



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2020/80

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 29. Oktober 2020

in der Beschwerdesache zwischen

Frau **C.**_____
Beschwerdeführerin 1

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D._____

E._____
Beschwerdeführer 2

und

B._____
Beschwerdegegner

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt F._____

sowie

Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, Lyssachstrasse 92, Postfach,
3401 Burgdorf

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegasse 11/13, 3011 Bern

Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf vom 29. Mai 2020
(Baugesuch Nr. 2019-B0134; Ersatz-/ Erweiterungsbau Lager- und Einstellhalle und die
Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 3. Januar 2020
G.-Nr. 2018.JGK.6884)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdegegner reichte am 13. November 2019 bei der Stadt Burgdorf ein Baugesuch ein für einen Ersatz-/Erweiterungsbau einer Einstell- und Lagerhalle auf den Parzellen Burgdorf Grundbuchblätter Nrn. I._____. Die Parzellen liegen in der Landwirtschaftszone sowie im Gewässerschutzbereich S3. Zusammen mit dem Baugesuch hat er je ein

Ausnahmegesuch für das Überschreiten der Gebäudehöhe und der Gebäudelänge gestellt. Am 10. Dezember 2019 hat er zudem bei der Gemeinde ein Ausnahmegesuch nach Art. 37a RPG¹ i.V.m. Art. 43 RPV² eingereicht. Gegen das Bauvorhaben erhoben die Beschwerdeführerin 1 und der Beschwerdeführer 2 je Einsprache.

Mit Verfügung vom 3. Januar 2020 erteilte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) dem Bauvorhaben die Ausnahmegewilligung nach Art. 37a RPG. Mit Gesamtentscheid vom 29. Mai 2020 erteilte die Gemeinde Burgdorf dem Bauvorhaben die Baubewilligung.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin 1 am 2. Juni 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Die Beschwerde des Beschwerdeführers vom 1. Juni 2020 (Postaufgabe 2. Juni) ging am 3. Juni 2020 bei der Stadt Burgdorf ein, welche diese gleichentags an die BVD weiterleitete und dort am darauf folgenden Tag eintraf. Sowohl die Beschwerdeführerin 1 als auch der Beschwerdeführer beantragten die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 29. Mai 2020.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet,³ vereinigte die beiden Beschwerdeverfahren und holte die Vorakten ein. Zudem gab es dem Beschwerdegegner, der Gemeinde, dem Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern (AWA) sowie dem AGR Gelegenheit, zur eingereichten Beschwerde Stellung zu nehmen. Die Gemeinde beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Das AWA hält fest, die vorgesehene Versickerung entspreche den Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung. Das AGR verzichtet auf das Stellen eines Antrags.

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

II. Erwägungen

1. Zuständigkeit

Der Entscheid der Gemeinde ist ein Gesamtentscheid im Sinne von Art. 9 Abs. 1 KoG,⁴ die Verfügung des AGR eine weitere Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. b KoG. Beide sind gestützt auf Art. 11 Abs. 1 KoG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 KoG mit Beschwerde nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁵ bei der BVD anfechtbar. Diese ist somit zur Beurteilung der eingereichten Beschwerden zuständig.

2. Beschwerdelegitimation / Formvorschriften

a) 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). Sowohl die Beschwerdeführerin 1 als auch der Beschwerdeführer 2 haben gegen das Bauvorhaben Einsprache erhoben und sind mit ihren Anträgen im vorinstanzlichen Verfahren unterlegen. Sie sind daher durch den angefochtenen Entscheid berührt. Die

¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

² Raumplanungsverordnung des Bundesrats vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

³ 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).

⁴ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

⁵ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

Beschwerdeführerin 1 ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 35 Abs. 2 BauG). Private Organisationen, die als juristische Person konstituiert sind und rein ideelle Zwecke verfolgen, sind beschwerdebefugt (Art. 35a i.V.m. Art. 40a BauG). Der Beschwerdeführer 2 ist ein Verein i.S. von Art. 60 ff. ZGB⁶ und erhebt Rügen im Rahmen seines statutarischen Zweckes (vgl. Art. 35c Abs. 3 BauG). Auch er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

b) Als weitere Sachurteilsvoraussetzung verlangt Art. 32 Abs. 2 VRPG⁷ zusätzlich, dass Parteieingaben unter anderem einen Antrag und eine Begründung enthalten müssen.⁸ Die Praxis ist jedoch vorab bei Laieneingaben nicht streng. Dem Antragserfordernis ist bereits Genüge getan, wenn sich aus dem Zusammenhang und unter Zuhilfenahme der Begründung sinngemäss ergibt, was angebeht wird. An die Begründung einer Beschwerde werden praxisgemäss ebenfalls keine hohen Anforderungen gestellt. Es reicht aus, wenn aus einem Rechtsmittel ersichtlich ist, inwiefern und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, sie muss aber sachbezogen sein; es genügt nicht, bloss zu behaupten, der angefochtene Entscheid sei falsch. Die Begründung muss sich wenigstens in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen und sinngemäss darauf schliessen lassen, inwiefern dieser unrichtig sein soll.⁹ Der Verweis auf frühere Rechtsschriften stellt keine rechtsgenügende Begründung im Sinn von Art. 32 Abs. 2 VRPG dar; es darf lediglich ergänzend auf früher Gesagtes hingewiesen werden.¹⁰

Unklare oder unvollständige Einsprachen weist die Behörde zur Verbesserung zurück (Art. 33 Abs. 1 VRPG). Bei fristgebundenen Eingaben müssen Antrag und Begründung aber innert der Frist eingereicht sein (Art. 33 Abs. 3 VRPG). Daher erübrigt sich eine Rückweisung, falls die Beschwerde zwar rechtzeitig erhoben worden ist, die Beschwerdefrist jedoch zum Zeitpunkt des Eingangs der Beschwerde abgelaufen ist.

c) Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 enthält einen klaren Antrag und die Begründung setzt sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinander. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

Aus der Beschwerde des Beschwerdeführers 2 geht ebenfalls ohne weiteres hervor, dass er mit dem ergangenen Entscheid nicht einverstanden ist und dagegen Beschwerde erheben will. Allerdings setzt sich der Beschwerdeführer 2 mit dem angefochtenen Entscheid nicht auseinander und verweist einzig auf die von ihm erhobene Einsprache. Der Beschwerdeführer 2 zeigt in keiner Weise auf, inwiefern der vorinstanzliche Entscheid nicht korrekt sein soll. Die Beschwerde genügt auch den minimalen Formerfordernissen einer Laienbeschwerde nicht.

Mit der Übergabe seiner Beschwerde an die schweizerische Post am 2. Juni 2020 hat der Beschwerdeführer 2 die Rechtsmittelfrist gewahrt. Da diese aber am nächsten Tag abgelaufen ist und bei fristgebundenen Eingaben Antrag und Begründung innert der Frist eingereicht sein müssen, konnte das Rechtsamt der BVD die Eingabe nicht zur Verbesserung zurückweisen. Daher darf es bei seiner Beurteilung nur die Beschwerde vom 1. Juni 2020 berücksichtigen. Da diese den minimalen Anforderungen an eine gehörige Begründung nicht genügt, kann darauf nicht eingetreten werden.

⁶ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

⁷ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁸ Vgl. auch Art. 40 Abs. 1 BauG.

⁹ VGE 2018/187 vom 21. Januar 2019, mit Hinweisen.

¹⁰ VGE 2019/164 vom 15. April 2020, E. 1.2.

3. Zustimmungserfordernis der Beschwerdeführerin 1

a) Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, die Vorinstanz hätte mangels Zustimmung von ihr auf das Baugesuch nicht eintreten dürfen. Es komme ihr als Nutzniesserin eine eigentumsähnliche Eigenschaft zu, weshalb gemäss Art. 10 Abs. 2 BewD¹¹ ihre Zustimmung erforderlich sei.

b) Gemäss Art. 10 Abs. 2 BewD ist das Baugesuch bei Bauten auf fremden Boden von der Grundeigentümerin zu unterzeichnen. Andernfalls ist auf das Gesuch grundsätzlich nicht einzutreten, es sei den die gesuchstellende Person könne ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung des Baugesuchs darlegen.¹² Nicht erforderlich ist hingegen die Unterschrift der Dienstbarkeitsberechtigten.¹³

c) Die Beschwerdeführerin 1 verfügt über ein Nutzniessungsrecht an den Parzellen, auf welchen das Bauvorhaben realisiert werden soll. Dabei handelt es sich um eine Dienstbarkeit. Die Unterschrift der Beschwerdeführerin 1 war auf dem Baugesuchsformular daher nicht erforderlich. Ob diese Dienstbarkeit der Realisierung des Bauvorhabens tatsächlich entgegenstehen könnte, ist eine Frage des Zivilrechts und ist im Baubewilligungsverfahren nicht zu prüfen. Die Vorinstanz hat das Baugesuch zu Recht behandelt. Die entsprechende Rüge erweist sich als unbegründet.

4. Bauvorhaben in der Gewässerschutzzone

a) Das Bauvorhaben befindet sich innerhalb der Gewässerschutzzone S3. Die Beschwerdeführerin 1 führt aus, die geplante Lager- und Einstellhalle weise ein Schrägdach auf. Deshalb werde Regenwasser vom Dach auf den Boden und damit ins Grundwasser eindringen. Das Bauvorhaben widerspreche den Schutzbestimmungen der Grundwasserschutzzone.

b) In der Gewässerschutzzone S3 sind Einbauten, die das Speichervolumen oder den Durchflussquerschnitt des Grundwasserleiters verringern, grundsätzlich nicht zulässig (vgl. Anhang 4 Ziffer 221 Abs. 1 Bst. b GSchV¹⁴). Versickerung von Abwasser ist ebenfalls nicht zulässig, ausgenommen ist die Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser über eine biologisch aktive Bodenschicht (4 Ziffer 221 Abs. 1 Bst. c GSchV).

c) Das AWA hat bereits im vorinstanzlichen Verfahren mit Amtsbericht vom 24. Februar 2020 zum Bauvorhaben Stellung genommen. Es hat insbesondere beantragt, es sei eine Auflage in den Entscheid aufzunehmen, wonach das Regenwasser oberflächlich diffus über eine biologisch aktive Bodenschicht oder in einer begrünten Versickerungsmulde versickern müsse. Im Gesamtbauentscheid hat die Stadt Burgdorf unter Ziffer 1.2 ausgeführt, die im Amtsbericht vom 24. Februar 2020 festgelegten Nebenbestimmungen seien einzuhalten. In seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2020 im vorliegenden Verfahren hat das AWA festgehalten es seien keine Bauten im Grundwasser vorgesehen und nur Dachwasser solle über eine bewachsene Bodenschicht zur Versickerung gebracht werden. Der geplante Ersatz- und Erweiterungsbau mit der vorgesehenen Versickerung entspreche den Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung und sei zulässig.

d) Die Beurteilung der Fachbehörde überzeugt. Das Bauvorhaben soll nicht unterkellert werden. Daher beeinträchtigt es weder das Speichervolumen noch den Durchflussquerschnitt des Grundwasserleiters. Zudem soll nur Dachwasser, das heisst nicht verschmutztes Abwasser,

¹¹ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

¹² VGE 2019/286 vom 17. September 2019, E. 2.3.

¹³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 34/34a N. 10 mit Hinweisen.

¹⁴ Gewässerschutzverordnung des Bundesrats vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201).

versickert werden. Die Versickerung muss gemäss Auflage des AWA oberflächlich diffus über eine biologisch aktive Bodenschicht (begrünte Humusschicht) oder in einer begrünter Versickerungsmulde erfolgen. Diese Auflage stellt sicher, dass das Bauvorhaben den Vorschriften des Gewässerschutzes in der Gewässerschutzzone S3 nicht widerspricht. Die von der Beschwerdeführerin 1 vorgebrachte Rüge erweist sich damit als unbegründet.

5. Bauen ausserhalb der Bauzone, unumstrittener Sachverhalt und gesetzliche Grundlagen

a) Der Beschwerdegegner betreibt ein Transportunternehmen. Er ist Eigentümer der Grundstücke Burgdorf Gbbl. Nrn. I._____. Die Parzellen befinden sich ausserhalb der Bauzone. Bereits heute steht auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. J._____ ein grösserer Gebäudekomplex mit einer Grundfläche von 2'161 m². Dieser umfasst die Gebäude A._____ Nrn. 7 und 7a. Der Beschwerdegegner plant, ein Teil dieses Gebäudekomplexes, das heisst eine vorbestehende gewerblich genutzte Lager- und Einstellhalle mit einer Grösse von ca. 500 m² zu ersetzen resp. zu erweitern. Die neue Lager- und Einstellhalle soll ca. 1'130 m² gross sein.

b) Der Beschwerdegegner hat ein Ausnahmegesuch gemäss Art. 37a RPG gestellt. Laut dieser Norm regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Gemäss der vom Bundesrat entsprechend erlassenen Verordnung können Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn: die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (a); keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (b); die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Art. 43 Abs. 1 RPV). Die zonenwidrig genutzte Fläche darf um 30 Prozent erweitert werden; Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet Art. 43 Abs. 2 RPV). Soll die zonenwidrig genutzte Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m² erweitert werden, darf dies nur dann bewilligt werden, falls die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist (Art. 43 Abs. 3 RPV). Bewilligungen dürfen zudem insbesondere nur erteilt werden, wenn höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der umliegenden Grundstücke nicht gefährdet ist und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 43a Abs. 1 Bst. c, d und e RPV).

c) Art. 37a RPG ist eine Sonderregelung der erweiterten Besitzstandsgarantie gemäss Art. 24c RPG für gewerbliche Bauten ausserhalb der Bauzone. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit zusätzlichen Spielraum für Modernisierungen und Umstrukturierungen von altrechtlichen Gewerbebauten zu schaffen.¹⁵ Gewerbebetriebe, die 1980 bereits bestanden, sollen sich am bestehenden Standort in gewissem Masse weiterentwickeln können.

6. Vor 1980 bestehende und gewerblich genutzte Bauten und Anlagen

a) Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, die bisherige Lager- und Einstellhalle sei im Jahr 2008 erstellt worden, vorher sei dieser Raum als Stall genutzt worden. Demgegenüber macht der Beschwerdegegner geltend, der bestehende Transportbetrieb bestehe seit mehr als 60 Jahren. Auf dem Gelände werde seit 55 Jahren keine Landwirtschaft mehr betrieben.

¹⁵ Rudolf Muggli, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 37a N. 1 ff.

Die Gemeinde hat in ihrem Entscheid ausgeführt, der Transportbetrieb bestehe seit den 50er Jahren. Der Betrieb habe am 1. Januar 1980 somit seit längerem bestanden. Vom Betrieb habe die Stadt Burgdorf zumindest seit 1974 Kenntnis, sie habe Baugesuche der Bauherrschaft G._____ Transporte bewilligt. In den neunziger Jahren habe sie die Konzession für den städtischen Busbetrieb an die Firma G._____ vergeben.

b) Gemäss den vom Beschwerdegegner eingereichten alten Baubewilligungen erteilte die Stadt Burgdorf "G._____" am 20. Dezember 1974 eine Baubewilligung für einen Einstellraum für Lastwagenanhänger als Anbau an Gebäude A._____ Nr. 7. Zur Begründung führte die Gemeinde damals aus, der Einstellraum für Lastwagenanhänger könne in Anbetracht der vorhandenen Anlage und aufgrund seiner Zweckbestimmung als standortgebunden bezeichnet werden. Am 14. März 1979 erteilte die Stadt Burgdorf "G._____, Transporte", die Bewilligung für den Einbau eines Heizöltanks mit einem Inhalt von 25'000 Liter beim A._____ Nr. 7.

c) Bereits die Baubewilligung aus dem Jahr 1974 lässt erahnen, dass der Vater des Beschwerdegegners zumindest neben einem allfälligen Bauernbetrieb auch ein Transportunternehmen führte. Lastwagenanhänger könnten aber unter Umständen auch bei einem Bauernbetrieb Verwendung finden. Hingegen geht aus der Baubewilligung aus dem Jahr 1979, die die Gemeinde der "G._____, Transporte" erteile, eindeutig hervor, dass beim Gebäude A._____ Nr. 7 bereits zu diesem Zeitpunkt ein Transportunternehmen geführt wurde. Da die Gemeinde dem Unternehmen Baubewilligungen erteilte, kann der Beurteilung der Gemeinde gefolgt werden, wonach dieses Unternehmen rechtmässig betrieben wurde, resp. die Umnutzung rechtmässig erfolgte. Dieses Unternehmen, resp. die von ihm genutzte Fläche darf dementsprechend im Rahmen von Art. 37a RPG erweitert werden. Die entsprechende Rüge, der Betrieb bestehe erst seit 2008, erweist sich als unbegründet.

7. Zulässige Erweiterung

a) Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, die zonenwidrig genutzte Fläche werde um mehr als 30 Prozent bzw. um mehr als 100 m² erweitert. Dies sei nicht zulässig. Der Beschwerdegegner entgegnet, die Fläche der Halle nehme als Folge des Bauvorhabens nicht um mehr als 30 Prozent zu. Die Erweiterung sei für die Fortführung des Betriebes erforderlich. Davon sei auch das AGR als Fachbehörde ausgegangen.

b) Die zonenwidrig genutzte Fläche darf um 30 Prozent erweitert werden (Art. 43 Abs. 2 RPV). Vergleichszustand für die Flächen ist der Zeitpunkt, in welchem die Baute zonenwidrig geworden ist. Nach diesem Zeitpunkt vorgenommene Erweiterungen sind nicht an die Ausgangsfläche anzurechnen.¹⁶ Wiederaufbauten sind nach dem Grundtatbestand von Art. 24c RPG und Art. 42 RPV zu beurteilen.¹⁷ Soll die zonenwidrig genutzte Fläche um mehr als 100 m² erweitert werden, so darf dies nur dann bewilligt werden, wenn die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist (Art. 43 Abs. 3 RPV). Bei grossen altrechtlichen Betrieben ist dieses Mass sehr schnell erreicht. Aus dem verfassungsrechtlichen Rahmen muss aber geschlossen werden, dass die Betriebsnotwendigkeit nicht leichthin angenommen werden darf. Blosser Aspekte der Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit reichen nach dem Wortlaut der Bestimmung nicht aus. Die Erweiterung muss objektiv gesehen für einen rationellen und zeitgemässen Betriebsablauf gemäss dem Businessplan des Unternehmens erforderlich erscheinen.¹⁸

¹⁶ BDE 127 II 2015, E. 3d.

¹⁷ BGer 1C_382/2016 vom 6. April 2017, E. 2.2.

¹⁸ Rudolf Muggli, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 37a N. 21.

c) Aus den vorhandenen Unterlagen geht nicht hervor, wie gross die vom Transportunternehmen genutzte Fläche in den am 1. Januar 1980 bestehenden Bauten war. Weder der Verfügung des AGR noch den Unterlagen der Gemeinde sind entsprechende Informationen zu entnehmen. Es ist dementsprechend auch nicht klar, welche Teile des Gebäudekomplexes als für die Berechnung der zulässigen Erweiterung massgebende Gebäudefläche zu berücksichtigen sind. Zudem gibt es in den vorhandenen Unterlagen Hinweise, dass nach dem 1. Januar 1980 Erweiterungen vorgenommen worden sind, die allenfalls bei der zulässigen zu erweiternden Fläche berücksichtigt werden müssten. Es kann daher nicht eruiert werden, ob sich die vorgesehene Erweiterung des Betriebs im Umfang von 1'130 m² im zulässigen Rahmen bewegt. Es ist unklar, ob diese Fläche nicht mehr als 30 Prozent der am 1. Januar 1980 genutzten Fläche, abzüglich allfälligen bereits getätigten Erweiterungen, beträgt.

Der vorinstanzliche Entscheid äussert sich auch nicht zur betrieblichen Notwendigkeit der Erweiterung um mehr als 100 m². Auch aus der Verfügung des AGR geht nicht hervor, ob es die betriebliche Notwendigkeit abgeklärt hat, resp. weshalb es eine so grosse Erweiterung als erforderlich erachtet. Die Aussage des Beschwerdegegners, wonach die Erweiterung für die Fortführung des Betriebes erforderlich sei, lässt sich anhand der vorhandenen Unterlagen nicht überprüfen.

d) Schliesslich darf das Bauvorhaben nicht mit wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden sein (Art. 43 Abs. 1 Bst. b RPV) und es dürfen ihm insbesondere auch keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 43a Abs. 1 Bst. e RPV). Auch hierzu fehlen entsprechende Angaben in den vorhandenen Unterlagen. Es kann dementsprechend auch nicht überprüft werden, mit was für Auswirkungen das Bauvorhaben auf den Raum und die Umwelt verbunden sein wird und ob diese Auswirkungen zulässig sind, resp. das Interesse am Bauvorhaben gegenüber allfälligen gegenteiligen (öffentlichen) Interessen überwiegt.

Insgesamt betrachtet fehlen wesentliche Abklärungen zum entscheidrelevanten Sachverhalt resp. solche sind aus den vorhandenen Unterlagen nicht ersichtlich. Eine Beurteilung, ob eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 37a RPG erteilt werden kann, ist aufgrund der Akten nicht möglich. Daher kann nicht überprüft werden, ob der vorinstanzliche Entscheid sowie die Verfügung des AGR korrekt sind. Der Gesamtentscheid der Gemeinde Burgdorf resp. die Ausnahmegewilligung des AGR erweist sich als mangelhaft.

8. Ausnahmegewilligung für die Überschreitung der Gebäudelänge und Gebäudehöhe

a) Für Bauten in der Landwirtschaftszone, die eine Ausnahme gemäss Art. 24 RPG beanspruchen, gelten laut Art. 47 Abs. 2 GBR¹⁹ die baupolizeilichen Masse der Wohnzone W2. Demnach ist eine Gebäudelänge von 35 Metern und eine Gebäudehöhe von 7 Metern zulässig (Art. 42 GBR). Die Einstell- und Aufbewahrungshalle solle eine Länge von über 40 Meter und eine Gebäudehöhe von über neun Meter aufweisen. Die Stadt Burgdorf hat dem Bauvorhaben eine Ausnahmegewilligung sowohl für das Überschreiten der Gebäudelänge als auch der Gebäudehöhe erteilt. Sie begründet diese damit, dass die meisten Bauernhäuser eine Gebäudelänge von weit mehr als 35 Metern aufweisen und der Gesuchsteller auf Grund seiner Tätigkeit auf grössere und höhere Hallen angewiesen sei. Das ehemalige Bauernhaus werde durch die geplante Halle nicht überragt und die Gebäudelänge des gesamten Gebäudekomplexes sei bereits heute überschritten.

¹⁹ Baureglement der Gemeinde Burgdorf vom 31. Oktober 2005.

b) Die Beschwerdeführerin 1 rügt, das Bauvorhaben beanspruche zwei Ausnahmegewilligungen für das Überschreiten der Gebäudehöhe und -länge. Mit der überdimensionierten Baute werde das Ortsbild beeinträchtigt. Diese überdimensionierte Baute weiche die Trennung zwischen Bau- und nicht Bauzone auf und dürfe auf keinen Fall bewilligt werden. Demgegenüber macht der Beschwerdegegner geltend, die Baute bewege sich im zulässigen Rahmen von Art. 43 Abs. 2 RPV und sei nicht überdimensioniert. Länge und Fläche einer Baute hingen voneinander ab.

c) Gemäss 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 nachbarrechtlichen 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. Dabei geht es um die Behebung einer unverhältnismässigen Härte oder offensichtlichen Unzweckmässigkeit, d.h. einer mit dem Erlass der Vorschrift nicht beabsichtigten Wirkung.²⁰ 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.

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.²¹

d) Das Bauvorhaben beansprucht eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 37a RPG und fällt nicht unter Art. 24 RPG. Es scheint aber sachgemäss, dass die Gemeinde diese Bestimmungen auch auf diesen Ausnahmetatbestand anwendet. Hingegen ist es mit dem Wortlaut der Bestimmung nicht vereinbar, dass die Stadt Burgdorf Bauten, die eine Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone erfordern, mit solchen vergleicht, die zonenkonform sind. Auch wenn Bauernhäuser oft länger als 35 Meter sind, können diese für Bauten, die in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform sind, nicht als Referenz dienen.

Der Betrieb eines Transportunternehmens ist auf grosse Hallen angewiesen, sowohl das Unterstellen von Lastfahrzeugen wie auch das Deponieren von Containern nimmt viel Platz in Anspruch. Der Beschwerdegegner betreibt allerdings bereits heute ein Transportunternehmen. Die abzubrechende Einstell- und Lagerhalle weist deutlich kleinere Dimensionen auf. Sie hält die maximal zulässigen Gebäudeabmessungen ein. Auf Grund der vorhandenen Unterlagen ist nicht ersichtlich, weshalb die neu zu erstellende Halle die zulässigen Masse nicht einhalten kann bzw. wieso der Beschwerdegegner auf eine Halle, die über 40 Meter lang und über 9 Meter hoch ist, angewiesen ist. Es fehlen konkrete Angaben resp. Erläuterungen inwiefern das Einhalten der zulässigen Gebäudemasse im vorliegenden Fall zu einer unbefriedigenden Lösung führte und

²⁰ VGE 2019/91 vom 17. März 2020, E. 3.1.

²¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 26-27 N. 4.

eine unverhältnismässige Härte darstellen würde. Auch in diesem Zusammenhang erweist sich der angefochtene Entscheid somit als mangelhaft.

9. Rückweisung

a) Nach Art. 72 Abs. 1 VRPG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück. Erweist sich die Beschwerde als begründet, soll die Beschwerdeinstanz das streitige Rechtsverhältnis wenn möglich nach ihrer eigenen Erkenntnis abweichend von der angefochtenen Verfügung neu regeln. Das Gesetz verbietet ihr jedoch nicht, kassatorisch zu entscheiden. Die Beschwerdeinstanz soll von der Möglichkeit der Rückweisung nur ausnahmsweise Gebrauch machen. Es müssen besondere Gründe dafür sprechen, die die prozessökonomischen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen. Mangelnde Entscheiderreife der Angelegenheit kann einen solchen Grund darstellen, sofern die Beschwerdebehörde selber allzu umfangreiche Beweismassnahmen durchführen müsste.²²

b) Im vorliegenden Fall erweist sich die Angelegenheit noch nicht als entscheidreif. Es ist insbesondere unklar, wie gross die vom Transportbetrieb genutzte Fläche am 1. Januar 1980 war. Dementsprechend kann nicht beurteilt werden, ob diese massgebende Fläche mit dem Bauvorhaben um nicht mehr als 30 Prozent erweitert werden soll. Zudem fehlen Angaben zur betrieblichen Notwendigkeit einer Erweiterung über 100 m² und es wurde nicht geprüft, ob dem Bauvorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Schliesslich ist unklar, ob tatsächlich besondere Verhältnisse vorliegen, die es rechtfertigen, von den reglementarisch zulässigen Gebäudeabmessungen abzuweichen.

Es liegt nicht an der Beschwerdeinstanz, diese Abklärungen vorzunehmen und diese erstmals zu beurteilen resp. zu erörtern. Der angefochtene Entscheid sowie die erteilte Ausnahmbewilligung des AGR werden dementsprechend aufgehoben und die Angelegenheit wird zur Weiterführung des Verfahrens an die Vorinstanzen zurückgewiesen.

10. Kosten

a) Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 wird nicht eingetreten. Hinsichtlich dieser Beschwerde wird aufgrund des geringen Verfahrensaufwandes auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet.

Für die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 werden die Verfahrenskosten bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²³). Die Beschwerdeführerin 1 hat das Aufheben des vorinstanzlichen Entscheids beantragt und ist somit mit ihrem Hauptantrag durchgedrungen. Sie gilt als obsiegend. Daher hat der Beschwerdegegner als unterliegende Partei die diesbezüglichen Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

²² Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 2 f.

²³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

b) Die unterliegende Partei hat grundsätzlich der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

Da auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 nicht eingetreten wird, gilt dieser als unterliegend. Er hat daher dem Beschwerdegegner eine Parteienschädigung von pauschal Fr. 400.00 zu bezahlen. Die darauf anfallende Mehrwertsteuer ist nicht geschuldet, da der Beschwerdegegner resp. seine Einzelunternehmung mehrwertsteuerpflichtig²⁴ ist und er die von seinem Rechtsvertreter auf ihn überwälzte Mehrwertsteuer in seiner eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen kann. Ihm 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.²⁵

Demgegenüber hat der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin 1 die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin 1 gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Der Beschwerdegegner hat somit der Beschwerdeführerin 1 die Parteikosten von Fr. 2'995.15 zu ersetzen.

III. Entscheid

1. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 wird nicht eingetreten.
2. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird gutgeheissen. Der Entscheid der Stadt Burgdorf vom 29. Mai 2020 und die Verfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung vom 3. Januar 2020 werden aufgehoben. Die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz und das Amt für Gemeinden und Raumordnung zurückgewiesen.
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdegegner zur Bezahlung auferlegt. Das Inkasso erfolgt mit separater Zahlungseinladung.
4. Der Beschwerdeführer 2 hat dem Beschwerdegegner eine Parteienschädigung von Fr. 400.00 zu bezahlen.
5. Der Beschwerdegegner hat der Beschwerdeführerin 1 die Parteikosten im Betrag von Fr. 2'995.15 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt D. _____, eingeschrieben
- E. _____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt F. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier
- Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, im Haus

²⁴ Siehe Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <<https://www.uid.admin.ch>>.

²⁵ BVR 2014 S. 484 E. 6.

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 vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen. Ziffern 2, 3 und 5 können nur angefochten werden, wenn die Voraussetzungen nach Art. 61 i.V.m. Art. 74 Abs. 3 VRPG erfüllt sind.