



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2021/10

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 18. März 2021

in der Beschwerdesache zwischen

C._____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D._____

und

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Urtenen-Schönbühl, Gemeindeverwaltung,
Zentrumsplatz 8, Postfach, 3322 Schönbühl-Urtenen

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Urtenen-Schönbühl vom
17. Dezember 2020 (Mehrfamilienhaus mit 4 Wohnungen, Sistierung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 19. Dezember 2019 bei der Gemeinde Urtenen-Schönbühl ein Baugesuch ein für den Abbruch eines bestehenden Einfamilienhauses und den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit vier Wohnungen und einem Autounterstand auf der Parzelle Urtenen-Schönbühl Grundbuchblatt Nr. F._____. Die Parzelle liegt in der Wohnzone W2. Gegen das Bauvorhaben erhoben mehrere Personen Einsprache. Aufgrund der in den Einsprachen aufgeworfenen Fragen zur Erschliessung und weiterer Abklärungen kam die Bau- und Betriebskommission der Gemeinde Urtenen-Schönbühl (BBK) zum Schluss, dass das Bauvorhaben erschliessungsrechtlich als ungenügend gelte und somit nicht bewilligungsfähig sei. Sie beabsichtigte deshalb, für den gesamten Perimeter eine verkehrsplanerische Lösung zu schaffen. Zu diesem Zweck sollte das Baubewilligungsverfahren sistiert und eine Erschliessungsüberbauungsordnung erlassen werden. Die BBK gab der Bauerschaft und den Einsprechenden am 20. Oktober 2020 Gelegenheit, zu diesem Vorgehen Stellung zu nehmen. Mit Verfügung vom 17. Dezember 2020 sistierte sie das Baubewilligungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Planerlassverfahrens zur Übernahme des G._____weges durch die Gemeinde.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 14. Januar 2021 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung vom 17. Dezember 2020. Von einer Sistierung sei abzusehen und die Vorinstanz sei anzuweisen, das

Verfahren umgehend wiederaufzunehmen. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Bauverwaltung habe bereits im Dezember 2018 Kenntnis vom geplanten Neubau und seiner Ausgestaltung erhalten. Das Bauvorhaben sei nach der im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs geltenden Grundordnung zu beurteilen. Es tangiere die Erschliessung der übrigen Grundstücke am G. _____ weg nicht. Das vorliegende Baubewilligungsverfahren hänge weder von einem anderen Verfahren ab noch werde es durch dieses beeinflusst. Es fehle an einem Sistierungsgrund.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet,¹ führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Die Vorinstanz beantragte mit Stellungnahme vom 18. Februar 2021, die Beschwerde abzuweisen. Die Einsprecherinnen und Einsprecher verzichteten stillschweigend auf eine Beteiligung am Beschwerdeverfahren. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Sistierungsverfügung, die im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens ergangen ist. Verfügungen über die Einstellung des Verfahrens stellen verfahrensleitende Zwischenverfügungen dar (Art. 38 und Art. 61 Abs. 1 Bst. c VRPG²). Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens sind solche Verfügungen mit dem gleichen Rechtsmittel anfechtbar wie ein Entscheid in der Hauptsache.³ Bauentscheide können innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVD angefochten werden (Art. 40 Abs. 1 BauG⁴). Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Zwischenverfügungen, die nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand und die Ablehnung betreffen, sind nur dann selbständig anfechtbar, wenn sie entweder einen nicht wiedergutzumachenden 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). Im vorliegenden Fall steht einzig zur Diskussion, ob die angefochtene Verfügung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann. Dies wird praxismässig bejaht, wenn die opponierende Person ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Abänderung der Zwischenverfügung hat.⁵ Baugesuchstellerinnen und Baugesuchsteller haben grundsätzlich ein Interesse an einer raschen Verfahrenserledigung, weshalb eine allenfalls ungerechtfertigte Sistierung des Verfahrens für sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge haben kann. Die Sistierungsverfügung ist somit selbständig anfechtbar.

c) Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin durch die angefochtene Verfügung beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art 40 Abs. 2 BauG und Art 65 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerde ist innerhalb der Rechtsmittelfrist eingereicht worden (Art. 40 Abs. 1

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

² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

³ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 61 N. 15

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

⁵ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 61 N.39

BauG). Sie entspricht den Formvorschriften (Art. 32 VRPG). Die BVD tritt daher auf die Beschwerde ein.

2. Gegenstand des Verfahrens

a) Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Vorinstanz. Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht über dieses hinausgehen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Sowohl für das Einleiten eines Beschwerdeverfahrens als auch für dessen Umfang und eine allfällige vorzeitige Beendigung gilt somit die Verfügungs- oder Dispositionsmaxime sowie das Rügeprinzip. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.⁶

b) In den Erwägungen der angefochtenen Zwischenverfügung macht die Vorinstanz zwar auch Ausführungen zur Frage der genügenden Erschliessung und der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin. Sie entscheidet jedoch nicht über das Baugesuch als solches, sondern sie stellt gemäss Dispositiv lediglich das Baubewilligungsverfahren ein. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist somit einzig die Frage, ob die Vorinstanz das Baubewilligungsverfahren zu Recht sistiert hat oder nicht. Hingegen kann die BVD im vorliegenden Verfahren nicht darüber befinden, ob das Bauvorhaben bewilligungsfähig ist oder nicht.

3. Sistierung des Baubewilligungsverfahrens

a) Die Vorinstanz ist der Auffassung, die Erschliessungssituation sei aus verkehrsplanerischer Sicht ungenügend. Aus diesem Grund beabsichtigt sie, zügig eine Überbauungsordnung für den G._____weg zu erlassen, damit dieser als öffentliche Detailerschliessung von der Gemeinde zu Eigentum und Unterhalt übernommen werden kann. Deshalb hat sie das Baubewilligungsverfahren der Beschwerdeführerin sistiert. Umstritten ist, ob diese Einstellung des Verfahrens zu Recht erfolgt ist.

b) Die instruierende Behörde kann von Amtes wegen oder auf Antrag das Verfahren einstellen, wenn dessen Ausgang vom Entscheid eines anderen Verfahrens abhängt oder wesentlich beeinflusst wird oder wenn im anderen Verfahren über die gleiche Rechtsfrage zu befinden ist (Art. 38 VRPG). Die Verfahrenseinstellung erfordert einen Sistierungsgrund.⁷ Ein anderes Verfahren gibt einen Sistierungsgrund ab, wenn sein Ausgang für das interessierende Verfahren von präjudizierender Bedeutung ist. Das andere Verfahren braucht noch nicht rechtshängig zu sein, es muss aber konkret in Aussicht stehen.⁸ Die Einstellung kann sich namentlich rechtfertigen, um den Entscheid in einer fremdrechtlichen Vorfrage abzuwarten. Stellt das aufgeworfene Problem hingegen keine Vorfrage im Verwaltungsverfahren dar, fehlt es an einem Sistierungsgrund.⁹ Ausdrücklich zugelassen ist die Verfahrenseinstellung, wenn über die gleiche Rechtsfrage in einem anderen Verfahren zu entscheiden ist. Dieser Sistierungsgrund beruht auf prozessökonomischen Überlegungen. Steht eine Vielzahl gleichartiger Rechtsverhältnisse zur Diskussion, sollen die Streitfragen wenn möglich in einem Musterprozess beurteilt werden.¹⁰ Die Praxis lässt die Einstellung des Verfahrens aus Gründen der Prozessökonomie auch in weiteren, gesetzlich nicht erwähnten Fällen zu. Hier bedarf es jedoch eines entsprechenden Antrags der

⁶ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 bis 14

⁷ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 4

⁸ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 5

⁹ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 6

¹⁰ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 16

betroffenen Person oder ihrer Zustimmung. So kommt eine Sistierung in Betracht, wenn eine Rechtsänderung kurz bevorsteht, die für den Verfahrensausgang wesentlich ist. Neue Vorschriften müssen aber beschlossen oder zumindest öffentlich aufgelegt sein, um die Einstellung zu rechtfertigen.¹¹ Weitere Sistierungsgründe können sich aus spezialgesetzlichen Normen ergeben.¹²

c) 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.¹³ Der Grundsatz von Art. 36 Abs. 1 BauG wird in verschiedenen Fällen durchbrochen. Wenn im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs eine Änderung der geltenden Nutzungsordnung (Baureglement, Zonenplan, Überbauungsordnungen jeder Stufe) öffentlich aufliegt, 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 bei Einreichung des Baugesuchs eine Planungszone besteht oder innert der gesetzlichen Frist aufgelegt wird, hat dies grundsätzlich die gleichen Folgen wie die öffentliche Auflage von Vorschriften und Plänen (vgl. Art. 36 Abs. 4 sowie Art. 62 und 62a BauG).¹⁴

d) Im vorliegenden Fall wurde das Baugesuch am 19. Dezember 2019 eingereicht. Die Vorinstanz hätte sich spätestens zu diesem Zeitpunkt entscheiden müssen, ob sie eine Planungszone zur Sicherstellung der Erschliessung verfügen will.¹⁵ Sie hätte die Möglichkeit gehabt, diese innert drei Monaten seit der Einreichung des Baugesuchs aufzulegen (vgl. Art. 62 Abs. 2 BauG), um sich damit ihre Planungs- und Entscheidungsfreiheit zu sichern.¹⁶ Die Planungszone hätte eine temporäre Bewilligungssperre bewirkt¹⁷ und das Baubewilligungsverfahren der Beschwerdeführerin wäre eingestellt worden (vgl. Art. 62a Abs. 3 BauG). Da die Vorinstanz von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, ist das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin gestützt auf die im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs geltende baurechtliche Grundordnung zu beurteilen. Eine Überbauungsordnung, die erst nach diesem Stichtag aufgelegt wird, kann von vornherein keine Vorwirkung auf das bereits hängige Bauvorhaben entfalten. Selbst wenn also die Vorinstanz zeitnah ein Verfahren zum Erlass einer Überbauungsordnung einleitet, hat dieses keinen Einfluss auf den Ausgang des Baubewilligungsverfahrens. Die geplante Überbauungsordnung vermag somit keinen Sistierungsgrund abzugeben. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Sistierungsverfügung der Vorinstanz wird aufgehoben. Folglich hat diese das Baubewilligungsverfahren fortzusetzen.

4. Kosten

¹¹ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 17

¹² Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 19

¹³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 36 N. 2

¹⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 36 N. 3

¹⁵ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 62-63 N. 10

¹⁶ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 62-63 N. 1

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

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin. Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder besondere Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die unterliegende Vorinstanz ist somit grundsätzlich kostenpflichtig. Da sie nicht unmittelbar in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, sondern vorab hoheitlich handelte, können ihr jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Für das Verfahren vor der BVD sind daher keine Kosten zu erheben.

b) Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 108 Abs. 3 VRPG die Parteikosten zu ersetzen. Diese umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Da die Beschwerdeführerin nicht mehrwertsteuerpflichtig ist,¹⁸ hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Parteikosten von CHF 2926.20 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Sistierungsverfügung der Gemeinde Urtenen-Schönbühl vom 17. Dezember 2020 wird aufgehoben.
2. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
3. Die Gemeinde Urtenen-Schönbühl hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten von CHF 2926.20 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.
4. Die Vorakten gehen zurück an die Gemeinde Urtenen-Schönbühl zur Fortsetzung des Baubewilligungsverfahrens.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt D. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Urtenen-Schönbühl, Gemeindeverwaltung, mit Beilage gemäss Ziff. 4, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

¹⁸ Siehe Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <https://www.uid.admin.ch>

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 drei 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.