

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2018/44

Bern, 1. Oktober 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde Studen, handelnd durch den Gemeinderat, Hauptstrasse 61,
Postfach 128, 2557 Studen BE
Beschwerdeführerin

vertreten durch Frau Rechtsanwältin A. _____

und



B. _____
Beschwerdegegnerin

_____ vertreten durch Herrn Rechtsanwalt C. _____

sowie

Regierungsstatthalteramt Seeland, Amthaus, Stadtplatz 33, Postfach 60, 3270 Aarberg

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 23. Februar 2018
(bbew 39/2017; Abbruch bestehende Liegenschaft, Neubau Wohn- und Geschäftsgebäude
mit Tankstelle und Shop etc.)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 24. März 2017 ein Baugesuch ein für den Abbruch eines bestehenden Gebäudes und den Neubau eines Wohn- und Geschäftsgebäudes und einer Tankstelle mit Shop sowie eine Autoeinstellhalle auf der Parzelle Studen Grundbuchblatt Nr. D. _____. Die Tankstelle mit Shop soll sechs Parkplätze sowie drei Zapfsäulen aufweisen. Der vorgesehene Tankstellenshop hat eine

Verkaufsfläche von ca. 120 m². Zudem plant die Beschwerdegegnerin den Neubau eines Gehwegs entlang der Z._____strasse sowie Parkplätze auf der Parzelle Studen Grundbuchblatt Nr. E._____. Die Bauparzellen liegen in der Wohn- und Gewerbezone WG3. Gegen das Bauvorhaben erhob u.a. die Beschwerdeführerin Einsprache.

Mit Gesamtentscheid vom 23. Februar 2018 erteilte das Regierungsstatthalteramt Seeland dem Vorhaben die Baubewilligung.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 22. März 2018 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 23. Februar 2018. Zur Begründung macht sie geltend, das Bauvorhaben sei nicht zonenkonform. Die Beschwerdeführerin verlangte in ihrer Beschwerde vom 22. März 2018 zugleich die Sistierung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens vor der BVE, bis das Verwaltungsgericht des Kantons Bern über ein dort hängiges Verfahren entschieden habe. Dieses betrifft einen angefochtenen Entscheid der BVE vom R._____, in welchem sich die BVE ebenfalls mit der Frage der Zonenkonformität einer Tankstelle mit Shop in der WG der Gemeinde Studen zu befassen hatte. Die BVE bejahte im angefochtenen Entscheid die Zonenkonformität des Bauvorhabens.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, gab der Bauherrin Gelegenheit, sich zur Frage der Sistierung zu äussern. Diese beantragte mit Eingabe vom 5. April 2018 die Abweisung des Sistierungsgesuchs. Das Rechtsamt wies daraufhin mit Zwischenverfügung vom 25. April 2018 das Sistierungsbegehren der Beschwerdeführerin vom 22. März 2018 ab. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft. Das Rechtsamt führte weiter den Schriftenwechsel in der Hauptsache durch und holte die Vorakten ein. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Stellungnahme vom 8. Mai 2018 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdegegnerin verlangt in der Beschwerdeantwort vom 28. Mai 2018 ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Eingaben vom 18. Juni 2018 und 12. Juli 2018 reichten die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin Schlussbemerkungen ein. Mit Verfügung vom 29. August 2018 teilte

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)

das Rechtsamt den Beteiligten mit, bei einer allfälligen Bestätigung der Baubewilligung würden allenfalls auch die zulässigen Öffnungszeiten des Tankstellenshops im Entscheid festgehalten werden. Allerdings bestünden widersprüchliche Angaben zu den Öffnungszeiten des Tankstellenshops. Das Rechtsamt ersuchte die Beschwerdegegnerin daher um Mitteilung der Öffnungszeiten des geplanten Tankstellenshops. Mit Eingabe vom 10. September 2018 nahm die Beschwerdeführerin zu den Öffnungszeiten des Tankstellenshops Stellung. Die anderen Verfahrensbeteiligten erhielten Gelegenheit, eine allfällige Stellungnahme dazu einzureichen. Von dieser Gelegenheit machte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 24. September 2018 Gebrauch.

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

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) 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.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Gemeinde hat sich als Einsprecherin am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Ihre Beschwerdebefugnis ist unbestritten. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

2. Zonenkonformität

a) Die Beschwerdeführerin rügt die aus ihrer Sicht fehlende Zonenkonformität der geplanten Tankstelle mit Shop.

Die Tankstelle mit Shop soll in der Wohn- und Gewerbezone WG3 realisiert werden. Was in der WG zulässig bzw. zonenkonform ist, bestimmt Art. 19 GBR⁴:

«¹ Die Wohn- und Gewerbezone WG3 und WG2 sind gemischte Zonen für Wohn-, Gewerbe- und Bürobauten.

² Zugelassen sind neben den Wohnbauten mässig störende Betriebe. Ausgeschlossen sind gewerbliche Nutzungen, die ein überdurchschnittlich hohes Mass an quartierfremdem Motorfahrzeugverkehr verursachen, z.B. Einkaufszentren, Discountläden, usw.»

Art. 19 GBR lässt sich nicht explizit entnehmen, ob in der Gemeinde Studen Tankstellen mit Shops als mässig störende Betriebe gelten und ob diese in der WG zonenkonform sind. Die Norm ist damit auszulegen. Zur Anwendung gelangen die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung.⁵ Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben.⁶ Da es um die Auslegung einer kommunalen Vorschrift geht, ist zudem die Gemeindeautonomie zu beachten. Es ist vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine kommunale Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer solchen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die kantonalen Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie sind nicht befugt, die kommunale Auslegung der Norm durch ihr eigenes Verständnis zu ersetzen, wenn die Rechtsauffassung der Gemeinde betreffend den Inhalt, den Sinn und die Tragweite der interessierenden Vorschrift rechtlich vertretbar erscheint.⁷ Für die Frage, ob die Auslegung der Gemeinde haltbar ist, ist weiter von Bedeutung, wie sie die zur Diskussion stehende Gemeindevorschrift bisher in der Praxis verstanden und gehandhabt hat.⁸

⁴ Baureglement der Einwohnergemeinde Studen vom 11. Mai 2006 (GBR)

⁵ BGE 140 II 289 E. 3.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 177 ff.

⁶ BVR 2007 S. 58 E. 4.6, m.w.H.

⁷ BGer 1C_484/2016 vom 28. Juni 2017 E. 2.1.2; BVR 2007 S. 58 E. 4.3, m.w.H.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1902 ff.

⁸ BVR 2010 S. 113 E. 4.4, m.w.H.

b) Die WG ist eine gemischte Zone. Sinn und Zweck von gemischten Zonen ist es, ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe zu ermöglichen. Dies bedingt, dass keine der beiden Nutzungen so intensiv auf die andere einwirkt, dass die andere Nutzung überhaupt nicht mehr oder nur noch unter übermässig erschwerten Bedingungen ausgeübt werden kann. Wohnbauten können somit nicht den gleichen Schutz beanspruchen wie in einer reinen Wohnzone. In einer gemischten Zone müssen mehr gewerbliche Immissionen in Kauf genommen werden als in reinen Wohnzonen.⁹ Zonenkonforme Gewerbebetriebe sind mit dem Zweck der Wohn- und Gewerbezone genauso vereinbar wie Wohnbauten.¹⁰ Indessen muss nicht jede beliebige Beeinträchtigung geduldet werden; die Erholungsfunktion der Wohnnutzung muss gewährleistet bleiben. Ein gewisser Vorrang der Wohnnutzung besteht deshalb insbesondere dort, wo es um den Schutz der Nacht- oder Sonntagsruhe geht.¹¹ Gemäss Rechtsprechung und Lehre gelten solche Betriebe als mässig störend, welche die Wohnnutzung nachts und zur üblichen Freizeit nicht beeinträchtigen und deren Störungen während der übrigen Zeit aus wohnhygienischer und gesundheitspolizeilicher Sicht noch hingenommen werden können.¹² In der Praxis wurden beispielsweise eine Autoreparaturwerkstätte¹³, ein Betrieb, der Fahrzeug- und Industriekühler fabriziert und repariert¹⁴, eine mechanische Werkstatt¹⁵, ein Lagerplatz für Baumaschinen¹⁶, eine Tankstelle mit Shop und Autowaschanlage¹⁷, aber auch ein Gastwirtschaftsbetrieb mit Überzeitbewilligung¹⁸ sowie eine Bauspenglerei, der Werkhof einer Bauunternehmung oder öffentliche Sportanlagen bis zu einer gewissen Grösse¹⁹ als nur mässig störende Betriebe eingestuft und in gemischten Zonen als zulässig beurteilt. In anderen Kantonen hat die

⁹ BVR 2003 S. 401 E. 4

¹⁰ Vgl. BGer 1C_364/2016 vom 10. November 2016 E. 2.3

¹¹ Vgl. auch Entscheid des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden Verfahren vom 26. Januar 2017, Verfahren Nr. O4V 15 24, E. 3 m.w.H.

¹² VGE 100.2009.81 vom 30. Juni 2009 E. 4.3.3; BVR 1986 S. 211 E. 4.a; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 4. Aufl., Bern 2013., Art. 24 N. 34

¹³ BVR 1986 S. 211 E. 4.b

¹⁴ BDE vom 7. Juni 1988, RA Nr. 11120-87

¹⁵ BDE vom 2. November 1992, RA Nr. 11014-92

¹⁶ VGE 100.2009.81 vom 30. Juni 2009

¹⁷ BGer 1A.199/2000 vom 5. Juni 2001

¹⁸ BVR 2000 S. 122 E. 3

¹⁹ Bernhard Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 37 mit weiteren Beispielen

Rechtsprechung eine Tankstelle mit Shop bereits als nur mässig störend²⁰, aber auch bereits als mehr als mässig störend²¹ qualifiziert. In jedem Fall hat die Beurteilung der Zonenkonformität abstrakt, d.h. losgelöst von den konkreten Einwirkungen auf die Nachbarschaft zu erfolgen.²²

Nach dem Gesagten lässt sich anhand der Rechtsprechung bisher keine verallgemeinerungsfähige Beurteilung vornehmen, ob eine Tankstelle mit Shop in einer gemischten Zone zonenkonform ist. Nichts anderes ergibt sich aus den von der Beschwerdeführerin zitierten Entscheiden.

c) Die WG3 befindet sich in der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) III (Art. 27 GBR). Die Empfindlichkeitsstufen sind ein Instrument des Lärmschutzrechts, gleichzeitig aber Bestandteil der Nutzungsplanung (vgl. Art. 44 Abs. 1 und 2 LSV²³). Dementsprechend kommen bei der Zuordnung der ES zu den Nutzflächen der Zonenordnung sowohl Grundsätze des Lärmschutzrechts als auch des Raumplanungsrechts zur Anwendung.²⁴ Die Zuordnung der ES zu den einzelnen Nutzungszonen stellt einen Planungsakt dar, welcher eine bestimmte Nutzungsordnung konkretisiert, präzisiert und in einem erheblichen Masse auch materiell ergänzt.²⁵ Das Bundesgericht hat festgehalten, die Begriffe «nicht störend», «mässig störend» und «stark störend» würden heute vorab der Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufen gemäss Art. 43 LSV dienen. Lasse eine kommunale Bauordnung in einer Wohn- und Gewerbezone mässig störende Betriebe zu, bedeutet dies in der Regel nur noch, dass die Empfindlichkeitsstufe III gelte.²⁶ Soweit die kantonrechtlichen Begriffe der «Störung» bzw. des «störenden Betriebes» den Lärmschutz erfassen sollen, kommt den entsprechenden kantonalen und kommunalen Normen gegenüber dem Umweltschutzrecht des Bundes grundsätzlich keine selbständige Bedeutung mehr zu.²⁷ Selbständige Bedeutung können kantonale und kommunale Bestimmungen über die Zulässigkeit von «störenden Betrieben» in Nutzungszonen aber

²⁰ BGer 1A.199/2000 vom 5. Juni 2001; Entscheid des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden Verfahren vom 26. Januar 2017, Verfahren Nr. O4V 15 24

²¹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich VB.2012.00860 vom 29. Mai 2013

²² BVR 2006, S. 319 E. 3b

²³ Lärmschutz-Verordnung des Bundesrates vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)

²⁴ BGer 1A.199/2000 vom 5. Juni 2001 E. 3

²⁵ BGer 1A.89/1994 vom 23. März 1995, in ZBI 97/1996 407 E. 4a

²⁶ BGer 1C_364/2016 vom 10. November 2016

²⁷ BGE 117 Ib 147 E. 2c und E. 2d; BGer 1C_364/2016 vom 10. November 2016 E. 2.3

insoweit haben, soweit sie die Frage regeln, ob der streitbetroffene Betrieb Störungen bewirkt, die nicht vom Umweltschutzrecht des Bundes erfasst sind. Zu denken sind etwa an raumplanerische Aspekte sowie an Sekundärimmissionen wie Parkierungsprobleme, Gefährdung der Fussgänger oder ideelle Immissionen.²⁸

Das Amt für Berner Wirtschaft (beco) kam im Fachbericht zum Immissionsschutz vom 10. Juli 2017 zum Schluss, das Vorhaben halte die immissionsrechtlichen Vorschriften zum Lärmschutz ein.²⁹ Auch die Vorinstanz ging im angefochtenen Entscheid davon aus, die Immissionsgrenzwerte würden eingehalten. Dies wird von der Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 22. März 2018 nicht bestritten. Es ist daher davon auszugehen, dass die umweltschutzrechtlichen Lärmvorschriften eingehalten werden. Entsprechend macht die Beschwerdeführerin einzig geltend, das Bauvorhaben sei aufgrund von anderen, vom Umweltschutzrecht nicht erfassten Immission mehr als mässig störend.

d) Gemäss dem Lärmschutznachweis der «F. _____ AG» vom 28. April 2017, den die Beschwerdeführerin im vorinstanzlich einreichte, soll der geplante Tankstellenshop von Montag bis Sonntag jeweils von 06:00 Uhr bis 23:00 Uhr geöffnet haben.³⁰ Im Beschwerdeverfahren erwähnt die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 28. Mai 2018 allerdings folgende Öffnungszeiten des Tankstellenshops: Wochentags und an Samstagen von 06:00 Uhr bis 22:00 Uhr, an Sonntagen von 07:00 Uhr bis 21:00 Uhr. Im angefochtenen Entscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 23. Februar 2018 werden die Öffnungszeiten des Tankstellenshops nicht explizit festgelegt. Auf Nachfrage des Rechtsamts teilt die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 10. September 2018 mit, der geplante Tankstellenshop solle wie folgt geöffnet haben: Montag bis Samstag 06:00 Uhr bis 22:00 Uhr und an Sonntagen von 07:00 Uhr bis 21:00 Uhr. Um die Verbindlichkeit der Öffnungszeiten des Tankstellenshops sicherzustellen, ist der vorinstanzliche Entscheid von Amtes wegen mit diesen Öffnungszeiten zu ergänzen.

e) Die Beschwerdeführerin bringt vor, mit den Öffnungszeiten des Tankstellenshops würde die übliche Freizeit und insbesondere auch Sonn- und Feiertage beeinträchtigt. Die

²⁸ Vgl. BGE 114 Ib 214 E. 5; BGE 117 Ib 147 E. 2d/cc; Bernhard Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2. Aufl., Bern 2006, Art. 22 N. 21

²⁹ Amtsbericht beco vom 10. Juli 2017 (Vorakten p. 177 ff.)

³⁰ Vorakten, p. 18

geplanten Öffnungszeiten gingen über die üblichen Arbeitszeiten hinaus. Der hier umstrittene Tankstellenshop bleibt während der Nachtzeit (22:00 Uhr bis 06:00 Uhr) geschlossen. Damit findet während der Nachtzeit zum Vornherein keine Beeinträchtigung der Wohnnutzung statt. Es stellt sich nur noch die Frage, ob der Betrieb während der üblichen Freizeit bzw. ausserhalb der üblichen Arbeitszeit das Wohnen beeinträchtigen könnte.

Was mit üblicher Freizeit bzw. Arbeitszeit gemeint ist, hat die Rechtsprechung nicht festgelegt. Einen Anhaltspunkt bieten die Arbeitszeiten gemäss ArG³¹ sowie die Ladenöffnungszeiten gemäss Art. 9 ff. HGG³². Die Arbeit von 06:00 Uhr bis 20:00 Uhr gilt als Tagesarbeit. Erst die Arbeit von 20:00 Uhr bis 23:00 Uhr ist Abendarbeit. Sowohl Tages- als auch Abendarbeit sind bewilligungsfrei (Art. 10 Abs. 1 ArG). Im Kanton Bern gelten für Detailverkaufsgeschäfte und Verkaufsstände sodann folgende zulässigen Öffnungszeiten (Art. 10 HGG): Montag bis Freitag von 06:00 Uhr bis 20:00 Uhr und an Samstagen sowie vor öffentlichen Feiertagen von 06:00 Uhr bis 17:00 Uhr. Zudem dürfen solche Geschäfte an höchstens einem Werktag pro Woche, ausgenommen an Samstagen und vor öffentlichen Feiertagen, bis 22:00 Uhr offen halten (Abendverkauf). Andere Geschäfte wie namentlich Kioske, die hauptsächlich Tabakwaren, Süssigkeiten, Zeitungen und Zeitschriften verkaufen, dürfen täglich bis 22:00 Uhr geöffnet sein. Bäckereien, Metzgereien, Lebensmittelgeschäften mit einer maximalen Verkaufsfläche von 120 m², etc. ist es erlaubt, auch an Sonntagen von 06:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet zu haben.³³ Detailverkaufsgeschäfte bis zu 120 m² Verkaufsfläche, die einer Tankstelle angegliedert sind, dürfen täglich von 06.00 bis 22.00 Uhr offen halten (Art. 10 Abs. 3 Bst. a HGG). Indem der vorliegende Tankstellenshop von Montag bis Samstag von 06:00 Uhr bis 22:00 Uhr und an Sonntagen von 07:00 Uhr bis 21:00 Uhr geöffnet sein soll, werden die Öffnungszeiten gemäss Art. 10 Abs. 3 Bst. a HGG eingehalten. Die Öffnungszeiten des Tankstellenshops unterscheiden sich zudem nicht grundlegend von den üblichen Ladenbetriebs- und Arbeitszeiten. Das Mass der Abweichung lässt das Vorhaben jedenfalls nicht von Vornherein als in der WG zonenfremd erscheinen. Für die konkrete Beurteilung der Zonenkonformität bedarf es daher einer Prüfung, wie die Gemeinde Studen die Öffnungszeiten in der WG handhabt.

³¹ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11)

³² Gesetz über Handel und Gewerbe vom 4. November 1992 (HGG; BSG 930.1)

³³ Vgl. Art. 11 HGG i.V.m. Art. 2 des Gesetzes über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen vom 1. Dezember 1996 (BSG 555.1)

Auf dem Gemeindegebiet Studen befinden sich in der WG zwei Gastgewerbebetriebe: Der Betrieb «G._____», welcher neben einem gleichnamigen Restaurant und einer Pizzeria («H._____») auch über weitere Angebote verfügt, sowie das Restaurant «I._____». Das Restaurant «G._____» darf täglich von 05:00 Uhr bis 00:30 Uhr geöffnet haben. Die im Betrieb integrierte Pizzeria «H._____» kann von Dienstag bis Donnerstag bis 01:30 Uhr und am Freitag und Samstag bis 02:30 Uhr geöffnet sein. Das Restaurant «I._____» darf ebenfalls täglich von 05:00 Uhr bis 00:30 Uhr geöffnet haben. Die Gemeinde Studen erachtet demnach Gewerbebetriebe mit teilweise deutlich längeren Öffnungszeiten als in der WG zonenkonform. Dies ist nachvollziehbar, sind in der gemischten Zone doch immerhin mässig störende Betriebe zulässig und daher mehr gewerbliche Immissionen in Kauf zu nehmen als in anderen Zonen.

Damit die längeren Öffnungszeiten der Restaurationsbetriebe als Indiz für die Zonenkonformität der Öffnungszeiten des Tankstellenshops herangezogen werden können, müssen sich die durch die Betriebe verursachten Immissionen ähneln. Die Beschwerdeführerin bringt vor, Gastgewerbebetriebe und Tankstellenshops hätten nicht die gleiche Betriebsart. Ein Gastgewerbebetrieb diene dem leiblichen Wohl, sei Begegnungsstätte und lade zu längerem Verweilen und zum Leben sozialer Kontakte ein. Ein Tankstellenshop diene dem raschen Einkaufen. Wohl könnten sowohl beim streitbetroffenen Bauvorhaben als auch bei einem Gastgewerbebetrieb Immissionen durch zu- und wegführende Kunden entstehen. Die Immissionen bei einem Tankstellenshop würden aber in einer weitaus höheren Häufigkeit und damit in einer weitaus höheren Intensität auftreten als bei einem Gastgewerbebetrieb. Zudem würde in aller Regel nicht eine grössere Anzahl Fahrzeuge den Gastgewerbebetrieb gleichzeitig anfahren, wogegen bei einer Tankstelle mit Shop viel häufiger und gleichzeitig bei mehreren Fahrzeugen die Motoren gestartet und Autotüren zugeschlagen würden.

Sowohl bei Gastgewerbebetrieben als auch bei Tankstellen mit und ohne Shops können Immissionen durch zu- und wegführende Kunden entstehen. Nicht nur bei Tankstellen, sondern auch bei Gastgewerbebetrieben sind diese Zu- und Wegfahrten nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt beschränkt, sondern treten während den Öffnungszeiten immer wieder auf und können auch in einer höheren Frequenz erfolgen. Restaurants werden zudem besonders häufig auch an Wochenenden und am Abend und damit zu jenen Zeiten angefahren, an welchen sich die Beschwerdeführerin stört. Sowohl bei

Gastgewerbebetrieben als auch Tankstellen mit Shops handelt es sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wohnnutzung somit um vergleichbare Betriebsarten bzw. Gewerbebetriebe. Die auftretenden Lärmimmissionen der bereits vorhandenen Gastgewerbebetrieben und der geplanten Tankstelle mit Shop sind von der Art und Intensität her ähnlich. Der in der WG zonenkonforme Betrieb «G._____» weist zudem gesamthaft folgende Kapazitäten auf: S._____.³⁴ Der Betrieb dürfte damit eine hohe Frequentierung verzeichnen. Es ist nicht haltbar, dass die Gemeinde solche Betriebe mit teilweise langen Öffnungszeiten in der WG zulässt, dem umstrittenen Bauvorhaben aber u.a. gestützt auf die Öffnungszeiten die Zonenkonformität abspricht.

f) Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, das Restaurant «G._____» und das «H._____» würden peripher, nordöstlich angrenzend an die Landwirtschaftszone und nordwestlich angrenzend an das Landschaftsschutzgebiet liegen. Die Parkplätze würden sich mehrheitlich gegen das Landschaftsschutzgebiet befinden. Die Parkplätze seien gegenüber der Wohnzone abgeschirmt. Der Sekundärlärm sei daher in der Wohnzone nicht wahrnehmbar.

Nutzungsvorschriften wie Art. 19 GBR dienen der abstrakten Gefahrenabwehr. Bei der Prüfung der Zonenkonformität ist nicht auf die mit dem Bauvorhaben verbundenen, konkreten Immissionen abzustellen.³⁵ Diese sind nur bei der Beurteilung der Immissionen nach Umweltschutzrecht massgebend. Die konkrete Lage des «G._____» mit dem «H._____» wäre daher nur in diesem Zusammenhang relevant, in Bezug auf die Zonenkonformität dagegen unerheblich. Im Übrigen ist gemäss Lärmschutznachweise in den Vorakten nicht zu erwarten, dass die Immissionsgrenzwerte in der Wohnzone, die an die Wohn- und Gewerbezone angrenzt, überschritten würden.³⁶ Dies wird von der Beschwerdeführerin auch nicht vorgebracht.

Dem Gesagten zufolge sind Öffnungszeiten des geplanten Tankstellenshops von Montag bis Samstag jeweils zwischen 06:00 Uhr und 22:00 Uhr und an Sonntagen zwischen 07:00 Uhr und 21:00 Uhr in der WG der Gemeinde Studen zonenkonform.

³⁴ https://www.G._____.ch/de/ueber-uns/zahlen-and-fakten/ (Besucht am 20. August 2018)

³⁵ BVR 2006 S. 316 E. 320.

³⁶ Vgl. Vorakten, p. 11 ff. und p. 134 ff.

g) Die Beschwerdeführerin rügt insbesondere Lärmimmissionen, die durch das Starten von Automotoren, das Zuschlagen von Autotüren oder das Zu- und Wegfahren entstehen. Diese von der Beschwerdeführerin als «Sekundärlärm» bezeichneten Immissionen sind primär lärmschutzrechtlicher Natur und damit vom Umweltschutzrecht des Bundes erfasst. Soweit dem Begriff des «mässig störenden» Betriebs die hier zu prüfende, eigenständige Bedeutung zukommt, sind damit nicht umweltschutzrechtliche Immissionen, sondern städtebauliche Aspekte oder Sekundärmissionen wie Parkierungsprobleme oder Gefährdung von Fussgängern gemeint.³⁷ Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die geplante Tankstelle mit Shop derart starke, vom Umweltschutzrecht des Bundes nicht erfasste Sekundärmissionen verursachen könnte, um in der Wohn- und Gewerbezone mehr als mässig störend zu sein. Insbesondere werden weder Parkplatzprobleme noch die Verkehrssicherheit gerügt. Auch aus städteplanerischer Sicht ist das Vorhaben nicht zu beanstanden: Die Tankstelle mit Shop soll an der Z._____strasse und damit an einer Durchgangsstrasse errichtet werden (vgl. sogleich E. 2.h). Ein solcher Standort erscheint für das Vorhaben zweckmässig.

h) Gemäss Art. 19 Abs. 2 GBR sind gewerbliche Nutzungen ausgeschlossen, welche ein überdurchschnittlich hohes Mass an quartierfremdem Motorfahrzeugverkehr verursachen. Als Beispiele werden Einkaufszentren und Discountläden genannt.

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin gehören zum zu beurteilenden Quartier im Sinne von Art. 19 Abs. 2 GBR ausschliesslich die Anwohnerschaft und die Gewerbetreibenden des nämlichen Quartiers. Quartierfremd bedeute demnach, nicht aus dem Quartier selber stammend. Der Motorfahrzeugverkehr innerhalb des Perimeters des betroffenen Siedlungsgebiets sei massgebend. Die Beschwerdeführerin macht damit sinngemäss geltend, die Tankstelle mit Shop würde v.a. von quartierfremden Kunden frequentiert werden. Das Vorhaben verursache somit ein überdurchschnittlich hohes Mass an quartierfremdem Verkehr gemäss Art. 19 Abs. 2 GBR.

Die Bauparzelle befindet sich an der Z._____strasse am nordwestlichen Rand des Gemeindegebiets. Die Z._____strasse ist eine Kantonsstrasse.³⁸ Sie gehört zum übergeordneten Strassennetz und dient u.a. dem überregionalen Verkehr (vgl. Art. 7

³⁷ Vgl. BGE 114 Ib 214 E. 5; vgl. auch die obenstehende E. 2b

³⁸ Vgl. Karte «Übergeordnetes Strassennetz» im Geoportal des Kantons Bern

Abs. 1 SG³⁹). Der Durchschnittliche Tagesverkehr (DTV) im Jahr 2016 betrug gemäss den unbestrittenen Ausführungen im angefochtenen Entscheid 8'164 Fahrzeuge. Dieser Wert ist praxisgemäss für jedes Nachfolgejahr um 1.5 % zu erhöhen, bis eine neue Messung durchgeführt wird. Für das Jahr 2017 ist damit von einem DTV von ca. 8'286 Fahrzeugen und für das Jahr 2018 von ca. 8'410 Fahrzeugen auszugehen. Das Ingenieurbüro U._____ AG erstellte eine Verkehrsstudie zum Bauvorhaben.⁴⁰ Darin führt sie aus, für das Verkehrsaufkommen der Tankstelle mit Shop könne von maximal 600 Autokunden pro Tag ausgegangen werden. Für die Abendspitze rechnete das Ingenieurbüro mit 15 % des Tagesverkehrs, also mit 90 Zu- und Wegfahrten. Es führte aus, mit dieser grosszügigen Annahme liege man auf der sicheren Seite. Der Tankstellenverkehr sei insbesondere während der Pendlerspitze zu einem grossen Teil kein Neuverkehr, sondern Verkehr, der sowieso schon unterwegs sei (Mitnahmeeffekt). Die U._____ AG kommt zum Schluss, während einer Werktagsspitzenstunde könne sogar von gegen 100 % Mitnahmeeffekt ausgegangen werden. Diese Verkehrsstudie erscheint nachvollziehbar und wird von der Beschwerdeführerin weder im vorinstanzlichen Verfahren noch im Beschwerdeverfahren in Zweifel gezogen.

Der DTV von über 8'000 Fahrzeugen pro Tag auf der Z._____strasse zeigt, dass die Z._____strasse ihrer Funktion entsprechend als Durchgangsstrasse benützt wird. Dies hat bereits die ortskundige Vorinstanz festgestellt. Der Zusatzverkehr, der durch die geplante Tankstelle mit Shop entsteht, sei gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin aber nicht mit diesem bestehenden Gesamtverkehr zu vergleichen, sondern nur mit jenem Anteil, der auf die Anwohner und die Gewerbetreibenden des Quartiers entfällt. Der ohnehin bestehende Durchgangsverkehr sei unbeachtlich. Es ist jedoch der Gesamtverkehr, und nicht ein blosser Teilgehalt davon, der sich bei überdurchschnittlicher Zunahme negativ auf Faktoren wie die Wohnqualität auswirkt. In einem Quartier mit Durchgangsstrasse kann der bestehende Durchgangsverkehr daher nicht als quartierfremd gelten und muss in die Beurteilung miteinbezogen werden. Die Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin ohne Durchgangsverkehr führt zu einer verzerrten Gewichtung des Zusatzverkehrs und kann nicht Art. 19 Abs. 2 GBR entsprechen. Die Auslegung der Gemeinde erweist sich daher selbst unter Beachtung der Gemeindeautonomie als nicht mehr haltbar. Weiter ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der potentiellen Kundschaft der Tankstelle mit Shop die Z._____strasse ohnehin

³⁹ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

⁴⁰ Vorakten p. 23 ff.

befahren würde. Die U._____AG führt in ihrer Verkehrsstudie aus, während einer Verkehrsspitzenstunde sei sogar von gegen 100 % Mitnahmeeffekt auszugehen. Selbst wenn der Durchgangsverkehr als quartierfremd qualifiziert würde, stünde Art. 19 Abs. 2 GBR dem Vorhaben daher nicht entgegen. Die Norm kann nur so verstanden werden, dass Nutzungen ausgeschlossen sind, die überdurchschnittlich viel zusätzlichen quartierfremden Verkehr verursachen. Ein grosser Teil der Kundschaft der Tankstelle mit Shop wird die Z._____strasse jedoch ohnehin befahren. Die verbleibenden Automobilistinnen und Automobilisten, welche die Z._____strasse eigens aufgrund der Tankstelle mit Shop befahren werden, dürften kein überdurchschnittlich hohes Mass an Zusatzverkehr verursachen. Die Auswirkungen auf das Strassennetz sind somit unerheblich und auch Verkehrsstörungen sind nicht zu erwarten. Die Wohnqualität bleibt gewährleistet.

Die geplante Tankstelle mit Shop unterscheidet sich schliesslich mit ihrem eingeschränkten Sortiment und einer Shopfläche von rund 120 m² wesentlich von Einkaufszentren oder Discountläden. Grossvorhaben wie Einkaufszentren oder Discountläden sind – anders als eine Tankstelle mit Shop – typische Beispiele für Vorhaben, die erheblichen Verkehr verursachen und einen entsprechend grossen Parkplatzbedarf, d.h. Sekundärimmissionen, verursachen. Das Bauvorhaben ist mit den in Art. 19 Abs. 2 GBR genannten Beispielen daher nicht vergleichbar und auch allfällige verkehrstechnische Auswirkungen würden erheblich geringer ausfallen. Soweit einkaufende Kundschaft in das Gebiet gezogen wird, dürfte dies vor allem am Einkaufszentrum «J._____» liegen, das sich rund 20 m von der Bauparzelle der Tankstelle mit Shop entfernt befindet. Der «J._____» gehört zwar bereits zum Gemeindegebiet von V._____, wird allerdings ebenfalls mittels der Z._____strasse erreicht. Die Tankstelle mit Shop spricht dagegen v.a. den ohnehin vorhandenen Durchgangsverkehr an.

i) Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde Studen von 1964 habe sich mittlerweile geändert. Unter dieser altrechtlichen baurechtlichen Grundordnung sei eine heute nicht mehr existierende Tankstelle auf der Parzelle Studen Grundbuchblatt Nr. K._____ (früher Nr. L._____) bewilligt worden («M._____»). Diese Tankstelle habe sich seit 1975 in der Kernzone befunden. Eine weitere Tankstelle, die sich auf der Parzelle Studen Grundbuchblatt Nr. N._____ befinde, sei im Jahr 1970 und damit ebenfalls unter der baurechtlichen Grundordnung von 1964 bewilligt worden («O._____»). Diese Parzelle sei mit Änderung des Zonenplans

im Jahr 2011/2012 von der Wohn- und Gewerbezone in die Gewerbezone umgezont worden. Die Rechtslage und die Praxis hätten sich seit 1964 geändert. Die Gemeinde habe in der Wohn- und Gewerbezone keine Tankstellen und schon gar keine Tankstellen mit Shops bewilligt. An dieser Praxis wolle sie festhalten. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bestehe ebenfalls nicht. Die Vorinstanz führt dagegen aus, es sei widersprüchlich, wie die Gemeinde ihr Baureglement auslege und auch die Praxis der Gemeinde sei rechtlich nicht schlüssig.

Es ist unbestritten, dass Tankstellen unter früheren Baureglementen der Gemeinde Studen in der altrechtlichen WG bewilligt wurden. Dies, obwohl in der altrechtlichen WG von 1964 nur nicht störende Betriebe erlaubt waren und die Anforderungen damals strenger waren als heute (der heute aktuelle Art. 19 Abs. 2 GBR in der WG immerhin mässig störende Betriebe zu). Später zonte die Gemeinde die «M._____» in die Kernzone um. Die Kernzone ist Geschäfts-, Büro- und Wohnzone. In der Kernzone sind nur nicht störende Betriebe erlaubt (vgl. Art. 22 GBR). Aus dem Gesagten erhellt, dass die Gemeinde Tankstellen als mit der Wohnnutzung vereinbar und offenbar sogar als nicht störend betrachtete. Weiter zonte die Gemeinde die «O._____» im Jahr 2011 zwar von der Wohn- und Gewerbezone in die Gewerbezone um. Diese Umzonung stand jedoch im Zusammenhang mit einem damals dort geplanten «P._____» der Q._____ und erfolgte nicht aufgrund der bestehenden Tankstelle.⁴¹ Schliesslich kam die Gemeinde in einem weiteren Baubewilligungsverfahren betreffend eine Tankstelle mit Shop in der WG an der Sitzung der Bau- und Planungskommission Studen vom 26. Juni 2012 sowie im offiziellen Amtsbericht zum Vorhaben vom 14. Mai 2014 zum Schluss, die geplante Tankstelle mit Shop sei in der Kernzone, in der nur nicht störende Betriebe zonenkonform sind, zulässig.⁴²

Es ist daher nachvollziehbar, wenn die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausführt, die Praxis der Gemeinde Studen sei rechtlich nicht schlüssig. Die bisherige Praxis steht der Zonenkonformität des Vorhabens nicht entgegen.

3. Zusammenfassung und Kosten

⁴¹ Vgl. auch den noch nicht rechtskräftigen BDE vom 19. Februar 2018, RA-Nr. 110/2017/104 (noch nicht rechtskräftig)

⁴² Vgl. Entscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 23. Februar 2018 Fn. 30

- a) Zusammengefasst beurteilte die Vorinstanz die Tankstelle mit Shop zu Recht als in der WG zonenkonform. Der angefochtene Gesamtbauentscheid der Vorinstanz ist damit zu bestätigen. Der vorinstanzliche Entscheid ist allerdings mit den Öffnungszeiten des Tankstellenshops zu ergänzen.
- b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdegegnerin als obsiegend. Die Grundsätze der Kostenverlegung sind in Art. 108 VRPG⁴³ geregelt. Demnach werden die Verfahrenskosten 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). Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG), die vorliegend gestützt auf Art. 19 GebV⁴⁴ auf Fr. 1'300.-- festgesetzt wird. Unterliegenden Behörden werden Verfahrenskosten aber nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Die Gemeinde Studen als unterliegende Beschwerdeführerin ist nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen. Ihr werden damit keine Verfahrenskosten auferlegt.
- c) 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). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Anwalts der Beschwerdegegnerin beträgt Fr. 4'371.30 (inkl. Auslagen, exkl. Mehrwertsteuer). Sie gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Beschwerdeführerin hat somit der Beschwerdegegnerin die Parteikosten von Fr. 4'371.30 (inkl. Auslagen, exkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

III. Entscheid

⁴³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁴⁴ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 23. Februar 2018 wird von Amtes wegen wie folgt ergänzt:
«Die Öffnungszeiten des Tankstellenshops werden auf folgende Zeiten beschränkt:
Montag bis Samstag: 06:00 Uhr bis 22:00 Uhr; Sonntage: 07:00 Uhr bis 21:00 Uhr»
Im Übrigen wird der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 23. Februar 2018 bestätigt.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin Parteikosten im Betrag von Fr. 4'371.30 zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Frau Rechtsanwältin A._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt C._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Seeland, eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident