

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2015/146

Bern, 1. März 2016

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____ AG
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt B. _____

und



Frau **C. _____**
Beschwerdegegnerin 1

_____ vertreten durch Herrn Fürsprecher D. _____

Stockwerkeigentümergeinschaft J. _____
Beschwerdegegner 2 - 9

vertreten durch Frau Fürsprecherin E. _____

Herrn **F. _____**
Beschwerdegegner 10

Frau **G. _____**
Beschwerdegegnerin 11

beide vertreten durch Frau Fürsprecherin E. _____

Herrn **H. _____**
Beschwerdegegner 12

Frau **I. _____**
Beschwerdegegnerin 13

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Niederbipp, Gemeindeverwaltung,
Dorfstrasse 19, 4704 Niederbipp

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Niederbipp vom 21. September 2015 (981 - 64/14; Mehrfamilienhäuser mit Einstellhalle)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin des Grundstücks Niederbipp Grundbuchblatt Nr. K._____. Die Parzelle liegt in den Wohnzonen W2k und W2g. Im April 2013 reichte die Beschwerdeführerin bei der Gemeinde Niederbipp ein erstes Projekt zur Überbauung der Parzelle mit fünf Mehrfamilienhäusern und einer Einstellhalle ein. Gegen das Bauvorhaben wurden mehrere Einsprachen erhoben. Mit Gesamtentscheid vom 10. Februar 2014 erteilte die Gemeinde Niederbipp die Baubewilligung. Dagegen erhoben die Beschwerdegegner Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE). Diese hob mit Entscheid vom 19. August 2014 den Gesamtentscheid auf und erteilte den Bauabschlag. Die BVE beurteilte insbesondere die vorgesehene Erschliessung des Vorhabens über den L._____weg als ungenügend und kam zudem zum Schluss, dass die geplanten Gebäude die zulässige Gebäudebreite überschritten und die Anforderungen an die Kinderspielplätze nicht erfüllt waren.

2. Die Beschwerdeführerin überarbeitete in der Folge das Projekt und reichte am 5. November 2014 ein neues Baugesuch ein. Dieses sieht wie das erste Projekt den Neubau von fünf Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 40 Wohnungen und einer Einstellhalle vor. Auch das neue Vorhaben soll über den L._____weg erschlossen werden. Neu ist allerdings an diesem Weg eine Ausweichstelle geplant. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdegegner Einsprache. Die Gemeinde Niederbipp beurteilte die Erschliessung des Vorhabens über den L._____weg als nach wie vor ungenügend und erteilte mit Entscheid vom 21. September 2015 den Bauabschlag.

3. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 22. Oktober 2015 Beschwerde bei der BVE ein. Sie beantragt die Aufhebung des Entscheides vom 21. September 2015 und die

Erteilung der Baubewilligung, eventualiter die Aufhebung des Bauentscheids und die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz. Sie macht insbesondere geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht von einer ungenügenden Erschliessung ausgegangen. Es bestehe ein Erschliessungs- und Dienstbarkeitsvertrag aus dem Jahre 1995¹, der die Erstellung des umstrittenen L. _____ wegs in der heutigen Form vorsehe und in dem die Gemeinde ausdrücklich festhalte, der Weg gelte als genügende Erschliessung für jede künftige bauliche Nutzung der Parzelle Nr. K. _____. Die Frage der hinreichenden Erschliessung sei somit bereits beurteilt worden. Aber selbst wenn eine nochmalige Beurteilung zulässig sei, müsse man von einer genügenden Erschliessung ausgehen. Das neue Vorhaben sehe nämlich auf dem L. _____ weg eine Ausweichstelle mit einer Länge von rund 20 m vor und sei vom Strasseninspektorat Oberaargau positiv beurteilt worden. Die Gemeinde habe jegliche konkrete Auseinandersetzung mit dem Fachbericht des Strasseninspektorats vom 23. Februar 2015 unterlassen. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die zu erwartende Beanspruchung des L. _____ wegs sei insgesamt eher bescheiden und die zusätzliche Ausweichstelle würde eine wesentliche Verbesserung bringen. Aus diesem Grund sei bloss eine verhältnismässig geringe Mehrbelastung zu erwarten und die bestehende Erschliessung daher genügend. Im Übrigen seien auch die Anforderungen an eine neue Erschliessungsstrasse erfüllt, da besondere Verhältnisse vorlägen, die eine reduzierte Fahrbahnbreite zuließen. Schliesslich komme auch ein bei der M. _____ AG eingeholtes Verkehrsgutachten zum Schluss, dass die projektierte Erschliessung gesetzeskonform und genügend sei.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Es gab den Einsprechenden mit Verfügung vom 23. Oktober 2015 Gelegenheit, sich als Partei am Verfahren zu beteiligen. Mit Beschwerdeantworten vom 17., 18., 19. und 24. November 2015 beteiligten sich die Beschwerdegegner am Beschwerdeverfahren. Sie beantragen die Abweisung der Beschwerde und machen insbesondere geltend, die Frage nach einer strassenmässig hinreichenden Erschliessung eines Bauvorhabens sei erst im konkreten Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Eine ausreichende Erschliessung könne nicht mit

¹ Erschliessungsvertrag und Dienstbarkeitsvertrag zwischen Einwohnergemeinde Niederbipp, Baukonsortium N. _____ weg und Erbgemeinschaft O. _____ vom 17. Februar 1995 (Beschwerdebeilage 2).

² 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).

einer Vereinbarung geregelt bzw. zugesichert werden. Die bestehende Erschliessung genüge nicht, da die zu erwartende Mehrbelastung nicht verhältnismässig gering sei. Es lägen auch keine besonderen Verhältnisse vor, die eine Herabsetzung der Fahrbahnbreite bis auf 3 m zulassen. Die Erschliessung sei nach wie vor ungenügend, weshalb die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung nicht erfüllt seien. Zudem verletze das Vorhaben nach wie vor die Vorschriften über die Spielflächen und die Gebäudebreite, nehme zu Unrecht die Gestaltungsfreiheit in Anspruch und beeinträchtige benachbarte Baudenkmäler und das Ortsbildschutzgebiet.

Auch die Gemeinde Niederbipp beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 29. Dezember 2015 die Abweisung der Beschwerde.

5. Auf die Rechtsschriften und Stellungnahmen wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) 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 zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind der Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

2. Anforderungen an eine genügende Erschliessung

a) Es ist umstritten, ob für das Bauvorhaben eine genügende strassenmässige Erschliessung gewährleistet ist.

b) Bauvorhaben dürfen nur bewilligt werden, wenn das Baugrundstück genügend erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG⁴ und Art. 7 Abs. 1 BauG). Dabei gilt die strassenmässige Erschliessung dann als genügend, wenn die Zufahrtsstrasse „hinreichend nahe“ an die geplanten Bauten und Anlagen heranführt und diese für Wehrdienste und Sanität gut erreichbar sind (Art. 7 Abs. 2 Bst. a BauG). Die Erschliessungsstrassen müssen weiter den Beanspruchungen gewachsen sein, die sich aus der Nutzung des Baugrundstücks und der weiteren Grundstücke ergeben können, denen sie nach der Planung zu dienen bestimmt sind (Art. 7 Abs. 3 BauG). Nach Art. 8 BauG umschreibt der Regierungsrat die Anforderungen an eine genügende Erschliessung (Abs. 1). Er ordnet namentlich auch die Fälle, in denen eine bestehende Erschliessungsstrasse als genügend geltend kann, obgleich sie den Anforderungen an eine Neuerschliessung nicht entspricht (Abs. 2 Bst. a), und die für besondere Fälle möglichen Erleichterungen oder geltenden strengeren Anforderungen (Abs. 2 Bst. b).

c) Bestehende Erschliessungsanlagen genügen für Bauvorhaben in einem weitgehend überbauten Gebiet oder ausserhalb der Bauzone dann, wenn die insgesamt zu erwartende Mehrbelastung verhältnismässig gering ist und die Verkehrssicherheit und Brandbekämpfung gewährleistet sind (Art. 5 Bst. a BauV⁵). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die zu erwartende Mehrbelastung beurteilt sich im Verhältnis zum bestehenden Verkehrsaufkommen. Dabei bedeutet eine erwartete Verdoppelung des Verkehrsaufkommens nicht automatisch, dass die Mehrbelastung nicht mehr gering ist. Wesentlich sind auch die örtlichen Verhältnisse (bisherige Nutzung, Fahrbahnbreite, Länge und Übersichtlichkeit der Zufahrt) sowie die Benützerkategorien (PW, Lastwagen, Schulkinder, usw.).⁶

⁴ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

⁵ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1).

⁶ VGE 100.2012.208 vom 31. Januar 2013, E. 3.2; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 7/8 N 10.

d) Genügt die bestehende Erschliessungsanlage nicht, so hält Art. 7 Abs. 2 BauV für die Zufahrt zum Baugrundstück fest, dass die Fahrbahnbreite – abweichende Gemeindevorschriften und Art. 6 Abs. 4 BauV vorbehalten – bei Strassen mit Gegenverkehr 4.20 m nicht unterschreiten soll. Wenn besondere Verhältnisse im Sinne von Art. 6 Abs. 3 BauV es erfordern, kann aber die Fahrbahnbreite auch bei Strassen mit Gegenverkehr auf 3 m herabgesetzt werden; ist die Strasse auf einer grösseren Strecke nicht überblickbar, so sind Ausweichstellen anzulegen (Art. 7 Abs. 3 BauV). Als besondere Verhältnisse gelten nach Art. 6 Abs. 3 BauV etwa ungünstige topographische Gegebenheiten, vorhandene bauliche Hindernisse, eine gebotene Verlangsamung des Verkehrs oder eine zu erwartende geringe Verkehrsbelastung (Zufahrt für nicht mehr als 20 Wohnungen oder verkehrsmässig gleichbleibende Nutzung).

3. Bestehende Erschliessung

a) Die Beschwerdegegnerin will auf dem Baugrundstück fünf Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 40 Wohnungen realisieren. Zum Bauvorhaben gehört eine Einstellhalle mit 36 Autoabstellplätzen; zusätzlich sollen 14 Autoabstellplätze oberirdisch erstellt werden. Weiter sind insgesamt 104 Abstellplätze für Fahrräder und Motorfahrräder vorgesehen (81 in der Einstellhalle und 24 oberirdisch). Die geplante Überbauung soll über den bestehenden L. _____ weg erschlossen werden.

b) Der L. _____ weg verbindet das Baugrundstück mit dem P. _____ weg. Ab der Verzweigung P. _____ weg / L. _____ weg verläuft der L. _____ weg in einem ersten Abschnitt zunächst rund 45 m in südwestlicher Richtung. Er ist in diesem Bereich 4.5 m breit. Nach diesem Abschnitt weist der Weg eine 90°-Kurve auf. Nach dieser Kurve verläuft der zweite Abschnitt des Weges in nordöstlicher Richtung und endet als Sackgasse zwischen dem nördlichen Teil der Bauparzelle und der Parzelle Nr. Q. _____. Der Anschluss des Baugrundstücks an den L. _____ weg ist in der südöstlichen Ecke der Parzelle vorgesehen. Der Wegabschnitt zwischen diesem Anschluss und der 90° - Kurve ist rund 65 m lang und hat heute eine Breite von 3.5 m. Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, auf diesem Abschnitt eine 19.5 m lange Ausweichstelle zu erstellen; der L. _____ weg wäre dann im Bereich der Ausweichstelle 4.5 m breit. Auf der ganzen Länge des L. _____ wegs ist kein Trottoir vorhanden.

Über den ersten Abschnitt des Wegs und den davon abzweigenden R._____weg werden 23 Wohneinheiten erschlossen. Der zweite Abschnitt des L._____wegs, an dem das Bauvorhaben erstellt werden soll, erschliesst bisher zwei Einfamilienhäuser (Parzelle Nr. S._____, L._____weg 5, und Parzelle Nr. Q._____, L._____weg 20).

c) Der L._____weg würde als bestehende Erschliessungsanlage dann als genügend geltend, wenn die zu erwartende Mehrbelastung verhältnismässig gering ist und die Verkehrssicherheit und Brandbekämpfung gewährleistet sind (Art. 5 Bst. a BauV).

Das Tiefbauamt des Kantons Bern, Strasseninspektorat Oberaargau (Strasseninspektorat) kam in seinem Fachbericht vom 20. Mai 2014 zum ersten Bauprojekt zum Schluss, die Voraussetzungen von Art. 5 BauV seien nicht erfüllt. Es hielt fest, der durch den Bau von 40 Wohnungen bzw. 36 unterirdischen und 14 oberirdischen Autoabstellplätzen verursachte Mehrverkehr könne im vorliegenden Fall nicht als „verhältnismässig gering“ bezeichnet werden. Beim L._____weg müsse von einer markanten Mehrbelastung ausgegangen werden. Hinsichtlich der Verkehrssicherheit seien sowohl die unübersichtliche Situation im Bereich der 90° - Kurve als auch die Situation für den Langsamverkehr äusserst problematisch. Insbesondere im nur 3.5 m breiten Abschnitt könnten die Fussgänger den Autos nicht ausweichen.

In seinem Fachbericht vom 23. Februar 2015 zum hier umstrittenen Vorhaben äusserte sich das Strasseninspektorat nicht mehr zur Frage der Mehrbelastung, sondern prüfte, ob der Weg die Anforderung von Art. 7 BauV an eine neue Erschliessungsanlage erfüllt. Die Fachstelle ging somit auch beim aktuellen Bauvorhaben davon aus, dass die Voraussetzungen von Art. 5 BauV nicht erfüllt sind.

Die Vorinstanz kam zur selben Auffassung und verneinte im angefochtenen Entscheid die Anwendbarkeit von Art. 5 BauV. Die Beschwerdeführerin dagegen geht von einer verhältnismässig geringen Mehrbelastung des L._____wegs aus und erachtet die bestehende Erschliessungsanlage als genügend. Sie verweist auf die geplante Ausweichstelle, die ihrer Auffassung nach die Verkehrssicherheit wesentlich verbessert, und das von ihr eingeholte Gutachten der M._____AG⁷.

⁷ Verkehrsgutachten M._____AG vom 17. September 2015 (Beschwerdebeilage 17).

d) Bisher erschloss der erste Abschnitt des L. _____ wegs 23 Wohneinheiten, der zweite Abschnitt zwei Einfamilienhäuser. Mit den geplanten fünf Mehrfamilienhäusern sollen zusätzlich 40 Wohneinheiten über denselben Weg erschlossen werden. Die Anzahl der über den L. _____ weg zu erschliessenden Wohneinheiten würde sich damit auf dem ersten Abschnitt von 25 auf 65 und im zweiten Abschnitt von 2 auf 42 erhöhen. Dies entspricht im ersten Abschnitt einer Steigerung um 160 % und auf dem zweiten Abschnitt einer Steigerung um 2'100 %. In dieser Hinsicht hat sich seit dem Entscheid der BVE vom 19. August 2014 nichts geändert. Wie bereits damals rechtskräftig entschieden, stellt die zu erwartenden Verkehrszunahme eine markante Mehrbelastung des L. _____ wegs dar. Auch das von der Beschwerdeführerin eingereichte Verkehrsgutachten geht von einer deutlichen Steigerung der Verkehrsbelastung aus: Auf dem Abschnitt, der heute nur zwei Einfamilienhäuser erschliesst, geht das Gutachten von 135 zusätzlichen Autofahrten pro Tag aus, welche die Neubauten verursachen würden. Neben der markanten Steigerung der Fahrten von Motorfahrzeugen ist zu berücksichtigen, dass das Bauvorhaben auch zu deutlich mehr Fahrrad- und Fussgängerverkehr auf dem L. _____ weg führen würde. Da 21 Familienwohnungen geplant sind, ist zudem damit zu rechnen, dass sich unter den Fussgängern Schulkinder befinden. Diese zu erwartende Mehrbelastung des L. _____ wegs, der auch trotz der geplanten Ausweichstelle auf einer Länge von 45 m sehr schmal ist und kein Trottoir aufweist, kann keinesfalls mehr als "verhältnismässig gering" bezeichnet werden. Die Hauptvoraussetzung von Art. 5 BauV ist daher nicht erfüllt. Der L. _____ weg ist keine genügende bestehende Erschliessungsanlage für das umstrittene Bauvorhaben. Ob die Verkehrssicherheit und die Brandbekämpfung gewährleistet sind, braucht daher nicht weiter geprüft zu werden.

e) Unerheblich ist auch der Erschliessungs- und Dienstbarkeitsvertrag aus dem Jahre 1995, auf den sich die Beschwerdeführerin beruft.⁸ Dieser zwischen den damaligen Eigentümerinnen und Eigentümern der Parzellen Nr. T. _____ und Nr. K. _____ und der Gemeinde Niederbipp geschlossene Vertrag räumt der Eigentümerschaft der Parzelle Nr. K. _____ ein Fahrwegrecht auf dem heutigen L. _____ weg (damals Parzelle Nr. T. _____) ein (Ziffer II.1). Der Vertrag enthält weiter die Erklärung der Eigentümerschaft der Parzelle Nr. K. _____, ihr Grundstück über das Wegrecht zu erschliessen; jede anderweitige Erschliessung sei ausgeschlossen (Ziffer III, Art. 9). Die Gemeinde ihrerseits

⁸ Vgl. Fn 1.

erklärt in Ziffer III, Art. 9 des Vertrages, der geplante Weg gelte als genügende Verkehrserschliessung für jede künftige bauliche Nutzung der Liegenschaft Nr. K._____. Die Beschwerdeführerin macht nun geltend, der L._____weg sei in der im Vertrag vorgesehenen Breite erstellt worden und ausdrücklich dazu bestimmt gewesen, der Erschliessung der Parzelle Nr. K._____ zu dienen. Die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks sei damit bereits positiv beurteilt worden und eine neue Beurteilung folglich nicht möglich.

Eine genügende Erschliessung kann - wie bereits im Entscheid der BVE vom 19. August 2014 festgehalten - nicht vorgängig mit einer Vereinbarung geregelt bzw. zugesichert werden. Ansonsten könnten mit einer Vereinbarung die öffentlich-rechtlichen Vorschriften einfach derogiert werden. Auch der Umstand, dass der L._____weg gemäss den im erwähnten Vertrag festgelegten Dimensionen erstellt und bewilligt wurde, ändert daran nichts. Das für die Erschliessung zuständige Gemeinwesen sollte zwar bei der Erstellung von Erschliessungsanlagen berücksichtigen, welchen künftigen Beanspruchungen die Anlagen gewachsen sein müssen (Art. 11 BauV). Dabei kann aber nur geprüft werden, welche Beanspruchungen voraussichtlich entstehen können. Eine verbindliche Feststellung der genügenden Erschliessung aller betroffenen Grundstücke im Zeitpunkt der Bewilligung einer Strasse ist nicht möglich, da sich die massgebenden Nutzungsvorschriften oder andere Gegebenheiten, welche die Anforderungen an die Erschliessung oder die Grösse künftiger Bauvorhaben beeinflussen, im Laufe der Zeit ändern können. So gilt beispielsweise im vorliegenden Fall nicht mehr das gleiche Baureglement wie 1995. Das damals geltende Baureglement⁹ enthielt im Gegensatz zur heutigen Regelung eine maximale Überbauungsziffer, welche die Überbaubarkeit der Parzelle stärker einschränkte als das heutige; laut Art. 14 i.V.m. Art. 49 aGBR durften damals in den Wohnzonen W2k und W2g nur 25 % der anrechenbaren Landfläche mit oberirdischen Gebäuden bebaut werden (inklusive An- und Nebenbauten und Balkonen mit mehr als 1.5 m Tiefe). Aus diesen Gründen kann erst dann, wenn die konkrete Dimensionierung eines Bauvorhabens und dessen verkehrsmässigen Auswirkungen bekannt sind, entschieden werden, ob die bestehende Erschliessung genügend ist. Die Beschwerdeführerin kann daher aus dem Vertrag von 1995 nichts zu ihren Gunsten ableiten.

⁹ Baureglement der Einwohnergemeinde Niederbipp vom 6. Juli 1992, am 1. Oktober 1993 genehmigt von der Baudirektion des Kantons Bern.

f) Zusammengefasst ergibt sich, dass die Voraussetzungen von Art. 5 BauV nicht erfüllt sind. Die Zufahrt zum Bauvorhaben muss daher die Anforderungen von Art. 6 ff. BauV an eine neue Erschliessung erfüllen.

4. Anforderungen an eine neue Erschliessung

a) Bei neuen Zufahrten mit Gegenverkehr soll die Fahrbahnbreite 4.2 m nicht unterschreiten (Art. 7 Abs. 2 BauV). Wenn besondere Verhältnisse im Sinne von Art. 6 Absatz 3 BauV es erfordern, kann die Fahrbahnbreite auch für Strassen mit Gegenverkehr ausnahmsweise bis auf 3 m herabgesetzt werden; ist die Strasse auf einer grösseren Strecke nicht überblickbar, so sind Ausweichstellen anzulegen.

b) Der L._____weg dient der Bauparzelle sowohl als Zu- als auch als Wegfahrt und ist somit eine Strasse mit Gegenverkehr. Er verfügt über seine ganze Länge über kein Trottoir. Der erste Abschnitt des Wegs nach der Abzweigung P._____weg / L._____weg ist 4.5 m breit und hält damit die minimale Fahrbahnbreite für neue Zufahrtstrassen ein. Der zweite Wegabschnitt von der 90°-Kurve bis zum Baugrundstück weist dagegen heute nur eine Breite von 3.5 m auf und unterschreitet die minimal erforderliche Fahrbahnbreite für Strassen mit Gegenverkehr deutlich. Die Beschwerdeführerin will zwar auf dem fraglichen Abschnitt neu eine Ausweichstelle entlang der Parzelle Nr. U._____ anlegen. Auf diesem 19.5 m langen Abschnitt würde die Fahrbahnbreite neu 4.5 m betragen und somit das erforderliche Mindestmass einhalten. Zwischen der Ausweichstelle und der Kurve wäre aber der Weg auf rund 31 m nach wie vor bloss 3.5 m breit.

c) Die Vorinstanz kam in ihrem Entscheid zum Schluss, es gebe – wie die BVE in ihrem Entscheid zum ersten Projekt festgehalten habe – keine besonderen Gründe nach Art. 7 Abs. 3 BauV für eine Herabsetzung der Fahrbahnbreite unter die minimal erforderlichen 4.2 m. Die Beschwerdeführerin dagegen macht geltend, die Anforderungen von Art. 6 ff. BauV seien erfüllt, da das zu erwartende Verkehrsaufkommen mit 135 Fahrten pro Tag und die Begegnungswahrscheinlichkeit zweier Autos äusserst gering seien. Die Erschliessung sei der Belastung daher gewachsen. Im Übrigen habe sich die Situation seit dem ersten Entscheid der BVE geändert und es seien besondere Verhältnisse gegeben: So betrage die Fahrbahnbreite aufgrund der Ausweichstelle nur noch auf einem kurzen

Strassenabschnitt weniger als 4.2 m. Zwar seien die Sichtweiten bei der Wegkurve eingeschränkt und das erforderliche Lichtraumprofil entlang des L. _____ wegs teilweise wegen Bepflanzungen nach wie vor nicht eingehalten. Beides könne aber angepasst werden; es sei Sache der Gemeinde den rechtmässigen Zustand durchzusetzen. Auch der Fachbericht des Strasseninspektorates halte fest, die nun projektierte Erschliessung sei aufgrund der grosszügig bemessenen Ausweichstelle bewilligungsfähig.

d) Die BVE hatte in ihrem Entscheid vom 19. August 2014 festgehalten, es seien keine besonderen Verhältnisse im Sinne von Art. 6 Abs. 3 BauV gegeben. Daran hat sich trotz der neu geplanten Ausweichstelle nichts geändert. Das Strasseninspektorat hält zwar in seinem Bericht vom 23. Februar 2015 zum neuen Projekt fest, es erachte aufgrund der Ausweichstelle die Erschliessung als bewilligungsfähig. Die BVE ist aber an die Beurteilungen von Fachstellen nicht gebunden, sondern würdigt deren Fachberichte unter Berücksichtigung der gesamten Umstände und der massgebenden Vorschriften. Diese Vorschriften verlangen vorliegend explizit das Vorliegen besonderer Verhältnisse. Worin diese liegen, wird im Bericht der Fachstelle nicht erläutert. Eine Ausweichstelle als solche begründet jedenfalls keine besonderen Verhältnisse, sondern ist nur eine flankierende Massnahme, wenn die Fahrbahnbreite einer Strasse aufgrund besonderer Verhältnisse herabgesetzt werden darf. Die Ausweichstelle soll in diesem Fall die Verkehrssicherheit verbessern indem sie Rückwärtsmanöver verhindert, sie ist aber kein Grund für eine Herabsetzung der Fahrbahnbreite unter das gesetzliche Minimum.

Die nicht abschliessende Aufzählung von Art. 6 Abs. 3 BauV nennt als besondere Verhältnisse ungünstige topographische Verhältnisse, vorhandene bauliche Hindernisse, die gebotene Verlangsamung des Verkehrs oder eine geringe Verkehrsbelastung, die gegeben ist, wenn die Zufahrt nicht mehr als 20 Wohnungen dient. Keine dieser Umstände liegt hier vor: Das Bauvorhaben umfasst 40 Wohnungen. Dies ist das Doppelte der von der Bauverordnung als Grenze für die Geringfügigkeit der Verkehrsbelastung definierten Wohnungszahl. Die Verkehrsbelastung ist daher keinesfalls gering. Es sind auch keine ungünstigen topographischen Gegebenheiten oder nicht entfernbare baulichen Hindernisse vorhanden. Auch die Verkehrsgeschwindigkeit gebietet keine reduzierte Fahrbahnbreite. Es ist zwar sicher sinnvoll, wenn auf dem L. _____ weg nicht zu schnell gefahren wird. Mit der vorhandenen 90°-Kurve ist aber bereits heute ein Element vorhanden, dass eine Temporeduktion bewirkt. Zudem bestünde zur Reduktion der Geschwindigkeit auch die Möglichkeit einer entsprechenden Signalisation. Auch der Umstand, dass die

Beschwerdeführerin sich nur mit einem Grundeigentümer über eine Landabtretung zur Verbreiterung des L._____wegs einigen konnte, begründet keine besonderen Verhältnisse. Die Gemeinde hätte nämlich nötigenfalls die Möglichkeit, den Erwerb des für eine genügende Erschliessung erforderlichen Lands zu erzwingen (formelle Enteignung, vgl. Art. 128 Abs. 1 Bst. c BauG, Art. 13 SV¹⁰). Auch kein besonderer Grund ist die Tatsache, dass sich der zu schmale Teil des L._____wegs aufgrund der Ausweichstelle reduzieren würde. Der Wegabschnitt zwischen der 90°- Kurve und dem Strassenanschluss des Baugrundstücks ist immerhin noch im Bereich von insgesamt rund 40 m zu schmal. Dies ist eine nicht unerhebliche Strecke, zumal der L._____weg nicht über ein Trottoir verfügt und die benachbarten Einfriedungen den Strassenabstand gemäss Art. 56 SV teilweise nicht einhalten bzw. die lichte Breite gemäss Art. 83 Abs. 3 SG¹¹ unterschritten wird. Es liegen daher keine besonderen Verhältnisse vor, die eine Herabsetzung der erforderlichen Fahrbahnbreite von 4.2 m rechtfertigen.

e) Auch aus Gründen der Verkehrssicherheit würde eine Zufahrtstrasse mit reduzierter Fahrbahnbreite für die Erschliessung des Bauvorhabens nicht genügen: So hat das Strasseninspektorat in seinem ersten Bericht die unübersichtliche Situation im Bereich der 90° - Kurve und die Situation für den Langsamverkehr als äusserst problematisch bezeichnet. In seinem zweiten Bericht hat es dieselben Punkte kritisiert. Im Gegensatz dazu kommt zwar das von der Beschwerdeführerin eingeholte Verkehrsgutachten der M._____AG¹² zum Schluss, die geplante Ausweichstelle und ein in der Kurve vorgesehener Verkehrsspiegel seien ausreichend und der Begegnungsfall Auto - Fahrrad sei über die gesamte Länge des L._____wegs möglich, eine Fahrbahnbreite von 3.4 m sei dafür genügend. Die M._____AG verweist dazu auf die Norm SN 640 201 "Geometrisches Normalprofil" der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute VSS, welche das Lichtraumprofil der verschiedenen Verkehrsteilnehmer sowie die notwendigen Zuschläge für deren Begegnungen festlegt. Allerdings geht die M._____AG bei der Berechnung der notwendigen lichten Breite bzw. des minimalen Lichtraumprofils der Verkehrsteilnehmer von einer maximalen Fahrgeschwindigkeit von nur 20 km/h aus. Dies ist unrealistisch. Mangels anderer Signalisation beträgt die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf dem L._____weg 50 km/h. Aufgrund der unübersichtlichen Kurve werden zwar viele Fahrzeuge langsamer als 50 km/h fahren, es ist aber davon

¹⁰ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1).

¹¹ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11).

¹² Vgl. Fn 7.

auszugehen, dass trotzdem häufig die Geschwindigkeit von 20 km/h überschritten wird. Zur Beurteilung der Verkehrssicherheit ist realistischerweise davon auszugehen, dass auch Geschwindigkeiten von 30 bis 40 km/h gefahren werden. Bei diesen Geschwindigkeiten berechnet sich die notwendige Strassenbreite für gefahrlose Begegnungsfälle nach VSS Norm 640 201 wie folgt:

Für die Festlegung der notwendigen lichten Breite ist zunächst von den Grundabmessungen der Verkehrsteilnehmer auszugehen. Diese betragen für Personenwagen 1.8 m, für leichte Zweiräder 0.6, für Zweiräder mit Anhänger 1.0 m, für Fussgänger mit Schirm oder Gepäck 0.8 m und ohne Gepäck 0.6 m. Dazu ist bei allen Verkehrsteilnehmern auf beiden Seiten ein Zuschlag von 0.1 m als Bewegungsspielraum sowie ein Sicherheitszuschlag, der für Fussgänger 0.1 m und für Zweiräder und Personenwagen 0.2 m beträgt, zu addieren. Dies ergibt für Personenwagen ein Lichtraumprofil von 2.4 m, für Fahrräder ohne Anhänger 1.2 m, für Fahrräder mit Anhänger 1.6 m und für Fussgänger ohne Gepäck 1.2 m bzw. mit Gepäck 1.4 m. Damit ein Auto einen Fussgänger oder einen Fahrradfahrer gefahrlos überholen kann, müsste die minimale lichte Breite daher 3.6 m betragen und nicht 3.4 m wie von der M. _____ AG berechnet. Für das Überholen eines Fahrrades mit Kinderanhänger müsste die lichte Breite sogar 4.0 m betragen. Hinzu kommt, dass auf einer Strasse mit Gegenverkehr für das Kreuzen von Personenwagen und Fahrräder zusätzlich ein sogenannter Gegenverkehrszuschlag zu addieren ist. Dieser beträgt bei Geschwindigkeiten von 30 bis 40 km/h 0.2 m. Die minimale lichte Breite der Strasse müsste daher vorliegend 3.8 m oder 4.2 m betragen. Da die geplante Überbauung auch über 20 Familienwohnungen umfasst, ist der Begegnungsfall Auto und Fahrrad mit Kinderanhänger zu berücksichtigen und von einer notwendigen lichten Breite der Strasse von 4.2 m auszugehen.

Dies zeigt, dass die vorhandene Strassenbreite von 3.5 m hinsichtlich der Verkehrssicherheit ungenügend und die von Art. 7 Abs. 2 BauV geforderte Minimalbreite von 4.2 m erforderlich ist. Es kann sonst zu gefährlichen Kreuzungsfällen zwischen Autos und Langsamverkehr kommen. Die geplante Ausweichstelle ist nicht geeignet, solche Situationen gänzlich zu verhindern. Während Autos zwangsläufig auf die Ausweichstelle ausweichen werden, wenn ein anderes Auto entgegenkommt, werden sie dies bei entgegenkommenden Fussgängern oder Fahrrädern in den wenigsten Fällen tun. Hinzu kommt, dass Fussgänger und Fahrradfahrer im zweiten Abschnitt des L. _____ wegs teilweise nicht neben die Strasse ausweichen können, da Einfriedungen direkt an der Strasse stehen. Die Gemeinde könnte diesbezüglich zwar Massnahmen veranlassen. Da

dies aber noch nicht erfolgt ist und entsprechende Massnahmen im Bauentscheid nicht angeordnet werden können, ist bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit von der aktuell bestehenden Situation auszugehen. Weiter kommt erschwerend hinzu, dass der L._____weg eine unübersichtliche 90°-Kurve aufweist. Der dort von der Beschwerdeführerin geplante Spiegel ist nur bedingt geeignet, die heikle Situation zu entschärfen. So ist der Spiegel laut Strasseninspektorat denn auch bestenfalls ein Notbehelf. Er kann Rückwärtsmanöver, die aufgrund des fehlenden Trottoirs insbesondere auch für Fussgänger gefährlich sein können, nicht vollständig verhindern. Da sich die Ausweichstelle mehr als 30 m vom Spiegel bzw. der Kurve entfernt befindet, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Autofahrer entgegenkommende Fahrzeuge erst erkennen nachdem sie die Ausweichstelle bereits passiert haben. Hinzu kommt, dass der Spiegel auch kaum am gemäss Baugesuchsplänen vorgesehen Standort, der sich auf der Fahrbahn befindet, realisiert werden könnte.

f) Zusammengefasst ergibt sich, dass die Zufahrt zum Baugrundstück die Anforderungen an die minimale Fahrbahnbreite nicht überall erfüllt und keine besonderen Verhältnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 Abs. 3 BauV vorliegen, die eine Herabsetzung der Fahrbahnbreite erlauben würden. Eine reduzierte Fahrbahnbreite kann auch aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht bewilligt werden. Daher erfüllt der L._____weg die Voraussetzungen an eine genügende Erschliessung für das geplante Vorhaben nicht. Es fehlt damit an einer zentralen Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG, Art. 7 BauG). Die Vorinstanz hat dem Bauvorhaben somit zu Recht den Bauabschlag erteilt.

g) Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner einzugehen.

5. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe zur Begründung der ungenügenden Erschliessung nur pauschal auf den Entscheid der BVE vom 19. August 2014 verwiesen und sich nicht konkret mit dem zweiten Fachbericht des Strasseninspektorates auseinandergesetzt.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG¹³ verlangt unter anderem, dass Behörden die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig prüft und bei ihrem Entscheid berücksichtigt. Darauf folgt die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (52 Abs. 1 Bst. b VRPG¹⁴). Eine Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.¹⁵

c) Die Vorinstanz hat sich in ihrem Entscheid auf zwei Seiten ausführlich mit der Erschliessung des Bauvorhabens auseinandergesetzt. Dabei hat sie – wie die Beschwerdeführerin richtig festhält – betreffend der Frage der Mehrbelastung der bestehenden Erschliessung auf den ersten Entscheid der BVE in dieser Angelegenheit verwiesen ohne sich nochmals selbst näher damit auseinanderzusetzen. Dies ist nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat festgehalten, dass sich das Bauvorhaben bzw. der dadurch zu erwartende Mehrverkehr seit dem ersten Entscheid der BVE nicht geändert habe und die Situation daher nicht anders zu beurteilen sei. Dies ist ausreichend und begründet genügend, wieso eine erneute Prüfung der Frage als unnötig betrachtet wurde. Eine Auseinandersetzung mit dem Bericht des Strasseninspektorates vom 23. Februar 2015 war in Bezug auf dieses Thema nicht erforderlich, da sich der genannte Bericht nicht zum Thema Mehrbelastung äussert. Soweit sich der Bericht des Strasseninspektorates zu den Anforderungen von Art. 7 BauV bzw. den besonderen Verhältnissen nach Art. 6 Abs. 3 BauV äussert, hat sich die Vorinstanz dagegen sehr wohl mit ihm auseinandergesetzt. Sie hielt fest, das Strasseninspektorat halte die Zufahrt aufgrund der neu vorgesehenen Ausweichstelle als bewilligungsfähig. Die Frage nach einer Ausweichstelle stelle sich aber erst, wenn besondere Verhältnisse zur Herabsetzung der Fahrbahnbreite gegeben seien. Das Vorhandensein einer Ausweichstelle heisse aber noch nicht, dass besondere Verhältnisse vorlägen. Solche seien nicht ersichtlich. Aus diesen Ausführungen ist ohne Weiteres ersichtlich, wieso die Vorinstanz von der Schlussfolgerung des Strasseninspektorates abwich. Sie hat sich genügend mit dessen Bericht

¹³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁵ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5 ff.

auseinandergesetzt und ihren Entscheid genügend begründet. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehörs liegt nicht vor.

6. Beweisanträge

a) Die Beschwerdeführerin beantragt im Zusammenhang mit dem Ablauf des vorinstanzlichen Verfahrens die Einvernahme mehrerer Zeugen und verlangt die Durchführung eines Augenscheins sowie die Einholung einer Verkehrsexpertise, falls das Gutachten der M._____AG als reines Parteigutachten betrachtet würde.

b) Die Behörden stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest; sie sind nicht an die Beweisanträge der Parteien gebunden (Art. 18 VRPG¹⁶). Wenn die Behörde bei freier, pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, die vorhandenen Akten erlaubten die richtige und vollständige Feststellung des Sachverhalts oder die behauptete Tatsache sei für die Entscheidung der Streitsache nicht von Bedeutung, so kann sie auf das Erheben weiterer Beweise verzichten.¹⁷

Da sich der Ablauf des vorinstanzlichen Verfahrens – soweit entscheidrelevant – mit genügender Klarheit aus den Akten ergibt, ist eine Einvernahme von Zeugen nicht notwendig. Auch die Erschliessungssituation konnte aufgrund der Akten, insbesondere auch der Baugesuchspläne, den Fotodokumentationen, den Fachberichten und dem Verkehrsgutachten der M._____AG genügend überprüft und beurteilt werden. Ein Augenschein ist zur Feststellung des Sachverhaltes nicht notwendig. Das Gleiche gilt für die beantragte Verkehrsexpertise. Die BVE kommt zwar zu anderen Schlüssen als das Gutachten der M._____AG; dies beruht aber auf einer anderen Einschätzung der massgebenden Situation bzw. Geschwindigkeit und hat nichts damit zu tun, dass das Gutachten von der Beschwerdeführerin eingereicht wurde. Die Beweisanträge der Beschwerdeführerin werden daher abgewiesen.

7. Kosten

¹⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁷ BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3, mit Hinweisen

a) Zusammengefasst ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen und der Entscheid der Einwohnergemeinde Niederbipp zu bestätigen ist. Daher unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'400.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁸).

b) Die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei hat zudem den anwaltlich vertretenen Gegenparteien die Parteikosten zu ersetzen (Art. 104 Abs. 1 und Abs. 4 und Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennoten der Anwältin und des Anwaltes der Beschwerdegegner geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Beschwerdeführerin hat somit der Beschwerdegegnerin 1 die Parteikosten von Fr. 6'075.– zu ersetzen, den Beschwerdegegnern 2 - 9 die Parteikosten von Fr. 3'863.95 und den Beschwerdegegnern 10 - 11 die Parteikosten von Fr. 4'403.95.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Entscheid der Gemeinde Niederbipp vom 21. September 2015 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'400.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin 1 die Parteikosten im Betrag von Fr. 6075.– zu ersetzen, den Beschwerdegegnern 2 - 9 zusammen die Parteikosten im Betrag von Fr. 3'863.95 und den Beschwerdegegnern 10 - 11 die Parteikosten im Betrag von Fr. 4'403.95 (alle Beiträge inkl. Mehrwertsteuer).

IV. Eröffnung

¹⁸ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

- Herrn Rechtsanwalt B._____, eingeschrieben
- Herrn Fürsprecher D._____, eingeschrieben
- Frau Fürsprecherin E._____, eingeschrieben
- Frau I._____ und Herrn H._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Niederbipp, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis IV, Strasseninspektorat Oberaargau, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin