

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2016/136

Bern, 1. Dezember 2016

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.** _____
Beschwerdeführer 1

Frau **B.** _____
Beschwerdeführerin 2

und



Frau **C.** _____
Beschwerdegegnerin

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Gals, Gemeindeverwaltung, Dorfstrasse 2,
3238 Gals

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Gals vom 25. August
2016 (Baugesuch Nr. 05/2016; Parkplatz)

I. Sachverhalt

1. Mit Gesamtentscheid vom 3. Juli 2013 bewilligte das Regierungsstatthalteramt Seeland den Umbau eines Bauernhauses auf der Parzelle Gals Grundbuchblatt Nr. D. _____. Das Vorhaben umfasste unter anderem die Erstellung von vier Wohnungen sowie die Erstellung einer Tiefgarage mit acht Autoabstellplätzen.

2. Im Frühling 2016 meldeten die Beschwerdeführenden der Baupolizeibehörde der Gemeinde Gals, auf der Parzelle Nr. D._____ werde ohne Bewilligung ein oberirdischer Parkplatz erstellt. Anlässlich einer Besichtigung am 6. April 2016 wiesen Vertreter der Gemeinde die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass die Erstellung eines Parkplatzes baubewilligungspflichtig sei und ein nachträgliches Baugesuch eingereicht werden könne.

Die Beschwerdegegnerin reichte am 12. April 2016 ein nachträgliches Baugesuch für einen Parkplatz auf der Stockwerkeigentumsparzelle Gals Grundbuchblatt Nr. D._____-4 sowie ein Ausnahmegesuch zur Unterschreitung des Strassenabstandes ein. Die Beschwerdeführenden erhoben am 12. Mai 2016 fristgerecht Einsprache. Mit Entscheid vom 25. August 2016 erteilte die Gemeinde die Baubewilligung.

3. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 19. September 2016 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie stellen folgende Rechtsbegehren:

1. Der Bauentscheid der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Gals sei aufzuheben und dem Bauvorhaben der Bauabschlag zu erteilen. Gleichzeitig sei die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verlangen und hierfür eine neue Frist anzusetzen.

2. Eventualiter sei der Bauentscheid der Gemeinde Gals aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, mit der Bewilligung des umstrittenen Parkplatzes werde die zulässige Anzahl Parkplätze überschritten. Es lägen auch keine Ausnahmegründe für die Unterschreitung des Strassenabstandes vor und mit der Erteilung der Ausnahme würden nachbarliche Interessen verletzt. Die Vorinstanz habe zudem den angefochtenen Entscheid ungenügend begründet und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Weiter habe die Vorinstanz zu Unrecht die Denkmalpflege nicht konsultiert. Das Gebäude auf der Parzelle Nr. D._____ sei ein K-Objekt und liege in einem Ortsbildschutzperimeter. Aus diesem Grund sei es

auch unzulässig, dass die Vorinstanz eine Baubewilligung ohne Publikation erteilt habe.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten der Gemeinde Gals ein. Zudem edierte es die Akten des Baubewilligungsverfahrens bbew 98/2012 des Regierungsstatthalteramtes Seeland.

Die Gemeinde hielt in ihrer Stellungnahme fest, sie habe die Kantonale Denkmalpflege angefragt, diese habe sich aber nicht zum Vorhaben geäußert. Es sei eine Einigungsverhandlung durchgeführt und damit den Beschwerdeführenden in genügender Weise das rechtliche Gehör gewährt worden. Die Gemeinde Gals sei eine ausgeprägte Pendlergemeinde mit einer schlechten Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Es habe zunehmend zu wenige Parkplätze. Die nach BauV² zulässigen Parkplätze seien für die Liegenschaft auf der Parzelle Nr. D._____ nicht ausreichend. Es lägen daher besondere Gründe nach Art. 54 BauV vor.

Die Beschwerdegegnerin liess sich nicht vernehmen. Die Beschwerdeführenden reichten am 8. November 2016 eine Replik zur Stellungnahme der Gemeinde ein.

Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher 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)

² Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

II. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

a) Bauentscheide können nach Art. 40 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

2. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführenden rügen, der angefochtene Entscheid würdige die wesentlichen Einsprachegründe nicht. Die Erwägungen der Gemeinde genügten den gesetzlichen Anforderungen an eine Begründung nicht. Das rechtliche Gehör sei daher verletzt.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 26 Abs. 2 KV⁴ und Art. 21 ff. VRPG⁵ gibt den Parteien das Recht, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt zudem, dass die Behörde die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). 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

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

⁴ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

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.⁶

c) Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid die Grundlagen ihrer Entscheidung begründet. Sie führt insbesondere aus, es sei ihr ein Anliegen, dass genügend Parkplätze auf Privatgrundstücken erstellt werden. Eine Parkplatzberechnung nach BauV sei nicht notwendig; die Gesetzgebung lege nicht fest, wie viele Besucherparkplätze zulässig seien. Die Vorinstanz machte zudem auch Ausführungen zu der Rüge der Beschwerdeführenden, der Parkplatz liege an einer Sackgasse und bei den unumgänglichen Wendemanövern müssten Grundstücke der Nachbarn befahren werden. Ebenfalls ging sie auf die Themen Ortsbildschutz und Denkmalpflege ein. Die Gemeinde hat sich zwar nicht mit jeder einzelnen Einspracherüge der Beschwerdeführenden auseinandergesetzt, sie hat mit ihren Ausführungen aber zumindest zu erkennen gegeben, von welchen Überlegungen sie sich hat leiten lassen. Die Begründung ihres Entscheides ermöglichte es den Beschwerdeführenden, diesen sachgerecht anzufechten. Die Vorinstanz ist daher der Begründungspflicht genügend nachgekommen, der Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführenden wurde nicht verletzt.

3. Parkplatz

a) Die Beschwerdeführenden rügen, mit der Bewilligung eines zusätzlichen Parkplatzes auf der Parzelle Nr. D._____ werde die maximal zulässige Anzahl der Parkplätze überschritten.

b) Die zulässige Anzahl der Abstellplätze für Motorfahrzeuge wird vom kantonalen Baurecht festgelegt. Die Art. 16 ff. BauG regeln die Grundsätze und halten unter anderem fest, dass eine ausreichende Zahl an Parkplätzen zu schaffen ist, überdimensionierte Flächen aber zu verhindern sind (Art. 17 Abs. 1 BauG). Die Bemessung der Parkflächen hat der Regierungsrat in den Art. 49 ff. BauV umschrieben: Gemäss Art. 50 Abs. 1 BauV wird die Anzahl der Abstellplätze für Motorfahrzeuge durch eine Bandbreite begrenzt; innerhalb dieser Bandbreite legen die Gesuchstellenden die Anzahl fest. Die Bandbreite

⁶ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5

umfasst insbesondere auch die Abstellplätze für Beschäftigte, Besucher und Behinderte (Art. 50 Abs. 2 BauV). Bei der Wohnnutzung ist die Bandbreite abhängig von der Anzahl der Wohnungen (Art. 51 BauV).

c) Im Baubewilligungsverfahren betreffend den Umbau des Bauernhauses auf der Parzelle Nr. D._____ in ein Wohngebäude mit vier Wohnungen bewilligte das Regierungsstatthalteramt Seeland 2013 acht Parkplätze.⁷ Dies entsprach der Maximalzahl gemäss der bis 31. Juli 2014 in Kraft gewesenen Fassung von aArt. 51 BauV, wonach die Bandbreite bei vier Wohnungen über 120 m² vier bis acht Abstellplätze für Motorfahrzeuge umfasste. Gemäss der heute geltenden und vorliegend anwendbaren Fassung von Art. 51 BauV ist die Bandbreite unabhängig von der Grösse der Wohnung und beträgt bei Gebäuden ab vier Wohnungen 0.5 bis 2 Abstellplätze pro Wohnung (Art. 51 Abs. 2 BauV). Dies ergibt für das Gebäude auf der Parzelle Nr. D._____ eine Bandbreite von zwei bis acht Abstellplätzen. Die auf dem Grundstück maximal zulässige Anzahl Autoabstellplätze beträgt somit unverändert acht. Darin sind die Besucherparkplätze bereits enthalten (vgl. Art. 50 Abs. 2 BauV).

Die 2013 bewilligten acht Parkplätze in der Einstellhalle wurden unbestrittenermassen erstellt. Die obere Grenze der Bandbreite ist damit bereits erreicht. Mit dem zusätzlich im Aussenbereich neu erstellen, neunten Parkplatz wird die Bandbreite überschritten.

d) Wenn besondere Verhältnisse vorliegen, kann gemäss Art. 54 BauV von der Bandbreite abgewichen werden. Besondere Verhältnisse sind gegeben, wenn das Vorhaben deutlich über- oder unterdurchschnittlich ist, etwa im Anteil des motorisierten Individualverkehrs bei Schichtbetrieb, in der Anzahl Arbeitsplätze im Verhältnis zur Geschossfläche bei industriellen Produktionsbetrieben und Lagerhallen oder in der Eignung des öffentlichen Verkehrs für seine Erschliessung. Von der gesetzlichen Bandbreite soll aber nicht leichthin abgewichen werden, da gewisse Abweichungen vom Durchschnittlichen bereits durch die Bandbreiten aufgefangen werden.⁸ Nur deutliche

⁷ Gesamtbauentscheid vom 3. Juli 2013, bbew 98/2012, S. 4 und bewilligter Plan Untergeschoss vom 29. April 2013

⁸ Vortrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern an den Regierungsrat betreffend Änderung der Bestimmungen der Bauverordnung über die Abstellplätze für Fahrzeuge vom 8. November 1999, Art. 51, S. 13

Abweichungen rechtfertigen eine Korrektur.⁹ Infrage kommt dies etwa bei einer besonders schlechten oder guten Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr.

Die Gemeinde Gals wird durch Busse erschlossen. Das Gebäude, in dem die Beschwerdegegnerin wohnt, befindet sich etwa 100 m von der Bushaltestelle "E. _____" entfernt. Von dort verkehren Busse nach Le Landeron, Erlach und Ins. Die Busfahrt nach Le Landeron dauert je nach Verbindung zwischen 7 und 9 Minuten. Der erste Bus in diese Richtung fährt wochentags um 6:04 Uhr, an den Wochenenden um 07:55 Uhr. Die letzte Verbindung zurück hält in Gals um 23:16 Uhr. Von Le Landeron aus bestehen Zugverbindungen nach Biel und Neuenburg. Die Busfahrt Gals - Erlach dauert 16 Minuten; die ersten Busse in Richtung Erlach fahren an Werktagen um 6:21 Uhr und an Wochenenden um 7:55 Uhr. In der Gegenrichtung hält der letzte Bus um 23:16 in Gals. Nach Ins dauert die schnellste Busverbindung 12 Minuten. Auch hier bestehen Verbindungen zwischen 6:21 Uhr und 23:16; in der Samstagnacht hält der letzte Bus aus Ins sogar erst um 01:06 in Gals. Von Ins aus fahren Züge nach Bern und Neuenburg. Bei den schnellsten Verbindungen Gals - Neuenburg beträgt die Reisezeit 32 Minuten, bei jenen nach Bern 41 Minuten. Morgens und gegen Abend bzw. in jenen Zeiten, in denen Schüler und Pendler reisen, bestehen halbstündliche Verbindungen nach Bern und Neuenburg. Gemäss Geoportal des Kantons Bern hat Gals eine ÖV-Güteklasse E. Damit ist die Gemeinde zwar nicht so gut erschlossen wie städtische Gebiete. Für eine ländliche Gemeinde liegt ihre Erschliessung aber nur wenig unter dem Durchschnitt. Es gibt im Perimeter der Regionalen Verkehrskonferenz Biel-Seeland-Berner Jura (RVK 2) 37 Gemeinden, die schlechter erschlossen sind als Gals.¹⁰ Die Erschliessung der Gemeinde Gals mit dem öffentlichen Verkehr ist daher keinesfalls besonders schlecht im Sinne von Art. 54 BauV. Es liegt somit keine deutliche Abweichung vom Durchschnitt vor, welche ein Abweichen von der Bandbreite für Autoabstellplätze rechtfertigen würde.

e) Mit dem hier umstrittenen Parkplatz wird die zulässige Anzahl an Abstellplätzen für Motorfahrzeuge überschritten. Es bestehen keine besonderen Verhältnisse nach Art. 54 BauV, die ein Abweichen von der Bandbreite zulassen würden. Der Parkplatz kann nicht bewilligt werden. Dem nachträglichen Baugesuch ist daher der Bauabschlag zu erteilen.

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 16-18 N. 16; VGE 100.2008.23231 vom 2. Juli 2008, E. 4.4.

¹⁰ Vgl. die Darstellungen und Zahlen in "Angaben zur Erschliessung der Gemeinden im Kanton Bern nach Erschliessungsgüteklassen gemäss kantonalem Richtplan (Massnahmeblatt B_10)" vom 21.10.2015, einsehbar unter www.bve.be.ch, Rubriken Mobilität und Verkehr / öffentlicher Verkehr / Zahlen und Fakten

f) Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, die übrigen Rügen der Beschwerdeführenden zu prüfen.

4. Wiederherstellung / Rückweisung

a) Wird in einem nachträglichen Baugesuch der Bauabschlag erteilt, ist zugleich über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bzw. die Beseitigung des widerrechtlich herbeigeführten Sachverhaltes zu entscheiden (Art. 46 Abs. 2 Bst. e BauG). Die Wiederherstellungsanordnung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen. Eine Wiederherstellungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist und die Belastung für die pflichtige Person in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.¹¹

b) Der ohne Bewilligung bereits erstellte Parkplatz verstösst gegen die Vorschriften der Baugesetzgebung über die zulässige Zahl der Autoabstellplätze. Da das Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und an der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, generell gross ist, besteht vorliegend ein öffentliches Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes.¹² Die Beschwerdegegnerin hat sich zudem weder auf den Vertrauensgrundsatz berufen noch geltend gemacht, sie habe gutgläubig gehandelt. Für beides gibt es auch keine Anhaltspunkte. Gutgläubig kann eine Bauherrschaft nur sein, wenn sie bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung oder Nutzung berechtigt, beispielsweise aufgrund einer mangelhaften Bewilligung oder Auskunft von der zuständigen Stelle. Auf guten Glauben kann sich dagegen nicht berufen, wer fahrlässig handelte. Es wird allgemein vorausgesetzt, dass die Bewilligungspflicht für Bauvorhaben bekannt ist. Wer bauen oder nutzen will, muss sich um die Zulässigkeit seines Tuns kümmern und sich bei den Behörden nach der Bewilligungspflicht

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N. 9; BVR 2013 S. 85 E. 5.1

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9a

erkundigen.¹³ Die Beschwerdegegnerin kann daher nicht als gutgläubig gelten. Zudem ist ihr ein Verzicht auf den erstellten Parkplatz auch zumutbar: Sie verfügt gemäss eigenen Angaben für sich und ihre beiden erwachsenen Kinder, die mit ihr in der gleichen Wohnung wohnen, bereits über drei Parkplätze und die Kosten für die Erstellung des Parkplatzes waren mit einer Bausumme von 5'000.– gering.

Aus diesen Gründen ist eine Wiederherstellungsanordnung zu erlassen. Allerdings muss unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit näher geprüft werden, welche Massnahmen zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes geeignet und erforderlich sind. Je nach Lage und Ausführung des Abstellplatzes kommen verschiedene Anordnungen in Betracht; diesfalls wäre die mildeste Massnahme anzuordnen. So könnte es unter Umständen ausreichen, ein Benützungsverbot zu erlassen und die Nutzung der umstrittenen Fläche als Autoabstellplatz durch das Aufstellen von grossen Pflanzkübeln oder Blocksteinen zu verhindern. Es könnte aber auch sein, dass solche Massnahmen nicht geeignet sind, weil beispielsweise die Sicht für die Strassennutzer eingeschränkt wird.

Aufgrund der nur rudimentären Planunterlagen in den Vorakten ist es der Beschwerdeinstanz ohne zusätzliche Abklärungen nicht möglich, eine konkrete, geeignete und verhältnismässige Wiederherstellungsanordnung zu verfügen. Die Sache wird daher an die ortskundige Baupolizeibehörde der Gemeinde zurückgewiesen (Art. 72 Abs. 1 VRPG). Diese hat zu prüfen, welche Massnahmen zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes geeignet und erforderlich sind, und die entsprechenden Wiederherstellungsmassnahmen zu verfügen. Dabei hat sie zu beachten, dass die Wiederherstellungsverfügung nicht nur an die Bauherrin, sondern auch an den oder die Grundeigentümer adressiert werden sollte.

5. Verfahrenskosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine

¹³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b

Pauschalgebühr von Fr. 600.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁴).

b) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Privaten, welche bei aufwendigen Verfahren ihren Prozess selber führten, kann eine angemessene Parteientschädigung zuerkannt werden. Vorliegend wird dies weder geltend gemacht, noch handelt es sich um ein aufwendiges Verfahren. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

c) Laut Art. 52 BewD trägt die Baugesuchstellerin die amtlichen Kosten des Baubewilligungsverfahrens und zwar auch im Falle eines Bauabschlags. Die Kosten für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren belaufen sich laut Entscheid vom 25. August 2016 auf Fr. 373.–. Diese Kosten hat trotz Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheides die Beschwerdegegnerin zu bezahlen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Bauentscheid der Gemeinde Gals vom 25. August 2016 wird aufgehoben und der Bauabschlag erteilt. Die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von Fr. 373.– werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Gemeinde zuständig.

¹⁴ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Frau B._____, und Herrn A._____, einschreiben
- Frau C._____, einschreiben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Gals, Gemeindeverwaltung, einschreiben
- Regierungsstatthalteramt Seeland, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin