



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2021/104

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 22. Dezember 2021

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **C.**_____
Beschwerdeführer 1

Frau **D.**_____
Beschwerdeführerin 2

alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt E._____

und

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

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Lengnau, Bau- und Werkabteilung, Dorfplatz 1,
2543 Lengnau BE

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 28. Mai 2021
(bbew 1/2020; Abbruch Gebäude H._____strasse / Neubau Mehrfamilienhaus mit
Einstellhalle / Umbau Gebäude H._____strasse; Sistierung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführenden planen einen Um- und Neubau auf Parzelle Lengnau (BE) Grundbuchblatt Nr. I._____. Vor der Einreichung des Baugesuches unterbreiteten sie der Gemeinde Lengnau (BE) und dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne Vorprojekte. Nach verschiedenen Projektanpassungen beantwortete das Regierungsstatthalteramt die Voranfrage schliesslich mit E-Mail vom 8. November 2019 positiv.

Am 18. November 2019 reichten die Beschwerdeführenden bei der Gemeinde ein Baugesuch ein für den Abbruch des bestehenden Gebäudes H._____strasse und den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit Einstellhalle sowie den Umbau des bestehenden Gebäudes H._____strasse. Die Bauparzelle (Grundbuchblatt Nr. I._____) liegt in der Mischzone 3, direkt neben einem J._____ auf der Parzelle Nr. A._____, welche in einer Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN) liegt und der Einwohnergemeinde Lengnau gehört.

Das Regierungsstatthalteramt publizierte das Bauvorhaben.¹ Es teilte den Beschwerdeführenden am 22. Januar 2020 mit, dass die Formulare «HFB Hindernisfreies Bauen» und «EbS Erdbebensicherheit» noch einzureichen seien. Zudem müsse für das Unterschreiten des Strassenabstands durch die Parkplätze ein Ausnahmegesuch eingereicht werden.²

Gegen das Bauvorhaben ging eine Rechtsverwahrung ein.

Der Gemeinderat von Lengnau beschloss am 28. Januar 2020 gestützt auf Art. 27 RPG³ und Art. 62 BauG⁴ eine Planungszone für zwei Jahre auf der Parzelle Nr. I. _____. Sie definierte den Planungszweck als «Erweiterung J. _____ (K. _____ G. _____) – Umzonung GBB Lengnau-I. _____ in eine Zone für öffentliche Nutzung. Damit sich der K. _____ weiter entwickeln kann, soll das J. _____ erweitert werden». Der Beschluss wurde am 6. Februar 2020 im Anzeiger «Büren und Umgebung» publiziert und vom 6. Februar 2020 bis 6. März 2020 öffentlich aufgelegt.⁵ Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) wies die von den Beschwerdeführenden dagegen eingereichte Einsprache mit Verfügung vom 6. April 2021 ab, soweit es darauf eintrat, und merkte die Einsprache, soweit geeignet, als Rechtsverwahrung vor.⁶ Die Beschwerdeführenden haben dagegen am 7. Mai 2021 bei der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) Beschwerde eingelegt.⁷ Die DIJ hat dieses Verfahren mit Verfügung vom 12. Oktober 2021 bis zum rechtskräftigen Abschluss des vorliegenden Verfahrens sistiert.

Mit Verfügung vom 28. Mai 2021 sistierte das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne das Baubewilligungsverfahren betreffend das Vorhaben der Beschwerdeführenden auf Parzelle Nr. I. _____ für die Dauer der Wirkung der Planungszone oder bis spätestens am 31. Dezember 2023. Es auferlegte den Beschwerdeführenden die bisherigen Kosten des Baubewilligungsverfahrens in Höhe von CHF 1087.90.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 30. Juni 2021 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragen die Aufhebung der Verfügung vom 28. Mai 2021 und die Anweisung an die Vorinstanz, das Baubewilligungsverfahren unverzüglich durchzuführen; die Baubewilligung sei zu erteilen. Sie machen insbesondere geltend, dass der Gemeinde die Bauabsichten der Beschwerdeführenden seit dem Frühjahr 2019 bekannt gewesen seien. Die Gemeinde habe nachweislich am 3. April 2019 eine Voranfrage negativ beantwortet. Die Beschwerdeführenden hätten ihr Projekt gestützt auf die Rückmeldungen der Gemeinde mehrmals angepasst. Die Gemeinde habe die Frist für den Erlass einer Planungszone nach Art. 62 Abs. 2 BauG nicht eingehalten. Die Sistierung des Baubewilligungsverfahrens sei daher unrechtmässig.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet⁸, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne beantragt mit Stellungnahme vom 28. Juli 2021 die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Lengnau hat keine Stellungnahme eingereicht. Auf Aufforderung des Rechtsamtes hin reichte sie Unterlagen zu den Bauvoranfragen der Beschwerdeführenden ein.

¹ Vorakten pag. 31 f.

² Vorakten pag. 34

³ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

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

⁵ Vorakten pag. 45

⁶ Vorakten pag. 59 ff.

⁷ Beschwerdebeilage 11

⁸ 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)

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Sistierungsverfügung. Mit dieser wird das Baubewilligungsverfahren weder ganz noch teilweise abgeschlossen. Es handelt sich um eine Zwischenverfügung gemäss Art. 61 Abs. 1 Bst. c VRPG⁹. Solche Zwischenverfügungen sind selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 61 Abs. 3 Bst. b VRPG). Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil wird in der Praxis bejaht, wenn die opponierende Partei ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung der Zwischenverfügung hat.¹⁰

b) Die Beschwerdeführenden haben als Bauherrschaft ein grundsätzliches Interesse an einer raschen Verfahrenserledigung. Eine allenfalls ungerechtfertigte Sistierung des Verfahrens kann daher für sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge haben.¹¹ Die Sistierungsverfügung ist somit selbständig anfechtbar.

c) Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens gilt für die Anfechtung von Zwischenverfügungen der selbe Rechtsmittelweg wie in der Hauptsache.

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführenden sind als Bauherrschaft durch die angefochtene Sistierungsverfügung beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 40 Abs. 2 BauG, Art. 65 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Sistierung des Baubewilligungsverfahrens

a) Das bernische Baugesetz bestimmt, dass Baugesuche grundsätzlich nach dem Recht zu beurteilen sind, das zur Zeit ihrer Einreichung in Kraft steht (vgl. Art. 36 Abs. 1 BauG). Es will damit die Rechtssicherheit fördern und die Baugesuchstellenden schützen, die unter Umständen im Vertrauen auf die bestehende Ordnung zeitraubende und kostspielige Projektierungsarbeiten oder andere Vorkehren durchgeführt haben.¹² Der Grundsatz von Art. 36 Abs. 1 BauG wird durchbrochen, wenn im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs eine Änderung der geltenden Nutzungsordnung (Baureglement, Zonenplan, Überbauungsordnungen jeder Stufe) öffentlich aufliegt. Diesfalls kann sich die Bauherrschaft nicht mehr auf den Vertrauensgrundsatz berufen. Sie muss die aufgelegten Vorschriften und Pläne gegen sich gelten lassen, wenn sie in Kraft treten. Das Baubewilligungsverfahren wird in einem solchen Fall eingestellt bis feststeht, ob und mit welchem Inhalt das vorgesehene neue Recht Geltung erlangt (vgl. Art. 36 Abs. 2 BauG). Wenn im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs noch keine Änderung der Nutzungsordnung öffentlich aufliegt, jedoch eine Planungszone besteht oder innert der gesetzlichen Frist aufgelegt wird, hat dies grundsätzlich die gleichen Folgen (vgl. Art. 36 Abs. 4 sowie Art. 62 und 62a BauG).¹³

⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁰ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 61 N. 39

¹¹ Daum, a.a.O., Art. 61 N. 25

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 36 N. 2

¹³ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Band I, Art. 36 N. 3

b) Die zuständige Behörde kann für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Damit soll gewährleistet werden, dass innerhalb der Planungszonen nichts unternommen wird, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Zum Erlass von Planungszonen für Nutzungspläne der Ortsplanung ist die Gemeinde zuständig (Art. 62 Abs. 3 BauG). Sie kann sich dazu auch noch entscheiden, wenn Bauwillige bereits ihre Bauabsicht für ein Projekt im fraglichen Gebiet bekannt gegeben haben. Diesfalls ist die Planungszone aber innert dreier Monaten aufzulegen. Die Dreimonatsfrist beginnt mit der Mitteilung der Bauabsicht in Form eines Baugesuches oder eines Vorprojekts (Art. 62 Abs. 2 BauG). Bei Einhaltung der Dreimonatsfrist wird die Planungszone mit der öffentlichen Bekanntmachung auch für bereits mitgeteilte Bauabsichten rechtswirksam, d.h. sie kann gegebenenfalls auch bereits hängige Baugesuche betreffen. In der Planungszone darf nichts mehr unternommen werden, das den Planungszweck beeinträchtigen könnte. Die Erteilung einer Baubewilligung bedarf der Zustimmung jener Behörde, welche die Planungszone angeordnet hat (Art. 62 Abs. 1 BauG). Ohne solche Zustimmung werden hängige Baubewilligungsverfahren während der Dauer der Planungszone und des Planerlassverfahrens sistiert und das Vorhaben erst nach dessen Abschluss und nach neuem Recht beurteilt, wenn dieses innert der (allenfalls verlängerten) Dauer der Planungszone öffentlich aufgelegt wurde und ohne Verzug erlassen worden ist (Art. 62a Abs. 3 BauG).

Wird die Dreimonatsfrist jedoch verpasst, ist eine Planungszone gegenüber dem gleichen Vorhaben seitens des Gemeinwesens, dem das Vorhaben als Baugesuch oder als Vorprojekt durch Zustellung zur Kenntnis gebracht worden ist, während fünf Jahren nur zulässig, wenn sich die Verhältnisse inzwischen wesentlich verändert haben (Art. 62 Abs. 2 BauG).

c) Ob die Planungszone oder ihre Dauer notwendig und die bekanntgegebene Planungsabsicht zweckmässig ist, ist gegebenenfalls in einem Verfahren nach Art. 63 Abs. 2 und Abs. 2a BauG zu klären; diese Fragen liegen ausserhalb der Zuständigkeit der BVD. Das diesbezüglich bei der DIJ hängige Verfahren hat auf das vorliegende Beschwerdeverfahren keinen Einfluss. Wie zu zeigen sein wird, entfaltet die Planungszone gegenüber dem Baugesuch der Beschwerdeführenden vom 18. November 2019 keine Wirksamkeit.

d) Vorliegend ist umstritten, ob die Gemeinde die Dreimonatsfrist nach Art. 62 Abs. 2 BauG eingehalten hat und die von der Gemeinde erlassene Planungszone dem Bauprojekt der Beschwerdeführenden entgegengehalten werden kann. Nach dem expliziten Wortlaut von Art. 62 Abs. 2 BauG wird die Dreimonatsfrist für die Auflage der Planungszone nicht nur durch Einreichung eines formellen Baugesuchs, sondern auch durch Mitteilung eines Vorprojekts ausgelöst. Wird diese Frist verpasst und eine Planungszone erst später aufgelegt, kann sie dem gleichen Vorhaben während fünf Jahren nicht entgegengehalten werden, sofern sich die Verhältnisse nicht geändert haben. Gemäss dem Vortrag des Regierungsrates zu Art. 62 BauG¹⁴ besteht ein Bedarf nach Vertrauensschutz auch dann, wenn die gleiche Bauherrschaft während dieser Zeit ein neues Projekt entwirft. Dieses ist im Sinne dieser Bestimmung als «gleiches Vorhaben» zu betrachten und folglich – bei gleichbleibenden Verhältnissen – von der Wirksamkeit der Planungszone ausgenommen.

Entsprechendes muss auch gelten, wenn die Bauherrschaft ihr Projekt nach Kenntnissgabe an das Gemeinwesen, aber vor Auflage der Planungszone abändert. Da das Gesetz ausdrücklich auch Vorprojekte als fristauslösend nennt, muss auch ein allenfalls überarbeitetes definitives Baugesuch als «gleiches Vorhaben» im Sinne von Art. 62 Abs. 2 BauG gelten. Die Unterbreitung eines Vorprojekts im Voranfrageverfahren hat ja gerade zum Zweck, eine Rechtsauskunft über

¹⁴ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Baugesetzes und des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren vom 2. September 2015 S. 14 f.

die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens zu erhalten, um allfällige Mängel des Projekts vor der Einreichung des formellen Baugesuchs noch ausmerzen zu können.¹⁵ Der im Vortrag des Regierungsrates zu Art. 62 BauG erwähnte Bedarf nach Vertrauensschutz besteht auch in solchen Fällen. Ein überarbeitetes Projekt gilt somit als «gleiches Vorhaben».

Nach einer Praxis der damaligen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK; heute DIJ) löst die Einreichung eines Vorprojekts die Dreimonatsfrist noch nicht aus, sofern es abschlägig beantwortet wird. In einem solchen Fall sei zusätzlich erforderlich, dass die Bauwilligen ihre Absicht, trotzdem ein entsprechendes Baugesuch einreichen zu wollen, eindeutig und zweifelsfrei kundtun.¹⁶ Diese Auffassung ist mit dem Wortlaut von Art. 62 Abs. 2 BauG schwer zu vereinbaren, findet aber Zustimmung in der Lehre.¹⁷ Sie leuchtet insofern ein, als dem Gemeinwesen unnötiger Zeitdruck erspart bleibt, wenn die Bauwilligen ihr Projekt nach der abschlägigen Antwort aufgeben. Ihr kann aber nur insoweit gefolgt werden, als die Behörde nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV¹⁸) davon ausgehen durfte, die Bauherrschaft gebe ihr Vorhaben nach der abschlägigen Antwort auf. Im von der damaligen JGK beurteilten Fall war ein Neubau geplant, der in der betroffenen Weilerzone nicht zonenkonform war. Die Gemeinde musste daher nicht damit rechnen, dass die Bauwilligen auf ihrem Projekt insistieren. Für solche Fälle ist die Regelung in Art. 62 f. BauG wohl nicht gedacht; ein Bauvorhaben, das überhaupt nicht bewilligungsfähig ist, löst keine Notwendigkeit für eine Bewilligungssperre aus.

Wenn sich allerdings im Voranfrageverfahren herausstellt, dass das Vorprojekt mit einigen Anpassungen durchaus bewilligungsfähig werden könnte, darf die Gemeinde nach Treu und Glauben nicht annehmen, dass die Bauwilligen ihre Bauabsicht nach Mitteilung der Mängel aufgeben. In solchen Fällen wäre es stossend, wenn die Bauwilligen zunächst mit Mängelmitteilungen zu Projektänderungen veranlasst werden, bevor die Gemeinde dann doch beschliesst, eine Planungszone zu erlassen. Einem solchen Vorprojekt muss die fristauslösende Wirkung gemäss Art. 62 Abs. 2 BauG zuerkannt werden, auch wenn es (noch) nicht vorbehaltlos als bewilligungsfähig erkannt wird.

e) Die Beschwerdeführenden haben ein Schreiben der Gemeinde vom 3. April 2019 an den Projektverfasser B. _____ zu den Akten gereicht.¹⁹ Die Gemeinde bezieht sich darin auf ein Vorprojekt und teilt mit, dass dieses gemäss einer Besprechung an der Sitzung der Bau- und Werkkommission vom 1. April 2019 in der eingereichten Form nicht bewilligungsfähig sei. Der Liftanbau auf der Ostseite müsse den kleinen Grenzabstand vom 5 m einhalten oder in das Gebäude integriert werden. Der grosse Grenzabstand von 10 m müsse auf der besonnten Längsseite liegen.

Das Rechtsamt bat die Gemeinde mit Verfügung vom 13. August 2021 um Einreichung ihrer Akten betreffend die Bauvoranfragen der Beschwerdeführenden für Parzelle Nr. I. _____, u.a. insbesondere betreffend das Vorprojekt, das an der Sitzung der Bau- und Werkkommission vom 1. April 2019 besprochen wurde. Die nach mehrmaligem Nachfragen eingereichten Voranfrage-Akten der Gemeinde enthalten weder das fragliche Schreiben vom 3. April 2019 noch zugehörige Unterlagen (bspw. Protokoll) einer Sitzung der Bau- und Werkkommission vom 1. April 2019. Das früheste Dokument in den Voranfrage-Akten der Gemeinde datiert vom 30. Juli 2019. Darin beurteilt die Gemeinde eine Voranfrage für ein Projekt auf Parzelle Nr. I. _____ als bewilligungsfähig. Das Schreiben bezieht sich auf einen vom Projektverfasser am 23. Juli 2019

¹⁵ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Band I, Vorbemerkungen zu den Art. 32-44 N. 5

¹⁶ BVR 2002 S. 59 E. 4b

¹⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 62-63 N. 10a

¹⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

¹⁹ Beschwerdebeilage 3

eingereichten Entwurf eines Dienstbarkeitsvertrags mit der Eigentümerschaft der südwestlichen Nachbarparzelle Nr. F. _____, mit dem offenbar die Einhaltung des grossen Grenzabstands gewährleistet werden sollte. Dem Entwurf des Dienstbarkeitsvertrags liegen zwei Situationspläne bei, aus denen u.a. die bisherige und die damals geplante Bebauung der Parzelle Nr. I. _____ ersichtlich sind. Ein Vergleich mit dem Situationsplan des nunmehr streitigen Projekts (mit Eingangsstempel der Gemeinde vom 18. November 2019) zeigt, dass das Projekt seither noch deutliche Veränderungen erfahren hat.

Am 12. August 2019 stellte der Projektverfasser der Gemeinde neue Pläne zu. Nach diesen sollte das geplante Gebäude nordostseitig auf einer Länge von 21 m direkt an die Grenze mit der Parzelle Nr. A. _____ gebaut werden, wofür die Gemeinde als deren Eigentümerin um ein Grenzbaurecht ersucht werden sollte. Die Gemeinde teilte dem Projektverfasser am 21. August 2019 mit, dass der Gemeinderat beschlossen habe, kein Grenzbaurecht zu gewähren.

Die Beschwerdeführenden überarbeiteten daraufhin ihr Projekt. Anstelle des bestehenden Gebäudes Nr. L. _____ sollte nunmehr ein eher schmaler Neubau errichtet werden. Das ebenfalls bestehende Gebäude Nr. M. _____ sollte aufgestockt werden. Die Gemeinde leitete die entsprechende Voranfrage mit Schreiben vom 14. Oktober 2019 an das Regierungsstatthalteramt weiter mit dem Hinweis, dass die Bausumme über 1 Mio. Franken betrage.²⁰ Das Regierungsstatthalteramt beantwortete die Voranfrage mit E-Mail vom 24. Oktober 2019. Es bemängelte die Nichteinhaltung des kleinen Grenzabstands bei der Einstellhalle und beim Gebäudeteil mit Treppenhaus und Lift. Bei den Parkplätzen müsse das Lichtraumprofil der Strasse eingehalten werden. Der Kinderspielplatz und die Aufenthaltsbereiche seien auf den Plänen ausgewiesen, jedoch fehle die entsprechende Berechnung. Nach einer Plananpassung bestätigte das Regierungsstatthalteramt mit E-Mail vom 4. November 2019 nach Absprache mit der Gemeinde die Einhaltung des kleinen Grenzabstands und die Einhaltung der Vorschriften über Kinderspielplätze und Aufenthaltsflächen. Es wies aber darauf hin, dass der grosse Grenzabstand von 10 m eingehalten werden müsse; durch die Umnutzung von Gewerbe zu Wohnen entfalle die Besitzstandsgarantie. Ferner beanstandete das Regierungsstatthalteramt, dass die Grünfläche nicht im erforderlichen Mass zusammenhängend sei. Nach einer erneuten Plananpassung, mit welcher Erd- und 1. Obergeschoss des Neubaus westseitig an die schmale Form des obersten Geschosses angepasst wurden, bestätigte das Regierungsstatthalteramt mit E-Mail vom 8. November 2019, dass gemäss Absprache mit der Gemeinde die beanstandeten Mängel nun behoben seien.

f) Die Beschwerdeführenden haben gegenüber der Gemeinde mit der Einreichung von Vorprojekten ihre Bauabsicht bekundet. Wiewohl erste Projekte noch an Mängeln kranken, war für die Gemeinde doch ersichtlich, dass die Beschwerdeführenden auf der Parzelle Nr. I. _____ ein zonenkonformes Projekt realisieren wollten. Indem die Beschwerdeführenden nach abschlägigen Bescheiden jeweils neue Pläne einreichten, gaben sie der Gemeinde Kenntnis von ihren fortbestehenden Bauabsichten. Spätestens seit Einreichung des Vorprojekts, das die Gemeinde am 14. Oktober 2019 an das Regierungsstatthalteramt weiterleitete, durfte die Gemeinde nicht mehr davon ausgehen, dass die Beschwerdeführenden ihre Bauabsichten aufgegeben hatten. Dieses Projekt war zonenkonform und gab zwar zu materiellen Beanstandungen Anlass, die aber mit entsprechenden Plananpassungen behebbar waren. Insbesondere konnten die erforderlichen Grenzabstände mit einer Reduktion der Abmessungen des Neubaus erreicht werden. Die Grundzüge des Vorhabens wurden dabei beibehalten.²¹ D.h. die festgestellten Mängel konnten mittels Anpassungen behoben werden, die in einem hängigen

²⁰ Voranfrage-Akten der Gemeinde pag. 14; Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne, hinterer Umschlag

²¹ Vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 32-32d N. 12a

Baubewilligungsverfahren als Projektänderung behandelt werden könnten (vgl. Art. 43 BewD²²). Projektanpassungen, welche das Vorhaben in den Grundzügen unverändert lassen, beurteilt die Baubewilligungsbehörde im selben Verfahren, um dem Grundsatz der Prozessökonomie Rechnung zu tragen.²³ Oftmals dienen Projektänderungen dazu, den seitens der Behörden oder allfälliger Einspracheparteien geäusserten Bedenken Rechnung zu tragen. Auch im Voranfrageverfahren ist, wie erwähnt, damit zu rechnen, dass die Bauwilligen den von der Behörde mitgeteilten Bedenken mittels Projektanpassungen Rechnung tragen, so dass ihr Vorhaben bewilligungsfähig wird. Damit muss nach Treu und Glauben jedenfalls in den Fällen gerechnet werden, in denen die Grundzüge des Bauvorhabens beibehalten werden können.

Diese Auffassung lässt sich mit der Praxis des Verwaltungsgerichts vereinbaren. Gemäss einem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. September 2013²⁴ muss das Gemeinwesen bei Einreichung des fristauslösenden Baugesuchs oder der fristauslösenden Bauvoranfrage nicht bereits wissen, ob das Projekt bewilligt werden könnte bzw. gegen den Willen des Gemeinwesens bewilligt werden müsste. Vielmehr genügt nach Ansicht des Verwaltungsgerichts das Bewusstsein, dass das Bauvorhaben aktuellen Planungszielen und -interessen des Gemeinwesens widersprechen könnte. Es spielte deshalb in jenem Verfahren keine Rolle, dass die Gemeinde erst sechs Monate nach Einreichung der fraglichen Bauvoranfrage realisierte, dass das Vorprojekt wohl bewilligungsfähig wäre. Im fraglichen Entscheid konnte das Verwaltungsgericht zwar letztlich offen lassen, ob bzw. in welchen Fällen auch eine abschlägig beantwortete Voranfrage die Dreimonatsfrist nach Art. 62 Abs. 2 BauG auslöst. Aus den Erwägungen geht jedoch hervor, dass zur Auslösung der Dreimonatsfrist keineswegs Gewissheit darüber herrschen muss, ob ein letztlich bewilligungsfähiges Projekt vorliegt.

Vorliegend war bei einer bereits bebauten Parzelle in der Mischzone jedenfalls damit zu rechnen, dass ein Neubauprojekt, mit welchem die reglementarischen Grenzabstände eingehalten werden, möglich war. Die Gemeinde musste daher nach bereits vorangegangenen Bekundungen der Bauabsicht der Beschwerdeführenden nach Treu und Glauben damit rechnen, dass diese ihr Vorprojekt, das die Gemeinde am 14. Oktober 2019 an das Regierungsstatthalteramt weiterleitete, mit den nötigen Anpassungen bis zur Bewilligungsfähigkeit weitertreiben würden.

g) Spätestens mit diesem Vorprojekt wurde demnach die Dreimonatsfrist nach Art. 62 Abs. 2 BauG ausgelöst. Die Frist lief also (spätestens) am 15. Januar 2020 aus (Art. 41 Abs. 1 VRPG). Die öffentliche Auflage der Planungszone ab 6. Februar 2020 erfolgte somit nach Ablauf der Dreimonatsfrist. Als Folge davon kann die kommunale Planungszone dem Vorhaben der Beschwerdeführenden (einschliesslich allfälliger weiterer Projektänderungen) während fünf Jahren nur entgegengehalten werden, wenn sich die Verhältnisse inzwischen wesentlich verändert haben. Da Letzteres nicht geltend gemacht wird, entfaltet die Planungszone für das streitige Vorhaben der Beschwerdeführenden keine Wirkungen nach Art. 62a BauG. Das Baubewilligungsverfahren war somit nicht nach Art. 62a Abs. 3 BauG einzustellen; die Beschwerdeführenden haben einen Anspruch auf Fortsetzung des Baubewilligungsverfahrens und Beurteilung ihres Bauvorhabens nach dem zur Zeit der Einreichung des Baugesuchs geltenden Recht (Art. 36 Abs. 1 BauG).

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Das Regierungsstatthalteramt hat das Baubewilligungsverfahren ohne Verzug fortzusetzen.

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

²³ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Band I, Art. 32-32d N. 12a

²⁴ VGE 2013/162 vom 20. September 2013 E. 3.4.3 und 3.4.4

Den Beschwerdeführenden dürfen für die unrechtmässige Sistierungsverfügung keine Kosten auferlegt werden. Hinsichtlich der Kosten für das Baubewilligungsverfahren erscheint es sachgerecht, dass diese mit dem Bauentscheid gesamthaft verhängt werden (Art. 52 BewD). Auch die Kostenverlegung (Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung) ist daher aufzuheben. Das Regierungsstatthalteramt wird die Kosten für das Baubewilligungsverfahren mit dem Bauentscheid (erneut) verfügen.

3. Kosten des Beschwerdeverfahrens

a) Die Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens werden festgesetzt auf eine Pauschalgebühr von CHF 1200.–. Die Verfahrenskosten werden gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG 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. Als obsiegende Partei haben die Beschwerdeführenden keine Verfahrenskosten zu tragen. Organen des Kantons werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG). Der Vorinstanz sind daher ebenfalls keine Kosten zu überbinden. Die Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens werden vom Kanton getragen.

b) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden macht Parteikosten im Umfang von CHF 2146.80 geltend (Honorar CHF 1825.–, Auslagen CHF 168.30, Mehrwertsteuer CHF 153.50). Dies gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Aufgrund des Verfahrensergebnisses rechtfertigt es sich, die Vorinstanz zum Ersatz der Parteikosten von CHF 2146.80 an die Beschwerdeführenden zu verpflichten.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Sistierungsverfügung des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 28. Mai 2021 wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten im Betrag von CHF 2146.80 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt E. _____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Lengnau, Bau- und Werkabteilung, eingeschrieben
- Direktion für Inneres und Justiz, Rechtsamt, Münsterergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8 (2021.DIJ.3387), zur Kenntnis

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, wenn die Voraussetzungen nach Art. 61 i.V.m. Art. 74 Abs. 3 VRPG erfüllt sind. 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.