



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3011 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/43

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 1. Juli 2020

in der Beschwerdesache zwischen

Beschwerdeführende 1 - 11

alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D. _____

und

E. _____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt F. _____

sowie

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

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

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramtes Bern-Mittelland vom 17. Februar 2020
(bbew 456/2019; Umnutzung von zwei Wohnungen zu einem Prostitutionsbetrieb)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 27. August 2019 bei der Stadt Bern mit Zustimmung des Baurechtsinhabers ein Baugesuch ein für die Umnutzung von zwei Wohnungen im Galgenfeld zu einem Prostitutionsbetrieb mit Betriebsbewilligung nach PGG¹ auf der Parzelle Bern Kreis 4 Grundbuchblatt Nr. I. _____, Baurecht Nr. A. _____. Mit dem Baugesuch stellte sie zudem ein Ausnahmegesuch betreffend Zonenkonformität. Die Wohnungen befinden sich in einem Mehrfamilienhaus und werden – gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin – seit längerem für Prostitutionszwecke benutzt. Die Parzelle liegt in der Industrie- und Gewerbezone IG. Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) III. Die Stadt Bern überwies das Gesuch am 9. September 2019 zuständigkeitshalber an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Anfang Oktober 2019 reichte sie zudem das bei der Beschwerdegegnerin verlangte

¹ Gesetz vom 7. Juni 2012 über das Prostitutionsgewerbe (PGG; BSG 935.90)

Betriebskonzept nach. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdeführenden Einsprache.

Mit Gesamtentscheid vom 17. Februar 2020 erteilte das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland die Baubewilligung zur Umnutzung der Wohnungen zum Führen eines Prostitutionsbetriebs nach PGG.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 19. März 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragen die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 17. Februar 2020 und die Erteilung des Bauabschlags. Sie machen insbesondere geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Ausnahmegewilligung für eine nicht zonenkonforme Nutzung erteilt, der Betrieb verursache übermässige Immissionen und es seien nicht genügend Parkplätze vorhanden.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Es verlangte zudem den Nachweis, dass die Notarin G._____ berechtigt ist, für die Beschwerdeführenden 6-9 die eingereichte Anwaltsvollmacht zu unterzeichnen. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

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 Beschwerdeführenden, deren Einsprache abgewiesen wurde, sind durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Beschwerdeführenden 6, 8 und 9 haben der Notarin G._____ in Bezug auf die Verwaltung ihrer Liegenschaft eine übertragbare Vollmacht erteilt, welche diese insbesondere auch zur Vertretung in prozessualen Angelegenheiten ermächtigt. Der Beschwerdeführer 7 hat für die Beschwerdeführenden 6, 8 und 9 eine Generalvollmacht ausgestellt, die diese insbesondere zur Führung von Prozessen und der Bevollmächtigung eines Anwalts befugt. Die Notarin G._____ ist damit berechtigt, für die Beschwerdeführenden 6-9 zu handeln. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

² 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)

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

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

2. Ausnahmegewilligung für nicht zonenkonforme Nutzung

a) Beim betroffenen Gebäude handelt es sich um ein Mehrfamilienhaus. Die Beschwerdegegnerin verlangt im vorliegenden Verfahren die Bewilligung der Umnutzung zweier Wohnungen (mit zwei bzw. drei Zimmern) als Prostitutionsbetrieb. Gemäss Betriebskonzept stellt die Beschwerdegegnerin in einem 24 Stunden Betrieb den Masseuren und Masseurinnen die Räumlichkeiten zur Verfügung und gewährleistet die Hygiene.⁵

Die Parzelle liegt in der Industrie- und Gewerbezone IG, in der die ES III gilt. Die zulässige Nutzung wird in Art. 23 BO⁶ wie folgt umschrieben:

¹ Die Industrie- und Gewerbezone IG ist für Produktions-, Reparatur- und Lagernutzungen bestimmt.

² Zulässig sind ferner die zu den Nutzungen gemäss Absatz 1 betrieblich erforderlichen Büroräumlichkeiten, Forschungsstätten, Wohlfahrtseinrichtungen und Wohnungen.

³ Ladengeschäfte, Gaststätten und Freizeiteinrichtungen, die den örtlichen Bedürfnissen dienen, sind gestattet.

b) Das Regierungsstatthalteramt führt im angefochtenen Entscheid aus, die vorgesehene Nutzung sei weder einer Produktions-, Reparatur- oder Lagernutzungen zuzuordnen, noch sei sie für solche Nutzungen betriebsnotwendig. Weiter sei sie, falls überhaupt, als Freizeitnutzung, so jedoch nicht als den örtlichen Bedürfnissen dienend zu beurteilen. Aus diesem Grund sei für die vorgesehene Nutzung als Prostitutionsbetrieb grundsätzlich eine Ausnahmegewilligung für eine zonenfremde Nutzung erforderlich. Es sei unklar, ob die Wohnungen seinerzeit zonenkonform als betriebsnotwendig für einen Industrie- oder Gewerbebetrieb erstellt worden seien. Heute dienten sie jedenfalls keinem solchen Betrieb und, wie die Baupolizeibehörde der Stadt Bern ausführe, sei ein Bedarf auch nicht zu erwarten, da traditionelle Produktions- und Verarbeitungsbetriebe eher ab- als zunehmen. Mit dem Aufheben der grundsätzlich heute zonenfremden Wohnnutzung in der IG-Zone erfolge eine der Zone adäquate Änderung. Die Rechtswidrigkeit werde nicht verstärkt, weshalb fraglich sei, ob überhaupt eine Ausnahmegewilligung nötig sei. Dies könne offen gelassen werden, da eine solche beantragt und nach eingehender Prüfung erteilt werden könne.

Die Stadt Bern führte in ihrem Bericht vom 14. Januar 2020 insbesondere aus, prostitutionsgewerbliche Betriebe seien in der Stadt Bern in erster Linie in der Dienstleistungszone zonenkonform. Dass sie in der IG nicht zonenkonform seien, liege nicht am Bestreben, diese Zone vor solchen Betrieben und Emissionen zu schützen. Sie liege vielmehr darin begründet, dass die Zonenvorschriften in der IG alle Dienstleistungsnutzungen einschränkten, wenn sie nicht im Zusammenhang mit einem Industrie- und Gewerbebetrieb stünden. Das Ziel sei dabei gewesen, Räumlichkeiten für produzierende und verarbeitende Betriebe zu erhalten und zu verhindern, dass diese durch Dienstleistungsbetriebe verdrängt würden. Aufgrund der sinkenden Nachfrage nach traditionellen Produktions- und Verarbeitungsbetrieben habe die Stadt Bern vermehrt Ausnahmegewilligungen für Dienstleistungs- und Freizeitnutzungen erteilt, wenn die Räume nicht anderweitig genutzt werden könnten. Dies gelte insbesondere auch für bestehende Wohnungen in der IG, da diese dort unerwünscht seien. Die IG sei auch explizit aus dem Wohnerhaltungsartikel (Art. 16a BO) ausgenommen worden. Die betroffenen Wohnungen seien 1950 als solche erstellt worden. In ihrer Stellungnahme vom 15. April 2020 führt sie weiter aus, in der IG müsse mit erheblichen Immissionen gerechnet werden, daher könne der von der Stadt gewünschte und geförderte

⁵ Vorakten pag. 25

⁶ Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1)

Wohnraum nicht hier geschaffen werden. Die besonderen Verhältnisse, die eine Ausnahme rechtfertigten, seien darin zu sehen, dass die beiden Wohnungen nicht als Reparatur-Produktions- oder Lagerbetriebe genutzt würden und auch nicht ohne grosse Investitionen dazu umgebaut werden könnten. Zudem sei kein Bedarf an zusätzlichen Wohnungen für zonenkonforme Betriebe ersichtlich. Der Erhalt von Wohnungen in der IG liege nicht im öffentlichen Interesse, weil dadurch Konflikte zwischen den erwünschten, aber immissionsträchtigen Produktions- und Reparaturbetrieben und der Anwohnerschaft vorprogrammiert seien. Das Prostitutionsgewerbe wiederum sei wegen der ideellen Immissionen in reinen Wohnzonen nicht zulässig und in gemischten Zonen und Dienstleistungszonen, in denen ein grosser Anteil Wohnnutzung zulässig sei, oft auch nicht gerne gesehen. Es erscheine daher sinnvoll und entspreche ihrer Praxis, dieses Gewerbe in der IG zu bewilligen, wo Wohnnutzungen ohnehin zonenfremd seien – jedenfalls solange nicht eine IG zonenkonforme Nutzung verdrängt werde.

Die Beschwerdeführenden bringen vor, die Wohnungen könnten ohne bauliche Massnahmen durch Uhrmacher, Mikromechaniker, Goldschmiede oder Nähatelier zonenkonform genutzt oder als Wohnungen vermietet werden. Eine Wohnungsvermietung wäre angesichts des vorteilhaften Standortes sogar geboten. Es würden keine besonderen Verhältnisse, sondern nur wirtschaftliche Interessen vorliegen. Es bestünden genügend Dienstleistungszonen, in denen Prostitution zulässig sei. Andernorts hebe die Stadt Bern aktiv sexgewerbliche Nutzungen infolge fehlender Zonenkonformität auf, weshalb der vorliegende Entscheid das Rechtsgleichheitsverbot verletze. An anderer Stelle führen die Beschwerdeführenden zudem aus, es seien die ideellen Immissionen zu berücksichtigen, welche in einem Quartier mit überwiegendem Wohnanteil das ruhige, gesunde Wohnen und den seriösen Geschäftsbetrieb von zonenkonformen Betrieben beeinträchtigten. Sie fürchten zudem ein Präjudiz, welches den Wandel des Quartiers zu einem Rotlichtmilieu ermögliche.

Die Beschwerdegegnerin schliesst sich den Ausführungen des Regierungsstatthalters im Gesamtbauentscheid an und führt aus, die Rechtswidrigkeit werde durch die Aufhebung der heute zonenfremden Wohnnutzung mindestens nicht verstärkt. Ohne bauliche Massnahmen könnten diese nicht in einen Industrie- oder Produktionsbetrieb umgebaut werden. Zudem seien offenkundig keine Interessenten vorhanden, welche die Räumlichkeiten als Uhrmacherei, Goldschmiede oder ähnliches nutzen wollten. Diese Umstände würden die besonderen Verhältnisse begründen und die Gewährung einer Ausnahme gemäss Art. 26 BauG rechtfertigen. Der Beschwerdeantwort kann zudem entnommen werden, dass die Beschwerdegegnerin keinen Aussenaustritt plant. Es gebe keinen Grund zur Annahme, die Beschwerdegegnerin würde keinen diskreten Betrieb gewährleisten. Die fragliche Liegenschaft werde seit über einem Jahrzehnt für erotische Zwecke benutzt, daher sei es gewagt zu behaupten, das Sexgewerbe halte die Kundschaft von zonenkonformen Betrieben ab.

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

vertretbar, darf eine Rechtsmittelbehörde nicht einer anderen, ebenfalls möglichen oder vertretbaren Auslegung den Vorzug geben.⁷

Die Industrie- und Gewerbezone IG ist gemäss Art. 23 BO für Produktions-, Reparatur- und Lagernutzungen bestimmt. Zulässig sind zudem die betrieblich erforderlichen Büroräumlichkeiten, Forschungsstätten, Wohlfahrtseinrichtungen und Wohnungen. Ladengeschäfte, Gaststätten und Freizeiteinrichtungen sind insoweit gestattet, als sie den örtlichen Bedürfnissen dienen. Die Prostitution, welche als Dienstleistung gilt, wird nicht klar von einer der aufgezählten Nutzungen umfasst. Die Vorinstanz erachtet den Prostitutionsbetrieb in der IG als nicht zonenkonform und stützt sich dabei auf den Bericht der Stadt Bern, welche in der Frage der Zonenkonformität über Autonomie verfügt.⁸ Diese Auslegung ist rechtlich haltbar.

d) Laut Art. 26 BauG können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften bewilligt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und wenn keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Ausnahmen dürfen überdies keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzen, es sei denn, die Beeinträchtigung könne durch Entschädigung vollwertig ausgeglichen werden. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Eine Ausnahmegewilligung soll die gesetzliche Regelung, die im Interesse der Rechtssicherheit sowie der Rechtsgleichheit die tatsächlichen Verhältnisse generalisierend erfasst, einzelfallgerecht verfeinern. Ausnahmegründe beziehen sich deshalb auf den Zweck, den Umfang oder die Gestaltung eines Bauvorhabens, wenn diese in den geltenden Vorschriften nicht genügend berücksichtigt sind. Sie müssen mit den Besonderheiten des Baugrundstücks oder des Bauvorhabens zusammenhängen. Unter Umständen können aber auch Besonderheiten, die sich aus den subjektiven Verhältnissen der bauwilligen Personen ergeben, eine Ausnahme begründen. Rein finanzielle Interessen, der Wunsch nach einer Ideallösung oder intensives Ausnützungsstreben rechtfertigen aber keine Ausnahmegewilligung. Es geht vielmehr darum, ausgesprochene Unbilligkeiten und Unzweckmässigkeiten zu vermeiden, die die strikte Anwendung der Vorschrift für die Bauwilligen zur Folge hätte. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Ausnahmegrund keine absolute Grösse ist. Ob ein Sachverhalt als Ausnahmegrund genügen kann, hängt von drei Komponenten ab: Vom Interesse an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von Art und Mass der verlangten Abweichung.⁹

e) In Zonen mit hohem Mindestwohnanteil kann es zu einem Nutzungskonflikt zwischen Wohnnutzung und Prostitutionsbetrieben kommen. Ein solcher Konflikt wird in einer Zone mit hohem Mindestwohnanteil gemäss der Rechtsprechung regelmässig zugunsten der Wohnnutzung gelöst.¹⁰ In der Stadt Bern sind für die gemischte Wohnzone WG und die Kernzone K ein Mindestwohnanteil von 50 Prozent der Hauptnutzfläche vorgesehen (vgl. Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 BO). In diesen Zonen ist ein Nutzungskonflikt daher wahrscheinlich und dürfte die Prostitution regelmässig als nicht zonenkonform eingestuft werden. In der Dienstleistungszone D, in der Prostitution grundsätzlich zulässig erscheint, ist ebenfalls zwischen 50 und 100 Prozent der Hauptnutzfläche für Wohnnutzungen zulässig (Art. 22 Abs. 3 BO). Auch in der Dienstleistungszone kann daher unter Umständen ein Nutzungskonflikt zwischen Wohnnutzung und Prostitutionsbetrieben bestehen. In weiten Gebieten der Stadt Bern fehlt es daher an Standorten, an denen Prostitutionsgewerbe bewilligt werden kann. In der Industrie- und Gewerbezone sind hingegen nur betrieblich notwendige Wohnungen zulässig, womit der erwähnte Nutzungskonflikt bedeutend kleiner ist, auch wenn noch Wohnungen

⁷ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band II, Bern 2017, Art. 65 N. 1–3

⁸ Vorakten pag. 158 ff.

⁹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 26-27 N. 4

¹⁰ BVR 2006 S. 80 E. 4b m.w.H.

bestehen, die Besitzstand geniessen. Im vorliegenden Fall ist zudem die bestehende Baustruktur nach wie vor rechtmässig. Es besteht damit keine Verpflichtung, die bestehende Baustruktur soweit umzubauen, dass sie erstmals einem Industrie- oder Produktionsbetrieb dienen könnte. Mit der Stadt Bern ist zudem davon auszugehen, dass kein Bedarf an zusätzlichen Wohnungen für zonenkonforme Betriebe besteht und in der IG nicht zonenkonforme Wohnungen nicht bestehen bleiben sollen, da sie sich schlecht mit den immissionsträchtigen Produktions- und Reparaturbetrieben vertragen. Vorliegend sprechen damit gute Gründe dafür, die Umnutzung zuzulassen und damit der Besonderheit des Prostitutionsgewerbes Rechnung zu tragen. Es ist daher rechtlich haltbar, dass die Vorinstanz – gestützt auf den Fachbericht der Stadt Bern – das Vorliegen von besonderen Umständen bejaht, welche die Erteilung einer Ausnahmegewilligung rechtfertigen. Entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführenden wird damit kein Präjudiz geschaffen, da die besonderen Umstände in jedem Fall einzeln geprüft und bejaht werden müssen.

Indem die Beschwerdeführenden sich auf übermässige ideelle Immissionen berufen, bringen sie sinngemäss vor, es bestünden wesentliche nachbarliche Interessen, welche der Erteilung einer Ausnahmegewilligung entgegenstünden. Wie die Stadt Bern in ihrer Stellungnahme vom 15. April 2020 zu Recht ausführt, sind die ideellen Immissionen, welche von einem Prostitutionsgewerbe ausgehen, in der IG – anders als in einer Wohnzone – zu dulden. Da die Beschwerdegegnerin keinen Aussenaustritt plant, mindert der geplante Betrieb die Attraktivität der Gegend zudem höchstens geringfügig.¹¹ Wie sich auch aus der nachfolgenden Erwägung 3 zum Lärm ergibt, werden vorliegend weder öffentliche noch wesentliche nachbarliche Interessen beeinträchtigt bzw. verletzt.

f) Hinweise, wonach die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gegen eine ständige Praxis der Stadt Bern verstossen würde, liegen zudem nicht vor: Der von den Beschwerdeführenden eingereichte Zeitungsartikel mit dem Titel "Stadt Bern schafft schrittweise günstigen Wohnraum" erwähnt einzig, dass in einer neu erworbenen, renovierungsbedürftigen Liegenschaft an der J._____strasse geprüft werde, ob die Liegenschaft, welche heute zonenfremd von Sexarbeiterinnen genutzt werde, wieder der Wohnnutzung zugeführt werden könne. Der zweite Artikel betrifft ein Mehrfamilienhaus in der Wohnzone von Steffisburg und damit die erwähnte Rechtsprechung, wonach der Nutzungskonflikt in einer Wohnzone zulasten des Prostitutionsbetriebs gelöst wird.¹²

g) Zusammenfassend ergibt sich aus den vorangehenden Erwägungen, dass nicht zu beanstanden ist, dass die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin eine Ausnahmegewilligung für die zonenfremde Nutzung erteilt hat. Der Sachverhalt ergibt sich hinreichend aus den Akten, der Antrag auf die Durchführung eines Augenscheins wird daher abgewiesen.

3. Lärm

a) Die Beschwerdeführenden bringen vor, es werde ein 24 Stunden Betrieb inklusive Wochenenden und Feiertagen beantragt, was sich besonders störend für die Anwohnerschaft auswirke. Eine Zunahme des Anfahrtsverkehrs, des Lärms und der Unordnung stünden als materielle Einwirkungen im Vordergrund. Diese würden vorliegend erheblich ins Gewicht fallen, da in der IG zahlreiche bestandesgeschützte Wohnungen vorhanden seien. Die angebliche Sicherstellung von diskretem Verhalten sei nicht sichergestellt. Die bereits bestehende Prostitution führe zu Nachtruhestörungen zwischen Mitternacht und 03.00 Uhr, insbesondere

¹¹ Vgl. Bundesgerichtsurteil 1C_499/2014 vom 25. März 2015, E. 6.3.4

¹² Vgl. Bundesgerichtsurteil 1C_205/2019 vom 21. Februar 2020

durch laute Gespräche und Gelächter während des Wartens, dröhnender Musik aus den Fahrzeugen, laut zuknallenden Fahrzeurtüren sowie Hin- und Wegfahrens der Fahrzeuge. Zudem hätten die Sexarbeiterinnen und Freier die Terrasse im Erdgeschoss zum Feiern benutzt. Die Polizei habe bereits mehrfach ausrücken müssen und es sei zu Verhaftungen gekommen. Aufgrund der Werbemöglichkeiten nach der Legalisierung sei mit einem deutlichen Anstieg von Freiern zu rechnen, was die bereits angespannte Parkplatzsituation aufgrund der Nähe zur PostFinance-Arena und BERNEXPO noch verstärke. Die B._____ als Grundeigentümerin verhalte sich zudem widersprüchlich, habe sie sich doch im Jahr 2014 gegen eine Bauprojekt mit ähnlichen Immissionen (Nachtlokal) gewehrt, während sie die vorliegende Umnutzung unterstütze.

Das Regierungsstatthalteramt teilte im angefochtenen Entscheid die Befürchtungen der Beschwerdeführenden nicht und führte insbesondere aus, bei einem Prostitutionsbetrieb handle es sich um eine allgemein als stilles Gewerbe bekannte Dienstleistung, die Kunden seien grundsätzlich diskret. Ein solcher Betrieb habe nichts mit dem Nachtclub gemein, gegen welchen sich die B._____ gemäss dem eingereichten Zeitungsartikel ausgesprochen habe.

Die Stadt Bern führte in ihrer Stellungnahme vom 15. April 2020 aus, selbst wenn der von Freiern verursachte Lärm beim Zu- und Wegfahren derart intensiv wäre, wie dies von den Beschwerdeführenden behauptet werde, wäre dieser Lärm in der IG zu dulden. Ansonsten käme dies einem verfassungswidrigen Verbot des Prostitutionsgewerbes gleich. Gemäss ihrem Bericht vom 14. Januar 2020 hat sie diese Zone explizit für lärmige, intensive und störende Betriebe geschaffen.¹³ Zur Rüge betreffend ungenügender Parkplätze führte die Stadt Bern zudem aus, die erteilte Baubewilligung umfasse nur die Umnutzung von zwei Wohnungen, in den übrigen Wohnungen seien keine Prostitutionsgewerbe bewilligt worden.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass aufgrund zweier Wohnungen, die sexgewerblich benutzt werden sollen, eine wesentliche Zunahme des Anfahrtsverkehrs, des Lärms oder der Unordnung entstehen sollte. Sie weist darauf hin, dass in unmittelbarer Umgebung diverse Gewerbebetriebe liegen. Bestritten wird auch die von den Beschwerdeführenden vorgebrachte Lärmproblematik. Die Kunden würden sich meist auf Inserate der Frauen melden und vorgängig einen Termin vereinbaren, wobei Wert auf Diskretion gelegt werde. Daher würden keine wartenden Kunden herumstehen und "Laufkundschaft" werde nur sporadisch bedient. Zu beachten sei, dass in der fraglichen Liegenschaft weitere Erotikbetriebe beheimatet seien. Sollten andere Betriebe Anlass für Lärmklagen oder anderweitige Immissionen gegeben haben, sei dies vorliegend nicht entscheidend. Bei Nachtruhestörungen könne selbstverständlich immer die Polizei gerufen werden, was sich wenn schon positiv auf die Quartiersicherheit auswirke. Die Beschwerdegegnerin führt zudem insbesondere aus, die zwei zur Verfügung stehenden Parkplätze würden vollends ausreichen.

b) Das bundesrechtliche Lärmschutzrecht soll die Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm schützen, der beim Betrieb neuer und bestehender Bauten und Anlagen erzeugt wird (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 7 USG¹⁴, Art. 1 LSV¹⁵). Dazu gehört einerseits der Lärm, der von der Anlage bzw. dem Betrieb selbst erzeugt wird, aber auch der Lärm, der von den Benützern innerhalb und ausserhalb der Anlage erzeugt wird, d.h. auch der von Menschen verursachte Verhaltenslärm.¹⁶ Nicht in den Anwendungsbereich des USG und der dazugehörigen Verordnung gehören hingegen ideelle Immissionen, diese betreffen die Frage der Zonenkonformität.¹⁷

¹³ Vgl. Bericht Baupolizeibehörde, Vorakten pag. 161

¹⁴ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01)

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

¹⁶ BGE 133 II 292 E. 3.1

¹⁷ Vgl. dazu Bundesgerichtsurteil 1C_499/2014 vom 25. März 2015, E. 4.3 m.w.H.

Für einige häufige, oft als besonders störend empfundene Schall- bzw. Lärmquellen wie u.a. Strassenverkehr, Flugplätze, Industrie- und Gewerbebetriebe hat der Bundesrat in den Anhängen 3 bis 7 der LSV Belastungsgrenzwerte erlassen. Diese Belastungsgrenzwerte können bei menschlichem Verhaltenslärm aber nicht herangezogen werden, da sich die Art des Lärms und der Störungscharakter von technischem Lärm unterscheiden.¹⁸ Für den Alltagslärm, wie er grösstenteils durch das vorliegend geplante Projekt entsteht, fehlen somit konkrete Belastungsgrenzwerte. Die Lärmimmissionen des konkreten Prostitutionsbetriebs müssen von der Behörde im Einzelfall nach Art. 15 USG (Immissionsgrenzwerte) unter Berücksichtigung der Art. 19 USG (Alarmwerte) und Art. 23 USG (Planungswerte) beurteilt werden (Art. 40 Abs. 3 LSV).¹⁹

c) Nach Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. a LSV sind die von einer neuen Anlage erzeugten Emissionen zunächst im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Zudem dürfen neue ortsfeste Anlagen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV). Nach der Rechtsprechung muss bei neuen ortsfesten Anlagen im Hinblick auf die Einhaltung der Planungswerte ein Immissionsniveau eingehalten werden, bei dem höchstens geringfügige Störungen auftreten. Dabei ist eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen (vgl. Art. 13 Abs. 2 USG).²⁰ Für die Beurteilung der Störung sind verschiedene Faktoren bei der Quelle und beim Empfänger zu berücksichtigen. So kommt es auf den Charakter des Lärms, den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Lärmereignisse an sowie auf die Lärmempfindlichkeit des betroffenen Gebietes (ES) und die Lärmvorbelastung der betroffenen Nutzungszone (d.h. den normalen Hintergrundpegel).²¹

d) Vorliegend ist entscheidend, dass die betroffene Liegenschaft und die Liegenschaft der Beschwerdeführenden in einer Industrie- und Gewerbezone liegen, welche primär für lärmintensive Nutzungen bestimmt ist. Daher erlaubt Art. 23 BO nur betrieblich notwendige Wohnungen und es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe III, in welcher mässig störende Betriebe zugelassen sind (Art. 43 Abs. 1 Bst. c LSV). Diese Zone ist daher nicht aufs Wohnen ausgelegt. Wie die Baupolizeibehörde in ihrem Bericht zu Recht ausführt, wirkt sich der Betrieb von zwei Salons im Vergleich mit üblicheren Gewerbebetrieben in der Industrie- und Gewerbezone in Bezug auf Personenverkehr, Lärm, Parkierung etc. nicht störender aus: Weder die Kundenfrequenz noch die Lärmintensität der Dienstleistung sind aussergewöhnlich. Einzig der Betrieb in der Nacht und an den Wochenenden unterscheidet dieses Gewerbe von anderen. Vereinzelt kann durch im Freien verweilende Kundschaft wie z.B. Raucher eine störende Geräuschkulisse entstehen. Davon abgesehen sind die Kunden von Prostitutionsbetrieben – anders als Kunden einer Kontaktbar oder eines Gastgewerbebetriebs – erfahrungsgemäss nach Diskretion bestrebt, neigen nicht zu lärmintensivem Verhalten und betreten und verlassen den Betrieb möglichst rasch. Die Umnutzung in einen Prostitutionsbetrieb führt daher zu nicht mehr als höchstens geringfügig einzustufenden Störungen der Anwohnerschaft. Der Vergleich der Beschwerdeführenden mit der gescheiterten Neuansiedlung eines Clublokals geht daher fehl. Es

¹⁸ BGE 133 II 292 E. 3.3; BGE 123 II 325 E. 4.d.bb; Urs Walker, Umweltrechtliche Beurteilung von Alltags- und Freizeitlärm, in URP 2009, S. 64, 80 f.

¹⁹ Vgl. BGE 133 II 292 E. 3.3; Urs Walker, Umweltrechtliche Beurteilung von Alltags- und Freizeitlärm, in URP 2009, S. 65, 81

²⁰ BGE 123 II 325 E. 4.d.bb; Urs Walker, Umweltrechtliche Beurteilung von Alltags- und Freizeitlärm, in URP 2009, S. 65, 78 ff.

²¹ Beurteilung Alltagslärm, Vollzugshilfe im Umgang mit Alltagslärm, Herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2014, S. 17

bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, dass die Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist, weshalb die Beschwerde diesbezüglich abzuweisen ist. Es ist daher auch kein Beweis- und Ermittlungsverfahrens nach den Art. 36 ff. LSV und den Anhängen 2-7 LSV durchzuführen.

e) In Bezug auf die Einhaltung von Ruhe und Ordnung ist darauf hinzuweisen, dass vorliegend zusätzlich eine Betriebsbewilligung nach PGG nötig ist. Die Betriebsinhaberin ist gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. e PGG verpflichtet, jeder übermässigen Beeinträchtigung der öffentlichen Ruhe und Ordnung vorzubeugen. Zudem ist die Betriebsinhaberin auf ihre Zuverlässigkeit hin zu überprüfen. Insbesondere ist ein Strafregisterauszug einzureichen (Art. 2 Abs. 1 Bst. e PGV²²). Sollte die Betriebsinhaberin ihren Pflichten, beispielsweise derjenigen nach Ruhe und Ordnung, nicht nachkommen, kann die Betriebsbewilligung entzogen werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. a PGG).

Sollten zudem – wie das die Beschwerdeführenden geltend machen – nicht bewilligte Prostitutionsbetriebe bestehen, haben die Beschwerdeführenden die Möglichkeit, eine baupolizeiliche Anzeige einzureichen und damit insbesondere allfälligen Nachtruhestörungen zu begegnen. Vorliegend ist hingegen nur die Umnutzung der zwei Wohnungen Verfahrensgegenstand. Der Antrag auf Edition von polizeilichen Unterlagen (Akten, Rapporte, Protokolle, Berichte und Aktennotizen betreffend Ruhestörungen, Anzeigen und Festnahmen) wird daher abgewiesen.

4. Parkplätze

a) Die Beschwerdeführenden bestreiten zudem, dass zwei Parkplätze den gesetzlichen Anforderungen genügen bzw. von der gemäss Baupolizei angenommenen Dienstleistungsfläche von 150 m² auszugehen sei, da vermutungsweise mehr als nur zwei Wohnungen als Erotiksalon benützt würden.

Das Regierungsstatthalteramt führt im angefochtenen Entscheid aus, die Umnutzung löse keine Änderung der gemäss gesetzlichen Vorgaben vorgesehenen Bandbreite der Anzahl Parkplätze aus.

Die Stadt Bern hält in ihrer Stellungnahme vom 15. April 2020 fest, die vorhandene Parkplatzzahl befinde sich innerhalb der in der BauV²³ vorgeschriebenen Bandbreite und verweist auf die Berechnung in den Vorakten. Das Baugesuch und die erteilte Baubewilligung umfassten nur die Umnutzung von zwei Wohnungen, in den übrigen Wohnungen seien keine Prostitutionsgewerbe bewilligt worden. Es gehe daher nicht an, für die Berechnung der Bandbreite auch die Flächen der übrigen Wohnungen mit einzubeziehen.

Die Beschwerdegegnerin erachtet die Behauptungen der Beschwerdeführenden als haltlos. Es gebe keinen Grund zur Annahme, dass die Beschwerdegegnerin mehr als die beantragten zwei Wohnungen als Erotiksalon nutzen werde. Somit sei nicht von einer grösseren Dienstleistungsfläche auszugehen, weshalb die zwei Parkplätze ausreichend seien.

b) Eine Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen besteht grundsätzlich dann, wenn ein Bauvorhaben neuen Parkplatzbedarf verursacht (Art. 16 Abs. 1 BauG).²⁴ Dies kann auch bei der

²² Verordnung vom 5. Dezember 2012 über das Prostitutionsgewerbe (PGV; BSG 935.901)

²³ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

²⁴ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 16-18 N. 10

Umnutzung einer Baute der Fall sein, sofern die Änderung hinsichtlich der Bemessungskriterien relevant ist.²⁵ Die Anzahl der Abstellplätze wird durch eine Bandbreite begrenzt; innerhalb dieser Bandbreite legt die gesuchstellende Partei die Anzahl fest. Die Bandbreite umfasst insbesondere die Abstellplätze für die Motorfahrzeuge der Beschäftigten, der Besucher und der Behinderten (Art. 50 Abs. 1 und 2 BauV). Vorliegend berechnet sich die Bandbreite nach der folgenden Formel: Maximal $(0.6 \times GF/n) + 5$; Minimal $(0.45 \times GF/n) - 3$, wobei "n" bei Dienstleistungen 50 beträgt (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. a und c BauV). Da die Bewilligung vorliegend nur die zwei Wohnungen umfasst, ist nur die entsprechende Fläche, also 150 m², relevant. Für die neue Nutzung gilt damit folgende Berechnung:

Maximal: $(0,6 \times 150/50) + 5 = 6.8$ Parkplätze

Minimal: $(0,45 \times 150/50) - 3 = -1.65$ Parkplätze und damit 1 Parkplatz (Art. 52 Abs. 3 Bst. b BauV)

Da vorliegend zu den zwei Wohnungen zwei Parkplätze gehören²⁶, sind genügend Parkplätze vorhanden.

5. Verfahrenskosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁷). Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag.

b) Die Beschwerdeführenden haben zudem der Beschwerdegegnerin die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Beschwerdeführenden haben somit der Beschwerdegegnerin die Parteikosten von Fr. 2'146.05 zu ersetzen. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Bern vom 17. Februar 2020 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin die Parteikosten im Betrag von Fr. 2'146.05 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag.

²⁵ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 16-18 N. 11

²⁶ Vgl. pag. 17 Vorakten

²⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt D._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt F._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, per Mail
- 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 5 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.