

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2017/159

Bern, 2. Mai 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.** _____
Beschwerdeführer

und

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ziebach, Baukommission, Schulhaus-
strasse 2, 4564 Ziebach



Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegasse 11/13, 3011 Bern

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ziebach vom
30. November 2017 (Baugesuch Nr. 04-17; Umnutzung im bestehenden Schweinestall,
Auflage)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführer reichte am 10. August 2017 bei der Gemeinde Ziebach ein Baugesuch ein für die Umnutzung seines bestehenden Schweinestalls auf der Parzelle Ziebach Grundbuchblatt Nr. B. _____ (Landwirtschaftszone). Der Stall dient der Haltung von 115 Galtsauen und soll neu flexibel nutzbar sein für die Haltung von 180 Mastschweinen oder von 20 Zuchtsauen und 125 Mastschweinen.

Mit Verfügung vom 25. September 2017 beurteilt das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) das Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone als zonenkonform.

2. Mit Bauentscheid vom 30. November 2017 erteilte die Gemeinde Ziebach dem Vorhaben die Baubewilligung. In Ziff. IV.3.1 des Entscheiddispositivs ordnete sie unter dem Titel «Bedingungen und Auflagen» zudem Folgendes an:

«Werden Änderungen an der Fassade oder im Innern des Gebäudes (Lüftungsanlage) C._____strasse D._____geplant, sind diese baubewilligungspflichtig.»

3. Gegen die in Ziff. IV.3.1 des Bauentscheides vom 30. November 2017 verfügte Auflage reichte der Beschwerdeführer am 21. Dezember 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Er beantragt die Streichung der Auflage betreffend das Gebäudeinnere (Lüftungsanlagen).

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Die Vorinstanz hält in ihrer Stellungnahme vom 21. Dezember 2017 sinngemäss an ihrem Entscheid fest, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen. Das AGR beantragt mit Stellungnahme vom 23. Januar 2018 die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 20. Februar 2018 reichte der Beschwerdeführer Schlussbemerkungen ein.

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

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Bauentscheide können innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden (Art. 40 Abs. 1 BauG²). Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

b) Der Beschwerdeführer ist als Baugesuchsteller durch die angefochtene Nebenbestimmung sowohl formell als auch materiell beschwert. Auf seine form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Auflage

a) Baubewilligungen können mit Nebenbestimmungen, d.h. Bedingungen oder Auflagen, verknüpft werden (Art. 29 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 BauG). Auflagen sind Pflichten, die mit einer Baubewilligung verbunden sind.³ Nebenbestimmungen müssen gesetzmässig sein, d.h. sie müssen namentlich in einem engen sachlichen Zusammenhang zur erteilten Baubewilligung stehen sowie verhältnismässig sein. Verhältnismässig ist eine Nebenbestimmung nur dann, wenn sie zum Erreichen des angestrebten Ziels erforderlich, geeignet und für den Bauherrn zumutbar ist. Die gesuchstellende Person, deren Bauvorhaben den gesetzlichen Anforderungen entspricht, hat grundsätzlich Anspruch auf eine unbefristete, unwiderrufliche, bedingungslose und unbelastete Baubewilligung. Ihre Nutzung unterliegt lediglich den Bedingungen und Auflagen, die von Gesetzes wegen allgemein für solche Bewilligungen gelten.⁴

b) Mit der Auflage erklärt die Vorinstanz sämtliche Fassadenänderungen sowie Änderungen im Gebäudeinnern inklusive Lüftungsanlagen für bewilligungspflichtig. Nach Art. 1a Abs. 1 BauG sind baubewilligungspflichtig alle künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Bauten, Anlagen und Einrichtungen (Bauvorhaben), die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Baubewilligungspflichtig sind auch die Zweckänderung und der Abbruch von Bauten, Anlagen und Einrichtungen sowie wesentliche Terrainveränderungen (Art. 1a Abs. 2 BauG). Keiner Baubewilligung bedürfen insbesondere der Unterhalt von Bauten und Anlagen, für eine kurze Dauer erstellte Bauten und Anlagen sowie andere geringfügige Bauvorhaben. Im Übrigen bestimmt das Baubewilligungsdekret die baubewilligungsfreien Bauvorhaben (Art. 1b Abs. 1 BauG). Art. 6

³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 29 N. 1

⁴ Zum Ganzen Zum Ganzen Zaugg/Ludwig, a.a.O., Bern 2013, Art. 38-39 N. 15a; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 28 N 95

BewD⁵ enthält einen Katalog von tendenziell geringfügigen Bauvorhaben, die nicht baubewilligungspflichtig sind. Keiner Baubewilligung bedürfen namentlich bauliche Änderungen im Gebäudeinnern, die nicht mit einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung verbunden sind und nicht die Brandsicherheit betreffen (Art. 6 Abs. 1 Bst. d BewD). Dem Katalog baubewilligungsfreier Bauvorhaben stehen Gegenausnahmen gemäss Art. 7 BewD gegenüber: Liegt ein Bauvorhaben nach Artikel 6 oder 6a ausserhalb der Bauzone und ist es geeignet, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem es zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändert, die Er-schliessung belastet oder die Umwelt beeinträchtigt, ist es baubewilligungspflichtig (Art. 7 Abs. 1 BewD). Art. 7 Abs. 2 und 3 BewD enthalten weitere Gegenausnahmen.⁶

c) Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, die Auflage sei zu weitgehend. So seien Lüftungen im Gebäudeinnern baubewilligungsfrei, solange an der Fassade des Gebäudes nichts geändert werde.

Die Vorinstanz hält in ihrer Stellungnahme vom 23. Januar 2018 fest, mit der angefochtenen Auflage sei nicht gemeint, dass sämtliche Bauarbeiten im Gebäudeinnern baubewilligungspflichtig seien. Der Betreiber sei jedoch verpflichtet, bauliche Änderungen anzumelden, damit effektiv evaluiert werden könne, was baubewilligungspflichtig sei und was nicht. Auch das AGR führt in seiner Stellungnahme vom 23. Januar 2017 aus, das Vorhaben sei zwar zonenkonform und es seien nicht sämtliche Änderungen im Innern baubewilligungspflichtig, jedoch gehe damit kein «Blankoscheck» für Änderungen einher.

d) Die Vorinstanz erklärt in der Auflage sämtliche Fassadenänderungen sowie Änderungen im Gebäudeinnern inklusive Lüftungsanlagen für bewilligungspflichtig. Ob ein Bauvorhaben baubewilligungspflichtig ist oder nicht, hängt nach dem Gesagten aber von den konkreten Umständen ab und erfordert eine einzelfallbezogene Beurteilung. Öffentlich-rechtliche Vorschriften sind grundsätzlich zwingend und dürfen nicht abgeändert werden. Dies gilt auch für die Normen zur Baubewilligungspflicht. Art. 69 Abs. 3 BauG bestimmt denn auch explizit, dass es den Gemeinden untersagt ist, in der baurechtlichen Grundordnung Vorschriften für baubewilligungsfreie Bauvorhaben nach Art. 1b BauG zu erlassen. Die Vorinstanz durfte allfällige Lüftungen sowie weitere künftige Bauvorhaben

⁵ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

⁶ Vgl. zum Ganzen auch Ludwig/Stalder in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 479 ff.

des Beschwerdeführers daher nicht einer generellen Baubewilligungspflicht unterstellen. Dies gilt unabhängig davon, ob die möglichen Vorhaben im Gebäudeinnern oder an der Aussenfassade realisiert werden sollen. Diese Anordnung einer generellen Bewilligungspflicht widerspricht zwingenden gesetzlichen Vorschriften und ist unzulässig. Die Vorinstanz wollte mit der Auflage offenbar sicherstellen, dass sie die Rechtmässigkeit eines künftigen Vorhabens vorgängig prüfen kann. Dieser gewollte Zweck wird, wie dargelegt, mit dem Wortlaut der angefochtenen Nebenbestimmung nicht erreicht. Auch eine anders formulierte Nebenbestimmung wäre für dieses Anliegen der Vorinstanz aber weder geeignet noch erforderlich: Der Beschwerdeführer hat auch ohne eine entsprechende Auflage die Pflicht, die Rechtmässigkeit künftiger Bauvorhaben sicher zu stellen. Dazu gehört es, Abklärungen zur Bewilligungspflicht eines Vorhabens zu treffen und, wo nötig, ein Baugesuch einzureichen. Die Auflage in Ziff. VI.3.1 des Bauentscheids vom 30. November 2017 ist daher ersatzlos aufzuheben.

3. Umfang des bewilligten Bauvorhabens / Bewilligungspflicht der Stalleinrichtungen

a) Weiter unklar ist der Umfang der erteilten Bewilligung. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Bewilligung der beiden alternativen Nutzungskonzepte müsse auch die jeweiligen Anpassungen im Stallinnern mitumfassen. So seien je nach Nutzungskonzept unterschiedliche Buchteinteilungen und Stalleinrichtungen erforderlich, was nun zulässig sein müsse.

Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme vom 23. Januar 2018 aus, die Erwartungshaltung könne nicht sein, dass mit der Bewilligung für die Tiergattungsänderung eine Allgemeinbewilligung für Änderungen im Innern einhergehe. Die vom Beschwerdeführer erwähnte Buchteinteilung oder die erforderlichen Stalleinrichtungen seien allerdings zulässig.

b) Hauptgegenstand eines Bauentscheids ist die Frage, ob und in welcher Form das zur Bewilligung vorgelegte Projekt ausgeführt werden darf. Die Baubewilligungsbehörde darf in einem Baubewilligungsverfahren nicht mehr bewilligen, als die Bauherrschaft beantragt. Die Behörde darf mit anderen Worten keine Bewilligungen von Amtes wegen erteilen.⁷

⁷ Vgl. BVR 2010 S. 433 E. 2.11; BVR 2007 S. 58 E. 6.3

Dabei muss die Baubehörde das Vorhaben so beurteilen, wie es die Bauherrschaft zuletzt zur Bewilligung beantragt hat.⁸ Um das Bauvorhaben einer Beurteilung zugänglich zu machen, hat die Bauherrschaft das Projekt auf dem Baugesuch zu umschreiben und Pläne sowie allenfalls weitere erforderliche Unterlagen einzureichen (vgl. Art. 10 ff. BewD).

c) Der Beschwerdeführer umschreibt sein Bauvorhaben auf dem Baugesuchsformular 1.0 wie folgt: «Der bestehende Stall Nr. D. _____ (115 Galtsauen) soll flexibel nutzbar sein für die Haltung von 180 Mastschweinen oder für die Haltung von 20 Zuchtsauen und 125 Mastschweinen». Zusammen mit dem Baugesuch reichte er u.a. zwei Situationspläne, einen Zonenplan mit diversen eingezeichneten Abständen sowie ein Plan mit im Bauinventar des Kantons Bern eingetragenen Objekten ein. In den Vorakten findet sich weiter ein Schreiben des INFORAMA (Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern; LANAT) vom 15. Juni 2017, welches sich zu den Auswirkungen des Bauvorhabens auf die innerbetriebliche Aufstockung, den Gewässerschutz sowie den Mindestabstand betreffend die Geruchsemissionen äussert. Die Vorakten beinhalten zudem Berechnungen des LANAT zur inneren Aufstockung. Projektpläne, aus denen bauliche Änderungen im Zusammenhang mit der Umnutzung ersichtlich wären, liegen dagegen keine vor.

Der Beschwerdeführer reichte nach dem Gesagten ausschliesslich Unterlagen zur Umnutzung seines Schweinestalls ein. Allfällige Baumassnahmen lassen sich weder der Umschreibung auf dem Baugesuchsformular noch den eingereichten Plänen oder den übrigen Unterlagen entnehmen. Gegenstand des Bauvorhabens war damit einzig die Umnutzung. Eine Umnutzungsbewilligung unterliegt nicht denselben Anforderungen wie eine Bewilligung für bauliche Massnahmen. Jede bauliche Massnahme ist einer individuellen rechtlichen Würdigung zu unterziehen. Indem der Beschwerdeführer keine Baumassnahmen verlangte und solche in den Gesuchsunterlagen nicht abbildete, konnte die Vorinstanz auch keine entsprechende Beurteilung vornehmen. Die Bewilligung für die Umnutzung des Schweinestalls umfasst daher nicht gleichzeitig Baumassnahmen, welche auf die Umnutzung folgen sollen. Für künftige Baumassnahmen wird es daher Aufgabe des Beschwerdeführers sein, sich um die Zulässigkeit seines Tuns zu kümmern.

⁸ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 38-39 N 13, 14

d) Die vom Beschwerdeführer erwähnten Buchteinteilungen und Stalleinrichtungen fallen demgegenüber grundsätzlich unter Art. 6 Bst. d BewD und sind bewilligungsfrei, soweit sie nicht mit einer Nutzungsänderung verbunden sind oder unter Art. 7 BewD fallen (vgl. E. 2.b). Vorliegend besteht zwar eine Nutzungsänderung, diese wurde mit Entscheid der Baubewilligungsbehörde Zielebach vom 30. November 2017 aber bewilligt. Ein Fall von Art. 7 Abs. 1 BewD liegt ebenfalls nicht vor: Mit den Stalleinrichtungen wird weder der Raum äusserlich verändert, noch die Erschliessung belastet. Auch die Umwelt wird nicht beeinträchtigt, hat doch das Amt für Wasser und Abfall (AWA) der flexiblen Nutzung die Gewässerschutzbewilligung erteilt und festgehalten, der Güllelagerraum sei für beide im Gesuch genannten Varianten ausreichend.⁹ Solange die bewilligte Anzahl Tiere nicht überschritten wird, sind die Module daher nicht mehr baubewilligungspflichtig.

4. Zusammenfassung und Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegend. Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG¹⁰), welche gestützt auf Art. 19 GebV¹¹ auf Fr. 800.-- festgesetzt wird. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG i.V.m Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- trägt demnach der Kanton.

b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 VRPG).

III. Entscheid

1 Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Auflage in Ziff. IV.3.1. des Entscheids der Gemeinde Zielebach vom 30. November 2017 wird aufgehoben.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

⁹ Gewässerschutzbewilligung des AWA vom 12. September 2017

¹⁰ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21)

¹¹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn A. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Zielesbach, Baukommission, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin