

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2016/140

Bern, 29. November 2016

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde Orpund, Baukommission, Gottstattstrasse 12, Postfach 171,
2552 Orpund
Beschwerdeführerin

und

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

Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Reiterstrasse 11, 3011 Bern



betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 1. September 2016 (bbew 60/2016; Grundstückzufahrt, Widerruf generelle Baubewilligung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 20. Juni 2016 ein generelles Baugesuch ein für eine neue Grundstückzufahrt ab der Hauptstrasse auf die Parzelle Orpund Grundbuchblatt Nr. A._____. Die Parzelle liegt teilweise in der Mischzone M2 und teilweise in der Wohnzone W2. Mit Gesamtentscheid vom 10. August 2016 erteilte das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne die generelle Baubewilligung inklusive zwei Ausnahmbewilligungen für das Unterschreiten des Strassenabstands und für die Unterschreitung der Sichtweiten.

2. Mit Schreiben vom 29. August 2016 stellte das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA) beim Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne einen Antrag auf Widerruf der Baubewilligung. Daraufhin widerrief das Regierungsstatthalteramt den Gesamtentscheid vom 10. August 2016 mit Entscheid vom 1. September 2016. Aus der Begründung des Entscheids, wonach keine weiteren verfahrensleitenden Massnahmen angeordnet würden, ergibt sich zudem, dass das Regierungsstatthalteramt das Verfahren mit seinem Widerrufsentscheid abschliessen wollte.

3. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 26. September 2016 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, der Widerruf der generellen Baubewilligung sei aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Fortsetzung des Baubewilligungsverfahrens an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne zurückzuweisen.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet (Art. 7 Abs. 1 Bst. b OrV BVE¹), führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Das TBA beantragt in seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2016 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde im Hauptantrag auf Aufhebung des Widerrufs. Dem Eventualantrag auf Rückweisung an die Vorinstanz stimmt das TBA unter Vorbehalt zu. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne beantragt in seiner Stellungnahme vom 25. Oktober 2016 die Abweisung der Beschwerde.

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

¹ 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. Eintreten

a) Angefochten ist eine mit "Wiedererwägung" betitelte Verfügung, mit welcher das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne seine Baubewilligung vom 10. August 2016 widerrufen hat. Dieser Widerruf vom 1. September 2016 erfolgte innerhalb der Rechtsmittelfrist von 30 Tagen. Damit handelt es sich um die Rücknahme einer nicht angefochtenen Verfügung vor Eintritt der Rechtskraft.² Eine solche Rücknahme ist analog zu Art. 57 Abs. 2 VRPG³ und Art. 40 Abs. 3 BauG⁴ anfechtbar wie die ursprüngliche Verfügung. Bauentscheide können nach Art. 40 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde gegen die angefochtene Rücknahme der Baubewilligung zuständig.⁵

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

2. Rücknahme der Baubewilligung

a) Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, die Rücknahme der Baubewilligung sei nicht rechters. Das Fehlen eines Amtsberichts des Strasseninspektorats Seeland könne nicht zu einer Rücknahme der Baubewilligung führen, zumal sich das Strasseninspektorat in seiner Stellungnahme positiv zum Anschluss an die Hauptstrasse geäußert habe. Zudem sei die Rücknahme ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs erfolgt.

² Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 56 N. 3 f. und N. 26

³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

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

⁵ Vgl. auch Entscheid der BVE RA Nr. 110/13/337 vom 25. Februar 2014, E. 2.d

b) Die Rücknahme einer nicht angefochtenen Verfügung vor Eintritt der Rechtskraft ist zulässig, wenn die Behörde Anlass zu einer Korrektur hat und nicht bereits Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit überwiegen. Daher ist grundsätzlich eine Interessenabwägung anzustellen. Sofern die Adressatin aber nicht bereits in guten Treuen Dispositionen getroffen hat, die nur mit Verlust oder erheblichen Umtrieben rückgängig zu machen sind, erlauben schon verhältnismässig geringfügige Fehler die Rücknahme einer Verfügung. Einen Grund zur Rücknahme können z.B. Verfahrensfehler sein.⁶

c) Im vorliegenden Fall spricht weder der Vertrauensschutz noch die Rechtssicherheit gegen die Rücknahme der Baubewilligung. Insbesondere ist nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdeführerin bereits in guten Treuen Dispositionen getroffen hätte, die nur mit Verlust oder erheblichen Umtrieben rückgängig zu machen wären. Auch die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich nichts geltend. Somit ist die Rücknahme dann zulässig, wenn die Vorinstanz Anlass zu diesem Schritt gehabt hat.

d) Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat die Rücknahme damit begründet, dass das TBA als zuständige Strassenaufsichtsbehörde die Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG⁷ nicht erteilt habe. Von der Beschwerdeführerin wurde jedoch kein Ausnahmegesuch für das Unterschreiten des Strassenabstands gemäss Art. 81 SG gestellt und es ist auch nicht erkennbar, wofür das generelle Baugesuch der Beschwerdeführerin eine solche Ausnahmegewilligung benötigen würde. Eine Grundstückzufahrt liegt zwangsläufig im Strassenabstand und bedarf keiner Ausnahmegewilligung. Aufgrund des vom Regierungsstatthalteramt geltend gemachten Grunds bestand somit kein Anlass für die Rücknahme der Baubewilligung.

e) Allerdings bedürfen Zugänge, Zufahrten, Weganschlüsse und Einmündungen aller Art auf öffentliche Strassen, ihre Erweiterung und gesteigerte Benutzung der Bewilligung des zuständigen Gemeinwesens (Art. 85 Abs. 1 SG). Das generelle Baugesuch der Beschwerdeführerin hat eine neue Grundstückzufahrt ab der Hauptstrasse zum Gegenstand. Bei dieser Strasse handelt es sich um eine Kantonsstrasse. Somit bedarf das generelle Baugesuch der Bewilligung durch den Kanton, wobei dafür gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a OrV BVE das TBA zuständig ist.

⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 56 N. 26

⁷ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

Das TBA, Strasseninspektorat Seeland, hat zwar mit Schreiben vom 15. Juli 2016 zum generellen Baugesuch der Beschwerdeführerin Stellung genommen. Es hat aber einleitend festgehalten, dass es aufgrund der eingereichten Unterlagen keine Beurteilung vornehmen könne. Es könne nur bestätigen, dass die nachgesuchte Hauszufahrt an die Kantonsstrasse in Aussicht gestellt werden könne, sofern die weiteren Normen eingehalten würden. Das TBA hat somit die notwendige Bewilligung für den Strassenanschluss an die Hauptstrasse nicht erteilt. Darauf hat das TBA in seinem Antrag auf Widerruf der Baubewilligung vom 29. August 2016 explizit hingewiesen.

Somit bestand für das Regierungsstatthalteramt hinreichend Anlass für die Rücknahme seiner generellen Baubewilligung, wenn auch nicht aus dem von ihm geltend gemachten Grund. Insoweit ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen. Die Rücknahme der generellen Baubewilligung wird bestätigt.

f) Ob die Vorinstanz dadurch, dass sie die Beschwerdeführerin vor der Rücknahme der Baubewilligung nicht angehört hat, deren rechtliches Gehör verletzt hat, kann offen bleiben. Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs konnte im Beschwerdeverfahren geheilt werden. Zudem hat eine allfällige Gehörsverletzung auch im Kostenpunkt keine Auswirkungen.

3. Generelles Baugesuch

a) Die Beschwerdeführerin rügt, das Regierungsstatthalteramt habe das Verfahren nach der Rücknahme der Baubewilligung nicht weitergeführt. Sie habe aber Anspruch auf eine materielle Behandlung ihres generellen Baugesuchs.

b) Bei grösseren Bauvorhaben oder bei unklarer Rechtslage kann ein Gesuch um die Erteilung einer generellen Baubewilligung gestellt werden. Die generelle Baubewilligung kann die vorgesehene Nutzung, die Erschliessung des Baugrundstücks, die Lage und die äussere Gestaltung des Bauobjekts, dessen Einordnung in die Umgebung sowie ähnliche Einzelfragen zum Gegenstand haben (Art. 32d Abs. 1 und 2 BauG). Gegenstand der generellen Baubewilligung ist ein konkretes Bauvorhaben. Zur Beurteilung reiner

Rechtsfragen, die nicht ein bestimmtes Bauprojekt betreffen, steht sie nicht zur Verfügung.⁸ So kann beispielsweise die Frage, ob auf einer bestimmten Liegenschaft eine Attika möglich ist, ohne konkretes Projekt für eine Attika nicht zum Gegenstand eines generellen Baubewilligungsverfahrens gemacht werden.⁹

c) Vorliegend hat die Beschwerdeführerin ein generelles Baugesuch für eine neue Grundstückzufahrt ab der Hauptstrasse auf der Parzelle Orpund Grundbuchblatt Nr. A. _____ eingereicht. Ein konkretes Bauvorhaben für die Grundstückzufahrt besteht jedoch nicht. Die Beschwerdeführerin möchte lediglich die Frage geklärt haben, ob eine Grundstückzufahrt ab der Hauptstrasse trotz eingeschränkten Sichtweiten bewilligt werden kann. Bekannt ist dabei lediglich die Lage der Ausfahrt auf die Kantonsstrasse. Dies ist eine reine Rechtsfrage ohne Bezug zu einem bestimmten Bauprojekt. Dafür steht die generelle Baubewilligung nicht zur Verfügung. Auf das generelle Baugesuch vom 20. Juni 2016 kann daher nicht eingetreten werden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat sie somit keinen Anspruch auf materielle Behandlung ihres Baugesuchs. Auch insoweit ist ihre Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

d) Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat im angefochtenen Rücknahmeentscheid zwar ausgeführt, es würden keine weiteren verfahrensleitenden Massnahmen angeordnet. Es hat es jedoch unterlassen, das bei ihm hängige generelle Baubewilligungsverfahren mit einem Nichteintretensentscheid förmlich abzuschliessen. Daher wird der angefochtene Entscheid von Amtes wegen entsprechend ergänzt.

4. Kosten

a) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von Fr. 200.-- bis Fr. 4'000.-- je Beschwerde erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV¹⁰). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf Fr. 600.-- festgelegt.

⁸ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 32-32d N. 6

⁹ BVR 1995 S. 62 E. 2

¹⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat mit der Erteilung der Baubewilligung trotz fehlender Strassenanschlussbewilligung durch das TBA die Rücknahme der Baubewilligung erst nötig gemacht. Dabei wäre die Rücknahme gestützt auf die Begründung des Regierungsstatthalteramts nicht zulässig gewesen. Zudem hat es das Regierungsstatthalteramt unterlassen, das bei ihm hängige generelle Baubewilligungsverfahren förmlich abzuschliessen. Unter diesen Umständen sind die Verfahrenskosten nicht der unterliegenden Beschwerdeführerin zu auferlegen. Da die Verfahrenskosten nicht dem Regierungsstatthalteramt auferlegt werden können (Art. 108 Abs. 2 VRPG), trägt sie der Kanton.

b) Im vorliegenden Beschwerdeverfahren sind keine Parteikosten im Sinne des Gesetzes entstanden (Art. 104 Abs. 1 und 2 VRPG). Daher sind keine solchen zu sprechen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 1. September 2016 wird von Amtes wegen wie folgt ergänzt:
 - 4.2 Auf das generelle Baugesuch vom 20. Juni 2016 wird nicht eingetreten.

Im Übrigen wird der Entscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne bestätigt.

3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Einwohnergemeinde Orpund, Baukommission, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, A-Post
- Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), im Haus
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Obergeringenieurkreis III, Kontrollstrasse 20, Postfach 701, 2501 Biel, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin