



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2023/112

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 19. Dezember 2023

in der Beschwerdesache zwischen

Frau **C.**_____
Beschwerdeführerin 1

Herrn **D.**_____
Beschwerdeführer 2

beide vertreten durch Herrn Rechtsanwalt E._____

und

G._____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt H._____

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Steffisburg, Bauinspektorat, Höchhusweg 5,
Postfach 168, 3612 Steffisburg

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Steffisburg vom 15. Juni 2023 (eBau Nummer 2022-12432 / 114428; Abbruch bestehendes Gebäude; Neubau Mehrfamilienhaus)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 10. November 2022 bei der Gemeinde Steffisburg ein Baugesuch ein für den Abbruch des bestehenden Gebäudes und den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf Parzelle Steffisburg Grundbuchblatt Nr. K._____. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdeführenden Einsprache.

2. Mit Gesamtentscheid vom 15. Juni 2023 erteilte die Gemeinde Steffisburg der Beschwerdegegnerin die Baubewilligung und wies die Einsprache der Beschwerdeführenden als öffentlich-rechtlich unbegründet ab.

3. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 17. Juli 2023 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragen die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 15. Juni 2023 und die Erteilung des Bauabschlags, eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei bestreiten sie unter anderem die Rechtmässigkeit der gewährten Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Beschwerdeantwort vom 15. August 2023 die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung des Gesamtentscheids vom 15. Juni 2023. Auch die Gemeinde Steffisburg beantragt mit ihrer Stellungnahme vom 23. August 2023, dass die Beschwerde der Beschwerdeführenden vollumfänglich abgewiesen und der Gesamtentscheid bestätigt wird. Mit Replik vom 16. Oktober 2023 nehmen die Beschwerdeführenden erneut Stellung und halten an ihren Ausführungen in der Beschwerde vollumfänglich fest.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG². Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden, deren Einsprache abgewiesen wurde, sind durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands

a) Bauten und Anlagen haben gegenüber öffentlichen Strassen einen Abstand einzuhalten, der als Bauverbotsstreifen gilt (Art. 80 Abs. 1 SG⁴). Dieser Strassenabstand beträgt gegenüber Gemeindestrassen 3.6 m ab Fahrbahnrand, sofern die Gemeinde nichts anderes festlegt (Art. 80

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

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

⁴ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11).

Abs. 1 Bst. b SG und Art. 59 SV⁵). Die Gemeinde Steffisburg hat in Art. 2 Abs. 2 GBR⁶ festgelegt, dass zu Gemeindestrassen und Privatstrassen im Gemeingebrauch ein Bauabstand von 3.6 m einzuhalten ist, wobei nach Anhang 1, A14.10, Abs. 2 des GBR zur Gehweg-Hinterkante und der Strassenparzelle in jedem Fall ein Bauabstand von 1.6 m vorbehalten bleibt. Zu Fusswegen sowie selbständigen Geh- und Radwegen ist gemäss Anhang 1, A14.10, Abs. 3 und Art. 2 Abs. 2 GBR ein Bauabstand von 2 m einzuhalten.

Für Bauten und Anlagen, die weder die Verkehrssicherheit beeinträchtigen noch den Ausbau der Strasse erschweren, legt der Regierungsrat geringere Abstände fest (Art. 80 Abs. 2 SG). Das hat er namentlich für Einfriedungen und Zäune getan. Diese haben gemäss Art. 56 SV bis zu einer Höhe von 1.2 m einen Strassenabstand von 0.5 m ab Fahrbahnrand einzuhalten (Abs. 1); höhere Einfriedungen und Zäune sind um die Mehrhöhe zurückzusetzen (Abs. 2). Für Stützmauern gilt hingegen kein privilegierter Strassenabstand. Anders als eine Einfriedung – z.B. eine freistehende Mauer –, die ein Grundstück bloss umschliesst und gegen aussen abgrenzt, dient eine Stützmauer dazu, eine Auffüllung oder Abgrabung zu sichern. Sie kann nur mit erheblichem Aufwand wieder entfernt werden und erschwert, soweit sie an eine Strasse grenzt, deren Ausbau. Für Stützmauern gilt folglich der ordentliche Strassenabstand; im Bauverbotsstreifen bedürfen sie stets einer Ausnahmegewilligung.⁷

Nach Art. 81 SG kann die zuständige Behörde Ausnahmen von den gesetzlichen Strassenabständen bewilligen, wenn besondere Verhältnisse, insbesondere des Ortsbildes, es rechtfertigen und wenn dadurch weder öffentliche Interessen noch wesentliche nachbarliche Interessen beeinträchtigt werden. Die Voraussetzungen für das Unterschreiten des Strassenabstands sind somit die gleichen wie für Ausnahmegewilligungen nach Art. 26 BauG.⁸ Eine Ausnahmegewilligung soll die gesetzliche Regelung, die im Interesse der Rechtssicherheit sowie der Rechtsgleichheit die tatsächlichen Verhältnisse generalisierend erfasst, einzelfallgerecht verfeinern. Ausnahmegründe beziehen sich deshalb auf den Zweck, den Umfang oder die Gestaltung eines Bauvorhabens, wenn diese in den geltenden Vorschriften nicht genügend berücksichtigt sind. Sie müssen mit den Besonderheiten des Baugrundstücks oder des Bauvorhabens zusammenhängen. Unter Umständen können aber auch Besonderheiten, die sich aus den subjektiven Verhältnissen der bauwilligen Personen ergeben, eine Ausnahme begründen. Rein finanzielle Interessen, der Wunsch nach einer Ideallösung oder intensives Ausnützungsstreben rechtfertigen aber keine Ausnahmegewilligung. Es geht vielmehr darum, ausgesprochene Unbilligkeiten und Unzweckmässigkeiten zu vermeiden, die die strikte Anwendung der Vorschrift für die Bauwilligen zur Folge hätte.⁹ Der Wunsch nach einer optimalen, gewinnbringenden Nutzung des Grundstücks oder einer besseren Lösung stellt keinen Ausnahmegrund dar und eine Ausnahmegewilligung rechtfertigt sich nicht, wenn zumutbare Alternativen zur Verfügung stehen. Besondere Zurückhaltung ist zudem geboten, wenn die Ausnahme gleichzeitig eine grössere Ausnutzung des Bodens zur Folge hat.¹⁰ Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Ausnahmegrund keine absolute Grösse ist. Ob ein Sachverhalt als Ausnahmegrund genügen kann, hängt von drei Komponenten ab: Vom Interesse an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von Art und Mass der verlangten Abweichung.¹¹

⁵ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1).

⁶ Baureglement der Gemeinde Steffisburg vom 31. März 2022, genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern am 20. April 2023.

⁷ VGE 2020/249 vom 7. April 2021, E. 2.2 mit Hinweis auf Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 12 N. 18.

⁸ VGE 2019/119 vom 12. Februar 2020, E. 4.2; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 18.

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 4.

¹⁰ Vgl. VGE 2012/191 vom 22. April 2013, E. 3.2.

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 4.

b) Im Bauplan «BP_Grundrisse 1_100» vom 6. Dezember 2022 ist ersichtlich, dass mit dem geplanten Bauvorhaben an mehreren Stellen die Strassenabstände unterschritten werden. So kommt insbesondere die südwestlich des Mehrfamilienhauses vorgesehene Stützmauer mit ihrer gesamten Länge von 17 m nahe der Strassenparzelle Steffisburg Grundbuchblatt Nr. M. _____ gelegen, wobei der kürzeste Abstand 1.33 m beträgt. Auch die nordöstlich beim Eingangsbereich des Mehrfamilienhauses geplante Stützmauer mit der sich darauf befindlichen Absturzsicherung liegt innerhalb des Bauverbotsstreifens und kommt bis zu 0.5 m an die Strassenparzelle Steffisburg Grundbuchblatt Nr. N. _____ heran. Für das Unterschreiten des Strassenabstands hat die Beschwerdegegnerin zusammen mit dem Baugesuch ein schriftliches Ausnahmegesuch, datiert vom 25. Oktober 2022, eingereicht und dieses wie folgt begründet:

«Der vorgeschriebene Strassenabstand wird vom Hauptgebäude eingehalten. Nur Elemente der Umgebungsgestaltung wie Sickermulde, Vorplatz- und Kinderspielfläche, Umfassungsmauer, Eingangsvorplatz und Stützmauer mit Höhe 1.20 reichen in den vorgeschriebenen Strassenabstand. Diese Gebäudeteile beeinträchtigen die Nutzung und das Nutzungsprofil des Fussweges nicht. Es werden keine öffentlichen oder privatrechtlichen Interessen beeinträchtigt. Zudem wird durch den Neubau die bestehende Situation wesentlich verbessert.»

c) Mit Amtsbericht vom 5. Januar 2023 beurteilte die zuständige Abteilung Tiefbau/Umwelt der Gemeinde Steffisburg die Unterschreitung des Strassenabstands und hielt fest, dass die geplanten Bauten und Anlagen weder die notwendigen Sichtlinien noch den Strassenunterhalt beeinträchtigen würden und keine zukünftigen Massnahmen aus dem Verkehrsrichtplan betroffen seien. Die beantragte Ausnahmegewilligung könne daher erteilt werden. Gestützt auf diese Einschätzung der Abteilung Tiefbau/Umwelt und auf das obgenannte Ausnahmegesuch gewährte die Gemeinde Steffisburg der Beschwerdegegnerin mit dem angefochtenen Gesamtentscheid vom 15. Juni 2023 schliesslich die Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands. Die Bauherrschaft habe das vorausgesetzte genügende Interesse nachgewiesen und es sei keine Verletzung wesentlicher nachbarlicher Interesse oder Beeinträchtigung wichtiger öffentlicher Interesse ersichtlich.¹²

d) Die Beschwerdeführenden bringen in ihrer Beschwerde vor, dass die Gemeinde Steffisburg betreffend die beiden erwähnten Strassenparzellen fälschlicherweise von einem massgeblichen Strassenabstand von 2 m ausgehe. Es handle sich aber um Gemeindestrassen im Sinne des Gemeindebaureglements sowie Art. 80 Abs. 1 Bst. b SG und der minimale Abstand müsse daher 3.6 m betragen. Weiter bringen sie vor, dass selbst wenn von einem geringeren Strassenabstand ausgegangen werden könnte, die Voraussetzungen für die Gewährung der Ausnahmegewilligung für dessen Unterschreitung nicht vorliegen würden. Es seien weder irgendwelche Besonderheiten in Bezug auf das Grundstück noch auf das Bauvorhaben ersichtlich. Die Beschwerdegegnerin strebe lediglich eine intensive Ausnützung der Parzelle an, was kein wichtiger Grund für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne des Gesetzes darstelle. Auf dem fraglichen Grundstück seien Bauten unter Einhaltung des massgeblichen Strassenabstands möglich, unter anderem durch Redimensionierung des geplanten Objekts. Dies sei der Beschwerdegegnerin ohne weiteres zuzumuten, da es im vorliegenden Fall um ein Neubauprojekt gehe.¹³

In ihrer Beschwerdeantwort vom 15. August 2023 entgegnet die Beschwerdegegnerin, dass der massgebliche Strassenabstand 2 m betrage, da im vorliegenden Fall ein Fussweg und ein selbständiger Geh- und Radweg betroffen seien. Ferner sei auch eine Ausnahme zur Unterschreitung dieses Strassenabstands möglich. Vorliegend gäbe es keine Gründe, welche

¹² Gesamtentscheid der Gemeinde Steffisburg vom 15. Juni 2023, E. 3.8 und 4.1.3.

¹³ Beschwerde vom 17. Juli 2023, S. 5 ff.

gegen die vorgesehene geringfügige Überschreitung des Strassenabstands sprechen würden, zumal das Hauptgebäude den vollen Abstand durchgehend einhalte und die Ausnahme nur gerade Elemente der Umgebungsgestaltung betreffe. Objektive Gründe, welche gegen die Ausnahme sprechen würden, seien von den Beschwerdeführenden nicht näher vorgebracht worden und seien auch nicht ersichtlich.¹⁴

Auch die Gemeinde Steffisburg äussert sich in ihrer Stellungnahme vom 24. Juli 2023 dahingehend, dass mit dem vorliegenden Projekt der für Fuss- und Radwege massgebliche Strassenabstand von 2 m eingehalten sei. Für Vorplätze und Parkplätze, wie auch für Versickerungsanlagen werde nach gängiger Gemeindepraxis eine Ausnahme vom Strassenabstand bis auf 0.5 m erteilt. Bezüglich der Umgrenzungsmauern gelte die Vorschrift für Einfriedungen und Zäune nach Art. 56 SV, wonach diese bis zu einer Höhe von 1.2 m auf die Gehweghinterkante (Parzellengrenze) gestellt werden dürften. Mit der vorgesehenen Höhe entspreche die geplante Stützmauer einem Element der Gartenraumgestaltung und wäre alleine für sich eine bewilligungsfreie Baute. Ferner habe das bestehende Gelände ebenfalls bereits einen Terrainsprung aufgewiesen. Da aus Sicht der Abteilung Tiefbau/Umwelt weder wichtige öffentliche noch wesentliche nachbarliche Interessen beeinträchtigt würden, sei die Ausnahmegewilligung erteilt worden.

e) Die oben erwähnten Stützmauern befinden sich unabhängig davon, ob vorliegend der Bauabstand von 3.6 m gegenüber Gemeindestrassen oder ein solcher von 2 m gegenüber Geh-, Fuss- und Radwegen massgeblich ist, vollumfänglich im Bauverbotsstreifen der betreffenden Strassenparzellen. Entgegen dem Vorbringen der Gemeinde Steffisburg in ihrer Stellungnahme vom 24. Juli 2023 ist Art. 56 SV vorliegend nicht einschlägig: Insbesondere bei der geplanten Mauer südwestlich des Mehrfamilienhauses handelt es sich um eine typische Stützmauer zur Sicherung des Terrains bzw. der Böschung nach einer Abgrabung, für welche kein privilegierter Strassenabstand gilt. Ob es sich dabei allenfalls um eine bewilligungsfreie Baute im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. i BewD¹⁵ handelt, ist ferner irrelevant, da auch bewilligungsfreie Bauvorhaben die Strassenabstände wahren müssen.¹⁶ Auch dass das Gelände schon jetzt einen Terrainsprung aufweist, tut hier nichts zu Sache, befindet sich dieser gemäss der Ansicht Süd im Bauplan «BP_Ansichten & Schnitt 1_100» vom 6. Dezember 2022 doch rund 4 m weiter innerhalb der betreffenden Parzelle.

Auch die beim Eingangsbereich des Mehrfamilienhauses geplante Mauer dient letztlich der Sicherung der vorzunehmenden Auffüllung für die Nivellierung des Eingangsvorplatzes, welcher ansonsten im Gefälle zur betreffenden Strassenparzelle zu liegen käme. Im Bauplan «BP_Ansichten & Schnitt 1_100» vom 6. Dezember 2022 ist ferner erkennbar, dass die Höhe dieser Baute zusammen mit der darauf vorgesehenen Absturzsicherung mehr als 1.2 m betragen würde. Selbst wenn dabei von einer Einfriedung bzw. einem Zaun im Sinne von Art. 56 Abs. 1 bzw. 2 SV ausgegangen werden könnte, wäre die Errichtung dieser Baute in dieser Höhe und einem Abstand von lediglich 0.5 m zur betreffenden Strassenparzelle nicht zulässig.

Die Errichtung der vorgesehenen Bauten innerhalb der Strassenabstände bedarf folglich zwingend einer Ausnahmegewilligung. Die Beschwerdegegnerin vermag jedoch keine für die Gewährung einer solchen Ausnahmegewilligung zwingend notwendigen besonderen Verhältnisse vorzubringen: Die Stützmauern mit den vorgesehenen geringen Abständen zu den betreffenden Strassenparzellen dienen einzig einer optimaleren Ausnützung der Parzelle bzw. der Errichtung eines grösseren Baukörpers darauf. Dies stellt jedoch von vornherein kein besonderes Verhältnis

¹⁴ Beschwerdeantwort vom 15. August 2023, S. 3.

¹⁵ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

¹⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 1b N. 3.

dar, das eine Unterschreitung der Strassenabstände rechtfertigen würde. Das Bauprojekt hält damit nicht alle öffentlich-rechtlichen Bestimmungen ein und erweist sich dementsprechend bereits aus diesem Grund als nicht bewilligungsfähig. Dem Bauvorhaben ist daher in Gutheissung der Beschwerde der Bauabschlag zu erteilen. Die Prüfung der weiteren von den Beschwerdeführenden vorgebrachten Rügen erübrigt sich bei diesem Ausgang des Verfahrens.

3. Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 2200.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁷).

b) Die Beschwerdegegnerin hat zudem den Beschwerdeführenden die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführenden gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Beschwerdegegnerin hat somit den Beschwerdeführenden die Parteikosten von CHF 3926.85 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

c) Die Aufhebung des Gesamtentscheids hat keinen Einfluss auf die Kosten des Baubewilligungsverfahrens. Diese bleiben der Beschwerdegegnerin als Baugesuchstellerin auferlegt (Art. 52 Abs. 1 BewD).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Gesamtentscheid der Gemeinde Steffisburg vom 15. Juni 2023 wird aufgehoben. Dem Baugesuch vom 10. November 2022 wird der Bauabschlag erteilt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 2200.– werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von CHF 7899.10 werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Gemeinde zuständig.
4. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten im Betrag von CHF 3926.85 zu ersetzen.

¹⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt E._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt H._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Steffisburg, Bauinspektorat, 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.