

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 120/2015/19

Bern, 4. August 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn X. _____
Beschwerdeführer

und

Einwohnergemeinde Biel, Präsidialdirektion, Dienststelle Planungs- und Baurecht,
Zentralstrasse 49, 2501 Biel/Bienne



betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Stadt Biel vom 5. Februar 2015
(Asphaltieren eines Vorplatzes)

I. Sachverhalt

1. Die Baupolizeibehörde Biel stellte im Juni 2014 fest, dass der nördliche Vorplatz der Liegenschaften Y. _____ Strasse 40, 42 und 44 vollflächig asphaltiert worden war und als Abstellflächen für Motorfahrzeuge genutzt wurde. Gemäss einer Baubewilligung vom 24. Mai 1988 ist pro Liegenschaft lediglich ein Abstellplatz mit Mergelbelag bewilligt. Mit Schreiben vom 17. Juni 2014 informierte die Baupolizeibehörde die Eigentümerinnen und Eigentümer über den nicht bewilligungskonformen Zustand und gab ihnen die Möglichkeit, sich dazu zu äussern. Der Beschwerdeführer teilte daraufhin mit, er sei seit dem 23. Februar 1995 Alleineigentümer der Liegenschaft Y. _____ Strasse 44. Er habe diese im heutigen Zustand übernommen und keine Änderungen vorgenommen. Er gehe davon aus, dass die Parkplätze vor Erstellung der Pläne von 1988 gebaut worden seien. Es könne sein, dass sie früher bewilligt worden seien oder dass sie angesichts des Baujahrs der Liegenschaft ohne Bewilligung ausgeführt werden konnten.

2. In einer als Abschreibungsverfügung bezeichneten Verfügung vom 5. Februar 2015 führt die Baupolizeibehörde Biel aus, dass die Durchführung der Wiederherstellung im vorliegenden Fall nicht verhältnismässig sei. Trotz festgestellter Rechtswidrigkeit verzichte sie darauf, die Bauarbeiten rückgängig zu machen. Die asphaltierte Abstellfläche für Motorfahrzeuge könne bestehen bleiben (Ziffer 1). Die Anlage geniesse jedoch keine Besitzstandsgarantie (Ziffer 2). Die Baupolizeibehörde behalte sich vor, den Fall aufgrund zwingender öffentlicher oder schutzwürdiger nachbarlicher Interessen erneut zu beurteilen (Ziffer 3). Die baupolizeiliche Angelegenheit betreffend Asphaltieren eines Vorplatzes und Erstellung eines zusätzlichen Abstellplatzes an der Y. _____ Strasse 44 in Biel wurde als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben (Ziffer 4) und die Verfahrenskosten von Fr. 300.00 dem Beschwerdeführer auferlegt (Ziffer 5).

3. Gegen diese Verfügung hat der Beschwerdeführer am 26. Februar 2015 (Postaufgabe 2. März 2015) Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) eingereicht. Er beantragt sinngemäss die Aufhebung der Verfügung. Zur Begründung verweist er vorab auf seine Stellungnahme vom 25. Juni 2014. Zudem macht er geltend, er akzeptiere Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung nicht, da er kein öffentliches Interesse sehe, das hier tangiert werde. Die Pläne, die der Vorinstanz vorlägen, seien alt und stimmten nicht mit dem heutigen sowie dem ursprünglichen Zustand überein. Sie seien den betroffenen Eigentümern nicht bekannt. Die Umgebung sei nie so erstellt worden. Der Zustand der Parkplätze weise auf ein sehr hohes Alter hin. Der Beschwerdeführer sei nicht bereit, Kosten zu übernehmen, die er nicht verursacht habe.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, edierte die Vorakten und führte den Schriftenwechsel durch. Mit Vernehmlassung vom 30. März 2015 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne, und ihre Verfügung vom 5. Februar 2015 sei zu bestätigen. Mit Schreiben vom 13. Mai 2015 beantwortete die Vorinstanz Fragen des Rechtsamts im Zusammenhang mit dem anwendbaren Recht. Von der Möglichkeit, Schlussbemerkungen einzureichen, machte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 15. Juni 2015 Gebrauch. Er machte insbesondere geltend, es mache keinen Sinn, die seit über

¹ 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)

30 Jahren bestehende und funktionierende Parkplatzsituation zu ändern. Die Parkplätze seien vor Inkrafttreten der Grünflächenziffer erstellt worden; diese würde wohl sogar eingehalten. Am 30. Juni 2015 reichte die Vorinstanz die Baugesuchsakten Nr. 17'173 betreffend die Baubewilligung vom 24. Mai 1988 nach. Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, die Akten einzusehen und ergänzende Schlussbemerkungen einzureichen. Mit Eingabe vom 9. Juli 1995 wies er darauf hin, dass die heutige Parkplatzsituation seit über 25 Jahren funktioniere. Die Parkplätze hätten gar nicht bewilligt werden müssen, da sie bereits bestanden hätten.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine baupolizeiliche Verfügung nach Art. 46 BauG². Entgegen der Bezeichnung handelt es sich dabei nicht um eine Abschreibungsverfügung im Sinn von Art. 39 Abs. 1 VRPG³, sondern um eine Wiederherstellungsverfügung, wobei aufgrund des Zeitablaufs auf die Beseitigung des widerrechtlichen Zustands verzichtet wird. Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Die Vorinstanz bezweifelt die Legitimation des Beschwerdeführers, da dieser aufgrund des Verzichts auf Wiederherstellungsmassnahmen gar nicht beschwert sei. Zur Beschwerde befugt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Die beschwerdeführende Partei muss ein

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

ausreichendes Interesse am Rechtsmittel haben. Dieses hängt vom Ausmass der Beschwer ab.⁴ Als Verfügungsadressat ist der Beschwerdeführer von der Wiederherstellungsverfügung insoweit besonders berührt, als die Rechtswidrigkeit der Parkplätze festgestellt wird und ihm Verfahrenskosten auferlegt werden. Er hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung dieser Verfügung. Er ist befugt, Beschwerde zu führen.

c) Angefochten werden können nur die behördlichen Anordnungen, nicht aber die Begründung oder andere Bestandteile einer Verfügung.⁵ Gegen Dispositivteile ohne rechtliche Auswirkungen steht hingegen kein Rechtsmittel offen.⁶ Ziffer 3 beinhaltet keine Anordnung der Baupolizeibehörde. Es werden weder Rechte oder Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben, noch das Bestehen, Nichtbestehen oder der Umfang von Rechten und Pflichten festgestellt. Ziffer 3 ist vielmehr als Hinweis auf Art. 56 VRPG zu verstehen, wonach unter bestimmten Umständen ein rechtskräftig erledigtes Verfahren wieder aufgenommen werden kann. Die fragliche Ziffer gehört somit nicht ins Dispositiv der Verfügung. Soweit sich die Beschwerde gegen Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung richtet, kann nicht darauf eingetreten werden.

d) Die Beschwerde ist innert der Rechtsmittelfrist eingereicht worden (Art. 49 Abs. 1 BauG). Sie enthält einen Antrag und eine Begründung (Art. 32 Abs. 2 VRPG). Die BVE tritt deshalb unter Vorbehalt von Buchstabe c auf die Beschwerde ein.

2. Wiederherstellungsverfahren

a) Der Beschwerdeführer kann nicht nachvollziehen, warum die Vorinstanz ein baupolizeiliches Wiederherstellungsverfahren eingeleitet hat.

Die Organe der Baupolizei treffen im Rahmen ihrer Zuständigkeit alle Massnahmen, die zur Durchführung dieses Gesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften und Verfügungen erforderlich sind (Art. 45 Abs. 2 BauG). Die zuständige Baupolizeibehörde hat von Amtes wegen ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten, sobald sie Kenntnis von wesentlichen baurechtswidrigen Tatbeständen erhält. Sie hat mindestens zu prüfen, ob ein

⁴ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 65 N. 1 ff.

⁵ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 4

⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 12

unrechtmässiger Zustand besteht und ob die Wiederherstellung zu verfügen ist.⁷ Die Vorinstanz stellte im Juni 2014 fest, dass unter anderem auf der Parzelle des Beschwerdeführers (Biel Grundbuchblatt Nr. Z. _____) der nördliche Vorplatz vollflächig zur Nutzung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge asphaltiert war, ohne dass eine entsprechende Baubewilligung vorlag. Gemäss Baubewilligung vom 24. Mai 1988 sind lediglich ein Abstellplatz (Mergelbelag) und ein Fussweg als Zugang zum Gebäude bewilligt. Im Übrigen ist der Vorplatz als Grünfläche auszugestalten und zu bepflanzen. Aufgrund der Aktenlage bestand somit hinreichend Grund zur Annahme, es könnte ein baurechtswidriger Zustand vorliegen. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz ein baupolizeiliches Wiederherstellungsverfahren eröffnete.

b) Adressat einer Wiederherstellungsverfügung ist laut Art. 46 Abs. 2 BauG der im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung im Grundbuch eingetragene Grundeigentümer oder Baurechtsinhaber. Diese Bestimmung ist auf den Normalfall zugeschnitten, in dem die widerrechtlich handelnde Bauherrschaft zugleich Eigentümerin oder Baurechtsinhaberin des Baugrundes ist. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ist die Wiederherstellungsverfügung an den Störer zu richten. Das ist grundsätzlich derjenige, der die Baurechtswidrigkeit verursacht hat (sog. Verhaltensstörer), also in der Regel die Bauherrschaft. Als Störer gilt aber auch derjenige, der über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtlich oder tatsächlich Gewalt hat (sog. Zustandsstörer), also in der Regel der Grundeigentümer. Im Falle der Widerrechtlichkeit von Bauten oder Anlagen können sowohl Verhaltensstörer als auch Zustandsstörer in die Pflicht genommen werden.⁸ Spätere Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben sich einen allfälligen rechtswidrigen Zustand der Bauten oder Anlagen anrechnen zu lassen.⁹ Der jeweilige Grundstückseigentümer haftet stets als Zustandsverantwortlicher für Störungen auf seinem Grundstück. Veräussert er sein Grundstück oder geht dieses aus anderen Gründen auf einen anderen über, entsteht beim Rechtsnachfolger originär eine eigene Zustandsverantwortlichkeit.¹⁰ Die Vorinstanz durfte deshalb die Wiederherstellungsverfügung an den Beschwerdeführer als aktuellen Grundeigentümer und Rechtsnachfolger der damaligen Bauherrschaft richten, auch wenn er die

⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N 2

⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N 12

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N 1

¹⁰ BGer 1P.519/2004 vom 4. März 2005 E. 4, mit weiteren Hinweisen

Baurechtswidrigkeit nicht selber verursacht und im Zeitpunkt des Erwerbs der Liegenschaft auch keine Kenntnis vom ordnungswidrigen Zustand hatte.

c) Voraussetzung für den Erlass einer Wiederherstellungsverfügung ist, dass ein (bewilligungspflichtiges) Bauvorhaben ohne Baubewilligung oder in Überschreitung einer Baubewilligung ausgeführt worden ist oder dass bei der Ausführung eines bewilligten Vorhabens Vorschriften missachtet worden sind (Art. 46 BauG). Die Baubewilligungspflicht bildet nicht unabdingbare Voraussetzung für den Erlass baupolizeilicher Verfügungen. Gemäss Art. 45 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Art. 1b Abs. 3 BauG können Wiederherstellungsmassnahmen namentlich auch zur Beseitigung von Störungen der öffentlichen Ordnung ergriffen werden, die ungeachtet deren Bewilligungspflicht von unvollendeten, mangelhaft unterhaltenen oder sonst wie ordnungswidrigen Bauten und Anlagen ausgehen. Erforderlich ist also ein baurechtswidriger Zustand.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 BauG werden aufgrund bisherigen Rechts bewilligte oder bewilligungsfreie Bauten und Anlagen in ihrem Bestand durch neue Vorschriften und Pläne nicht berührt. Der Nachweis, dass eine Baute oder Anlage bewilligt worden ist, seinerzeit bewilligungsfähig oder bewilligungsfrei gewesen wäre, obliegt der Bauherrschaft.¹¹ Grundsätzlich gilt, dass Bauarbeiten, die nicht aus der Baubewilligung oder den genehmigten Plänen hervorgehen, nicht bewilligt worden sind. Es ist Sache des Beschwerdeführers, diese Vermutung zu zerstören. Die Beweislast für das Vorhandensein einer Baubewilligung liegt somit bei ihm.¹² Im Übrigen ist zu beachten, dass die Besitzstandsgarantie von Art. 3 BauG zwar weiter geht als jene nach Art. 9 und 26 BV;¹³ auch sie schützt aber nicht die Nutzung einer Baute oder Anlage als solche, sondern nur die für die Nutzung getätigte Investition. Eine widerrechtlich gewordene Nutzung ist somit nur insoweit geschützt, als bei ihrer Aufgabe oder Änderung eine wesentliche (bauliche) Investition preisgegeben werden müsste.¹⁴

Unabhängig davon, ob bauliche Massnahmen dafür notwendig sind, ist die Nutzung einer Fläche als (dauerhafter) Abstellplatz für Motorfahrzeuge ein baubewilligungspflichtiges

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N.2

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N. 9b Bst. c, mit weiteren Hinweisen

¹³ ¹³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N. 1a

¹⁴ BVR 2001 S. 125 E. 3; VGE 2012/101 vom 2.4.2013, E. 3.2; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N. 2a

Vorhaben im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG¹⁵ und Art. 1a BauG.¹⁶ Das gilt im Kanton Bern zumindest seit dem Inkrafttreten des neu geordneten Bau- und Planungsrechts am 1. Januar 1971 (vgl. Art. 1 Abs. 1 aBauG¹⁷ in Verbindung mit Art. 1 und 4 Bst. b aBewD¹⁸).¹⁹ Vorher bestand das bernische Baurecht fast ausschliesslich aus Gemeinderecht. Die Gemeinden waren ermächtigt, im Interesse des Verkehrs, der Gesundheit, der Feuersicherheit, der soliden Erstellung und Instandhaltung von Bauten sowie zur Verhütung von Verunstaltungen Vorschriften zu erlassen.²⁰ Sie konnten insbesondere Vorschriften aufstellen über den Anschluss der Ausfahrten an den öffentlichen Verkehrsraum und die Anlage der erforderlichen Parkierungsflächen auf privatem Grund (Art. 5 Ziff. 2 BVG²¹). Zudem konnten sie in ihren Reglementen weitere Bauten, Anlagen und Massnahmen der Baubewilligungspflicht unterstellen (§ 3 BewD 1966²²).

d) Den ursprünglichen Baubewilligungsakten Nr. 4352 für die Liegenschaften Y. _____ Strasse 44 und 46 von 1935 lässt sich betreffend Umgebungsgestaltung oder Parkplätze nichts entnehmen. Angesichts der Bauzeit ist nicht davon auszugehen, dass bereits damals Autoabstellplätze erstellt wurden. Wie im Bericht der Stadtgärtnerei vom 9. Juni 1987²³ beschrieben, war das Quartier im Strassenbereich ursprünglich geprägt von durchgehenden Gartenzäunen, dahinterliegenden Hecken und Vorgärten. Parkplätze wurden vereinzelt nachträglich auf privatem Grund erstellt. Im Übrigen wurden die Autos auf der Strasse parkiert. Es ist weder aktenkundig noch vom Beschwerdeführer hinreichend dargetan oder belegt, dass der nördliche Vorgarten vor 1971 (Inkrafttreten aBauG) aufgehoben und in einen Parkplatz umgenutzt wurde. Es ist zwar nicht bekannt, wann genau der Vorgarten auf der Nordseite entfernt wurde. Den Baubewilligungsakten Nr. 17'173 lässt sich aber entnehmen, dass der damalige Grundeigentümer im Frühjahr 1987 (erstmalig) ein Gesuch für den Bau von acht Parkplätzen stellte. Damit bekundete er seinen Willen, die fragliche Fläche künftig regelmässig als Autoabstellplatz zu nutzen. Nach Eingang des Baugesuchs stellte die Baupolizeibehörde anlässlich einer Begehung vom 30. März 1987 fest, dass die Gartenmauern bereits abgebrochen worden waren und der

¹⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

¹⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 1a N. 20, 21 und 26 sowie 16-18 N. 5

¹⁷ Baugesetz vom 7. Juni 1970 (aBauG; GS 1970 S. 163 ff.)

¹⁸ Dekret vom 10. Februar 1970 über das Baubewilligungsverfahren (aBewD, GS 1970 S. 19 ff.)

¹⁹ Vgl. dazu auch Aldo Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970, Bern 1971, Art. 1 N. 9

²⁰ Aldo Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kanton Bern vom 7. Juni 1970, Bern 1971, Einleitung N. 2 f.

²¹ Gesetz vom 26. Januar 1958 über die Bauvorschriften (BVG; GS 1958 S. 12 ff)

²² Dekret vom 9. Januar 1966 über das Baubewilligungsverfahren (BewD 1966; GS 1966 S. 10 ff.)

²³ Baubewilligungsakten Nr. 17'173

nördliche Vorplatz bereits für das Abstellen von Motorfahrzeugen benutzt wurde. Die Arbeiten waren aber, wie den Fotos vom 30. März 1987 und vom 7. Mai 1987 entnommen werden kann, noch nicht abgeschlossen. Da die Vorinstanz die beantragten acht Parkplätze wegen der Bestimmung von Art. 16 Abs. 3 BauG nicht als bewilligungsfähig erachtete, erarbeitete die Stadtgärtnerei einen Vorschlag zur teilweisen Wiederherstellung der Vorgärten mit je einem Längsparkplatz pro Liegenschaft. Die Baubewilligungsbehörde gab dem damaligen Baugesuchsteller, der zugleich Eigentümer der Liegenschaften war, anschliessend Gelegenheit, das Projekt für die Autoabstellplätze entsprechend abzuändern. Andernfalls stellte sie ihm den Bauabschlag und die Wiederherstellung der Vorgärten in Aussicht. Der Baugesuchsteller erklärte sich daraufhin mit dem Vorschlag der Stadtgärtnerei einverstanden und reichte eine entsprechende Projektänderung ein. Diese wurde am 24. Mai 1988 bewilligt.

Ob das Bauvorhaben in der Folge wie bewilligt ausgeführt wurde, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Aktenkundig ist lediglich, dass mit dem Bau im Februar 1989 begonnen wurde und dass das Erstellen und Finanzieren der drei Parkplätze auf der Nordseite der Liegenschaften Y._____Strasse 40 bis 44 gemäss Kaufvertrag Sache der Rechtsnachfolgerin des Baugesuchstellers war. Aufgrund der Angaben der Eigentümer der Liegenschaft Y._____Strasse 42, wonach sich in der Nachbarschaft niemand erinnern könne, dass der am 24. Mai 1988 bewilligte Zustand je existiert habe, und dass der heutige Zustand ihres Wissens mindestens seit 1990 bestehe,²⁴ ist davon auszugehen, dass die bewilligte Umgebungsgestaltung nie umgesetzt wurde. Unabhängig davon gelingt dem Beschwerdeführer allerdings der Nachweis nicht, dass der asphaltierte Vorplatz mit den Autoabstellplätzen bewilligt worden ist bzw. bewilligungsfrei erstellt werden durfte. Die Parkplätze gelten deshalb als formell rechtswidrig. Aus den Baugesuchsakten Nr. 17'173 ergibt sich, dass für die Erstellung der Parkplätze ein wertvoller Vorgarten beseitigt wurde. Dies widerspricht Art. 16 Abs. 3 BauG. Aufgrund einer summarischen Prüfung sind die Parkplätze somit auch materiell rechtswidrig. Es kann daher offen gelassen werden, ob die heute geltende, im mutmasslichen Zeitpunkt der Bauausführung aber noch nicht existierende Grünflächenziffer von Art. 17 BR²⁵ eingehalten ist oder nicht.

e) Die Anordnung einer Wiederherstellung nach langem Zeitablauf kann mit den Geboten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutz in Konflikt geraten. Deshalb

²⁴ Vgl. dazu Akten des Beschwerdeverfahrens RA Nr. 120/2015/17

²⁵ Baureglement der Stadt Biel vom 7. Juni 1998 (BR; SGR 721.1)

bestimmt Art. 46 Abs. 3 BauG, dass im Regelfall die Wiederherstellung nach Ablauf von fünf Jahren seit Erkennbarkeit der Baurechtsverletzung nicht mehr angeordnet werden kann, es sei denn, zwingende öffentliche Interessen würden sie erfordern. Verlangt das öffentliche Interesse zwingend die Beseitigung des rechtswidrigen Zustands, so kann diese auch nach Ablauf von fünf Jahren noch verfügt werden. Sind Polizeigüter im engeren Sinn betroffen, ist dies auch nach Ablauf von 30 Jahren möglich.²⁶ Kann eine nicht bewilligte und im Zeitpunkt der Bauausführung nicht bewilligungsfähig gewesene Baute oder Anlage aufgrund des Zeitablaufs oder wegen Unverhältnismässigkeit nicht mehr beseitigt werden, wird sie dadurch nicht rechtmässig. Sie darf nur noch unterhalten werden.²⁷

Aufgrund der Baugesuchsakten Nr. 17'173 steht fest, dass der nördliche Vorplatz bereits 1987 für das Abstellen von Motorfahrzeugen benutzt wurde. Asphaltiert wurde er wohl erst im Zuge der Bauarbeiten von 1989. Der Vorinstanz war der baurechtswidrige Zustand aber grundsätzlich seit Ende März 1987 bekannt. Warum sie seinerzeit nicht für die Herstellung des rechtmässigen Zustands gemäss Baubewilligung vom 24. Mai 1988 sorgte, kann aufgrund der Akten nicht nachvollzogen werden. Trotz des langen Zeitablaufs ist weder der asphaltierte Vorplatz noch seine Nutzung für Autoabstellplätze rechtmässig geworden. Die Vorinstanz hat daher zwar spät, aber zulässigerweise ein Wiederherstellungsverfahren durchgeführt, das zu Recht mit dem Verzicht auf die Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen endete.

f) In Ziffer 5 der angefochtenen Verfügung werden dem Beschwerdeführer die Kosten der Verfügung auferlegt. Dieser ist nicht bereit, Kosten zu übernehmen, die er nicht verursacht hat.

Die Verfahrenskosten (amtliche Kosten) bestehen aus den Gebühren und den Auslagen, welche die Gemeinde für ihre Tätigkeit im Baubewilligungsverfahren und für ihre baupolizeilichen Verrichtungen erheben kann (Art. 51 Abs. 1 BewD²⁸). Sie erlässt gemäss Art. 51 Abs. 3 BewD einen Gebührentarif. Mit dem Gebührenreglement²⁹ und dem Gebührentarif I³⁰ verfügt die Vorinstanz über eine ausreichende gesetzliche Grundlagen für

²⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 46 N. 11, mit weiteren Hinweisen

²⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N. 2

²⁸ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

²⁹ Reglement über die Erhebung von Gebühren vom 17. Oktober 1990 (Gebührenreglement; SGR 670.1)

³⁰ Gebührentarif I der Stadtverwaltung Biel vom 21. November 2012 (Gebührentarif I; SGR 670.11)

die Erhebung von Gebühren. Abgabepflichtig ist gemäss Art. 3 Gebührenreglement, wer eine gebührenpflichtige Amtshandlung veranlasst oder eine gebührenpflichtige öffentliche Einrichtung benützt. Zu entscheiden ist somit, wer im vorliegenden Fall die Kosten verursacht bzw. das baupolizeiliche Verfahren veranlasst hat.

Die Vorinstanz ist von Amtes wegen tätig geworden. Dies, weil sie vermutete, dass die Grünflächenziffer von Art. 17 BR verletzt werde. Aus den Baugesuchsakten Nr. 17'173 ergibt sich jedoch, dass bereits im März 1987 kein Vorgarten mehr bestand und der Vorplatz schon damals als Parkplatz genutzt wurde. Später wurde der Platz asphaltiert. Der Beschwerdeführer hat den baurechtswidrigen Zustand nicht selber verursacht. Insbesondere hat er seit dem Erwerb der Liegenschaft unbestritten keine baulichen Veränderungen auf der Nordseite vorgenommen. Seine Liegenschaft ist auch nicht in einem ordnungswidrigen Zustand, der baupolizeiliche Massnahmen auch nach Ablauf der Fünfjahresfrist von Art. 46 Abs. 3 BauG rechtfertigen würde. Der Beschwerdeführer hat somit die fraglichen Amtshandlungen weder durch Einreichen eines Gesuchs noch durch sein Verhalten oder Unterlassen notwendig gemacht. Zudem hatte die Vorinstanz bereits im März 1987 Kenntnis vom widerrechtlichen Zustand. Sie hätte seinerzeit den damaligen Grundeigentümer als (mutmasslichen) Verhaltens- und Zustandsstörer zur Herstellung des rechtmässigen Zustands verpflichten können bzw. müssen. Aufgrund ihres Wissens hätte sie hinreichend Anlass gehabt, die Baubewilligung mit einer entsprechenden Wiederherstellungsverfügung zu ergänzen und eine Frist zur Wiederherstellung der Vorgärten anzusetzen. Warum sie dies damals unterlassen hat, ist nicht bekannt. Ebenso wenig ist aktenkundig, aus welchen Gründen es die Vorinstanz unterliess, die direkte Rechtsnachfolgerin des Grundeigentümers und Baugesuchstellers nach Abschluss der Bauarbeiten zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verpflichteten.

Unter Würdigung all dieser Umstände kann nicht gesagt werden, dass die Aufwendungen für die Amtshandlungen der Vorinstanz dem Beschwerdeführer zugerechnet werden können. Die entstandenen Kosten sind aus diesen Gründen im vorliegenden Fall aus den allgemeinen Steuermitteln zu decken. Die Beschwerde wird deshalb insoweit gutgeheissen, als Ziffer 5 der angefochtenen Verfügung aufgehoben wird.

3. Kosten

Aufgrund der besonderen Umstände wird bei diesem Ausgang des Verfahrens darauf verzichtet, Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1, 2 und 4 VRPG).

III. Entscheid

1. Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, wird sie teilweise gutgeheissen und Ziffer 5 der Verfügung der Baupolizeibehörde der Stadt Biel/Bienne vom 5. Februar 2015 aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und die Verfügung bestätigt.
2. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn X. _____, eingeschrieben
- Einwohnergemeinde Biel, Präsidialdirektion, eingeschrieben
- Regierungsstatthalter von Biel/Bienne zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin

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.

Beilage: Kopie des Situationsplanes vom 16. Dezember 1987 (Baubewilligung vom 24. Mai 1988)