

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2015/99

Bern, 30. Oktober 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **X.** _____
Beschwerdeführer 1

Frau **Y.** _____
Beschwerdeführerin 2

und



Einwohnergemeinde Biel, Präsidialdirektion, Dienststelle Planungs- und Baurecht,
Zentralstrasse 49, 2501 Biel/Bienne

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Biel vom 29. Juni 2015
(Gesuchsnummer 23'370; Neubau Passerelle)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführenden reichten am 19. Januar 2015 bei der Gemeinde Biel/Bienne ein Baugesuch ein für den Neubau einer Passerelle als altersgerechten Wohnungszugang auf Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. Z. _____. Die Parzelle liegt in der Bauzone 2. Mit Entscheid vom 29. Juni 2015 erteilte die Gemeinde Biel/Bienne den Bauabschlag.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 15. Juli 2015 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragen die Erteilung der Ausnahmegewilligung zur Überschreitung der Baulinie und die Erteilung der

Baubewilligung. Sie machen insbesondere geltend, die Qualifikation der geplanten Passerelle als unbewohnte An- und Nebenbaute durch die Gemeinde sei unzutreffend; es handle sich um eine Erschliessungsanlage. Für die Überschreitung der Baulinie beantragen sie eine Ausnahmegewilligung.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, holte die Vorakten und eine Stellungnahme der Gemeinde ein. Die Gemeinde beantragt die Abweisung der Beschwerde, worauf die Beschwerdeführenden eine weitere Stellungnahme einreichten. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden, deren Baugesuch abgewiesen wurde, sind durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Abstände und Baulinie

a) Die auf der Nordfassade des Wohngebäudes geplante Passerelle weist eine Breite von 1,32 m und eine Länge von 7,66 m auf. Gemessen vom fertigen Terrain weist sie eine

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)

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

Höhe von ca. 4,50 m auf. Gemäss Situationsplan vom 17. Dezember 2014 weist die Passerelle gegenüber der Nachbarparzelle Biel Grundbuchblatt Nr. A._____ einen Abstand von lediglich ca. 1,12 m auf, wofür die Nachbarn ein Näherbaurecht erteilten. Für die Unterschreitung des Waldabstandes im Norden liegt die Zustimmung der Waldeigentümerin vor (Art. 34 Abs. 1 Bst. e KWaV³). Gegenüber weiteren Grundstücken sind die Abstände nicht problematisch. Allerdings reicht die geplante Passerelle zu grossen Teilen – gemessen im Plan um ca. 6,50 m – über eine Baulinie hinaus, welche entlang der Nordfassade des Wohngebäudes verläuft.⁴

b) Die Gemeinde führt im angefochtenen Entscheid aus, gemäss Art. 1 BR⁵ bestimmten Baulinien den gegenüber Strassen, Geleisen, Wald, Gewässern und benachbarten Gebäuden einzuhaltenden Bauabstand. Im Bauabstand dürften nach Art. 21 Abs. 3 GBR⁶ unbewohnte An- und Nebenbauten mit einer Grundfläche von höchstens 60 m² und einer Gebäudehöhe von höchstens 3,50 m errichtet werden. Das geplante Bauvorhaben sei als unbewohnte Nebenbaute zu betrachten. Allerdings sei die nach Art. 21 Abs. 3 GBR zulässige Höhe von 3,50 m nicht eingehalten, da die Passerelle gemessen vom fertigen Terrain eine Höhe von ca. 4,50 m aufweise. Für die Überschreitung der maximalen Höhe des Nebenbaus sei eine Ausnahme nach Art. 26 BauG nötig.

Die Beschwerdeführenden machen demgegenüber geltend, die Passerelle diene der Erschliessung. Sie sei am ehesten als vorspringender Gebäudeteil zu betrachten. Sie überschreite das nach städtischer Bauverordnung zulässige Mass von 2 m sowie die Baulinie. Auch die Beschwerdeführenden sind damit der Auffassung, dass eine Ausnahme erforderlich ist und sie reichen mit der Beschwerde ein Ausnahmegesuch für das Übertreten der Baulinie ein.

c) Die Frage, ob die Passerelle als Nebenbaute oder als vorspringender Gebäudeteil zu qualifizieren ist, kann offen bleiben. Denn sowohl bei einer Qualifikation als unbewohnte Nebenbaute als auch bei einer als vorspringender Gebäudeteil ist eine Ausnahme nötig: Unbewohnte Nebenbauten werden nach den Vorschriften des Baureglements der Gemeinde bei Einhaltung verschiedener baupolizeilicher Masse in Bezug auf den

³ Kantonale Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (KWaV; BSG 921.111)

⁴ vgl. Baulinienplan in den Vorakten

⁵ Baulinienreglement der Stadt Biel vom 18. März 2004 (BR)

⁶ Baureglement der Stadt Biel vom 7. Juni 1998 (GBR)

Grenzabstand privilegiert behandelt und dürfen nach der Auslegung der Gemeinde in der Baulinie errichtet werden.⁷ Die Passerelle hält aber diese Masse bezüglich der Höhe unbestrittenermassen nicht ein und kann daher die privilegierte Behandlung unbewohnter Nebenbauten nicht beanspruchen. Die Gemeinde schliesst daraus, dass für die Passerelle eine Ausnahme für die Überschreitung der maximalen Höhe des Nebenbaus nötig sei. Es geht also um die Frage, ob in der Baulinie eine höhere als nach GBR zulässige Baute ausnahmsweise zugelassen werden soll. Denkbar wäre auch, diese Frage im Rahmen einer Ausnahme zur Überschreitung der Baulinie zu prüfen. Auch bei der Qualifikation als vorspringender Gebäudeteil ist unbestrittenermassen eine Ausnahme zur Überschreitung der Baulinie nötig. Im Ergebnis kann die geplante Passerelle damit – und darin sind sich auch die Beschwerdeführenden und die Gemeinde einig – nur über eine Ausnahme bewilligt werden.

3. Ausnahmebewilligung

a) Die Beschwerdeführenden stellen im Beschwerdeverfahren ein Ausnahmegesuch für die Überschreitung der Baulinie. Sie begründen das Ausnahmegesuch wie folgt: Die geplante Passerelle zweige vom bestehenden, bergseitigen Hauszugang ab und münde horizontal in die Küche des 1. Obergeschosses. Es handle sich somit nicht nur um einen Gartenzugang, sondern um eine ständige Erschliessung der Familienwohnung auf dem 1. und 2. Obergeschoss. Es würden keine öffentlichen oder nachbarlichen Interessen verletzt und sämtliche Nachbarn hätten dem Bauvorhaben zugestimmt. Aufgrund der starken Hanglage bestünden in Bezug auf die Erschliessung des Gebäudes und die Nutzung der Gartenanlage besondere Verhältnisse. Die Nutzung des Gartens mit kleinen Kindern sei ohne die Passerelle stark erschwert, da zwingend eine ständige Aufsicht notwendig sei. Auch die anfallenden Gartenarbeiten könnten durch den direkten Ausgang wesentlich einfacher erledigt werden und schwere Sachen wie Einkäufe, Geräte usw. könnten ohne die Passerelle von der Hauszufahrt direkt zum Haus transportiert werden, ohne dass diese stets die steile Treppe hinunter und wieder in das 1. und 2. Obergeschoss hochgetragen werden müssten. Dies spiele sowohl für den Familienalltag wie auch für das Wohnen im Alter eine wesentliche Rolle für die optimale (Aus-)Nutzung der Liegenschaft.

⁷ Art. 21 Abs. 3 GBR

Die Gemeinde hat die Ausnahmegewilligung für das Überschreiten der nach Art. 21 Abs. 3 GBR zulässigen Höhe verweigert und sie erachtet auch das mit der Beschwerde eingereichte Ausnahmegesuch für das Übertreten der Baulinie als nicht bewilligungsfähig. Sie bringt vor, mit der Passerelle werde eine reine Komfortsteigerung angestrebt. Zudem werde die Passerelle aus denkmalpflegerischen Gründen nicht unterstützt.

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.

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: 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.⁸

c) Die Beschwerdeführenden begründen ihr Ausnahmegesuch mit Erleichterungen im Alltag. So sei der Transport von Einkäufen über die direkt in die Küche im 1. Obergeschoss

⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 26-27 N. 4

führende Passerelle wesentlich einfacher und ein direkter Zugang in den Garten sei für die Beaufsichtigung der Kinder nötig und auch die Gartenarbeiten könnten leichter erledigt werden. Es ist nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführenden ihr Grundstück möglichst optimal nutzen möchten und dass die geplante Passerelle sich positiv auf die Wohnnutzung auswirken und eine Komfortsteigerung bedeuten würde. Die Ausnahmegewilligung steht jedoch für die Realisierung solcher Wunsch- und Ideallösungen nicht zur Verfügung. Es sollen damit einzig Besonderheiten des Baugrundstücks oder des Bauvorhabens, die von der baurechtlichen Grundordnung nicht adäquat erfasst werden, ausgeglichen werden. Solche Gründe sind vorliegend nicht ersichtlich und auch die Lage des Wohnhauses am Hang stellt keine solche Besonderheit dar. Diese Problematik – wie auch der Verlauf der Baulinien – betrifft sämtliche Grundstücke im Quartier und stellt keine Besonderheit des Bauvorhabens oder Grundstücks der Beschwerdeführenden dar.

Gegen die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für das Überschreiten der Baulinie spricht sodann das Mass der erforderlichen Ausnahme. Die ca. 4,50 m hohe und 7,66 m lange Passerelle reicht gemessen im Plan ca. 6,50 m über die Baulinie hinaus. Es handelt sich damit um eine erhebliche Abweichung vom Erlaubten. Hinzu kommt, dass Baulinien auch den Anliegen des Ortsbildschutzes und der zweckmässigen oder wohnlichen Gestaltung von Aussenräumen dienen und dass das Gebäude als erhaltenswert im Bauinventar verzeichnet ist. Aus den Bauplänen in den Vorakten ist nachvollziehbar, dass das äussere Erscheinungsbild der Nordfassade und der Gartenbereich durch die geplante 7,66 m lange und ca. 4,50 m hohe Passerelle beeinträchtigt werden. Die Gemeinde hat die Ausnahmegewilligung daher zu Recht verweigert.

Daran ändert auch das Vorbringen der Beschwerdeführenden, die Passerelle sei für eine genügende Erschliessung erforderlich, nichts. Nach Art. 7 Abs. 2 Bst. a BauG ist die Erschliessung genügend, wenn die Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an Bauten und Anlagen heranführt und diese für Feuerwehr und Sanität gut erreichbar sind. Unter Zufahrt wird die Strassenverbindung zwischen dem Baugrundstück und dem allgemeinen Strassennetz verstanden. Sie umfasst nach Art. 6 Abs. 1 BauV⁹ die Hauszufahrt, den anschliessenden Strassenabschnitt und dessen Anschluss an eine Strasse mit vorwiegendem Allgemeinverkehr.¹⁰ Wie die Beschwerdeführenden in ihrer ergänzenden

⁹ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

¹⁰ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 7/8 N. 14

Stellungnahme vom 23. September 2015 selbst ausführen, erfolgen Zufahrt und Zugang von Norden her über den Grausteinweg, wo sich auch die Garage befindet. Davon ist auch die Gemeinde ausgegangen.¹¹ Damit ist die wegmässige Erschliessung – wie sie für das Bauen vorausgesetzt wird (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG¹²; Art. 7 Abs. 1 BauG) – gewährleistet. Auf eine Wegverbindung in das übergeordnete Strassennetz direkt von der Wohnung aus besteht kein Anspruch. Der Zugang in die Wohnung ist über die bestehenden Treppen gewährleistet.

d) Nach Art. 28 BauG kann die Baubewilligungsbehörde die Erstellung kleiner und leicht entfernbarer Bauten und Anlagen in Abweichung von Bauvorschriften, namentlich auch von Baulinien, auf Zusehen hin bewilligen, wenn der Bauherr ein genügendes Interesse nachweist und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen beeinträchtigt werden.

Im angefochtenen Entscheid hat die Gemeinde nicht geprüft, ob eine Ausnahme auf Zusehen hin erteilt werden kann und die Beschwerdeführenden berufen sich ebenfalls nicht auf diese Vorschrift. Zu Recht, denn eine Ausnahme nach Art. 28 BauG kann nicht erteilt werden. Zunächst ist bereits fraglich, ob die geplante Passerelle von ihren Dimensionen her – insbesondere aufgrund ihrer Höhe von ca. 4,50 m – noch als klein im Sinn von Art. 28 BauG gilt. Fraglich ist zudem, ob das Interesse der Beschwerdeführenden an der Passerelle, das allein in einer Komfortsteigerung besteht, für eine Ausnahme nach Art. 28 BauG ausreichend ist. Ausschlaggebend ist im vorliegenden Fall jedoch, dass einer Ausnahme auf Zusehen hin öffentliche Interessen entgegenstehen. Wie bereits erwähnt, ragt die geplante Passerelle ca. 6,50 m über die Baulinie hinaus. Es handelt sich also um eine erhebliche Abweichung vom Erlaubten. Hinzu kommt, dass das Erscheinungsbild des im Bauinventar als erhaltenswert eingestuftes Gebäudes der Beschwerdeführenden durch die 7,66 m von der Fassade abstehende Passerelle mit einer Höhe von ca. 4,50 m beeinträchtigt wird. Eine Ausnahmegewilligung auf Zusehen hin kann daher ebenfalls nicht erteilt werden.

4. Kosten

¹¹ siehe angefochtener Entscheid, Ziffer 4.2

¹² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 600.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹³). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Bauentscheid der Gemeinde Biel/Bienne vom 29. Juni 2015 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 600.00 werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Frau Y._____ und Herrn X._____, eingeschrieben
- Einwohnergemeinde Biel, Präsidialdirektion, eingeschrieben
- Regierungsstatthalter von Biel/Bienne, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

¹³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin