



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2021/207

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 3. Mai 2022

Das Verwaltungsgericht hat die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2022/159 vom 22.05.2023). Das Bundesgericht hat die Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts abgewiesen (BGE 1C_315/2023 vom 25.01.2024).

in der Beschwerdesache zwischen

Frau C. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Fürsprecher D. _____

und

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

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

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf vom 26. Oktober 2021 (eBau-Nr. 2020-2110; Nutzviehstall und Heulager, generelle Baubewilligung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 21. September 2020 bei der Stadt Burgdorf ein generelles Baugesuch ein für den Neubau eines Stalls für Ziegen und Kühe und eines Einstellraums für landwirtschaftliche Fahrzeuge auf Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. G. _____. Die Bauparzelle liegt in der Landwirtschaftszone und in einem kommunalen Landschaftsbildgebiet der Stadt Burgdorf. Der bestehende Landwirtschaftsbetrieb der Beschwerdeführerin, der mit dem Neubau erweitert werden soll, liegt unmittelbar angrenzend an die Bauparzelle auf der Parzelle Oberburg Grundbuchblatt Nr. H. _____. Der östliche Bereich der Parzelle mit dem bestehenden Hof der Beschwerdeführerin liegt im Perimeter der Überbauungsordnung A. _____ und damit in der Bauzone der Gemeinde Oberburg, der unbebaute westliche Bereich der Parzelle liegt in der Landwirtschaftszone der Gemeinde Oberburg. Gemäss Schreiben vom 21. September 2020 sind die Gegenstände, für die eine generelle Baubewilligung ersucht wird, die Lage, die Abmessungen, die Gestaltung und die

Nutzung.¹ Das generelle Baugesuch wurde im amtlichen Anzeiger sowie im Amtsblatt des Kantons Bern publiziert, gegen das Bauvorhaben gingen keine Einsprachen ein. Nach einem ersten negativen Bericht des Fachausschusses Bau- und Aussenraumgestaltung (FBA) der Stadt Burgdorf vom 15. Februar 2021 reichte die Beschwerdeführerin am 29. März 2021 (mit Ergänzung vom 17. Mai 2021) eine erste Projektänderung ein. Diese sah anstelle eines einzigen grossen Baukörpers gemäss Baugesuch neu zwei kleinere Baukörper vor. Nachdem der FBA am 18. Mai 2021 auch diese Projektänderung negativ beurteilt hatte, reichte die Beschwerdeführerin am 3. August 2021 eine zweite Projektänderung ein. Diese sieht neu drei kleinere Baukörper vor. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2021 erteilte die Stadt Burgdorf den Bauabschlag.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 24. November 2021 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt, der Entscheid vom 26. Oktober 2021 sei aufzuheben und das generelle Baugesuch zur Neubeurteilung an das Regierungsstatthalteramt Emmental zu weisen. Eventualiter sei der Entscheid vom 26. Oktober 2021 aufzuheben und das generelle Baugesuch zur Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, verbunden mit der Weisung, das Bauprojekt der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK), eventualiter dem FBA vorzulegen und nach Vorlage des Fachberichts erneut über das generelle Baugesuch zu entscheiden.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) verzichtet in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2021 auf einen Antrag, da es sich mit Verfügung vom 16. Februar 2021 positiv zum generellen Baugesuch geäussert habe. Weiter macht das AGR darauf aufmerksam, dass aufgrund der Projektänderungen und eines negativen Amts- oder Fachberichts wohl eine umfassende Neubeurteilung notwendig wäre. Die Stadt Burgdorf beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 21. Dezember 2021 die Abweisung der Beschwerde.

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

II. Erwägungen

1. Eintreten

Angefochten ist ein Entscheid über ein generelles Baugesuch und damit ein Bauentscheid (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 36 ff. BauG³). 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. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren generelles Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Entscheid (Bauabschlag) beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

¹ Vorakten pag. 17

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

2. Landschaftsbildgebiet

a) Die Stadt Burgdorf hat den Bauabschlag mit dem Standort des Bauvorhabens im Landschaftsbildgebiet begründet. Demnach seien Neubauten in diesen Gebieten nur zugelassen, wenn sie für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig seien, im Bereich der Hauptbetriebsgebäude lägen und sowohl Standort als auch Gestaltung dem Schutzzweck entsprächen. Mit dem Erfordernis der landwirtschaftlichen Betriebsnotwendigkeit habe der Burgdorfer Gesetzgeber dem grundsätzlichen Bauverbot im Landschaftsbildgebiet dort mit einer ausnahmsweisen Zulässigkeit für Neubauten begegnen wollen, wo bestehende landwirtschaftliche Betriebe, klassisch Bauernhöfe, im ebensolchen Landschaftsbildgebiet der Stadt Burgdorf aus betrieblichen Gründen erweitert werden müssten, ansonsten sie unter Umständen eingehen würden. Letzteres könnte zur Folge haben, dass kulturlandschaftsprägende Bauten verschwinden würden, welche nach Art. 63 Abs. 3 GBR⁴ eben gerade zu erhalten seien. Zudem sollte bestehenden Burgdorfer Betrieben keine unnötige Härte auferlegt werden, wenn diese aufgrund einer Betriebsnotwendigkeit landwirtschaftliche Neubauten benötigten. Ähnlich verhalte es sich mit der Voraussetzung, dass die landwirtschaftlichen und betriebsnotwendigen Neubauten im Bereich der Hauptbetriebsgebäude liegen müssten. Auch hier wolle die Regel vor allem die auf den Hof konzentrierte Erweiterung von landwirtschaftlichen Betrieben/Bauernhöfen inmitten der meist weiten Landwirtschaftszone auf dem Gemeindegebiet Burgdorf zulassen und nicht einzelne Gebäude ohne jeglichen Zusammenhang mit dem Hauptbetrieb gestatten. Denkbar wäre gemäss der Stadt Burgdorf nach dieser Regel wohl auch die Erweiterung eines Bauernhofs jenseits der Gemeindegrenze auf das Gemeindegebiet Burgdorf, wenn sich ein solcher zumindest ebenfalls in der weiten Landschaft bzw. Landwirtschaftszone aber unmittelbar an der Gemeindegrenze befinden würde. Die geplanten Bauten stellten dagegen eine Erweiterung des überbauten Orts Oberburg dar, nicht eine Erweiterung eines Landwirtschaftsbetriebs inmitten der Landschaft.

b) Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, mit der Annahme eines faktischen Bauverbots am Ort des Bauvorhabens habe die Vorinstanz gegen übergeordnetes Recht verstossen. Dieses übergeordnete Recht (RPG⁵, kantonaler Richtplan und BauG) sehe vor, dass landwirtschaftliche Bauten auch in Schutzzonen errichtet werden dürften, wenn der Schutzzweck nicht beeinträchtigt werde. Zudem falle auf, dass im Zonenplan der Stadt Burgdorf der überwiegende Teil der Landwirtschaftszone der Landschaftsbildzone zugeordnet worden sei. Zudem sei der betroffene Standort im Vergleich zu anderen Schutzbildgebieten in Burgdorf weit weniger schützenswert. Dies zeige sich auch daran, dass die Gemeinde Oberburg die direkt angrenzende Parzelle nicht als schützenswert betrachte. Mit Art. 63 GBR solle die landschaftliche Weite geschützt werden, dieser Schutzzweck könne beim Projektstandort aufgrund der direkt angrenzenden Siedlungsränder nicht erreicht werden. Dass Art. 63 GBR nur Burgdorfer Betriebe vor einer unnötigen Härte schützen solle, sei falsch und würde überdies die Wirtschaftsfreiheit und die Rechtsgleichheit verletzen. Die Auswirkungen einer Baute auf die Landschaft hänge nicht vom Sitz des Unternehmens ab. Zudem fänden sich weder im Reglement noch im dazugehörigen Kommentar Hinweise, dass Bauten in der weiten Landschaft zulässig sein sollten, während solche am Siedlungsrand nicht errichtet werden könnten. Sinn und Zweck dieser Bestimmung sei vielmehr, dass die offene Landschaft nach Möglichkeit nicht überbaut werde. Falls das aber aus betrieblichen Gründen notwendig sein sollte, sollten Neubauten bei den bestehenden Bauten realisiert werden, um die Beeinträchtigung des Landschaftsbilds auf ein Minimum zu beschränken. Dies ungeachtet des Umstands, ob das Hauptgebäude in der weiten Landschaft oder am

⁴ Baureglement der Stadt Burgdorf vom 31. Oktober 2005

⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

Siedlungsrand stehe. Im vorliegenden Fall seien die geplanten Neubauten im Bereich der Hauptgebäude geplant.

c) Der Standort des Bauvorhabens befindet sich in einem Landschaftsbildgebiet der Stadt Burgdorf, was unbestritten ist. Die Landschaftsbildgebiete sind in Art. 63 GBR näher geregelt:

¹ Die Landschaftsbildgebiete sollen wegen ihrer besonderen Eigenart und Schönheit, ihrer exponierten Lage oder ihrem hohen Erholungswert erhalten und nicht oder nicht weiter überbaut werden.

² Zugelassen ist nur die landwirtschaftliche Nutzung. Neubauten sind nur zugelassen, wenn sie für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig sind, im Bereich der Hauptbetriebsgebäude liegen und sowohl Standort als auch Gestaltung dem Schutzzweck entsprechen. Nutzungen, welche das Landschaftsbild beeinträchtigen, sind ausgeschlossen.

³ Die Elemente der überlieferten Kulturlandschaft wie Feldgehölze, markante Einzelbäume und Baumgruppen sowie die kulturlandschaftsprägenden Bauten mit ihren dazugehörigen Aussenraumelementen sind zu erhalten. Der Gemeinderat führt eine Liste dieser Elemente der Kulturlandschaft.

Der Kommentar im Baureglement zu Absatz 1 dieser Bestimmung lautet wie folgt: «Die offenen, landwirtschaftlich genutzten Gebiete am Stadtrand bilden einen markanten Kontrast zum überbauten Stadtgebiet, sind für das Ortsbild von spezieller Bedeutung und als Naherholungsgebiete sehr wertvoll». Der Kommentar zu Absatz 2 lautet wie folgt: «Die landwirtschaftliche Nutzung wird nicht eingeschränkt. Das Landschaftsbild beeinträchtigende Nutzungen sind z.B. Abbau- und Ablagerungsgebiete, Gärtnereibetriebe, bodenunabhängige landwirtschaftliche Produktion in Gewächshäusern, Sport- und Freizeitanlagen sowie Freileitungen». Der Kommentar zu Absatz 3 lautet wie folgt: «Einzelbäume, Feldgehölze und Hecken sind ökologisch wertvoll und bereichern das Landschaftsbild. Obstbaumgärten und Bauerngärten prägen die landwirtschaftlichen Höfe und Hofgruppen».

Gemäss Art. 17 RPG umfassen Schutzzonen unter anderem besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften sowie bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler. Schutzzonen nach Art. 17 RPG können als eigenständige Zonen oder als die Grundnutzungszone (Bauzone, Landwirtschaftszone usw.) überlagerndes Gebiet ausgeschieden werden. In beiden Fällen geschieht dies in Form eines Nutzungsplans. Art. 86 BauG spricht von «Schutzgebieten» und meint damit Gebiete, welche die Grundnutzungszone überlagern: «Als Schutzgebiete bezeichnen die Gemeinden Landschaften oder Landschaftsteile und Siedlungen oder Siedlungsteile von besonderer Schönheit, Eigenart, geschichtlichem oder kulturellem Wert sowie von ökologischer oder gesundheitlicher Bedeutung, wie See-, Fluss- und Bachufer, Baumbestände, Hecken, Aussichtslagen, Orts- und Strassenbilder, sowie einzelne schützenswerte Objekte mit ihrer Umgebung. Die Gemeinden legen die dem Schutzzweck dienenden Bau- und Nutzungsbeschränkungen fest. In Schutzgebieten sind nur Bauvorhaben gestattet, die den Schutzzweck nicht beeinträchtigen und den von der Gemeinde erlassenen Schutzvorschriften entsprechen oder standortgebunden sind». Die Gemeinden sind aber aufgrund ihrer Planungsautonomie frei, auch eigentliche Schutzzonen mit abschliessenden Vorschriften auszuscheiden.⁶ Die Schutzvorschriften können für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone strenger sein, als die Vorschriften des RPG.⁷ Bei den Landschaftsbildgebieten der Stadt Burgdorf handelt es sich somit um eine Schutzzone gemäss Art. 17 RPG beziehungsweise ein Schutzgebiet gemäss Art. 86 BauG.

⁶ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 86 N. 1a

⁷ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 86 N. 5

d) Aus Art. 63 Abs. 1 GBR ergibt sich ein grundsätzliches Bauverbot in den Landschaftsbildgebieten, sie sollen nicht oder nicht weiter überbaut werden. Dieses Bauverbot wird in Abs. 2 relativiert. Neubauten sind dann zugelassen, wenn sie für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig sind und im Bereich der Hauptbetriebsgebäude liegen. Daraus lässt sich zunächst schliessen, dass es sich um einen bestehenden landwirtschaftlichen Betrieb handeln muss, der auf einen Neubau angewiesen sein muss, was unbestritten sein dürfte. Fraglich ist weiter, wo sich dieser bestehende landwirtschaftliche Betrieb befinden muss. Dazu äussert sich der Reglementstext nicht direkt. Die Stadt Burgdorf ist der Ansicht, dass sich dieser inmitten der meist weiten Landwirtschaftszone bzw. Landschaft befinden müsse. Betriebe, die sich im Siedlungsgebiet befänden, dürften nicht in das Landschaftsbildgebiet erweitert werden.

Zu beachten ist hier, dass es sich bei Art. 63 GBR um eine kommunale Bestimmung handelt, die die Stadt Burgdorf im Rahmen der ihr zukommenden Autonomie in Sachen Ortsplanung erlassen hat (vgl. Art. 65 Abs. 1 BauG). Demnach sind die Gemeinden in ihrer Ortsplanung im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung frei. Das heisst, dass ihnen bei der Ausgestaltung der Bau- und Zonenordnung ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Soweit der Gemeinde beim Erlass der Rechtsnormen 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 eigene Vorschrift verstanden haben will. Ist ihre Auslegung der Norm rechtlich vertretbar, darf eine Rechtsmittelbehörde nicht einer anderen, ebenfalls möglichen oder vertretbaren Auslegung den Vorzug geben.⁸

e) Befindet sich ein bestehender Landwirtschaftsbetrieb in Mitten der Landschaft, besteht insofern eine bauliche Vorbelastung dieser Landschaft. Die Auslegung von Art. 63 GBR durch die Stadt Burgdorf führt dazu, dass bauliche Vorbelastungen im Rahmen der betrieblichen Notwendigkeit auch im Landschaftsbildgebiet mit Neubauten weiterentwickelt werden können. Diese Neubauten werden nicht als originäre Belastung der Landschaft bzw. des Landschaftsbildgebiets wahrgenommen, sondern als Ergänzung einer bestehenden Belastung. Sofern der bestehende Landwirtschaftsbetrieb im Landschaftsbildgebiet erhaltenswerte Elemente der überlieferten Kulturlandschaft im Sinne von Art. 63 Abs. 3 GBR enthält (insbesondere kulturlandschaftsprägende Bauten mit ihren dazugehörigen Aussenraumelementen), kann das Zulassen von Neubauten letztlich auch dem Erhalt dieser Elemente dienen und damit sogar im Interesse des Landschaftsbildgebietes liegen. Dies kann dann der Fall sein, wenn der Betrieb ohne Neubauten nicht weiterbestehen könnte und dadurch auch der Weiterbestand der erhaltenswerten Elemente in Frage gestellt wäre.

Befindet sich der bestehende Landwirtschaftsbetrieb demgegenüber im Siedlungsgebiet beziehungsweise in der Bauzone, handelt es sich bei einem Neubau im angrenzenden Landschaftsbildgebiet nicht um eine Ergänzung einer bestehenden Belastung, sondern um eine originäre Belastung des Landschaftsbildgebiets. Da ein solcher Landwirtschaftsbetrieb grundsätzlich keine erhaltenswerten Elemente der überlieferten Kulturlandschaft im Sinne von Art. 63 Abs. 3 GBR enthalten kann (da er ausserhalb des Schutzgebiets liegt), kann das Zulassen von Neubauten auch insofern nicht im Interesse des Landschaftsbildgebietes liegen.

Letztlich führt ein Fall wie der vorliegende dazu, dass die Bauzone in das Landschaftsbildgebiet erweitert wird, was entsprechend wahrgenommen wird. Dass Art. 63 GBR dies nicht zulassen will, ist nachvollziehbar, zumal das Landschaftsbildgebiet unter anderem den Übergang zum überbauten Stadtgebiet und damit den Siedlungsrand schützen will. In diesem Sinne hat auch der FBA argumentiert. In seinem ersten Bericht vom 15. Februar 2021 zum ursprünglichen Bauvorhaben hat dieser festgehalten, das Bauvorhaben nehme keinen Bezug zum bestehenden

⁸ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 65 N. 2 f.

Ortsrand, weder durch seine Lage noch durch seine Ausrichtung. Der klar erkennbare Siedlungsrand sei hier von wichtiger Bedeutung. Der Neubau überschreite diesen Rand massiv. Das Gebäude sei grundsätzlich am falschen Ort geplant, da es einerseits die Siedlung nicht ganz verlasse und andererseits nicht zu einer Hofgruppe ausserhalb des Baugebiets im klassischen Sinn gehöre. Es widerspreche daher dem Schutzzweck des Landschaftsbildgebiets und sei mit den entsprechenden Vorschriften nicht vereinbar. Auch im zweiten Bericht vom 18. Mai 2021 zur ersten Projektänderung hält der FBA fest, die Gebäude würden noch immer den bedeutenden Ortsrand überschreiten. Gestützt auf die Einschätzung des kommunalen Fachausschusses ergibt sich die umstrittene Auslegung von Art. 63 GBR durch die Stadt Burgdorf also letztlich aus der Bestimmung selbst: Wird ein Landwirtschaftsbetrieb, dessen Hauptbetriebsgebäude im Siedlungsgebiet beziehungsweise in der Bauzone liegt, in das angrenzende Landschaftsbildgebiet erweitert, widerspricht der Standort des Neubaus zwangsläufig dem Schutzzweck und ist daher unzulässig. Die Auslegung von Art. 63 GBR durch die Stadt Burgdorf ist folglich mit dem Wortlaut vereinbar und führt nicht zu einem unvernünftigen oder einem dem Sinn und Zweck der Vorschrift widersprechenden Ergebnis. Ebenso liegt keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vor, die Ungleichbehandlung von freistehenden Bauernbetrieben und solchen im Siedlungsgebiet beruht auf sachlichen Gründen. Die Auslegung von Art. 63 GBR durch die Stadt Burgdorf ist damit rechtlich haltbar und von der BVD als Rechtsmittelbehörde zu respektieren. Ob eine andere Auslegung ebenfalls möglich oder vertretbar wäre, spielt keine Rolle und braucht hier nicht geprüft zu werden.

f) Nicht gefolgt werden kann dem Argument der Beschwerdeführerin, mit der Annahme eines faktischen Bauverbots am Ort des Bauvorhabens habe die Vorinstanz gegen übergeordnetes Recht verstossen. Für sämtliche Bereiche im Landschaftsbildgebiet, die nicht unmittelbar angrenzend an bestehende Hauptbetriebsgebäude liegen, gilt aufgrund von Art. 63 Abs. 1 und 2 GBR ohnehin ein Bauverbot, ungeachtet der Auslegung von Art. 63 Abs. 2 GBR durch die Stadt Burgdorf, wonach ein Neubau nur bei landwirtschaftlichen Hauptbetriebsgebäuden in der freien Landschaft zulässig ist. Die Kritik der Beschwerdeführerin zielt somit letztlich auf die grundsätzliche Zulässigkeit von Art. 63 GBR mit Blick auf das übergeordnete Recht. Das übergeordnete Recht sieht die Schaffung von Schutzzonen aber wie bereits erläutert ausdrücklich vor, wobei die Schutzvorschriften für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone strenger sein können, als die Vorschriften des RPG (siehe oben Bst. c).

Richtig ist, dass landwirtschaftliche Bauten auch in Schutzzonen errichtet werden dürften. Gemäss Art. 86 BauG sind Bauvorhaben in Schutzgebieten aber nur dann gestattet, wenn sie den von der Gemeinde erlassenen Schutzvorschriften entsprechen, was hier nicht der Fall ist. Einen unbedingten Anspruch auf Erweiterungsbauten an jedem Standort gibt es nicht, ein solcher Anspruch lässt sich weder aus dem Bundesrecht noch dem Richtplan ableiten. Ein Anspruch auf Erweiterungsbauten besteht nur im Rahmen des gesetzlich und planungsrechtlich Zulässigen. Ist eine Erweiterung für einen bestehenden Betrieb notwendig, am bestehenden Betriebsstandort aber nicht zulässig, muss ein anderer Betriebsstandort gesucht werden.

Richtig ist auch die Feststellung der Beschwerdeführerin, dass im Zonenplan der Stadt Burgdorf der überwiegende Teil der Landwirtschaftszone der Landschaftsbildzone zugeordnet ist. Nicht klar ist jedoch, was die Beschwerdeführerin daraus ableiten will. Die geltende Nutzungsplanung der Stadt Burgdorf ist im vorliegenden Baubewilligungsverfahren verbindlich. Es ist nicht erkennbar, inwiefern die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung dieser Planung hier erfüllt wären,⁹ dies wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht. Im Übrigen könnte selbst dann, wenn die Landschaftsbildgebiete der Stadt Burgdorf zu gross wären, aus diesem

⁹ Siehe dazu Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 35–35c N. 2 und Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 60 N. 9

Umstand nicht automatisch geschlossen werden, dass auch der Standort des geplanten Bauvorhabens zu Unrecht im Landschaftsbildgebiet läge.

Darauf läuft das Argument der Beschwerdeführerin, der betroffene Standort sei im Vergleich zu anderen Schutzbildgebieten in Burgdorf weit weniger schützenswert, zwar hinaus. Aus dem Umstand, dass die Gemeinde Oberburg die direkt angrenzende Parzelle in ihrer Nutzungsplanung nicht als schützenswert eingestuft hat, kann aber nichts hinsichtlich der Schutzwürdigkeit des betroffenen Landschaftsbilds aus Burgdorfer Sicht geschlossen werden. Auch die direkt angrenzenden Siedlungsränder sprechen nicht gegen eine Schutzwürdigkeit, im Gegenteil: Gemäss dem Kommentar zu Art. 63 GBR bilden die offenen, landwirtschaftlich genutzten Gebiete am Stadtrand einen markanten Kontrast zum überbauten Stadtgebiet. Gerade die Nähe des betroffenen Standorts zu den Siedlungsrändern spricht somit dafür, dass dieses Gebiet für das Ortsbild von Burgdorf von spezieller Bedeutung ist und damit zu Recht im Landschaftsbildgebiet liegt. Im Übrigen sieht Art. 63 GBR keine Differenzierung zwischen schützenswerteren und weniger schützenswerten Teilen des Landschaftsbildgebiets vor. Liegt ein Standort innerhalb eines solchen Gebiets, kommt Art. 63 GBR vollumfänglich zum Tragen.

Inwiefern sich gestützt auf Art. 63 GBR eine unterschiedliche Behandlung von Burgdorfer Landwirtschaftsbetrieben und Betrieben aus umliegenden Gemeinden rechtfertigen liesse, braucht nicht geklärt zu werden. Entscheidend ist, dass sich der bestehende Betrieb der Beschwerdeführerin im Siedlungsgebiet bzw. in der Bauzone befindet und gemäss der nicht zu beanstandenden Auslegung von Art. 63 GBR durch die Stadt Burgdorf in solchen Fällen keine Neubauten im angrenzenden Landschaftsbildgebiet zulässig sind. Der Bauabschlag hat somit nichts damit zu tun, dass der Standort des Betriebs der Beschwerdeführerin auf dem Gebiet der Gemeinde Oberburg liegt. Gemäss der Stadt Burgdorf wäre denn auch die Erweiterung eines Bauernhofs jenseits der Gemeindegrenze auf das Gemeindegebiet Burgdorf unter Umständen denkbar, wenn sich ein solcher in der weiten Landschaft bzw. Landwirtschaftszone aber unmittelbar an der Gemeindegrenze befinden würde.

Schliesslich ist auch nicht erkennbar, inwiefern das vom Kanton Bern in der Nähe des Bauvorhabens geplante Strassenbauvorhaben einen Einfluss auf die Beurteilung des vorliegenden Bauvorhabens haben sollte.

3. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Dies weil sich die Vorinstanz geweigert habe, die zweite Projektänderung dem FBA vorzulegen. Zudem habe sich die Vorinstanz auch geweigert, sich mit dem Argument auseinanderzusetzen, wonach die Gebäude in der Geländemulde errichtet werden sollten.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG¹⁰ gibt den Parteien das Recht, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern.

Die Behörden stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest; sie sind nicht an die Beweisanträge der Parteien gebunden (Art. 18 VRPG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 21 ff. VRPG) verpflichtet aber die Behörden, die von den Parteien angebotenen Beweise abzunehmen, sofern diese nötig sind für die Klärung des Sachverhalts. Wenn die Behörde bei freier, pflichtgemässer

¹⁰ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, die vorhandenen Akten erlaubten die richtige und vollständige Feststellung des Sachverhalts oder die behauptete Tatsache sei für die Entscheidung der Streitsache nicht von Bedeutung, so kann sie auf das Erheben weiterer Beweise verzichten. Diese sogenannte antizipierte Beweiswürdigung verletzt den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.¹¹

c) Die Stadt Burgdorf hat den Bauabschlag mit dem Standort des Bauvorhabens im Landschaftsbildgebiet begründet. In diesem seien nur betriebsnotwendige Neubauten zugelassen, wobei sich der bestehende Betrieb inmitten der meist weiten Landwirtschaftszone bzw. Landschaft befinden müsse. Betriebe, die sich im Siedlungsgebiet befänden, dürften nicht in das Landschaftsbildgebiet erweitert werden. Hinsichtlich dieser Begründung des Bauabschlags ist eine Beurteilung der zweiten Projektänderung durch den FBA von vornherein nicht relevant. Mangels Relevanz konnte die Stadt Burgdorf daher ohne Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör darauf verzichten, die zweite Projektänderung dem FBA vorzulegen.

Im Übrigen wurden das ursprüngliche Projekt und die erste Projektänderung jeweils dem FBA vorgelegt. Dabei hat der FBA in seinen Berichten vom 15. Februar 2021 und 18. Mai 2021 grundsätzliche Kritik am Bauvorhaben geäußert, die auch durch die zweite Projektänderung nicht berücksichtigt worden zu sein scheint. Auch insofern ist nachvollziehbar, dass die zweite Projektänderung dem FBA nicht noch einmal vorgelegt wurde.

d) Mit Blick auf die Begründung des Bauabschlags durch die Stadt Burgdorf ist auch irrelevant, ob die geplanten Gebäude in einer Geländemulde errichtet werden sollen. Dies ändert nichts daran, dass ein Betrieb, der sich im Siedlungsgebiet befindet, in das Landschaftsbildgebiet erweitert werden soll. Somit bestand für die Stadt Burgdorf kein Anlass, sich mit diesem Argument auseinanderzusetzen. Auch insofern hat die Stadt den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör nicht verletzt.

e) Schliesslich stellt es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin keine Verletzung kantonalen Rechts dar, dass das Projekt dem FBA und nicht der OLK vorgelegt wurde. Das kantonale Recht sieht im Gegenteil in Art. 22 Abs. 3 und Art. 22a Abs. 2 BewD¹² ausdrücklich vor, dass leistungsfähige örtliche Fachstellen konsultiert werden können, wo solche bestehen, und die OLK nicht beigezogen wird, wenn ein Bauvorhaben bereits von einer leistungsfähigen örtlichen Fachstelle begutachtet wurde. Daran vermag auch der kantonale Richtplan nichts zu ändern, der einer überkommunale Koordination und Kooperation, insbesondere der Abstimmung der Siedlungsentwicklung eine hohe Bedeutung zumisst.¹³

f) Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet und sie ist abzuweisen. Der angefochtene Bauentscheid ist zu bestätigen. Die Prüfung der weiteren Rügen kann mangels Relevanz unterbleiben. Mangels Relevanz kann auch auf den beantragten Augenschein verzichtet werden, von einem solchen sind keine entscheiderelevanten Erkenntnisse zu erwarten. Auch muss nicht geprüft werden, ob hier mit den beiden Projektänderungen der Rahmen einer Projektänderung im Sinne von Art. 43 BewD gesprengt wurde und ein neues Baugesuch vorliegt. Zwar ist fraglich, ob das aktuelle Projekt (drei kleinere Baukörper) mit dem ursprünglichen Projekt (ein grosser Baukörper) in seinen Grundzügen noch gleichgeblieben ist. Da dem Bauvorhaben aber der Bauabschlag zu erteilen ist, muss dafür ohnehin kein neues Verfahren eingeleitet werden.

¹¹ BVR 2017 S. 255 E. 5.1, BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3, je mit Hinweisen

¹² Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

¹³ Richtplan Kanton Bern 2030, Raumkonzept Kanton Bern, S. 9

4. Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei. Als solche hat sie die Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese Kosten bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.– bis CHF 4000.– je Beschwerde erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV¹⁴). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale für die Beschwerde auf CHF 2000.– festgelegt.

b) Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Daher werden keine Parteikosten gesprochen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Bauentscheid der Stadt Burgdorf vom 26. Oktober 2021 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 2000.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn Fürsprecher D. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Mail

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

¹⁴ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

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 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.