

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2016/143

Bern, 22. März 2017

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführer

und

Frau **B.** _____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt C. _____



_____ sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Münsingen, Gemeindeverwaltung,
Thunstrasse 1, Postfach 1330, 3110 Münsingen

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Münsingen vom 7. September 2016 (Nr. 616-15.093; Mehrfamilienhaus D. _____weg 28 mit Einstellhalle)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 30. November 2015 bei der Gemeinde Münsingen ein Baugesuch ein für den Abbruch der bestehenden Liegenschaft am D. _____weg 28 und für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit 7 Wohnungen und einer gemeinsamen Einstellhalle mit dem konnexen Vorhaben am D. _____weg 30 auf den Parzellen Münsingen Grundbuchblatt Nrn. E. _____ und F. _____. Die Parzellen

liegen in der Wohnzone W2. Gegen das Bauvorhaben erhob der Beschwerdeführer Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 7. September 2016 erteilte die Gemeinde Münsingen die Teilbaubewilligung für den Neubau; der unangefochtene Abbruch der bestehenden Liegenschaft war bereits vorzeitig bewilligt worden¹. Mit Datum vom 7. September 2016 erteilte die Gemeinde auch die Baubewilligung für das konnexe Vorhaben am D. _____weg 30.

2. Dagegen reichte der Beschwerdeführer am 4. Oktober 2016 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Er beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 7. September 2016 und die Erteilung des Bauabschlags. Der Beschwerdeführer rügt insbesondere, dass das Mehrfamilienhaus das bestehende Bebauungsmuster und die Gebäudetypologie in massiver Weise sprengt. Die Gebäudedimensionen resultierten aus einer rechtswidrigen Anwendung des Baureglements. Zur ästhetischen Beurteilung verlangt er die Beurteilung durch die Kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) zusammen mit dem konnexen Vorhaben am D. _____weg 30 (Verfahren RA Nr. 110/2016/142).

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Die Gemeinde verzichtet mit Schreiben vom 28. Oktober 2016 auf die Einreichung einer Vernehmlassung und verweist auf ihren Bauentscheid. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 3. November 2016 die Abweisung der Beschwerde.

4. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) nahm mit Fachbericht vom 6. Januar 2017 zu verschiedenen Fragen des Rechtsamts im Zusammenhang mit der Anwendung der kommunalen Bestimmungen (baupolizeiliche Masse) Stellung. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich zum Fachbericht des AGR zu äussern und Schlussbemerkungen einzureichen.

¹ Vorakten, Nr. 15: Gesuch vom 4. April 2016 um Erteilung einer vorzeitigen Abbruchbewilligung; Nrn. 18 und 19: Anweisungen 14 und 15 der Gemeinde Münsingen vom 4. Mai 2016 sowie Nrn. 21 und 22

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)

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG³. 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 BauG⁴ 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).

b) Private Organisationen sind zur Einsprache bzw. Beschwerde befugt, wenn sie eine juristische Person sind und rein ideelle Zwecke verfolgen (Art. 35a Abs. 1 und Art. 40a Abs. 1 BauG). Sie können nur Rügen erheben in Rechtsbereichen, die seit mindestens 10 Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 35c Abs. 1 BauG). Gemäss den Statuten des am 22. Juni 1982 gegründeten Beschwerdeführers⁵ bezweckt er die "Erhaltung und Pflege des Landschafts-, Orts- und Strassenbildes sowie deren Eigenart". Dafür kann er in Baubewilligungsverfahren und Planverfahren Einsprache und Beschwerde erheben. Der Beschwerdeführer hat sich zulässigerweise als Einsprecher im Baubewilligungsverfahren beteiligt. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Der Beschwerdeführer, dessen Einsprache abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

³ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

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

⁵ Vgl. Statuten vom 11. Juni 1987 mit Änderungen vom 13. Mai 2016, Art. 2 (Beschwerdebeilage 2)

2. Baupolizeiliche Masse; Grundlagen und Rügen

a) Das Bauvorhaben weist unbestrittenermassen Abmessungen von 20,50 m und 21,40 m auf. Der Grundriss weist auf der nordwestlichen und der südöstlichen Seite einen Rücksprung von jeweils 2,0 m auf. Das Baureglement der Gemeinde Münsingen legt für die Wohnzone W2 eine Gebäudelänge (GL) von maximal 30,0 m und eine Gebäudetiefe (GT) von maximal 13,0 m fest (Art. 3 Abs. 1 GBR⁶).

b) Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das geplante Mehrfamilienhaus am D._____weg 28 die baupolizeilichen Masse nicht einhalte. Strittig sei vorliegend die Einhaltung der Gebäudetiefe. Die Gemeinde stütze sich bei der Beurteilung der Aussenabmessungen auf Skizzen im Anhang des Baureglements ab, die in Widerspruch zu den Definitionen im Anhang stünden. Der Wortlaut der Absätze 1 und 2 von Anhang A3.1 sei klar und eindeutig: Für das Bemessen sowohl der Gebäudelänge als auch der Gebäudetiefe sei auf das flächenmässig kleinste Rechteck abzustellen. Die vier Skizzen, die eigentlich der Verdeutlichung der Messweisen dienen sollten, stünden im Widerspruch zum "klaren Wortlaut der Vorschrift", indem sie bezüglich der Gebäudetiefe zeigten, dass zurückgestaffelte Gebäudeteile nicht angerechnet werden sollten. Beständen zwischen dem Gesetzestext und den erläuternden Skizzen Widersprüche, sei auf den "klaren Wortlaut" des Textes abzustellen.⁷ Zusammenfassend hält der Beschwerdeführer fest, dass die von der Baubewilligungsbehörde gewählte Auslegung rechtlich nicht haltbar und damit rechtsfehlerhaft sei. Das Bauprojekt überschreite die maximal zulässige Gebäudetiefe, weshalb der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben sei.⁸

c) Gemäss Darlegung der Beschwerdegegnerin hat die Gemeinde die Vorschrift über die Gebäudetiefe wegen der Einsprache des Beschwerdeführers im Gesamtentscheid bereits vertieft behandelt. So habe die Gemeinde festgehalten, dass der Text von A3.1 Abs. 2 GBR nicht mit den Skizzen übereinstimme. Gemäss "der Praxis der Baubewilligungsbehörde" sei jedoch "nicht nur der Text massgeblich"; vielmehr sei es so, dass "die Skizzen die Messweise verdeutlichen" würden. Dementsprechend sei entgegen A3.1 Abs. 2 nicht "einfach nur das flächenmässig kleinste Rechteck massgeblich", sondern

⁶ Baureglement der Einwohnergemeinde Münsingen vom 16. Juni 2010

⁷ Beschwerde vom 4. Oktober 2016, Ziff. 5.2 ff., S. 6

⁸ a.a.O., S. 9

"bei einer Staffelung des Gebäudes könne es vielmehr sein, dass es eine Gebäudeseite geben könne, die länger als die zulässige Gebäudetiefe (>GT) sei". Als minimale Staffelung würden konstant 2 m verlangt. Gestützt auf die "Auslegungspraxis der Baubewilligungsbehörde" erfülle das Bauprojekt die Anforderungen an die Gebäudetiefe. Wegen der Divergenz zwischen Text und Skizze in A3.1 GBR seien die fraglichen Bestimmungen jedoch auslegungsbedürftig.⁹ Nach Auslegung der umstrittenen Gemeindevorschriften nach verschiedenen Auslegungskriterien gelangt die Beschwerdegegnerin zum Schluss, dass die Auslegung der Gemeinde zu schützen sei.¹⁰

d) Die Gemeinde führt in ihrem Entscheid aus, dass die Textergänzung von 2010 "tatsächlich zu Auslegungsproblemen führen" könne. Die Messweise sei jedoch "aus dem Text und den Skizzen auszulegen". Die Gemeinden würden bei der Auslegung ihrer eigenen Baureglements Vorschriften einen eigenen "Auslegungsspielraum" geniessen, "wie sie ihre Vorschriften verstanden haben wollen". Es werde auf die Erwägungen der Planungskommission abgestützt. Da alle diese Voraussetzungen eingehalten seien, würden die beantragten Gebäudegrundrisse gestützt auf die "langjährige Praxis" in Münsingen als zulässig eingestuft.¹¹

e) Das Baureglement der Gemeinde Münsingen (GBR)¹² regelt die baupolizeilichen Masse wie folgt: Art. 3 Abs. 1 GBR enthält einen Überblick der für die einzelnen Bauzonen geltenden maximalen Masse, die – so Absatz 1 – "nach den Definitionen im Anhang gemessen werden". Für die Wohnzone W2 legt die fragliche Bestimmung einen kleinen Grenzabstand (kGA) von 5,0 m, einen grossen Grenzabstand (gGA) von 10,0 m, eine Gebäudehöhe von 7,2 m, eine Gebäudelänge (GL) von 30,0 m, eine Gebäudetiefe (GT) von 13,0 m, zwei Vollgeschosse (VG) und eine Grünflächenziffer von 45 % fest.

Die Definition der Masse zu Art. 3 GBR ist im Anhang in A3.1 unter dem Titel «Gebäudelänge und Gebäudetiefe» geregelt und lautet wie folgt:

«¹ Die Gebäudelänge (GL) ist die längere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, welches die

⁹ Beschwerdeantwort vom 3. November 2016, Rz. 49 ff., S. 10 ff. unter Verweis auf den Bauentscheid vom 7. September 2016

¹⁰ Beschwerdeantwort vom 3. November 2016, Rz. 70 ff., S. 14

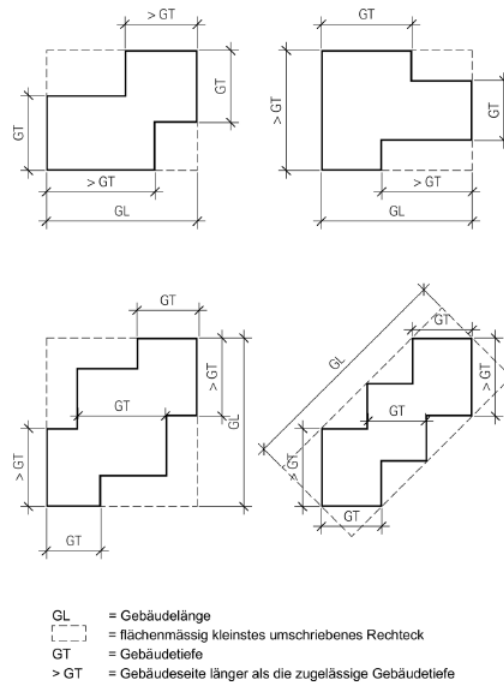
¹¹ Vgl. Bauentscheid Nr. 616-15.093 vom 7. September 2016, E. 2.22, S. 14

¹² Baureglement der Einwohnergemeinde Münsingen vom 16. Juni 2010, genehmigt vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) am 1. Juli 2011 (GBR) mit Änderungen vom 20. Juni 2011 [genehmigt am 14.9.2011] und vom 18. Juni 2012 [genehmigt am 28.8.2012]

Gebäudefläche umschliesst.

²Die Gebäudetiefe (GT) ist die kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, welches die Gebäudefläche umschliesst.»

Diesen Absätzen sind die folgenden Skizzen angefügt:



f) Gemäss Entscheid der Gemeinde weist das geplante Mehrfamilienhaus annähernd quadratische Abmessungen von 20,50 m und 21,40 m auf.¹³ Aufgrund der Rücksprünge ist die Gemeinde von einem gestaffelten Grundriss gemäss ihrer Auslegung und den vorerwähnten Skizzen ausgegangen. Mit Massen von je 13,0 m bzw. 7,50 m auf der südöstlichen wie auch auf der nordwestlichen Seite sei die in der W2 geforderte Gebäudetiefe von 13,0 m auf diesen Seiten eingehalten.

g) Die BVE hat für die Beurteilung der kommunalen Bestimmungen und insbesondere zur Klärung des Verhältnisses von Textteil und Skizzen in Anhang A3.1 das AGR beigezogen. Zur Frage des Rechtsamtes betreffend Beurteilung des Verhältnisses der vorgeschriebenen baupolizeilichen Masse gemäss Art. 3 GBR zur Skizze in A3.1 sieht das AGR keinen Widerspruch zwischen den "maximalen baupolizeilichen Massen und den

¹³ Bauentscheid Nr. 616-15.093 vom 7. September 2016, E. 2.8 und E. 2.9, S. 7 f.

Definitionen in den Skizzen in A.3.1"¹⁴. Zusammenfassend kommt das AGR zum Schluss, dass es nicht Absicht der Gemeinde gewesen sei, an der bisherigen Praxis etwas zu ändern. Der Text in A3.1 sei versehentlich übernommen worden. Das Bauvorhaben halte "deshalb die maximalen baupolizeilichen Masse ein"¹⁵. Es stellt den Antrag, dass die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen sei. Im Übrigen empfiehlt das AGR, dass das Baureglement raschmöglichst anzupassen und der Absatz 2 in A3.1 ersatzlos zu streichen sei, damit der Widerspruch ausgeräumt werden könne.¹⁶

h) Mit Bezug auf die Auslegung und Anwendung der baupolizeilichen Masse ist zu berücksichtigen, dass sich die Gemeinde bei der Auslegung ihrer Bestimmungen auf die Gemeindeautonomie berufen kann. Es ist somit vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie die umstrittenen Bestimmungen verstanden haben will. Die BVE als Rechtsmittelinstanz hat nur zu prüfen, ob die Auslegung durch die Gemeinde rechtlich haltbar ist.¹⁷

3. Auslegung

a) Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalisches Auslegungselement). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbezug aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement), der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement) und der Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement).¹⁸ Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt.¹⁹

¹⁴ Fachbericht des AGR vom 6. Januar 2017, S. 3, unten

¹⁵ Fachbericht des AGR vom 6. Januar 2017, S. 4

¹⁶ a.a.O., S. 4

¹⁷ VGE 22887 vom 21.08. 2007, E. 4.3, mit Hinweisen

¹⁸ VGE 100.211.474 vom 7.11.2012 E. 3.4; BVR 2011 S. 490 E. 3.2

¹⁹ BVR 2015 S. 450 E. 4.1; BVR 2011 S. 490 E. 3.2 m.w.H.

b) Art. 3 Abs. 1 GBR legt gemäss seinem Wortlaut die maximalen baupolizeilichen Masse, darunter die Gebäudelänge (GL) und die Gebäudetiefe (GT) der einzelnen Bauzonen fest. Dem Baureglement sind keine Hinweise zu entnehmen, wonach für die Gebäudetiefe eine spezielle Messweise gilt. Die Masse werden laut Art. 3 Abs. 1 GBR nach den "Definitionen im Anhang" gemessen. Aus dem Wortlaut der beiden Absätze von Anhang (nachfolgend [A]) 3.1 ergibt sich, wie die Gebäudelänge (GL) und die Gebäudetiefe (GT) definiert werden: die GL ist die längere Seite des flächenkleinsten Rechtecks (Abs. 1), die GT die kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, welches die Gebäudefläche umschliesst (Abs. 2). Der Wortlaut dieser Bestimmungen ist insoweit klar formuliert, als der Rechtssinn mit dem gewöhnlichen Sprachsinn übereinstimmt²⁰ und mit Gebäudelänge und Gebäudetiefe die längere bzw. kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks umschrieben werden.

Unklarheiten ergeben sich indessen aus dem Verhältnis der erwähnten Bestimmungen zu den Skizzen in A3.1, da diese bei den dargestellten gestaffelten Grundrissen von einer anderen Definition der Gebäudetiefe (GT) als in A3.1 Abs. 2 ausgehen. Denn entgegen dem Wortlaut wird in den einzelnen Skizzen mit «GT» nicht die kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks bezeichnet. Zudem wird mit «>GT» ein weiteres baupolizeiliches Mass aufgeführt, das weder im GBR selbst noch im Textteil des Anhangs näher erklärt wird. Damit führt die grammatikalische Auslegung zum Ergebnis, dass die Frage nach dem Rechtssinn der fraglichen Bestimmungen einschliesslich der Skizzen bei gestaffelten Grundrissen nicht eindeutig beantwortet werden kann, weshalb der Sinn unter Einbezug weiterer Auslegungselemente ermittelt werden muss.²¹

c) Die systematische Auslegung fragt danach, wie eine Norm in ihrem Gesamtkontext zu verstehen ist²² und führt zur folgenden Erkenntnis: Für die Frage der massgeblichen baupolizeilichen Masse der Gemeinde gelten unter dem Titel «Nutzungszonen» die Art. 3 ff. GBR. Während Art. 3 GBR einen Überblick der Masse für die einzelnen Nutzungszonen enthält, sind Art. 5 GBR den besonderen Bestimmungen und Art. 6 GBR den Abweichungen von den baupolizeilichen Massen gewidmet. Aus diesen Bestimmungen ergeben sich keine Hinweise, wonach für die Gebäudetiefe (GT) eine spezielle Messweise gelten würde. Ein allfälliger Hinweis für die besondere Messweise der

²⁰ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 25, N. 3

²¹ Vgl. BGE 140 II 289 E. 3.2

²² Vgl. BVR 2010 S. 193 E. 3.5

Gebäudetiefe (GT) ergibt sich aus systematischer Sicht einzig aus den Skizzen in A.3.1.

Im Unterschied dazu enthielt das frühere Baureglement der Gemeinde Münsingen von 1993²³ (nachfolgend aGBR) in Art. 31 die folgenden Vorgaben für die Gebäudelänge und Gebäudetiefe:

«¹ Die Gebäudelänge und Gebäudetiefe der Gebäude oder Gebäudegruppen, sind auf die in Art. 48 GBR genannten Masse beschränkt.

.....

² Die Gebäudetiefe wird senkrecht zur Gebäudeseite gemessen, deren Länge das Mass der zulässigen Gebäudetiefe überschreitet. Bei im Grundriss gestaffelten oder abgewinkelten (*wohl abgewinkelten, die Red.*) Gebäuden, ist die Gebäudetiefe in jedem einzelnen Bauteil einzuhalten.

³ Bei Gebäuden mit unregelmässigen Grundrissen ist die Gesamtlänge am flächenmässig kleinsten umschriebenen Rechteck zu messen (s. Anhang I, Fig. 19-22).»

In Art. 48 Abs. 1 aGBR waren die baupolizeilichen Masse für die Bauzonen definiert. Betreffend Messweise nahm diese Bestimmung in Abs. 2 ebenfalls Bezug auf die Darstellungen im Anhang:

«² Die Messweise der Grenz- und Gebäudeabstände, der Gebäudelänge und der Gebäudetiefe, insbesondere bei im Grundriss gestaffelten Gebäuden, richtet sich nach den grafischen Darstellungen im Anhang I dieses Reglementes (Fig. 19-22).»

In systematischer Hinsicht erwies sich das frühere GBR damit als kohärent, da es im allgemeinen Teil in Art. 31 den Begriff der «Gebäudetiefe» und dessen Messweise definierte und zudem den Grundsatz festhielt, dass bei gestaffelten oder abgewinkelten Gebäuden, die Gebäudetiefe in jedem Bauteil einzuhalten sei (Abs. 2). Die Darstellungen bzw. Skizzen des Anhangs konkretisierten die Bestimmungen im allgemeinen Teil. Im Übrigen definierte Art. 33 aGBR was unter gestaffelten Gebäuden zu verstehen war und sah in Abs. 2 das zulässige Mass für eine Staffelung (2,0 m) vor. Art. 48 Abs. 2 aGBR wiederholte nochmals die spezielle Messweise der Gebäudetiefe bei gestaffelten Gebäuden.

Systematisch betrachtet, fehlt dem geltenden GBR diese Kohärenz zwischen Reglement und Anhang einerseits, wie auch zwischen Textteil und Skizzen in A3.1 selbst. Es ist festzustellen, dass die spezifische Messweise «GT» oder «>GT» bei gestaffelten

²³ Baureglement der Einwohnergemeinde Münsingen vom 19. Oktober 1992, genehmigt von der BVED des Kantons Bern am 6. Juli 1993

Grundrissen aus den Skizzen nicht herausgelesen werden kann und diese für sich genommen für die Anwendung von Art. 3 GBR keine Definitionen und Erläuterungen liefern. In umgekehrter Hinsicht ist Art. 3 GBR in Verbindung mit dem Wortlaut von A3.1 Abs. 1 und 2 jedoch klar und unmissverständlich. Aus systematischer Sicht gilt es überdies zu berücksichtigen, dass bezüglich der baupolizeilichen Masse bereits im allgemeinen Teil des GBR angelegt sein muss, was anschliessend im Anhang näher zu ergänzen ist. Daher ist dem eigentlichen GBR auch grössere Bedeutung als dem Anhang beizumessen.

Die Beschwerdegegnerin ist der Auffassung, dass systematisch sämtliche Vorschriften zur Bestimmung der Gebäudetiefe herangezogen werden müssten, das heisst die textliche Umschreibung sowie die skizzenmässige Klarstellung. Weder die textliche Umschreibung noch die Skizzen dazu könnten für sich allein massgebend sein.²⁴ Wie bereits dargelegt, führen die textlichen Umschreibungen in Verbindung mit den Skizzen in A3.1 jedoch nicht zu einem widerspruchsfreien Ergebnis.

Das AGR sieht im Rahmen der Beurteilung des Verhältnisses der vorgeschriebenen baupolizeilichen Masse gemäss Art. 3 GBR zur Skizze in A.3.1 keinen Widerspruch zwischen den Massen und den Definitionen in den Skizzen²⁵. Ein "vom Vorhaben direkt betroffener Nachbar" könne sich "nicht nur auf den Text in Art. 3 GBR abstützen", er müsse "zwingend auch die Skizzen im Anhang konsultieren", da diese "Bestandteil des Baureglements" seien. Dieses Argument überzeugt nicht, da die Skizzen zum einen nicht selbsterklärend sind und zum anderen den baupolizeilichen Massen im GBR grösseres Gewicht zukommt.

d) Das historisch orientierte Auslegungselement schliesslich beruht auf der Auswertung der verfügbaren Materialien unter Einbezug der Ausgangslage, die zur entsprechenden Gesetzgebung geführt hat.²⁶ Mit der Revision der Ortsplanung der Gemeinde Münsingen von 2010 sollte gemäss Erläuterungsbericht die "bestehende Grundordnung durch eine neue auf die heutigen und zukünftigen Bedürfnisse ausgerichtete Ortsplanung"²⁷ ersetzt werden. Das geltende Baureglement vom 16. Juni 2010 wurde am 1. Juli 2011 genehmigt

²⁴ Beschwerdeantwort vom 3. November 2016, Rz. 49 ff., S. 11 ff.

²⁵ Fachbericht des AGR vom 6. Januar 2017, S. 3, unten

²⁶ BVR 2013 S. 151 E. 4.2

²⁷ Erläuterungsbericht zur Revision der Ortsplanung der Einwohnergemeinde Münsingen vom 22. Dezember 2010, S. 5 ff.

und entspricht somit noch nicht der BMBV²⁸, die am 1. August 2011 in Kraft getreten ist. Die Gemeinden haben bis am 31. Dezember 2020 Zeit, ihre baurechtlichen Grundordnungen der BMBV anzupassen (Art. 34 BMBV).

Gemäss Konkordanztabelle zur Revision 2010²⁹ wurden die bisherigen Art. 31 und Art. 48 aGBR durch Art. 3 GBR (Masse) und den Anhang A3 (Messweise) abgelöst. Die im Rahmen der Revision neu aufgenommenen Absätze in A3.1 enthalten, wie bereits erwähnt in Ergänzung zu Art. 3 GBR, Definitionen der Begriffe «Gebäudelänge» und «Gebäudetiefe». Die Formulierungen der beiden Absätze entsprechen im Grundsatz bereits Art. 12 BMBV (Gebäudelänge) bzw. Art. 13 BMBV (Gebäudebreite). Während der Beschwerdeführer davon ausgeht, dass die Gemeinde im Rahmen der Revision die Messweisen im Sinne der BMBV bereits neu habe regeln wollen³⁰, vertritt die Beschwerdegegnerin die Ansicht, dass die Gemeinde in A3.1 nicht etwa die Gebäudebreite zugunsten der Gebäudetiefe als neues, baupolizeiliches Mass habe einführen wollen. Diesfalls hätten sich, so die Beschwerdegegnerin, bei der Einführung einer «Gebäudebreite» auch die zulässigen Masse ändern müssen. Gestützt auf die historische Betrachtung könne festgehalten werden, dass die Gemeinde auch nach der Ortsplanungsrevision die «Gebäudetiefe» gemäss altem GBR als massgebliches Mass habe beibehalten wollen. Die textliche Umschreibung in A3.1 Abs. 2 sei aus historischer Sicht für die Bestimmung der Messweise der Gebäudetiefe unbeachtlich.³¹

Auch das AGR weist in seinem Bericht vom 6. Januar 2017 darauf hin, dass die Skizzen des geltenden GBR bei der Änderung 2010 unverändert aus dem Baureglement 1993 übernommen worden seien³². Zum Verhältnis vom geänderten Text zu den Skizzen hält es fest, dass der "neue Text damit eindeutig im Widerspruch zu den Skizzen direkt unter den Absätzen 1 und 2 im selben Anhang" stehe. Die ihnen zur Verfügung stehenden Unterlagen liessen vermuten, dass "der Text nicht wissentlich und nicht absichtlich" geändert worden sei. Da "die Skizzen nicht geändert und unverändert aus dem Baureglement 1993 übernommen" worden seien, "war es vermutlich die Absicht der Gemeinde an der bisherigen Praxis nichts zu ändern". Der neue Text sei aus dem Musterbaureglement übernommen worden. Dabei habe die Gemeinde offensichtlich

²⁸ Verordnung vom 25. Mai 2011 über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV; BSG 721.3)

²⁹ Kommentar zum Baureglement der Einwohnergemeinde Münsingen vom 15. Dezember 2010, S. 8

³⁰ Beschwerdeschrift, S. 8 bzw. 10

³¹ Beschwerdeantwort vom 3. November 2016, Rz. 60 ff., insbes. Rz. 64 und 65

³² Fachbericht des AGR vom 6. Januar 2017, S. 2 f.

übersehen, dass sich "dieser Text mit den Definitionen in den Skizzen" widerspreche und "im vorliegenden Fall nicht übernommen" werden könne. Eine andere Auslegung (Text vor Skizzen) würde "keinen Sinn machen, da es eine komplett andere Auslegung der Messweise wäre und die bisherige Praxis der Gemeinde ganz wesentlich eingeschränkt würde". Das AGR führt weiter aus, dass eine "solch drastische Anpassung" sicher "in der Planungskommission diskutiert und protokolliert" worden wäre. Da ein "solcher Hinweis in den Protokollen fehlt, gehen wir davon aus, dass die bisherige Praxis weiterhin Anwendung finden sollte und der Text wie oben beschrieben versehentlich und nicht absichtlich eingefügt wurde". Für eine solche Auslegung spreche auch die Passage im Erläuterungsbericht zur Baureglementsrevision, die sich unter Punkt 0.2.4 für den Grundsatz eines "liberalen Baureglements" mit "einem möglichst grossen Gestaltungsspielraum" ausspreche.³³

Diese Argumentation überzeugt aus den folgenden Gründen nicht:

Anlässlich der Revision des GBR von 2010 hat die Gemeinde die Messweise der Gebäudelänge und die Gebäudetiefe in A3.1 Abs. 1 und 2 angepasst, was insbesondere in Bezug auf letztere eine Änderung zum früheren Recht bedeutet. Die Gemeinde hat im Rahmen der Revisionsarbeiten jedoch auch auf die spezifische Messweise der Gebäudetiefe gemäss Art. 31 Abs. 2 aGBR und Art. 48 Abs. 2 aGBR verzichtet und aus dem Reglement gestrichen. Ebenfalls verzichtet wurde auf den Grundsatz in Art. 31 Abs. 2 aGBR, wonach die Gebäudetiefe in jedem Bauteil einzuhalten sei. Es ist daher zumindest fraglich, ob die Streichung dieser für die Gemeinde wichtigen Definitionen und Grundlagen für ihre Bewilligungspraxis bei gestaffelten Gebäuden auf einem Versehen beruht.

Für eine bewusste Änderung und gegen ein Versehen spricht überdies, dass der kommunale Gesetzgeber in Art. 4 Abs. 6 GBR weiterhin festlegt, was unter einem gestaffelten Gebäude zu verstehen ist (als gestaffelt gilt ein Gebäude, wenn es in der Höhe oder im Grundriss eine Staffelung von mindestens 2,0 m aufweist) und an dieser Stelle regelt, dass dies gemäss A3.2 einerseits bei der Messart der Gebäudehöhe und andererseits bei Grenzabständen bei Winkelbauten und Gebäuden mit gestaffelten oder unregelmässigen Grundrissen eine Rolle spielt (vgl. A4.4). Dies lässt den Schluss zu, dass die Gemeinde im Rahmen ihrer Ortsplanungsrevision 2010 in Bezug auf den Umgang mit

³³ Fachbericht des AGR vom 6. Januar 2017, S. 3 m.w.H.

gestaffelten Gebäuden durchaus differenzierte Lösungen getroffen hat. Zudem kann diese Regelung als Hinweis dafür gesehen werden, dass die Staffelung für die Frage der Gebäudetiefe keine Rolle (mehr) spielt.

Gemäss Vortrag zur Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV)³⁴ beinhaltet sie "die notwendigen Begriffsbestimmungen sowie die Regelungen zur Messweise von Gebäudedimensionen und Abständen. Sie stellt den Gemeinden zudem mehrere Möglichkeiten zur Auswahl, eine Nutzungsziffer festzulegen, welche die bisherige Ausnützungsziffer ersetzt. (...) Im Übrigen können die Gemeinden die baupolizeilichen Masse in ihren Baureglementen weiterhin selbständig festlegen."³⁵

Die Gebäudelänge und Gebäudebreite dienen gemäss Vortrag "der Dimensionierung von Gebäuden und werden für jedes Gebäude separat bestimmt, insbesondere auch für Anbauten". Die zulässigen Gebäudelängen und -breiten seien durch die Gemeinden festzulegen. Zur Gebäudetiefe äussert sich der Vortrag wie folgt: "Die Gebäudetiefe hat nichts mit der Gebäudebreite zu tun; sie bezieht sich vielmehr auf eine Fassade und wird gelegentlich aus städtebaulichen Gründen begrenzt oder zur Definition von rückwärtigen Baulinien verwendet. Allfällige kommunal definierte Gebäudetiefen können die Gemeinden weiterhin beibehalten".³⁶

Daraus ergibt sich, dass die Gemeinden auch nach der Anpassung ihrer Reglemente an die BMBV kommunal definierte Gebäudetiefen vorsehen können. Mit der Streichung der spezifischen Messweise von «GT» und «>GT» hat der historische Gesetzgeber zumindest den Anschein erweckt, dass er – mit Ausnahme der Skizzen – die baupolizeilichen Masse im Sinne der BMBV regeln und die «Gebäudetiefe» gemäss GBR als Gebäudebreite verstanden haben wollte. Von dieser historischen Auslegung ist auszugehen.

Schliesslich erweist sich auch die Berufung des AGR³⁷ auf das im Erläuterungsbericht zur Revision 2010 enthaltene Bekenntnis auf ein liberales Baureglement mit "einem möglichst grossen Gestaltungsspielraum" für die konkrete Fragestellung als wenig dienlich. Aus der

³⁴ Vortrag der Justiz, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 19. Mai 2011 betreffend Verordnung über die Begriffe und Messweisen (BMBV), S. 1 (nachfolgend Vortrag JGK)

³⁵ Vortrag JGK, S. 10

³⁶ Vortrag JGK, S. 10

³⁷ Fachbericht AGR vom 6. Januar 2017, S. 3

relativ allgemeinen Aussage lassen sich auf jeden Fall keine konkreten Rückschlüsse auf den Willen des historischen Gesetzgebers für die Frage der massgeblichen Gebäudetiefe bei gestaffelten Grundrissen ziehen.

e) Das teleologische Auslegungselement trägt, soweit ihm überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt³⁸, nichts Zusätzliches bei. Sieht man den Sinn und Zweck der Regelung darin, die baupolizeilichen Masse, insbesondere die Gebäudetiefe, klar und eindeutig zu regeln, so stünde dies weder der systematischen noch der historischen Auslegung entgegen.

f) Zusammenfassend gilt folgendes: Aus der grammatikalischen Auslegung ergibt sich, dass Art. 3 Abs. 1 GBR in Verbindung mit den Definitionen in A3.1 als massgebliche baupolizeiliche Masse eine Gebäudelänge (GL) von 30,0 m und eine Gebäudetiefe (GT) von 13,0 m vorsieht. Für die umstrittene GT gilt nach A3.1 Abs. 2, dass diese als kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, welches die Gebäudefläche umschliesst, definiert wird. Unklarheit schaffen die Skizzen in A3.1, die bei gestaffelten Grundrissen eine Überschreitung der Gebäudetiefe «>GT» zulassen. Diese Masse werden im GBR nicht erläutert; insbesondere fehlt ein Hinweis zur spezifischen Messweise der «GT». Die Bewilligungspraxis der Gemeinde für gestaffelte Gebäude wird im Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 GBR und A3.1 somit nicht abgebildet. Die Konsultation der Skizzen macht für die oder den Rechtsuchenden nur Sinn, wenn sich zweifelsfrei ergibt, was unter den in den Skizzen verwendeten Begriffen wie «Gebäudetiefe», «GT» oder «>GT» zu verstehen ist. Dies ist mit Bezug auf die geltende Fassung des GBR nicht der Fall. Es ist nicht haltbar, dass zum näheren Verständnis der Gebäudetiefe und der darauf basierenden Bewilligungspraxis der Gemeinde bei gestaffelten Gebäuden das frühere Baureglement von 1993 und die dort in Art. 31 Abs. 2 enthaltenen Definitionen und Messweisen konsultiert werden müssen. In umgekehrter Hinsicht ist der geltende Text von Art. 3 Abs. 1 GBR in Verbindung mit A3.1 Abs. 1 und 2 und ohne die Skizzen klar. Aus systematischer Sicht ist den baupolizeilichen Massen im GBR und den Definitionen in A3.1 im Vergleich zu den Skizzen grössere Bedeutung beizumessen.

Zwar hat der Gesetzgeber die Skizzen des früheren GBR von 1993 beibehalten, was als Hinweis für seine Absicht, die Bewilligungspraxis der Gemeinde bei gestaffelten Gebäuden

³⁸ Vgl. Thomas Müller-Graf, «Sinn und Zweck» - Anmerkungen zur Problematik teleologisch gestützter Argumentation, in BVR 2014 S. 386 ff., BVR 2013 S. 160 E. 4.4

beizubehalten, gedeutet werden kann. Er hat aber ausser den Skizzen sämtliche Messweisen und Begriffserklärungen für «GT» und «>GT» gemäss Art. 31 und Art. 48 aGBR aus dem Reglement gestrichen. Aus den Unterlagen der Planungskommission lässt sich dazu nichts entnehmen. Die Formulierung in A3.1 Abs. 2 kann als Hinweis für den Willen des Gesetzgebers verstanden werden, das GBR an die BMBV anzupassen. Dies wird er ohnehin bis 2020 tun müssen.

In Anwendung von Art. 3 GBR sowie A3.1 Abs. 2 gilt als Gebäudetiefe die kürzere Seite des flächenkleinsten Rechtecks. Das Vorhaben weist eine Gebäudetiefe von 20,50 m auf und überschreitet das in der Wohnzone W2 zulässige Mass von 13,0 m somit deutlich. Die Bewilligungspraxis der Gemeinde bei gestaffelten Gebäuden, die ihre Rechtmässigkeit einzig aus den Skizzen in A3.1 ableitet und im Übrigen nicht im GBR abgebildet ist, erweist sich entgegen der Ansicht der Gemeinde und der Beschwerdegegnerin somit als rechtlich nicht haltbar.

Dies gilt umso mehr, als sich die Gemeinde für die Frage der zulässigen Gebäudetiefe einerseits auf die spezifische Messweise für gestaffelte Gebäude und die umstrittenen Skizzen beruft und andererseits für die Berechnung des grossen Grenzabstands von fast quadratischen Aussenabmessungen des Mehrfamilienhauses von 20,50 m x 21,40 m ausgegangen ist. Laut GBR wird der grosse Grenzabstand rechtwinklig auf der besonnten Längsseite des Gebäudes gemessen. Ist die besonnte Längsseite nicht eindeutig bestimmbar (keine Seite mehr als 10 % länger oder bei ost-west-orientierten Längsseiten), bestimmt der Baugesuchsteller auf welcher Fassade, die Nordfassade ausgenommen, der grosse Grenzabstand gemessen wird (A4.2 Abs. 2 GBR). Ausgehend von den kommunalen Vorgaben konnte die Beschwerdegegnerin somit bestimmen, wo der grosse Grenzabstand gemessen wird³⁹. Es erweist sich rechtlich als nicht haltbar, sich einerseits bezüglich der Gebäudebreite auf eine Staffelung im Sinne der Skizzen und auf eine Praxis zur möglichen Überschreitung der zulässigen Gebäudetiefe von «>GT» zu berufen und sich andererseits für die Festlegung des Grenzabstands auf eine Gebäude"tiefe" von 20,50 m abzustützen.

³⁹ Baumentscheid Nr. 616-15.093 vom 7. September 2016, E. 2.8, S. 7

Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit auch insofern als begründet. Das umstrittene Bauvorhaben überschreitet die maximal zulässige Gebäudetiefe und kann daher nicht bewilligt werden.

4. Zusammenfassung und Kosten

a) Zusammenfassend überschreitet das Bauvorhaben die maximal zulässige Gebäudetiefe. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen. Der vorinstanzliche Entscheid ist aufzuheben und dem Vorhaben ist der Bauabschlag zu erteilen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen einzugehen.

b) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr. Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von Fr. 200.-- bis Fr. 4'000.-- erhoben (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GebV⁴⁰). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf Fr. 1'800.-- festgesetzt. Da im konnexen Verfahren RA Nr. 110/2016/142 praktisch ein identischer Entscheid erfolgt, werden die Verfahrenskosten auf je zwei Drittel reduziert (Art. 21 GebV) und betragen je Fr. 1'200.--.

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). Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin. Sie hat somit die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.-- zu tragen.

c) Die amtlichen Kosten für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren von Fr. 11'626.95 hat in jedem Fall die Beschwerdegegnerin als Baugesuchstellerin zu tragen (Art. 52 Abs. 1 BewD).

d) 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). Der Beschwerdeführer war nicht vertreten und hat keine Parteientschädigung geltend gemacht. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

⁴⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Gesamtentscheid der Gemeinde Münsingen vom 7. September 2016 wird aufgehoben. Dem Baugesuch vom 30. November 2015 wird der Bauabschlag erteilt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.-- 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. 11'626.95 werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Gemeinde zuständig.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- A. _____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt C. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Münsingen, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin