eingriff kam einer Enteignung gleich, wenn es den Betroffenen ansonst möglich war, auf ihrem Land in verhältnismässig naher Zukunft solche Wohnbauten zu errichten. b) Nach dem Beginn der Wirksamkeit des Baulinienplans von 1960 blieb die Rechtslage unverändert bis zum 1. Januar 1971, an dem das neue kantonale Baugesetz in Kraft getre-

ten ist. Durch dieses Gesetz wurde aber die schon durch jenen Plan eingeführte Beschränkung der Baufreiheit nicht erweitert. Dasselbe gilt für das GSchG, das seit dem 1. Juli 1972 in Kraft steht. Wohl macht es die Bewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzone vom Nachweis eines sachlich begründeten Bedürfnisses abhängig (Art. 20). Die in Frage stehenden Grundstücke befanden sich aber bereits seit 1960, aufgrund des damals erlassenen Baulinienplans, ausserhalb der Bauzone. Die auf dem Baulinienplan beruhende Nutzungsbeschränkung wurde auch durch das GSchG nicht verschärft. c) Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 24. Mai 1972 eine Verordnung zum Vollzug des BMR erlassen. Dem Vollzug dient u.a. der Plan der provisorischen Schutzgebiete (Art. 1 der Verordnung). Er bezeichnet jene Teile der ausgeschiedenen

Bauzonen und des übrigen Kantonsgebietes, die aufgrund des Bundesbeschlusses zusätzlichen Baubeschränkungen oder Bauverboten zu unterwerfen sind (Art. 6 der Verordnung). Der Kanton hat in dem Plan vier Arten provisorischer Schutzgebiete mit je eigenen Rechtswirkungen geschaffen. Ein kleinerer Teil der Eymatt ist in das Schutzgebiet I, der grössere Teil in das Schutzgebiet II aufgenommen worden. In der Legende zum Plan werden die Rechtswirkungen für die beiden Zonen umschrieben ... Diese Regelung, die vom Bund genehmigt worden ist, wirkt sich nicht für alle Grundstücke in der Eymatt in gleicher Weise aus. Das Schutzgebiet II ist nur einer Planungssperre unterstellt worden. Dort darf weiterhin nach den bisherigen Zonenvorschriften gebaut werden. Für diejenigen nach dem Baulinienplan von 1960 der Grünzone zugeteilten Grundstücke, die in das Schutzgebiet II einbezogen worden sind, ist es demnach einstweilen bei der durch jenen Plan eingeführten Ordnung geblieben, wonach in der Grünzone nur standortbedingte Bauten zugelassen und damit reine Wohnbauten untersagt worden sind.
Dagegen dürfen auf Grundstücken, die ebenfalls in die Grünzone einbezogen worden waren, aber dem Schutzgebiet I zugewiesen sind, bis auf weiteres, d.h. solange der Plan der provisorischen Schutzgebiete in Kraft steht, überhaupt keine Bauten mehr erstellt werden, seien sie standortbedingt oder nicht. Die Gemeinde hat für diesen Teil der Eymatt eine neue Zonenordnung nach den Anforderungen des Landschaftsrichtplanes auszuarbeiten. Welches die Rechtswirkungen dieser neuen Planung sein werden, steht noch nicht fest. Da aber die Entschädigungsforderungen nur wegen des Verbotes von Wohnbauten gestellt werden, ist die Verschärfung der bisherigen Nutzungsbeschränkung für das Schutzgebiet I hier nicht von Bedeutung. Ob der völlige Ausschluss der Überbaubarkeit dieses Gebietes mit Art. 4 BMR vereinbar sei, kann offenbleiben. Es ergibt sich somit, dass auch der Einbezug der in Frage stehenden Grundstücke in provisorische Schutzgebiete nach BMR keine ins Gewicht fallende weitere Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit gebracht hat. Wird angenommen, durch die Einweisung der Liegenschaften in provisorische Schutzgebiete sei der Baulinienplan von 1960 teilweise aufgehoben worden, so ist festzustellen, dass die

auf ihm beruhende Ordnung immerhin rund zwölf Jahre lang in Geltung war. Jedenfalls dauern die Auswirkungen dieser Ordnung kraft der vom Kanton aufgrund des BMR getroffenen Massnahmen einstweilen weiter. Welche Regelung nach dem Auslaufen der - durch Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1976 längstens bis zum 31. Dezember 1979 erstreckten - Geltungsdauer des BMR massgebend sein wird, steht zur Zeit noch dahin. d) Nach den vorstehenden Erwägungen kann keine Verletzung von Bundesrecht darin gesehen werden, dass die Vorinstanz angenommen hat, das GSchG und der BMR seien bei der Beurteilung der Frage, ob der Baulinienplan von 1960 eine materielle Enteignung bewirkt habe, nicht in Betracht zu ziehen. e) Die Beschwerdeführerin wendet ein, alle Eigentümer von Grundstücken in der Eymatt seien vom Einbezug dieser Region in die pro-

visorischen Schutzgebiete nach BMR betroffen; es ergäbe sich eine Rechtsungleichheit, wenn die Eigentümer von Land im Perimeter des Baulinienplans von 1960 im Gegensatz zu den anderen, deren Grundstücke ausserhalb dieses Bereiches liegen, eine Entschädigung erhielten. Dieser Einwand hilft der Beschwerdeführerin nicht. Es mag zutreffen, dass gegenüber den Eigentümern von Land in der Eymatt, das vom Baulinienplan von 1960 nicht erfasst wurde, wegen des vorläufigen Charakters und der Befristung der Massnahmen nach BMR jedenfalls zur Zeit keine Entschädigungspflicht besteht. Wie es sich damit verhält, braucht aber im vorliegenden Verfahren nicht entschieden zu werden. Könnten diese Eigentümer weder jetzt noch später eine Entschädigung wegen materieller Enteignung verlangen, so wäre daraus nicht zu schliessen, dass nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit auch den Eigentümern, welche - im Unterschied zu ihnen - schon seit 1960 von einem auf Dauer angelegten Bauverbot betroffen sind, ein Anspruch auf eine solche Entschädigung von vornherein abzusprechen sei.

5. Sodann ist die Annahme der Vorinstanz zu überprüfen, dass die im Verfahren beteiligten Grundeigentümer die Überbauung, die ihnen durch den Baulinienplan von 1960 verwehrt wurde, ohne dieses Verbot sehr wahrscheinlich in naher Zukunft hätten verwirklichen können. Dabei ist zu beachten, dass der Begriff der nahen Zukunft nicht zu eng ausgelegt werden darf (BGE 98 Ia 387).

BGE 103 Ib 210 S. 222

Die Beschwerdeführerin beanstandet jene Auffassung des kantonalen Gerichts aus einem doppelten Grunde: Sie macht geltend, das Land sei nicht genügend erschlossen gewesen, und zudem habe keine Nachfrage für Bauland in der Eymatt bestanden. a) Im angefochtenen Entscheid wird mit eingehender Begründung dargelegt, dass die Eymatt bereits im Jahre 1960 teilweise erschlossen gewesen sei und im Laufe des folgenden Jahrzehnts unschwer vollständig hätte erschlossen werden können. Demgegenüber bringt die Beschwerdeführerin nichts Triftiges vor. Nichts lässt darauf schliessen, dass die tatbeständlichen Feststellungen, auf denen die Auffassung der Vorinstanz beruht, an einem Mangel im Sinne des Art. 105 Abs. 2 OG leiden. Sie werden vielmehr durch das Verhalten der Beschwerdeführerin selbst gestützt. Sie stellte sich in den langwierigen Verhandlungen mit den Grundeigentümern nie auf den Standpunkt, dass eine Entschädigung wegen materieller Enteignung schon deshalb nicht in Frage komme, weil die Eymatt nicht ausreichend erschlossen sei und in naher Zukunft auch nicht genügend erschlossen werden könne. Sie rechnete im Gegenteil damit, dass sie entschädigungspflichtig werde, und sie versuchte, dieser Folge nach Möglichkeit durch planerische Zugeständnisse an die Grundeigentümer auszuweichen. Einen weiteren Anhaltspunkt dafür, dass sie selber der Meinung war, die Grundstücke in der Eymatt hätten Baulandqualität und seien überbaubar, gibt der Umstand, dass sie ein solches zu einem Baulandpreis kaufte, um keine Entschädigung leisten zu müssen. Ihr Einwand, die Vorinstanz hätte die Eymatt schon im Hinblick auf die Erschliessungsverhältnisse nicht als Bauland betrachten dürfen, vermag deshalb nicht durchzudringen. b) Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes sind bei der Beurteilung der Frage, ob ein von einem Bauverbot betroffenes Grundstück sehr wahrscheinlich in naher Zukunft hätte überbaut werden können, ausser den Erschliessungsverhältnissen auch alle anderen Faktoren, welche die Überbauungschance beeinflussen, zu berücksichtigen. Dazu gehören die Lage und die Beschaffenheit des Grundstücks im allgemeinen, die Bauplanung der Gemeinde und die bauliche Entwicklung in der Umgebung (BGE 98 Ia 387). Selbst erschlossenes und nach der bestehenden Rechtsordnung an sich

BGE 103 Ib 210 S. 223

überbaubares Land kann unter Umständen ohne Nachfrage bleiben, wenn die Überbauung in der Gemeinde und deren Umgebung sich in einer anderen Richtung entwickelt; das kann besonders dort geschehen, wo zu grosse Bauzonen ausgeschieden wurden. Die Beschwerdeführerin behauptet, dass es sich hier so verhalte; sie

macht geltend, die Eymatt liege ausserhalb des "organischen Entwicklungsgebietes der Stadt Bern". Diese Darstellung ist jedoch nicht belegt. An die ihr entgegenstehenden tatbeständlichen Feststellungen des kantonalen Gerichts ist das Bundesgericht wiederum gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Die Vorinstanz führt aus, angesichts der Bautätigkeit, die im Verlaufe der Sechzigerjahre in verschiedenen städtischen Randgebieten geherrscht habe, wäre auch die Eymatt umgehend überbaut worden, wenn der Baulinienplan von 1960 dies nicht verhindert hätte. Nach den insbesondere von der Einwohnergemeinde Bern in die Wege geleiteten Überbauungsstudien und bei vernünftiger Würdigung der Geschehnisse nach dem Inkrafttreten des Baulinienplans lasse sich nicht bestreiten, dass die betroffenen Grundstücke auch Bauland im planerischen Sinn darstellten. In der Tat lässt sich aus dem Verhalten der Gemeinde schliessen, sie habe die Eymatt auch in dieser Hinsicht als für eine Überbauung in naher Zukunft geeignet betrachtet; wäre sie anderer Auffassung gewesen, so hätte sie diese bereits bei den ersten Versuchen der vom Baulinienplan betroffenen Grundeigentümer, eine Entschädigung zu erhalten, zum Ausdruck gebracht. Gewiss grenzt die Eymatt nicht unmittelbar an das überbaute Stadtgebiet, doch kann deswegen nicht ohne weiteres angenommen werden, sie wäre im Laufe der Sechzigerjahre mangels Nachfrage nicht überbaut worden. Nach den Umständen ist anzunehmen, dass sie in einer reizvollen Landschaft liegt, wodurch der Nachteil ihrer Entfernung von der eigentlichen Stadt wettgemacht werden konnte. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass auf der gegenüberliegenden Seite des Wohlensees, im Gebiet von Hinterkappelen, in den Sechzigerjahren eine Grossüberbauung realisiert wurde. c) Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die Annahme der Vorinstanz, die in Frage stehenden Grundstücke wären ohne die durch den Baulinienplan von 1960 herbeigeführte Nutzungsbeschränkung sehr wahrscheinlich in naher Zukunft

mit Wohnhäusern überbaut worden, nicht zu beanstanden ist. Die Voraussetzungen für Entschädigungsleistungen wegen materieller Enteignung durch den Baulinienplan sind somit erfüllt.

6. Die Beschwerdeführerin erhebt ferner Einwendungen hinsichtlich der Bemessung der Minderwerts- und Übernahmeentschädigungen. a) Einmal bemängelt sie die Annahme der Vorinstanz, dass es sehr wahrscheinlich nicht zu einer blossen parzellenweisen Überbauung nach Massgabe der Vorschriften für die Bauklasse Ia gekommen wäre, sondern zu einer planerisch weit sinnvolleren Gesamtüberbauung aufgrund einer Landumlegung und des Erlasses von Sonderbauvorschriften. Das Bundesgericht kann indes die Auffassung des kantonalen Gerichts in diesem Punkte nur beschränkt überprüfen. Die kantonale Behörde vermag besser als das Bundesgericht zu beurteilen, ob es wahrscheinlich sei, dass alle beteiligten Grundeigentümer einer Landumlegung und die Stimmbürger einer Sonderbauordnung zugestimmt hätten. Die Vorinstanz führt aus, dass nach dem Beweisergebnis sämtliche Eigentümer ohne weiteres bereit gewesen wären, an einer Landumlegung mitzuwirken, und dass für verschiedene städtische Randgebiete in den frühen Sechzigerjahren Sonderbauvorschriften erlassen worden sind. Das sind tatbeständliche Feststellungen, an die das Bundesgericht wiederum gebunden ist. Die auf sie gegründete Auffassung der Vorinstanz ist jedenfalls nicht unhaltbar und kann daher vom Bundesgericht nicht beanstandet werden.
b) Sodann wendet die Beschwerdeführerin sich dagegen, dass das kantonale Gericht als massgebenden Zeitpunkt für die Schätzung das Datum des erstinstanzlichen Entscheides betrachtet hat. Sie ist der Meinung, dass auf den Tag des Inkrafttretens des Baulinienplans von 1960 abzustellen gewesen wäre. Das Bundesgericht hat in seiner die materielle Enteignung betreffenden Rechtsprechung angenommen, grundsätzlich seien für die Bemessung der Entschädigung die Verhältnisse im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung massgebend (BGE 97 I 812, BGE 93 I 142 E. 7); immerhin hat es anerkannt, dass die Wahl eines späteren Zeitpunktes sich rechtfertigen lasse, sofern die betroffenen Grundeigentümer nicht von Anfang an die Möglichkeit zur Geltendmachung

ihrer Ansprüche gehabt hätten oder wenn sie vom entschädigungspflichtigen Gemeinwesen entgegen Treu und Glauben von der Einleitung eines Schätzungsverfahrens abgehalten worden seien (BGE 97 I 816). Art. 21 Abs. 2 des bernischen Enteignungsgesetzes sieht vor, dass bei der Bemessung der Entschädigung wegen materieller Enteignung "in der Regel" auf die Verhältnisse im Zeitpunkt der Rechtskraft des Eingriffs abzustellen ist; diese Bestimmung lässt also Ausnahmen ebenfalls zu. Die Vorinstanz legt dar, die im Verfahren beteiligten Grundeigentümer hätten ihre Entschädigungsansprüche bereits anlässlich der Planauflage im Jahre 1959 vorsorglich angemeldet, und nichts deute darauf hin, dass sie nicht kurz nach der Eröffnung des bundesgerichtlichen Urteils vom 1. November 1961 förmlich das Schätzungsverfahren eingeleitet hätten, wenn die Einwohnergemeinde Bern nicht Anstalten getroffen hätte, die Eigentumsbeschränkung rückgängig zu machen und eine planerisch befriedigende Überbauung zuzulassen. Unter diesen Umständen erscheine es als richtig, die Bewertung der vom enteignungsähnlichen Eingriff betroffenen Parzellen - in Anlehnung an die für die formelle Enteignung geltende Regel (Art. 21 Abs. 1 des kantonalen Enteignungsgesetzes) - nach Massgabe der Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheids der Schätzungskommission vorzunehmen. Diese Auffassung lässt sich jedenfalls vertreten. Sie beruht auf einer Würdigung der Vorgeschichte des Schätzungsverfahrens, die als einwandfrei erscheint; sie entspricht dem Vorbehalt in BGE 97 I 816 und steht auch nicht im Widerspruch zu Art. 21 des kantonalen Enteignungsgesetzes, der dem Enteignungsrichter einen gewissen Beurteilungsspielraum lässt. Was die Beschwerdeführerin in diesem Punkte vorbringt, schlägt nicht durch. c) In anderen Beziehungen ist die von der Vorinstanz vorgenommene Berechnung der Minderwert- und Übernahmeentschädigungen nicht bestritten. Auch hinsichtlich der Beurteilung der Frage, welche Übernahmebegehren grundsätzlich begründet seien, wird der Entscheid des kantonalen Gerichtes nicht angefochten.

7. Die Beschwerdeführerin erachtet die ihr von der Vorinstanz auferlegte Inkonvenienzentschädigung für unbegründet. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann

eine solche Entschädigung gerechtfertigt sein, wenn Aufwendungen für ein Planungsvorhaben infolge einer formellen oder auch materiellen Enteignung nutzlos geworden sind (BGE 102 Ia 252 E. 7). Die Kosten, um die es sich im vorliegenden Fall handelt, sind den Grundeigentümern aus Projekten erwachsen, die im Einverständnis mit der Einwohnergemeinde Bern und unter Mitwirkung ihrer zuständigen Organe ausgearbeitet worden sind. Sie wären vermieden worden, wenn die Gemeinde von Anfang an daran festgehalten hätte, dass die Eymatt nach dem Baulinienplan von 1960 auf alle Fälle in der Grünzone zu belassen sei. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht, und auch gegen die Bemessung der Inkonvenienzentschädigung wendet sie nichts ein. Unter diesen Umständen erscheint die Auffassung des kantonalen Gerichts, dass die Beschwerdeführerin den beteiligten Grundeigentümern die nutzlos gewordenen Aufwendungen in dem von ihm berechneten Umfang zu ersetzen habe, als vertretbar. Das Bundesgericht hat keinen Grund, sie zu beanstanden.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.