



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2022/35

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 8. August 2022

in der Beschwerdesache zwischen

Frau **C.**_____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D._____

und

Herrn **F.**_____
Beschwerdegegner 1

Frau **G.**_____
Beschwerdegegnerin 2

sowie

Stadt Burgdorf, Baudirektion, Lyssachstrasse 92, Postfach 1540, 3401 Burgdorf

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf vom 26. Januar 2022
(eBau-Nr. 2020-3045; Terrasse)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerschaft reichte am 9. Dezember 2020 bei der Stadt Burgdorf ein Baugesuch ein für den Ausbruch einer Fenstertüre samt Neubau einer Terrasse auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. I._____. Die Parzelle liegt in der Wohnzone 2 sowie im Strukturgebiet S I. Mit Schreiben vom 11. Februar 2021 orientierte die Stadt Burgdorf die Nachbarn über das Baugesuch. Nachdem der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 18. Februar 2021 die Stadt Burgdorf über Bauarbeiten an der Liegenschaft der Beschwerdegegnerschaft informierte, verfügte diese am 19. Februar 2021 einen Baustopp. Gegen das Bauvorhaben erhob die Beschwerdeführerin am 12. März 2021 Einsprache. Am 18. Mai 2021 reichte die Beschwerdegegnerschaft eine Projektänderung betr. die Terrasse ein. Am 22. September 2021 erteilte die Stadt Burgdorf die Teilbaubewilligung betr. Ausbruch einer Fenstertüre. Nachdem dieser Entscheid unangefochten in Rechtskraft erwuchs, führte die Stadt Burgdorf das Baubewilligungsverfahren betr. Neubau der Terrasse fort. Dieser Neubau wurde sodann mit Teilbaubewilligung vom 26. Januar 2022 bewilligt.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 24. Februar 2022 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt die Aufhebung der Teilbaubewilligung vom 26. Januar 2022 sowie die Erteilung des Bauabschlags unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung macht sie insbesondere geltend, die Terrasse halte die Grenzabstände nicht ein und verstosse gegen die Richtlinien des Strukturgebiets. Zudem verletze das Vorhaben die Bestimmungen des EG ZGB¹ und die anerkannten Regeln der Baukunde seien nicht eingehalten.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Gemeinde beantragt in ihrer Eingabe vom 16. März 2022 die Beschwerdeabweisung. Die Beschwerdegegnerschaft liess sich nicht vernehmen. Am 19. Mai 2022 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin die Kostennote ein.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG³ 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 ist Eigentümerin der direkt angrenzenden Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. J._____. Ihre Einsprache wurde abgewiesen, weshalb sie durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Anwendbares Recht

a) Soweit das Bundesrecht nichts anderes bestimmt, sind Bauvorhaben gemäss Art. 36 Abs. 1 BauG nach dem zur Zeit der Einreichung des Baugesuches geltenden Recht zu beurteilen. Hat aber im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs bereits ein neues Baureglement öffentlich aufgelegt, so entfaltet dieses Vorwirkung und ist für den Baugesuchsteller das anwendbare Recht, falls es in Kraft tritt. Das Baugesuchverfahren wird eingestellt, bis feststeht, ob und mit welchem Inhalt das vorgesehene neue Recht Geltung erlangt. Eine Sistierung erübrigt sich jedoch, wenn die Beurteilung des Bauvorhabens nach dem alten und dem neuen Recht zum gleichen Ergebnis führt.⁴

¹ Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BSG 211.1).

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).

⁴ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 36 N. 3a.

b) In der Gemeinde Burgdorf läuft zurzeit eine Teilrevision der baurechtlichen Grundordnung, mit welcher das Baureglement (GBR⁵) an die BMBV⁶ angepasst wird. Die öffentliche Auflage fand vom 10. Juli bis am 8. September 2020 statt und die Teilrevision wurde vom Stadtrat am 22. März 2021 beschlossen. Das Baugesuch ging am 9. Dezember 2020 bei der Gemeinde ein und erfolgte somit nach der öffentlichen Auflage des revidierten GBR (nachfolgend GBR 2020). Die Genehmigungsverfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) steht noch aus. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, entspricht das Bauvorhaben sowohl dem geltenden Recht, als auch den revidierten, aber noch nicht genehmigten, Bestimmungen.

3. Baurechtlicher Grenzabstand und Baufelder

a) Geplant ist der Neubau einer ungedeckten Terrasse auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. I. _____. Gemäss den Projektplänen soll die projektierte Terrasse als Holzkonstruktion auf Betonpunktfundamenten erstellt werden und unmittelbar vor der Südwestfassade des Gebäudes L. _____ strasse 17 auf einer Länge von 7.02 m zu liegen kommen. Die Terrasse ist 0.99 m hoch und 4.04 m breit, wobei die Aufenthaltsfläche eine Breite von 3.00 m ausweist und die übrigen 1.04 m im südwestlichen Bereich mittels drei Sitzstufen resp. sechs Treppenstufen gegen den Gartenbereich hin ausgestalten sind. Die Terrasse verläuft im Südosten direkt entlang der Parzellengrenze des Grundstücks der Beschwerdeführerin.

b) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Grenzabstands durch die geplante Terrasse. Zur Begründung bringt sie vor, im Strukturgebiet S I «Siedlung Generalstrassen» würden die diesbezüglichen Bestimmungen den in Art. 42 Abs. 1 GBR genannten baupolizeilichen Massen vorgehen. Nicht unter die in Art. 42 Abs. 1 GBR genannten baupolizeilichen Masse fielen jedoch die Grenzabstände von An- und Nebenbauten gemäss Art. 34 Abs. 2 GBR. Die dort genannten Abstände müssten auch von einem Anbau im Strukturgebiet eingehalten werden. Die geplante Terrasse gelte als unbewohnte Anbaute und müsse deshalb einen Grenzabstand von mind. 2.00 m einhalten. Dabei spiele es keine Rolle, ob die Terrasse als Leichtbaute gelte. Auch eine Terrasse von 0.99 m Höhe stelle eine Anbaute im Sinne von Art. 34 Abs. 2 GBR dar. Weil weder eine schriftliche Zustimmung der Beschwerdeführerin als betroffene Nachbarin vorliege noch ein Grenzbaurecht bestehe, dürfe die Terrasse nicht auf die Grenze gestellt werden. Zudem befinde sich die geplante Terrasse ausserhalb des Baufelds für ein- und zweigeschossige Anbauten und sei demnach unzulässig.

c) Die Bauparzelle liegt gemäss Zonenplan im Strukturgebiet S I. Die Strukturgebiete bezwecken die Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung der typischen, strukturbildenden Merkmale, welche die einzelnen Gebiete prägen (Art. 62a Abs. 1 GBR). In den Strukturgebieten sind anstelle der baupolizeilichen Masse die prägenden Merkmale der Bebauung massgebend (vgl. Art. 62a Abs. 3 GBR). Das Strukturgebiet S I «Siedlungen Generalstrassen» wird im Wesentlichen durch ein- bis zweigeschossige Ein- und Doppelfamilienhäuser unter Satteldach in regelmässiger Anordnung und Ausrichtung (durchgehende Baufluchten) sowie einheitliche Volumetrie, Gebäudehöhen und Firstrichtung, Gärten, Vorplätze und durchgehend geschlossene Einfriedungen geprägt (Art. 62a Abs. 4 GBR). Der Gemeinderat erlässt als Grundlage für die bauliche Entwicklung Richtlinien zum Schutz, zur Erhaltung, Gestaltung, Nutzung, Verdichtung und Erneuerung der Gebiete; diese gelten begleitend (Art. 61 Abs. 3 GBR). Vorliegend von Relevanz sind die Richtlinien zum «Strukturgebiet L. _____ strasse 7 – 29» (nachfolgend:

⁵ Baureglement der Stadt Burgdorf vom 31. Oktober 2005.

⁶ Verordnung vom 25. Mai 2011 über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV; BSG 721.3).

Richtlinien).⁷ Diese beinhalten zusätzlich einen Strukturplan.⁸ Der Strukturplan mit Richtlinien bezweckt einen geordneten Aus- und Weiterbau des Teilquartiers im Sinne einer Verdichtung, indem er Lage und Abmessungen möglicher Bauten, Anbauten, Unterstände und Nebenbauten mit Hilfe von Baufeldern und Baulinien mit Anbaupflicht regelt.⁹ Weiter erläutern und ergänzen die Richtlinien den Strukturplan insbesondere bezüglich der die Bauten betreffenden Gestaltungsfragen, aber auch in Bezug auf die Gestaltung der Umgebung. Die Richtlinien sehen zudem vor, dass gartenseitige offene Leichtkonstruktionen zulässig sind, wobei an diese hohe Gestaltungsanforderungen gestellt werden.¹⁰

d) Unter Anbauten werden Bauten verstanden, die sich an eine Fassade des Hauptgebäudes anlehnen, von diesem aber durch eine Innenwand getrennt werden. Für unbewohnte eingeschossige Anbauten, die gewisse Höchstmasse nicht überschreiten, gelten in der Regel geringere Grenz- und Gebäudeabstände.¹¹ Art. 34 Abs. 1 GBR sieht für abstandsmässig privilegierte unbewohnte Anbauten eine maximale Grundfläche von 60 m² und eine maximale Gebäudehöhe von 3.00 m resp. bei Flachdächern mit offener Brüstung von 4.00 m vor. Auch unter dem revidierten GBR bleiben diese Masse gleich (vgl. Art. 34 Abs. 2 und 4 GBR 2020, wobei neu als Messpunkt die traufseitige Fassadenhöhe relevant ist). Sind diese Masse eingehalten, gilt für unbewohnte Anbauten ein allseitiger Grenzabstand von 2.00 m (Art. 34 Abs. 2 GBR resp. Art. 34 Abs. 2 GBR 2020). Als Beispiele für unbewohnte Anbauten werden in der Kommentarspalte zum GBR Garagen, Geräteschuppen oder Velounterstände genannt. Das GBR 2020 verweist neu zusätzlich auf Art. 3 ff. BMBV. In Art. 4 BMBV werden Anbauten unter anderem als «mit einem anderen Gebäude zusammengebaut» umschrieben. Sowohl aus dieser Formulierung als auch aus der systematischen Einordnung in der BMBV – Art. 4 BMBV steht unter dem Titel 1.2 «Gebäude» – ergibt sich, dass Anbauten ebenfalls Gebäude sind. Gemäss Art. 2 BMBV sind Gebäude ortsfeste Bauten, die zum Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen eine feste Überdachung und in der Regel weitere Abschlüsse aufweisen.

Aus den vorstehenden Ausführungen zu den Gesetzestexten des GBR und der BMBV wie auch aus den Beispielen des GBR geht hervor, dass es sich bei einer Anbaute um eine Baute mit einer gewissen Ausdehnung in die Höhe handelt, die über eine Dachkonstruktion verfügt und auf der Seite entweder geschlossen oder teilweise offen ist. Die geplante Terrasse ist ungedeckt und verfügt somit über keine Dachkonstruktion, weshalb es sich nicht um eine Anbaute im Sinne von Art. 34 Abs. 1 und 2 GBR resp. Art. 34 Abs. 2 und 4 GBR 2020 handelt. Der entsprechende allseitige Grenzabstand kommt folglich nicht zur Anwendung.

Die geplante Terrasse stellt auch kein Anbaute im Sinne der Richtlinien dar. Dies geht zum einen aus dem Strukturplan und den Richtlinien selbst hervor. In den dafür vorgesehenen Baufeldern sind grundsätzlich ein- und zweigeschossige Anbauten zulässig, wobei auf dem Dach eines eingeschossigen Baus eine Terrasse möglich ist. Bereits daraus erschliesst sich, dass – im Sinne der Bedürfnisse der Eigentümer nach einer Vergrösserung der Gebäudevolumen¹² – unter dem Titel Anbauten Wohnraum- resp. Gebäudeerweiterungen gemeint sind. Zum anderen wird diese Sichtweise auch durch die Abbildung in den Richtlinien bekräftigt, welche als Anbaute einen zweigeschossigen Gebäudeteil darstellt.¹³ Deshalb ist auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Terrasse befinde sich ausserhalb des Baufelds für Anbauten und sei

⁷ Vgl. Verweis in Kommentar zu Art. 62a Abs. 4 GBR; Vorakten, pag. 33-37 (Richtlinien 04_2560 zum «Strukturgebiet L. _____ strasse7 – 29» vom 2. Juni 2003).

⁸ Vorakten, pag. 32 (Strukturplan «L. _____ strasse7 – 29» vom 20. Mai 2003).

⁹ Vgl. S. 7 der Richtlinien.

¹⁰ Vgl. S. 9 der Richtlinien.

¹¹ Vgl. zum Ganzen: Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 10.

¹² Vgl. S. 7 der Richtlinien.

¹³ Vgl. Abb. 2 auf S. 9 der Richtlinien sowie die weiteren Bilder in den Vorakten, pag. 81-84.

demnach unzulässig, unbegründet. Da die Terrasse keine Anbaute im Sinne der Richtlinien darstellt, muss weder das entsprechende Baufeld noch die entsprechende Abstandsvorschrift berücksichtigt werden. Es liegt somit kein Verstoss gegen den Strukturplan oder die Richtlinien vor.

e) Die Gemeinde ist im angefochtenen Entscheid richtigerweise davon ausgegangen, dass es sich bei der ungedeckten Terrasse um eine Leichtkonstruktion im Sinne der Richtlinie handelt. Gemäss ihrer Einschätzung handelt es sich beim Bauvorhaben um eine leicht wirkende Konstruktion und üblich materialisiert. Diese Beurteilung lässt sich aufgrund der Planunterlagen nachvollziehen und überzeugt. Ins Gewicht fällt dabei auch, dass die Holzterrasse auf Betonpunktfundamenten erstellt ist und mit ihren Sitzstufen resp. Treppenstufen einen fließenden Übergang in den Garten bildet, was die leicht konstruierte Bauweise akzentuiert. Das Vorhaben passt sich daher auch in Bezug auf die Gestaltungsanforderungen gut in die Umgebung ein. Dies wird im Übrigen auch vom Berner Heimatschutz in seinem Fachbericht bestätigt, wonach der Neubau der Terrasse mit Holzkonstruktion das Erscheinungsbild unwesentlich verändert.¹⁴ Eine solche gartenseitig offene Leichtkonstruktion muss – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – weder in einem Baufeld erstellt werden noch müssen Abstandsvorschriften oder Baulinien berücksichtigt werden.

f) Bei dieser Ausgangslage ist es insgesamt sachlich vertretbar und – auch mit Blick auf die Gemeindeautonomie – rechtlich haltbar, dass die Vorinstanz für die Terrasse weder aus dem GBR noch aus den Richtlinien Abstandsvorschriften bezieht. Die projektierte Terrasse entlang der Parzellengrenze zum Grundstück Burgdorf Grundbuchblatt Nr. J. _____ ist demnach zulässig.

4. Zivilrechtlicher Grenzabstand und Sicherheit

a) Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde weiter vor, aufgrund des Verweises in Art. 14 GBR gälten in Burgdorf die zivilrechtlichen Bestimmungen aus EG ZGB als öffentlich-rechtliche Bestimmungen. Die Terrasse verletze sowohl den Grenzabstand von 3.00 m nach Art. 14 GBR i.V.m. Art. 79 EG ZGB wie auch den Grenzabstand von 2.00 m nach Art. 14 GBR i.V.m. Art. 79a EG ZGB.

b) Das Baureglement der Stadt Burgdorf hält in Art. 14 Abs. 2 GBR unter dem Titel «Vorbehalt anderer Vorschriften» fest, dass unter Nachbarn die Eigentumsbeschränkungen sowie die Bau- und Pflanzvorschriften des ZGB und des EG ZGB zu beachten sind. Zudem sind die entsprechenden Art. 79 ff. EG ZGB in der Beilage II zum GBR aufgeführt.

Nicht jeder Verweis auf das Nachbarrecht des EG ZGB bedeutet, dass diese Bestimmungen damit zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften werden. Dies gilt nur, soweit die Gemeinde die zivilrechtlichen Abstandsvorschriften explizit als öffentlich-rechtliche Vorschriften verstanden haben will.¹⁵

Vorliegend nennt das GBR die Bestimmungen des EG ZGB als «andere Vorschriften», die vorbehalten sind, übernimmt sie also nicht. Die Stadt Burgdorf hat Art. 79 ff. EG ZGB somit nicht als öffentlich-rechtliche Bauvorschriften übernommen. Indem sie im angefochtenen Entscheid unter Rz. 24 auf die zivilrechtlichen Abstände verweist, welche im Baubewilligungsverfahren nicht unbedingt zu prüfen seien, bestätigt sie diese Auffassung. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 14 im revidierten GBR 2020 gestrichen wurde. Ein Hinweis auf die Bestimmungen von

¹⁴ Vorakten, pag. 150.

¹⁵ VGE 21990 vom 15. März 2005, E. 9.1.1; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 13a.

Art. 79 ff. EG ZGB findet sich somit nicht mehr direkt in den Bestimmungen des GBR 2020. Die entsprechenden Gesetzesartikel sind nur noch als Beilage II im GBR 2020 abgedruckt.

Da die Stadt Burgdorf die Bestimmungen von Art. 79 ff. EG ZGB nicht als öffentlich-rechtliche Bestimmungen übernommen hat, sind diese vorliegend auch nicht zu prüfen.

c) Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine Verletzung von Art. 21 BauG sowie Art. 57 und 58 BauV¹⁶ i.V.m. Ziff. 2.2.1 der SIA Norm 358. Sie bringt vor, die Treppe brauche ein Geländer. Zudem sei die Reduktion der Terrassenhöhe auf 0.99 m ein rechtsmissbräuchliches Verhalten, da die Beschwerdegegnerschaft damit die Grenzabstände gemäss EG ZGB umgehen wolle.

d) Nach Art. 21 Abs. 1 BauG sind Bauten und Anlagen so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass weder Personen noch Sachen gefährdet werden. Gemäss Art. 57 Abs. 1 BauV sind beim Erstellen von Bauten und Anlagen die anerkannten Regeln der Baukunde einzuhalten. Dabei sind neben den Vorschriften der Bauverordnung und der Spezialgesetzgebung sowie den Richtlinien der Schweizerischen Unfallversicherung (SUVA) die Normen und Empfehlungen der Fachverbände ergänzend zu beachten (Art. 57 Abs. 2 BauV). Den einschlägigen Normen der Fachverbände kommt, obwohl sie keine unmittelbare Gesetzeskraft besitzen, grosse Bedeutung zu. Sie legen fest, was mit den «anerkannten Regeln der Baukunde» im Einzelnen gemeint ist.¹⁷ Von Bedeutung in diesem Zusammenhang sind unter anderem die Normen des Schweizerischen Ingenieuren- und Architektenvereins (SIA).¹⁸

Treppen, Galerien, Balkone, Brüstungen und andere begehbare Flächen sind, soweit Absturzgefahr für Personen besteht, mit ausreichenden Geländern oder anderen genügenden Schutzvorrichtungen zu versehen (Art. 58 Abs. 1 BauV). In diesem Zusammenhang bestimmt die SIA Norm 358 «Geländer und Brüstungen» vom März 2010, dass jede begehbare, d.h. für Personen zugängliche Fläche, bei der eine Gefährdung durch Absturz anzunehmen ist, durch ein Schutzelement – Geländer oder Brüstung – gesichert sein muss (Ziff. 2.1.1). Laut Ziff. 2.1.2 der SIA Norm 358 ist eine Gefährdung von Personen im Allgemeinen anzunehmen, wenn die Absturzhöhe mehr als 1.00 m beträgt. Bei vergrösserter Absturzgefahr (Gefährdungsbilder 2 und 3) können Schutzelemente bereits bei geringerer Absturzhöhe erforderlich sein (Ziff. 2.1.3 der SIA Norm 358). Bei Wohnbauten ist das Gefährdungsbild 1 «Fehlverhalten von unbeaufsichtigten Kindern», bei Verwaltungs- und Dienstleistungsgebäuden sowie Heimen und Spitalbauten ist das Gefährdungsbild 2 «Fehlverhalten von Behinderten und Gebrechlichen» und bei Fluchtwegen sowie Bereichen mit grossen Personenansammlungen ist das Gefährdungsbild 3 «Ausserordentliches Gedränge und Panik» anwendbar (Ziff. 1.3.3 der SIA Norm 358). Gemäss Ziff. 2.2.1 der SIA Norm 358 sind Treppen mit mehr als fünf Steigungen in der Regel mit Handläufen zu versehen.

e) Gemäss den Planunterlagen ist die Terrasse 0.99 m hoch. Da die Absturzhöhe der Terrasse weniger als 1.00 m beträgt, besteht keine Pflicht zur Sicherung mit einem Schutzelement wie zum Beispiel in Form eines Geländers oder einer Brüstung (vgl. Ziff. 2.1.1 i.V.m. Ziff. 2.1.2 der SIA Norm 358). Es liegt auch kein Fall einer vergrösserten Absturzgefahr vor, da weder das Gefährdungsbild 2 noch das Gefährdungsbild 3 einschlägig ist. Die im Baubewilligungsverfahren mit der Projektänderung vorgenommene Reduktion der Terrassenhöhe von vormals 1.00 m auf 0.99 m steht im Belieben der Bauherrschaft und ist nicht rechtsmissbräuchlich. Weiter geht aus den Planunterlagen hervor, dass vom Garten her die Terrasse über sechs Treppenstufen erschlossen ist. Dass kein Handlauf vorgesehen ist, stellt vorliegend keine Verletzung sicherheitsrelevanter Normen dar. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sieht die Bestimmung von Ziff. 2.2.1 der SIA Norm 358 keine Pflicht zur Erstellung eines Handlaufs bei mehr als fünf Stufen vor, sondern spricht von «in der Regel». Dies im Gegensatz zur

¹⁶ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1).

¹⁷ Vgl. VGE 2014/129 vom 23. April 2015, E. 4.1, mit Hinweis auf Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 21 N. 2.

¹⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 21 N. 7.

Absturzsicherung bei Ziff. 2.1.1 der SIA Norm 358, wo durch die Formulierung «muss» ein Schutzelement notwendig ist. Vorliegend braucht es somit nicht zwingend ein Geländer. Die Vorinstanz hat denn auch zu Recht den Verzicht eines Geländers beim Abgang in den eigenen Garten als zulässig erklärt. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin sind daher unbegründet.

5. Fachbericht Berner Heimatschutz und Ortsbild

a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Fachbericht des Berner Heimatschutzes sei nur kurz begründet und setze sich offensichtlich nicht mit den für das Strukturgebiet geltenden Bestimmungen auseinander. Er genüge den Anforderungen an einen Fachbericht nicht und verletze die Begründungspflicht und somit das rechtliche Gehör. Zudem hätte die Vorinstanz zwingend einen Fachbericht der Kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) einholen müssen. Weiter rügt sie, die vorherrschend bestehende Bebauung sehe keine Terrassen vor resp. verfüge über keine ähnlichen Terrassen mit denselben Dimensionen, Farben und Materialien wie die geplante Terrasse. Terrassen seien kein typisches, strukturbildendes Merkmal, welches das Strukturgebiet präge. Dies seien vielmehr die freien Gärten ohne Terrassen. Deshalb sei die geplante Terrasse quartierfremd, störe das Quartierbild und verstosse gegen Art. 61 Abs. 2 und Art. 62a Abs. 1, 3 und 4 GBR.

b) Die Vorinstanz hat im Baubewilligungsverfahren einen Bericht des Berner Heimatschutzes eingeholt. Dieser führt in seinem Bericht vom 7. Mai 2021 aus, er habe die vorliegenden Akten eingehend studiert und diskutiert und komme zu folgender Beurteilung: «Dem Neubau Terrasse mit einer Holzkonstruktion kann zugestimmt werden. Dieser verändert das Erscheinungsbild unwesentlich.»¹⁹ Im angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz die Beurteilung des Berner Heimatschutzes wiedergegeben. Weiter führt sie sodann aus, der Schutzzweck des Strukturgebiets betreffe weitestgehend lediglich die Bebauungsstruktur in ihrer dreidimensionalen Ausdehnung und die Merkmale der Umgebungsgestaltung, welche vorliegend kaum betroffen bzw. eingehalten seien. Erhöhte Anforderungen seien vorliegend vor allem bei den Gebäuden und an den Umgang mit deren Volumetrie zu stellen. Es sei absurd zu behaupten, der Bau einer leicht konstruierten, gut gestalteten Terrasse würde den Schutzzweck des Strukturgebiets beeinträchtigen.

c) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG²⁰ verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.²¹

Die positive Beurteilung des Berner Heimatschutzes liegt vor und wurde der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren zugestellt. Auch wenn die Begründung des Berner Heimatschutzes knapp ausgefallen ist, kann diesem entnommen werden, weshalb er das Bauvorhaben als bewilligungsfähig erachtet. Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid darauf Bezug genommen. Aus der Begründung der Vorinstanz geht zudem weiter genügend hervor, dass die bestehende

¹⁹ Vorakten, pag. 150.

²⁰ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

²¹ BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2; BGE 140 II 262 E. 6.2; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 7.

Bebauungsstruktur ein wichtiger Bestandteil des vorliegenden Strukturgebiets ist, bei Bauvorhaben diesem Schutzzweck Rechnung zu tragen ist und der Bau einer leicht konstruierten Terrasse ihrer Auffassung nach den Schutzzweck des Strukturgebiets nicht beeinträchtigt. Die Beschwerdeführerin konnte den Entscheid der Vorinstanz gehörig anfechten, was auch ihre Ausführungen in der Beschwerde zeigen. Die Vorinstanz ist ihrer Begründungspflicht genügend nachgekommen. Sie hat das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin nicht verletzt. Auch in diesem Punkt ist die Beschwerde abzuweisen.

d) Gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. a BewD²² konsultiert die Baubewilligungsbehörde die zuständigen kantonalen Fachstellen gemäss Verzeichnis der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), wenn gegen ein Vorhaben Bedenken oder Einwände der Beeinträchtigung des Ortsbildes oder der Landschaft bestehen, die nicht offensichtlich unbegründet sind. Wo leistungsfähige örtliche Fachstellen bestehen, können diese konsultiert werden (Art. 22 Abs. 2 BewD). Die Baubewilligungsbehörde konsultiert die OLK bei prägenden Bauvorhaben, gegen die ästhetische Bedenken oder Einwände bestehen, die nicht offensichtlich unbegründet sind und die das Ortsbild oder die Landschaft beeinträchtigen können, insbesondere in einem Ortsbild- oder Landschaftsschutzgebiet im Sinn von Art. 86 BauG (Art. 22a Abs. 1 Bst. c BewD). Die OLK wird aber nicht beigezogen, wenn ein Bauvorhaben bereits von der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission, der Kantonalen Denkmalpflege oder einer leistungsfähigen örtlichen Fachstelle begutachtet wurde sowie bei Bauvorhaben, die das Ergebnis eines nach anerkannten Verfahrensregeln durchgeführten Projektwettbewerbs sind (Art. 22a Abs. 2 BewD).

Im vorinstanzlichen Verfahren wurde der Berner Heimatschutz beigezogen.²³ Auch die BVD hat den Berner Heimatschutz (bzw. seine Bauberater und Bauberaterinnen) als leistungsfähige örtliche Fachstelle anerkannt, da er über das erforderliche Fachwissen verfügt und mit der Aufgabe vertraut ist, Bauvorhaben auf ihre Verträglichkeit mit dem Orts- und Landschaftsbild zu beurteilen.²⁴ Im vorinstanzlichen Verfahren fand somit eine Beurteilung durch eine leistungsfähige örtliche Fachstelle statt, weshalb die OLK nach dem Wortlaut von Art. 22a Abs. 2 BewD nicht zusätzlich konsultiert werden musste. Die Beschwerde ist diesbezüglich unbegründet.

e) Bauten, Anlagen, Reklamen, Anschriften und Bemalungen dürfen Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen (Art. 9 Abs. 1 BauG). Diese Vorschrift stellt die «ästhetische Generalklausel» im Sinne eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots dar. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört. Die Gemeinden dürfen eigene Ästhetikvorschriften erlassen, die über die kantonalen Vorschriften hinausgehen können. Derartige Vorschriften müssen, um selbständige Bedeutung zu erlangen, konkreter gefasst sein als die Anordnungen des kantonalen Rechts, sie dürfen Letztere nicht bloss allgemein anders formulieren.²⁵

Das Baureglement der Stadt Burgdorf enthält, soweit hier interessierend, insbesondere folgende Bestimmungen zur Gestaltung von Bauten und Anlagen im betroffenen Gebiet:

Art. 21 (Baugestaltung)

- ¹ Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht; dies betrifft insbesondere: – die prägenden Elemente und Merkmale des Strassen-, Stadt- und Landschaftsbildes, – die bestehende und bei Vorliegen einer entsprechenden Planung auch die

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

²³ Vgl. Vorakten, pag. 150.

²⁴ Vgl. z. B. BDE 110/2019/68 E. 4c, 110/2008/82 E. 5b, 110/2006/45 E. 2a, 110/1996/118, E. 7.

²⁵ Zaugg/Ludwig, a.a.o., Art. 9-10 N. 4 und 13; BVR 2009 S. 328 E. 5.2 mit Hinweisen.

beabsichtigte Gestaltung der benachbarten Bebauung, – Standort, Stellung, Form, Proportionen und Dimensionen der Bauten und Anlagen, – die Fassaden- und Dachgestaltung sowie Materialisierung und Farbgebung, – die Gestaltung der Aussenräume, insbesondere des Vorlandes und der Begrenzungen gegen den öffentlichen Raum, – die Gestaltung und Anordnung der Erschliessungsanlagen, Abstellplätze und Eingänge sowie die Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Raum.

² [...]

Art. 61 (Erhaltungs- und Erneuerungsgebiete, Allgemeines)

¹ Die im Zonenplan als Erhaltungs- und Erneuerungsgebiete bezeichneten Gebiete – d.h. Ortsbildschutz- und Strukturgebiete, Landschaftsbild- und Naturgebiete sowie der Gewässerraum und die Begrünung des öffentlichen Raumes – sind Gebiete im Sinne von Art. 86 BauG.

² [...]

³ Der Gemeinderat erlässt als Grundlage für die bauliche Entwicklung Richtlinien zum Schutz, zur Erhaltung, Gestaltung, Nutzung, Verdichtung und Erneuerung der Gebiete; diese gelten wegleitend.

⁴⁻⁵ [...]

Art. 62a (Erhaltungs- und Entwicklungsgebiete, Strukturgebiete)

¹ Die Strukturgebiete bezwecken die Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung der typischen, strukturbildenden Merkmale, welche die einzelnen Gebiete prägen.

² Die Strukturgebiete sind geprägt durch einen typischen Quartiercharakter mit strukturbildenden Merkmalen wie Stellung, Volumen und Typologie der Gebäude und der Aussenräume sowie Gebiete, die für die Entwicklung der Stadt von Bedeutung sind. Wichtig für die Erneuerung und Entwicklung dieser Gebiete ist ebenso die Beachtung der Strukturmerkmale wie auch die Erhaltung von einzelnen Bauten. In Gebieten mit Strukturdefiziten sind städtebauliche Betrachtungen zwingend. Bei Neu-, Ersatz- oder Umbauten sind die prägenden Elemente und Merkmale der Struktur zu erhalten, zu erneuern und zu gestalten.

³ [...]

⁴ Die prägenden Elemente und Merkmale der einzelnen Strukturgebiete sind:

Das Strukturgebiet «Siedlung Generalstrassen» umfasst die kleinteiligen Baustrukturen an der genannten Strasse. Diese Strukturen werden im Wesentlichen geprägt durch:

- 1 bis 2-geschossige Ein- und Doppel-einfamilienhäuser unter Satteldach in regelmässiger Anordnung und Ausrichtung (durchgehenden Baufluchten), sowie einheitlicher Volumetrie, Gebäudehöhe und Firstrichtung,
- Gärten, Vorplätze und durchgehend geschlossene Einfriedungen.

In den Richtlinien zum «Strukturgebiet L. _____ strasse 7 – 29», welche gestützt auf Art. 61 Abs. 3 GBR erlassen wurden, finden sich unter anderem folgende Ausführungen:

Gestaltung

Die Baufelder sind als gestalterische Einheiten aufzufassen. Dies gilt insbesondere bezüglich Dach- und Fassadengestaltung, Materialwahl, Farbgebung und Aussenraumgestaltung. Die Erweiterungen haben sich bezüglich Material und Farbe unterzuordnen und deutlich von den bestehenden Hauptgebäuden zu unterscheiden.

Leichtkonstruktionen

Gartenseitige offene Leichtkonstruktionen sind zulässig. An sie werden aber hohe Gestaltungsanforderungen gestellt.

Material- und Farbkonzepte

Mit jeder Baueingabe ist der Baubewilligungsbehörde ein verbindliches Material- und Farbkonzept vorzulegen. Die Baubewilligungsbehörde wird das Gesuch im Verhältnis zum ganzen Strukturgebiet

betrachten. Eine hohe gestalterische Qualität der Bauten ist Voraussetzung. Die Erweiterungsbauten sind, entlang der L. _____ strasse, bezüglich der Gestaltung aufeinander abzustimmen.

Umgebung

Die wesentlichen Elemente des strassenseitigen Aussenraums bilden eingefriedete Vorgartenzonen, die ursprünglich nur durch die Hauszugänge und Garageneinfahrten unterbrochen waren.

Die vorstehenden Bestimmungen gehen weiter als Art. 9 Abs. 1 BauG; ihnen kommt daher selbständige Bedeutung zu. Der Gemeinde kommt bei der Anwendung dieser Rechtsnormen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Wird die Anwendung einer von der Gemeinde erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen in eigenständigen kommunalen Vorschriften eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde.²⁶

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass die prägenden Elemente und Merkmale des Strukturgebiets S I resp. im Speziellen jene des Strukturgebiets «L. _____ strasse 7 – 29» in den regelmässig angeordneten und ausgerichteten Doppelfamilienhäusern liegen. Städtebaulich relevant sind insbesondere die schlichten sowie klaren Bebauungsmuster und der qualitative Schwerpunkt liegt auf den Hauptbauten, deren einheitlicher Volumetrie, Gebäudehöhe und Fristausrichtung. Die Richtlinien legen den Fokus der zukünftigen Entwicklung auf die Wohnraumerweiterung und den Erhalt des strassenseitigen Vorgartenbereichs, für welche sie gestalterische Vorgaben in Bezug auf Material und Farbe festsetzen. Der Hauptfokus liegt somit auf den erhöhten Anforderungen der Gebäude. Der rückwärtige Gartenbereich ist vorliegend von untergeordneter Bedeutung. In den Richtlinien wird unter der qualitativen Beurteilung des Strukturgebiets lediglich darauf hingewiesen, dass durch die ausgedehnte Bautenzeile auf den schmalen und tiefen Parzellen ein grosszügig zusammenhängender Raum mit Gärten entsteht.²⁷ Gartenseitige Veränderungen in Form von offenen Leichtkonstruktionen sind zulässig, wobei auch an diese hohe Gestaltungsanforderungen gestellt werden. Die projektierte ungedeckte Terrasse stellt eine solche offene Leichtkonstruktion dar (vgl. E. 3e). Die gewählte Materialisierung aus Holz und die leichte Konstruktion mit Betonpunktfundamenten sowie der fließende Übergang von der Aufenthaltsfläche mittels Sitzstufen resp. Treppenstufen in den Garten wirkt sich nicht negativ auf die Umgebung und die Hauptbaute aus. Die hohen Gestaltungsanforderungen sind vorliegend erfüllt. Die Terrasse bedeckt nur einen unwesentlichen Teil des Gartenbereichs und fällt nicht ins Gewicht, weshalb der zusammenhängende Grünbereich auch zukünftig gewahrt bleibt. Es liegt somit auch kein Verstoss gegen den Schutzzweck des Strukturgebiets vor, weshalb der entsprechenden Beurteilung der Stadt Burgdorf im angefochtenen Entscheid beizupflichten ist. Auch in diesem Punkt ist die Beschwerde somit unbegründet.

6. Zusammenfassung und Kosten

- a) Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Die Teilbaubewilligung der Stadt Burgdorf vom 26. Januar 2022 wird bestätigt.
- b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 1800.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁸).

²⁶ VGE 22887 vom 21. August 2007, E. 4.3, mit Hinweisen.

²⁷ Vgl. S. 5 der Richtlinien.

²⁸ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

c) Die obsiegende Beschwerdegegnerschaft ist nicht anwaltlich vertreten. Parteikosten werden deshalb keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Teilbaubewilligung der Stadt Burgdorf vom 26. Januar 2022 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 1800.– 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 Rechtsanwalt D._____, eingeschrieben
- Frau G._____ und Herrn F._____, eingeschrieben
- Stadt Burgdorf, Baudirektion, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 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.