

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2018/101 vom 19.3.2019).

RA Nr. 110/2017/101

Bern, 7. März 2018

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

und

B. _____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt C. _____

sowie

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 27. Juli 2017 (bbew 2016/202; Zwei Mehrfamilienhäuser mit Einstellhalle)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 26. Mai 2016 ein Baugesuch (datierend vom 22. März 2016) ein für den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 13 Wohnungen und einer Einstellhalle. Das Bauvorhaben liegt im Ortsteil D. _____, rund 2 km oberhalb des Dorfes Neuenegg. Die Bauparzellen Neuenegg Gbbl. Nr. E. _____, F. _____, G. _____ und H. _____ weisen einen Halt von insgesamt 2'688 m² auf.

Davon wurden im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision 2'000 m² in die Wohnzone W2 eingezont. Die Zonengrenze verläuft quer über die Parzellen; die nördlichen Parzellenteile verblieben in der Landwirtschaftszone. Das neu eingezonte Gebiet grenzt im Osten und Norden an die Landwirtschaftszone, im Westen an die Zone für öffentliche Nutzung K mit der Schulanlage D._____ und im Süden an die Wohnzone W2.

2. Gegen das Bauvorhaben gingen zahlreiche Einsprachen ein. Die Gemeinde beantragte mit Amtsbericht vom 14. Juli 2016 den Bauabschlag. Zur Begründung führte sie an, dass die Mehrfamilienhäuser in diesem ländlichen Gebiet als Fremdkörper wirkten und die reglementarischen Anforderungen an die Baugestaltung nicht erfüllten. Wegen der abgelegenen Lage ohne ausreichenden öffentlichen Verkehr genügten die projektierten Autoabstellplätze nicht. Ausserdem müssten die Versickerungsmulden, die südseitig vor den Gebäuden vorgesehen sind, versetzt werden, damit ein allfälliger Trottoirbau möglich bleibe. Im Baubewilligungsverfahren bekräftigte sie ihre ablehnende Haltung mehrmals. Die kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) beurteilte das Bauvorhaben im vorinstanzlichen Verfahren ebenfalls negativ.

Mit Gesamtentscheid vom 27. Juli 2017 erteilte das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland die Baubewilligung samt Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstandes für die Retentionsanlage.

3. Dagegen reichte die Gemeinde am 30. August 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheides vom 27. Juli 2017 und die Erteilung des Bauabschlags.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Das Regierungsstatthalteramt nahm mit Eingabe vom 5. Oktober 2017 Stellung zur Beschwerde, ohne einen expliziten Antrag zu stellen. Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Beschwerdeantwort vom 4. Oktober 2017, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

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)

5. Das Rechtsamt edierte die Fotos zum vorinstanzlichen OLK-Bericht. Anschliessend führte es im Beisein der Parteien und einer Vertretung der OLK einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung durch. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich zum Protokoll des Augenscheins zu äussern und Schlussbemerkungen einzureichen. Davon machten die Gemeinde und die Beschwerdegegnerin mit Eingaben vom 11. respektive 15. Januar 2018 Gebrauch. Sie hielten an ihren Standpunkten fest.

Auf die Rechtsschriften sowie auf das Ergebnis des Augenscheins wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG². 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 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig. Die Gemeinde ist zur Beschwerde befugt (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Aesthetik

a) Die Gemeinde rügt, das Bauvorhaben erfülle die Anforderungen der Ästhetiknorm nicht. Es handle sich um eine fremde, städtische Architektur mit grossen kubischen Volumen, in denen alle Gebäudeteile, auch die Balkone, integriert seien. Die bestehende

² Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

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

Bebauung verfüge über erhebliche Durchblicke, Freiräume und Umgebungsflächen. Die Vorgärten und grosszügigen Gärten seien prägende Merkmale auf dem D._____ und ein äusserst wichtiger Faktor in diesem ländlichen Raum. Das Bauvorhaben gehe nicht auf diese grundlegenden Merkmale ein; die Aussenraumgestaltung sei ungenügend gelöst. Die geplanten Mehrfamilienhäuser ermöglichten kaum Durchblicke und wirkten wie ein Riegel in der Landschaft, was insbesondere von einem Standort weiter oben sichtbar sei. Mehrfamilienhäuser entsprächen zudem nicht der Planungs idee der Gemeinde. Im Erläuterungsbericht zur Einzonung der vier Parzellen sei festgehalten, dass sich das Gebiet für die Erstellung von Einfamilien- und Reiheneinfamilienhäuser eigne. Für die Gemeinde habe kein Handlungsbedarf für den Erlass einer Planungszone bestanden, weil das Gemeindebaureglement mit Art. 39 ff. GBR genügend gesetzliche Vorgaben enthalte.

b) Die Beschwerdegegnerin bringt vor, Mehrfamilienhäuser und Flachdächer seien in der W2 zulässig. Es handle sich um eine äusserst heterogene Umgebung mit Ein- oder Zweifamilienhäusern unterschiedlichster Baujahre und mit unterschiedlicher Gestalt, Dachform, Stellung und Volumetrie. Nordwestlich der Bauparzelle befinde sich das grossvolumige Schulhaus D._____, etwas weiter entfernt gebe es auch Mehrfamilienhäuser. Eine ortsübliche Aussenraumgestaltung sei nicht erkennbar. Die Durchblicke seien auch andernorts in diesem Gebiet nicht gegeben; so weise das gegenüberliegende Einfamilienhaus mit der angebauten Garage praktisch die gleiche Länge auf wie eines der geplanten Mehrfamilienhäuser. Da es sich nur um eine mittelmässige Umgebung handle, dürften keine hohen Anforderungen an die gute Gesamtwirkung gestellt werden. Das Gebäudevolumen des Bauprojekts stelle für die OLK kein Problem dar. Die Vorbehalte der OLK bezögen sich im Wesentlichen auf die kubische Fassade und kompakte Wirkung der Baukörper, auf die Positionierung der Gebäude und den fehlenden Bezug zur Umgebung. Die Verschiebung des Bauvorhabens gegen Norden scheitere an der Zonengrenze und dem reglementarischen Abstand zur Landwirtschaftszone. Ein grösserer Abstand zur Strasse hin wäre nur mit einer Nutzungseinbusse möglich. Durch die verschiedenen Gebäudehöhen und die zurückversetzten Attikageschosse weise das Bauprojekt in der Höhe Abstufungen auf. Eine weitere Auflockerung der Baukörper mit Vor- oder Rücksprüngen wäre hingegen nur zulasten der Ausnützung möglich. Zur Strasse hin wäre zwar eine andere Fassadengestaltung denkbar, das Bauprojekt widerspreche aber nicht den Anforderungen an eine gute Gesamtwirkung in dieser mittelmässigen Umgebung. Die Versickerungsanlage vor den Gebäuden könnte mit einer Bepflanzung noch gestaltet

werden. Die Anwendung der ästhetischen Generalklausel dürfe nicht dazu führen, dass eine nach der geltenden Zonenordnung zulässige Ausnützung nicht bewilligt werde.

c) Das Regierungsstatthalteramt macht geltend, die Gemeinde habe baurechtlich nicht vorgeschrieben, dass auf diesen Parzellen nur Einfamilienhäuser zulässig wären. Sie habe weder eine Planungszone erlassen noch den Verkauf der Grundstücke an eine entsprechende Bedingung geknüpft. Diese Versäumnisse könnten nicht unter dem Titel der Gemeindeautonomie aus der Welt geschaffen werden. Der von der OLK verlangte grössere Abstand der Gebäude gegenüber der Strasse hätte eine Verkleinerung der Gebäude zur Folge. Die zulässige Nutzung könne nicht aus ästhetischen Gründen eingeschränkt werden.

d) Der Erläuterungsbericht zur Einzonung hat keinen Gesetzescharakter. Dass die Gemeinde bei den hier betroffenen Parzellen eine Überbauung mit Einfamilien- und Reiheneinfamilienhäusern genannt hat,⁴ zeigt beispielhaft die erwünschte Überbauungsart, ist aber nicht rechtsverbindlich. In der W2 sind bis zu 35 m lange Gebäude mit einer Gebäudehöhe bis zu 7 m zulässig (Art. 13 GBR⁵). Auch Flachdächer mit Attikageschossen sind zulässig (Art. 40 und 41 GBR). Grundsätzlich sind somit auch auf den vorliegenden Bauparzellen Mehrfamilienhäuser zulässig. Die Einhaltung der baupolizeilichen Masse stellt eine unerlässliche, aber nicht die einzige Bewilligungsvoraussetzung dar. Das Bauvorhaben muss auch den Ästhetikvorschriften genügen. Diese haben selbständige Bedeutung und sind grundsätzlich gleichrangig wie die übrigen Bauvorschriften. Bestehen ästhetische Mängel und wiegen diese zu schwer, als dass sie sich durch eine Bedingung oder eine Auflage beheben liessen, ist der Bauabschlag zu erteilen, selbst wenn alle anderen relevanten Bauvorschriften eingehalten sind.⁶

e) Die Autonomie der Gemeinde beschränkt sich nicht nur auf den Bereich der Rechtsetzung (vgl. Art. 65 BauG). Auch bei der Auslegung ihrer eigenen Normen kommt der Gemeinde ein Beurteilungsspielraum zu. Es ist daher vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Das gilt auch dann, wenn die Gemeinde nicht selber Baubewilligungsbehörde ist, sondern sich als

⁴ Gemeinde Neuenegg, Erläuterungen zur Ortsplanung, Dezember 2009, S. 7; Änderung Zonenplan und Gemeindebaureglement, Erläuterungsbericht, 20. Januar 2014, S. 12

⁵ Gemeinde Neuenegg, Baureglement vom 27. Oktober 2009, mit Änderungen, vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) letztmals genehmigt am 14. März 2016

⁶ VGE 2016/242 vom 08.06.2017, E. 3.3

Verfahrensbeteiligte auf die entsprechende Auslegung beruft.⁷ Bei der Überprüfung solcher Entscheide haben sich die kantonalen Instanzen deshalb eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Ist der Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde nachvollziehbar, das heisst, beruht er auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, dürfen die kantonalen Instanzen das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen. Dies gilt umso mehr bezüglich der Anwendung von kommunalen Ästhetikvorschriften.⁸

f) Nach Art. 39 Abs. 1 GBR sind Bauten und Anlagen so zu gestalten, dass zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht. Diese Bestimmung geht über das Beeinträchtigungsverbot von Art. 9 BauG hinaus und hat somit eine eigenständige Bedeutung. Bei der Beurteilung der Gesamtwirkung sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:⁹

- "die prägenden Elemente und Merkmale des Strassen-, Orts- und Landschaftsbildes,
- Standort, Stellung, Form, Proportionen und Dimensionen der Bauten und Anlagen,
- die Gestaltung, Materialisierung und Farbgebung von Fassaden und Dächern,
- die Gestaltung der Umgebung, insbesondere des Vorlandes und der Begrenzung gegen den öffentlichen Raum,
- die Aspekte der Sicherheit für Frauen, Kinder, alte und behinderte Menschen,
- die Gestaltung und Anordnung der Erschliessungsanlagen, Abstellplätze und Eingänge".

Auch zu den Aussenräumen bestehen Gestaltungsvorschriften. Die Umgebung von Bauten und von Anlagen ist so zu gestalten ist, dass sich eine gute Einordnung in die Landschaft und Siedlung ergibt und dass sie den Bedürfnissen der Benutzer entspricht. Die Gemeinden können dazu nähere Vorschriften aufstellen (Art. 14 Abs. 1 und 2 BauG). Von dieser Kompetenz hat die Gemeinde Neuenegg Gebrauch gemacht. Verlangt wird, dass sich die Gestaltung der privaten Aussenräume – insbesondere der im öffentlichen Raum wahrnehmbaren Einfriedungen, Vorgärten, Vorplätze und Hauszugänge – nach den ortsüblichen oder vorherrschenden Merkmalen richten muss, welche das Orts-, Quartier- oder Strassenbild prägen (vgl. Art. 46 Abs. 1 GBR). In der Kommentarspalte wird dazu

⁷ BGer 1C_484/2016 vom 28.6.2017, E. 2.1

⁸ BGer 1C_265/2014 vom 22.04.2015, E. 5.3 mit weiteren Hinweisen; BVR 2015 S. 263 E. 5.1; BVR 2016 S. 79 E. 4.6

⁹ Kommentarspalte zu Art. 39 GBR

präzisiert, dass im weitgehend unüberbauten Gebiet die "ortsüblichen", im weitgehend überbauten Gebiet die "vorherrschenden" Merkmale massgebend sind.

g) Die OLK beurteilte das Bauvorhaben bereits im vorinstanzlichen Verfahren.¹⁰ Im Bericht beschrieb sie die Umgebung des Bauvorhabens wie folgt: Das Vorhaben befinde sich an exponierter Hügellage mit fantastischer Alpensicht. Kleinmassstäbliche Gebäude mit Hauptorientierung der Fassaden- und Gartenseite nach Süden, hin zum Alpenpanorama, prägten das Erscheinungsbild. Entlang der Erschliessungsstrasse aufgereiht, wirkten sie wohlproportioniert und gut in das Landschaftsbild eingebettet. Einheimische Solitär- und Gruppenpflanzungen schafften eine dem Standort angemessene Atmosphäre. Sie gliederten Räume, Nutzungs-Zonierungen würden ablesbar. Es sei eine ortstypische städtebauliche Körnung und ländliche Prägung vorhanden.

Die beiden geplanten Mehrfamilienhäuser seien zwei volumenbetonte Quaderbauten mit Attikageschoss und Flachdachausbildung. Die Zonengrenze und der einzuhaltende Grenzabstand bestimmten die Platzierung der Gebäude innerhalb der Parzelle. Sehr nahe an der Strasse situiert, würden keine privaten Grünräume oder ein Vorbereich zur Strasse ausgebildet. Eine Erschliessungszone zwischen den beiden Gebäuden, mit integrierten Funktionen wie Containerplatz, Veloabstellplatz, Stellplatz für Kinderwagen, vermittele zur rückwärtigen Erschliessung.

Die OLK hielt fest, die Positionierung der Gebäude innerhalb der Parzelle werde infrage gestellt. Die Zonengrenze verhindere die logische, aus dem umgebenden Bestand abzulesende Setzung (Ausnutzung der Südlage). Es gehe wertvoller Raum im Süden verloren. Eine ländliche, den örtlichen Gegebenheiten angepasste, vorgefundene städtebauliche Körnung werde vom Projekt nicht als Gestaltungsansatz aufgegriffen. Die zwei grossen, massiven Bauten wirkten als Riegel und fremd in Bezug zur unmittelbaren Umgebung. Es werde eine austauschbare vorstädtische Atmosphäre vermittelt. Die Materialität und Formensprache einzelner Elemente seien ohne Bestandesbezug gestaltet (Fensterformen, Farbigkeit, Dachform etc.). Auch die Dachform stelle ein wesentliches Element der Eingliederung ins Ortsbild dar. Die Einbettung der Neubauten in die Umgebung werde als unzureichend erachtet. Der behutsame Umgang mit dem Terrain und die Arbeit mit einheimischen Gehölzen würden als zwingend erachtet. Der

¹⁰ Fachbericht der OLK vom 1. November 2016

Aussenraumgestaltung müsse allgemein mehr Bedeutung beigemessen werden. Funktionsobjekte seien dezent zu gestalten und sollten keine Barrierewirkung erzeugen. Ausblicke, Durchblicke, Blickbeziehungen seien in Setzungen und Gestaltung mit einzubeziehen. Der angrenzende Schulhauskomplex müsse in die architektonischen Überlegungen einbezogen werden. Eine losgelöste Architektur, welche Umgebung und Vorgefundenes nicht beachte, dürfe an derartiger Lage nicht Ziel und Anspruch eines Projektes sein. Die OLK erachtete das Bauvorhaben in der vorgesehenen Art und Weise nicht als bewilligungsfähig.¹¹

Am vorinstanzlichen Augenschein führten die Vertreter der OLK dazu aus, kritisiert werde die Massstäblichkeit des geplanten Projekts. Auch das Kriterium "Lebensraum" sei zu wenig beachtet worden. Die Volumen der geplanten Mehrfamilienhäuser stellten kein Problem dar; es gebe bereits weitere grosse Bauten wie ein Bauernhaus oder das Schulhaus. Die Frage sei, wie grosse Volumen gestaltet und wie sie in ihre Umgebung eingebettet würden. In diesem Bauprojekt sei eine kubische Fassade mit integrierten Balkonen gewählt worden. Durch diese Gestaltung finde kein Austausch zwischen den verschiedenen Zonen und insbesondere zwischen dem Innen- und Aussenraum statt. Als Gesamtbild sollte nicht ein starrer Block vermittelt werden.¹²

h) Anlässlich des Augenscheins im Beschwerdeverfahren führten die Vertreter der OLK aus, für die Beurteilung sei hier der Strassenraum wichtig. Die Körnung der baulichen Umgebung bestehe aus kleineren Einzelvolumen, die sich nebeneinander reihten und durch Grünräume getrennt seien. Die bestehende Bebauung erlaube Durchblicke in die Landschaft. Es handle sich primär um Einfamilienhäuser, die an der Strasse I. _____ wohl ab den 1940/50er Jahren erstellt worden seien. In der weiteren Umgebung gebe es auch Bauernhäuser und ein Gebäude mit öffentlichem Charakter wie das Schulhaus. Diese Gebäude wiesen einen anderen Massstab auf als die Einfamilienhäuser. Ein grossvolumiges Bauvorhaben sei daher nicht zum vornherein ausgeschlossen. Am I. _____ hätten die Gebäude eine Vorgartenzone und einen Vorplatz. Die bestehende Bebauung "spiele" mit Vor- und Rücksprüngen; es gebe Vordächer oder eine Pergola, welche den Übergang von Innen nach Aussen herstellten. Davon unterscheide sich das Bauvorhaben deutlich. Die geplanten Mehrfamilienhäuser stünden zu nahe an der Strasse, es fehle eine Vorgartenzone. Die vorgelagerte Retentionsanlage sei ein reiner

¹¹ Fachbericht der OLK vom 1. November 2016, Vorakten pag. 633, 635.

¹² Protokoll des Bereinigungsgesprächs vom 26. Januar 2017, Vorakten pag. 415-419

Infrastrukturstreifen, der für die Bewohner nicht nutzbar sei. Auf der Südseite fehle somit ein gestalteter, benutzbarer Aussenraum. Auch seitlich der Gebäude sei nur "Abstandsgrün" vorgesehen. Die geplanten Mehrfamilienhäuser hätten eine kubische Fassade, auch die Balkone seien in das Volumen integriert. Das Bauvorhaben wirke deshalb distanziert, auf sich selbst bezogen. Es stelle keinen Kontakt zum Umland, zur Landschaft und zum Strassenraum her und gehe nicht auf die baulichen Elemente in der nächsten Umgebung ein. Im Vergleich zu der bestehenden, von Grünräumen aufgelockerten Bauweise wirkten die geplanten Baukörper sehr kompakt. Es handle sich um ein austauschbares Projekt mit einer vorstädtischen Ausdrucksweise in dieser ländlichen Umgebung.¹³ Beim höher gelegenen Standort an der Kreuzung J._____strasse / K._____strasse wiesen die Vertreter der OLK erneut auf die Durchblicke in der bestehenden Bebauung hin. Sie hielten fest, die neuen Baukörper mit den starren Volumen würden grosse Veränderungen auf die ganze Umgebung bewirken. Das Bauvorhaben weise zwar nicht einen völlig anderen Massstab auf als ein Bauernhaus, die Gestaltung sei aber neuartig.¹⁴

i) Die Rechtsmittelbehörden räumen den Berichten der OLK regelmässig einen erheblichen Stellenwert ein. Die eingehende Beurteilung der OLK ist nachvollziehbar und überzeugend. D._____ ist ein stark ländlich geprägter Ortsteil an erhöhter Lage. Er ist in eine schöne landschaftliche Umgebung eingebettet, mit prominenter Aussicht auf die ganze Alpenkette. Die bestehende Bebauung verläuft entlang der Verbindungsstrassen, dazwischen liegen Felder. Auf der Südseite der Strasse I._____ wurde ungefähr ab Mitte des 20. Jahrhunderts eine Zeile freistehender Einfamilienhäuser mit Vorgärten und Gärten gebaut. Aufgrund der unterschiedlichen Entstehungszeit ist der Stil der Häuser heterogen. Insgesamt entsteht dennoch ein recht einheitlicher Eindruck, zumal alle Gebäude ungefähr den gleichen Abstand zur Strasse und die Hauptausrichtung nach Süden haben. Die Gebäude sind locker aufgereiht und gewähren Durchblicke in die schöne Landschaft. Die Bauvolumen sind durch Vordächer, Rücksprünge und Anbauten aufgelockert. Auch die Verwendung von verschiedenen Materialien trägt zur Auflockerung bei. Die Vorgartenbereiche sind mit einer Ausnahme begrünt und mit verschiedenen Pflanzen, darunter auch Sträuchern und Koniferen ansprechend gestaltet.¹⁵ Von weiter oben gesehen fügen sich die Einfamilienhäuser am I._____ recht unauffällig ins

¹³ Vgl. Protokoll des Augenscheins vom 7. Dezember 2017, S. 3-7, 12, Voten der Vertreter der OLK

¹⁴ Vgl. Protokoll des Augenscheins vom 7. Dezember 2017, S. 10, Voten der Vertreter der OLK

¹⁵ Vgl. Fotodokumentation zum Augenschein vom 7. Dezember 2017, Fotos Nrn. 1-2, 7-9, 13-15

Landschaftsbild.¹⁶ Auch die grösseren Bauvolumen in der Umgebung wie das Schulhaus D._____ und die Bauernhäuser wirken mit ihrer Dach- und Fassadengestaltung gut eingebettet.

j) Die Beschwerdegegnerin weist auf zwei Ansichten von Ortsteilen hin, bei denen die Durchblicke nicht gewährleistet seien. Demgegenüber sei bei den zwei geplanten Mehrfamilienhäusern ein Durchblick möglich. Gemäss den Angaben auf dem Situationsplan besteht zwischen den geplanten Mehrfamilienhäusern ein Abstand von 7,91 m. Es handelt sich jedoch nicht um eine unüberbaute Fläche. Auf diesem Platz befinden sich der gedeckte Abstellplatz für den Abfallcontainer und die Velos sowie ein separater gedeckter Abstellplatz für Kinderwagen. Diese Nebenbauten schränken den Durchblick zu einem grossen Teil ein und haben eine Barrierewirkung. Auf Fotos, die vom I._____ aus aufgenommen wurden, wirkt die Bebauung an der J._____ strasse teilweise kompakt, was aber auch damit zusammenhängt, dass die Gebäude beidseits der J._____ strasse zusammen wahrgenommen werden.¹⁷ Auf dem Luftbild, im Strassenraum der J._____ strasse selber und von weiter oben her ist aber ersichtlich, dass die Gebäude auch dort von Grünräumen umgeben sind und Durchblicke in die Landschaft erlauben. Beim grossen Anbau an das Gebäude J._____ strasse Nr. L._____ handelt es sich um eine ehemalige Zimmerei / Schreinerei, d.h. um eine rein gewerbliche Baute, die mit einem Mehrfamilienhaus zum Vornherein nicht vergleichbar ist.¹⁸ Das Mehrfamilienhaus südöstlich der ehemaligen Zimmerei / Schreinerei ist aus Sicht der OLK zwar kein architektonisches Musterbeispiel, dennoch nimmt es mit dem grossen ziegelgedeckten Satteldach, den Dachaufbauten und den kleinteilig gestalteten Fassaden Bezug auf die Umgebung.¹⁹

k) Für die Beurteilung, ob sich das Bauvorhaben in die Umgebung einordnet, ist primär die Bebauung am I._____ massgebend, andererseits aber auch die Wirkung des Bauvorhabens im Landschaftsbild. Ein Bauvorhaben muss sich an den qualitativ hochwertigeren Bauten und Anlagen der Umgebung orientieren.²⁰ Beim Bauvorhaben

¹⁶ Vgl. auch die edierten Fotos der OLK, RA-Beschwerdeakten

¹⁷ Vgl. Fotodokumentation zum Augenschein vom 7. Dezember 2017, Fotos Nrn. 3, 4, 18

¹⁸ Vgl. Protokoll des Augenscheins vom 7. Dezember 2017, S. 11, Fotos Nrn. 19 und 21

¹⁹ Vgl. Protokoll des Augenscheins vom 7. Dezember 2017, S. 12, Foto Nr. 20

²⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 4a; BVR 2009 S. 329 E. 5.3, BVR 2006 S. 491 E. 6.3.1

liegen nur die südlichen Parzellenteile zur Strasse hin in der Bauzone. Faktisch handelt es sich um eher kleine Bauparzellen, bei denen auch der Strassenabstand zu berücksichtigen ist. Dies wirkt sich auf die Möglichkeiten der Bebauung aus und stellt in gestalterischer Hinsicht eine anspruchsvolle Ausgangslage dar. Das Bauprojekt geht nicht auf die charakteristische Kleinmassstäblichkeit der näheren Umgebung ein. Geplant sind zwei volumenbetonte, kubische Baukörper, bei denen auch die Balkone in die Fassade integriert sind. Im Vergleich zur kleinteilig geprägten Umgebung wirkt das Bauvorhaben wuchtig und fremdartig. Aufgrund der Aussenmasse der Baukörper, aber auch wegen der kompakten Baukörper wirkt das Bauvorhaben wie ein Riegel im Orts- und Landschaftsbild, insbesondere von einem höher gelegenen Standort aus (J._____strasse, K._____strasse). Am kompakten, starren Eindruck vermögen auch die rückversetzten Attikageschosse nichts zu ändern. Weder bei der Südfassade, die für den Strassenraum I._____ wichtig ist, noch an der aus der Ferne sichtbaren Nordfassade führen die leicht zurückversetzten Attikageschosse zu einer ins Gewicht fallenden Auflockerung der Baukörper. Neben und südseitig vor den Gebäuden bleibt nur wenig Aussenraum, der zudem von Nebenbauten (Abstellplätze für Velos und Kinderwagen, Abfallcontainer, Einfahrt in die Einstellhalle) und von den Versickerungsmulden beansprucht wird. Im verbleibenden Aussenraum ist – mit Ausnahme von drei Sträuchern auf der Südostseite – keine gartenbauliche Gestaltung vorgesehen. Die Grünflächen stellen weder zum Gebäude noch zu den gestalteten Vorgärten in der Umgebung einen Bezug her. Diesem Mangel könnte noch etwas abgeholfen werden, allerdings besteht bei den Versickerungsmulden, die sich an prominenter Lage neben der Strasse befinden, vermutlich nicht allzu viel Spielraum. Wie die Gemeinde und die OLK zu Recht vorbringen, handelt es sich bei den geplanten Mehrfamilienhäusern um eine austauschbare Architektur, wie sie heute vermehrt in Agglomerationsgemeinden und zentrumsfernen Stadtquartieren vorzufinden ist. Das Bauvorhaben fügt sich nicht in die Umgebung ein, sondern wirkt in diesem ländlichen Raum als Fremdkörper. Eine gute Gesamtwirkung entsteht nicht.

3. Strassenabstand

a) Der I._____ ist im Richtplan Verkehr²¹ als regionale Verbindungsstrasse / Basiserschliessung eingereiht. Von Basiserschliessungen müssen Bauten und Anlagen

²¹ Gemeinde Neuenegg, Richtplan Verkehr Dezember 2009, vom AGR genehmigt am 26. August 2010

einen Abstand von 5 m, gemessen ab Fahrbahnrand, einhalten (Art. 80 Abs. 1 Bst. b SG²² i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GBR). Die geplanten Mehrfamilienhäuser halten den Strassenabstand von 5 m ein. Hingegen liegt die rund 2 m breite Versickerungsanlage, die sich vor beiden Gebäuden erstreckt, vollständig im Strassenabstand. Der Abstand zum Fahrbahnrand beträgt rund 70 cm.

b) Die Gemeinde macht geltend, die Versickerungsanlage müsse vollständig ausserhalb der Bauverbotszone erstellt werden, weil sie andernfalls einer späteren Erstellung eines Trottoirs entgegenstehe. Aufgrund der topografischen Verhältnisse bestünde die Gefahr, dass die Kofferung des Trottoirs durchnässt werde. Die Beschwerdegegnerin bringt dagegen vor, die Problematik der Vernässung der Gehwegkofferung werde erst bei einer allfälligen Projektierung des Gehwegs zu lösen sein. Ein solcher sei aber noch nicht geplant und auch im Verkehrsrichtplan nicht vorgesehen. Zudem müsste die Gemeinde auch westlich und östlich der Bauparzellen Anschlüsse an den Gehweg gewährleisten.

c) Nach Art. 81 SG kann für das Unterschreiten des Strassenabstandes eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn besondere Verhältnisse, insbesondere des Ortsbildes, es rechtfertigen und wenn dadurch weder öffentliche Interessen noch wesentliche nachbarliche Interessen beeinträchtigt werden. Im vorinstanzlichen Verfahren befürwortete die Tiefbaukommission der Gemeinde die Ausnahmegewilligung, während die Bau- und Planungskommission im Amtsbericht der Gemeinde geltend machte, die Versickerungsmulden müssten versetzt werden, damit ein Trottoirbau möglich bleibe. Die Vorinstanz begründete die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstandes damit, dass unterirdische Anlagen im Vorland unter altem Recht (Art. 66 Abs. 1 und 2 SBG²³) nach weniger strengen Massstäben beurteilt worden seien als die allgemeine Ausnahme. Dies rechtfertige sich weiterhin, zumal mit dem neuen Strassengesetz nur eine Vereinfachung, aber keine Verschärfung bezweckt worden sei. Aus topografischen Gründen müsse die Versickerungsanlage auf der Südseite vor den Gebäuden angeordnet werden, was besondere Verhältnisse darstelle. Ein Gehweg sei keine Voraussetzung für die Baubewilligung. Ausserdem würde ein Gehweg auf den Bauparzellen nur dann zur Sicherheit des Schulweges beitragen, wenn er auf den angrenzenden Parzellen weitergeführt werde. Hier bestehe allenfalls noch

²² Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

²³ Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; GS 1964 S. 6 ff.)

Handlungsbedarf. Auch verkehrsberuhigende Massnahmen auf der I. _____-Strasse wären zweckdienlich. Die Vorinstanz nahm dazu folgenden Hinweis in den Bauentscheid auf:

"Hinweis:

Im Rahmen der Ausführungsplanung ist mit der zuständigen Behörde der Gemeinde abzusprechen, wie eine Gehwegverbindung über die Parzellen Nrn. E. _____, F. _____, G. _____ und H. _____ im Sinne einer sicheren Schulwegverbindung zweckdienlich ausgestaltet werden könnte. Dabei müsste die Gemeinde aufzeigen können, wie die Anschlüsse westlich und östlich der Parzellen Nrn. E. _____ und H. _____ gewährleistet werden könnten. Für die Ausgestaltung des Gehweges wäre eine bewilligungspflichtige Projektänderung oder allenfalls ein neues, separates Baugesuch erforderlich."

Der vorinstanzliche Hinweis in der Baubewilligung stellt keine Nebenbestimmung dar und ist rechtlich unverbindlich. Immerhin scheint auch die Vorinstanz davon auszugehen, dass sich ein Gehweg für einen sicheren Schulweg als notwendig erweisen kann.

d) Die Strassenabstände haben den Zweck sicherzustellen, dass eine spätere Verbreiterung der Strasse möglich bleibt. Der Abstand der Versickerungsmulden zum Fahrbahnrand beträgt vorliegend ungefähr 70 cm. Die Versickerungsanlage erstreckt sich damit genau in den Bereich, der für einen Gehweg oder einen anderen Ausbau der Strasse benötigt würde. Da die Versickerungsfähigkeit in diesem Gebiet nicht gut ist,²⁴ muss besonderes Augenmerk auf die Funktionsfähigkeit der Versickerungsanlage gerichtet werden. Es ist unklar, ob die Versickerungsanlage verkleinert werden könnte, wenn Land für die Strasse bzw. einen Gehweg beansprucht würde.

e) Das leichte Gefälle der Bauparzellen gegen Süden stellt keine besonderen Verhältnisse dar. Diese topografischen Verhältnisse bedeuten nicht zwangsläufig, dass die Versickerungsmulden südlich vor den Gebäuden und so nahe an der Strasse erstellt werden müssen. Die Platzierung liegt vielmehr darin begründet, dass der bebaubare Teil der Bauparzellen maximal ausgenützt werden soll. Beim aktuellen Projekt könnte die Versickerungsanlage nicht nördlich der Gebäude angeordnet werden, weil sich die Einstellhalle in diesen Bereich erstreckt. Die Einstellhalle könnte nicht gegen Süden erweitert werden, weil sie dann ihrerseits im Strassenabstand liegen würde. Die Grünfläche

²⁴ Vgl. Geoportal des Kantons Bern, Versickerungskarte

östlich des Gebäudes 2 (Parzelle Nr. H._____) ist beim aktuellen Projekt bereits als Spielplatz- und Aufenthaltsfläche ausgewiesen. Auf der Westseite des Gebäudes 1 (Parzelle Nr. E._____) verbleibt neben der Einstellhalleneinfahrt nur ein schmaler Reststreifen.²⁵ Auch die Zonengrenze innerhalb der Parzellen stellt keine Besonderheit dar, faktisch handelt es sich um kleinere Parzellen, die aber ohne weiteres bebaubar sind. Es liegen somit keine besonderen Verhältnisse im Sinne von Art. 81 SG vor.

f) Im Verkehrsrichtplan ist der I._____ als Strecke bezeichnet, auf der Massnahmen zur Verkehrsberuhigung erfolgen sollen. Es handelt sich um eine Verbindungsstrasse nach Laupen, die recht rege benutzt wird, wie anlässlich des Augenscheins festgestellt werden konnte. Im Schulhaus D._____ befinden sich der Kindergarten und die Unterstufe von der 1. bis zur 4. Klasse für die Kinder aus den Ortsteilen K._____, D._____, M._____ und N._____. Diese Schule wird voraussichtlich längerfristig bestehen, da der Schulweg ins Dorf Neuenegg erst für ältere Kinder mit dem Fahrrad zumutbar ist.²⁶ Der I._____ dient somit auch als Schulweg für jüngere Kinder. Die Strasse verfügt auf keiner Seite über ein Trottoir. Sie ist breit genug für den Begegnungsfall eines Autos mit Fussgängern; auch Autos können problemlos kreuzen. Wenn sich aber eine Gruppe Kinder und Autos aus beiden Richtungen gleichzeitig begegnen, kann es zu gefährlichen Situationen kommen.²⁷ Ein Trottoir würde die Sicherheit der jüngsten und verletzlichsten Verkehrsteilnehmer verbessern und muss daher als Massnahme möglich bleiben, unabhängig davon, ob ein Gehweg im Richtplan explizit genannt ist. Der Ausnahme für die Unterschreitung des Strassenabstandes stehen somit öffentliche Sicherheitsinteressen entgegen. Hinzu kommt, dass sich die Versickerungsanlage auch in ästhetischer Hinsicht nachteilig auswirkt. Sie liegt im Gartenbereich, der vom öffentlichen Raum aus am besten einsehbar ist. Wie oben gezeigt, fügt sich diese Art der Aussenraumgestaltung nicht in das Ortsbild ein. Einer Ausnahme stehen damit mehrere öffentliche Interessen entgegen.

Die Vorinstanz hat die Ausnahmegewilligung für das Unterschreiten des Strassenabstandes somit zu Unrecht erteilt.

4. Fazit

²⁵ Vgl. Projektplan Spielplatzfläche, Beilage 5 zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 15. Januar 2018; Projektplan Grundriss UG 1:100, revidiert 20.05.2016

²⁶ Protokoll des Augenscheins vom 7. Dezember 2017, S. 9, 10, Voten Gemeindevertreter

²⁷ Vgl. Fotodokumentation zum Augenschein vom 7. Dezember 2017, Fotos Nrn. 14, 15

- a) Zusammenfassend fügen sich die geplanten Mehrfamilienhäuser und die Aussenraumgestaltung nicht in die Umgebung ein. Das Bauvorhaben erfüllt die Anforderungen an eine gute Gesamtwirkung gemäss Art. 39 GBR und die Aussenraumgestaltung gemäss Art. 46 GBR nicht. Es liegen keine besonderen Verhältnisse vor, die bei den Versickerungsmulden eine Ausnahme zur Unterschreitung des Strassenabstandes gemäss Art. 81 SG rechtfertigen. Einer Ausnahme stehen zudem die Sicherheit des Schulweges und das Ortsbild als öffentliche Interessen entgegen. Das Bauvorhaben ist nicht bewilligungsfähig.
- b) Da dem Bauvorhaben der Bauabschlag erteilt werden muss, kann offen bleiben, ob für die geplanten Wohnungen genügend Autoabstellplätze vorgesehen wären.

5. Kosten

- a) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr. Für besondere Untersuchungen, Gutachten und dergleichen können zusätzliche Gebühren erhoben werden (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GebV²⁸). Die Pauschalgebühr wird festgesetzt auf Fr. 2'000.–. Für den Augenschein vom 7. Dezember 2017 und die Teilnahme der OLK wird in Anwendung von Art. 20 Abs. 1 und Art. 11 GebV eine zusätzliche Gebühr von Fr. 800.– erhoben. Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren betragen somit Fr. 2'800.–.
- b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin. Sie hat die Verfahrenskosten von Fr. 2'800.– zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).
- c) Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf Ersatz von Parteikosten (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).
- d) Die Kosten des vorinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens im Betrag von Fr. 36'069.45 bleiben der Beschwerdegegnerin als Baugesuchstellerin auferlegt (Art. 52 BewD²⁹).

²⁸ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

²⁹ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Bern-Mittelland vom 27. Juli 2017 wird aufgehoben. Dem Baugesuch vom 22. März 2016 wird der Bauabschlag erteilt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'800.– 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. 36'069.45 werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zuständig.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- A._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt C._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, A-Post

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin

