

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2014/128

Bern, 31. März 2015

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt B. _____

und

C. _____
Beschwerdegegner



_____ sowie

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, Schloss, Hauptstrasse 6, 2560 Nidau

Baubewilligungsbehörde der Stadt Bern, Bauinspektorat, Bundesgasse 38,
Postfach 2731, 3001 Bern

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 16. Oktober 2014
(bbew 49/2014; Umnutzung altes Garderobengebäude)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdegegner betreibt seit 2008 einen Quartierverein. Der Verein baute das ehemalige Garderobengebäude des Fussballplatzes E. _____ auf Parzelle Bern Kreis III Grundbuchblatt Nr. D. _____ um und nutzt es seither als Vereinslokal. Es wird den Vereinsmitgliedern für private Anlässe zur Verfügung gestellt und zur Vermietung angeboten.

Der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin ersuchte die Stadt Bern am 15. Oktober 2012 um die Einleitung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens und Verweigerung der aktuellen Nutzung, da diese nicht zonenkonform sei und zu übermässigen Immissionen auf die Nachbarschaft führe. Am 21. Dezember 2012 reichte der Beschwerdegegner ein nachträgliches Baugesuch ein für die Umnutzung des Fussballgarderobengebäudes in ein Vereinslokal. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland erteilte am 24. Mai 2013 die Baubewilligung. Dagegen reichte der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin am 24. Juni 2013 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Mit Entscheid vom 21. Oktober 2013 hiess die BVE die Beschwerde gut. Sie hob die Baubewilligung aufgrund nicht ausreichender Abklärungen auf und wies die Sache zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurück.

2. Zwischenzeitlich hatte der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin seine Liegenschaft an die Beschwerdeführerin verkauft. Aufgrund eines Ausstandsgesuchs des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland wurde die Sache an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne überwiesen. Dieses erteilte am 16. Oktober 2014 die Baubewilligung. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin, welche bereits im Baubewilligungsverfahren Einsprache erhoben hatte, Beschwerde bei der BVE.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, edierte die Vorakten und führte den Schriftenwechsel durch. Auf die Rechtsschriften sowie auf das Ergebnis des Augenscheins wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

¹ 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)

II. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG². Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren Einsprache abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Zonenkonformität

a) Der Sportplatz E._____ wurde im Jahr 2004 umgestaltet. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere neue Garderobengebäude erstellt. Die alten Garderobengebäude sollten ursprünglich abgebrochen werden, werden aber aktuell vom Beschwerdegegner als Vereinslokal genutzt. Die Liegenschaft befindet sich in der Nutzungszone „Zonen für private Bauten und Anlagen im allgemeinen Interesse (FA*)“.

Die Beschwerdeführerin bestreitet die Zonenkonformität der Nutzung. Sie macht geltend, den Zonen für öffentliche Nutzung sei eine bestimmte Nutzungsart zuzuweisen. Dies sei vorliegend nicht erfolgt, die Zonenkonformität könne daher gar nicht überprüft werden. Die betroffene Zone werde faktisch seit Jahrzehnten für Sportanlagen genutzt. Die Nutzung der Garderobengebäude für den Quartierverein sei daher zonenwidrig. Die Nutzung sei kein Nebenbetrieb zur besseren wirtschaftlichen Nutzung. Das Lokal solle zudem zusätzlich

² Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

vermietet werden. Dies komme einer gastgewerblichen Nutzung nahe und führe dazu, dass die Gebäude wesentlich intensiver genutzt würden, als ein echtes Quartierzentrum.

b) Die Gemeinden bezeichnen die für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse verwendeten oder noch benötigten Grundstücke als Zonen für öffentliche Nutzungen (Freiflächen). Die Grundordnung legt die Zweckbestimmung und die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung der Zonen für öffentliche Nutzungen fest (Art. 77 Abs. 1 und 2 BauG). Die Angabe der Zweckbestimmung ist notwendig, damit das öffentliche Interesse an der Ausscheidung der Zone und deren Zweckmässigkeit beurteilt werden können; sie ist ein wesentlicher Bestandteil der Grundordnung und daher dem Stimmbürger vorbehalten. Aber auch für die Wahrung nachbarlicher Interessen ist es nicht gleichgültig, ob eine Zone beispielsweise für einen öffentlichen Park oder für ein Garage- und Werkstattgebäude der öffentlichen Verkehrsbetriebe vorgesehen ist. Die Zweckbestimmung muss aus diesen Gründen den Verwendungszweck der Zone wenigstens der Art nach umschreiben (Verwaltungsgebäude, Schulhaus, Mehrzweckgebäude, Spital, Sportplatz etc.). Die Grundzüge der Überbauung sind in den Zonenvorschriften des Baureglements zu bestimmen.⁴

Die Liegenschaft des Beschwerdegegners liegt in der Nutzungszone "Freifläche A* (FA*)" für private Bauten und Anlagen im allgemeinen Interesse. Die Zone FA* umfasst Grundstücke für stark durchgrünte Anlagen (Art. 24 Abs. 2 BO⁵). Der Gemeinderat kann zur besseren wirtschaftlichen Nutzung der Hauptanlagen Nebenbetriebe im Umfang von maximal einem Drittel des gesamten Bauvolumens gestatten, sofern Zweck und Funktion der Hauptanlagen nicht beeinträchtigt werden (Art. 24 Abs. 4 BO). Weitere Angaben zur Zweckbestimmung lassen sich weder der BO noch den Plänen der Stadt Bern entnehmen.

Diese Umschreibung der Zone FA* entspricht dem allgemeinen Inhalt einer Zone für öffentliche Nutzung und enthält keine weitere Angaben zur vorgesehenen und zulässigen Nutzung. Diese generelle Zweckumschreibung ist sehr weit gefasst und kann eine Vielzahl unterschiedlicher Nutzungen umfassen. Die vorliegend zu beurteilende Zone FA* vermag daher den Anforderungen, die Art. 77 Abs. 2 BauG an die Zweckbestimmung stellt, nicht zu genügen.

⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 77 N. 3a

⁵ Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1)

c) Der Sportplatz E._____ war bereits im Zonenplan vom 8. Juni 1975 und damit vor dem Inkrafttreten des geltenden BauG vom 9. Juni 1985 als Freifläche bezeichnet. Altrechtliche Zonen, Pläne etc. bleiben auch nach neuem BauG in Kraft, soweit sie nicht zwingenden Normen des übergeordneten Rechts widersprechen (Art. 149 Abs. 1 BauG). Art. 77 Abs. 2 BauG gehört nicht zu diesen zwingenden Normen. Altrechtliche Freiflächen behalten ihre Gültigkeit, auch wenn weder der Zweck noch die Überbauungsgrundsätze festgelegt sind. Vielmehr ist bei der baulichen Nutzung einer solchen Freifläche im Baubewilligungsverfahren eine Lückenfüllung vorzunehmen, und zwar sowohl für die Zweckbestimmung als auch für die Überbauungsgrundsätze.⁶

Soweit Vorschriften und Pläne nicht unmittelbar mit Inkrafttreten des BauG unwirksam geworden sind, müssen sie, soweit nötig, bei nächster Gelegenheit den Vorgaben des BauG angepasst werden (Art. 146 Abs. 1 BauG). Einer solchen Anpassung bedürfen auch die Ordnungen für Freiflächen des bisherigen Rechts ohne festgelegte Zweckbestimmung. Im Interesse der Rechtssicherheit ist eine solche Anpassung möglichst bald herbeizuführen.

Der Sportplatz E._____ wurde seit Jahrzehnten als Sportanlage genutzt. Auch wird das Areal in der Überbauungsordnung "F._____"⁷ als "Sportanlage E._____" gekennzeichnet. Das zugehörige Garderobengebäude diene bis zu seiner Umnutzung ausschliesslich diesem Zweck. Für die vorliegend zu beurteilende Freifläche FA* ergibt die Lückenfüllung damit klar die Zweckbestimmung "Sportanlage".

Das Nutzungskonzept sieht die Nutzung des ehemaligen Garderobengebäudes für Quartierfeste, Kulturveranstaltungen, private Feiern, Kurse für Vereinsmitglieder sowie die Vermietung von Räumen vor. Diese Nutzung lässt sich nicht unter die Zweckbestimmung "Sportanlage" subsumieren. Sie kann auch nicht als Nebenbetrieb im Sinne von Art. 24 Abs. 4 BO gelten. Ein solcher Nebenbetrieb dient der besseren wirtschaftlichen Nutzung der Hauptanlage. Hauptanlage und Nebenbetrieb müssen daher einen funktionalen wie auch einen wirtschaftlichen Konnex aufweisen. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die Nutzung des Garderobengebäudes durch den Beschwerdegegner hat keine Verbindung mit dem Sportplatz E._____.

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 77 N. 3

⁷ Überbauungsordnung F._____ vom 22. Februar 2005

Der Beschwerdegegner macht geltend, sein Angebot sei Teil des Parks, der nicht nur ein Sportplatz, sondern ein Freizeit- und Begegnungsort sei. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Sportanlage E._____ mit dem ehemaligen Garderobengebäude liegt nicht im Perimeter der Überbauungsordnung "F._____". Die Nutzung des Gebäudes durch den Beschwerdegegner kann daher nicht mit der Begründung, sie sei ein Nebenbetrieb zum G._____, legitimiert werden. Damit steht insgesamt fest, dass die Nutzung nicht zonenkonform und damit nicht bewilligungsfähig ist. Das Baugesuch kann daher nicht bewilligt werden. Die Beschwerde wird gutgeheissen und dem Baugesuch der Bauabschlag erteilt.

d) Soll das ehemalige Garderobengebäude für einen Quartierverein genutzt werden, so ist die Zweckbestimmung der betroffenen Freifläche FA* in einem Planungsverfahren entsprechend anzupassen. Im Baubewilligungsverfahren müsste zudem geprüft werden, ob die Immissionen den Vorgaben des USG⁸ entsprechen.

3. Wiederherstellung

a) Zusammenfassend steht fest, dass die Umnutzung des ehemaligen Garderobengebäudes als Lokal für einen Quartierverein nicht nachträglich bewilligt werden kann. Die Baubewilligung ist deshalb aufzuheben und es ist der Bauabschlag zu erteilen. Mit dem Bauabschlag ist das Verfahren noch nicht beendet. Da der nicht bewilligungsfähige Zustand bereits besteht, muss als nächstes über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes entschieden werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 Bst. e BauG).⁹ Mit dem Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs ist die Entscheidbefugnis im Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes von der Baupolizeibehörde an die Baubewilligungsbehörde übergegangen. Diese hat deshalb auch darüber zu entscheiden, ob und inwieweit der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist. Im Beschwerdeverfahren kommt diese Aufgabe der Beschwerdeinstanz zu. Diese entscheidet gemäss Art. 72 Abs. 1 VRPG grundsätzlich in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück. Es müssen

⁸ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N. 17

besondere Gründe dafür sprechen, dass die Vorinstanz noch einmal zum Entscheid über das streitige Rechtsverhältnis aufgerufen wird¹⁰.

b) Da die Vorinstanz dem Beschwerdegegner die Baubewilligung erteilte, hatte sie keinen Anlass, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu prüfen. Sie hat sich somit noch gar nicht mit diesem Aspekt befasst. Es ist nicht Sache der BVE als Beschwerdeinstanz, ein Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes durchzuführen und diese Frage als erste Instanz zu beurteilen. Zudem kommt der erstinstanzlichen Behörde bei der Frage ob, in welchem Umfang und innert welchem Zeitraum der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist, ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum zu. Die Baugesuchsakten gehen daher an die Vorinstanz zur Durchführung des Wiederherstellungsverfahrens im Sinne der Erwägungen. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen (Art. 47 Abs. 6 BewD).¹¹

4. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdegegner. Er hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'200.- (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹²). Der Beschwerdegegner trägt zudem als Gesuchsteller die Kosten des Baubewilligungsverfahrens (Art. 52 Abs. 1 BewD).

Der Beschwerdegegner hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote des Anwaltes der Beschwerdeführerin gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Der Beschwerdegegner hat somit der Beschwerdeführerin die Parteikosten von Fr. 2'344.70 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

¹⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 3

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N. 9

¹² Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 16. Oktober 2014 wird aufgehoben. Dem Baugesuch vom 16. Oktober 2014 wird der Bauabschlag erteilt. Die Sache geht zurück an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen.
- 2.a) Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.- werden dem Beschwerdegegner zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
- 2.b) Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von Fr. 3'865.90.- werden dem Beschwerdegegner zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne zuständig.
3. Der Beschwerdegegner hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten im Betrag von Fr. 2'344.70 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt B._____, mit Gerichtsurkunde
- C._____, mit Gerichtsurkunde
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Stadt Bern, Bauinspektorat, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer,

Regierungspräsidentin