

# ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 120/2014/51

Bern, 12. Februar 2015

in der Beschwerdesache zwischen

**X.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführerin

und

Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli, Schloss 1, Postfach 276, 3800 Interlaken



Baupolizeibehörde der Gemeinde Grindelwald, Bauverwaltung, Spillstattstrasse 2, Postfach 104, 3818 Grindelwald

\_\_\_\_\_ betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Interlaken-Oberhasli vom 15. Oktober 2014 (bzus 1/2014; Baubewilligungspflicht Arztpraxis)

## I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin der Parzelle Grindelwald Gbbl. Nr. Y. \_\_\_\_\_, die mit einem Wohn- und Geschäftshaus bebaut ist. Am 28. Februar 2011 hat die Baubewilligungsbehörde Grindelwald der Beschwerdeführerin den Einbau von Wohneinheiten und Gewerberäumen in das bestehende Geschäftslokal bewilligt. Nach den Plänen waren dabei die Räume im Erdgeschoss als Gewerberäume bezeichnet. Ab 1. Juli 2013 vermietete die Beschwerdeführerin zwei Räume im Erdgeschoss an Z. \_\_\_\_\_. Die Mieterin hat die Räumlichkeiten bezogen und betreibt eine Arztpraxis.

2. Am 21. August 2013 forderte die Bauverwaltung Grindelwald Z. \_\_\_\_\_ auf, ein Gesuch um Bewilligung der Umnutzung einzureichen. Nachdem Z. \_\_\_\_\_ mitgeteilt hatte, sie sei nicht Bauherrin, sondern Mieterin, gelangte die Bauverwaltung Grindelwald

mit E-Mail vom 30. August 2013 an die Beschwerdeführerin und stellte ihr die Gesuchsformulare zu. Die Beschwerdeführerin hat bis anhin kein Gesuch um Bewilligung der Umnutzung eingereicht. Am 29. Juni 2014 wurde die Bauverwaltung Grindelwald durch E-Mail eines Anwohners, A.\_\_\_\_\_, darauf aufmerksam gemacht, dass Z.\_\_\_\_\_ ihre neue Praxis beziehe. Mit Verfügung vom 31. Juli 2014 teilte zudem das Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli der Einwohnergemeinde Grindelwald mit, dass A.\_\_\_\_\_ eine aufsichtsrechtliche Anzeige im Sinne von Art. 101 VRPG<sup>1</sup> eingereicht habe, mit welcher er insbesondere geltend mache, der Praxisneubau verstosse gegen das Baureglement Grindelwald und das Raumplanungsgesetz. Die Bauverwaltung Grindelwald drohte gegenüber der Beschwerdeführerin und Z.\_\_\_\_\_ am 4. August 2014 die Eröffnung eines Verfahrens auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an, und gab ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme.

3. In ihrer Stellungnahme vom 10. September 2014 beantragte die Beschwerdeführerin, es sei festzustellen, dass sich die Praxis in bewilligten Gewerberäumen befinde. Eventuell sei die Sache dem Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli zum Entscheid vorzulegen.

4. Am 1. Oktober 2014 ersuchte die Einwohnergemeinde Grindelwald den Regierungsstatthalter Interlaken-Oberhasli, über die Baubewilligungspflicht der Umnutzung der Gewerberäume zu einer Arztpraxis zu befinden. Mit Verfügung vom 15. Oktober 2014 erklärte das Regierungsstatthalteramt die Umnutzung für baubewilligungspflichtig.

5. Gegen diese Verfügung reichte die Beschwerdeführerin am 13. November 2014 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass für die Nutzung der bewilligten Gewerberäume als Arztpraxis kein Baubewilligungsverfahren notwendig sei.

6. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet<sup>2</sup>, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. A.\_\_\_\_\_ verzichtete mit Eingabe vom 11. Dezember 2014 auf eine Beteiligung am Beschwerdeverfahren.

---

<sup>1</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

<sup>2</sup> Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191).

## II. Erwägungen

### 1. Sachurteilsvoraussetzungen

Das Regierungsstatthalteramt ist nach Art. 48 Abs. 2 Bst. a BewD<sup>3</sup> zuständig, im Zweifelsfall über die Bewilligungspflicht von Bauvorhaben zu entscheiden. Dies steht im Zusammenhang mit seiner baupolizeilichen Zuständigkeit gemäss Art. 45 Abs. 1 und 2 BauG.<sup>4</sup> Der Feststellungsentscheid des Regierungsstatthalteramts kann nach Art. 49 Abs. 1 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVE angefochten werden.<sup>5</sup>

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

### 2. Umnutzung

a) Die Vorinstanz erwog, auch eine Zweckänderung von einer gewerblichen Nutzung zu einer anderen unterliege der Baubewilligungspflicht, sofern durch die Umnutzung öffentliche Interessen berührt seien. Es seien keine wesentlichen nachbarlichen Interessen betroffen, so dass ein allfälliges Baubewilligungsverfahren als sogenannt kleines Baubewilligungsverfahren gemäss Art. 27 BewD durchgeführt werden könne. Es sei unbestritten, dass die neue Nutzung zonenkonform sei. Aus der Baubewilligung und den Bauakten ergebe sich nicht, für welche Art von gewerblicher Nutzung die Baubewilligung gelte. In Bezug auf die minimal erforderlichen Parkplätze ergebe sich aufgrund der Umnutzung keine Änderung. Hingegen bedürfe es für den Betrieb einer Arztpraxis

---

<sup>3</sup> Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

<sup>4</sup> Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0); BVR 1987 S. 450 E. 2.

<sup>5</sup> Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 1a N 5; BVR 1987 S. 450 E. 2.

tendenziell umfassendere Brandschutzvorschriften als für einen einfachen Lagerraum. Durch eine Arztpraxis komme es zu Publikumsverkehr, welcher vorher nicht vorhanden gewesen sei. Zudem habe die Gemeinde Grindelwald als Baubewilligungsbehörde übersehen, dass gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a FFV<sup>6</sup> die Feuerschutzauflagen und Bedingungen für Industrie- und Gewerbebauten durch die GVB festgelegt würden, das Baugesuch also hätte der GVB unterbreitet werden müssen. Bei der Interessenabwägung falle ins Gewicht, dass es letztlich sowohl im Interesse der Beschwerdeführerin als auch der beteiligten Behörden liege, dass durch eine im Rahmen eines kleinen Baubewilligungsverfahrens einzuholende fachliche Beurteilung durch die GVB und die Umsetzung von allfälligen zusätzlichen Auflagen sichergestellt sei, dass die Anforderungen an die Brandsicherheit auch bei der Nutzung der Räumlichkeiten als Arztpraxis erfüllt seien. Da die Räumlichkeiten entgegen der bisher bewilligten Nutzung neu auch dem Publikumsverkehr dienten, sei im Zusammenhang mit der Nutzung weiter auch ein Bericht der Fachstelle Hindernisfreies Bauen einzuholen. Wenn es sich auch in Bezug auf die Baubewilligungspflicht um einen Grenzfall handeln möge, so halte sich doch der Aufwand für die Beschwerdeführerin in einem verhältnismässigen, zumutbaren Rahmen, da es um die Durchführung eines kleinen Baubewilligungsverfahrens gehe. Zusammenfassend sei die erfolgte Umnutzung der Gewerberäume in eine Arztpraxis baubewilligungspflichtig, weil die neue Nutzung jedenfalls in Bezug auf den Brandschutz und auf das behindertengerechte Bauen (Publikumsverkehr) über die bestehende baulich bewilligte Nutzung als Gewerberäume hinausgehe.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass für die Umnutzung zur Arztpraxis ein Baubewilligungsverfahren erforderlich ist.

b) Nach Art. 1a Abs. 2 BauG sind Zweckänderungen von Bauten, Anlagen und Einrichtungen baubewilligungspflichtig. Art. 1b Abs. 1 BauG nimmt u.a. geringfügige Bauvorhaben von der Bewilligungspflicht aus. Keiner Baubewilligung bedarf nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c BewD das Umnutzen (ohne bauliche Massnahmen) von Bauten und Anlagen, wenn keine bau- oder umweltrechtlich relevanten Tatbestände betroffen sind. Dies setzt zunächst voraus, dass der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zugelassenen Nutzung entspricht. Die Zonenkonformität allein entbindet jedoch noch nicht von der Bewilligungspflicht. Kumulativ dazu ist erforderlich, dass sich die Änderung

---

<sup>6</sup> Feuerschutz- und Feuerwehrverordnung vom 11. Mai 1994 (FFV; BSG 871.111).

hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt, Erschliessung (auch Parkplätze), Planung usw. als höchstens geringfügig, d.h. nicht relevant erweist.<sup>7</sup> Umgekehrt formuliert liegt eine baubewilligungspflichtige Umnutzung immer dann vor, wenn die Nutzungsänderung Anlass dazu gibt, baurechtliche Fragen zu prüfen.

Eine Nutzung zu Wohnzwecken bleibt vom Grundsatz her meist gleichartig, und ihre Auswirkungen variieren vor allem bei einer Veränderung der Bewohnerzahl.<sup>8</sup> Dagegen sind gewerbliche Nutzungsarten sehr heterogen und können die unterschiedlichsten Auswirkungen zeitigen. Im Falle einer gewerblichen Nutzung darf daher nicht einfach aufgrund der Tatsache, dass auch die neue Nutzungsart gewerblicher Natur ist, auf die Bewilligungsfreiheit geschlossen werden. Vielmehr muss die Relevanz der Auswirkungen jeweils konkret geprüft werden. Selbst das Ändern des Betriebskonzepts einer bestehenden Nutzung kann zur Bewilligungspflicht führen, wenn es zu baurechtlich relevanten zusätzlichen Auswirkungen auf die Umwelt oder die Erschliessung führt.<sup>9</sup> Als bewilligungspflichtig eingestuft wurden beispielsweise die Umnutzung einer Bar in ein Cabaret mit Striptease (BVR 2000 S. 105) oder die Umnutzung einer Schreinerei in einen Gastgewerbebetrieb (BVR 2000 S. 365).

c) Wenn im Zeitpunkt der Baubewilligung gar keine nähere Angaben über die künftige Nutzungsart vorliegen, ist eine abschliessende Prüfung der baurechtlichen Fragen, die sich aus der Nutzungsart ergeben, nicht möglich. Eine Prüfung sämtlicher Fragen, die sich bei der breiten Palette an möglichen gewerblichen Nutzungen im Baubewilligungsverfahren stellen können, wäre weder zweckmässig noch effizient. Aus diesem Grund ist es durchaus denkbar, dass eine Bewilligungspflicht auch bei der erstmaligen Nutzung der als Gewerberäume bewilligten Räumlichkeiten besteht, wenn dabei die Nutzungsart erstmals konkretisiert wird und damit die sich stellenden baurechtlichen Fragen erstmals eingegrenzt werden können.<sup>10</sup>

d) Zu beachten ist ferner, dass die Frage der Bewilligungspflicht eines Vorhabens dessen Bewilligungsfähigkeit nicht umschliesst. Es ist keine Prognose anzustellen zur

---

<sup>7</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 1a N 24.

<sup>8</sup> Vgl. BGE 1C\_40/2010 vom 9. März 2010 E. 3.

<sup>9</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 1a N 24.

<sup>10</sup> Vgl. BVR 1996 S. 312 f.

Frage, ob die Bewilligung erteilt werden könnte oder nicht. Massgebend ist, ob die geplante Nutzungsänderung im Hinblick auf die einschlägigen Vorschriften bedeutsam ist, d.h. ob die neue, geänderte Nutzungsart nach Massgabe des jeweiligen materiellen Rechts andere Rechtsfolgen haben kann.<sup>11</sup> Dies ist zu beurteilen anhand der konkreten Auswirkungen, die aufgrund der Umnutzung zu erwarten sind. Nur wenn aufgrund einer summarischen Prüfung davon ausgegangen werden kann, dass die neue Nutzung gar keine baurechtlich relevanten Vorschriften berührt, darf die Bewilligungspflicht verneint werden.<sup>12</sup>

e) Die fraglichen Räumlichkeiten sind von der Baubewilligungsbehörde Grindelwald im Jahr 2011 als Gewerberäume bewilligt worden, ohne dass der Begriff des Gewerbes näher definiert worden wäre.<sup>13</sup> Als Gewerbe gilt gemeinhin jede selbständige dauernde oder gelegentliche privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit<sup>14</sup>; der Begriff umfasst sowohl Produktions- als auch Dienstleistungsbetriebe. Als Gewerbe können somit sehr unterschiedliche Tätigkeiten ausgeübt werden, die sich auch in ihren Auswirkungen auf die Umwelt stark unterscheiden können. Z.B. können Intensität und Ausmass des Publikumsverkehrs stark variieren.

Nach dem Gesagten besagt die Zonenkonformität der neuen Nutzungsweise noch nichts über die Bewilligungspflicht aus. Massgebend ist demnach nicht, ob die Nutzung als Arztpraxis unter den Begriff des "Gewerbes" fällt. Entscheidend ist vielmehr, welche Abklärungen eine Bewilligung dieser Nutzungsart bedingt, d.h. ob die Besonderheiten dieser Tätigkeit besondere Abklärungen erheischen. Der Betrieb einer Arztpraxis weist im Vergleich mit anderen gewerblichen Tätigkeiten u.a. folgende Besonderheiten auf: Regelmässiger Publikumsverkehr; Verwendung von potentiell immissionsträchtigen Gerätschaften (bspw. Röntgenapparate); gute Zugänglichkeit der Räumlichkeiten; Mobilitätsanforderungen (v.a. Parkplätze), die aus dem Notfalldienst resultieren. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren nur die baurechtlichen Aspekte. Die Parkplatzsituation wirft nach dem angefochtenen Entscheid bei einer Nutzung als

---

<sup>11</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 27. Januar 1983, ZBI 1983 S. 504, E. 2 S. 505; vgl. auch BVR 1999 S. 76 E. 3.

<sup>12</sup> BVR 2004 S. 508 ff. E. 4.4.5 S. 517. An der früheren Praxis (BVR 1996 S. 312 ff. E. 2 S. 313), wonach die Bewilligungspflicht nur verneint werden kann, wenn "mit Gewissheit ausgeschlossen" werden kann, dass baurechtlich relevante Vorschriften berührt werden, ist gemäss ersterem Entscheid nicht festzuhalten.

<sup>13</sup> Vgl. Vorakten der Gemeinde Grindelwald, Baubewilligung vom 28. Februar 2011 mit Plänen vom 11. Januar 2011, abgestempelt durch die Gemeinde Grindelwald am 28. Februar 2011.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 Gesetz über Handel und Gewerbe vom 4. November 1992 (HGG; BSG 930.1).

Arztpraxis keine neuen Fragen auf. Hingegen bedingt die Umnutzung nach Ansicht der Vorinstanz insbesondere Abklärungen zur Frage der Brandsicherheit und wirkt sich auf die Pflicht zu behindertengerechtem Bauen aus.

f) Nach der Praxis der BVE<sup>15</sup> sind Umnutzungen der präventiven Kontrolle grundsätzlich zurückhaltender zu unterstellen als bauliche Massnahmen, weil eine lediglich aus dem Betrieb resultierende Störung sowohl rechtlich als auch faktisch auch nachträglich relativ leicht wieder reduziert werden kann, indem zusätzliche Betriebsvorschriften oder Auflagen angeordnet werden. Diese Überlegungen gelten jedoch nicht für Vorschriften, die der Sicherheit dienen, wie z.B. Brandschutzvorschriften; hier drängt sich eine präventive Kontrolle auf.

Nach der Brandschutznorm 1-15.de der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen vom 1. Januar 2015 sind u.a. Nutzungsänderungen Anlass für eine verhältnismässige Anpassung bestehender Bauten und Anlagen an die Brandschutzvorschriften.<sup>16</sup> Die Nutzungsart und die Personenbelegung haben nach der Norm insbesondere Auswirkungen auf die Anlage von Fluchtwegen.<sup>17</sup> Im Hinblick auf den Brandschutz ist demnach unter anderem das Ausmass des Publikumsverkehrs massgebend. Bei einer Nutzung als Arztpraxis ist (anders als bei anderen gewerblichen Nutzungsarten, wie z.B. Produktionsbetrieben oder Lagerräumen) ein regelmässiger, intensiver Publikumsverkehr mit Gewissheit zu erwarten. Damit die Brandschutzvorschriften ihren Zweck erfüllen können, muss ihre Einhaltung vorgängig geprüft werden; die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen vermag dem Sicherheitsgedanken hinter den Brandschutzvorschriften nicht gerecht zu werden.

Entsprechend sehen auch die gesetzliche Grundlagen und Normierungen vor, dass eine präventive Kontrolle erfolgen muss, wenn Fragen der Brandsicherheit im Raum stehen. Dies ergibt sich insbesondere aus Art. 6 Abs. 1 Bst. d BewD. Die JGK und die BVE haben sodann eine BSIG-Weisung herausgegeben (BSIG Nr. 7/725.1/1.1) zum Thema der baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen nach Art. 1b BauG. Nach dieser ist eine

---

<sup>15</sup> BDE 120/2014/52 E. 2d.

<sup>16</sup> Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Brandschutznorm 1-15.de der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen 1. Januar 2015, [http://www.praever.ch/de/bs/bsv2015/norm2015/Seiten/default\\_norm2015.aspx](http://www.praever.ch/de/bs/bsv2015/norm2015/Seiten/default_norm2015.aspx).

<sup>17</sup> Art. 36 Abs. 1 der Brandschutznorm 1-15.de.

Baubewilligungspflicht immer gegeben, wenn eine Änderung im Inneren eines Gebäudes die Brandsicherheit betrifft, und Letzteres ist jeweils anzunehmen bei der Umnutzung von Gewerbe- und Industrieräumen (Ziff. 1 Bst. g der Weisung).

g) Die Nutzung der fraglichen Räumlichkeiten als Arztpraxis mit dem entsprechenden regelmässigen, bei dieser Nutzungsart unumgänglichen Publikumsverkehr zeitigt demnach Auswirkungen, welche im Zeitpunkt der Baubewilligung am 28. Februar 2011 nicht konkret bekannt waren und daher nicht auf die baurechtlichen Rechtsfolgen hin überprüft werden konnten. Aufgrund des Sicherheitscharakters dieser Vorschriften erscheint eine präventive Kontrolle und damit eine Baubewilligungspflicht der Umnutzung zwingend.

h) Ob eine Bewilligungspflicht auch gestützt auf andere Überlegungen, namentlich im Hinblick auf das hindernisfreie Bauen bejaht werden müsste, kann unter diesen Umständen offen bleiben.

### 3. Zusammenfassung und Kosten

Die Vorinstanz hat zu Recht entschieden, dass die Nutzung der fraglichen Räumlichkeiten als Arztpraxis eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung darstellt. Entsprechend ist die Beschwerde abzuweisen und der angefochtene Entscheid zu bestätigen.

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 Fr. 600.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV<sup>18</sup>).

Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1, 3 und 4 VRPG).

---

<sup>18</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)



### **III. Entscheid**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Verfügung des Regierungsstatthalteramtes Interlaken-Oberhasli vom 15. Oktober 2014 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– 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**

- X. \_\_\_\_\_, als GU
- Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli, A-Post
- Baupolizeibehörde der Gemeinde Grindelwald, Bauverwaltung, als Lettre Signature

BAU-, VERKEHRS- UND  
ENERGIEDIREKTION  
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer,  
Regierungspräsidentin