



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2023/12

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 6. Juli 2023

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2023/210 vom 27.05.2025)

in der Beschwerdesache zwischen

O. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Frau Rechtsanwältin D. _____

und

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ipsach, Bauverwaltung, Dorfstrasse 8, 2563 Ipsach

betreffend die Verfügung der Gemeinde Ipsach vom 22. Dezember 2022 (e-Bau Nr. A. _____; Umnutzung Büroräume in Hauswartwohnung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin ist Grundeigentümerin der Parzelle Ipsach Grundbuchblatt Nr. F. _____. Die Parzelle befindet sich im Anwendungsbereich der Überbauungsordnung «Gewerbezone Herdi»¹. Auf der Parzelle befinden sich derzeit zwei Hauptgebäude (C. _____ 3 und 3a) und zwei Nebengebäude (C. _____ 3b und 3c). Das Wohn- und Gewerbehaus der Beschwerdeführerin an der C. _____ 3 wurde am 22. Mai 1996 bewilligt. Die Baubewilligung umfasste eine Betriebsinhaberwohnung, die gemäss Angaben der Gemeinde aktuell von der Verwaltungsratspräsidentin sowie einem Mitglied des Verwaltungsrates der Beschwerdeführerin bewohnt wird.² Mit Gesamtentscheid vom 7. September 2012 erteilte das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne der Beschwerdeführerin die Baubewilligung für den Neubau einer Tagesstätte für Demenzzranke mit Büros und einem separaten Autounterstand an der C. _____ 3a. Als integrierender Bestandteil dieser Baubewilligung gilt unter anderen eine von der Gemeinde in deren Amts-

¹ Überbauungsordnung «Gewerbezone Herdi» (ÜO), bestehend aus dem Überbauungsplan, von der Baudirektion genehmigt am 18. April 1978 mit Änderungen, vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) letztmals genehmigt am 5. Mai 2003, und den Überbauungsvorschriften (ÜV) mit Änderungen, vom AGR letztmals genehmigt am 16. Januar 2014

² Vgl. die Stellungnahme der Gemeinde vom 26. April 2023

bericht vom 14. Juni 2012 verlangte Auflage, wonach keine Wohnnutzung zugelassen ist.³ Im Obergeschoss links (östlich des Eingangs) wurden zwei Büroräume, ein WC-/Putzraum (ohne Dusche) und ein Archiv/Lager bewilligt. Im Obergeschoss rechts (westlich des Eingangs) wurden ein Büroraum mit Teeküche, ein Sitzungszimmer, ein Archiv/Lager und ein WC-/Putzraum (ohne Dusche) bewilligt.⁴ Derzeit wird unter dem Namen «B. _____» an der C. _____ 3a eine private Spitex und eine Tagesstätte betrieben.⁵ Die Büroräumlichkeiten der Spitex befinden sich gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin im gleichen Gebäude wie die Tagesstätte.

2. Am 31. Januar 2022 ging bei der Gemeinde Ipsach eine anonyme Meldung ein, wonach im September 2021 eine Wohnung an der C. _____ 3a zur Miete ausgeschrieben worden sei.⁶ Gestützt auf diese Meldung eröffnete die Gemeinde am 14. Februar 2022 ein Wiederherstellungsverfahren.⁷ Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs und verschiedenen Stellungnahmen der Beschwerdeführerin erliess die Gemeinde die Wiederherstellungsverfügung vom 1. Juli 2022, in welcher sie die Beschwerdeführerin anwies, die widerrechtlich erstellten Küchen im ersten Obergeschoss links und rechts innert sechs Monaten ab rechtskräftiger Verfügung zu entfernen und die als Wohnung genutzten Räumlichkeiten im ersten Obergeschoss rechts wieder der bewilligten Büronutzung zuzuführen. Gleichzeitig wies die Gemeinde auf die Möglichkeit eines nachträglichen Baugesuchs hin und drohte für den Fall der Nichtbefolgung die Ersatzvornahme an.⁸ Die Beschwerdeführerin reichte am 4. August 2022 ein nachträgliches Baugesuch ein für die Umnutzung von Büroräumen im Obergeschoss rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer kompletten Küchenkombination. Das Bauvorhaben umfasst zudem den Einbau einer Personalküche in den Büroräumen im Obergeschoss links.

3. Die Gemeinde bewilligte mit Entscheid vom 16. November 2022 den Einbau einer Personalküche in den Büroräumen im Obergeschoss links nachträglich. Dieser Entscheid ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.⁹ Mit Entscheid vom 22. Dezember 2022 erteilte die Gemeinde dem Bauvorhaben «Umnutzung Büroräume OG rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche» den Bauabschlag. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands forderte sie die Grundeigentümerin auf, die Umnutzung der Büroräume im Obergeschoss rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer Küche innert sechs Monaten nach Rechtskraft der Verfügung rückgängig zu machen. Die als Wohnung genutzten Räumlichkeiten im Obergeschoss rechts seien wieder der bewilligten Büronutzung gemäss Gesamtentscheid vom 7. September 2012 zuzuführen. Die eingebaute Küche sei mit sämtlichen zugehörigen Anschlüssen zu entfernen. Für den Widerhandlungsfall drohte sie die Ersatzvornahme und eine Busse nach Art. 50 BauG¹⁰ an. Die Verfügung wurde auch der Mieterschaft eröffnet.

4. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 26. Januar 2023 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt, der Bauabschlag mit Wiederherstellungsverfügung vom 22. Dezember 2022 sei aufzuheben. Das Bauvorhaben sei zu bewilligen. Eventualiter sei das Bauvorhaben mit der Auflage zu bewilligen, dass die Wohnung ausschliess-

³ Pag. 4 und 11 der Vorakten 2022

⁴ Grundriss- und Schnittplan vom 8. Juni 2012, bewilligt am 7. September 2012, Vorakten 2012

⁵ Vgl. www.B._____.ch (zuletzt besucht am 19. Juni 2023)

⁶ Vgl. die Aktennotiz der Gemeinde vom 31. Januar 2022, pag. 12 der Vorakten 2022. Die damit zusammenhängende Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 9. November 2022 wurde mit Entscheid der BVD 120/2022/61 vom 1. März 2023 insoweit gutgeheissen, als damit eine Rechtsverweigerung geltend gemacht wurde. Die Anträge der Beschwerdeführerin auf Vervollständigung und Berichtigung der amtlichen Akten sowie Gewährung der vollständigen Akteneinsicht und Herausgabe sämtlicher Angaben zur meldenden Person wurden demgegenüber abgewiesen. Der Entscheid ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

⁷ Pag. 13 der Vorakten 2022

⁸ Pag. 69 ff. der Vorakten 2022

⁹ Vgl. die Beschwerdebeilage Nr. 15

¹⁰ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

lich vom Betriebsinhaber und/oder Betriebsleiter genutzt werden dürfe. Subeventualiter sei der Bauabschlag mit Wiederherstellungsverfügung vom 22. Dezember 2022 bezüglich Einbau der Küche aufzuheben und der Einbau der Küche sei zu bewilligen.

5. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Gemeinde beantragt mit Stellungnahme vom 2. März 2023, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen und die Verfügung vom 22. Dezember 2022 sei zu bestätigen.

Mit Instruktionsverfügung vom 5. April 2023 holte das Rechtsamt zudem das Baubewilligungsdossier aus dem Jahr 2012 ein und bat die Gemeinde, ihre Praxis betreffend Bewilligung von Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter innerhalb der Überbauungsordnung «Gewerbezone Herdi» darzulegen und mitzuteilen, bei wie vielen Gebäuden innerhalb der Überbauungsordnung (bewilligte) Wohnbauten gemäss Art. 4 ÜV bestehen. Zudem bat das Rechtsamt die Gemeinde, ihre Auslegung von Art. 4 ÜV zu erläutern. Daraufhin reichte die Gemeinde am 26. April 2023 eine Stellungnahme ein.

Anschliessend erhielten die Parteien Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen. Die Gemeinde verzichtete mit Schreiben vom 8. Juni 2023 auf die Einreichung von Schlussbemerkungen und verwies auf den angefochtenen Entscheid vom 22. Dezember 2022 sowie die bereits eingereichten Stellungnahmen und Unterlagen. Die Beschwerdeführerin reichte am 14. Juni 2023 Schlussbemerkungen und die Kostennote ein. Die Gemeinde Ipsach reichte am 27. Juni 2023 zudem eine Replik ein. Die Beschwerdeführerin duplizierte mit Eingabe vom 30. Juni 2023.

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

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Bauentscheide und baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG können innert 30 Tagen seit ihrer Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden (vgl. Art. 40 und Art. 49 BauG). Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin und als Adressatin der Wiederherstellungsverfügung beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 40 Abs. 2 BauG und Art. 65 Abs. 1 VRPG¹²).

c) Die Beschwerde enthält eine Begründung und entspricht grundsätzlich auch den weiteren formellen Anforderungen von Art. 32 Abs. 2 VRPG. Soweit die Beschwerdeführerin allerdings pauschal auf Stellungnahmen im vorinstanzlichen Verfahren verweist und diese zum «integrierenden Bestandteil» der Beschwerde erklärt, stellt dies für sich allein keine rechtsgenügende Begründung dar.¹³ Im Übrigen ist auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

¹¹ 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)

¹² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹³ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 24

2. Streitgegenstand

a) Aus den Vorakten ergibt sich, dass das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne die Baupolizeibehörde der Gemeinde am 13. April 2022 ermächtigte, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die Liegenschaft C. _____ 3a (Parzelle Nr. F. _____) zu betreten.¹⁴ Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, beim Antrag der Gemeinde vom 8. April 2022 beim Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne um Ausstellung einer Zutrittsermächtigung zum Betreten der Liegenschaft C. _____ 3a habe es sich um reine Schikane gehandelt. In ihren Schlussbemerkungen vom 14. Juni 2023 sowie in ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 nimmt die Beschwerdeführerin erneut Bezug auf die Zutrittsermächtigung des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne und macht in diesem Zusammenhang Ausführungen zu den Covid-Massnahmen. Die Gemeinde weist diese Vorwürfe der Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 2. März 2023 sowie in ihrer Replik vom 27. Juni 2023 zurück.

b) 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.¹⁵

c) Vorliegend angefochten ist der Bauentscheid mit Wiederherstellungsverfügung der Gemeinde vom 22. Dezember 2022. Die Zutrittsermächtigung des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 13. April 2022 ist demgegenüber nicht Anfechtungsobjekt, weshalb auf die diesbezüglichen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten nicht weiter einzutreten ist. Dasselbe gilt auch für die Ausführungen zu den Covid-Massnahmen.

3. Rechtliches Gehör

a) In ihren Schlussbemerkungen bringt die Beschwerdeführerin vor, es sei stossend und nicht rechtmässig, dass seitens der Baubewilligungsbehörde immer wieder direkt der Kontakt mit ihrer Mieterschaft gesucht worden sei. Die Mieterschaft sei telefonisch und schriftlich von der Baubewilligungsbehörde angesprochen worden. So sei insbesondere sämtliche Korrespondenz der Baubewilligungsbehörde mit der Beschwerdeführerin auch der Mieterschaft zugestellt worden. Von den geführten Telefongesprächen der Baubewilligungsbehörde mit der Mieterschaft fehle jegliche Aktennotiz in den amtlichen Akten. Die Korrespondenz wäre korrekterweise ausschliesslich an die Beschwerdeführerin zu richten gewesen und die geführten Telefongespräche hätten in den Akten Eingang finden müssen.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG 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. Aus Art. 23 Abs. 1 VRPG, der das Recht auf Akteneinsicht ausdrücklich regelt, ergibt sich für alle Verfahren der Verwaltungsrechtspflege eine Aktenführungspflicht. In den Akten ist alles festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann. Die Behörden haben die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten und erstellten Akten sicherzustellen.¹⁶ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtspre-

¹⁴ Pag. 34 ff. der Vorakten 2022

¹⁵ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 bis 14

¹⁶ Michel Daum, a.a.O., Art. 23 N. 5

chung sind verfahrensrechtliche Einwendungen gemäss dem Grundsatz von Treu und Glauben so früh wie möglich, das heisst nach Kenntnisnahme bei erster Gelegenheit, vorzubringen.¹⁷ Wer beispielsweise feststellt, dass ihm ein Aktenstück zu Unrecht nicht zugestellt worden ist, hat dies der Behörde umgehend mitzuteilen, damit diese den Verfahrensfehler korrigieren kann.¹⁸

c) Vorab kann festgehalten werden, dass in den Vorakten der Gemeinde zur angefochtenen Verfügung keine telefonischen oder schriftlichen Korrespondenzen der Baubewilligungsbehörde dokumentiert sind, die sich ausschliesslich an die Mieterschaft der Beschwerdeführerin richteten. Ob es derartige Korrespondenzen gegeben hat, kann nicht mehr nachvollzogen werden. Selbst wenn dies der Fall gewesen sein sollte und der Gemeinde unter Umständen eine mangelhafte Aktenführung vorzuwerfen wäre, erweist sich das Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen als deutlich verspätet und darauf kann nicht eingetreten werden. So ersuchte die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 22. April 2022 bzw. mit Schreiben vom 25. April 2022 um Gewährung der Akteneinsicht.¹⁹ Die Gemeinde stellte der Beschwerdeführerin noch gleichentags die Akten elektronisch zur Einsicht zu.²⁰ Die Beschwerdeführerin rügte darauf hin nicht, dass telefonische und schriftliche Korrespondenzen zwischen der Gemeinde und ihrer Mieterschaft in den Akten fehlen würden.

Soweit die Beschwerdeführerin mit ihren Schlussbemerkungen weitere Verfahrensmängel rügen will, erweisen sich auch diese Rügen als verspätet und es ist nicht darauf einzutreten. So wurde der Mieterschaft der Beschwerdeführerin eine Kopie des Schreibens der Gemeinde vom 14. Februar 2022 an die Beschwerdeführerin zugestellt.²¹ Dasselbe gilt beispielsweise auch für das Schreiben der Gemeinde vom 1. Juni 2022, das an die Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin adressiert war.²² Die Beschwerdeführerin hat in der Folge gegenüber der Gemeinde nicht bemängelt, dass ihre Mieterschaft mit Kopien bedient wurde.²³ Gleich verhält es sich hinsichtlich des angefochtenen Bauentscheids vom 22. Dezember 2022, welcher der Mieterschaft ebenfalls eröffnet wurde. Soweit es sich bei der Zustellung der Korrespondenz an die Mieterschaft überhaupt um einen Verfahrensmangel handeln sollte, hätte dieser nach Kenntnisnahme bei erster Gelegenheit vorgebracht werden müssen. Die erste Gelegenheit zur Rüge ergab sich vorliegend spätestens anlässlich der Beschwerde vom 26. Januar 2023. Darin spricht die Beschwerdeführerin die Zustellung der Korrespondenz an ihre Mieterschaft aber nicht an. Ohnehin wäre die Mieterschaft durch die Wiederherstellungsverfügung jedoch offensichtlich direkt betroffen, weshalb die Information durch die Gemeinde grundsätzlich sachgerecht erscheint.

4. Ausstand

a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, ihre direkte Nachbarin Frau E._____ sei Gemeinderätin und habe trotz ihren persönlichen Interessen im vorinstanzlichen Verfahren mitgewirkt. In ihren Schlussbemerkungen erklärt die Beschwerdeführerin, es sei davon auszugehen, dass Frau E._____ die wichtigen Entscheidungen im vorliegenden Verfahren getroffen habe. Die Ehegatten E._____ hätten sich von Beginn an am Betrieb der Beschwerdeführerin gestört und mit diversen Mitteln versucht, diesen zu bekämpfen. Das Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und den Ehegatten E._____ sei bis heute sehr angespannt. Beispielsweise habe Herr E._____ heimlich Fotos von den Personen gemacht, welche die Liegenschaft der Beschwer-

¹⁷ BGE 143 V 66 E. 4.3

¹⁸ Michel Daum, a.a.O., Art. 21 N. 12

¹⁹ Pag. 41 der Vorakten 2022

²⁰ Pag. 39 ff. der Vorakten 2022

²¹ Pag. 13 der Vorakten 2022

²² Pag. 55 f. der Vorakten 2022

²³ Vgl. z.B. das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2022, pag. 64 der Vorakten 2022

deführerin betreten und verlassen hätten. Zudem habe Herr E. _____ über die Beschwerdeführerin eine negative, unwahre Rezension verfasst. Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, die Ehegatten E. _____ würden allfällige falsch parkierte Autos ihrer Mitarbeitenden direkt bei der Gemeinde melden. Die Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin hätten daraufhin ebenfalls versucht, falsch parkierte Autos bei der Gemeinde zu melden. Auf diese Meldungen sei seitens der Gemeinde jedoch nie reagiert worden. Es sei offensichtlich, dass Meldungen der aktuellen Gemeinderätin Frau E. _____ und des ehemaligen Gemeinderates Herrn E. _____ anders behandelt würden, als solche der Beschwerdeführerin. In ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 ergänzt die Beschwerdeführerin, die nachbarschaftlichen Unstimmigkeiten täten sehr wohl etwas zur Sache, wenn ein am Fall mitarbeitendes Gemeindemitglied persönliche Interessen verfolge. Der Vorinstanz sollte die Pflicht zur Neutralität und Unbefangenheit bestens bekannt sein.

b) Die Beschwerdeführerin stellt in Zusammenhang mit dem Ausstand keinen ausdrücklichen Antrag, sondern beschränkt sich darauf, pauschal auf den mit Schreiben vom 11. November 2022 verlangten Ausstand zu verweisen. Mit Schreiben vom 9. November 2022 erteilte die Gemeinde der Beschwerdeführerin Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen. Das Schreiben ist von der Gemeinderätin und Departementsvorsteherin Bau und Planung, Frau E. _____, und der stellvertretenden Leiterin der Bauabteilung unterzeichnet.²⁴ In ihrem Schreiben vom 11. November 2022 machte die Beschwerdeführerin die Gemeinde darauf aufmerksam, dass Frau E. _____ befangen sei und für die Beurteilung des Baugesuchs in den Ausstand zu treten habe. Bereits seit mehreren Jahren bestehe zwischen den Ehegatten E. _____ und der Beschwerdeführerin ein angespanntes Verhältnis. Frau E. _____ habe ein persönliches Interesse an der Abweisung des nachträglichen Baugesuches.²⁵ Der angefochtene Bauentscheid mit Wiederherstellungsverfügung vom 22. Dezember 2022 ist von der stellvertretenden Departementsvorsteherin Bau und Planung und der stellvertretenden Leiterin der Bauabteilung unterzeichnet. Frau E. _____ hat demgegenüber nicht unterzeichnet. Weiter kann festgehalten werden, dass Frau E. _____ nebst dem Schreiben vom 9. November 2022 nur die Wiederherstellungsverfügung mit Androhung der Ersatzvornahme vom 1. Juli 2022²⁶ mitunterzeichnet hat. Darüber hinaus finden sich in den Vorakten keine Hinweise auf die Mitwirkung von Frau E. _____. Nach dem Gesagten ist nicht ersichtlich, dass der angefochtene Entscheid nicht korrekt zustande gekommen wäre bzw. die Ausstandsvorschriften nach Art. 9 Abs. 3 VRPG i.V.m. Art. 47 Abs. 1 GG²⁷ bei der Entscheidung verletzt wurden. Es kann daher offen gelassen werden, inwiefern die Gemeinderätin Frau E. _____ ein persönliches Interesse an der Sache hat. Ohnehin sind die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen vom 14. Juni 2023 und in der Duplik vom 30. Juni 2023 verspätet erfolgt und nicht mehr zu berücksichtigen.²⁸ Zudem gehen die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu den persönlichen Interessen der Ehegatten E. _____ über den Streitgegenstand hinaus, insbesondere soweit sie Herrn E. _____ strafrechtlich relevante Verhaltensweisen vorwerfen. Auch aus diesem Grund ist nicht darauf einzutreten. Inwiefern die Beschwerdeführerin mit ihren Hinweisen zu den falsch parkierten Fahrzeugen allenfalls Ausstandsgründe gegenüber der Vorinstanz als solche geltend machen will, ist unklar. Weil die Ausstandspflicht nur einzelne Personen, nicht aber die Gesamtbehörde treffen kann,²⁹ erweist sich die Beschwerde auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

²⁴ Vgl. pag. 104 der Vorakten 2022

²⁵ Vgl. das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 11. November 2022, pag. 107 ff. der Vorakten 2022

²⁶ Vgl. pag. 69 der Vorakten

²⁷ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

²⁸ Vgl. hierzu BGE 143 V 66 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen

²⁹ Lucie von Büren, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 9 N. 9

5. Zonenkonformität der Umnutzung

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, für den sicheren und reibungslosen Betrieb der Tagesstätte für Senioren und die private Spitex, deren Betreuungsangebot sieben Tage pro Woche und rund um die Uhr gewährleistet werden müsse, sei die Anwesenheit von standortgebundenem Personal erforderlich. Bei ihren Kunden handle es sich um besonders empfindliche und schützenswerte Personen. Insbesondere die Heizung, das Warmwasser, der freie Zugang und die Technik müssten daher gewährleistet sein. Die Tagesstätte sei zwar nur zu gewöhnlichen Betriebszeiten von Montag bis Freitag geöffnet, dennoch müssten diverse Aufgaben auch am Wochenende und an Feiertagen vorgenommen werden. Auch die externe Betreuung müsse rund um die Uhr gewährleistet werden. Es bestehe keine elektronische Ausstattung, um den Betrieb von extern digital zu überwachen. Das standortgebundene Personal sei insbesondere erforderlich für die Kontrolle der Heizung und klimatische Überwachung der Räumlichkeiten, in denen sich die älteren, hilfsbedürftigen Tagesgäste aufhielten. Auch auf wetterbedingte Kontrollen der Umgebung der Tagesstätte, vor allem der Fenster, könne nicht verzichtet werden. Ausserdem müsse sichergestellt sein, dass die Büroräumlichkeiten und die Küche ununterbrochen einsatzbereit seien (Heizung, Stromversorgung, Internet, Telefonie). Weitere Aufgaben seien die Schneeräumung und Entfernung von Glatteis und Laub, damit der Zugang für die älteren, körperlich und geistig eingeschränkten Tagesgäste uneingeschränkt möglich sei. Die Inhaber der B. _____ bzw. die Organe der Beschwerdeführerin, die in unmittelbarer Nähe des Betriebs lebten, seien inzwischen in einem Alter, in dem sie nicht ununterbrochen im Betrieb anwesend sein könnten oder wollten. In der Überbauungsordnung sei die Wohnnutzung nebst an den Standort gebundenem Personal explizit auch für Betriebsinhaber und Betriebsleiter zugelassen. Für wohngygienisch tragbare Verhältnisse sei durch geeignete Vorkehrungen gesorgt worden. Die heutige Betriebsleiterin könne zudem ihren Wohnsitz in das Gebäude an der C. _____ 3a verlegen. Die Wohnung sei daher ohnehin eventualiter als Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung bewilligungsfähig. In ihren Schlussbemerkungen ergänzt die Beschwerdeführerin, unbestrittenermassen seien innerhalb der Überbauungsordnung Wohnungen für Betriebsinhaber bewilligt worden. Ihr Eventualantrag stehe daher durchaus im Einklang mit der kommunalen Praxis. Den Bedenken der Baubewilligungsbehörde könne problemlos mit entsprechenden Auflagen entgegengewirkt werden. In ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 ergänzt die Beschwerdeführerin, die Wohnsituation der Ehegatten O. _____ sei für die Beurteilung der Beschwerde nicht massgebend. Die Ehegatten O. _____ seien nicht zwingend die Betriebsinhaber der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeführerin könne jederzeit neue Betriebsinhaber haben. Die Bewilligung einer Wohnnutzung durch die Betriebsleitung sei aufgrund dessen nicht von der Wohnsituation der Ehegatten O. _____ abhängig zu machen. Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, der Anstellungsvertrag des an den Standort gebundenen Mitarbeiters sei aktenkundig. Wenn die Richtigkeit dieses Vertrages in Frage gestellt werde, könnten jederzeit weitere Unterlagen, insbesondere Lohnabrechnungen, vorgelegt werden. Den Vorwurf, dass die Beschwerdeführerin trotz Auflagen nicht vor einer rechtswidrigen Ausübung zurückschrecke, werde ausdrücklich bestritten.

Die Gemeinde bestreitet in ihrer Stellungnahme vom 2. März 2023, dass zwingend eine Wohnung für standortgebundenes Personal erforderlich sei. Zudem äussert sie Zweifel, ob die Wohnung an Hauswartpersonal vermietet sei. Die Beschwerdeführerin habe keine entsprechenden Nachweise beigebracht. In ihrer Stellungnahme vom 26. April 2023 ergänzt die Gemeinde, sie habe innerhalb der Überbauungsordnung nie Wohnungen für betriebsnotwendiges an den Standort gebundenes Personal resp. für eine Hauswartin oder einen Hauswart bewilligt. Im angefochtenen Entscheid führte die Gemeinde zudem aus, die Überwachungsarbeiten an der Haustechnik könnten von auswärts Wohnenden oder auch digital erfolgen. Es lägen keine objektiven Gründe dafür vor, dass eine ständige Präsenz auch ausserhalb der Arbeitszeiten erforderlich wäre. In ihrer Replik vom 27. Juni 2023 führt die Gemeinde weiter aus, der Antrag auf Wohnnutzung durch die Betriebsleitung komme nach über zwölf Jahren nicht nur spät, sondern stelle auch einen weiteren Versuch

der Beschwerdeführerin dar, die Verletzung des Gesamtbauentscheids vom 7. September 2012 im Nachhinein zu legalisieren. Die Beschwerdeführerin verfüge auf der gleichen Parzelle bereits über eine Betriebsinhaberwohnung. Es sei nicht aktenkundig, dass die Inhaber der B._____ neuerdings zwei Wohnsitze begründen oder denjenigen an der C._____ 3 aufgeben wollten. Ein Hauswart für einen von Montag bis Freitag tagsüber geführten Betrieb, erst recht durch eine im Nachbargebäude wohnhafte Leitungsperson, genüge nicht um eine Wohnung für standortgebundenes Personal zu bewilligen. Es sei nicht belegt, dass der heutige Mieter zum Personal der Beschwerdeführerin gehöre (Stellenprozent, Sozialabgaben, Lohnausweis, Steuerveranlagung usw.). Die Beschwerdeführerin habe die Auflage des Gesamtentscheids vom 7. September 2012, wonach keine Wohnnutzung zulässig sei, verletzt. Dies zeige, dass vorliegend eine (nachträgliche) Baubewilligung sogar mit Auflagen eine rechtswidrige Ausübung nicht verhindern könne.

b) Eine Baubewilligung setzt unter anderem voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, d.h. zonenkonform sind (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG³⁰). Die bauliche Nutzung ist durch die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde bestimmt (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 69 ff. BauG). Die Parzelle Ipsach-Gbbl. Nr. F._____ liegt gemäss Zonenplan der Gemeinde Ipsach im Perimeter der Überbauungsordnung «Gewerbezone Herdi». Die Überbauungsordnung ist gemeindeübergreifend und betrifft auch das Gemeindegebiet von Bellmund und Sutz-Lattrigen. Die Überbauungsordnung wurde mit der Ortsplanungsrevision der Gemeinde Ipsach, die vom AGR am 16. Januar 2023 genehmigt wurde, auf dem Gemeindegebiet Ipsach verkleinert (vgl. Art. 15 Abs. 1 Bst. k GBR³¹ sowie die Erläuterungen zur Revision der Ortsplanung der Gemeinde Ipsach vom 23. März 2022). Die Parzelle Nr. F._____ der Beschwerdeführerin befindet sich aber nach wie vor im Perimeter der Überbauungsordnung. Die Überbauungsvorschriften enthalten unter anderen folgende Bestimmungen:

Art. 1 (Zielsetzung)

Neben der Planung einer rationellen Erschliessung ist das Ziel dieser Überbauungsordnung, eine Gewerbezone zu schaffen, welche die angrenzenden hochwertigen Siedlungsgebiete und wertvollen Landschaftsteile möglichst wenig beeinträchtigt und für die in der Zone Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen schafft.

Art. 3 (Stellung zur Bauordnung)

Soweit die Überbauungsordnung nichts anderes bestimmt, gelten das Baureglement und der Zonenplan der Gemeinde.

Art. 4 (Nutzung)

Im Wirkungsbereich des Überbauungsplans sind Gewerbe- und Bürobauten zugelassen, welche den nachfolgenden Vorschriften entsprechen. Sie dürfen insbesondere keine übermässigen Emissionen verursachen (Art. 9). Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehrungen für wohnhygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt ist. Die maximal überbaubare Fläche darf 60 % nicht übersteigen (Überbauungsziffer nach Art. 96 BauV). [...]

c) Art. 4 ÜV lässt Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal zu. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass Wohnen in Gewerbe- und Industriezonen nur ausnahmsweise gestattet ist, da diese Zonen grundsätzlich (stark) störenden Betrieben vorbehalten sind. Die Wohnnutzung ist in (reinen) Gewerbe- und Industriezonen zulässig, sofern sie betriebsnotwendig ist, d.h. in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Gewerbe steht. Wohnungen dürfen nur für das standortgebundene Personal eingerichtet werden und setzen wohnhygienisch

³⁰ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

³¹ Baureglement der Gemeinde Ipsach, vom AGR genehmigt am 16. Januar 2023

tragbare Verhältnisse voraus.³² Die Notwendigkeit einer Personal- bzw. Hauswartwohnung muss objektiv begründet sein. Erforderlich ist in jedem Fall, dass ein betrieblich begründetes Interesse an der Wohnnutzung zumindest glaubhaft gemacht wird. Objektiv begründet ist eine Personal- bzw. Hauswartwohnung nur, wenn plausibel wird, dass die dauernde Anwesenheit von bestimmten Betriebsangehörigen im konkreten Einzelfall betrieblich erforderlich ist. Dabei muss es sich um Gründe handeln, die nicht in jedem beliebigen anderen Fall auch erfüllt wären. Nicht jegliche Hauswartung, Sicherheitsprävention oder Pikettdienste begründen generell standortgebundenes Wohnen. Es muss im Einzelfall einleuchtend erklärt werden können, warum die ständige Anwesenheit von Betriebsangehörigen konkret von besonderem Nutzen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die stetige Überwachung technischer Einrichtungen oder durchlaufender Arbeitsprozesse wesentlich erleichtert wird, oder wenn der Schutz besonders heikler oder wertvoller Güter nicht anders ausreichend zu gewährleisten ist. Hingegen genügen die üblichen Reinigungs-, Wartungs- und Kontrollaufgaben eines kleinen Gewerbebetriebs nicht.³³

d) Die Beschwerdeführerin vermag keine objektiven Gründe darzulegen, welche für die Betreuung der Tagesgäste und den Spitexbetrieb eine Hauswartwohnung rechtfertigen würden. Die Betreuung der Tagesgäste erfolgt von Montag bis Freitag zwischen 9 und 17 Uhr.³⁴ Während den Öffnungszeiten der Tagesstätte ist Personal vor Ort, das Ausfälle der Haustechnik bemerken würde und einen externen Reparaturservice bestellen könnte. Die Umgebungsarbeiten wie Schneeräumung, Entfernung von Glatteis und Laub können vor dem Eintreffen oder Verlassen der Tagesgäste vorgenommen werden. Aus objektiver Sicht ist hierfür keine Wohnung im Gebäude erforderlich. Es ist denkbar, dass allenfalls sogar das Personal der Tagesstätte diese Arbeiten übernimmt. Ausserhalb der Öffnungszeiten der Tagesstätten sind die Spitex-Mitarbeitenden vor Ort, welche die Büroräumlichkeiten nutzen. Die Spitex-Mitarbeitenden wären ebenfalls in der Lage, abends, frühmorgens oder an den Wochenenden Störungen zu bemerken und einen externen Reparaturservice anzubieten. Ein Ausfall der Heizung, des Warmwassers, von Telefonie oder Internet erschwert zwar die Betreuung der Tagesgäste und die Nutzung der Büroräumlichkeiten. Selbst mit standortgebundenem Personal kann ein Ausfall der Haustechnik aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden, liegen doch die Ursachen nicht immer im Gebäude selber (so zum Beispiel bei einem grossflächigen Stromausfall, landesweiten Störungen des Telefonnetzes, etc.).

Im Übrigen vermag auch der Anhang zum Mietvertrag vom 16. bzw. 19. Oktober 2021 zwischen der Beschwerdeführerin und ihrer derzeitigen Mieterschaft nichts daran ändern, dass objektive Gründe für eine Hauswartwohnung fehlen. Der Anhang hält folgendes fest:

Besondere Abmachungen für die Mieter der Hauswartwohnung an der C._____ 3a in 2563 Ipsach:

Hauswartung:

Anhang zum Mietvertrag:

Um den reibungslosen Betrieb der Tagesstätte garantieren zu können, beinhaltet die Hauswartung vor allem folgende Leistungen, welche an die Wohnung an der C._____ 3a gebunden sind:

³² BVR 2019 S. 15 E. 3.6; VGE 2010/110 vom 14. Dezember 2010 E. 5.6; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Kommentar RPG, Bern 2006, Art. 22 N. 36, 41 und 42; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 72-74 N. 32 Bst. b

³³ BVR 2019 S. 15 E. 4.2; vgl. Alexander Ruch in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschanen (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 22 N. 85

³⁴ Vgl. insbesondere auch den Flyer unter www.B._____ (zuletzt besucht am 19. Juni 2023)

Meldung an O._____ oder bei Abwesenheiten an Nummer K._____ bei Störungen der Haustechnik, dies beinhaltet vor allem [...] Heizung, Warmwasseraufbereitung [und] Ausfall von Elektrizität.

Um unsere[n] Tagesgäste[n] auch nach den Wochenenden oder längerer Schliessung der Tagesstätte (Weihnachten, Ostern usw.) einen reibungslosen Betrieb zu garantieren, ist die Beobachtung der Haustechnik sehr wichtig.

Bei längerer Abwesenheit des Hausabwartes wird die Sicherstellung an Mitarbeitende der Spitex B._____ weitergegeben. Die Organisation übernimmt jeweils O._____.³⁵

Dieser Anhang belegt nicht, dass die Wohnmiete untrennbar mit einem Arbeitsvertrag für Hauswartsdienste verknüpft ist bzw. dass die Mieterschaft tatsächlich solche Aufgaben erfüllt. So ist der Anhang undatiert und nur von der Mieterin und dem Mieter der Wohnung an der C._____ 3a unterzeichnet. Typische Elemente eines Arbeitsvertrages wie der Lohn, Beschäftigungsgrad und Ferienanspruch sind nicht geregelt. Auffallend ist auch, dass die Hauswartung offenbar vor allem die Beobachtung der Haustechnik, nicht aber die Umgebungsarbeiten umfassen soll. Aus dem Anhang folgt weiter, dass bei längerer Abwesenheit des Hausabwartes die Beobachtung der Haustechnik an Mitarbeitende der Spitex weitergegeben werden soll. Damit räumt die Beschwerdeführerin selbst ein, dass die Tätigkeiten des Hausabwartes ohne Weiteres auch durch die Mitarbeitenden der Spitex vorgenommen werden können. Hinzu kommt, dass die Mieterschaft nicht verpflichtet ist, sich vor und nach den Öffnungszeiten der Tagesstätte (insbesondere am Wochenende und an Feiertagen) durchgehend im Gebäude aufzuhalten. Bei Abwesenheiten beispielsweise am Sonntagabend, wäre damit unter Umständen ebenso wenig garantiert, dass am Montagmorgen der Tagesstättenbetrieb reibungslos aufgenommen werden kann, wie wenn die Haustechnik von den Spitex-Mitarbeitenden und dem Personal der Tagesstätte beaufsichtigt wird. In ihren Schlussbemerkungen vom 14. Juni 2023 spricht sie zwar vom «Mitarbeiter / Hauswart [...] bzw. die Mieterschaft» und in ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 verwendet sie den Begriff «Anstellungsvertrag des an den Standort gebundenen Mitarbeiters». Nach dem Gesagten ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Mieterschaft tatsächlich als Hauswartin oder als Mitarbeiterin im Tagesstätten- oder Spitex-Betrieb tätig wäre. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 ausführt sie könne Lohnabrechnungen vorlegen. Die Gemeinde hat bereits in ihrer Beschwerdeantwort vom 2. März 2023 in Frage gestellt, dass die Beschwerdeführerin keine Lohnausweise des Hauswartpersonals nachweise. In ihren Schlussbemerkungen vom 14. Juni 2023 hat die Beschwerdeführerin nicht darauf reagiert. Es erscheint daher fraglich, ob von allfälligen Lohnabrechnungen, welche die Beschwerdeführerin in ihrer Duplik erstmals erwähnt, neue Erkenntnisse zu erwarten gewesen wären. Insgesamt sind die Voraussetzungen für eine Wohnung für betriebsnotwendig an den standortgebundenes Personal vorliegend nicht erfüllt.

e) Gemäss Wortlaut von Art. 4 ÜV sind innerhalb der Überbauungsordnung Wohnungen für «das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter» zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehren für wohnhygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt ist. Es ist unklar, ob Art. 4 ÜV grundsätzlich Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebsleiter erlaubt, oder ob die Anwesenheit des Betriebsinhabers bzw. -leiters ebenfalls betriebsnotwendig sein muss.

Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Wortlaut nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksich-

³⁵ Pag. 58 der Vorakten 2022

tigung aller Auslegungselemente, namentlich des Zwecks, des Sinns und der dem Wortlaut zu Grunde liegenden Wertungen. Wichtig ist auch der Sinn, der einer Bestimmung im Kontext des Gesetzes und der Rechtsordnung zukommt. Bei der Auslegung gilt zu beachten, dass die Gemeinden im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom sind (Art. 65 Abs. 1 BauG). Ihnen kommt bei der Anwendung ihrer eigenen Normen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu und die Rechtsmittelinstanzen auferlegen sich gegenüber der Auffassung der Gemeinde Zurückhaltung, solange die Auslegung der Gemeinde rechtlich haltbar ist.³⁶

f) Mit Beschluss vom 3. September 1976 genehmigte die Baudirektion des Kantons Bern die Überbauungsordnung «Gewerbezone Herdi» für die Gemeinden Ipsach, Bellmund und Sutz-Lattigen mit dem Überbauungsplan Nr. 1 sowie den dazugehörigen Sonderbauvorschriften (SBV). Genehmigt wurde der folgende Wortlaut von Art. 4 SBV:

Art. 4 (Nutzung)

Im Wirkungsbereich des Überbauungsplans sind Gewerbe- und Bürobauten zugelassen, welche den nachfolgenden Vorschriften entsprechen; sie dürfen insbesondere keine übermässigen Emissionen verursachen (Art. 9). Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal (einschliesslich Betriebsinhaber und Betriebsleiter) sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehren für wohnhygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt ist. [...]

In Erwägung B.2.a des Beschlusses vom 3. September 1976 hielt die Baudirektion zu Art. 4 SBV fest:

Um Konflikte zwischen Gewerbe- und Wohnnutzung zu vermeiden und die wohnhygienischen Verhältnisse möglichst gut zu erhalten, ist in Gewerbezonon die Erstellung von Wohnungen grundsätzlich nicht gestattet. Einzig für Betriebsangehörige, deren dauernde Anwesenheit in Betriebsnähe unbedingt erforderlich ist, wie Abwart, Heizer etc., können Wohnungen zugelassen werden. Betriebsinhaber und Betriebsleiter haben dagegen ihre Wohnung ausserhalb der Gewerbezone einzurichten, es sei denn, sie übten die oben genannten Funktionen aus. [...]

Ursprünglich war somit auch bei der Wohnung für einen Betriebsinhaber oder Betriebsleiter Voraussetzung, dass dessen Anwesenheit im Gebäude betriebsnotwendig ist. Das AGR genehmigte am 28. Februar 1994 eine Änderung des Überbauungsplans und der Überbauungsvorschriften (ÜV). Art. 4 ÜV wurde neu mit folgendem Wortlaut genehmigt:

Art. 4 (Nutzung)

Im Wirkungsbereich des Überbauungsplans sind Gewerbe- und Bürobauten zugelassen, welche den nachfolgenden Vorschriften entsprechen. Sie dürfen insbesondere keine übermässigen Emissionen verursachen (Art. 9). Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehren für wohnhygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt ist. [...]

Aus welchem Grund das Wort «einschliesslich» gestrichen und die Betriebsinhaber und Betriebsleiter nicht mehr in Klammern aufgeführt wurden, ergibt sich weder aus den Überbauungsvorschriften noch aus der Genehmigung des AGR vom 28. Februar 1994. Es erscheint, als ob mit der Änderung des Wortlautes die Voraussetzungen für eine Betriebsleiter- oder Betriebsinhaberwohnung gelockert werden sollten. Mangels Erläuterungen zu dieser Änderung lassen sich die gesetzgeberischen Absichten hierfür aber nicht mehr rekonstruieren. Jedenfalls hat sich auch die Gemeinde in ihrer Stellungnahme vom 26. April 2023 nicht dahingehend geäussert.

³⁶ BVR 2016 S. 79 E. 4.6, 2015 S. 263 E. 5.1 und 2012 S. 20 E. 3.2; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 65 N. 3

Der Erläuterungsbericht zur Revision der Ortsplanung der Gemeinde Ipsach vom 23. März 2022 hält zur Überbauungsordnung fest:

2.5 Teilaufhebung UeO «Herdi» - Umzonung in WG3a

Die gemeindeübergreifende UeO «Herdi» stellt eine Arbeitszone dar. Das westliche Teilgebiet weist zu einem grossen Teil Wohnnutzung auf. Daher wird eine Teilaufhebung der UeO und die Zuordnung des betroffenen Gebiets in die Wohn- und Gewerbezone angestrebt und die Zonenkonformität der bestehenden Wohnnutzung sichergestellt. Die überbauten Parzellen mit Wohnnutzungen werden neu der Wohn- und Gewerbezone WG3a zugewiesen. [...]

Diese Erläuterungen bestätigen lediglich, dass die Überbauungszone eine Arbeitszone darstellt. Die Voraussetzungen für die Bewilligung von Wohnnutzungen werden jedoch nicht weiter konkretisiert.

g) Das Musterbaureglement des AGR schlägt den Gemeinden in Art. 211 Abs. 3 vor, «nur für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal» Wohnnutzungen zu gestatten.³⁷ Eine Unterscheidung zwischen «Personal» und «Betriebsinhaber» bzw. «Betriebsleiter» lässt sich dem Musterbaureglement nicht entnehmen. Das Verwaltungsgericht hat in einem Fall betreffend die Gemeinde Unterseen, deren einschlägigen Überbauungsvorschriften Wohnungen für betriebsnotwendig standortgebundenes Personal «und» Betriebsinhaber zulassen, erwogen, wenn die Gemeinde abweichend vom Standard in ihren Überbauungsvorschriften zusätzlich die Betriebsinhaberschaft aufführe, deute dies darauf hin, dass eine zusätzliche privilegierte Kategorie von Bauberechtigten geschaffen werden sollte.³⁸ Das Verwaltungsgericht liess aber offen, ob die Überbauungsvorschriften der Betriebsinhaberschaft ohne die Voraussetzung ihrer betriebsnotwendigen Anwesenheit die Erstellung einer Wohnung ermöglichen sollten.³⁹

Indem die Gemeinde Ipsach in Art. 4 ÜV die Betriebsinhaber und Betriebsleiter erwähnt, weicht sie vom Wortlaut des Musterbaureglements ab. Einzig aufgrund dieser Abweichung lässt sich jedoch noch nicht darauf schliessen, ob Wohnungen für Betriebsinhaber bzw. Betriebsleiter unabhängig von ihrer betriebsnotwendigen Anwesenheit und damit unter gelockerten Voraussetzungen zugelassen werden sollen.

h) Gemäss der Zielsetzung der Überbauungsordnung soll eine Gewerbezone geschaffen werden, die für die Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen schafft (vgl. Art. 1 ÜV). Der Sinn und Zweck der Überbauungsordnung besteht somit nicht darin, möglichst viele Wohnungen von Betriebsinhabern und Betriebsinhaberinnen zu bewilligen. Vielmehr stehen die Gewerbebetriebe und die Arbeitsbedingungen im Vordergrund. Wohnungen sollen nur unter strengen Voraussetzungen zugelassen werden. Um diesem Sinn und Zweck zu entsprechen, dürften auch für die Betriebsleiter und die Betriebsinhaber Wohnungen nur zugelassen werden, wenn das Kriterium der Betriebsnotwendigkeit erfüllt ist. Andernfalls könnten pro Betrieb drei Wohnungen zulässig sein (eine für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, eine für den Betriebsinhaber und eine für die Betriebsleitung). Wenn sich mehrere Betriebe auf einer Parzelle befinden, sei es nun im gleichen oder in verschiedenen Gebäuden, wäre bei dieser Auslegung die Erstellung von mehreren Betriebsleiter- und Betriebsinhaberwohnungen pro Parzelle zugelassen, selbst wenn diese nicht betriebsnotwendig wären. Insgesamt würden dadurch mehr (an sich grundsätzlich zonenwidrige) Wohnungen geschaffen, ohne dass dies zugleich der Schaffung guter Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten dienen würde. Damit würde der Sinn und Zweck der Überbauungsord-

³⁷ Abrufbar unter www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/muster/musterbaureglement--mbr-.html

³⁸ VGE 2010/461 vom 9. Mai 2011 E. 3.4

³⁹ VGE 2010/461 vom 9. Mai 2011 E. 3.6

nung unterlaufen. Nach dem Gesagten ist Art. 4 ÜV so auszulegen, dass auch die Bewilligung einer Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung die Betriebsnotwendigkeit voraussetzt. Vorliegend wurde bereits aufgezeigt, dass die Betriebsnotwendigkeit nicht gegeben ist. Schon aus diesem Grund kann keine Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung bewilligt werden. Da eine Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht, kann der Mangel auch nicht mit einer Auflage geheilt werden.⁴⁰ Dementsprechend braucht nicht weiter auf den Vorwurf der Gemeinde eingegangen zu werden, wonach die Beschwerdeführerin die Auflage gemäss Gesamtentscheid vom 7. September 2012 verletzt habe.

i) Ein Blick auf die Praxis der Gemeinde zeigt, dass am 17. Dezember 1985 auf der Parzelle Nr. L. _____ (C. _____ 11) innerhalb der Überbauungsordnung erstmals eine Betriebsinhaberwohnung in einem Neubau eines Bürogebäudes und einer Lagerhalle bewilligt wurde. Nach der Wortlautänderung von Art. 4 ÜV am 28. Februar 1994 wurden auf der Parzelle Nr. F. _____ (C. _____ 3) am 22. Mai 1996 und auf der Parzelle Nr. M. _____ (C. _____ 5) am 14. Januar 1998 je ein Wohn- und Gewerbe- bzw. Geschäftshaus mit einer Betriebsinhaberwohnung bewilligt.⁴¹ Aufgrund der Stellungnahme der Gemeinde vom 26. April 2023 bleibt unklar, unter welchen Voraussetzungen sie diese Betriebsinhaberwohnungen bewilligt hat. Festgehalten werden kann einzig, dass pro Parzelle bislang nur eine Betriebsinhaberwohnung und keine Wohnungen für betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal bewilligt wurden. An der C. _____ 3 und 5 haben mehrere juristische Personen ihre Domiziladresse, wobei die Zeichnungsberechtigten jeweils identisch sind.⁴²

Die Gemeinde erklärt in ihrer Stellungnahme vom 2. März 2023, eine Verlegung des Wohnsitzes der heutigen Betriebsleiterin der «B. _____» und Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin vom Haus an der C. _____ 3 an die Betriebsstätte an der C. _____ 3a könne nicht zu einer nachträglichen Bewilligung einer Betriebsleiterwohnung führen. Dies berge von Anfang an ein grosses Missbrauchspotential und bedeute für die Baupolizeibehörde einen unverhältnismässig grossen Kontrollaufwand. Die Beschwerdeführerin habe im Übrigen den Gesamtentscheid vom 7. Dezember 2012 mit dem integrierten Amtsbericht vom 14. Juni 2012, der klar keine Wohnnutzung zulasse, nicht angefochten.

Mit Blick auf die bisherigen Ausführungen und insbesondere den Sinn und Zweck der Überbauungsordnung erscheint die Praxis der Gemeinde, nur eine Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung pro Parzelle zu bewilligen, rechtlich als haltbar. Dadurch wird insbesondere für den Fall von Betriebswechseln verhindert, dass innerhalb der Überbauungsordnung Wohnungen ohne Zusammenhang zu einem Betrieb bestehen bzw. wird damit das Ausmass von derartigen Wohnungen gering gehalten. Zusammengefasst ist pro Parzelle grundsätzlich nur eine Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung zugelassen. Auch aus diesem Grund kann der Beschwerdeführerin keine weitere Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung bewilligt werden. Ob die Beschwerdeführerin wie von der Gemeinde geltend gemacht den Antrag für die Bewilligung einer Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung spät gestellt hat, kann somit offen bleiben.

j) Vorliegend kommt hinzu, dass die Parzelle Nr. F. _____ mit zwei Gebäuden überbaut ist (C. _____ 3 und 3a). Die Tagesstätte, die Spitex und die umstrittene Wohnung befinden sich im Gebäude an der C. _____ 3a. Die Betriebsleiterin der B. _____, die zugleich Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin ist, wohnt bereits auf der Parzelle Nr. F. _____ im Gebäude an der C. _____ 3, das heisst unmittelbar neben dem Betriebsgebäude an der C. _____ 3a. Neben der Betriebsleiterin der B. _____ wohnt noch ein weiteres Verwaltungs-

⁴⁰ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 38-39 N. 15a Bst. b

⁴¹ Vgl. die Stellungnahme der Gemeinde vom 26. April 2023

⁴² Vgl. www.zefix.ch

ratsmitglied der Beschwerdeführerin in der bewilligten Betriebsinhaberwohnung an der C._____ 3. Die Betriebsleiterin der B._____ bzw. die Präsidentin des Verwaltungsrates der Beschwerdeführerin ist zugleich Vizepräsidentin des Vereins B._____, Vizepräsidentin und Einzelzeichnungsberechtigte der B._____ [...] AG sowie Gesellschafterin und Geschäftsführerin mit Einzelunterschrift der N._____ GmbH.⁴³ Es ist unklar, von welcher juristischen Person unter dem Namen «B._____» die Tagesstätte und die Spitex geführt wird oder ob es sich allenfalls um eine kombinierte Führung handelt. Jedenfalls ist die Betriebsleiterin der B._____ bzw. die Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin auf der Homepage der B._____ bei den Mitarbeitenden als Expertin Palliative Care B2/Anästhesiefachfrau⁴⁴ sowie als einzige Kontaktperson⁴⁵ aufgeführt. Die Bewilligung einer zweiten Betriebsinhaberwohnung auf der Parzelle Nr. F._____ würde somit faktisch der gleichen Person dienen. Die Betriebsleiterin der B._____ hat als Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin einen engen Bezug zur bereits bewilligten Betriebsinhaberwohnung an der C._____ 3. Die von der Gemeinde angeführte Missbrauchsgefahr ist mit Blick auf eine mögliche Wohnsitzverlegung der Betriebsleiterin der B._____ von der C._____ 3 an die C._____ 3a vorliegend nicht von der Hand zu weisen. Die Bewilligung einer zweiten Betriebsinhaberwohnung auf der Parzelle Nr. F._____ ist daher auch aus diesem Grund nicht gerechtfertigt. Es braucht daher nicht weiter darauf eingegangen zu werden, ob die Inhaber der B._____ zwei Wohnsitze begründen oder denjenigen an der C._____ 3 allenfalls sogar aufgeben wollen.

k) Schliesslich gilt zu berücksichtigen, dass die Gemeinde mit Amtsbericht vom 14. Juni 2012 beantragte, im Gesamtentscheid sei aufzunehmen, dass keine Wohnnutzung erfolgen dürfe und der Gesamtentscheid vom 7. September 2012 die Auflagen gemäss dem Amtsbericht der Gemeinde bestätigte.⁴⁶ Ob im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens von der Baubewilligungsbehörde der Nachweis für die Betriebsnotwendigkeit einer Wohnung für das an den Standort gebundene Personal oder die Betriebsinhaberschaft bzw. -leitung verlangt und (nicht) erbracht werden konnte, kann mit Blick auf das Gesagte jedoch offen bleiben. Fest steht jedenfalls, dass zum Zeitpunkt des Gesamtentscheids vom 7. September 2012 bereits bekannt war, dass auf der Parzelle Nr. F._____ schon eine Betriebsinhaberwohnung bestand. Insgesamt folgt, dass die Umnutzung der Büroräume im Obergeschoss rechts zu einer Wohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche mitunter auch deshalb nicht bewilligt werden kann.

l) Subeventualiter beantragt die Beschwerdeführerin, der angefochtene Bauabschlag und die Wiederherstellungsverfügung vom 22. Dezember 2022 seien bezüglich Einbau der Küche aufzuheben und dieser sei zu bewilligen. Bereits mit dem Gesamtentscheid vom 7. September 2012 sei der Einbau einer Teeküche bewilligt worden. In der Tagesstätte würden die Gäste verpflegt. Zudem würden in der Liegenschaft der Beschwerdeführerin täglich frische Mahlzeiten zubereitet, die durch die Spitex verteilt würden. Die Mitarbeitenden könnten sich ebenfalls im Betrieb verpflegen. Unter diesem Gesichtspunkt sei eine Küche – auch ohne Wohnnutzung – für den Betrieb der Tagesstätte notwendig und zonenkonform. In ihren Schlussbemerkungen vom 14. Juni 2023 ergänzt die Beschwerdeführerin, es sei nicht Aufgabe der Baubewilligungsbehörde zu beurteilen, welche Anzahl an Küchen sie für ihren Betrieb benötige. Um die hohe Anzahl an Mahlzeiten bewältigen zu können, würden mehrere Küchen benötigt. In ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 fügt die Beschwerdeführerin an, ihr Betrieb werde immer grösser und somit auch der Platzbedarf bezüglich Küchen. Es sei zudem nicht ersichtlich, inwiefern der Einbau einer Küche nicht zonenkonform sein solle, selbst wenn kein zwingender Bedarf dafür bestehen würde.

⁴³ www.zefix.ch

⁴⁴ www.B._____.ch/mitarbeiter/ (zuletzt besucht am 19. Juni 2023)

⁴⁵ www.B._____.ch/kontakt/ (zuletzt besucht am 19. Juni 2023)

⁴⁶ Vgl. den Gesamtentscheid vom 7. September 2012 und den Amtsbericht der Gemeinde-Baupolizeibehörde Ipsach vom 14. Juni 2012, Vorakten 2012

Diesbezüglich bringt die Gemeinde vor, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Beschwerdeführerin insgesamt drei Küchen beanspruchen wolle. Die Beschwerdeführerin verfüge über eine Küche im Erdgeschoss und die nachträglich bewilligte Küche im Büro im linken Obergeschoss. In ihrer Replik vom 27. Juni 2023 fügt die Gemeinde an, dass die Beschwerdeführerin angeblich mehr als die zwei bewilligten Küchen benötige, sei widersprüchlich. Die Küche in der vermieteten Wohnung habe sie bisher nicht gebraucht.

m) Im östlichen Obergeschoss (links des Eingangs) wurde mit Entscheid vom 16. November 2022 eine Personalküche nachträglich bewilligt.⁴⁷ Für eine zweite, vollständig ausgerüstete Küche im westlichen Obergeschoss (rechts des Eingangs) besteht kein zwingender Bedarf, selbst wenn eine weitere Küche mit Blick auf die zonenkonforme Nutzung allenfalls denkbar wäre. Die Mitarbeitenden der Spitex und der Tagesstätte können sich in der Personalküche im östlichen Obergeschoss verpflegen. Für die Tagesstätte wurde gemäss dem vom Regierungsstatthalteramt am 7. September 2012 gestempelten Grundriss- und Schnittplan eine Küche im Erdgeschoss bewilligt. Die Tagesstätte benötigt somit keine weitere Küche. Es wird von der Beschwerdeführerin nicht weiter dargelegt, weshalb die Tagesstätte auf eine solche angewiesen wäre. Ebenso begründet die Beschwerdeführerin nicht substantiiert, weshalb für die Verteilung von Mahlzeiten durch die Spitex und die Vergrösserung des Betriebes eine weitere Küche notwendig sein soll. Dies ist ohnehin nicht nachvollziehbar, wurde die Küche im westlichen Obergeschoss bis anhin einzig von der Mieterschaft der Wohnung privat genutzt. Auch erscheint die Notwendigkeit einer dritten Küche infolge einer Vergrösserung des Betriebes mit Blick auf den Hauptantrag der Beschwerdeführerin, wonach eine Wohnung für das Personal oder die Betriebsinhaberschaft zu bewilligen sei, nicht nachvollziehbar. Die Büroräume im westlichen Obergeschoss können auch ohne Küche problemlos als Archiv- oder Lagerräume, als Büro- oder allenfalls Aufenthaltsräume für das Personal der Tagesstätte oder der Spitex genutzt werden. Weder ein Büro-, ein Aufenthalts- noch ein Archiv- oder Lagerraum sind zwingend auf eine vollständige Küche angewiesen. Dass im westlichen Obergeschoss mit Gesamtentscheid vom 7. September 2012 ursprünglich eine Teeküche bewilligt wurde, ist bei der Anordnung des rechtmässigen Zustandes zu berücksichtigen.

Mit Blick auf das soeben Ausgeführte erscheint, als ob das Interesse der Beschwerdeführerin an einer dritten Küche im westlichen Obergeschoss einzig darin besteht, die mit einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verbundenen Aufwände vermeiden zu können. Würde die von der Beschwerdeführerin nicht benötigte, voll ausgerüstete, dritte Küche im westlichen Obergeschoss bewilligt, bestünde zudem die Gefahr, dass das westliche Obergeschoss ohne grossen Aufwand und unbemerkt wieder in eine Wohnung umgewandelt werden könnte. Wie sogleich noch eingehend darauf zurückzukommen sein wird, ist die Wohnnutzung von aussen nicht ohne Weiteres erkennbar und Meldungen bei der Einwohnerkontrolle werden nicht automatisch an die Baupolizeibehörde weitergeleitet. Die Entfernung der Küche kann unzulässige Wohnnutzungen verhindern und einem hohen Kontrollaufwand der Baupolizeibehörde entgegenwirken. Der Subeventualantrag der Beschwerdeführerin ist demzufolge abzuweisen.

⁴⁷ Vgl. den Bauentscheid der Gemeinde Ipsach vom 16. November 2022, Beschwerdebeilage Nr. 15

6. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, umgehend nach der Fertigstellung des Baus habe eine Bauabnahme durch die Gemeinde stattgefunden. Der heutige Zustand der Wohnung sei bereits bei der Abnahme der Liegenschaft in dieser Form ausgebaut und erkennbar gewesen. Die Hauswartwohnung bestehe mithin seit über acht Jahren. Seither seien keine baulichen Veränderungen vorgenommen worden. Der Architekt der Beschwerdeführerin könne dies bezeugen. Aufgrund der Probleme mit der Nachbarschaft (unter anderem einer amtierenden Gemeinderätin) betreffend Wohnnutzung habe sie sich im Juni 2014 bei der Bauabteilung erkundigt, ob die Wohnnutzung «korrekt» sei. Die jeweilige Mieterschaft sei bei der Gemeinde von Beginn an gemeldet worden. Der Gemeinde sei die Wohnung seit der Bauabnahme und spätestens seit 2014 bekannt. Die Gemeinde habe diese mithin über acht Jahre geduldet. Die Beschwerdeführerin habe die Wohnnutzung seit mehr als acht Jahren in gutem Glauben ausgeübt. Eine Wiederherstellung verletze daher den Vertrauensgrundsatz. Zudem sei die fünfjährige Wiederherstellungsfrist verstrichen. Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, es gäbe keine zwingenden öffentlichen Interessen, welche die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verlangen würden. Die Überbauungsordnung lasse explizit Wohnnutzung / Wohnbauten zu für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter, sofern durch geeignete Vorkehrungen für wohnhygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt sei. Bei der vorliegenden Wohnnutzung seien wohnhygienisch tragbare Verhältnisse geschaffen worden. Es seien weder die Sicherheit noch die Gesundheit von Personen gefährdet. Auch habe die Wohnnutzung keine übermässigen Emissionen zur Folge. Die Wiederherstellung sei unverhältnismässig.

In ihren Schlussbemerkungen ergänzt die Beschwerdeführerin, es sei stossend, dass die Gemeinde geltend mache, dass keine Bauabnahme stattgefunden haben soll. Offensichtlich nehme es die Gemeinde mit der Wahrheit nicht so genau. Die Liegenschaft sei nach Fertigstellung im heutigen Zustand von der Gemeinde besichtigt worden und es habe keine Beanstandungen gegeben. Die Beschwerdeführerin bzw. Frau O._____ sei bei der Bauabnahme persönlich anwesend gewesen. Offensichtlich sei seitens der Gemeinde in der Administration nicht korrekt gearbeitet worden, weshalb die Akten zur Bauabnahme nicht mehr vorhanden seien. Dies könne jedoch nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerin ausgelegt werden. Sinngemäss bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe berechtigterweise davon ausgehen können, dass alles seine Richtigkeit habe. Ihr und/oder ihrem Projektverfasser könne keine Bösgläubigkeit unterstellt werden. Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, die direkte Nachbarin und Gemeinderätin Frau E._____ habe den Neubau umgehend nach der Fertigstellung besichtigt und seither vorerst auf privater Ebene versucht, den Betrieb der Beschwerdeführerin zu bekämpfen. Dass eine Wohnung ausgebaut worden sei, sei folglich von Beginn an bekannt gewesen. Weiter habe Herr E._____, der vor seiner Ehefrau Frau E._____ als Gemeinderat tätig gewesen sei, die Wohnnutzung bereits mit E-Mail vom 26. März 2014 angesprochen. Es sei beweismässig erstellt, dass die Gemeinde schon lange Zeit Kenntnis von der Wohnnutzung gehabt habe. Die Wiederherstellung sei gemäss Art. 46 Abs. 3 BauG nicht rechtmässig. Mit der Wohnnutzung würden keine zwingenden öffentlichen Interessen verletzt, insbesondere seien die Brandschutzvorgaben eingehalten worden.

In ihrer Duplik vom 30. Juni 2023 wiederholt die Beschwerdeführerin, spätestens seit der Bauabnahme sei die Wohnnutzung der Gemeinde bestens bekannt gewesen. Es sei offensichtlich eine Schutzbehauptung der Gemeinde, dass für die Baupolizeibehörde die Wohnnutzung frühestens seit Ende Januar 2022 erkennbar gewesen sein solle.

b) Die Gemeinde bringt vor, es sei keine Bauabnahme aktenkundig; diese fänden seit mehr als zehn Jahren von Gesetzes wegen nicht mehr statt. Die Anmeldung von Neuzuziehenden erfolge zudem bei der Einwohnerkontrolle und nicht bei der Bauabteilung. Selbst wenn die Baupoli-

zeibehörde schon früher vom rechtswidrigen Bauvorhaben und seiner Nutzung Kenntnis gehabt hätte, was bestritten werde, sei davon auszugehen, dass die Wiederherstellung nicht zu spät erfolgt sei. Der Kucheneinbau liege im Bereich der zwingenden öffentlichen Interessen (Umweltschutz, feuerpolizeiliche Belange, Brandschutz, Sicherheit und Gesundheit von Menschen).

In ihrer Replik vom 27. Juni 2023 ergänzt die Gemeinde, der damalige Leiter der Bauverwaltung habe die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 24. Juni 2014 nur auf die geltenden Vorschriften der Überbauungsordnung aufmerksam gemacht. Daraus könne die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Mit dem von der Beschwerdeführerin am 20. Juni 2022 zu den Akten gegebenen Mietvertrag vom 16./19. Oktober 2021 habe in jedem Fall die Frist zum Einschreiten gegenüber der unbewilligten Nutzungsänderung praxisgerecht neu zu laufen begonnen. Angebliche nachbarschaftliche Unstimmigkeiten und Diskussionen täten nichts zur Sache. Die E-Mail von Herrn E. _____ vom 26. März 2014, der damals nicht Behördenmitglied gewesen sei, sei nicht bis zur Gemeinde gelangt. Der baurechtswidrige Zustand sei für die Baupolizeibehörde frühestens seit Ende Januar 2022 erkennbar gewesen.

Im angefochtenen Entscheid führte die Gemeinde zudem aus, sie sei erst durch die Meldung vom 31. Januar 2022 auf die baupolizeiwidrige Situation aufmerksam geworden. Der Einbau der Küche und die Nutzung würden nach aussen nicht in Erscheinung treten. Insbesondere nicht bei einem Betrieb mit einem intensiven Kommen und Gehen durch Kundschaft und Mitarbeitende.

c) Kann ein nachträgliches Baugesuch nicht bewilligt werden, entscheidet die Baubewilligungsbehörde zugleich darüber, ob und inwieweit der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist; sie setzt dafür gegebenenfalls eine neue Frist (Art. 46 Abs. 2 Bst. e BauG). Die Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen. Ein öffentliches Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist im Allgemeinen gegeben, da das Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und an der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, generell gross ist. Ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht generell an der Durchsetzung der Zonenordnung, auch innerhalb der Bauzone.⁴⁸ Eine Wiederherstellungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist und die Belastung für die pflichtige Person in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.⁴⁹

Sodann darf der Vertrauensschutz der Wiederherstellung nicht entgegenstehen. Bei gutem Glauben der Bauherrschaft kann die Wiederherstellung unterbleiben, wenn nicht gewichtige öffentliche oder private (nachbarliche) Interessen sie gebieten. Auf den guten Glauben kann sich nicht berufen, wer bei der Aufmerksamkeit, wie sie nach den Umständen von ihm oder ihr verlangt werden darf, nicht hat gutgläubig sein können (vgl. Art. 3 Abs. 2 ZGB⁵⁰). Gutgläubig kann eine Bauherrschaft sein, wenn sie bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung oder Nutzung berechtigt (z.B. aufgrund einer mangelhaften Bewilligung oder Auskunft).⁵¹ Die blosse Untätigkeit einer Behörde berechtigt nicht zur Annahme, das Bauen oder Nutzen sei rechtmässig. Untätigkeit der Behörde kann nur dann einen Vertrauenstatbestand begründen, wenn die Behörde eine Rechtswidrigkeit über Jahre hinweg duldete, obschon ihr diese bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, die Verletzung öffentlicher Interessen nicht schwer wiegt und die Rechtswidrigkeit für die Bauherrschaft bei gebotener Sorgfalt nicht erkennbar war. Verfügt die Behörde innert der fünfjährigen Frist von Art. 46 Abs. 3 BauG (siehe hierzu sogleich),

⁴⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9a

⁴⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9; BVR 2013 S. 85 E. 5.1

⁵⁰ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

⁵¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. a/aa

kann in der Regel noch nicht angenommen werden, die Behörde sei zu lange Zeit untätig geblieben.⁵²

Nach Ablauf von fünf Jahren, seitdem die Rechtswidrigkeit erkennbar war, kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nur verlangt werden, wenn zwingende öffentliche Interessen es erfordern (Art. 46 Abs. 3 BauG). Diese Frist soll verhindern, dass Behörden und Nachbarschaft einen erkennbaren gesetzwidrigen Zustand während Jahren ausdrücklich oder stillschweigend dulden, um dann plötzlich einzugreifen, wenn die betroffene Person nicht mehr damit rechnen musste. Demnach dient die Frist der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz.⁵³ Entscheidend für den Fristbeginn ist die Erkennbarkeit für die zuständige Behörde. Erkennbar ist ein rechtswidriger Zustand, wenn er von der Behörde bei der Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätte erkannt werden können und müssen. Die Baupolizeibehörden sind nicht gehalten, regelmässig nach allfälligen widerrechtlichen Bauten zu suchen.⁵⁴ Baurechtswidrige Zustände konnten beispielsweise anlässlich einer Bauabnahme erkannt werden. Die Bauabnahme wurde per 1. September 2009 jedoch durch die baupolizeiliche Selbstdeklaration ersetzt, die von der jeweils verantwortlichen Person auszufüllen ist (vgl. Art. 47a BewD⁵⁵). Baurechtswidrige Zustände können somit insbesondere dann erkannt werden, wenn in der baupolizeilichen Selbstdeklaration explizit darauf hingewiesen wird. Im Übrigen kann aufgrund einer Anmeldung von Mietern bei der Einwohnerkontrolle grundsätzlich nicht darauf geschlossen werden, dass die Baupolizeibehörde Kenntnis von unrechtmässigen Wohnnutzungen erhält.⁵⁶ Abgesehen von den Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil, besteht keine Meldepflicht der Einwohnerkontrolle an die zuständige Baubewilligungs- bzw. Baupolizeibehörde (vgl. Art. 16 ZWG⁵⁷ sowie das Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 12. September 1985 [GNA; BSG 122.11]).

Es ist fraglich, ob die Erkennbarkeit für die Baupolizeibehörde allenfalls auch dann zu bejahen ist, wenn ein Mitglied der Baupolizeibehörde privat Wissen über einen baurechtswidrigen Zustand erlangt hat (sei es zum Beispiel als Nachbarin oder Nachbar oder infolge eines privaten Spazierganges durch die Gemeinde). Soweit ersichtlich haben bis anhin weder das Gesetz noch die Lehre und Rechtsprechung diese Frage beantwortet. In strafrechtlichen Belangen statuiert beispielsweise Art. 302 Abs. 1 StPO⁵⁸ eine Anzeigepflicht der Strafbehörden für Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben. Art. 48 Abs. 1 EG ZSJ⁵⁹ konkretisiert, dass die Behörden und Angestellten des Kantons und der Gemeinden zur Mitteilung an die Staatsanwaltschaft verpflichtet sind, wenn ihnen in ihrer amtlichen Tätigkeit konkrete Verdachtsgründe für ein von Amtes wegen zu verfolgendes Verbrechen bekannt werden. Anzeigepflichten und –rechte sowie Befreiungen von der Anzeigepflicht nach der besonderen Gesetzgebung bleiben vorbehalten (vgl. Art. 48 Abs. 3 EG ZSJ). Die Hürden für die Bejahung einer Anzeigepflicht sind somit hoch und umfassen insbesondere nicht Übertretungen wie beispielsweise Art. 50 BauG (vgl. Art. 103 StGB⁶⁰). In Zusammenhang mit der Meldepflicht im Sozialversicherungsrecht gemäss Art. 31 Abs. 1 ATSG⁶¹ hat das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten, dass keine Verpflichtung der Sachbearbeitenden einer AHV-Gemeindezweigstelle besteht, auch privat erlangtes Wissen in ihre behördliche Tätigkeit einfliessen lassen zu müssen. Ausserdienstliches bleibe somit ausgeklam-

⁵² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. a/cc

⁵³ BVR 2013 S. 85 E. 5.2

⁵⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 11 Bst. a

⁵⁵ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

⁵⁶ Vgl. BVE 120/2015/54 vom 22. Februar 2016 E. 5.c, 120/2013/32 vom 3. April 2014, E. 3.e, 110/2008/134 vom 1. Dezember 2008 E. 6.b

⁵⁷ Bundesgesetz vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702)

⁵⁸ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)

⁵⁹ Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ; BSG 271.1)

⁶⁰ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)

⁶¹ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1)

merkt. Diese Betrachtungsweise sei sachgerecht, weil so vermieden werde, einem bestimmten Personenkreis eine Denunzierungspflicht aufzubürden, insbesondere in kleinen Gemeinden.⁶² Die sinngemässe Anwendung dieser Rechtsprechung auf Art. 46 Abs. 3 BauG erscheint sinnvoll, gerade mit Blick auf die kleinräumigen Verhältnissen in zahlreichen Gemeinden. Demzufolge ist ein baurechtswidriger Zustand erkennbar, soweit einzelne Mitglieder der Baupolizeibehörde während der Ausübung ihrer amtlichen Funktion davon Kenntnis erlangen. Erlangen einzelne Mitglieder der Baupolizeibehörde ausserhalb ihrer behördlichen Funktion und damit privat Wissen über baurechtswidrige Zustände, ist die Erkennbarkeit für die Baupolizeibehörde zu verneinen. Selbstverständlich steht es den einzelnen Behördenmitgliedern aber jederzeit frei, privat erlangte Kenntnis von baurechtswidrigen Zuständen bei der Baupolizeibehörde einzubringen.

Schliesslich muss auch die Frist zur Wiederherstellung verhältnismässig sein. Sie ist so zu bemessen, dass die pflichtige Person nach allgemeiner Erfahrung ihre Pflicht bis zum Ablauf der Frist erfüllen kann.⁶³ Vertragliche Vereinbarungen der Bauherrschaft mit Dritten wie zum Beispiel langjährige Mietverträge stehen einer Wiederherstellung nicht entgegen. Bei der Festsetzung der Wiederherstellungsfrist sind hingegen die gesetzlichen Kündigungsfristen zu beachten.⁶⁴

d) Vorliegend umstritten ist unter anderem, ob nach Fertigstellung des Gebäudes an der C._____ 3a eine Bauabnahme stattgefunden hat oder nicht. Diesbezüglich ist zunächst die Beweislast zu klären. Für das Vorhandensein einer Baubewilligung liegt die Beweislast gemäss Lehre und Rechtsprechung bei der Bauherrschaft (vgl. Art. 8 ZGB).⁶⁵ Dasselbe muss auch im Hinblick auf das Stattfinden einer Bauabnahme gelten. Die Beschwerdeführerin hat folglich zu beweisen, ob eine Bauabnahme stattgefunden hat oder nicht. Im Gesamtentscheid vom 7. September 2012 wurde in den Auflagen (gemäss Amtsbericht der Gemeinde vom 14. Juni 2012) verfügt, dass das Selbstdeklarationsformular SB2 nach Beendigung der Bauarbeiten unaufgefordert und umgehend bei der Bauabteilung der Gemeinde eingereicht werden müsse. In den Vorakten ist kein Selbstdeklarationsformular vorhanden.⁶⁶ Nach dem Gesamtentscheid vom 7. September 2012 ist einzig die Bestätigung der Kontrolle der Schnurgerüstabsteckung vom 17. Dezember 2012 aktenkundig.⁶⁷ Die Beschwerdeführerin belegt ihre Behauptung, dass eine Bauabnahme stattgefunden hat, nicht weiter. Es ist somit nicht erwiesen, dass die Gemeinde eine Bauabnahme durchgeführt, die Wohnung bereits zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gebäudes erkennen konnte und die Beschwerdeführerin gutgläubig davon ausgehen durfte, sie sei zur Wohnnutzung berechtigt.

Im Folgenden ist weiter zu prüfen, ob der baurechtswidrige Zustand für die Gemeinde aufgrund verschiedener E-Mails aus dem Jahr 2014 erkennbar gewesen wäre. Herr E._____ wandte sich mit E-Mail vom 26. März 2014 an die Beschwerdeführerin und teilte Folgendes mit:

Ich habe begründeten Verdacht, dass Frau H._____ regelmässig in der Tagesstätte übernachtet. Zur Klärung bitte um eine Unterredung.⁶⁸

Die Gemeinde hat in ihrer Replik vom 27. Juni 2023 ausgeführt, dass Herr E._____ zu diesem Zeitpunkt noch nicht Gemeinderat gewesen sei. Es ist weder dargetan noch aktenkundig, dass Herr E._____ zum Zeitpunkt der E-Mail Gemeinderat und allenfalls zugleich Ressortvorsteher

⁶² BGer 9C_369/2013 vom 2. September 2014 E. 7.2.2

⁶³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9c

⁶⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. a/ee

⁶⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. c

⁶⁶ Vgl. die Vorakten 2012

⁶⁷ Vgl. das Schreiben der P._____ vom 17. Dezember 2012, Vorakten 2012

⁶⁸ Vgl. die Beilage zu den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 14. Juni 2023

der Bau- und Planungskommission⁶⁹ gewesen wäre. Für die E-Mail vom 26. März 2014 verwendete Herr E. _____ eine private E-Mail-Adresse und nicht etwa eine offizielle E-Mail-Adresse von der Gemeinde. In der E-Mail-Signatur sind keine Amtsfunktion und keine Kontaktangaben der Gemeinde aufgelistet. Vielmehr sind nur die privaten Firmen von Herrn E. _____ mit den entsprechenden Kontaktdaten erwähnt. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass Herr E. _____ die E-Mail als Privatperson versandte. Die E-Mail-Adresse richtet sich einzig an die Beschwerdeführerin. An die Baubewilligungsbehörde der Gemeinde erging keine Kopie. Es ist auch nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht, dass Herr E. _____ sein privates Wissen als Nachbar der Baubewilligungs- bzw. Baupolizeibehörde oder dem Gemeinderat als Gesamtgremium hätte anzeigen müssen. Wie vorangehend aufgezeigt, ist das private Wissen eines Behördenmitglieds der Behörde als solche nicht zuzurechnen (das gilt im Übrigen auch für das private Wissen von Frau E. _____). Die Beschwerdeführerin kann aus der E-Mail vom 26. März 2014 daher nichts zu ihren Gunsten ableiten.

Mit E-Mail vom 30. Mai 2014 gelangte die Beschwerdeführerin an die Bauverwaltung Ipsach und teilte mit, bei der Abnahme des Neubaus sei ihr gesagt worden, dass ein Hauswart im Gebäude wohnen könne. Da sie auf die Funktion von Heizung, Wasser und Elektrizität dringendst angewiesen seien, habe nun eine Mitarbeiterin der B. _____ diese Aufgabe übernommen. Die Nachbarn würden nun bezweifeln, dass dies rechtens sei. Die Beschwerdeführerin bat die Bauverwaltung um Rückmeldung, «ob an diesem Vorgehen etwas zu bemängeln ist oder nicht». Mit einer weiteren E-Mail vom 19. Juni 2014 wandte sich die Beschwerdeführerin erneut an die Bauverwaltung und bat um eine Auskunft, damit sie mit «organisatorischer Sicherheit» die Ferienzeit planen könne.⁷⁰ Der Leiter der Bauabteilung antwortete der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 23. Juni 2014. Er zitierte Art. 4 ÜV und erklärte, die Vorschrift sei pro Liegenschaft zu verstehen. Folglich könne pro Liegenschaft nur eine dauernd bewohnte Wohnung realisiert werden.⁷¹ Die E-Mails der Beschwerdeführerin sind sehr vage formuliert und es geht nicht eindeutig daraus hervor, ob zu diesem Zeitpunkt bereits eine Wohnnutzung realisiert oder entsprechende Umbauarbeiten vorgenommen wurden. Das E-Mail vom 30. Mai 2014 kann so verstanden werden, als dass bis eine Wohnung für einen Hausabwart realisiert oder bewilligt ist, eine Mitarbeiterin die Kontrolle von Heizung, Wasser und Elektrizität übernimmt ohne zugleich vor Ort zu wohnen. Auch die E-Mail vom 19. Juni 2014 lieferte der Gemeinde keine Hinweise für eine bereits bestehende Wohnnutzung oder vorgenommene Umbauarbeiten, ersuchte doch die Beschwerdeführerin um Rückmeldung für die weitere Planung. Aufgrund der E-Mails der Beschwerdeführerin vom 30. Mai 2014 und vom 19. Juni 2014 war für die Baupolizeibehörde daher noch keine rechtswidrige Nutzung erkennbar. Dementsprechend ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin spätestens seit der E-Mail-Korrespondenz im Juni 2014 die Wohnnutzung im guten Glauben ausgeübt haben soll. Der Leiter der Bauabteilung erteilte der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 23. Juni 2014 lediglich eine allgemeine Auskunft über Art. 4 ÜV. Die E-Mail enthält insbesondere keine konkrete Zusicherung für die Realisierung einer Wohnung im westlichen Obergeschoss.

Im Übrigen war die Wohnnutzung für die Baupolizeibehörde von aussen nicht erkennbar. Der Betrieb der Tagesstätte und der Spitex ist mit einem regen Kommen und Gehen von Personen verbunden, weshalb die Anwesenheit von den Mieterschaften kaum auffallen dürfte. Auch die Meldungen der jeweiligen Mieterschaft bei der Einwohnerkontrolle genügen nicht, um die Erkennbarkeit des baurechtswidrigen Zustandes für die Baupolizeibehörde zu bejahen. Die Wohnnutzung wurde für die Baupolizeibehörde erst aufgrund der Anzeige vom 31. Januar 2022 erkennbar. Dass der Mietvertrag vom 16./19. Oktober 2021 von der Beschwerdeführerin erst am 20. Juni 2022 zu

⁶⁹ Vgl. den Anhang I (Ständige Kommissionen) zur Gemeindeordnung vom 5. Juni 2016, genehmigt durch das AGR am 25. Juli 2016

⁷⁰ Pag. 95 f. der Vorakten

⁷¹ Pag. 96 der Vorakten

den Akten gereicht wurde, ist für die Erkennbarkeit unbeachtlich und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern dadurch die Frist zum Einschreiten gegenüber der Nutzungsänderung erst ab dem Zeitpunkt der Einreichung neu zu laufen begonnen hätte. Entscheidend ist die baupolizeiliche Anzeige vom 31. Januar 2022. Der angefochtene Bauentscheid mit Wiederherstellungsverfügung erging am 22. Dezember 2022 und damit innert der Fünfjahresfrist.

e) Gemäss Dispositiv-Ziff. 4.2.1 des angefochtenen Entscheids ordnete die Gemeinde die folgenden Wiederherstellungsmassnahmen an:

Die Grundeigentümerin wird aufgefordert, die widerrechtlich ausgeführte und nicht zonenkonforme «Umnutzung der Büroräume im OG rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche» in der Liegenschaft C. _____ 3a, Parzelle-Nr. F. _____, innert 6 Monaten nach rechtskräftiger Verfügung rückgängig zu machen bzw. zu entfernen, das heisst:

Die als Wohnung genutzten Räumlichkeiten im OG rechts sind wieder der bewilligten Büronutzung gemäss Gesamtbauentscheid vom 7. September 2012 zuzuführen. Die eingebaute Küche ist mit sämtlichen zugehörigen Anschlüssen zu entfernen.

Mit Gesamtentscheid vom 7. September 2012 wurden im westlichen Obergeschoss (rechts des Eingangs) ein WC- und Putzraum mit einem Lavabo, einem WC und einem Putzschrank sowie eine Teeküche mit einer Spüle und zwei Herdplatten bewilligt.⁷² Die Wiederherstellungsmassnahmen sind daher dahingehend zu verstehen, als dass die Dusche und der entsprechende Anschluss sowie die Küche, soweit die Einrichtung und die Anschlüsse über die mit Gesamtentscheid vom 7. September 2012 ursprünglich bewilligte Teeküche hinausgehen, zu entfernen sind.

f) Der Einbau einer Dusche und einer Küche sowie die Wohnnutzung der Räumlichkeiten im westlichen Obergeschoss (rechts des Eingangs) erfolgten ohne Baubewilligung und sind nicht zonenkonform. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Zonenordnung bzw. der Überbauungsvorschriften ist gross und überwiegt die allfälligen Nachteile, die der Beschwerdeführerin durch die Wiederherstellung entstehen. Die Anordnung der Gemeinde, wonach die als Wohnung genutzten Räumlichkeiten im Obergeschoss rechts wieder der bewilligten Büronutzung gemäss Gesamtentscheid vom 7. September 2012 zuzuführen sind, ist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geeignet und erforderlich. Ohne Dusche und voll ausgerüstete Küche ist keine Wohnnutzung möglich. Mildere Massnahmen, mit denen dasselbe Ziel erreicht werden könnte, sind nicht ersichtlich. Die Entfernung der Dusche, des entsprechenden Anschlusses, der Küche und der über die ursprünglich bewilligte Teeküche hinausgehenden Anschlüsse sind zudem nicht mit einem übermässigen Aufwand verbunden und der Beschwerdeführerin zumutbar. Nach dem Gesagten erweist sich die Wiederherstellung als verhältnismässig.

g) Die Gemeinde hat der Beschwerdeführerin unter Berücksichtigung des Mietverhältnisses eine Wiederherstellungsfrist von sechs Monaten ab Eintritt der Rechtskraft der angefochtenen Verfügung gesetzt. Gemäss Mietvertrag vom 16. bzw. 19. Oktober 2021 ist dieser zwar erstmals kündbar auf den 30. November 2024.⁷³ Wie in E. 6c aufgezeigt sind jedoch die gesetzlichen Kündigungsfristen für die Festsetzung der Wiederherstellungsfrist zu beachten. Gemäss Art. 266g Abs. 1 i.V.m. Art. 266c OR⁷⁴ kann das Mietverhältnis aus wichtigen Gründen mit der gesetzlichen Frist von drei Monaten auf einen beliebigen Zeitpunkt gekündigt werden. Bei einer Wiederherstellungsfrist von sechs Monaten hat die Beschwerdeführerin somit je drei Monate Zeit um das Miet-

⁷² Vgl. den Grundriss- und Schnittplan vom 8. Juni 2012, bewilligt am 7. September 2012, Vorakten 2012

⁷³ Pag. 60 f. der Vorakten 2022

⁷⁴ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220)

verhältnis zu kündigen und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Die Beschwerdeführerin hat nicht geltend gemacht, dass die Wiederherstellungsfrist zu kurz bemessen ist. Die Wiederherstellungsfrist erscheint insgesamt verhältnismässig.

7. Beweisabnahme

a) Die Behörden stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest; sie sind nicht an die Beweisangebote 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 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.⁷⁵

b) Die Beschwerdeführerin hat als Beweismassnahmen ein Parteiverhör, die Edition des Gesamtentscheids des Regierungsratshalteramtes Biel/Bienne vom 7. September 2012, der Verfahrensakten RA Nr. 120/2022/61 bei der BVD betreffend Rechtsverweigerung, Zeugenbefragungen ihres Projektverfassers und von Frau H._____, die Edition der Meldungen in Sachen Zuzug an der C._____, 3a sowie Informationen zur Meldung von allenfalls falsch parkierten Autos bei der Einwohnergemeinde Ipsach beantragt. Der Gesamtentscheid des Regierungsratshalteramtes Biel/Bienne vom 7. September 2012 sowie die entsprechenden Vorakten wurden mit Instruktionsverfügung vom 5. April 2023 beigezogen. Mit Blick auf die vorangehenden Erwägungen kann auf die weiteren von der Beschwerdeführerin beantragten Beweismittel verzichtet werden. Von diesen Beweismitteln sind keine neuen relevanten Erkenntnisse zu erwarten. Die massgeblichen Sachverhaltselemente konnten anhand der zur Verfügung stehenden Akten genügend überprüft bzw. festgestellt werden.

8. Kosten

Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, erweist sie sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen. 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 1200.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV⁷⁶). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

⁷⁵ BVR 2017 S. 255 E. 5.1, 2012 S. 252 E. 3.3.3, je mit Hinweisen

⁷⁶ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Verfügung der Gemeinde Ipsach vom 22. Dezember 2022 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 1200.– 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

- Frau Rechtsanwältin D. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ipsach, Bauverwaltung, 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 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.