

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2019/114

Bern, 26. Juli 2019

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.** _____
Beschwerdeführer

und

**Stadt Biel/Bienne, handelnd durch die Liegenschaften der Stadt Biel/Bienne,
Neuengasse 28, 2502 Biel/Bienne**
Beschwerdegegnerin



sowie

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 6. Februar 2019
(bbew 127/2018; Abbruch Liegenschaften)

I. Sachverhalt

1. Der Kanton Bern will für die Berner Fachhochschule an zentraler Lage in Biel/Bienne auf dem «Feldschlössli-Areal» einen neuen Campus für die technischen Disziplinen erstellen. Das fragliche Areal befindet sich seit der Teilrevision der Ortsplanung vom 24. November 2013 in der Zone mit Planungspflicht (ZPP) 8.8 «Feldschlössli-Areal». Bezüglich Nutzungsart handelt es sich um eine Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN). Die für den Campus benötigten Grundstücke sollen dem Kanton von der Beschwerdegegnerin im Baurecht zur Verfügung gestellt werden. Von den Grundstücken, die für die erste Bauetappe benötigt werden, steht die Parzelle Nr. C. _____ noch im Eigentum des

Beschwerdeführers. Am 28. März 2018 stellte die Beschwerdegegnerin für dieses Grundstück ein Enteignungsgesuch bei der Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern (ESchK). Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

2. Die Beschwerdegegnerin reichte am 13. August 2018 ein Baugesuch ein für den Abbruch der Liegenschaften D._____strasse 5a (Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. E._____), D._____strasse 13 (Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. F._____) und D._____strasse 15 (Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. G._____) sowie H._____strasse 14 und 16 (Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. C._____). Das Baugesuch wurde im Amtlichen Anzeiger Biel/Bienne und Evilard/Leubringen vom 12. und 19. Dezember 2018 publiziert.¹ Es gingen weder Einsprachen noch Rechtsverwahrungen ein. Mit Gesamtentscheid vom 6. Februar 2019 erteilte das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne die Baubewilligung.

3. Dagegen reichte der Beschwerdeführer am 12. Juli 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Er stellt folgende Rechtsbegehren:

- «1. Es sei die Nichtigkeit des Gesamtbauentscheids des Regierungsstatthalteramtes Biel vom 6. Februar 2019 festzustellen.
2. Eventualer sei der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel vom 6. Februar 2019 aufzuheben und das von der Abteilung Liegenschaften der Stadt Biel am 13. August 2018 eingereichte Baugesuch betr. Abbruch der Gebäude auf den Parzellen Biel Gbb1.-Nrn. E._____, F._____, G._____ und C._____ sei die Parzelle Biel Gbb1.-Nr. C._____ betreffend abzuweisen.
3. Subeventualiter sei der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel vom 6. Februar 2019 aufzuheben und die Sache sei zur erneuten Durchführung eines neuen, ordnungsgemässen Verfahrens an die Vorinstanz zurück zu weisen.
4. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, vor Baubeginn ein Schutzkonzept für mein Gebäude K._____strasse 2, Biel (Grundstück L._____) vorzulegen und sie sei zudem zu verpflichten, mir sämtliche Schäden zu ersetzen, die sie durch den Abbruch der Gebäude

¹ Einsehbar unter <<https://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Gemeinden, Gemeinderecht, Kantonaes Recht, Amtliche Anzeiger»

- K. _____ strasse 14+16 (Biel Gbb1.-Nr. C. _____) und D. _____ strasse 5 (Biel Gbb1.-Nr. 6611) an meinem Gebäude verursacht.
5. Es sei der Beschwerdegegnerin zur Auflage zu machen, vor Beginn der Abbrucharbeiten durch ein gemeinsam mit mir zu bezeichnendes, spezialisiertes Ingenieurbüro eine Zustandsaufnahme der Liegenschaft K. _____ strasse 2, Biel (Biel-Gbb1. Nr. L. _____) vornehmen zu lassen und hierüber durch einen von mir bezeichneten Notar eine Feststellungsurkunde zu erstellen.
 6. Es sei Kenntnis zu nehmen und zu geben, dass das Bauprojekt der Beschwerdegegnerin in mehrfacher Hinsicht meine Rechte verletzt und ich hierfür Rechtsverwahrung anmelde.
 7. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin.»

Zur Begründung macht er insbesondere geltend, er habe vom Bauvorhaben und dem Bauentscheid erstmals am 12. Juni 2019 im Rahmen eines anderen Verfahrens vor Bundesgericht Kenntnis erhalten.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², verzichtete auf die Durchführung eines Schriftenwechsels.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts ist ein Gesamtentscheid im Sinne von Art. 9 KoG³. Er ist gestützt auf Art. 11 Abs. 1 KoG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 KoG mit Baubeschwerde nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁴ bei der BVE anfechtbar. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind unter anderem die Einsprecherinnen und Einsprecher (Art. 10 KoG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 BauG). Der Beschwerdeführer hat unbestritten

² 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)

³ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

⁴ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

keine Einsprache erhoben, obwohl er als Grundeigentümer einer Nachbarparzelle und einer vom Bauvorhaben erfassten Parzelle durch das Bauvorhaben unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen ist und deshalb gemäss Art. 35 Abs. 2 Bst. a BauG zur Einsprache befugt gewesen wäre. Er macht aber geltend, er habe aufgrund von Verfahrensmängeln zu Unrecht keine Möglichkeit zur Teilnahme am Baubewilligungsverfahren erhalten. Einspracheberechtigte, die sich am Baubewilligungsverfahren unverschuldet nicht beteiligen konnten, können sich praxisgemäss innert 30 Tagen nach Kenntnis des massgebenden Sachverhalts mit (nachträglicher) Baubeschwerde gegen die Baubewilligung zur Wehr setzen.⁵ Der Beschwerdeführer ist somit zumindest insoweit zur Beschwerde legitimiert, als er geltend macht, er habe sich unverschuldeterweise nicht am Baubewilligungsverfahren beteiligen können. Seine materiellen Einwände gegen den Gesamtentscheid können hingegen nur gehört werden, wenn diese Frage bejaht werden kann.

c) Die Nichtigkeit einer Verfügung ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten. Nichtigkeit wird indessen nur angenommen, wenn der Mangel der Verfügung besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Nichtigkeitsgründe sind hauptsächlich schwerwiegende Verfahrensfehler und die Unzuständigkeit der verfügenden Behörde. Inhaltliche Mängel haben dagegen nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge.⁶ Auf die Nichtigkeit können sich die Betroffenen jederzeit berufen. Die Frage der Nichtigkeit kann in Form eines Feststellungsbegehrens aufgeworfen werden.⁷ Auf ein Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung ist einzutreten, wenn eine Person ein schutzwürdiges Interesse daran hat und dartun kann, bestimmte Rechtsfolgen bloss feststellen zu lassen. Dies gilt auch für ein Begehren um Feststellung der Nichtigkeit einer Verfügung.⁸ Zwar liegt dabei in der Regel ein schutzwürdiges Interesse vor, den Schein einer zu befolgenden Anordnung ausdrücklich zu beseitigen.⁹ Feststellungsbegehren sind indessen gegenüber Leistungs- oder Gestaltungsbegehren subsidiär und damit nur zulässig, wenn das

⁵ Vgl. dazu Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 40-41 N. 4; BVR 2010 S. 433 E. 4.1

⁶ BGE 138 II 501 E. 3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 55 ff.

⁷ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 61

⁸ Vgl. VGE 2013/80 vom 18.11.2013 E.1.2.1 mit weiteren Hinweisen

⁹ Vgl. BVR 2013 S. 536 E. 3.2

schutzwürdige Interesse der das Feststellungsbegehren stellenden Partei mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren nicht gewahrt werden kann.¹⁰ Es stellt sich daher die Frage, inwiefern der Beschwerdeführer ein besonderes Feststellungsinteresse hinsichtlich der Nichtigkeit der Verfügung hat. Der Beschwerdeführer legt in der Beschwerdeschrift kein Feststellungsinteresse dar.¹¹ Soweit seine Rügen im Rahmen der nachträglichen Baubeschwerde geprüft werden können, dürfte es daran fehlen. Die Frage der Subsidiarität bzw. des Feststellungsinteresses muss hier jedoch mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen und den Ausgang der Verfahren nicht abschliessend geklärt werden.

d) Der Entscheid in der Sache ist ebenso wie das Beschwerdeverfahren grundsätzlich auf den Streitgegenstand begrenzt. Dieser kann nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat oder hätte regeln sollen.¹² Gemäss Art. 2 Abs. 1 BauG hat die Baubewilligungsbehörde in erster Linie festzustellen, ob ein ihr vorgelegtes Baugesuch mit den öffentlichrechtlichen Rechtsregeln und insbesondere mit der Bau- und Planungsgesetzgebung übereinstimmt. Die zivilrechtliche Zulässigkeit ist im Baubewilligungsverfahren hingegen ebenso wenig zu prüfen, wie enteignungsrechtliche Fragen. Soweit sie sich gegen den angefochtenen Gesamtentscheid richtet, kann somit unter den oben ausgeführten Vorbehalten grundsätzlich auf die form- und fristgerecht Beschwerde eingetreten werden. Hingegen können Rügen im Zusammenhang mit privat- und enteignungsrechtlichen Fragen, wie beispielsweise der fehlende Schutz des Nachbargebäudes oder die fehlende Verhältnismässigkeit der Enteignung, nicht gehört werden, da diese ausserhalb des in der Verfügung geregelten Rechtsverhältnisses liegen. Insoweit kann nicht auf die Beschwerde eingetreten werden.

2. Beteiligung am Baubewilligungsverfahren

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, unter Verletzung seines rechtlichen Gehörs und unter Verstoss gegen das Recht auf ein faires Verfahren sei ihm weder das Baugesuch unterbreitet, noch sei seine Unterschrift eingeholt worden, noch sei er je darüber informiert worden, dass ein Baugesuch für den Abbruch seines Gebäudes eingereicht worden sei,

¹⁰ BVR 2016 S. 273 E. 2.2, 2014 S. 33 E. 1.4 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 19 ff.

¹¹ Vgl. zur Begründungspflicht im Zusammenhang mit dem Rechtsschutzinteresse BVR 2015 S. 534 E. 2.1

¹² BVR 2017 S. 514 E. 1.2 mit zahlreichen Hinweisen

noch sei er von der Baubewilligungsbehörde in das Verfahren einbezogen worden. Deshalb sei es ihm bis heute verwehrt geblieben, seine Rechte zu wahren. Als ausserkantonaler Wohnender sei er nicht verpflichtet, den Bieler Anzeiger regelmässig zu kontrollieren, zumal er als direktbetroffener Grundeigentümer behördenbekannt sei und direkt angeschrieben werden müsste. Die Unterlassung der Information stelle einen schweren Verfahrensmangel und eine Verletzung der bundesrechtlich geforderten Information gemäss Art. 33 Abs. 1 RPG¹³ dar. Im Baurecht seien die Informationspflichten der Bauherrschaft gegenüber den Betroffenen zentral. Die Normen bestimmten, wie betroffene Nachbarn über das Bauvorhaben zu informieren seien. Über betroffene Grundeigentümer, die selbst nicht Bauherren seien, würden sich diese Normen jedoch ausschweigen. Wenn jedoch die Nachbarn zu informieren seien, sei er als noch viel stärker betroffener Grundeigentümer erst recht zu informieren, weshalb die Bestimmungen zumindest analog auf ihn anzuwenden seien. Hinzu komme, dass vorliegend zwar das Enteignungsrecht eingeräumt, aber bis heute noch nicht ausgeübt worden sei. Die Bauherrschaft sei noch nicht einmal (rechtskräftig) in den vorzeitigen Besitz eingewiesen worden und die planungsrechtlichen Grundlagen (Überbauungsordnung und Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung «Feldschlössli Areal, ZPP 8.8») seien im heutigen Zeitpunkt auch noch nicht rechtskräftig. Er habe daher nicht damit rechnen müssen, dass vor diesem Hintergrund ein Gesuch um Abbruch seiner Gebäude gestellt und ohne vorherige Information bewilligt werde. Im Enteignungsrecht sei der Vorrang der persönlichen Anschrift gegenüber der öffentlichen Bekanntmachung ausdrücklich enthalten. Dies ergebe sich auch aus Art. 44 VRPG¹⁴. Die öffentliche Bekanntmachung sei stets ultima ratio. Die Beschwerdegegnerin wäre daher verpflichtet gewesen, ihn persönlich zu kontaktieren und zu informieren, zumal ihr seine Adresse bekannt sei. Es gehe nicht an und verletze Art. 6 Ziff. 1 EMRK¹⁵, wenn im Raumplanungsrecht ein betroffener ausserkantonaler Eigentümer einzig und alleine auf dem Wege der öffentlichen Bekanntmachung orientiert werde, obwohl dessen Adresse bekannt sei und er problemlos brieflich kontaktiert werden könnte. Dadurch, dass er nicht direkt angeschrieben und informiert worden sei, sei sein Anspruch auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 EMRK) verletzt worden. Erschwerend komme hinzu, dass soweit ersichtlich auch nie eine ordnungsgemässe Profilierung erfolgt sei. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, er habe am 2. November 2018 das

¹³ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

¹⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁵ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101)

Mandatsverhältnis mit seinem Rechtsanwalt beendet. Dieser sei der Ehemann der Stadtschreiberin der Beschwerdegegnerin und habe sich wiederholt nicht gemäss seinen Instruktionen verhalten. Er habe ihn auch nie über die lediglich im Bieler Anzeiger erschienenen Publikationen orientiert. Eine allfällige Kenntnis der Publikation durch seinen (ehemaligen) Rechtsanwalt könne ihm nicht zugerechnet werden. Demnach sei ihm aus rechtsstaatlichen Gründen eine Teilnahme am vorliegenden Baubewilligungsverfahren durch Gutheissung der Beschwerde zu ermöglichen.

b) Nach Art. 22 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Das kantonale Recht darf den Kreis der nach dieser Bestimmung bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen nicht einschränken. Art. 33 Abs. 3 Bst. a RPG verlangt, dass das Beschwerderecht Dritter (Nachbarn, Mieter, Schutzorganisationen usw.) im Baubewilligungsverfahren tatsächlich gewährleistet ist. Voraussetzung für die Gewährleistung des Beschwerderechts ist, dass die Beschwerdeberechtigten über ein Bauvorhaben in Kenntnis gesetzt werden. Unterbleibt dies, wird der nach Art. 33 Abs. 3 Bst. a RPG vorgeschriebene Rechtsschutz nicht gewährleistet und diese Vorschrift verletzt.¹⁶ Dies kommt einer Verweigerung des verfassungsrechtlich durch Art. 29 BV geschützten rechtlichen Gehörs gleich.¹⁷ Im Kanton Bern wird die ordentliche Baubewilligung in einem Verfahren mit Veröffentlichung des Baugesuchs erteilt (Art. 32a BauG). Eine (blosse) Mitteilung an die Nachbarinnen und Nachbarn ist nur vorgesehen bei Bauvorhaben, die wegen ihrer beschränkten Auswirkungen im vereinfachten Verfahren beurteilt werden (Art. 32b BauG i.V.m. Art. 27 BewD¹⁸). Die Modalitäten der Bekanntmachung des Baugesuchs sind gemäss Art 35 Abs. 1 BauG im BewD geregelt. In der Regel macht die Baubewilligungsbehörde das Gesuch durch Veröffentlichung bekannt (Art. 26 Abs. 1 BewD). Die Veröffentlichung erfolgt in zwei aufeinanderfolgenden Nummern des amtlichen Anzeigers (Art. 26 Abs. 2 BewD). Das Gesuch, die dazugehörigen Pläne und die weiteren Unterlagen sind bis zum Ablauf der Einsprachefrist bei der Gemeindeverwaltung zur Einsichtnahme aufzulegen (Art. 28 BewD). Zudem hat die Bauherrschaft zugleich mit der Baueingabe die äusseren Umrisse des Bauvorhabens im Gelände abzustecken und durch Profile kenntlich zu machen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BewD). Die Profile sind stehenzulassen, bis über das Bauvorhaben endgültig

¹⁶ BGE 120 Ib 379 E. 3d mit Hinweisen

¹⁷ Vgl dazu BGer 1C_5/2019 vom 12. Juni 2019 E. 3.2.1

¹⁸ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

entschieden ist (Art. 16 Abs. 2 BewD). Wird das Gesuch publiziert, besteht keine Pflicht zur Benachrichtigung auswärtiger Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, auch nicht aufgrund von Art. 29 Abs. 2 BV.¹⁹ Dass sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ein darüber hinaus reichender Schutz ergeben würde, ist weder dargetan noch ersichtlich. Von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern wird erwartet, dass sie entweder die örtlichen Publikationen selber verfolgen oder eine Drittperson damit beauftragen.²⁰

c) Da es sich im vorliegenden Fall um ein Baubewilligungsverfahren handelt, sind die in der bernischen Baugesetzgebung enthaltenen Vorschriften über die Bekanntmachung einschlägig. Danach besteht keine Verpflichtung der Bauherrschaft, betroffene Nachbarinnen und Nachbarn bzw. betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer über ihr Bauvorhaben zu informieren. Mangels Informationspflicht kann der Beschwerdegegnerin somit keine Verletzung von verfahrensrechtlichen Vorschriften vorgeworfen werden. Soweit sich der Beschwerdeführer auf Bestimmungen des Enteignungsrechts von Bund und Kanton, der Zivil- oder Strafprozessordnung, des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts oder der Verwaltungsrechtspflege von Bund und Kanton bzw. auf die Rechtsprechung dazu stützt, ist ihm entgegenzuhalten, dass diese für das Baubewilligungsverfahren nicht einschlägig sind. Art. 122 Abs. 2 BauV²¹, auf den sich der Beschwerdeführer ebenfalls stützt, regelt die geringfügige Änderung von Nutzungsplänen. Diese Bestimmung ist somit im Baubewilligungsverfahren nicht anwendbar.

Im vorliegenden Fall wurde das Baugesuch am 12. und 19. Dezember 2018 entsprechend den Vorschriften von Art. 26 BewD im Amtlichen Anzeiger Biel/Bienne und Evilard/Leubringen publiziert. Dass die Baubewilligungsbehörde den Beschwerdeführer nicht noch zusätzlich über das Baugesuch informierte, steht im Einklang mit den massgeblichen Vorschriften und ist deshalb nicht zu beanstanden. Es wäre Sache des Beschwerdeführers als Grundeigentümer gewesen, entweder den Amtlichen Anzeiger selber regelmässig zu lesen oder jemanden damit zu beauftragen. Dies gilt umso mehr, als ihm bekannt ist, dass seine Grundstücke einer ZPP zugewiesen sind, dass die Absicht besteht, in dieser Zone einen Campus für die Berner Fachhochschule zu errichten und dass ein Enteignungsgesuch

¹⁹ BGE 127 II 227 E. 2b

²⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 25-35c N. 7

²¹ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

für sein vom Bauvorhaben betroffene Grundstück eingereicht worden ist.²² Selbst wenn der Rechtsanwalt des Beschwerdeführers den Auftrag gehabt haben sollte, den Amtlichen Anzeiger zu lesen, könnte der Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass er von diesem nicht über die Publikation orientiert wurde, im vorliegenden Verfahren nichts zu seinen Gunsten ableiten. Der Beschwerdeführer löste das Mandatsverhältnis mit seinem Anwalt am 2. November 2018 und damit vor der Publikation des Baugesuchs auf. Es wäre somit seine Sache gewesen, umgehend jemand anderes mit seiner Interessenwahrung zu beauftragen. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, es sei nie eine ordnungsgemässe Profilierung erfolgt, ist ihm entgegenzuhalten, dass sich der Abbruch von Gebäuden schwerlich durch Profile im Sinn von Art. 16 Abs. 1 BewD kenntlich machen lässt.

Die Rügen, ihm sei das Baugesuch zu Unrecht nicht mitgeteilt worden, es liege eine Verletzung der behördlichen Mitteilungs- und Informationspflichten, des Ultima-ratio-Grundsatz sowie des Anspruchs auf ein faires Verfahren vor, erweisen sich somit als unbegründet.

3. Unterlassene bzw. fehlerhafte Publikation

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, eine Publikation sei einzig im Bieler Anzeiger erfolgt. In unzulässiger Weise sei eine Publikation im Nidauer Anzeiger unterblieben, dies obschon die Grenze zwischen Biel und Nidau unmittelbar entlang seiner Grundstücke verlaufe und sich die K._____strasse auf Nidauer Boden befinde, womit die Stadt Nidau bzw. deren Bevölkerung und die direkten Anstösser von den Bauvorhaben und den damit verbundenen Immissionen direkt betroffen seien. Weite Teile der effektiv betroffenen Bevölkerung seien daher nicht rechtsgenügend orientiert worden, was einen schweren Verfahrensmangel und eine Verletzung der bundesrechtlich geforderten Information gemäss Art. 29 Abs. 2 BV darstelle. Hinzu komme, dass die Publikation im Bieler Anzeiger wohl bewusst während der Weihnachts- und Neujahrszeit erfolgt sei, wodurch die Rechtsmittelfrist aufgrund der Feiertage in unzulässiger Weise eingeschränkt worden sei.

²² Vgl. dazu BGer 1C_137/2019 vom 5. Juli 2019; VGE 2018/380 vom 4. Oktober 2018

b) Die Publikation hat in zwei aufeinanderfolgenden Nummern des amtlichen Anzeigers der Standortgemeinde zu erfolgen (26 Abs. 2 BewD i.V.m. Art. 49b Abs. 1 GG²³). Auch wenn ein Bauvorhaben möglicherweise Nachbarinnen und Nachbarn in einer angrenzenden Gemeinde berühren könnte, ist keine Publikation im amtlichen Anzeiger der Nachbargemeinde erforderlich.²⁴ Der Zeitpunkt der Bekanntmachung wird grundsätzlich von der Behörde bestimmt. Sie kann damit bis nach der materiellen Prüfung des Gesuchs zuwarten, falls die Bauherrschaft nicht auf einer früheren Bekanntmachung besteht (Art. 25 BewD). Im Sinne eines fairen Verfahrens sollte drauf geachtet werden, dass nicht die ganze Einsprachefrist in die allgemeine Ferienzeit fällt oder zu einer Zeit beginnt oder endet, in der die Auflagestelle mehrere Tage geschlossen ist (beispielsweise über Weihnacht/Neujahr).²⁵

c) Dass das Vorhaben ausschliesslich im amtlichen Anzeiger der Einwohnergemeinde Biel/Bienne und nicht in demjenigen der Einwohnergemeinde Nidau publiziert wurde, entspricht den Vorschriften und ist deshalb nicht zu beanstanden. Die erste, fristauslösende Publikation erfolgte am Mittwoch, 12. Dezember 2018. Die Einsprachefrist endete somit am Freitag, 11. Januar 2019. In der Publikation wurde darauf hingewiesen, dass der Auflageort vom 22. Dezember 2018 (Samstag) bis 2. Januar 2019 (Mittwoch) geschlossen sei. Die Schliessung betraf somit nur vier Arbeitstage in der Mitte der Einsprachefrist. Vor und nach den Feiertagen bestand somit genügend Zeit, die Baugesuchsunterlagen einzusehen und gegebenenfalls Einsprache zu erheben. Soweit der Beschwerdeführer eine unterlassene bzw. fehlerhafte Publikation rügt, ist die Beschwerde unbegründet.

4. Fehlende Unterschrift des Grundeigentümers

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, weder sei ihm das Baugesuch unterbreitet, noch sei seine Unterschrift eingeholt, noch sei er überhaupt darüber informiert worden, dass ein Baugesuch für den Abbruch seines Gebäudes auf seinem Grundstück eingereicht worden sei, noch sei er von der Baubewilligungsbehörde in das Verfahren einbezogen worden. Als Eigentümer eines vom Baugesuch betroffenen Grundstücks hätte er das Baugesuch

²³ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

²⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 35-35c N. 9

²⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 35-35c N. 7

mitunterzeichnen müssen. Die bundesgerichtliche Praxis, wonach die Mitunterzeichnung durch den Grundeigentümer entbehrlich sei, wenn der Baugesuchsteller ein Enteignungsrecht besitze, greife hier aus folgenden Gründen nicht. Erstens sei dem fragliche Bundesgerichtsentscheid²⁶ das inhaltlich unterschiedliche Bundesenteignungsrecht zugrunde gelegen, während vorliegend kantonales Recht anwendbar sei. Zweitens sei vorliegend die Enteignung noch gar nie auf ihre Grundrechtskonformität hin geprüft worden. Weder bei der Erteilung des Enteignungsrechts noch bei der noch nicht rechtskräftigen vorzeitigen Besitzeseinweisung sei die von ihm bestrittene Verhältnismässigkeit geprüft worden. Ohne Überprüfung des Eingriffes in seine verfassungsmässig geschützten Rechte fehle jegliche Legitimation der Beschwerdegegnerin zur Stellung eines Baugesuchs für den Abbruch seines Gebäudes. Drittens gebe es für das unkoordinierte Vorgehen der Beschwerdegegnerin, ohne ausgeübtes Enteignungsrecht, ohne vorzeitigen Besitz, ohne Grundrechtsprüfung des Enteignungsrechts, ohne Information des Grundeigentümers und ohne Zustimmung des Eigentümers den Abbruch eines seiner Gebäude zu ersuchen, keine kantonale gesetzliche Grundlage. Weder das kantonale Enteignungsrecht noch die kantonale Baugesetzgebung würden ein solches Vorgehen vorsehen, sodass der Gesamtbauentscheid nichtig sei. Viertens sei der fragliche Bundesgerichtsentscheid unter altem Bundesverfahrensrecht und vor dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung ergangen. Mit Inkrafttreten des BGG²⁷ und der neuen Bundesverfassung sei der genannte Entscheid ohnehin überholt, da die weitergehenden Informationspflichten gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und die Voraussetzung einer klaren gesetzlichen Grundlage bei einem schweren Grundrechtseingriff gemäss Art. 36 Abs. 1 BV nicht erfüllt seien. Fünftens liege bis heute keine Enteignungsverfügung vor. Das Enteignungsverfahren sei immer noch hängig. Angemerkt sei, dass er von der Beschwerdegegnerin und den involvierten Behörden nicht zum ersten Mal über Vorgänge, die sein Eigentum betreffen, nicht informiert worden sei. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, zwar sei der Beschwerdegegnerin auf planungsrechtlicher Stufe ein Enteignungsrecht eingeräumt worden. Weder im Planerlassverfahren noch im Verfahren um vorzeitige Besitzeseinweisung habe eine Prüfung der Grundrechtskonformität dieses Eingriffs stattgefunden. Mangels Prüfung des erheblichen Eingriffs in seine Grundrechte (Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit, Art. 26 und 27 BV) fehle die Legitimation der Beschwerdegegnerin, ein Baugesuch für den Abbruch der Gebäude K._____strasse 14/16 auf seinem Grundstück zu stellen. Weder

²⁶ BGE 121 II 121

²⁷ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

das kantonale Enteignungsgesetz noch die kantonale Baurechtsgesetzgebung sähen die Möglichkeit vor, einem Dritten den Abbruch fremder Gebäude auf fremden Grundstücken bewilligen zu können, ohne vorgängige Prüfung der Eingriffe in die Grundrechte, ohne Verfahrenskoordination, ohne (vorzeitigen) Besitz und ohne Einwilligung des betroffenen Eigentümers, geschweige denn ohne diesen überhaupt den Abbruch seiner Gebäude zu informieren. Mangels Legitimation der Beschwerdegegnerin sei der Gesamtbauentscheid antragsgemäss aufzuheben.

b) Das bernische Baurecht regelt nicht näher, wer berechtigt ist, ein Baugesuch einzureichen. Für die Legitimation ist deshalb auf die allgemeinen Grundsätze nach Art. 50 Abs. 2 VRPG abzustellen. Danach ist auf ein Gesuch um Erlass einer Verfügung einzutreten, wenn ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird. Das Rechtsschutzinteresse muss aktuell, praktisch und genügend intensiv sein, damit es als schutzwürdig gelten kann. Es handelt sich um eine personenbezogene und damit subjektive Vorbedingung für einen Sachentscheid. Erforderlich ist demnach kein rechtlich geschütztes Interesse, ein rein tatsächliches, wirtschaftliches oder ideelles Interesse genügt.²⁸ Gemäss Art. 10 Abs. 2 BewD ist bei Bauten auf fremdem Boden die unterschriftliche Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers beizubringen. Diese Vorschrift will vermeiden, dass sich die Baubewilligungsbehörden mit Baugesuchen befassen müssen, die aus zivilrechtlichen Gründen nie verwirklicht werden können, weil ihnen der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin nicht zustimmt. Sie zielt darauf ab, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, bezweckt aber nicht, umstrittene private Rechte, die dem Bauvorhaben entgegenstehen könnten, im Baubewilligungsverfahren statt im dafür vorgesehenen Zivilprozess zu überprüfen.²⁹ Nach der Rechtsprechung kann auf die Mitunterzeichnung durch den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin verzichtet werden, wenn die gesuchstellende Person ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung des Baugesuchs hat. Das kann etwa dann zutreffen, wenn sie als Baurechtseinhaberin bauliche Massnahmen durchführen möchte, zu deren Vornahme sie aufgrund der Baurechtsdienstbarkeit ohne Zustimmung der belasteten Grundeigentümerin oder des belasteten Grundeigentümers befugt ist, oder wenn sie als Stockwerkeigentümerin ein Bauvorhaben ausführen will, das nur ihr Sonderrecht betrifft, ebenso, wenn sie das Enteignungsrecht am Grundstück besitzt. An einem schutzwürdigen Interesse fehlt es

²⁸ vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 50 N. 5 und Art. 51 N. 6 f.

²⁹ BVR 2005 S. 130 E. 3.1

hingegen in jenen Fällen, in denen das Ergebnis des Baubewilligungsverfahrens von vornherein ohne Belang ist, weil ein fremdrechtliches Hindernis das Bauvorhaben offensichtlich verhindert oder die Realisierung des Bauvorhabens mangels fremdrechtlicher Voraussetzung völlig ungewiss ist. Anders verhält es sich, wenn bloss unklar ist, dass bzw. ob einem Vorhaben ein fremdrechtliches Hindernis entgegensteht. In diesem Fall ginge es nicht an, der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller allein schon wegen der fehlenden Parteierklärung das Rechtsschutzinteresse abzusprechen.³⁰

c) Die Baugrundstücke liegen im Perimeter einer rechtskräftig genehmigten ZöN. Die Beschwerdegegnerin verfügt somit über das Enteignungsrecht (vgl. Art. 128 Abs. 1 Bst. a BauG). Unter diesen Umständen ist die Unterschrift des Beschwerdeführers auf dem Baugesuch nicht erforderlich. Aufgrund des Enteignungsrechts hat die Beschwerdegegnerin ein hinreichendes schutzwürdiges Interesse an der Prüfung ihrer Baugesuchs. Daran ändert der Umstand, dass eine allfällige rechtskräftige Baubewilligung erst nach der Übertragung des Grundeigentums auf die Beschwerdegegnerin ausgeübt werden kann, nichts. Die Rügen, die Zustimmung des Grundeigentümers fehle und die Beschwerdegegnerin sei gar nicht legitimiert, ein Baugesuch einzureichen, sind unbegründet.

5. Nichtigkeit

a) Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Bekanntmachung des fraglichen Baugesuchs korrekt erfolgte. Der Beschwerdeführer hat es sich selber zuzuschreiben, dass er sich nicht als Einsprecher am erstinstanzlichen Verfahren beteiligen konnte. Die Voraussetzungen für eine nachträgliche Baubeschwerde sind deshalb nicht erfüllt. Es kann darauf nicht eingetreten werden. Mangels (schwerwiegender) Verfahrensfehler liegen in dieser Hinsicht auch keine Nichtigkeitsgründe vor.

b) Die Frage, ob die Gesamtbewilligung vom 6. Februar 2019 an einem inhaltlichen Nichtigkeitsgrund leidet, beurteilt sich nach den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsprechung. Danach sind fehlerhafte Verwaltungsakte in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigkeit, d.h. absolute Unwirksamkeit, einer Verfügung wird nur angenommen, wenn sie mit einem

³⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 34 N. 10 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung

tiefgreifenden und wesentlichen Mangel behaftet ist, wenn dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel.³¹ Derartige Mängel sind bei der umstrittenen Gesamtbewilligung jedoch nicht ersichtlich. Insbesondere wurde die Bewilligung nicht gestützt auf die zwar genehmigte, aber noch nicht rechtskräftige Überbauungsordnung «Feldschlössli-Areal» erteilt. Sie stützt sich viel mehr auf Art. 93 Abs. 1 Bst. a BauG, wonach in einer ZPP vor dem Erlass der Überbauungsordnung einzelne Vorhaben bewilligt werden können. Die Rüge der fehlenden planungsrechtlichen Grundlage ist deshalb offensichtlich unbegründet. Das Gleiche gilt für die Rüge, die Koordinationspflicht sei verletzt worden. Das Bundesrecht und das kantonale Recht verlangen eine formelle und materielle Koordination, wenn die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Art. 25a Abs. 1 RPG, Art. 1 KoG). Die Koordinationspflicht reicht bei Bauten und Anlagen allerdings nur soweit, als ein Koordinationsbedarf besteht. Verlangt wird nicht, dass mehrere Bauvorhaben zwingend koordiniert behandelt werden müssen, die einen gewissen Bezug zueinander aufweisen. Eine Pflicht zur Koordination besteht einzig, wenn diese Vorhaben einen derart engen sachlichen Zusammenhang haben, dass sie nicht sinnvoll getrennt voneinander beurteilt werden können. Dies ist bei der vorliegenden Abbruchbewilligung offensichtlich nicht der Fall. Somit ist die Nichtigkeit auch hinsichtlich der inhaltlichen Mängel zu verneinen.

c) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nichts vorbringt, das geeignet wäre, den Gesamtentscheid nichtig oder rechtswidrig erscheinen zu lassen. Das Rechtsbegehren Ziffer 1 ist deshalb abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Im Übrigen kann auf seine nachträgliche Baubeschwerde nicht eingetreten werden, da die Voraussetzungen dazu (unverschuldete Nichtbeteiligung am Baubewilligungsverfahren) nicht erfüllt sind.

6. Kosten

³¹ Vgl. BGE 137 I 273 E. 3.1 S. 275 mit Hinweisen

- a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdeführer. Er hat deshalb die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'600.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³²).
- b) Die Beschwerdegegnerin ist nicht berufsmässig vertreten. Parteikosten sind somit keine angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

³² Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Das Rechtsbegehren Ziffer 1 der Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Im Übrigen wird auf die Beschwerde nicht eingetreten.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'600.00 werden dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn A. _____, eingeschrieben
- Stadt Biel/Bienne, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, mit A-Post

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.