

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2014/124

Bern, 5. Januar 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde Matten, Gemeindeverwaltung, Baumgartenstrasse 14, Postfach
52, 3800 Matten b. Interlaken
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Fürsprecher B. _____

und



Frau **C.** _____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D. _____

sowie

Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli, Schloss 1, Postfach 276, 3800
Interlaken

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Interlaken-Oberhasli vom
25. September 2014 (bbew 41/2014/sw; Umbau Zimmerei in Wohnhaus)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin ist Eigentümerin der Parzelle Matten bei Interlaken Grundbuchblatt Nr. A. _____. Mit Baugesuch vom 10. Februar 2014 beantragte sie den Umbau und die Umnutzung der bestehenden Zimmerei in ein Wohnhaus. Bereits am 20. Dezember 2013 hatte sie in diesem Zusammenhang ein Ausnahmegesuch gestellt, da das

direkt an die Strasse angrenzende Gebäude im Bauverbotsstreifen nach Art. 80 SG¹ und Anhang A149 zum GBR² steht.

Das Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli erteilte mit Gesamtentscheid vom 25. September 2014 die Baubewilligung, welche die Ausnahmegewilligung für das Unterschreiten des Strassenabstandes einschloss.

2. Dagegen reichte die Einwohnergemeinde Matten am 27. Oktober 2014 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, dass dem Baugesuch vom 10. Februar 2014 der Bauabschlag erteilt werde; eventuell sei die Baubewilligung aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung macht sie geltend, die Vorinstanz habe die Ausnahmegewilligung zu Unrecht erteilt und zudem die lärmrechtlichen Vorgaben nicht richtig beurteilt.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet³, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁴ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig (Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1

¹ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; 732.11).

² Gemeindebaureglement der Einwohnergemeinde Matten vom Januar 2010.

³ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191).

⁴ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721).

KoG⁵). Die Beschwerdeführerin ist als zuständige Gemeindebehörde zur Beschwerde legitimiert (Art. 40 Abs. 2 BauG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Besitzstandsgarantie

a) Die Beschwerdegegnerin beschrieb ihr Vorhaben im Baugesuch als "Abbrechen der bestehenden Holzunterstände, Umbau bestehender Zimmerei, Teilabbruch, Neubau Treppenaufgang, Erstellen von zusätzlich 3 Parkplätzen". Als bisherige Nutzung gab sie "Zimmermannsgewerbe" an; nach dem Umbau sollte das Gebäude zu Wohnzwecken dienen. Die Baukosten bezifferte sie im Baugesuch auf rund Fr. 1,3 Mio.

Das betroffene Gebäude wurde vor der Erstellung der heutigen E._____ Strasse in Matten erbaut und grenzt unmittelbar an diese an. Es ist nicht konform mit den seit der Erbauung erlassenen Strassenabstandsvorschriften gemäss Art. 80 SG und Anhang A149 zum GBR. Das Regierungsstatthalteramt ging davon aus, dass die Bauherrschaft für ihr Projekt eine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands benötige, da die Besitzstandsgarantie nach Art. 3 BauG nur für die bisherige Nutzungsart gelte. Das Regierungsstatthalteramt erteilte die beantragte Ausnahmegewilligung im angefochtenen Entscheid.

b) Die bauliche Veränderung bestehender Bauten und Anlagen sowie deren Umnutzung sind nach Art. 1a Abs. 1 und 2 BauG baubewilligungspflichtig. Die Bewilligung wird nach Art. 2 BauG nur erteilt, wenn das Bauvorhaben den bau- und planungsrechtlichen Vorschriften und den nach anderen Gesetzen im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entspricht.

Art. 84 Abs. 1 SG verweist hinsichtlich Bauten, welche den Regeln über Strassenabstände etc. widersprechen, auf die Bestimmungen über die Besitzstandsgarantie nach Art. 3 BauG. Nach dessen Absatz 1 werden aufgrund bisherigen Rechts bewilligte oder bewilligungsfreie Bauten und Anlagen in ihrem Bestand durch neue Vorschriften und Pläne nicht berührt. Sie dürfen unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre

⁵ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden (Art. 3 Abs. 2 BauG). Die Besitzstandsgarantie bedeutet, dass rechtmässig erstellte Bauten in ihrem Bestand geschützt sind. Diese dürfen als sogenannte „altrechtliche Bauten“ weiter bestehen, unterhalten und weiterhin in der bisherigen Art genutzt werden, auch wenn sie neuen Vorschriften und Plänen nicht mehr entsprechen.⁶ Nicht unter die Besitzstandsgarantie fallen Nutzungsänderungen⁷, Abbruch und Wiederaufbau von Bauten und Anlagen sowie neubauähnliche Umgestaltungen.⁸

c) Vorliegend geht es um die Umnutzung einer Zimmerei in ein Wohnhaus. Das Projekt umfasst auch Abbruch-, Umbau- und Neubauarbeiten mit projektierten Baukosten in erheblicher Höhe. Solche bauliche Veränderungen sind von der Besitzstandsgarantie nach Art. 3 Abs. 2 BauG nur gedeckt, sofern dadurch nicht die bestehende Rechtswidrigkeit verstärkt wird.

d) Eine verstärkte Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 2 BauG liegt dann vor, wenn das Interesse, das durch die verletzte Vorschrift geschützt werden soll, stärker beeinträchtigt wird.⁹ Dies ist z.B. dann der Fall, wenn ein Gebäude aufgestockt wird, das die reglementarischen Grenz- und Gebäudeabstände gegenüber den Nachbargrundstücken nicht einhält, da die Abstandsvorschriften u.a. den Interessen der Nachbarn an Aussicht und Besonnung dienen und die Erhöhung des Gebäudes darauf eine ähnliche Auswirkung hat wie eine Verkürzung des Gebäude- oder Grenzabstandes.¹⁰ Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt sodann z.B. vor, wenn in einem Gebäude, das die zulässige Geschosshöhe überschreitet, die Umnutzung eines Geschosses (Umnutzung von Abstellräumen zu Wohnzwecken) zu einer Nutzungsintensivierung führt, da Vorgaben zur Geschosshöhe auch auf das Nutzungsmass zielen.¹¹

e) Vorliegend handelt es sich um ein Gebäude, das direkt an den Strassenrand grenzt, also in den Bauverbotsstreifen nach Art. 80 SG ragt. Die Strassenabstandsvorschriften haben vor allem verkehrspolizeiliche und wohngyienische Bedeutung. Sie gewährleisten

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz, Band I, 4. Auflage, Bern 2013, Art. 3 N 1.

⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 3 N. 2.

⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 3 N. 3.

⁹ BVR 1988 S. 62 f.

¹⁰ BVR 1988 S. 63.

¹¹ VGE 100.2010.111U vom 1. April 2011, E. 4.5.

die Verkehrsübersicht, schützen die Anstösser vor lästigen Auswirkungen des Strassenverkehrs (Lärm, Staub, Abgase, Erschütterungen, Lichteinwirkungen) und die Strassenbenützer vor Gefährdungen aus den anstossenden Grundstücken.¹²

f) Die Beschwerdeführerin hatte bereits im Verfahren vor der Vorinstanz darauf hingewiesen, dass die Bewohner des künftig zu Wohnzwecken genutzten Gebäudes aufgrund dessen Lage direkt am Strassenrand mit erheblichen Erschütterungen und Strassenlärm zu rechnen hätten. Bei einer Nutzung zu Wohnzwecken fallen solche Belastungen mehr ins Gewicht als beim Betrieb einer Handwerksunternehmung, die selber einen gewissen Lärmpegel generiert. Die Wohnnutzung impliziert nicht nur den regelmässigen längeren Aufenthalt von Personen, sondern dient auch den Bewohnern vorrangig zur Erholung und Entspannung. Immissionen durch Lärm, Staub, Abgase, Erschütterungen oder Lichteinwirkungen können diese Interessen gefährden.

Die Pläne zeigen, dass zum Wohnen, Essen und Schlafen bestimmte Räume auf der Gebäudeseite vorgesehen sind, welche an die E._____ Strasse angrenzt. Der projektierte Umbau und die Umnutzung haben daher zur Folge, dass das Interesse an der Wohnhygiene, das mit der Strassenabstandsvorschrift u.a. geschützt werden soll, stärker beeinträchtigt wird. Damit werden die Grenzen der Besitzstandsgarantie nach Art. 3 Abs. 2 BauG gesprengt. Das vorgesehene Projekt bedarf daher einer Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands nach Art. 26 Abs. 1 BauG und Art. 81 Abs. 1 SG.

3. Ausnahmegewilligung

a) Die Beschwerdeführerin führt an, dass sie als zuständige Gemeindebehörde über die Erteilung oder Verweigerung der Ausnahmegewilligung zu befinden habe. Sie anerkenne zwar, dass das Regierungsstatthalteramt im koordinierten Verfahren als Leitbehörde darüber entscheiden konnte, doch hätte es der Gemeinde bei der Auslegung ihrer eigenen Vorschriften einen Beurteilungsspielraum einräumen müssen.

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 12 N 15.

Die Leitbehörde würdigt Amtsberichte im koordinierten Verfahren frei (Art. 35 Abs. 2 BewD¹³). Bei der streitigen Frage, ob eine Ausnahmegewilligung gewährt werden kann, sind die unbestimmten Rechtsbegriffe der besonderen Verhältnisse bzw. des öffentlichen Interesses (Art. 26 Abs. 1 BauG und Art. 81 Abs. 1 SG) auszulegen. Diese entstammen dem kantonalen, nicht dem kommunalen Recht, weshalb die von der Beschwerdeführerin geforderte Zurückhaltung fehl am Platz wäre.

b) Laut Art. 26 BauG können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften bewilligt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und wenn keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Ausnahmen dürfen überdies keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzen, es sei denn, die Beeinträchtigung könne durch Entschädigung vollwertig ausgeglichen werden. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Art. 81 Abs. 1 SG sieht sinngemässe Voraussetzungen für Ausnahmen von den Strassenabstandsvorschriften vor, mit dem zusätzlichen Hinweis, dass insbesondere (aber nicht ausschliesslich) Gründe des Ortsbildes für das Vorliegen von besonderen Umständen sprechen können.

Eine Ausnahmegewilligung soll die gesetzliche Regelung, die im Interesse der Rechtssicherheit sowie der Rechtsgleichheit die tatsächlichen Verhältnisse generalisierend erfasst, einzelfallgerecht verfeinern. Ausnahmegründe beziehen sich deshalb auf den Zweck, den Umfang oder die Gestaltung eines Bauvorhabens, wenn diese in den geltenden Vorschriften nicht genügend berücksichtigt sind. Sie müssen mit den Besonderheiten des Baugrundstücks oder des Bauvorhabens zusammenhängen. Unter Umständen können aber auch Besonderheiten, die sich aus den subjektiven Verhältnissen der bauwilligen Personen ergeben, eine Ausnahme begründen. Rein finanzielle Interessen, der Wunsch nach einer Ideallösung oder intensives Ausnützungsstreben rechtfertigen aber keine Ausnahmegewilligung. Es geht vielmehr darum, ausgesprochene Unbilligkeiten und Unzweckmässigkeiten zu vermeiden, die die strikte Anwendung der Vorschrift für die Bauwilligen zur Folge hätte.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Ausnahmegrund keine absolute Grösse ist. Ob ein Sachverhalt als Ausnahmegrund genügen kann, hängt von drei Komponenten ab:

¹³ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

vom Interesse des Bauherrn an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von Art und Mass der verlangten Abweichung.¹⁴

c) Die Vorinstanz begründete das Vorliegen besonderer Verhältnisse damit, dass das fragliche Gebäude bereits vor der Erstellung der heutigen E._____ Strasse dastand und deshalb unmittelbar am Strassenrand liege. Es handle sich (ohne nähere Erläuterung) um eine "spezielle Parzelle". Der Heimatschutz habe festgestellt, dass der fehlende Strassenabstand im Ortsbild von Matten keineswegs eine Singularität darstelle; ungewöhnlich sei einzig der Umstand, dass es sich (im Gegensatz zu anderen im Strassenabstand befindlichen Bauten, welche zu Wohnzwecken genutzt würden) um eine gewerblich genutzte Liegenschaft handle. Die Vorinstanz erwog weiter, dass die Bauherrschaft sich ohne weiteres auf den Besitzstand berufen und ihr Bauvorhaben ohne Beanspruchung einer Ausnahme umsetzen könnte, wenn das Gebäude bereits vor der letzten Ortsplanungsrevision von 2010 zum Wohnen benutzt worden wäre.

Die Beschwerdeführerin kritisiert zu Recht, dass diese Umstände keine besonderen Verhältnisse im Sinne der Ausnahmegesetze darstellen. Das Gebäudealter und die Tatsache, dass das Gebäude bereits vor der Strasse bestanden hatte, sind von Relevanz hinsichtlich der Besitzstandsgarantie, die, wie gezeigt, hier nicht greift. Im Hinblick auf die Voraussetzungen der Ausnahmegewilligung kommt ihnen keine zusätzliche Bedeutung zu. Dass "bauhistorisch ein gewisses Interesse" an einer die Bausubstanz erhaltenden Umnutzung bestehe, leitet die Vorinstanz daraus ab, dass der Berner Heimatschutz in seiner Stellungnahme vom 7. April 2014 in Aussicht gestellt hat, sich für eine sorgfältige Sanierung der bestehenden Bausubstanz um die Erwirkung finanzieller Beiträge aus dem Lotteriefonds zu bemühen. Der Stellungnahme lässt sich aber nicht entnehmen, dass sich der Heimatschutz für eine Erhaltung des Gebäudes einsetzen will oder diese Nutzungsart einer anderen – namentlich einer umfassenderen Neuüberbauung – vorziehen würde; im Gegenteil. Die Behauptung der Beschwerdegegnerin, wonach das Gebäude für das Strassen-, Orts- und Quartierbild prägend ist, wird durch die Stellungnahme des Heimatschutzes nicht gestützt.

Sodann ist schwer einzusehen, weshalb die "fehlende Singularität" der Lage direkt am Strassenrand eine Besonderheit begründen soll. Damit wird lediglich dargetan, dass es

¹⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 4.

sich dabei nicht um eine Ausnahmeerscheinung im Ortsbild von Matten handelt. Dass die Belegenheit direkt am Strassenrand unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildes geradezu wünschbar erschiene, wird von keiner Seite behauptet. Auch der Hinweis der Vorinstanz, dass sich die Bauherrschaft unter anderen Umständen auf die Besitzstandsgarantie hätte berufen können, ist nicht relevant im Hinblick auf die Begründung besonderer Umstände.

Das Baugrundstück weist auch keine Besonderheiten auf, aufgrund derer sich das projektierte Bauvorhaben aufdrängt oder von Zweck, Umfang oder Gestaltung her als besonders sinnvoll erscheint. Eine andere Art der Überbauung ist ohne weiteres möglich. Aus den Vorakten ergibt sich, dass sich die Parzelle eignen würde für eine umfassendere Überbauung im Rahmen eines Gesamtprojekts, was aus Sicht der Gemeinde und des Heimatschutzes wünschenswert wäre. Mit anderen Worten ist eine sinnvolle Nutzung der Parzelle auch anders als mit dem projektierten Vorhaben möglich und unter dem Gesichtspunkt der haushälterischen Bodennutzung allenfalls auch wünschbarer. Dem grösseren finanziellen Aufwand der Realisierung einer Neuüberbauung steht die entsprechende Möglichkeit zur Generierung höherer Erträge gegenüber. Die Anwendung der Strassenabstandsvorschriften wirkt daher auch in Berücksichtigung der konkreten Umstände weder unbillig noch unzweckmässig.

d) Mangels Vorliegens von besonderen Verhältnissen gemäss Art. 26 Abs. 1 BauG und Art. 81 Abs. 1 SG kann folglich keine Ausnahme von den Strassenabstandsvorschriften gemäss Art. 80 Abs. 1 SG und Anhang A149 zum GBR gewährt werden. Die Prüfung von einer Ausnahme entgegenstehenden öffentlichen Interessen erübrigt sich damit.

4. Zusammenfassung und Verfahrenskosten

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Umbau- und Umnutzungsprojekt der Beschwerdegegnerin nicht von der Besitzstandsgarantie nach Art. 84 Abs. 1 SG i.V.m. Art. 3 BauG gedeckt ist. Da das fragliche Gebäude im Bauverbotsstreifen nach Art. 80 Abs. 1 SG liegt, bedarf das Projekt einer Ausnahmegewilligung. Diese setzt nach Art. 81 Abs. 1 SG und Art. 26 Abs. 1 BauG das Vorliegen besonderer Verhältnisse voraus. Solche liegen hier nicht vor. Es kann daher keine Ausnahmegewilligung gewährt werden, was zur Erteilung des Bauabschlags führt. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'600.-- (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁵). Die amtlichen Kosten für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren von Fr. 7'439.45 hat die Beschwerdegegnerin als Baugesuchstellerin zu tragen (Art. 52 Abs. 1 BewD). Parteikosten werden keine gesprochen. Die Gemeinde war zwar anwaltlich vertreten und obsiegt mit ihren Anträgen. Gemeinden haben im Beschwerdeverfahren aber grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 4 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Interlaken-Oberhasli vom 25. September 2014 wird aufgehoben. Dem Baugesuch vom 10. Februar 2014 wird der Bauabschlag erteilt.
2.
 - a) Die Verfahrenskosten von Fr. 1'600.-- werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
 - b) Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von Fr. 7'439.45 werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist das Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli zuständig.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

¹⁵ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

IV. Eröffnung

- Herrn Fürsprecher B._____, als Lettre Signature
- Herrn Rechtsanwalt D._____, als GU
- Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli, A-Post

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer,
Regierungspräsidentin