



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3013 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/119

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 12. Januar 2021

in der Beschwerdesache zwischen

C._____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Frau Rechtsanwältin D._____

und

B._____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Frau Rechtsanwältin A._____

sowie

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

Baubewilligungsbehörde der Stadt Bern, Bauinspektorat, Bundesgasse 38, Postfach,
3001 Bern

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 23. Juni 2020
(bbew 288/2019; Neugestaltung Friedhofparkplätze)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte mit Datum vom 9. Januar 2019 (Eingang am 8. April 2019) bei der Stadt Bern ein Baugesuch ein für die Neugestaltung der Parkplätze zwischen den Bäumen entlang der H._____strasse auf Parzellen Bern Grundbuchblatt Nrn. E._____ und F._____. Die Anzahl der 36 bestehenden Parkplätze soll auf 23 reduziert werden, die Anzahl der bestehenden 8 Veloabstellplätze auf 14 erhöht. Die verbleibenden, neu etwas breiteren Parkfelder für Motorfahrzeuge sollen neu weiss (gebührenpflichtig) markiert werden, und es soll eine Parkuhr mit Beschilderungen installiert werden. Die Parzelle Nr. E._____ liegt in der Zone für öffentliche Nutzungen FA (Freifläche A) mit Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) II. Bei der Parzelle Nr. F._____ handelt es sich um eine Strassenparzelle, die im betroffenen nordöstlichen Teil ebenfalls der Zone für öffentliche Nutzungen FA zugeordnet ist. Gegen das Bauvorhaben erhob

unter anderen die Beschwerdeführerin Einsprache. Diese ist Inhaberin des Baurechts Bern Nr. M._____, das auf der Parzelle Bern Nr. E._____ lastet.

Mit Gesamtbauentscheid vom 23. Juni 2020 erteilte das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland dem Vorhaben die Baubewilligung mit Gewässerschutzbewilligung.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 16. Juli 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt die Kassierung des Gesamtbauentscheids vom 23. Juni 2020 und die Rückweisung des Verfahrens an die Vorinstanz zur Neubeurteilung. Eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und dem Vorhaben der Bauabschlag zu erteilen. Subeventuell seien die wegfallenden Parkplätze südlich der bestehenden Parkplätze an der H._____strasse im Bereich der Friedhofsmauer zu ersetzen. Die Beschwerdeführerin macht insbesondere geltend, dass mit dem Bauvorhaben die vorgeschriebene Anzahl Parkplätze nicht eingehalten werde.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Das Regierungsstatthalteramt verzichtete mit Eingabe vom 10. August 2020 unter Verweis auf die Vorakten auf eine Vernehmlassung. Die Stadt Bern beantragt mit Stellungnahme vom 13. August 2020 die Abweisung der Beschwerde. Auch die Beschwerdegegnerin schliesst mit Stellungnahme vom 19. August 2020 auf Abweisung der Beschwerde.

4. Mit Verfügung vom 18. September 2020 bat das Rechtsamt der BVD die Stadt Bern, die Baubewilligungsakten für die bestehenden Parkplätze einzureichen. Es hielt fest, nach einer ersten summarischen Einschätzung sei für die Parkplatzberechnung sowohl eine Gesamtbetrachtung unter Einbezug der verschiedenen Friedhofsfunktionen (Gräber, Grünfläche, Krematorium, Kapellen) vorzunehmen als auch – unter Berücksichtigung der Gehdistanzen – das Parkplatzangebot für die jeweiligen Nutzungsarten, namentlich für die Nutzung des Krematoriums, zu ermitteln. Das Rechtsamt beabsichtige, das Parkierungskonzept der Beschwerdegegnerin vom 27. Januar 2020² für die Parkplatzberechnung heranzuziehen. Hinsichtlich der dort genannten Parkplätze entlang der L._____strasse bat es die Beschwerdegegnerin, unter Beilage allfälliger Belege aufzuzeigen, ob und inwiefern diese Parkplätze dauerhaft zur Nutzung für die Zwecke des Friedhofs bzw. des Krematoriums zur Verfügung stünden. Die Verfahrensbeteiligten erhielten ausserdem Gelegenheit, sich zur summarischen Einschätzung des Rechtsamts zu äussern.

Die Stadt Bern teilte mit Stellungnahme vom 5. November 2020 mit, dass für die bestehenden Parkplätze an der H._____strasse im Archiv des Bauinspektorates keine Baubewilligung gefunden worden sei. Der Friedhof bestehe seit mehr als 100 Jahren und sei in verschiedenen Phasen ausgebaut worden. Es sei davon auszugehen, dass die Parkplätze mit dem Bedarf mitentstanden seien, bevor eine Baubewilligungspflicht für Parkplätze eingeführt wurde. In einem Baubewilligungsverfahren betreffend Erweiterung des Krematoriums (neue Ofenanlage anstelle der alten Öfen im alten Gebäude) sei im Parkplatznachweis vom 12. November 1991 festgehalten worden: "Parkplätze sind bestehend". Auch auf einem Orthofoto aus dem Jahr 1991 seien die Parkplätze erkennbar.

Die Beschwerdegegnerin erklärte mit Stellungnahme vom 3. November 2020, die im Parkierungskonzept genannten neun Parkplätze entlang der L._____strasse seien dauerhaft

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

² Vorakten pag. 387 ff.

gesichert, wobei vorgesehen sei, dass deren drei aufgehoben und mit drei neuen Parkplätzen etwas weiter östlich ersetzt würden. Sie stünden zur Nutzung für die Zwecke des Friedhofs bzw. des Krematoriums zur Verfügung.

Die Beschwerdeführerin hielt mit Stellungnahme vom 29. Oktober 2020 an ihrer Beschwerde fest. Sie stimmte der summarischen Einschätzung des Rechtsamtes insofern zu, als der Parkplatzbedarf für die im Gebiet der Parzellen Bern Nrn. E._____ und M._____ vereinten Nutzungsarten (Gräber, Grünfläche, Krematorium, Kapellen) unter Berücksichtigung der Gehdistanzen einzeln zu betrachten und zu ermitteln sei. Das Parkierungskonzept der Beschwerdegegnerin vom 27. Januar 2020 könne nur unter bestimmten Vorbehalten für die Parkplatzberechnung herangezogen werden. Zudem sei die massgebende Friedhofsfläche zu präzisieren.

5. Die Parteien erhielten Gelegenheit zur Einreichung von Schlussbemerkungen. Die Beschwerdegegnerin hat am 9. Dezember 2020 Schlussbemerkungen eingereicht, die Beschwerdeführerin am 14. Dezember 2020. Beide halten an ihren Anträgen fest. Die weiteren Verfahrensbeteiligten haben keine Schlussbemerkungen eingereicht.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG³. 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 BauG⁴ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig. 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 Beschwerdeführerin, deren Einsprache abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid formell und als Inhaberin eines auf der Parzelle Nr. E._____ lastenden selbständigen und dauernden Baurechts (Grundbuchblatt Nr. M._____) auch materiell beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

b) Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht. Die Beschwerdebegründung muss sich wenigstens in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen und zumindest sinngemäss darauf schliessen lassen, welche Rechtsnormen oder Grundsätze der Ermessensausübung nach Auffassung der Beschwerdeführerin verletzt oder inwiefern Sachverhaltselemente unrichtig oder unvollständig festgestellt worden sind. Dafür genügt ein blosser (globaler) Verweis auf Rechtsschriften im erstinstanzlichen Verfahren nicht.⁵ Die Beschwerdeführerin erhebt nebst einem solchen Verweis in der Beschwerdeschrift auch substantiierte Rügen. Darauf ist einzutreten.

2. Parkplatznachweis; Anspruch auf rechtliches Gehör

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

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

⁵ Vgl. Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 24

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass mit dem Bauvorhaben die vorgeschriebene Anzahl Parkplätze nicht eingehalten würde. Sie kritisiert, die Beschwerdegegnerin habe in ihren Berechnungen des Parkplatzbedarfs widersprüchliche und nicht nachvollziehbare Angaben gemacht. Dies widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben. Die Vorinstanz übergehe in ihrem Entscheid, dass die Beschwerdegegnerin mit einem angepassten Parkplatznachweis vom 20. Juni 2019 eine Projektänderung eingereicht habe. Die Vorinstanz halte in den Erwägungen des angefochtenen Entscheids fest, dass sie im Parkplatznachweis der Beschwerdeführerin keine Widersprüche erkennen könne. Wie die Vorinstanz zum Schluss komme, dass genügend Parkplätze vorhanden seien, bleibe aber offen und werde nicht genügend begründet. Es sei zu Unrecht unberücksichtigt geblieben, dass die Anzahl Parkplätze an der L. _____ strasse reduziert werden solle. Der angefochtene Entscheid sei daher zu kassieren und das Verfahren sei zur Neubeurteilung des Sachverhalts gestützt auf die Parkplatzberechnung vom 20. Juni 2019 an die Vorinstanz zurückzuweisen.

b) Nach Art. 16 Abs. 1 BauG muss auf einem Baugrundstück oder in seiner Nähe eine ausreichende Anzahl von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Motorfahrräder errichtet werden, wenn durch die Erstellung, die Erweiterung, den Umbau oder die Zweckänderung von Bauten und Anlagen ein Parkplatzbedarf verursacht wird. Parkplätze sind, soweit sie nicht eine eigene planerische Grundlage haben, als Nebenanlagen einer konkreten Baute oder Anlage zuzuordnen.⁶ Änderungen an dieser Baute oder Anlage können sich auf den Parkplatzbedarf auswirken, wenn sie ein massgebendes Bemessungskriterium (Fläche, Nutzungsart, Arbeitsplätze, Anzahl Besucher etc.) betreffen.⁷ Umgekehrt kann sich auch eine Veränderung der Anzahl Parkplätze darauf auswirken, ob der Parkplatzbedarf für die fragliche Baute oder Anlage noch gedeckt ist.

Die Berechnung der erforderlichen Parkplatzzahl erfolgt nach den Vorgaben von Art. 49 ff. BauV.⁸ Anhand der dort umschriebenen Kriterien (Nutzungsart; ggf. städtische oder ländliche Lage, Geschossflächen) wird eine Bandbreite berechnet, in deren Rahmen die Bauherrschaft die Anzahl festlegt. Die Bandbreite umfasst insbesondere die Abstellplätze für die Motorfahrzeuge der Beschäftigten, der Besucher und der Behinderten (Art. 50 Abs. 2 BauV). Die Möglichkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel und der Verwendung derselben Parkfläche für zeitlich auseinanderliegende Parkbedürfnisse verschiedener Betriebe oder Betriebszweige werden berücksichtigt.⁹

Ein Bauvorhaben hält die Vorschriften über die erforderliche Parkplatzzahl ein, wenn die Anzahl der geplanten Parkplätze innerhalb der gesetzlichen Bandbreite liegt. Daher müssen im Baubewilligungsverfahren die anrechenbaren Parkplätze ermittelt und mit der vorgeschriebenen Bandbreite verglichen werden. Liegt die Anzahl der mit dem Bauvorhaben resultierenden Parkplätze ausserhalb der ermittelten Bandbreite, so ist zu prüfen, ob besondere Verhältnisse im Sinne von Art. 54 BauV vorliegen. Dies ist der Fall, wenn das Vorhaben hinsichtlich des Parkplatzbedarfs deutlich über- oder unterdurchschnittlich ist, beispielsweise aufgrund der Eignung des öffentlichen Verkehrs für seine Erschliessung. Bei Vorliegen solcher besonderen Verhältnisse kann sich ein Abweichen von der Bandbreite rechtfertigen.

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 16-18 N. 11a

⁷ Zaugg/Ludwig, a.a.O. Art. 16-18 N. 11

⁸ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

⁹ Art. 17 Abs. 2 BauG

Im Baugesuch sind u.a. Lage, Gestaltung und rechtliche Sicherung der Abstellplätze für Fahrzeuge anzugeben (Art. 11 Abs. 1 Bst. k BewD¹⁰). Die Bauherrschaft hat aufzuzeigen, wie sich die Anzahl der anrechenbaren Parkplätze mit dem Bauvorhaben verändert, d.h. welche und wie viele Parkplätze mit und ohne das Bauvorhaben vorhanden sind und für welche Nutzungen diese zur Verfügung stehen. Gestützt darauf beurteilt die Baubewilligungsbehörde, ob die Anzahl Parkplätze den gesetzlichen Anforderungen genügt. Genügen die Angaben der Bauherrschaft dafür nicht, so gibt ihr die Behörde nach den Vorgaben von Art. 18 BewD Gelegenheit zur Verbesserung.

c) Die Bauverordnung regelt die Bandbreiten für die Nutzungsarten "Wohnen" und "übrige Nutzungen". Bei letzteren unterscheidet sie die Kategorien "Restaurant", "Einkaufen, Freizeit, Kultur", "Hotel", "Arbeiten, Gewerbe, Dienstleistungen", "Spital, Heim" sowie "Schule". Die Berechnung des Parkplatzbedarfs für Friedhöfe ist in der Bauverordnung nicht explizit geregelt und die Friedhofsnutzung kann auch keiner der erwähnten Kategorien zugeordnet werden. Für nicht geregelte Nutzungsarten ist gemäss Art. 52 Abs. 4 BauV die Bandbreite nach der voraussichtlichen Anzahl der Arbeitsplätze, der erwarteten Besucher oder einer anderen, zweckmässigen Bemessungsgrundlage festzusetzen. Die Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) können ergänzend beigezogen werden. Vorliegend betrifft dies insbesondere die VSS-Norm 40 281 "Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen". Diese sieht in Ziff. 10.1, Tabelle 1 für Friedhöfe 1 Parkplatz pro 1'000 m² Fläche vor und für die Kategorie "Kirche, Moschee, Synagoge" 1 Parkplatz pro 10 Besucherplätze. Beide Werte umfassen Parkplätze sowohl für das Personal als auch für die Besucher.

d) In einer ersten Parkplatzberechnung nahm die Beschwerdegegnerin für die Tagesbesucherinnen und -besucher des Friedhofs einen Richtwert von 1 Parkplatz pro 2'500 m² Fläche an und für Abdankungen einen Richtwert von 1 Parkplatz pro 10 Sitzplätze in den Kapellen auf dem Friedhofsgelände. Davon machte sie aufgrund der guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr (ÖV) einen Abzug von 50 %. Erforderlich seien demnach 31 Parkplätze für Tagesbesucher des Friedhofs und 26 Parkplätze für die Besucher von Abdankungen.¹¹

Nachdem die stadtinterne Prüfung ergeben hatte, dass 9 der angerechneten Parkplätze an der L. _____ strasse aufgehoben werden sollen, passte die Beschwerdegegnerin am 20. Juni 2019 die Werte an. Gemäss der neuen Berechnung sollen die verbleibenden gebührenpflichtigen Parkplätze an der H. _____ strasse (neu 22 Parkplätze sowie 1 IV-Parkplatz) für Abdankungen zur Verfügung stehen und weitere 26 Parkplätze (12 Parkplätze sowie 2 IV-Parkplätze beim Haupteingang O. _____ strasse, 14 Parkplätze an der P. _____ strasse) für die Tagesbesucher. Als Richtwert legte die Beschwerdegegnerin neu 1 Parkplatz pro 17 Sitzplätze (Abdankungen) sowie 1 Parkplatz pro 3'000 m² Friedhofsfläche (Tagesbesucher) zugrunde. Sie reduzierte beide Ergebnisse um 50 % aufgrund guter Anbindung an den ÖV.¹²

Die Beschwerdegegnerin ergänzte ihre Parkplatzberechnung mit Erläuterungen.¹³ Nach diesen sind die Parkplätze für die Mitarbeitenden bei der Berechnung ausgeklammert. Zwischen den Tagesbesuchern und den Besuchern von Abdankungen sei bei der Parkplatzberechnung zu unterscheiden, weil die jeweilige Parkplatznachfrage unterschiedlich sei. Die Tagesbesucher verteilten sich über den ganzen Tag und besuchten auf der gesamten Friedhofsanlage verteilte Grabstätten und Aufenthaltsorte. Bei den zeitlich fixierten Abdankungen bestehe kurzzeitig während maximal 2 Stunden eine erhöhte Nachfrage nach Parkplätzen. Für die

¹⁰ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

¹¹ Vorakten pag. 9 und 11

¹² Vorakten pag. 61 und 63

¹³ Vorakten pag. 69 ff.

Parkplatzberechnung sei die VSS-Norm 40 281 "Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen" mit den mehr auf urbane Verhältnisse ausgerichteten Richtwerten der Stadt Zürich¹⁴ verglichen und ein Mittelwert zwischen beiden verwendet worden. Von diesem sei aufgrund der guten ÖV-Anbindung des G._____friedhofs ein Abzug von 50 % zu machen. Bei dieser Berechnungsweise reichten die bei Umsetzung des Bauvorhabens verbleibenden Parkplätze aus.

In einer Stellungnahme vom 22. August 2019 führte die inzwischen anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin weiter aus, dass für das Personal zusätzlich 22 Parkplätze bei den Gebäuden an der O._____strasse und 8 Parkplätze beim Krematorium zur Verfügung stünden. Zudem würden bei Trauerfeiern in der Kapelle an der O._____strasse den Angehörigen auf dem Platz vor der Kapelle 5 bis 40 Parkplätze zur Verfügung gestellt.¹⁵

e) Die Verkehrsplanung der Stadt Bern führte vom 13. bis 21. August 2019 drei Erhebungen zur Belegung der Parkplätze beim G._____friedhof durch. Sie zählte in einer Gehdistanz von ca. 400 m zum Krematorium mit den beiden Abdankungskapellen 18 bis 31 freie Parkfelder an der H._____strasse und der L._____strasse. In ihrem Bericht an das Bauinspektorat der Stadt Bern hielt sie fest, es sei davon auszugehen, dass auch bei der geplanten Reduktion der Parkplatzzahl 3 bis 18 Parkplätze frei wären, also keine Überbelegung resultieren würde. An der L._____strasse seien 2 Parkplätze berücksichtigt worden. Infolge einer Baustelle seien dort 7 Parkplätze temporär aufgehoben worden. Bei 3 davon sei eine definitive Aufhebung beabsichtigt.¹⁶

f) Das Regierungsstatthalteramt forderte die Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 22. November 2019 auf, ein ausführliches Parkierungskonzept einzureichen.¹⁷ Die Beschwerdegegnerin reichte dieses am 27. Januar 2020 ein.¹⁸

Gemäss dem Parkierungskonzept stehen für Abdankungen auf dem Gelände des Krematoriums folgende Parkplätze zur Verfügung:

- 9 markierte, gebührenpflichtige Parkplätze (max. 3 Stunden) entlang der L._____strasse, wovon derzeit 7 Parkplätze aufgrund einer Baustelle provisorisch aufgehoben seien;
- 22 markierte, gebührenpflichtige Parkplätze (max. 3 Stunden) sowie 1 Behindertenparkplatz entlang der H._____strasse;
- ca. 4 nicht markierte Parkplätze auf dem Gelände des Krematoriums, die während Abdankungen von Gehbehinderten, Bestattungsunternehmen etc. nach Weisung des Friedhofs- oder Krematoriumspersonals genützt würden.

Für Abdankungen in der Kapelle O._____strasse stünden folgende Parkplätze in unmittelbarer Nähe zur Verfügung:

- 14 markierte, gebührenpflichtige Parkplätze (max. 3 Stunden) entlang der P._____strasse;
- 12 markierte, gebührenpflichtige Parkplätze (max. 3 Stunden) sowie 2 Behindertenparkplätze an der O._____strasse;

¹⁴ Richtwerte für "Spezielle Nutzungen" gemäss Parkplatzverordnung der Stadt Zürich, Normalbedarf, Vorakten pag. 23 ff.

¹⁵ Vorakten pag. 327

¹⁶ Vorakten pag. 369

¹⁷ Vorakten pag. 371

¹⁸ Vorakten pag. 387 ff.

- 4 nicht markierte Parkplätze für die Nutzung während Abdankungen durch das Pfarreipersonal, Bestattungsunternehmen, Organist u.ä. auf Anweisung des Friedhofspersonals;
- bis zu 40 nicht markierte Parkplätze für die Nutzung während grösseren Abdankungen durch Angehörige und Gäste auf Anweisung des Friedhofspersonals.

Für Mitarbeitende bestünden auf dem Friedhofsareal 22 zusätzliche Parkplätze.

g) Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid fest, die von der Beschwerdegegnerin verwendete Bemessungsgrundlage sei im Sinne von Art. 52 Abs. 4 BauV als zweckmässig zu betrachten. Weiter rechtfertigten die besonderen Verhältnisse (städtische Rahmenbedingungen mit dicht geknüpftem ÖV-Netz und verhältnismässig tiefem Motorisierungsgrad; grosszügige Anlage von Stadtfriedhöfen, denen auch eine Funktion als Naherholungsgebiet zukomme) eine Abweichung von der Bandbreite des errechneten Parkplatzbedarfs. Eine Überbelegung sei auch bei der geplanten Aufhebung von 13 Parkplätzen nicht zu erwarten.

Das Regierungsstatthalteramt erachtete mithin die verbleibenden Parkplätze als genügend, allerdings ohne konkret aufzuschlüsseln, von welchem Bedarf und von wie vielen anzurechnenden Parkplätzen auszugehen ist.

h) Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Anpassung der Parkplatzberechnung am 20. Juni 2019 nicht als Projektänderung im Sinne von Art. 43 BewD behandelte. Mit dieser blieb das von der Vorinstanz zu beurteilende Bauvorhaben einschliesslich der daraus resultierenden Anzahl Parkplätze unverändert. Die Beschwerdegegnerin hat lediglich auf andere Weise dargelegt, dass die nach der geplanten Reduktion verbleibenden Parkplätze den gesetzlichen Anforderungen genügten. Ob dies zutraf, hatte die Vorinstanz in ihrem Entscheid zu würdigen. Die Vorinstanz hat das richtige Bauvorhaben beurteilt. Es besteht kein Anlass zu einer Kassation des angefochtenen Entscheids.

i) Die Beschwerdeführerin erachtet die wechselnden Berechnungen der Beschwerdegegnerin als treuwidrig, widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Sinngemäss stellt sie sich damit auf den Standpunkt, das Baugesuch der Beschwerdegegnerin sei hinsichtlich des Parkplatznachweises mangelhaft.

Die Beschwerdeführerin wirft zudem der Vorinstanz vor, sie habe unzulänglich begründet, weshalb sie das reduzierte Parkplatzangebot als genügend erachte.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG¹⁹). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.²⁰

Diesen Anforderungen wird der angefochtene Entscheid hinsichtlich der Frage, ob das Bauvorhaben die gesetzlichen Vorschriften zur Erstellung genügender Parkplätze erfüllt, nicht gerecht. Die Beschwerdeführerin hatte in ihrer Einsprache substantiiert gerügt, dass die Beschwerdegegnerin die erforderliche Anzahl Parkplätze falsch berechne und dass mit dem

¹⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁰ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 7

Bauvorhaben die erforderliche Parkplatzzahl nicht eingehalten werde.²¹ Die Vorinstanz macht zwar umfangreiche Ausführungen zu den Parkplatzvorschriften und setzt sich auch mit diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinander. Sie legt jedoch nicht dar, von welchem Bedarf an Parkplätzen sie ausgeht und welche Parkplätze sie bei der Berechnung berücksichtigt. Entsprechend fehlt auch eine eigentliche Beurteilung in dem Sinne, dass die vorhandene Parkplatzzahl mit der gesetzlich erforderlichen Anzahl Parkplätze verglichen und gestützt darauf als genügend oder ungenügend befunden wird. Der Hinweis auf die Parkplatzberechnung der Beschwerdegegnerin genügt nicht als Begründung, da die Beschwerdegegnerin auf Aufforderung der Vorinstanz hin ihre revidierte Parkplatzberechnung vom 20. Juni 2019 mit dem Parkierungskonzept vom 27. Januar 2020 ergänzt hat. Die Vorinstanz erläutert nicht, welche Bedeutung sie diesen Ergänzungen zumisst. Auch geht die Vorinstanz von besonderen Verhältnissen nach Art. 54 BauV aus, ohne zwischen der Berechnung der Bandbreite und der Abweichung von dieser aufzuschlüsseln. Darüber gibt die Parkplatzberechnung der Beschwerdegegnerin nicht Aufschluss. So bleibt das Ausmass der Abweichung von der gesetzlichen Bandbreite im Dunkeln.

Den Beschwerdeführenden war damit eine sachgerechte Anfechtung des angefochtenen Entscheids erschwert; ihr Anspruch auf rechtliches Gehör wurde verletzt. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein formeller Anspruch, dessen Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt. Eine Gehörsverletzung kann aber dann geheilt werden, wenn die Rechtsmittelinstanz dieselbe Kognition hat wie die Vorinstanz und der beschwerdeführenden Person aus der Heilung kein Nachteil erwächst. Bei besonders schwerwiegenden Gehörsverletzungen schliesst die Rechtsprechung jedoch eine Heilung grundsätzlich aus. Die Heilung des rechtlichen Gehörs ist allenfalls bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.²²

Vorliegend kann die Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren geheilt werden. Das Rechtsamt der BVD hat den Verfahrensbeteiligten mit Verfügung vom 18. September 2020 mitgeteilt, dass gemäss einer summarischen Einschätzung für die Parkplatzberechnung sowohl eine Gesamtbetrachtung unter Einbezug der verschiedenen Friedhofsfunktionen (Gräber, Grünfläche, Krematorium, Kapellen) vorgenommen als auch - unter Berücksichtigung der Gehdistanzen - das Parkplatzangebot für die jeweiligen Nutzungsarten, namentlich für die Nutzung des Krematoriums, ermittelt werden müsse. Ferner teilte das Rechtsamt seine Absicht mit, das Parkierungskonzept der Beschwerdegegnerin vom 27. Januar 2020 für die Parkplatzberechnung heranzuziehen. Hinsichtlich der Parkplätze an der L. _____ strasse traf es Abklärungen bei der Beschwerdegegnerin zur Frage, ob und inwiefern diese dauerhaft zur Nutzung für die Zwecke des Friedhofs bzw. des Krematoriums zur Verfügung stehen. Die Verfahrensbeteiligten, insbesondere auch die Beschwerdeführerin, erhielten Gelegenheit, sich zur summarischen Einschätzung des Rechtsamtes und zum Parkierungskonzept zu äussern. Im Rahmen ihrer Schlussbemerkungen konnte die Beschwerdeführerin auch zu den Angaben der Beschwerdegegnerin betreffend die Parkplätze an der L. _____ strasse Stellung nehmen. Ihre Ausführungen sind in die nachfolgenden Erwägungen eingeflossen. Damit konnte die Gehörsverletzung geheilt werden. Sie ist aber bei der Kostenverteilung zu berücksichtigen.

Wie im Folgenden darzulegen sein wird, genügen die verfügbaren Angaben zum Baugesuch nunmehr für eine Beurteilung, ob die Parkplatzvorschriften eingehalten sind.

3. Erforderliche Anzahl Parkplätze

²¹ Vorakten pag. 97 ff.

²² BVR 2012 S. 28 E. 2.3.5; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 11

a) Für die Berechnung der erforderlichen Anzahl Parkplätze sind nach dem Gesagten Art. 16 ff. BauG und Art. 49 ff. BauV massgebend. Danach ist bei der Berechnung der Verschiedenheit der Nutzungsarten Rechnung zu tragen. Der Zonenzuordnung kommt diesbezüglich keine eigenständige Bedeutung zu. Massgebend ist die konkrete Qualifikation des Bauvorhabens beziehungsweise, wenn das Bauvorhaben wie vorliegend in einer Veränderung der Parkplatzzahl besteht, die Qualifikation der Baute oder Anlage, denen die Parkplätze als Nebenanlagen zuzuordnen sind.

b) Der Parkplatzbedarf für Friedhöfe ist in der BauV nicht explizit geregelt. Sie kann auch keiner der in Art. 52 Abs. 1 BauV geregelten Nutzungskategorien sinngemäss zugeordnet werden.²³ Daher stellt sich die Frage, wie die erforderliche Parkplatzzahl zu berechnen ist. Nach Art. 52 Abs. 4 BauV ist die Bandbreite nach der voraussichtlichen Anzahl der Arbeitsplätze, der erwarteten Besucher oder einer anderen, zweckmässigen Bemessungsgrundlage festzusetzen; die VSS-Normen können ergänzend beigezogen werden. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um kantonales Recht, das, soweit es auslegungsbedürftig ist, aus sich selbst heraus auszulegen ist, insbesondere indem auf den Sinn und Zweck der Norm abgestellt wird. Kommunale Strategien oder Parkierungskonzepte sind hingegen nicht entscheidend. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist bei der Auslegung Rechnung zu tragen, soweit dieses nicht bereits im Gesetzestext Ausdruck findet.

c) Nach der Systematik der Bauverordnung ist gestützt auf die erwähnten Bemessungsgrundlagen eine Bandbreite der erforderlichen bzw. zulässigen Parkplätze festzulegen. Diese Bandbreite umfasst nebst den Parkplätzen für Besucherinnen und Besucher auch die Parkplätze für die Beschäftigten sowie für Behinderte (Art. 50 Abs. 2 BauV). Diese Nutzerkategorien dürfen demnach bei der Parkplatzberechnung nicht ausgespart bleiben, sondern müssen einbezogen werden. Dies schliesst nicht aus, dass die Bauherrschaft bzw. die Betreiberin der Anlage, zu welcher die Parkplätze gehören, aus der Gesamtzahl der Parkplätze den verschiedenen Nutzerkategorien jeweils bestimmte Parkplätze zur Benützung zuweist.

d) Die VSS-Norm 40 281 "Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen" sieht in Ziff. 10.1 Tabelle 1 als Richtwert für Friedhöfe 1 Parkplatz pro 1'000 m² Fläche und für Kirchen, Moscheen und Synagogen 1 Parkplatz pro 10 Besucherplätze vor. Zwischen Personal- und Besucherparkplätzen wird dabei nicht unterschieden; der ermittelte Wert umfasst beide. Auch die Behindertenparkplätze sind eingeschlossen (VSS-Norm 40 281, Ziff. 8, vgl. Ziff. 6.4). Die fraglichen Werte stellen eine erste grobe Abschätzung des erforderlichen Parkplatz-Angebots dar, die unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit mit dem Langsamverkehr und mit dem öffentlichen Verkehr verfeinert wird (VSS-Norm 40 281, Ziff. 7.2, Ziff. 5.10, Ziff. 10.2 ff.). Im Ergebnis resultiert eine Bandbreite, innerhalb derer die Bauherrschaft bzw. Anlagenbetreiberin die Anzahl Parkplätze festsetzt (VSS-Norm 40 281 Ziff. 6.4).

Die von der Beschwerdegegnerin mit herangezogenen Richtwerte der Stadt Zürich folgen einem vergleichbaren System. Sie sehen für Friedhöfe einen Richtwert von 1 Parkplatz pro 5'000 m² Friedhofsfläche und für Kirchen, Kapellen, Synagogen, Moscheen und Gebetsräume einen Richtwert von 1 Parkplatz pro 20 Plätze vor.²⁴ Anders als die VSS-Norm legen die Richtwerte der Stadt Zürich fest, dass jeweils 90 % der Parkplätze für Besuchende zur Verfügung stehen sollen. Die Richtwerte tragen den beengten urbanen Verhältnissen mit zahlreichen unmotorisierten Haushalten Rechnung. Der Standort, d.h. insbesondere die Qualität der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, ist zusätzlich zu berücksichtigen.²⁵

²³ Vgl. Zaugg/Ludwig, Art. 16-18 N. 14

²⁴ Vorakten pag. 21

²⁵ Vorakten pag. 19

e) Das Krematorium mit zwei Kapellen sowie die Kapelle O._____strasse sind in das Areal des G._____friedhofs integriert bzw. schliessen an dieses an. Ihre Funktion ist mit der Friedhofsnutzung eng verknüpft. Die Friedhofsnutzung umfasst daneben noch weitere Nutzungsarten, wie namentlich den Besuch der Gräber sowie die Nutzung als Naherholungsgebiet, bspw. für Spaziergänge. Das Friedhofsgelände ist weitläufig. Gemäss dem Grundstücksdaten-Informationssystem Grudis umfasst die Parzelle Nr. E._____ (ohne Abzug der Fläche des Baurechts Nr. M._____) 159'468 m². Parkplätze können einer Anlage nur zugerechnet werden, wenn sie in angemessener Gehdistanz zu dieser liegen. Als Richtwert gelten maximal 300 m Gehdistanz (vgl. Art. 55 Abs. 1 BauV). Die verschiedenen, zumeist am Rand der Friedhofsanlage angeordneten Parkplätze liegen nicht für jede Nutzungsart in zumutbarer Gehdistanz. Insbesondere sind die Besucherparkplätze an der P._____- und der O._____strasse vom Krematorium mehr als 400 m Gehdistanz entfernt, während die nahe beim Krematorium gelegenen Parkplätze an der H._____- und der L._____strasse ähnlich weit von der Kapelle O._____strasse entfernt sind.

Aus diesen Gründen drängt es sich auf, hinsichtlich der Parkplatzberechnung die Friedhofsnutzung nicht nur umfassend zu betrachten, sondern auch hinsichtlich der einzelnen Nutzungsarten zu unterscheiden. D.h. nebst einer auf die Friedhofsfläche abgestützten Berechnung des Parkplatzbedarfs für den Friedhof als Ganzes ist auch die durch das Bauvorhaben betroffene Nutzung des Krematoriums gesondert zu betrachten und zu prüfen, ob für diese Nutzungsart unter Berücksichtigung der Gehdistanzen genügend Parkplätze vorhanden sind bzw. bei Umsetzung des Bauvorhabens verbleiben.

f) Die Beschwerdegegnerin vertritt in ihrer Beschwerdeantwort vom 19. August 2020 die Ansicht, dass sie bei der Parkplatzberechnung das Krematorium mit den beiden Kapellen im Prinzip nicht hätte mit einbeziehen müssen. Mit dem Baurechtsvertrag vom 18. April 1969 sei der Betrieb des Krematoriums an Q._____ ausgelagert worden. Diese habe keine Nutzungsrechte an Parkplätzen der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdegegnerin sei daher nicht verpflichtet, ihr genügende Parkplätze zur Verfügung zu stellen.

Das Krematorium war bereits vor der Ausgliederung in ein Baurecht durch Q._____ erstellt und betrieben worden.²⁶ Es ist denkmalgeschützt und im ISOS²⁷ als Einzelelement mit Erhaltungsziel A verzeichnet.²⁸ Auf seinem Gelände, d.h. innerhalb des Baurechtsperimeters, befinden sich keine markierten Parkplätze. Daher liegt die Annahme nahe, dass für die Nutzung des Krematoriums seit jeher die Friedhofsparkplätze, namentlich diejenigen an der H._____- und der L._____strasse, verwendet werden.

Gemäss den Ausführungen des Bauinspektorates der Stadt Bern in der Eingabe vom 5. November 2020 konnte für die Parkplätze an der H._____strasse im Archiv keine Baubewilligung gefunden werden. Es sei davon auszugehen, dass diese mit der Erstellung bzw. dem Ausbau des Friedhofs mitentstanden seien, bevor dafür eine Baubewilligungspflicht eingeführt worden sei. In den Akten eines Baubewilligungsverfahrens im Jahr 1991 für die Erweiterung des Krematoriums finde sich ein Parkplatznachweis vom 12. November 1991, in dem auf vorbestehende Parkplätze hingewiesen werde. Diese – d.h. die bestehenden Parkplätze an der H._____strasse in der Nähe des Krematoriums – seien auf einem Orthofoto aus dem Jahr 1991 sichtbar.²⁹

²⁶ Beilage 1 zur Beschwerdeantwort vom 19. August 2020; vgl. auch die Objektblätter Weyermannshaus 1 und Weyermannshaus 1a im Bauinventar der städtischen Denkmalpflege

²⁷ Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung

²⁸ Vorakten pag. 277 f.

²⁹ Eingabe der Stadt Bern, Bauinspektorat, vom 5. November 2020 mit Beilagen

Parkplätze sind als Nebenanlagen einer (Haupt-) Baute oder Anlage zuzuordnen. Dies ist vorliegend zunächst der Friedhof als Gesamtanlage. Das Krematorium mit den zugehörigen Kapellen ist auch nach der Errichtung des Baurechts funktional mit dem Friedhof eng verknüpft. Das Fehlen einer Regelung betreffend Parkplätze im Baurechtsvertrag lässt darauf schliessen, dass hinsichtlich der Parkplatznutzung keine Veränderung gewollt war. Darauf deutet auch die Erwähnung der Parkplätze in den Baubewilligungsakten aus dem Jahr 1991 hin. Die in der Nähe des Krematoriums gelegenen Friedhofsparkplätze sind daher auch dem Krematorium mit den beiden Kapellen zuzuordnen.

g) Das Rechtsamt hat den Verfahrensbeteiligten mit Verfügung vom 18. September 2020 u.a. mitgeteilt, gemäss einer summarischen Einschätzung sei für die Parkplatzberechnung sowohl eine Gesamtbetrachtung unter Einbezug der verschiedenen Friedhofsfunktionen (Gräber, Grünfläche, Krematorium, Kapellen) vorzunehmen als auch – unter Berücksichtigung der Gehdistanzen – das Parkplatzangebot für die jeweiligen Nutzungsarten, namentlich für die Nutzung des Krematoriums, zu ermitteln. Das Rechtsamt beabsichtige, das Parkierungskonzept der Beschwerdegegnerin vom 27. Januar 2020 für die Parkplatzberechnung heranzuziehen. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Beschwerdeführerin stimmte der summarischen Einschätzung des Rechtsamtes mit Stellungnahme vom 29. Oktober 2020 insoweit zu, als der Parkplatzbedarf für die Nutzungsarten des Friedhofs unter Berücksichtigung der Gehdistanzen einzeln zu betrachten und zu ermitteln sei. Das fragliche Parkierungskonzept der Beschwerdegegnerin könne nur unter bestimmten Korrekturen herangezogen werden; namentlich seien unmarkierte Parkflächen nicht zu berücksichtigen. Die Beschwerdegegnerin hielt mit Stellungnahme vom 3. November 2020 fest, dass von den 9 Parkplätzen entlang der L. _____ strasse drei aufgehoben und etwas weiter in Richtung Osten ersetzt werden sollen. An der L. _____ strasse seien somit 9 Parkplätze dauerhaft gesichert und stünden für die Nutzung des Friedhofs bzw. des Krematoriums zur Verfügung. Zur Berechnung des Parkplatzbedarfs hielt die Beschwerdegegnerin fest, diese genüge den rechtlichen Vorgaben und den tatsächlichen Bedürfnissen. Die Stadt Bern äusserte sich mit Stellungnahme vom 5. November 2020 zur Frage der Bewilligung der bestehenden Parkplätze an der H. _____ strasse. Zur summarischen Einschätzung des Rechtsamtes äusserte sie sich nicht. Das Regierungsstatthalteramt reichte keine Stellungnahme ein.

h) Im Folgenden wird eine auf der Friedhofsfläche basierende Gesamtbetrachtung vorgenommen und anschliessend geprüft, ob auch für die Nutzung des Krematoriums mit den beiden Kapellen bei einer Einzelbetrachtung unter Berücksichtigung der zumutbaren Gehdistanzen genügend Parkplätze vorhanden sind.

4. Gesamtbetrachtung Parkplatzbedarf des Friedhofs

a) Sowohl die VSS-Norm als auch die Richtwerte der Stadt Zürich legen der Berechnung des Parkplatzbedarfs für einen Friedhof dessen Fläche zugrunde. Es leuchtet ein, dass der Parkplatzbedarf eines Friedhofs entsprechend seiner Grösse variiert. Für die Gesamtbetrachtung des Friedhofs im Hinblick auf den Parkplatzbedarf ist demnach die Fläche des Friedhofs massgebend.

Vorliegend stellt sich die Frage, ob das Areal des Krematoriums bzw. die Fläche des Baurechts Nr. M. _____ in Abzug zu bringen ist. Davon scheinen beide Parteien auszugehen.³⁰ Der Parkplatzbedarf hängt jedoch nicht damit zusammen, ob Friedhofsanlagen auf eigenen

³⁰ Vorakten pag. 63, pag. 381; Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2020, S. 2 f. Ziff. 5

(Baurechts-) Parzellen stehen oder nicht. Mit dem Ausklammern solcher Areale würde die Berechnung des Parkplatzbedarfs eher verzerrt. Es ist davon auszugehen, dass die auf die Friedhofsfläche gestützte Berechnung des Parkplatzbedarfs gemäss der VSS-Norm (und auch gemäss den Richtwerten der Stadt Zürich) die Friedhofs-Infrastruktur grundsätzlich einschliesst. Das Krematorium gehört zur Infrastruktur des Friedhofs und seine Nutzung ist mit der Nutzung des Friedhofs eng verbunden. Es wird von keiner Seite geltend gemacht, dass die Friedhofskapellen aus funktionalen Gründen bei der Berechnung der Friedhofsfläche ausgespart werden müssten. Bei einer derartigen Sichtweise müsste auch das Areal der Kapelle O._____strasse ausgeschieden werden. Dies wäre kaum umsetzbar, da dieses Areal weder abparzelliert noch als Baurecht verselbständigt ist und daher nicht exakt beziffert werden könnte. Ohnehin rechtfertigt sich aber nach dem Gesagten eine Ausscheidung der Kapellen-Areale aus der für die Parkplatzberechnung massgebenden Friedhofsfläche nicht. Die mit dem Baurecht belegte Fläche ist demnach bei der Ermittlung der massgebenden Friedhofsfläche nicht in Abzug zu bringen. Massgebend ist die Gesamtfläche der Parzelle Nr. E._____ von 159'468 m².³¹

b) Die VSS-Norm 40 281 "Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen" sieht in Ziff. 10.1 Tabelle 1 vor, dass sich der Richtwert für den Parkplatzbedarf bei Friedhöfen aus der Fläche dividiert durch 1'000 errechnet. Bei einer Friedhofsfläche von 159'468 m² ergibt sich ein Richtwert von 159 Parkplätzen.

Dieser Richtwert ist nach Ziff. 10.2 der VSS-Norm anhand der Zuordnung zu einem sogenannten Standort-Typ zu verfeinern. Dieser bestimmt sich nach dem Einzugsgebiet, dem Anteil des Langsamverkehrs am gesamten erzeugten Personenverkehr und an der Bedienungshäufigkeit des öffentlichen Verkehrs während der massgebenden Betriebszeit (vgl. Tabelle 2 der VSS-Norm). In letzterer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass die zumutbare Fussdistanz gemäss der VSS-Norm Ziff. 10.2 vom Fahrtzweck abhängig ist und im Bereich von 300-500 m liegt.

c) Beim G._____friedhof handelt es sich um einen von drei städtischen Friedhöfen der Stadt Bern. Nebst den Kapellen beim Krematorium und an der O._____strasse verfügt er auch über einen Hindu-Abdankungstempel und über zahlreiche verschiedene Grabarten wie bspw. Kindergräber und Themengräber, zudem über spezifische Grabfelder für Buddhisten und Muslime. Nebst einer eigentlichen Friedhofsnutzung für Beisetzungen, Besuch von Gräbern, Grabpflege etc. eignen sich die grosszügigen gepflegten Grünflächen als Naherholungsgebiet, beispielsweise für Spaziergänge. Angesichts des weit gefassten Angebots und der urbanen Lage ist von einer Anreise mit Motorfahrzeugen, mit dem öffentlichen Verkehr, zu Fuss oder mit dem Velo auszugehen.

Mit dem öffentlichen Verkehr wird der G._____friedhof beim Eingang O._____strasse durch die Postautolinie I._____erschlossen (Haltestelle "G._____friedhof"), auf der Südseite durch die Haltestelle "J._____" der Buslinie K._____. Beide Linien verkehren direkt vom bzw. zum Hauptbahnhof. Die Gehdistanz der jeweiligen Haltestellen zu einem Friedhofseingang beträgt weniger als 300 m. Die Postautolinie I._____verkehrt unter der Woche und am Samstag mit einem Takt von 10 Minuten (werktags in der Stosszeit von 16-18 Uhr auch häufiger) und an Sonntagen von 14-16 Minuten. Die Buslinie K._____verkehrt unter der Woche von 7-19 Uhr mit einem Takt von 5-6 Minuten, am Samstag von 7-10 Minuten und am Sonntag von 7-15 Minuten.

Aufgrund der städtischen Lage und der guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist grundsätzlich von einem hohen Anteil Langsamverkehr auszugehen. Das Motorfahrzeug dürften vor allem Besucherinnen und Besucher verwenden, die von ausserhalb des Stadtzentrums

³¹ Gemäss Grudis, Amtliche Vermessung

anreisen bzw. dieses bei der Anreise nicht queren müssen. Andererseits dürfte bei Friedhofsbesuchern der Anteil der Personen, die aufgrund ihres Alters bzw. wegen Mobilitätseinschränkungen auf eine motorisierte Anreise angewiesen sind, gegenüber dem Durchschnitt etwas erhöht sein. Es ist daher von einem Langsamverkehrsanteil von 25 % bis 50 % auszugehen. Unter Berücksichtigung der relativ dicht getakteten Erschliessung mit dem ÖV ist der G._____friedhof somit dem Standorttyp B gemäss Tabelle 2 der VSS-Norm zuzuordnen. Das Parkfeldangebot soll demnach zwischen 40 % und 60 % des Richtwerts betragen (Tabelle 3 der VSS-Norm). Dies führt bei der Gesamtbetrachtung des Friedhofs zu einem Bedarf von 64-95 Parkplätzen.

d) Nach Ziff. 10.4 der VSS-Norm kann in sehr gut mit dem ÖV erschlossenen Stadtzentren (City-Bereiche), in Altstadtbereichen mit schützenswerter Ortsbild und an anderen bezüglich der Anordnung von Parkfeldern empfindlichen Standorten von den so errechneten Werten gegen unten abgewichen werden. Offener formuliert ist Art. 54 BauV. Nach dieser Bestimmung können besondere Verhältnisse zum Abweichen von der errechneten Bandbreite führen, wenn das Vorhaben deutlich über- oder unterdurchschnittlich ist, beispielsweise in der Eignung des öffentlichen Verkehrs für seine Erschliessung (Art. 54 Bst. c BauV).

Solche besonderen Verhältnisse können insbesondere bei urbanen Verhältnissen vorliegen, wo – wie in der Stadt Bern – zahlreiche Haushalte ohne Motorfahrzeug auskommen. Zwar berücksichtigt die Berechnungsweise der Bandbreiten nach Art. 52 BauV und der VSS-Norm 40 281 bereits Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten bzw. zwischen besserer und schlechterer Erschliessung durch den ÖV. Diese schematische Unterscheidung vermag aber nicht allen Situationen gerecht zu werden, weshalb Art. 54 BauV zusätzlich in besonderen Fällen eine Abweichung erlaubt. Insbesondere kann in grösseren Städten bei beengten, urbanen Verhältnissen eine Reduktion angezeigt sein. Insoweit ist es von Interesse, dass nach den Richtwerten der Stadt Zürich der Parkplatzbedarf für Friedhöfe auf dem gesamten Stadtgebiet zurückhaltender berechnet wird (Richtwert von 1 Parkplatz pro 5'000 m² Friedhofsfläche, gegebenenfalls zu reduzieren aufgrund der Lage bzw. der Qualität der Erschliessung mit dem ÖV).³²

Ob eine Reduktion gestützt auf Art. 54 BauV beim G._____friedhof angezeigt ist, erscheint allerdings zweifelhaft. Zwar wirkt die grosszügige Friedhofsanlage rundum eher beengt durch ihre Lage zwischen R._____ und Bahnlinie sowie Autobahnzufahrt. Sie befindet sich aber nicht in einem Altstadt- oder Zentrumsbereich, wo die Anfahrt mit dem Motorfahrzeug besonders unerwünscht und die Erstellung von Parkplätzen aufgrund der urbanen Enge stark erschwert ist. Letztlich kann die Frage jedoch offen gelassen werden. Wie zu zeigen sein wird, fällt das Parkplatzangebot in die errechnete Bandbreite.

e) Gemäss dem Parkierungskonzept der Beschwerdegegnerin vom 27. Januar 2020³³ verfügt der G._____friedhof mit dem Bauvorhaben noch über folgende markierte Parkplätze:

- 9 Parkplätze entlang der L._____strasse;
- 23 Parkplätze entlang der H._____strasse, davon 1 Behindertenparkplatz;
- 14 Parkplätze entlang der P._____strasse;
- 14 Parkplätze an der O._____strasse, davon 2 Behindertenparkplätze;
- 22 Mitarbeiterparkplätze im Inneren des Friedhofs.

Hinzu kommen verschiedene nicht markierte Parkplätze, insbesondere bis zu 40 unmarkierte Parkplätze bei der Kapelle O._____strasse.

³² Vorakten pag. 23 f., pag. 19

³³ Vorakten pag. 387 ff.

Da in den Vorakten Hinweise zu finden sind, wonach der Fortbestand der Parkplätze an der L._____strasse allenfalls nicht gesichert ist, bat das Rechtsamt die Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 18. September 2020, unter Beilage allfälliger Belege aufzuzeigen, ob und inwiefern diese Parkplätze dauerhaft zur Nutzung für die Zwecke des Friedhofs bzw. des Krematoriums zur Verfügung stehen. Die Beschwerdegegnerin legt mit Eingabe vom 3. November 2020 dar, dass von den 9 bestehenden Parkplätzen an der L._____strasse ab 2025 die drei nahe der Kreuzung mit der H._____strasse gelegene Parkplätze aufgehoben und etwas weiter östlich an der L._____strasse mit drei neuen Parkplätzen ersetzt werden sollen. Es stünden also dauerhaft 9 Parkplätze entlang der L._____strasse zur Nutzung für die Zwecke des Friedhofs bzw. des Krematoriums zur Verfügung. Die Beschwerdeführerin weist in ihren Schlussbemerkungen vom 14. Dezember 2020 darauf hin, dass gemäss dem Schreiben der Verkehrsplanung vom 28. Oktober 2020, auf das sich die Beschwerdegegnerin stützt,³⁴ die Verschiebung dreier Parkplätze an der L._____strasse nur "geprüft" werde. Die Formulierung und auch die Planbeilagen zum Schreiben der Verkehrsplanung³⁵ lassen jedoch darauf schliessen, dass die geplante bzw. zu prüfende Anpassung sowohl die Aufhebung dreier Parkplätze nahe der Abzweigung zur H._____strasse als auch deren Ersatz weiter östlich an der L._____strasse umfasst. Andernfalls könnte nicht von einer "Verschiebung" von Parkplätzen die Rede sein. Auch wenn ursprünglich noch kein Ersatz der aufzuhebenden Parkplätze geplant war – was die Vorakten vermuten lassen –, so ist dies nun doch offenbar der Fall. Die nur zeitweilige Aufhebung von Parkplätzen aufgrund von Bautätigkeiten bei der R._____ kann aufgrund ihrer vorübergehenden Natur unberücksichtigt bleiben. Demnach können die 9 Parkplätze an der L._____strasse in die Berechnung der verfügbaren Parkplätze einbezogen werden.

Gesamthaft stehen somit für die Nutzung des Friedhofs 82 markierte Parkplätze zur Verfügung. Die Gebührenpflicht und die Beschränkung der Nutzungsdauer auf 3 Stunden (ausser bei den Mitarbeiterparkplätzen) sind der Nutzungsart angepasst. Die Anzahl verfügbarer Parkplätze fällt in den Bereich der errechneten Bandbreite von 64-95 Parkplätzen für den Gesamtfriedhof.

5. Parkplatzbedarf beim Krematorium

a) Beim Krematorium befinden sich zwei Kapellen mit 50 bzw. 450 Sitzplätzen,³⁶ in denen Abdankungsfeiern abgehalten werden.

Für Kirchen, Moscheen, Synagogen und dergleichen berechnet sich der Richtwert für die Parkplatzberechnung gemäss der VSS-Norm 40 281 anhand der Anzahl Besucherplätze. Es wäre auch denkbar, die Nutzung für religiöse Zwecke der Kategorie "Kultur" gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 BauV zuzuordnen. Dies hätte zur Folge, dass der Parkplatzbedarf gestützt auf die Geschossfläche nach Art. 49 Abs. 2 BauV zu berechnen wäre. Dies wird aber vorliegend von keiner Seite geltend gemacht. Auch die Beschwerdeführerin stützt ihre Berechnungen auf die VSS-Norm und somit auf die Anzahl Sitzplätze.

Da der Parkplatzbedarf des Friedhofs in der Gesamtbetrachtung mangels Regelung in der Bauverordnung nach der VSS-Norm 40 281 zu beurteilen ist, erscheint es naheliegend, dass auch der Parkplatzbedarf des Krematoriums nach dieser Norm geprüft wird. Die Kapellen beim Krematorium dienen im Vergleich zu anderen religiösen und kulturellen Einrichtungen einem beschränkten, spezifischen und eng mit der Friedhofsnutzung verknüpften Zweck. Die

³⁴ Beilage 1 zur Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 3. November 2020

³⁵ Beilagen 2 und 3 zur Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 3. November 2020

³⁶ Vorakten pag. 61

Anwendung der für kulturelle Einrichtungen geltenden Berechnungsweise für den Parkplatzbedarf drängt sich nicht auf. Es erscheint zweckmässiger, auf die in der VSS-Norm enger definierte Berechnungsweise für Kirchen, Moscheen, Synagogen etc. abzustellen.

b) Die VSS-Norm 40 281 sieht in Tabelle 1 für Kirchen, Moscheen, Synagogen und dergleichen einen Richtwert von 1 Parkplatz pro 10 Besucherplätzen vor. Beim Krematorium befinden sich eine grosse Kapelle mit 450 Sitzplätzen sowie eine kleine Kapelle mit 50 Sitzplätzen. Dies führt zu einem Richtwert von 50 Parkplätzen. Dieser Richtwert ist analog zum Richtwert des Friedhofs zu verfeinern. Dabei ist insbesondere der städtischen Lage Rechnung zu tragen. Im Sinne eines Vergleichswerts sei darauf hingewiesen, dass gemäss den Richtwerten der Stadt Zürich für Kapellen etc. bereits der Richtwert (vor Berücksichtigung der Erschliessungsqualität mit dem ÖV) nur halb so hoch (1 Parkplatz pro 20 Besucherplätze) angesetzt wird wie in der VSS-Norm.³⁷

Auch bei Abdankungen ist mit einem eher überdurchschnittlichen Anteil an betagten und gebrechlichen Besucherinnen und Besuchern zu rechnen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs (Haltestelle "J._____" der Buslinie K._____; Haltestelle "N._____" der Postautolinie I._____) vom Gelände des Krematoriums rund 500 m weit entfernt sind. Nach Ziff. 10.2 der VSS-Norm liegt die zumutbare Fussdistanz zu einer ÖV-Haltestelle im Bereich von 300-500 m. Bei einer Einzelbetrachtung des Krematoriums ist daher mit einem geringen Anteil Langsamverkehr zu rechnen. Angesichts der städtischen Lage des Friedhofs rechtfertigt es sich aber entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht, die Möglichkeit einer Anreise mit dem öffentlichen Verkehr auszublenden und den Parkplatzbedarf ganz am oberen Ende der Skala anzusiedeln. Für Besucherinnen und Besucher, die von der Innenstadt her anreisen oder diese bei der Anreise durchqueren müssen, ist die motorisierte Anreise eher ungünstig, zumal viele Haushalte in der Stadt Bern über gar kein eigenes Motorfahrzeug verfügen. Gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin erstreckt sich ihr Einzugsgebiet nicht nur auf die Umgebung der Stadt Bern, sondern auch auf das Oberland und andere Teile der Schweiz.³⁸ Da die den Friedhof erschliessenden ÖV-Linien direkt vom und zum Hauptbahnhof verkehren, sind jedoch auch von ausserhalb anreisende Besucher nicht notwendig auf eine motorisierte Anreise und somit auf Autoabstellplätze angewiesen. Es ist davon auszugehen, dass Besucherinnen und Besucher, die gut zu Fuss sind, die Anreise mit dem öffentlichen Verkehr trotz der eher weiten Gehdistanzen als Alternative betrachten. Daher ist hinsichtlich des Parkplatzbedarfs des Krematoriums vom Standorttyp C gemäss Tabelle 2 der VSS-Norm auszugehen. Die Bandbreite des Parkplatzbedarfs beträgt demnach 50 % bis 80 % des Richtwerts, also 25-40 Parkplätze.

c) Den Besucherinnen und Besuchern des Krematoriums stehen die verbleibenden 23 Parkplätze (inkl. 1 Behindertenparkplatz) an der H._____-strasse sowie die 9 Parkplätze an der L._____-strasse zur Verfügung. Die Parkplätze an der P._____- und der O._____-strasse sowie die Mitarbeiterparkplätze sind aufgrund ihrer Entfernung nicht anzurechnen, denn nach dem Gesagten ist insbesondere mit der motorisierten Anreise gebrechlicher Besucherinnen und Besucher zu rechnen. Die per 2025 geplante Verlegung von drei Parkplätzen an der L._____-strasse ist hingegen unproblematisch, da auch der neue Standort in kurzer Gehdistanz liegt. An der H._____- und der L._____-strasse sind also gesamthaft 32 Parkplätze vorhanden. Diese Anzahl liegt innerhalb der errechneten Bandbreite.

d) Es stellt sich die Frage, inwieweit die Parkplätze an der H._____- und der L._____-strasse an den Parkplatzbedarf des Krematoriums angerechnet werden können, wenn sie bereits in die Gesamtbetrachtung des Friedhofs einbezogen wurden.

³⁷ Vorakten pag. 21

³⁸ Beschwerde S. 13

Das Krematorium selbst kann als Teil der Friedhofs-Infrastruktur verstanden werden. Der Parkplatzbedarf des Krematoriums ist somit im Parkplatzbedarf des Gesamtfriedhofs grundsätzlich eingeschlossen. Dies gilt grundsätzlich auch für Beisetzungen und die damit verbundenen Vorgänge. Diese sind mit den Funktionen eines Friedhofs untrennbar verbunden.

Berücksichtigt man nun aber die beiden beim Krematorium vorhandenen Kapellen mit gesamthaft 500 Sitzplätzen, drängt sich eine angepasste Sichtweise auf. Die Parkplatznutzung bei Abdankungen unterscheidet sich deutlich von derjenigen der Tagesbesucher des Friedhofs. Während Letztere den Friedhof meist einzeln oder in Kleingruppen über den Tag verteilt besuchen, finden beim Krematorium Veranstaltungen statt, bei denen eine grössere Anzahl Besucherinnen und Besucher gleichzeitig anreist und für die Dauer der Veranstaltung Parkplätze belegt. Dieser Parkplatzbedarf kommt dann punktuell zur Nutzung durch die Tagesbesucher hinzu. Anders als bei der Kapelle O. _____ strasse bestehen beim Krematorium keine grosszügig bemessenen befestigten Flächen, auf denen die Besucher bei Veranstaltungen parkieren können. Vielmehr benützen die Trauergemeinden bei Abdankungen beim Krematorium die sonst den Tagesbesuchern zur Verfügung stehenden Parkplätze an der H. _____ strasse und an der L. _____ strasse. Dieser Zusatzbelastung muss aus Gründen der Verhältnismässigkeit bei einer Berechnung des Parkplatzbedarfs nach Art. 52 Abs. 4 BauV Rechnung getragen werden.

Nach dem Gesagten sind die Parkieranlagen des Friedhofs so verteilt, dass in zumutbarer Gehdistanz zum Krematorium eine für dessen Nutzung angemessene Anzahl Parkplätze verfügbar ist. Die Gesamtanzahl der für den Friedhof verfügbaren Parkplätze (82) übersteigt das errechnete Minimum von 64 (vgl. Erwägung 4c) um 18 Parkplätze. Die Problematik des punktuell hohen Parkplatzbedarfs beim Krematorium wird entschärft, wenn die Anzahl der vorhandenen Friedhofsparkplätze das für den Gesamtbedarf errechnete Minimum um 18 Parkplätze übersteigt. Zwar decken die 18 überobligatorischen Parkplätze nicht den gemäss Erwägung 5b errechneten Minimalbedarf für das Krematorium samt Kapellen (d.h. 25 Parkplätze) ab. Im Umfang von 7 Parkplätzen ist daher von einer Nutzungsüberlagerung von allgemeiner Friedhofsnutzung (v.a. Tagesbesucher) und Abdankungen bei der Krematoriumsanlage auszugehen. Angesichts der engen funktionalen Verbindung der beiden Nutzungen ist dies nicht zu beanstanden. In Kirchen, Moscheen, Synagogen etc. werden nebst Abdankungen eine Vielzahl weiterer Veranstaltungen wie Gottesdienste, Taufen, Hochzeiten, Sonntagsschule, kirchliche Unterweisung, Orgelkonzerte, Seniorennachmittage etc. abgehalten. Demgegenüber dienen die beiden Kapellen beim Krematorium einer reduzierten, mit dem Friedhof funktional eng verbundenen Zweckbestimmung. Es wäre daher nicht gerechtfertigt zu verlangen, dass der nach dem Richtwert für Kirchen, Moscheen, Synagogen etc. errechnete Parkplatzbedarf für die Kapellen beim Krematorium vollumfänglich zum allgemeinen Friedhofsbedarf hinzugerechnet werden muss. Vielmehr muss zum flächenbezogenen Parkplatzbedarf des Gesamtfriedhofs ein angemessener Zuschlag zur Abfederung des punktuellen Parkplatzbedarfs bei Abdankungen beim Krematorium eingerechnet werden. Vorliegend stehen die 18 über dem Minimum für den Gesamtfriedhof liegenden Parkplätze zur Abfederung der Belastungsspitzen bei Abdankungen beim Krematorium zur Verfügung. Dies erscheint jedenfalls als ausreichend.

e) Stichproben der Verkehrsplanung der Stadt Bern haben ergeben, dass während Abdankungen in einer Gehdistanz vom ca. 400 m zum Krematorium genügend freie Parkplätze gezählt wurden, dass auch bei Abzug der gemäss Baugesuch aufzuhebenden 13 Parkplätze keine Überbelegung resultiert hätte.³⁹

³⁹ Vorakten pag. 369

Die Beschwerdeführerin zieht die Erhebungen der Stadt Bern zur Parkplatzbelegung in Zweifel. Der Verkehrsplanung der Stadt Bern fehle es an der nötigen Unabhängigkeit. Die Beschwerdeführerin macht ausserdem geltend, ihre Parteirechte seien bei den fraglichen Erhebungen nicht gewahrt worden.⁴⁰ Sie beantragt die Einholung eines Fachberichts des Oberingenieurkreises II Bern-Mittelland und einer Expertise sowie die Durchführung eines Augenscheins.⁴¹

Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG gibt den Parteien das Recht, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern.

Die Erhebungen fanden durch die Verkehrsplanung der Stadt Bern statt; das Ergebnis floss in den Amtsbericht des Bauinspektorates ein.⁴² Zu Wahrung des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführerin genügte es, dass ihr die Erhebungen und die darauf gestützten Ausführungen im Amtsbericht zur Kenntnis gebracht wurden und sie sich dazu äussern konnte. Die Bekanntgabe erfolgte mit Verfügung der Vorinstanz vom 22. November 2019.⁴³ Danach konnte sich die Beschwerdeführerin noch äussern, namentlich mit den Schlussbemerkungen vom 30. März 2020.⁴⁴ Der Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör wurde gewahrt.

Die Erhebungen der Verkehrsplanung der Stadt Bern über die Parkplatzbelegung unterstehen der freien Beweiswürdigung durch die urteilende Behörde. Die Vorinstanz erwog dazu, die Bauherrschaft habe ein eigenes Interesse daran, dass die öffentliche Ordnung nicht durch zu wenige Parkplätze beeinträchtigt werde oder störender Suchverkehr entstehe. Daher könne eine objektive Beurteilung vorausgesetzt werden.⁴⁵

Die Bemessungskriterien für Parkplätze beruhen auf Erfahrungswerten, weil der Bedarf im Voraus abgeschätzt werden muss.⁴⁶ Sie sind auch auf nachträglichen Veränderungen der Parkplatzzahl anwendbar. In solchen Fällen ist es zwar möglich, Erhebungen über die bisherige tatsächliche Nutzung zu machen. Diese können aber höchstens zur Plausibilisierung des errechneten Parkplatzbedarfs dienen. Gemäss den drei Stichproben der Verkehrsplanung besteht kein offenkundiger Anlass für Zweifel am Genügen der verbleibenden Parkplätze. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin⁴⁷ ist nicht auf "Spitzentage" abzustellen, da die massgebenden Erfahrungswerte auf Durchschnittszahlen beruhen.⁴⁸ Eine weiter gehende Aussagekraft ist den Stichproben nicht beizumessen. Neuerliche oder vertieftere Erhebungen erübrigen sich, weil der Parkplatzbedarf gemäss den Vorgaben der Bauverordnung und der VSS-Norm zu errechnen und nicht anhand der konkreten Belegung zu bestimmen ist.

6. Interessenabwägung; Baumschutz; Treu und Glauben

a) Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Beschwerdegegnerin ihr Vorhaben hauptsächlich mit dem Interesse am Schutz der zwischen den Parkplätzen an der

⁴⁰ Beschwerde S. 14 f.

⁴¹ Beschwerde S. 15 sowie Schlussbemerkungen vom 14. Dezember 2020 S. 4

⁴² Vorakten pag. 369, pag. 517, vgl. auch pag. 349

⁴³ Vorakten pag. 371 ff.

⁴⁴ Vorakten pag. 419 ff.

⁴⁵ Angefochtener Entscheid, Erwägung 3.2 B

⁴⁶ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 16-18 N. 14

⁴⁷ Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 14. Dezember 2020, S. 4

⁴⁸ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 16-18 N. 14

H. _____ strasse stehenden Bäume begründe. Die fraglichen Bäume seien aber nicht geschützt bzw. deren Fällung sei nicht bewilligungspflichtig. Das Interesse am geordneten Parkieren gehe dem Interesse am Schutz der Bäume vor. Die Beschwerdegegnerin begründe die geplante Reduktion der Parkplätze auch mit dem Parkierungskonzept für den motorisierten Individualverkehr (MIV) vom Juni 2018, welches eine Entlastung des öffentlichen Raums von Motorfahrzeugen anstrebe. Dieses sei aber nicht rechtskräftig und damit unerheblich. Die Parkplätze sollten gemäss dem Bauvorhaben in ihrer Anzahl reduziert, aber grosszügiger dimensioniert werden, wofür sich die Beschwerdegegnerin auf die VSS-Norm 40 291a "Parkieren; Anordnung und Geometrie der Parkieranlagen" berufe. Dies sei aber treuwidrig, wenn die Beschwerdegegnerin zugleich hinsichtlich der Parkplatzzahl die VSS-Norm 40 281 nicht einhalten wolle. Im Übrigen könne den Bäumen mehr Platz eingeräumt werden, ohne das Interesse am geordneten Parkieren zu übergehen, indem die wegfallenden Parkplätze mittels Errichtung neuer Parkplätze weiter südlich an der H. _____ strasse ersetzt würden. Die Beschwerdeführerin beantragt mit ihrem Subeventualbegehren sinngemäss, dass die Beschwerdegegnerin hierzu verpflichtet werden soll.

b) Der Beschwerdeführerin ist insoweit zuzustimmen, als die Parkplatzberechnung nach den kantonalrechtlichen Vorschriften (einschliesslich der Möglichkeit des ergänzenden Beizugs der VSS-Normen gemäss Art. 52 Abs. 4 BauV) erfolgt und das Ergebnis nicht gegen die Interessen der Bauherrschaft am Bauvorhaben abzuwägen ist. Die Bauherrschaft kann den mit dem Bauvorhaben verfolgten Interessen Rechnung tragen, indem sie innerhalb der gesetzlichen Bandbreite die Anzahl Parkplätze festlegt. Entsprechend erübrigen sich diesbezügliche Abklärungen, namentlich hinsichtlich der Schutzwürdigkeit der Bäume.

Wie gezeigt wurde, sind vorliegend gemäss einer auf Art. 52 Abs. 4 BauV und die VSS-Norm 40 281 "Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen" gestützten Berechnung genügend Parkplätze vorhanden. Ein Bauvorhaben, das den gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist ohne Belastung durch Nebenbestimmungen zu bewilligen. Auf die mit Subeventualbegehren der Beschwerdeführerin beantragte Auflage ist daher zu verzichten. Diese übersteigt im Übrigen den Rahmen einer möglichen Nebenbestimmung.

Eine Auflage, wonach die aufzuhebenden Parkplätze ersetzt werden müssen, rechtfertigt sich demnach nicht.

7. Zusammenfassung und Kosten

a) Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz in ihren Entscheiderwägungen nicht hinreichend ausgeführt, wie der Parkplatzbedarf zu berechnen ist und welche Parkplätze sie bei ihrer Annahme, dass die mit dem Bauvorhaben noch bestehenden Parkplätze den massgebenden Bedarf abdecken, berücksichtigt. Die Beschwerdeführerin rügt insofern zu Recht eine unzulängliche Begründung des angefochtenen Entscheids. Die Verletzung ihres rechtlichen Gehörs kann im Beschwerdeverfahren geheilt werden. In den übrigen Teilen erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet. Auf die Durchführung des beantragten Augenscheins kann verzichtet werden, da die Beurteilung gestützt auf die Akten und die im Beschwerdeverfahren eingereichten Angaben und Unterlagen erfolgen kann.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen und der angefochtene Entscheid ist zu bestätigen.

b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen, soweit nicht das prozessuale Verhalten einer Partei eine andere Verlegung gebietet oder die besonderen Umstände rechtfertigen, auf Verfahrenskosten zu

verzicht (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Als besondere Umstände fallen insbesondere behördliche Fehlleistungen in Betracht, die für die Parteien erheblichen Mehraufwand verursachen. Dies gilt namentlich für eine mangelhafte Entscheidungsbegründung. Eine Gehörsverletzung, die vor oberer Instanz geheilt werden kann, aber für die Betroffenen Nachteile wie Mehrkosten aus der Beschwerdeführung verursacht, kann zu einem teilweisen Verzicht auf die Verfahrenskosten führen.⁴⁹ Bei der Kostenverlegung ist daher vorliegend zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nicht genügend nachgekommen ist.⁵⁰

Die Verfahrenskosten werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'600.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV⁵¹). Sie werden im Umfang von drei Vierteln, d.h. Fr. 1'200.–, der Beschwerdeführerin auferlegt. Die übrigen Verfahrenskosten trägt der Kanton (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG).

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). Besondere Umstände können wiederum in behördlichem Fehlverhalten erblickt werden. Dieses kann zu einer Parteikostenpflicht des Gemeinwesens führen, etwa wenn eine Partei Beschwerde erheben musste, um ihre Verfahrensansprüche durchzusetzen, und ihr dadurch ein Mehraufwand entstanden ist.⁵² Vorliegend ist auf beiden Seiten Mehraufwand entstanden, weil sich die Beschwerdeführerin zur Durchsetzung ihres Gehörsanspruchs zur Beschwerdeführung veranlasst sah. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hat daher sowohl der Beschwerdeführerin als auch der Beschwerdegegnerin einen Teil der Parteikosten zu ersetzen. Im Übrigen hat die unterliegende Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin die Parteikosten zu erstatten.

d) Die Rechtsvertreterin der Beschwerdegegnerin macht Parteikosten im Umfang von Fr. 5'035.– geltend. Diese setzen sich zusammen aus einem Honorar von Fr. 4'675.– und der Mehrwertsteuer von Fr. 360.–. Die Höhe der Kostennote gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdegegnerin ein Viertel ihrer Parteikosten zu ersetzen, d.h. Fr. 1'258.75. Die übrigen Parteikosten der Beschwerdegegnerin von Fr. 3'776.25 sind der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei aufzuerlegen.

e) Die Kostennote der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin beläuft sich auf Fr. 8'241.55. Die angeführten Kosten setzen sich zusammen aus einem Honorar von Fr. 7'616.–, Auslagen von Fr. 36.30 sowie der Mehrwertsteuer von Fr. 589.25.

Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV⁵³ beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren Fr. 400.– bis Fr. 11'800.– pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand sowie der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG⁵⁴). Im vorliegenden Fall ist der gebotene Zeitaufwand als durchschnittlich zu werten, da kein aufwendiges

⁴⁹ BVR 2004 S. 133 E. 3.1

⁵⁰ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 21

⁵¹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

⁵² BVR 2004 S. 133 E. 3.2

⁵³ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811)

⁵⁴ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

Beweisverfahren durchgeführt wurde. Die Bedeutung des Bauvorhabens, das die Umgestaltung bestehender Parkfelder für Motorfahrzeuge und Velos mit Baukosten gemäss Baugesuch von Fr. 188'000.– betrifft, ist unterdurchschnittlich. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Interesses der Beschwerdeführerin an der Zugänglichkeit ihrer Anlagen; diese ist durch das Bauvorhaben nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Schwierigkeit des Prozesses ist angesichts der umstrittenen Rechtsfragen als durchschnittlich zu werten. Daher erscheint ein Honorar von Fr. 5'000.– als angemessen.

Die Beschwerdeführerin ist mehrwertsteuerpflichtig⁵⁵ und kann somit die von ihrer Rechtsvertreterin auf sie überwälzte Mehrwertsteuer in ihrer eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen. Ihr fällt daher betreffend Mehrwertsteuer kein Aufwand an und eine Abgeltung der Mehrwertsteuer käme einer mit Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG unvereinbaren Überentschädigung gleich. Die in der Kostennote aufgeführte Mehrwertsteuer ist daher bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes nicht zu berücksichtigen.⁵⁶

Es resultieren massgebende Parteikosten von Fr. 5'036.30 (Honorar von Fr. 5'000.– zuzüglich Auslagen von Fr. 36.30). Davon hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin ein Viertel, also Fr. 1'259.10, zu erstatten.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Bern-Mittelland vom 23. Juni 2020 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'600.– werden im Umfang von Fr. 1'200.– der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist. Die übrigen Verfahrenskosten trägt der Kanton.
3. a) Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hat der Beschwerdegegnerin Parteikosten im Umfang von Fr. 1'258.75 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.
b) Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin Parteikosten im Umfang von Fr. 3'776.25 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.
c) Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hat der Beschwerdeführerin Parteikosten im Umfang von Fr. 1'259.10 zu ersetzen.

⁵⁵ Siehe Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <<https://www.uid.admin.ch>>

⁵⁶ BVR 2014 S. 484 E. 6

IV. Eröffnung

- Frau Rechtsanwältin D. _____, eingeschrieben
- Frau Rechtsanwältin A. _____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Stadt Bern, Bauinspektorat, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

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 4 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.

Beilage: Auszug aus Geoportal des Kantons Bern, Basiskarte (Format A3)