

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2017/30

Bern, 26. Mai 2017

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

und

Baubewilligungsbehörde der Stadt Nidau, Stadtverwaltung, Schulgasse 2, Postfach
240, 2560 Nidau



_____ betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Nidau vom
8. Februar 2017 (Geschäftsnummer (0743)-20'338; Bestehender Kiesplatz als Parkplatz
nutzen)

I. Sachverhalt

1. Mit Bauentscheid vom 21. Januar 2015 bewilligt die Stadt Nidau der Beschwerdeführerin unter anderem die Neugestaltung des südlichen Bereichs der Parzelle Nidau Grundbuchblatt Nr. B. _____ als Kiesplatz. Dies unter der Auflage, dass der Kiesplatz zu keiner Zeit als Auto- oder Zweiradabstellplatz genutzt werden dürfe. Am 18. April 2016 reichte die Beschwerdeführerin bei der Stadt Nidau ein Baugesuch ein für das Nutzen des bestehenden Kiesplatzes bei Grossanlässen als Parkplatz. Die Parzelle Nidau Grundbuchblatt Nr. B. _____ liegt in der Gewerbe- und Industriezone 3 (GI 3). Mit Bauentscheid vom 8. Februar 2017 erteilte die Stadt Nidau den Bauabschlag.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 10. März 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Bauentscheids vom 8. Februar 2017 und die Erteilung der Baubewilligung. Sie macht insbesondere geltend, sie sei zwingend auf weitere Parkplätze angewiesen, da häufig Anlässe stattfänden. Die beabsichtigte Nutzung des Kiesplatzes sei lediglich vorübergehender Natur (Zwischennutzung), weshalb kein den Bauvorschriften entsprechender Parkplatz geplant werde. Die Nutzung als Kiesplatz sei ausserdem zonenkonform: Es handle sich beim Parkplatz um eine Nebenanlage, welche von einem zonenkonformen Gewerbebetrieb benutzt werde. Zudem sei die Nutzung der Parzelle im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen, da die Parzelle später in ein Gesamtkonzept integriert werden solle.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Gleichzeitig gab es der Beschwerdeführerin Gelegenheit, innert Frist die Beschwerdeschrift rechtsgültig zu unterzeichnen. Mit Schreiben vom 21. März 2017 kam die Beschwerdeführerin dieser Aufforderung nach und reichte eine mit Kollektivunterschrift zu Zweien unterzeichnete Beschwerde ein. Die Stadt Nidau beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 13. April 2017 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintreten

a) Angefochten ist ein Bauentscheid. Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde 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)

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Bauentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

c) Im Übrigen stellt das vorliegende Baugesuch zwar die Auflage im Bauentscheid der Stadt Nidau vom 21. Januar 2015 in Frage, wonach der Kiesplatz zu keiner Zeit als Auto- oder Zweiradabstellplatz genutzt werden darf. Der Bauentscheid vom 21. Januar 2015 deutet jedoch nicht darauf hin, dass die Stadt Nidau damals geprüft hat, ob der Kiesplatz als Parkplatz genutzt werden darf. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass damals nicht rechtskräftig über diese Frage entschieden wurde. Die Auflage gibt daher lediglich wieder, was von Gesetzes wegen ohnehin gilt, nämlich dass eine Nutzung des Kiesplatzes als Parkplatz ohne vorgängige Baubewilligung nicht zulässig ist. Diese Auflage steht dem vorliegenden Baugesuch somit nicht entgegen und die Stadt Nidau ist zu Recht darauf eingetreten.³

2. Anzahl Parkplätze

a) Die Beschwerdeführerin rügt, ihr Betrieb (C._____) verfüge über zu wenige Abstellplätze. Es fänden diverse Anlässe statt und der Betrieb sei darauf angewiesen, den Veranstaltern mehr Möglichkeiten zum Parkieren anzubieten.

b) Wird durch die Erstellung von Bauten ein Parkplatzbedarf verursacht, so ist dafür auf dem Grundstück oder in seiner Nähe eine ausreichende Anzahl von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge zu errichten (Art. 16 Abs. 1 BauG). Nach Art. 49 ff. BauV⁴ wird die Anzahl der Abstellplätze durch eine Bandbreite begrenzt, welche sich nach Art. 52 Abs. 1 BauV berechnet. Die Gemeinde Ipsach hat mit Schreiben vom 18. Juli 2012 die erforderliche bzw. zulässige Anzahl Abstellplätze für den Betrieb der Beschwerdeführerin festgelegt. Die Bandbreite wurde auf mindestens 51 und maximal 78 Abstellplätze festgelegt.⁵

³ Siehe dazu VGE Nr. 22617 vom 07.11.2006, E. 4.3

⁴ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

⁵ Vorakten der Stadt Nidau, pag. 4

c) Ihrem Baugesuch vom 18. April 2016 hat die Beschwerdeführerin die Berechnung der Anzahl Parkplätze der Gemeinde Ipsach beigelegt. Diese Berechnung stellt die Beschwerdeführerin somit nicht infrage. Laut ihrer eigenen Aussage in der Beschwerde verfügt der Betrieb der Beschwerdeführerin über 60 Parkplätze, wobei 8 davon von den Besuchern der Nachbarsliegenschaft benutzt werden dürfen. Selbst wenn man diese 8 Parkplätze in Abzug bringt, ist mit 52 Parkplätzen der minimale Parkplatzbedarf von 51 Parkplätzen erfüllt. Die Bestimmungen bezüglich Abstellplätze sind somit nicht verletzt. Die Darstellung der Beschwerdeführerin, wonach ihr Betrieb über zu wenige Abstellplätze verfüge, mag mit Blick auf die betrieblichen Bedürfnisse richtig sein. Mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben ist sie nicht zutreffend. Aus diesem Argument kann die Beschwerdeführerin somit schon aus diesem Grund nichts zu ihren Gunsten ableiten.

d) Solange die Anzahl Parkplätze nicht ausgeschöpft ist, können zwar zusätzliche Abstellplätze bewilligt werden.⁶ Die Frage, ob durch das Bewilligen des geplanten Parkplatzes die maximal zulässige Anzahl Parkplätze eingehalten würde, kann angesichts der nachfolgenden Erwägungen aber offen bleiben.

3. Zonenkonformität

a) Die Vorinstanz hat den Bauabschlag unter anderem damit begründet, dass das Bauvorhaben in der Gewerbe- und Industriezone 3 nicht zonenkonform sei. Die Beschwerdeführerin rügt, es handle sich beim Parkplatz um eine Nebenanlage, die von einem zonenkonformen Gewerbebetrieb benutzt werden solle. Damit sei auch die Nutzung des Kiesplatzes als Parkplatz zonenkonform. Da es zudem lediglich eine vorübergehende Nutzung als Parkplatz sei, müsse die Nutzung im Rahmen einer Gesamtbetrachtung beurteilt werden. In ihrer Beschwerdeantwort weist die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Zonenkonformität darauf hin, dass Parkplätze immer einer konkreten Baute oder Anlage als Nebenanlage zugeordnet seien.

⁶ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 16–18 N. 10

b) Parkplätze sind immer einer konkreten Baute oder Anlage als Nebenanlage zuzuordnen, ohne bestimmte Zuordnung dürfen keine Parkplätze erstellt werden.⁷ Die Zonenkonformität von Parkplätzen ist somit abhängig von der Hauptanlage, der sie als Nebenanlage zugeordnet sind. In einer bestimmten Zone sind Parkplätze dann zonenkonform, wenn die Hauptanlage in dieser Zone zulässig ist.⁸

Vorliegend sollen die Parkplätze einem Hotel- und Restaurantbetrieb zur Verfügung stehen. Zu prüfen ist somit, ob ein Hotel- und Restaurantbetrieb in der Gewerbe- und Industriezone 3 der Stadt Nidau zonenkonform ist. Würde dies bejaht, wäre auch der Parkplatz als Nebenanlage zonenkonform. Unerheblich ist dagegen, ob der Hotel- und Restaurantbetrieb an seinem eigentlichen Standort in der Gemeinde Ipsach zonenkonform ist.

c) Die bauliche Nutzung ist durch die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde bestimmt (Art. 4 Abs. 1 BauG). Die baurechtliche Grundordnung, bestehend aus Baureglement und Zonenplan, ist Teil der Ortsplanung (Art. 64 Abs. 1 Bst. b BauG). Die Gemeinden sind in ihrer Ortsplanung im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung frei (Art. 65 Abs. 1 BauG). Im Bereich der Bau- und Zonenordnung kommt den Gemeinden somit ein weiter Ermessensspielraum zu, der unter dem Schutz der verfassungsrechtlich garantierten Gemeindeautonomie steht. Soweit der Gemeinde beim Erlass der Rechtsnorm Autonomie zukommt, geniesst sie zusätzlich auch bei der Anwendung des kommunalen Rechts einen gewissen Beurteilungsspielraum. Das heisst, es ist vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie ihre eigenen Vorschriften verstanden haben will. Ist ihre Auslegung der Norm rechtlich vertretbar, darf eine Rechtsmittelbehörde nicht einer anderen, ebenfalls möglichen oder vertretbaren Auslegung den Vorzug geben.⁹

d) Die Bauparzelle Nidau Grundbuchblatt Nr. B._____, die als Parkplatz beansprucht werden soll, liegt in der Gewerbe- und Industriezone 3. Der für die Gewerbe- und Industriezone massgebliche Art. 38 GBR¹⁰ lautet wie folgt: In den Gewerbe- und

⁷ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 16–18 N. 12a mit Hinweis auf BVR 1999 S. 68 E. 2

⁸ Entscheid der BVE vom 16.5.2012 (RA Nr. 110/2012/23), E. 3.b

⁹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 65 N. 1–3

¹⁰ Baureglement der Einwohnergemeinde Nidau vom 20. Mai 1979

Industriezonen dürfen nur Gewerbe-, Industrie- und Bürobauten erstellt werden. Wohnungen für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehrungen für wohngygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt wird. Verkaufsflächen sind nur zugelassen, wenn sie in engem Zusammenhang mit einem in der gleichen Zone angesiedelten Gewerbe stehen (Abs. 1). In den Gewerbe- und Industriezonen 1 und 2 (GI 1 und GI 2) sind Bauten für Büros zugelassen. Die Immissionen der Betriebe sind Beschränkungen unterworfen. Bezüglich Einwirkungen durch Lärm, Staub, Geruch und Abgase ist der Gemeinderat befugt, Richtlinien zu erlassen und die Immissionspläne auf schädliche Einwirkungen hin zu überprüfen und im Baubewilligungsverfahren entsprechende Auflagen zu machen (Abs. 2). In der Gewerbe- und Industriezone 3 sind Bürobauten nur zugelassen, soweit sie an den entsprechenden Betrieb gebunden sind. Absatz 2 gilt sinngemäss (Abs. 3). Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (Abs. 4). Für die Gewerbe- und Industriezone 3 gilt die Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) 4.¹¹ Diese Stufe gilt in Zonen, in denen stark störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Industriezonen (Art. 43 Abs. 1 Bst. d LSV¹²).

e) Ob in der Gewerbe- und Industriezone 3 die gastgewerbliche Nutzung erlaubt ist, ist dem Wortlaut von Art. 38 GBR nicht zu entnehmen. Gemäss Art. 36 und 37 GBR sind Gastwirtschaften jedoch in den Wohnzonen sowie den Wohn- und Gewerbebezonen (WG) ausdrücklich zugelassen. Eine mögliche Deutung dieser Regelung ist, dass Gastwirtschaften und damit auch der Restaurantbetrieb der Beschwerdeführerin in den Gewerbe- und Industriezonen nicht zulässig sind. Industrie- und Gewerbebezonen sind denn auch vorab für Produktionsbetriebe bestimmt.¹³ Was den Hotelbetrieb der Beschwerdeführerin betrifft, so besteht eine enge Verwandtschaft mit der Wohnnutzung. Der Hauptunterschied liegt darin, dass die Gäste nicht dauerhaft im Hotel wohnen. Wohnungen sind in sämtlichen Gewerbe- und Industriezonen der Stadt Nidau nur für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal zugelassen. Diese Voraussetzung erfüllt der Hotelbetrieb der Beschwerdeführerin nicht, was darauf hindeutet, dass er in diesen Zonen nicht zulässig ist.

¹¹ Zonenplan "ES-Zuordnungen" der Einwohnergemeinde Nidau vom 1. Dezember 1996

¹² Lärmschutz-Verordnung des Bundesrates vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)

¹³ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 72–74 N. 14a

Auch ein Blick in das Musterbaureglement (MBR)¹⁴ deutet darauf hin, dass der Hotel- und Restaurantbetrieb der Beschwerdeführerin in der Gewerbe- und Industriezone 3 nicht zonenkonform ist. Bei der Gewerbe- und Industriezone 3 der Stadt Nidau handelt es sich um eine reine Arbeitszone, die Wohnnutzung ist nur für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal zugelassen. Aus Art. 211 des Musterbaureglements ergibt sich, dass Gastgewerbe in Arbeitszonen nicht zulässig ist.

Nicht zulässig wäre der Betrieb der Beschwerdeführerin schliesslich in einer reinen Industriezone. Um eine solche handelt es sich bei der Gewerbe- und Industriezone 3 dem Namen nach zwar nicht. Die Wahl der Begriffe Industriezone und Gewerbezone ist jedoch häufig eine rein zufällige¹⁵ und die Stadt Nidau kennt keine reine Industriezone. Die Gewerbe- und Industriezone 3 kommt in der Zonenordnung der Stadt Nidau einer reinen Industriezone aber am nächsten. Dies zeigt sich daran, dass anders als in der Gewerbe- und Industriezone 1 und 2 grundsätzlich keine Bürobauten, aber dafür aufgrund der Zuordnung zur Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) 4 stark störende Betriebe zugelassen sind.

Die Einschätzung der Stadt Nidau, wonach ein Hotel- und Restaurantbetrieb in ihrer Gewerbe- und Industriezone 3 nicht zonenkonform ist, ist unter diesen Umständen rechtlich vertretbar und damit für die BVE aufgrund der Gemeindeautonomie verbindlich. Als Folge davon ist auch der nachgesuchte Parkplatz nicht zonenkonform und demzufolge nicht bewilligungsfähig.

4. Grenzverletzung

a) Die Stadt Nidau macht geltend, Bauvorhaben dürften gemäss Baugesetz nicht über die Gemeindegrenze hinausgehen. Die geplanten Parkplätze seien nur über das Gemeindegebiet Ipsach zu erreichen. Zudem bestehe kein Anspruch darauf, dass Autoabstellplätze auf fremdem Gemeindegebiet zur Verfügung gestellt werden müssten.

In diesem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin darauf aufmerksam, dass sie die Bauparzelle 2008 von der Stadt Nidau gekauft habe. Dieser Verkauf sei unter der Auflage

¹⁴ Abrufbar unter: www.jgk.be.ch > Raumplanung > Arbeitshilfen (AHOP) > Musterbaureglement (MBR)

¹⁵ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 72–74 N. 14a

erfolgt, dass die Erschliessung der Parzelle über das Gemeindegebiet Ipsach bzw. über die bestehende Zufahrt zum C. _____ zu erfolgen habe.

b) Bauvorhaben dürfen nicht über Landes-, Kantons- und Gemeindegrenzen hinausgehen (Art. 12 Abs. 1 BauG). Diese Bestimmung will insbesondere Unklarheiten darüber vermeiden, welchem Gemeinwesen Bauten und Anlagen im Grenzbereich zugehören und welche Behörden verwaltungsmässig zuständig sind. Das Bauen an einer Stelle, über die eine politische Grenze verläuft, ist nicht schlechterdings ausgeschlossen. Es setzt aber in der Regel die Verlegung der Grenze im Gebiet des Bauvorhabens voraus. Ausnahmsweise ist eine Überbauung einer Gemeindegrenze ohne deren Verlegung zulässig, wenn die betroffenen Gemeinden zustimmen. Namentlich bei grossflächigen Anlagen können einzelne Anlageteile in der Nachbargemeinde liegen, sofern sich die beteiligten Gemeinwesen über die offenen administrativen Zuständigkeitsfragen verständigt haben (Erschliessung, Brandbekämpfung, Notfallhilfe usw.).¹⁶

c) Wie bereits oben in Erwägung 3.b erläutert, sind Parkplätze immer einer konkreten Baute oder Anlage als Nebenanlage zugeordnet. Die geplanten Parkplätze sollen auf dem Gemeindegebiet Nidau erstellt werden und sind dem Betrieb der Beschwerdeführerin, der sich auf dem Gemeindegebiet Ipsach befindet, zugeordnet. Das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin nimmt als Gesamtanlage damit keine Rücksicht auf die Grenze zwischen den Gemeinden Nidau und Ipsach, die Haupt- und Nebenanlage beanspruchen das Gebiet von beiden Gemeinden.

Eine Verlegung der Gemeindegrenze zwecks Bereinigung der Grenzüberschreitung steht nicht zur Diskussion. Ohne Grenzverlegung ist ein Bauen über die Gemeindegrenze nur dann möglich, wenn einzelne Anlageteile in der Nachbargemeinde liegen und die betroffenen Gemeinden zustimmen bzw. sich über die offenen administrativen Zuständigkeitsfragen verständigt haben. Ob die erste Voraussetzung erfüllt ist, ist fraglich. Zwar verläuft die Gemeindegrenze zwischen dem Hotel- und Restaurantbetrieb der Beschwerdeführerin als Hauptanlage und dem Parkplatz als Nebenanlage, insofern liegen beide Anlagen vollständig auf einem Gemeindegebiet. Der Parkplatz in Nidau soll jedoch über eine Zufahrt in Ipsach erschlossen werden, insofern wird die Gemeindegrenze überbaut. Eindeutig nicht erfüllt ist jedoch die zweite Voraussetzung. Die Stadt Nidau hat

¹⁶ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 12 N. 4–6

mit ihrem Bauabschlag klar signalisiert, dass sie mit dem Bauvorhaben nicht einverstanden ist. Dieses Einverständnis ist vorliegend deshalb unverzichtbar, weil die Stadt Nidau nicht gegen ihren Willen gezwungen werden kann, ihr Bauland als Parkplatz für eine Anlage auf fremdem Gemeindegebiet zur Verfügung zu stellen. Der geplante Parkplatz nimmt insofern keine Rücksicht auf die Gemeindegrenze und verletzt damit die Bestimmung von Art. 12 Abs. 1 BauG. Das Baugesuch ist auch aus diesem Grund nicht bewilligungsfähig.

d) Demzufolge erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Die Haltung der Stadt Nidau, wonach der Parkplatz nicht zonenkonform ist, ist rechtlich vertretbar und daher durch die Gemeindeautonomie geschützt. Zudem verletzt der geplante Parkplatz das Verbot des Grenzüberbaus über Gemeindegrenzen. Das Argument der Beschwerdeführerin, es handle sich bloss um eine Zwischennutzung, ändert nichts an diesem Ergebnis. Auch eine Zwischennutzung muss grundsätzlich die bau- und planungsrechtlichen Vorschriften erfüllen. Im Übrigen beinhaltet das Baugesuch keine Befristung, so dass ohnehin nicht von einer Zwischennutzung gesprochen werden kann. Die Beschwerde wird abgewiesen und der angefochten Bauabschlag bestätigt.

5. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG¹⁷). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.-- (Art. 103 Abs. 2 VRPG im Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁸). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 2 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Bauentscheid der Stadt Nidau vom 8. Februar 2017 wird bestätigt.

¹⁷ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁸ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

2. Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- A. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Stadt Nidau, Stadtverwaltung, eingeschrieben

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin