Urteilskopf

122 I 328

42. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. November 1996 i.S. Vinzenz von Tscharner gegen Einwohnergemeinde Muri und Verwaltungsgericht Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Ansprüche aus öffentlichrechtlichem Vertrag.

Rechtsweg (E. 1);

Kognition des Bundesgerichts (E. 3);

Vorliegen einer vertraglichen Garantie der Gemeinde (E. 4)?

Verletzung der allgemeinen Vertragspflicht zu loyalem Verhalten, insbesondere zur Abwendung von Schäden aller Art (E. 5)?

Entschädigungsanspruch unmittelbar aus dem Vertrauensschutzprinzip gemäss Art. 4 BV? Soweit das Vertrauen in einem Vertragsverhältnis gründet, wird sein Schutz durch das Vertragsrecht gewährleistet; für einen direkten Rückgriff auf Art. 4 BV bleibt grundsätzlich kein Raum (E. 7c). Der Beschwerdeführer kann dagegen mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend machen, das kantonale Recht (einschliesslich der analog herangezogenen Bestimmungen des Bundeszivilrechts) oder dessen Handhabung trage den besonderen Verhältnissen des öffentlichrechtlichen Vertrags und dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz nicht hinreichend Rechnung (E. 7d).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; prétentions découlant d'un contrat de droit public.

Voie de droit (consid. 1);

Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 3);

Existence d'une garantie contractuelle de la commune (consid. 4)?

Violation de l'obligation contractuelle générale de se comporter de bonne foi et, en particulier, d'éviter les dommages de tout genre (consid. 5)?

Prétention à une indemnité fondée directement sur le principe de la confiance consacré par l'art. 4 Cst.? Aussi longtemps que la confiance repose sur une relation contractuelle, sa protection est assurée par le droit contractuel; il ne reste aucune place pour un recours direct à l'art. 4 Cst. (consid. 7c). Le recourant peut en revanche faire valoir par la voie du recours de droit public que le droit cantonal (y compris les dispositions du droit civil fédéral appliquées à titre supplétif) ou son application ne tient pas suffisamment compte des circonstances particulières du contrat de droit public et du principe de la confiance (consid. 7d).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; pretese derivanti da un contratto di diritto pubblico.

Rimedio di diritto (consid. 1);

Potere d'esame del Tribunale federale (consid. 3);

Esistenza di una garanzia contrattuale del comune (consid. 4)?

Violazione dell'obbligazione contrattuale generale di comportarsi secondo la buona fede, in particolare, di evitare danni di qualsiasi genere (consid. 5)?

Pretesa di indennità fondata direttamente sul principio dell'affidamento secondo l'art. 4 Cost.? Nella misura in cui l'affidamento si fonda su un rapporto contrattuale, la sua protezione è garantita dal diritto contrattuale; in generale non rimane alcun spazio per ricorrere direttamente all'art. 4 Cost. (consid. 7c). Per contro, il ricorrente può far valere con ricorso di diritto pubblico che il diritto cantonale (comprese le disposizioni di diritto civile federale applicate in via analogica) o la sua applicazione non tengono sufficientemente conto delle circostanze particolari del contratto di diritto pubblico e del principio dell'affidamento (consid. 7d).

Sachverhalt ab Seite 329

Vinzenz von Tscharner ist Eigentümer des Schlossguts in Gümligen, welches er 1982 von seinem Vater, Aloys von Tscharner, geerbt hat. Zum Schlossgut gehörten die nördlich des Schlosses liegenden Parzellen Nr. 2250 (Liegenschaft Rain) und Nr. 2925, umfassend u.a. das Gebiet "im Rain" (im folgenden: Fläche C) und den sogenannten "Lebhag-Streifen" (im folgenden: Fläche A). Diese Flächen waren im Zonenplan der Gemeinde Muri von 1973 der Landhauszone zugeteilt. 1978 beschloss das Gemeindeparlament von Muri, eine nördlich des Schlosses gelegene Fläche am Rain von der Bebauung freizuhalten sowie die schützenswerte Hecke auf dem "Lebhag-Streifen" zu erhalten. Es nahm zu diesem Zweck Verhandlungen mit Aloys von Tscharner auf, der auf einer vollen Entschädigung bestand. Nach zahlreichen Verhandlungen schloss Aloys von Tscharner am 10. November 1978 mit der Einwohnergemeinde Muri einen Kaufvorvertrag über den Verkauf der Rainliegenschaft sowie der Landflächen A und C für Fr. 760'200.– ab. Der Abschluss des definitiven Kaufvertrags wurde u.a. von der Bedingung abhängig gemacht, dass die ebenfalls Aloys von Tscharner gehörenden, bisher als Grünfläche ausgewiesenen Landflächen B, D und E der Parzelle Nr. 425 im Rahmen der bevorstehenden Zonenplanänderung der Landhauszone zugewiesen würden, wobei die Landfläche D mit einem Bauverbot für nichtlandwirtschaftliche Bauten bis 31. Dezember 1987 als Dienstbarkeit zu belasten sei. Gleichentags unterzeichneten Aloys von Tscharner und die Einwohnergemeinde Muri eine "Erklärung" zur Ergänzung des Kaufvorvertrags. Danach ergibt sich der im Kaufvorvertrag vereinbarte Nettokaufpreis von ca. Fr. 760'200.– aus dem Kaufpreis von Fr. 2'435'000.– für die Landfläche C und die Liegenschaft Rain abzüglich Fr. 1'674'800.– für die Aufwertung der Landflächen D und E infolge Einzonung. Nachdem die Zonenplanrevision von den Stimmbürgern Muris angenommen und von der Baudirektion des Kantons Bern genehmigt worden war, verkaufte Vinzenz von Tscharner als Rechtsnachfolger seines Vaters der Einwohnergemeinde Muri am 10. Mai 1982 in Erfüllung des Vorvertrages vom 10. November 1978 die im Rain gelegenen Parzellen. Als Kaufpreis wurden Fr. 810'020.– festgesetzt

(inkl. Fr. 50'000.– für die Lebhag-Hecke gemäss Kaufrechtsvertrag vom 17. August 1979). Vereinbarungsgemäss wurde der neu eingezonte Parzellenteil D zusammen mit dem südlich angrenzenden Terrain mit einem

bis zum 31. Dezember 1987 befristeten Bauverbot für nichtlandwirtschaftliche Zwecke belegt; die Gemeinde erteilte bereits im Kaufvertrag die Bewilligung zur Löschung der Dienstbarkeit nach diesem Datum. Am 8. Juni 1986 nahmen die Stimmbürger Muris auf Empfehlung des Gemeindeparlaments die Initiative "Muri-Gümligen bleibt grün" an, welche die Auszonung von mindestens der Hälfte des mit Bausperrverträgen belegten Baulandes verlangte. Darüber hinaus legte die Baudirektion des Kantons Bern am 11. Juni 1986 in der Einwohnergemeinde Muri verschiedene Planungszonen zum Schutz des Kulturlandes auf, u.a. auch auf die zum Schlossgut Gümligen gehörende Parzelle Nr. 425 (einschliesslich Fläche D). In der Folge überarbeitete die Einwohnergemeinde Muri ihre Zonenordnung erneut: Die Bauzone wurde massiv reduziert und insgesamt 17,1 ha des Schlossgutgebiets, die bisher zum Baugebiet gehört hatten, der Landwirtschaftszone zugewiesen. Davon betroffen war auch die Fläche D, während die Landflächen B und E in der Bauzone verblieben. Die Zonenplanrevision wurde am 29. April 1990 von den Stimmbürgern beschlossen und am 9. November 1990 von der kantonalen Baudirektion genehmigt. Sämtliche Einsprachen und Rechtsmittel Vinzenz von Tscharners gegen die Zonenplanrevision blieben erfolglos; am 3. Februar 1994 wies das Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde ab, mit der sich Vinzenz von Tscharner gegen die Nichteinzonung der Fläche D gewandt hatte. Am 11. Juli 1994 erhob Vinzenz von Tscharner Klage beim Regierungsstatthalter des Amtsbezirks Bern mit dem Rechtsbegehren, die Einwohnergemeinde Muri sei zu verurteilen, ihm einen gerichtlich zu bestimmenden Betrag nebst 5% Zins zu bezahlen. Er stützte seine Forderungen auf die Verträge, die er und sein Vater in den Jahren 1978, 1979 und 1982 mit der Einwohnergemeinde Muri abgeschlossen hatten. Der Regierungsstatthalter beschränkte das Verfahren auf die Frage, ob dem Kläger aus dem Kaufvorvertrag und der Erklärung vom 10. November 1978, dem Kaufrechtsvertrag vom 17. August 1979 und dem Kaufvertrag vom 10. Mai 1982 dem Grundsatz nach ein Schadenersatzanspruch zustehe. Die Klage wurde mit Urteil vom 24. Mai 1995 in diesem Sinne gutgeheissen.

Gegen dieses Urteil appellierte die Einwohnergemeinde Muri am 26. Juni 1995 an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Das Verwaltungsgericht hob das Urteil des Regierungsstatthalters mit Entscheid vom 19. Februar 1996 auf und wies die Klage ab. Hiergegen erhob Vinzenz von Tscharner am 25. März 1996 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Das Bundesgericht hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen und diese abgewiesen, soweit es darauf eintrat.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Gemäss Art. 97 Abs. 1 OG beurteilt das Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG. Als Verfügungen im Sinne dieser Bestimmung gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben, ein entsprechendes Begehren abweisen oder darauf nicht eintreten (Art. 5 Abs. 1 VwVG). Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 Abs. 2 VwVG u.a. auch Beschwerdeentscheide. Erklärungen von Behörden über die Ablehnung oder Erhebung von Ansprüchen, die auf dem Klageweg zu verfolgen sind, gelten nicht als Verfügung (Art. 5 Abs. 3 VwVG). aa) Im vorliegenden Fall macht der Beschwerdeführer einen Schadenersatzanspruch wegen Nichterfüllung bzw. nicht gehöriger Erfüllung der mit der Gemeinde Muri 1978-1982 geschlossenen öffentlichrechtlichen Verträge geltend. Er stützt sich somit auf Vereinbarungen, bei denen sich Gemeinwesen und Bürger als gleichberechtigte Vertragsparteien gegenüberstehen, und nicht auf eine einseitige, auf hoheitlicher Gewalt beruhende Verfügung der Gemeinde. Die Rechtsmittelentscheide des Regierungsstatthalters und des Verwaltungsgerichts ergingen im Klage- und im Appellationsverfahren und nicht im Beschwerdeverfahren, d.h. es handelt sich nicht um Beschwerdeentscheide im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG, die einer Verfügung gleichgestellt sind. bb) Entge-

gen der Auffassung des Beschwerdeführers gehören auch die von ihm angerufenen, sinngemäss anwendbaren Bestimmungen von OR und ZGB nicht zum öffentlichen Recht des Bundes im Sinne von Art. 5 VwVG: Die Verträge, auf die der Beschwerdeführer seine Ansprüche gründet, sind - davon gehen alle Beteiligten

BGE 122 I 328 S. 332

übereinstimmend aus - öffentlichrechtlicher Natur; auf sie ist das Bundeszivilrecht somit nicht unmittelbar anwendbar. Sie unterliegen vielmehr in erster Linie dem kantonalen Verwaltungsrecht. Sieht dieses keine (vollständige) Regelung vor, so kann zur Lückenfüllung auf OR und ZGB als ergänzendes kantonales Recht zurückgegriffen werden (vgl. BGE 102 II 55 E. 1 S. 57 f.; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, Bern 1991 S. 275 Ziff. 3.2.5.). b) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wäre daher allenfalls gestützt auf Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) zulässig, wenn der Beschwerdeführer einen Entschädigungsanspruch wegen materieller Enteignung im Zusammenhang mit der Zonenplanrevision 1990 (E. 1b/aa) oder der Revision von 1980 (E. 1b/bb) geltend machen würde. aa) Im kantonalen Verfahren hat der Beschwerdeführer ausschliesslich vertragliche Ansprüche erhoben und sich die Geltendmachung weiterer Ansprüche unter dem Titel der materiellen Enteignung ausdrücklich vorbehalten. Demzufolge beschränkte sich der Streitgegenstand sowohl vor dem Regierungsstatthalter als auch vor Verwaltungsgericht auf die Frage, ob dem Kläger ein Schadenersatzanspruch aus Vertrag zustehe; die Frage einer Entschädigung wegen materieller Enteignung - für die übrigens erstinstanzlich nicht der Regierungsstatthalter, sondern die Schätzungskommission zuständig gewesen wäre (vgl. Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 47 des Berner Gesetzes über die Enteignung vom 3. Oktober 1965) - wurde nicht behandelt und kann damit auch nicht Gegenstand der Beschwerde ans Bundesgericht sein. bb) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auch nicht mit der Begründung zugelassen werden, es handle sich bei den Verträgen, auf die der Beschwerdeführer seine Ansprüche stützt, um Enteignungsverträge, d.h. um vertragliche Einigungen im Zusammenhang mit einer durch die Zonenplanrevision 1980 ausgelösten materiellen Enteignung: Die grundsätzliche Einigung zwischen den Parteien erfolgte bereits im Kaufvorvertrag vom 10. November 1978, d.h. vor der Zonenplanrevision. Auch wenn die Gemeinde mit dem Kauf raumplanerische Motive verfolgte, handelte es sich doch um einen Kaufvertrag (bzw. Kaufvorvertrag), d.h. die Gemeinde erwarb die Grundstücke zu freier Verfügung, so dass sich die Frage einer Entschädigung wegen einer Eigentumsbeschränkung i.S.v. Art. 34

BGE 122 I 328 S. 333

Abs. 1 i.V.m. Art. 5 RPG nie stellte. Es steht denn auch keineswegs fest, dass die erst nach Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung angenommene und in Kraft getretene Zonenplanrevision 1980 tatsächlich eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung hinsichtlich der Flächen "Im Rain" ausgelöst hätte. Soweit der Beschwerdeführer auf die angebliche Expropriationsdrohung der Gemeinde Muri hinweist, ergibt sich aus den Akten, dass eine förmliche Enteignung nie zur Debatte stand, sondern die Expropriationsdrohung lediglich in den Vertrag aufgenommen wurde, um den Verkäufer von der Grundstücksgewinnsteuer zu befreien. c) Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde weder nach Art. 97 OG noch nach Art. 34 RPG zulässig. Es ist daher zu prüfen, ob die Beschwerde als staatsrechtliche Beschwerde an die Hand zu nehmen ist. aa) Der Entscheid des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid dar, der Anfechtungsgegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde sein kann, auch wenn er vertragliche und somit nicht hoheitlich begründete Ansprüche zum Gegenstand hat (vgl. WALTER KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde, 2. Auflage, S. 119). bb)-cc) (Prüfung weiterer Voraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde) d) Im Ergebnis ist deshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als staatsrechtliche Beschwerde entgegenzunehmen, soweit sie

den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG entspricht und die Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt.

3. Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht war die Frage, ob dem Beschwerdeführer Enschädigungsansprüche aus Vertrag zustehen (vgl. oben, E. 1b/aa). Dies hat das Verwaltungsgericht verneint. Diese Auffassung ist im folgenden zu überprüfen (vgl. unten, E. 4-6). Dabei ist die Kognition des Bundesgerichts in mehrfacher Hinsicht beschränkt: a) Im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde prüft das Bundesgericht, ob der angefochtene kantonale Entscheid verfassungsmässige Rechte des Beschwerdeführers verletzt (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Es kann daher die Anwendung einfachen kantonalen Rechts - zu dem auch das Recht des öffentlichrechtlichen Vertrags gehört (vgl. oben, E. 1a/bb) - nur unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel betrachten und insbesondere prüfen, ob die kantonalen Instanzen das Verbot willkürlicher Rechtsanwendung oder den Verfassungsgrundsatz von Treu und Glauben verletzt haben. Dabei ist zu beachten,

dass der Grundsatz von Treu und Glauben auch auf gesetzlicher Ebene verankert ist (vgl. insbes. Art. 2 ZGB) und seine Ausprägung in zahlreichen Instituten des zivilen und kantonalen Rechts findet, denen kein grundrechtlicher Charakter zukommt. Die blosse Berufung auf "Treu und Glauben" genügt somit nicht, um eine freie Kognition des Bundesgerichts zu begründen; vielmehr muss es sich um einen spezifisch verfassungsrechtlichen Aspekt dieses Grundsatzes handeln (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1977, ZBJV 115/1979 S. 149 f.). So ist beispielsweise die Regel, dass Verträge nach Treu und Glauben, d.h. nach dem Vertrauensprinzip auszulegen sind, nicht grundrechtlicher Natur (BGE 103 Ia 505 E. 1 S. 509) und vermag somit keine Ausweitung der Kognition des Bundesgerichts zu begründen. b) Auch wenn sich verfassungsrechtliche Fragen stellen, können diese nur aufgrund einer rechtsgenügend begründeten Rüge geprüft werden (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; vgl. oben, E. 1c/bb). Diesem Erfordernis genügt die Beschwerdeschrift in weiten Teilen nicht (vgl. unten, E. 5c, 7d). c) Schliesslich sind der rechtskräftige Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 16. Dezember 1992 und das Urteil des Bundesgerichts vom 3. Februar 1994 zu beachten; auf die darin entschiedenen Fragen kann im vorliegenden Verfahren nicht zurückgekommen werden.

4. a) Das Verwaltungsgericht ging - wie schon der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 16. Dezember 1992 sowie das Bundesgericht in seinem Urteil vom 3. Februar 1994 - davon aus, die Festlegung der Behandlung von Grundstücken im Zonenplan könne nicht Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen sein, d.h. dem Beschwerdeführer stehe kein vertraglicher Anspruch auf Einzonung der Fläche D oder auf Fortdauer der bisherigen Zonenordnung zu. Diese Prämisse wird vom Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht mehr in Frage gestellt.
b) Das Verwaltungsgericht prüfte daher, ob die Gemeinde zumindest eine "Wertgarantie" über den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hinaus übernommen habe, d.h. ob sie sich verpflichtet habe, den Beschwerdeführer bei einer erneuten Änderung der Zonenordnung anderweitig zu entschädigen. Es gelangte zum Ergebnis, eine solche Wertgarantie lasse sich weder aus dem Wortlaut des Kaufvertrags vom 10. Mai 1982 noch aus den Umständen des Vertragsabschlusses ableiten: Das Verhalten der

Gemeinde während der Vertragsverhandlungen habe gezeigt, dass diese schon damals nicht bereit gewesen sei, den vom Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers verlangten Kaufpreis vollständig in Geld zu erbringen, sondern vielmehr eine Lösung angestrebt habe, welche ihre Rechnung nicht über den im Kaufvertrag aufgeführten Betrag hinaus belaste. c) Der Beschwerdeführer hält diese Vertragsauslegung für tatsachenwidrig und willkürlich. Er weist darauf hin, dass die Einzonung der Fläche D zwar nicht im Kaufvertrag vom 10. Mai 1982, wohl aber im Vorvertrag und der ergänzenden Erklärung vom 10. November 1978 erwähnt wurde. Aloys von Tscharner habe von Anfang an klargemacht, dass er dem Geschäft nur gegen volle Entschädigung zustimmen werde; Ziel der geschlossenen Verträge sei es gewesen, ihm einen vollen Wertausgleich zu verschaffen. d) Die Gemeinde bestreitet in ihrer Vernehmlassung nicht, dass die Vertragsparteien damals einen vollen Wertausgleich anstrebten; sie ist jedoch der Auffassung, dieser Wertausgleich sei am 10. Mai 1982 erfolgt. Zwar seien beide Parteien damals davon ausgegangen, dass die mit den Neueinzonungen geschaffene Überbauungsmöglichkeit später realisiert werden könne; das ändere aber nichts an der Tatsache, dass die Gemeinde ihre Gegenleistung mängelfrei erbracht habe, ohne hierfür eine Wertgarantie für die Zukunft zu übernehmen. Mangels einer entsprechenden Zusage liege das Risiko, den mit den Einzonungen verbundenen Planungsgewinn aus von der Gemeinde nicht zu vertretenden Gründen dereinst nicht realisieren zu können, beim Beschwerdeführer. e) Öffentlichrechtliche Verträge sind grundsätzlich gleich wie privatrechtliche nach den Regeln von Treu und Glauben (Vertrauensprinzip) auszulegen. Das bedeutet, dass einer Willensäusserung der Sinn zu geben ist, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und beilegen musste. Bei der Auslegung öffentlichrechtlicher Verträge ist freilich besonders zu beachten, dass die Verwaltung beim Abschluss solcher Verträge dem öffentlichen Interesse Rechnung zu tragen hat. In Zweifelsfällen ist deshalb zu vermuten, dass sie keinen Vertrag abschliessen wollte, der mit den von ihr wahrzunehmenden öffentlichen Interessen in Widerspruch steht, und dass sich der Vertragspartner hierüber Rechenschaft gab (BGE 93 I 506 E. 3 S. 511 mit Hinweisen; Entscheid vom 11. Juli 1988 in Sachen SBB, ZBl 90/1989 S. 83 ff. E. 3a). Indessen wäre es verfehlt, in allen Fällen

der dem öffentlichen Interesse besser dienenden Auslegung den Vorzug zu geben. Die Wahrung des öffentlichen Interesses findet ihre Schranke vielmehr gerade im Vertrauensprinzip, d.h. sie darf nicht dazu führen, dass dem Vertragspartner des Gemeinwesens bei der Vertragsauslegung Auflagen gemacht werden, die er beim Vertragsschluss vernünftigerweise nicht voraussehen konnte (BGE 103 Ia 505 E. 2b S. 509 f. mit Hinweisen). Das Bundesgericht kann allerdings im Rahmen des Verfahrens der staatsrechtlichen Beschwerde nur prüfen, ob die Vertragsauslegung Verfassungsrecht verletzt, d.h. willkürlich ist (vgl. oben, E. 3a). f) Ziff. III. des Vorvertrages vom 10. November 1978 trägt die Überschrift "Vertragsbedingungen" und lautet: "Der Abschluss des endgültigen Kaufvertrages wird von folgenden Bedingungen abhängig gemacht: 1. Einzonung
Es ist beabsichtigt, den für die Gemeinde Muri b. Bern geltenden Zonenplan in nächster Zeit abzuändern und im Rahmen dieser Zonenplanänderung die im Situationsplan Nr. 6 eingezeichneten Landflächen B, D und E einzuzonen und der Zone WL (Landhauszone) zuzuordnen. Gleichzeitig ist die Landfläche D mit einem Bauverbot für nichtlandwirtschaftliche Bauten bis 31.12.1987 als Dienstbarkeit zu belasten. Die Annahme des in diesem Sinne revidierten Zonenplanes durch die Stimmbürger der Gemeinde Muri b. Bern sowie die Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Bern ist eine vorbehaltene Bedingung für den Abschluss des definitiven Kaufvertrages. 2. Vermessung und Vermarchung der Vertragsobjekte
[...]
3. Erschliessung des Baulandes des Verkäufers
[...]
Sobald die vorstehenden Bedingungen erfüllt sind, verpflichten sich die Parteien gegenseitig, innert 30 Tagen unwiderruflich zum definitiven Vertragsschluss Hand zu bieten. Sollte die in Ziff. 1 und 3 hievor erwähnten Bedingungen nicht eintreten, fällt der vorstehende Kaufvorvertrag ohne weiteres dahin, und die Parteien treten über eine eventuelle teilweise Erfüllung des Vertrages in neue Verhandlungen." Die Einzonung stellte somit

keine vertragliche Gegenleistung der Gemeinde dar, sondern eine Bedingung für den Abschluss des Kaufvertrages, d.h. ein objektiv ungewisses zukünftiges Ereignis, von dem nach dem Parteiwillen die Verbindlichkeit des Vertrages abhängt (vgl. PETER GAUCH/WALTER R. SCHLUEP, Schweizerisches

BGE 122 I 328 S. 337

Obligationenrecht, Allgemeiner Teil Band II, 6. Aufl. 1995, Rz. 4083). Diese Vertragsgestaltung lässt darauf schliessen, dass sich die Parteien bewusst waren, keinen vertraglichen Einzonungsanspruch begründen zu können, und dass sie deshalb mit dem Abschluss des Kaufvertrags zuwarteten, bis die Zonenrevision erfolgt und die im Vorvertrag formulierte Bedingung damit erfüllt war. Zum Zeitpunkt des endgültigen Vertragsschlusses am 10. Mai 1982 hatte die Gemeinde den Kaufpreis bereits liberiert, d.h. ihre vertraglich stipulierte Gegenleistung erbracht. Beide Parteien gingen daher davon aus, dass ein voller Wertausgleich erfolgt sei. Für den Fall des Scheiterns der Zonenplanrevision 1978/80 hatten die Parteien im Vorvertrag vom 10. November 1978 das Dahinfallen des Kaufvorvertrages und Neuverhandlungen vorgesehen; nicht vorhergesehen haben sie dagegen den Fall einer durch die Entwicklung des Raumplanungsrechts erzwungenen erneuten Zonenplanrevision, wie sie 1990 erfolgte. Diese Eventualität wurde im Vertrag nicht geregelt und auch in den Vorverhandlungen nicht besprochen. Eine Garantie der Gemeinde liesse sich daher allenfalls aus der Bauverbotsvereinbarung bis zum 31. Dezember 1987 ableiten, wenn diese als stillschweigende Zusicherung der Gemeinde zu verstehen wäre, der Beschwerdeführer könne noch eine gewisse Zeit nach diesem Termin von der Einzonung der Fläche D profitieren - sei es durch die Realisierung von Bauprojekten auf dieser Fläche, sei es durch ihren Verkauf zu Baulandpreisen - andernfalls sie schadenersatzpflichtig werde. Es ist unstreitig, dass sowohl die Gemeinde als auch der Beschwerdeführer bei Abschluss des Kaufvertrages und Errichtung der Dienstbarkeit davon ausgingen, der gerade erst geänderte Zonenplan der Gemeinde Muri werde über das Jahr 1987 hinaus Bestand haben. Eine andere Frage ist jedoch, ob sich dem Vertrag eine entsprechende Garantie entnehmen lässt, d.h. die Gemeinde sich verpflichten wollte, den Beschwerdeführer bei einer vorher notwendig werdenden Planänderung zu entschädigen. Im Vertragswortlaut gibt es wie gesagt keinerlei Anhaltspunkt für eine derartige Risikoübernahme des Gemeinwesens. Hinzu kommt, dass die Gemeindeverwaltung Muri in den Vertragsverhandlungen mit Aloys von Tscharner von Anfang an klargestellt hatte, dass sie nicht bereit und in der Lage sei, den gemeinsam auf Fr. 2'435'000.– veranschlagten Wert der Grundstücke in bar zu entrichten. Es erscheint daher fraglich, ob der Beschwerdeführer die Mitwirkung der Gemeinde an der Dienstbarkeitserrichtung in guten Treuen dahin verstehen durfte, die

BGE 122 I 328 S. 338

Gemeinde übernehme eine Garantie für die Beständigkeit der Werterhöhung der Fläche D und verpflichte sich, den Beschwerdeführer bei vorzeitiger Änderung des Zonenplans in bar zu entschädigen. Nach dem Gesagten kann die Auffassung des Verwaltungsgerichts, es liege keine vertragliche Wertgarantie der Gemeinde vor, jedenfalls nicht als willkürlich betrachtet werden.

5. a) Nachdem das Verwaltungsgericht das Vorliegen einer "Wertgarantie", d.h. einer unbedingten Einstandspflicht der Gemeinde im Falle der Zonenplanänderung, verneint hatte, prüfte es, ob die Gemeinde wenigstens für eine vermeidbare Schädigung des Beschwerdeführers einzustehen habe, d.h. ob sie gegen die allgemeine Vertragspflicht zu loyalem Verhalten, insbesondere zur Abwendung von Schäden aller Art, verstiess, als sie die Fläche D 1990 wieder der Landwirtschaftszone zuteilte. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, eine solche Verletzung allgemeiner, aus Treu und Glauben abgeleiteter vertraglicher Verhaltenspflichten könne der Gemein-

de Muri nur dann vorgeworfen werden, wenn sie bei der Zonenplanrevision 1990 frei über die Zonenzuordnung der Fläche D entscheiden konnte, d.h. wenn sie rechtlich nicht verpflichtet war, diese der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Dies sei im vorliegenden Fall zu verneinen: Die Einwohnergemeinde Muri sei gemäss Art. 15 RPG verpflichtet gewesen, ihre Baugebietsabgrenzung grundlegend zu überarbeiten und dabei grossflächig Bauland umzuzonen. Die Fläche D sei Teil einer zusammenhängenden, nicht überbauten Fläche von 17,1 ha im Schlossgutgebiet gewesen; das Gebiet sei nicht erschlossen und für die landwirtschaftliche Nutzung geeignet gewesen. Auch alle übrigen vergleichbaren Flächen seien - mit wenigen, durch planerische Notwendigkeiten gerechtfertigten Ausnahmen - keiner Bauzone mehr zugewiesen worden. Zudem hätten planerische Gründe gegen eine Einzonung der Fläche D gesprochen: Diese hätte den Ortsbildschutz des Gebiets Schlosspark erheblich beeinträchtigt und den Siedlungsrand weiter aufgelöst. Die Landfläche D befinde sich in einer peripheren Lage zum übrigen Baugebiet; die Überbauung würde dem Landwirtschaftsbetrieb eine Hektare bestes Kulturland wegnehmen und die Arbeitsabläufe vom Betriebszentrum aus erschweren; schliesslich sei das Terrain auch durch Immissionen aus dem Landwirtschaftsbetrieb belastet. Aus allen diesen Gründen habe die Gemeinde hinsichtlich der Zuordnung des Parzellenteils D keine Wahl zwischen der Zuweisung zum Baugebiet und der Freihaltung gehabt, sondern habe das Terrain dem Nichtbaugebiet zuweisen müssen.

b) Der Beschwerdeführer bestreitet dies. Seines Erachtens handelte es sich um einen Ermessensentscheid der Gemeinde. Der Parzellenteil D weise eine Fläche von nur 9'050 m2 auf und stelle gegenüber der Gesamtauszonungsfläche von über 65 ha eine vernachlässigbare Grösse dar; angesichts des grossen Planungsermessens der Gemeinde, der vertraglichen Abmachungen mit dem Beschwerdeführer und den grossflächigen Auszonungen an anderer Stelle wäre auch eine Belassung der Fläche D in der Bauzone ohne weiteres von den kantonalen Behörden genehmigt worden. c) Soweit der Beschwerdeführer der Auffassung ist, die kantonalen Instanzen hätten die Belassung der Fläche D in der Bauzone aufgrund seiner vertraglichen Vereinbarungen mit der Gemeinde genehmigen müssen, ist auf die rechtskräftigen Entscheide des Regierungsrats und des Bundesgerichts vom 16. Dezember 1992 und vom 3. Februar 1994 zu verweisen, wonach dem Beschwerdeführer weder aus Vertrag noch aus Treu und Glauben ein Anspruch auf Einzonung des Parzellenteils D zustand. Es ist fraglich, ob die übrigen vom Beschwerdeführer vorgebrachten - sehr allgemein gehaltenen - Argumente den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügen; jedenfalls vermögen sie die sorgfältigen und überzeugenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Notwendigkeit, die Fläche D der Nichtbauzone zuzuteilen, nicht in Frage zu stellen. d) Allerdings könnte man sich fragen, ob die Prämisse des Verwaltungsgerichts richtig ist, wonach die Gemeinde nur haftet, wenn ihr eine Handlungsalternative verblieb, d.h. wenn sie die Fläche D ohne Verstoss gegen höherrangiges Recht in der Bauzone hätte belassen können. In der Literatur wird ein Schadenersatzanspruch gegen den sich vertragswidrig verhaltenden Staat auch dann für möglich gehalten, wenn ein Erfüllungsanspruch an übergeordneten Interessen des Gemeinwesens scheitert, d.h. auch bei amtspflichtgemässem Verhalten (vgl. JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Bern 1995, S. 140 f.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 227, allerdings unter Beschränkung auf den Vertrauensschaden). Die Frage braucht jedoch im vorliegenden Fall nicht beantwortet zu werden: Zum einen fehlt es an einer entsprechenden Rüge des Beschwerdeführers; zum anderen hat das Verwaltungsgericht jegliche Zusicherung oder Garantie des Gemeinwesens hinsichtlich der zeitlichen Beständigkeit der Einzonung des Parzellenteils D willkürfrei verneint (vgl. oben,

E. 4). Legt man diese Vertragsauslegung zugrunde, war die 1990 vorgenommene, vom Raumplanungsgesetz gebotene Planänderung eben nicht vertragswidrig. Es verletzt somit weder das Willkürverbot noch das ver-

fassungsrechtliche Vertrauensschutzgebot, wenn sich das Verwaltungsgericht auf die Frage einer durch die Gemeinde vermeidbaren Schädigung beschränkte.

6. (Zur Frage, ob die Gemeinde wegen Verletzung von Aufklärungspflichten bei Vertragsschluss haftet; Nichteintreten mangels rechtsgenügender Rüge des Beschwerdeführers).

7. Kann dem Verwaltungsgericht nach dem bisher Gesagten keine willkürliche Anwendung des einfachen (kantonalen) Vertragsrechts vorgeworfen werden, stellt sich die Frage, ob sich ein Entschädigungsanspruch unmittelbar aus dem Vertrauensschutzprinzip gemäss Art. 4 BV ableiten lässt. a) Soweit die Rechtsprechung einen Anspruch auf Ersatz eines Vertrauensschadens direkt aus Art. 4 BV ableitet, knüpft dieser regelmässig an Regelungen, Entscheide oder Zusicherungen an, auf die das Gemeinwesen aus einem überwiegenden öffentlichen Interesse zulässigerweise zurückkommt; dabei kann es sich rechtfertigen, gewisse durch den Betroffenen gestützt auf das vertrauensbegründende Verhalten vorgenommene Aufwendungen zu entschädigen (Bundesgerichtsurteil vom 30. Mai 1995 i.S. " Theatergenossenschaft Chur" publ. in ZBl 97/1996 91, E. 4a/aa). Handelt es sich bei der vom Bürger angerufenen Vertrauensgrundlage dagegen um einen öffentlichrechtlichen Vertrag, ist der Vertrauensschutz grundsätzlich durch die Bindung der Verwaltung an den Vertrag gewährleistet; nach herrschender Meinung begründet dieser wohlerworbene Rechte, die grundsätzlich gesetzesbeständig sind und nur auf dem Wege der Enteignung, d.h. gegen volle Entschädigung, an veränderte rechtliche Verhältnisse angepasst werden können (BGE 103 Ia 31 E. 2c S. 35 mit Hinweisen; RENÉ RHINOW, Wohlerworbene und vertragliche Rechte im öffentlichen Recht, ZBl 80/1979 S. 17; GEORG HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, Rz. 909 S. 198; a.A. BEATRICE WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 226 f., wonach eine Interessenabwägung vorzunehmen und bei überwiegendem öffentlichen Interesse eine Vertragsaufhebung gegen Ersatz des Vertrauensschadens zulässig sei). b) Sofern das kantonale Recht keine besonderen Bestimmungen enthält, kommen im Falle von Vertragsverletzungen die Regeln des Obligationenrechts als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze zur Anwendung (BGE 105 Ia 207 E. 2c S. 211 f.). Diese sehen - je

nach Art der Störung - sogar einen Ersatz des positiven Interesses einschliesslich des entgangenen Gewinns vor, gehen also über den von Art. 4 BV gebotenen Vertrauensschutz hinaus. Haben sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts massgebend gewesen sind (ohne selbst Gegenstand des Vertrages zu sein), seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nach Treu und Glauben nicht zuzumuten ist, kann der Vertrag u.U. nach der Lehre von der clausula rebus sic stantibus an die geänderten Verhältnisse angepasst werden (BGE 103 Ia 31 E. 3b S. 37; PIERRE MOOR, a.a.O., Ziff. 3.2.4.4. S. 272; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 907 S. 197; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif vol. I, Neuchâtel 1984 S. 455 f.; MAX IMBODEN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, ZSR 1958 II S. 107a f.; vgl. auch § 60 des deutschen Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes). c) Nach dem Gesagten ist der Vertrauensschutz beim öffentlichrechtlichen Vertrag grundsätzlich durch das Vertragsrecht gewährleistet. Dabei sind der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 2 ZGB und die daraus abgeleiteten Prinzipien von Bedeutung. Das Vertragsrecht sieht bei Vertragsverletzungen eine abschliessende Regelung vor. Soweit das Vertrauen in einem Vertragsverhältnis gründet, bleibt somit für einen direkten Rückgriff auf Art. 4 BV kein Raum. Dass vorliegend ausservertragliche Zusicherungen als Vertrauensgrundlage in Betracht fielen, ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht geltend gemacht; er hat lediglich vertragliche Ansprüche erhoben bzw. die Versagung solcher Ansprüche in seiner staatsrechtlichen Beschwerde kritisiert. Unter diesen Umständen ist ein Entschädigungsanspruch aus Art. 4 BV nicht weiter zu prüfen. d) Allerdings müssen die kantonalen Bestimmungen über den öffentlichrechtlichen Vertrag dem verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzprinzip genügen und den besonderen Verhältnissen des öffentlichrechtlichen Vertrags Rechnung tragen, in denen eine Vertragspartei Träger hoheitlicher Gewalt und dem Gemeinwohl ver-

pflichtet ist (JOST GROSS, a.a.O., S. 139 ff., 336 f.; vgl. auch oben, E. 5d). Der Beschwerdeführer kann daher mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend machen, das kantonale Recht (einschliesslich der analog herangezogenen zivilrechtlichen Bestimmungen) oder dessen Handhabung trage dieser besonderen Situation und zugleich dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz nicht hinreichend Rechnung.

BGE 122 I 328 S. 342

Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht die Verbindlichkeit der 1979-1982 abgeschlossenen Verträge nicht in Frage gestellt, hat also nicht etwa der Gemeinde Muri das Recht zugesprochen, sich einseitig von den vertraglichen Abmachungen zu lösen oder diese einseitig anzupassen. Es ist vielmehr nach willkürfreier Auslegung der Verträge zum Ergebnis gekommen, dass die Gemeinde ihre vertraglichen Verpflichtungen vollständig erfüllt und keine über das Jahr 1982 hinausreichende Garantie für die Beständigkeit des Zonenplans oder eine entsprechende Wertgarantie übernommen habe. Keine der Parteien hat sich auf einen Grundlagenirrtum bei Vertragsschluss berufen (z.B. betreffend die Beständigkeit der Einzonung der Fläche D); das Verwaltungsgericht hatte daher keinen Anlass, diese Frage zu prüfen. Auch eine Anpassung oder Kündigung des Vertrags wegen nachträglicher wesentlicher Änderung der bei Vertragsschluss zugrundegelegten Verhältnisse wurde vom Beschwerdeführer nie verlangt; es erscheint im übrigen zweifelhaft, ob die Lehre von der clausula rebus sic stantibus auf einen Vertrag Anwendung finden kann, der bereits 1982 - acht Jahre vor der durch die Zonenplanrevision 1990 eingetretenen Änderung - von beiden Seiten vollständig erfüllt worden war (vgl. PETER JÄGGI/PETER GAUCH, Zürcher Kommentar zum Obligationenrecht, Bd. V 1b, 1980, NN. 564 ff. zu Art. 18). Ob eine Haftung der Gemeinde wegen Verletzung von Aufklärungspflichten bei Vertragsschluss anzunehmen gewesen wäre, kann das Bundesgericht mangels rechtsgenügender Rüge nicht prüfen (vgl. oben, E. 6). Auch sonst bringt der Beschwerdeführer nichts vor, was auf eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Vertrauensgrundsatzes durch das Verwaltungsgericht bzw. das von ihm zur Anwendung gebrachte kantonale Recht schliessen liesse.