

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2018/134

Bern, 5. Dezember 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.** _____
Beschwerdeführer

per Adresse B. _____

und



Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Leuzigen, Gemeindeverwaltung,
Dorfstrasse 9, 3297 Leuzigen

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Leuzigen vom 30. August 2018 (Grundbuchblatt Nr. C. _____; Einbau von zwei 5 1/2 -Zimmer-Wohnungen mit Anbau an best. Liegenschaft, Anbau Balkone, unterkellerte Remise mit Lager)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführer reichte am 9. April 2018 bei der Gemeinde Leuzigen ein Baugesuch ein für die Verbindung von zwei bestehenden Bauten durch einen Anbau und den Einbau von zwei 5½-Zimmer-Wohnungen auf Parzelle Leuzigen Grundbuchblatt Nr. C. _____. Die Parzelle liegt in der Zone mit Planungspflicht (ZPP) "D. _____. Gegen das Bauvorhaben erhob eine Person Einsprache.

Mit Entscheid vom 30. August 2018 erteilte die Gemeinde Leuzigen dem Bauvorhaben den Bauabschlag mit der Begründung, das Bauvorhaben umfasse nur einen Teil der ZPP. Für eine weitere Planung müsse der gesamte Perimeter einbezogen werden.

2. Dagegen reichte der Beschwerdeführer am 26. September 2018 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Er beantragt die Aufhebung des Entscheids vom 30. August 2018 und die Erteilung der Baubewilligung.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet,¹ gab der Gemeinde und dem Einsprecher Gelegenheit, sich zur eingereichten Beschwerde zu äussern und holte die Vorakten ein. Der Einsprecher äusserte sich zwar zur eingereichten Beschwerde, wollte sich aber am vorliegenden Verfahren nicht beteiligen.

4. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Der Beschwerdeführer, dessen Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

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

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

2. Streitgegenstand

a) Der Beschwerdeführer beantragt, das Baugesuch sei zu bewilligen, resp. es sei ein "normales" Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Es sei nicht auf die völlig unklare ZPP abzustellen, diese sei bei nächster Gelegenheit aufzuheben.

b) In einem Beschwerdeverfahren ist das Anfechtungsobjekt die Verfügung der Vorinstanz. Der Streitgegenstand bezeichnet denjenigen Teil des Anfechtungsobjektes, den die beschwerdeführende Partei von der Rechtsmittelinstanz überprüfen lassen will. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.³ Oder anders formuliert; der Streitgegenstand in einem Beschwerdeverfahren kann nicht über das hinausgehen, was Verfahrensgegenstand vor der Vorinstanz war.

c) Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war die Frage der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens. Ein Bauvorhaben ist zu bewilligen, wenn es insbesondere den bau- und planungsrechtlichen Vorschriften entspricht. Die dabei zu berücksichtigenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen ergeben sich aus den geltenden Erlassen. Die Aufhebung oder Änderung von einzelnen Bestimmungen eines Baureglements ist hingegen nicht Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens und damit auch nicht Gegenstand eines Bauentscheids. Das Begehren um Aufhebung der ZPP ist vom Anfechtungsobjekt nicht erfasst und kann daher auch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein. Soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung der ZPP beantragt, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

3. Bauen im Wirkungsbereich einer ZPP

a) Das Bauvorhaben befindet sich in einer Zone mit Planungspflicht (ZPP). Als ZPP werden Teile der Bauzone ausgeschieden, deren Überbauung der Landschaft oder Siedlung besonders angepasst werden soll oder für die Ortsentwicklung besonders bedeutsam ist (Art. 73 Abs. 2 BauG). Für diese Zonen soll eine nähere, im Rahmen der Grundordnung nicht mögliche bau- und planungsrechtliche Ordnung

³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6 bis 8.

(Überbauungsordnung) geschaffen werden. Die ZPP soll damit der Gemeinde eine vermehrte Einflussnahme auf die Überbauung besonders heikler oder für die Ortsentwicklung wichtiger Gebiete verschaffen.⁴ Das Bauen in einer ZPP setzt grundsätzlich eine rechtskräftige Überbauungsordnung (UeO) voraus (Art. 93 Abs. 1 BauG). Wenn die Festlegungen der Grundordnung eingehalten werden, kann die Gemeindebehörde ausnahmsweise vor dem Erlass einer UeO der Bewilligung eines einzelnen Bauvorhabens zustimmen (Art. 93 Abs. 1 Bst. a BauG). Ein Einzeldispens sollte aber nur zurückhaltend gewährt werden. Er kommt für ein Bauvorhaben nur dann in Frage, wenn es einerseits der Grundordnung entspricht und andererseits im Hinblick auf die Besonderheiten, die zur Ausscheidung einer ZPP geführt haben, von untergeordneter Bedeutung ist. Dieser Weg sollte grundsätzlich nur dann gewählt werden, wenn das Gebiet bereits überbaut oder weitgehend überbaut ist und auf Grund der heterogenen Baustruktur keine Grundordnung erlassen werden konnte (zum Beispiel in alten Stadt- oder Dorfkernen).⁵

Die ausnahmsweise Zustimmung zu einem einzelnen Vorhaben im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Bst. a BauG ist eine Kann-Vorschrift. Auch wenn ein Bauvorhaben die Festlegungen der Grundordnung einhält und mit Blick auf den Ausscheidungsgrund der ZPP unproblematisch wäre, besteht kein Rechtsanspruch auf eine Zustimmung zu einem einzelnen Vorhaben. Insbesondere da die kommunale Planungsautonomie betroffen ist, kommt der Gemeinde ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine Gemeinde in ihrer Entscheidung völlig frei ist, denn sie darf insbesondere nicht willkürlich entscheiden und hat das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu befolgen.⁶

c) Die Gemeinde Leuzigen ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Ortsbild von nationaler Bedeutung erfasst. Die ZPP "D._____" liegt etwas ausserhalb des Dorfkerns von Leuzigen, in einem Tälchen mit Sägerei, Höfen und

⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 72-74 N. 20.

⁵ Vgl. Arbeitshilfe für die Ortsplanung (AHOP) des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) vom Juni 1998, "Von der Zone mit Planungspflicht zur Baubewilligung", S. 6, abrufbar unter: https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/von_der_zone_mit_planungspflicht_zur_baubewilligung.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Raumplanung/Arbeitshilfen/agr_raumplanung_arbeitshilfen_von_der_zone_mit_planungspflicht_zur_baubewilligung_de.pdf.

⁶ Vgl. VGE 22252/22253 vom 24. Oktober 2006, E. 4.4.2.

Wohnhäuser, das als Umgebungszone speziell im ISOS erwähnt ist. Das Gebiet ist bereits mit mehreren einzelnen Gebäuden überbaut und wird einerseits vom Dorfbach und andererseits von der E._____strasse durchquert. Die ZPP bezweckt die Realisierung einer zeitgemässen Überbauung mit gemischter Nutzung im Bereich der alten Sägerei unter Berücksichtigung der bestehenden traditionellen Elemente und der speziellen Lage am Waldrand (Art. 46 Abs.1 GBR⁷). Der Gewerbekanal und der Bachlauf sollen erhalten resp. in eine sorgfältige Gesamtbebauung einbezogen werden (Art. 46 Abs. 2 GBR).

Die ZPP wurde unter anderem ausgeschieden, um mit einer kompakten dichten Überbauung eine dem Ort angemessene Situation zu erhalten.⁸ Die Gemeinde hat die ZPP dementsprechend mit Blick auf eine gesamtheitliche und sorgfältige Planung und Überbauung erlassen. Ein Einzeldispens im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Bst. a BauG widerspricht diesem Zweck per se. Das vorliegend zu beurteilende Bauvorhaben befindet sich zudem an zentraler Lage der ZPP und soll zwei bestehende Gebäude miteinander verbinden. Dadurch würde die Realisierung des Bauvorhabens das Erscheinungsbild der ZPP deutlich prägen. Dies würde eine sorgfältig gestaltete Gesamtbebauung verunmöglichen. Es ist dementsprechend bereits fraglich, ob die Voraussetzungen, damit die Gemeinde vor dem Erlass der UeO der Bewilligung des Bauvorhabens zustimmen könnte, erfüllt wären. Diese Frage kann aber vorliegend offen bleiben; auch wenn ein Einzeldispens grundsätzlich möglich sein sollte, liegt es im Ermessen der Gemeinde, dem Bauvorhaben vor dem Erlass einer UeO zuzustimmen oder nicht. Es ist auf Grund der vorliegenden Situation nachvollziehbar, dass die Gemeinde für die weitere Planung den gesamten Perimeter der ZPP einbeziehen will. Dementsprechend kann der Gemeinde nicht vorgeworfen werden, sie habe einen willkürlichen Entscheid getroffen. Vielmehr hat sie den ihr bei dieser Entscheidung zustehende Ermessensraum korrekt ausgeübt. Die Verweigerung der Zustimmung der Bewilligung des Bauvorhabens vor dem Erlass der UeO ist nicht zu beanstanden.

4. Anspruch auf den Erlass einer UeO innert angemessener Frist

⁷ Baureglement der Gemeinde Leuzigen vom 22. September 1999, genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung am 21. Dezember 1999.

⁸ Vgl. Protokoll vom 1. September 1999 der Einspracheverhandlung zur Revision der Ortsplanung.

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei nicht auf eine völlig unklare ZPP abzustellen. Die verschiedenen Eigentümer verfolgten unterschiedliche Interessen und es sei nicht möglich, einen gemeinsamen Nenner zu finden, um eine UeO zu erlassen.

b) Gemäss Art. 93 Abs. 3 BauG haben die Grundeigentümer einen Anspruch, dass ihnen das Bauen nach einer Überbauungsordnung innert angemessener Frist ermöglicht wird. Die Gemeinde und die Grundeigentümer arbeiten beim Entwerfen zusammen (Art. 93 Abs. 4 BauG). Das Verfahren wird vom Gemeinderat oder auf schriftliches Begehren von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern der Zone oder nach ihrer Anhörung von Amtes wegen eingeleitet. Das Einleiten setzt eine Reihe von Planungsfristen in Gang; der Gemeinderat hat innert 18 Monaten wenigstens für das Gebiet der bauwilligen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Überbauungsordnung zur Vorprüfung beim AGR einzureichen und innert zwei Monaten nach Vorprüfung öffentlich aufzulegen (Art. 94 Abs. 2 BauG). Er beschliesse innert drei Monaten nach Ablauf der Einsprachefrist über die Überbauungsordnung (vgl. Art. 94 Abs. 3 BauG).

c) Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von Parzellen, die sich im Wirkungsbereich einer ZPP befinden, verfügen damit über die Möglichkeit, das Verfahren auf Erlass einer UeO selber einzuleiten. Auf ein entsprechendes Begehren hin muss die Gemeinde das Verfahren an die Hand nehmen und innert gesetzlich vorgesehenen Fristen vorantreiben. Falls die Gemeinde trotz Aufforderung nicht tätig werden solle, steht ihnen die Möglichkeit offen, wegen Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung gemäss Art. 95 BauG vorzugehen.

d) Obwohl die ZPP bereits bei der Ortsplanrevision im Jahr 1999 ausgeschieden wurde, fehlt eine UeO, die es den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern grundsätzlich ermöglichte, innerhalb der ZPP zu bauen (Art. 93 Abs. 1 BauG). Dies ändert an den vorliegend zu berücksichtigenden Grundlagen aber nichts und der Beschwerdeführer kann aus diesem Umstand im vorliegenden Verfahren nichts zu seinen Gunsten ableiten. Es steht ihm allerdings die Möglichkeit offen, mit dem Einleiten eines Verfahrens auf Erlass einer UeO die bisher noch unklaren Vorschriften der ZPP konkretisieren zu lassen.

4. Verfahrenskosten

- a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdeführer. Er hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV⁹).
- b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

III. Entscheid

- 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Bauentscheid der Gemeinde Leuzigen vom 30. August 2018 wird bestätigt.
- 2. Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
- 3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

⁹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

IV. Eröffnung

- A. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Leuzigen, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident