

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 120/2015/31

Bern, 19. August 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Y. _____ Genossenschaft
Beschwerdeführerin

und

X. _____
Beschwerdegegner

sowie



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

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Stadt Biel vom 10. April 2015
(Autoreparaturwerkstatt)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdegegner ist Eigentümer einer Liegenschaft am Z. _____ gässli, in der er vor rund 30 Jahren ohne Baubewilligung eine kleine Autoreparaturwerkstätte einrichtete. Die Parzelle Biel Gbbl. Nr. A. _____ hat eine Fläche von 94 m² und liegt in der Mischzone A. Die Beschwerdeführerin, die gegenüber eine neue Wohnsiedlung erstellte, reichte am 15. März 2013 eine baupolizeiliche Anzeige gegen den Beschwerdegegner ein. Am 25. April 2014 verfügte die Stadt Biel, dass kein baupolizeiliches Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes durchgeführt werde. Die BVE hiess die dagegen erhobene Beschwerde am 10. September

2014 teilweise gut und hob die angefochtene Verfügung auf.¹ Sie wies die Vorinstanz an, in Bezug auf die Einhaltung der umweltrechtlichen Immissionsvorschriften, den Brandschutz und das Parkieren ein baupolizeiliches Verfahren mit weiteren Abklärungen durchzuführen. Am 17. Februar 2015 teilte der Beschwerdegegner der Vorinstanz mit, dass er die Geschäftstätigkeit per 31. Dezember 2014 aufgegeben habe. Er habe das Händlerschild BE B._____ U dem Strassenverkehrsamt Orpund zurückgegeben und das Eichamt informiert, dass er keine Abgastests mehr durchführe. In Zukunft werde er die Liegenschaft als privaten Lagerraum nützen.

2. Am 10. April 2015 erliess die Stadt Biel folgende Verfügung:

1. Die Abklärung, ob die umweltrechtlichen Immissionsvorschriften eingehalten sind, ist mit der Einstellung des Autoreparaturbetriebs hinfällig geworden.
2. Der Brandschutz ist in allen Teilen der Liegenschaft Z._____gässli 4 gewährleistet.
3. Das Parkieren eines Fahrzeuges auf der Privatparzelle Nr. A._____ auf dem Z._____gässli ist zulässig.
4. Die Abteilung Stadtplanung schliesst das baupolizeiliche Verfahren gegen Herrn X._____ ab.
5. Die Kosten dieser Verfügung betragen Fr. 1'000.00 (...) und werden der Y._____Genossenschaft (...) auferlegt. (...).

3. Gegen diese Verfügung reichte die Beschwerdeführerin am 8. Mai 2015 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 10. April 2015 sei aufzuheben. Eventualiter seien die Verfahrenskosten angemessen herabzusetzen.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Der Beschwerdegegner nahm mit Eingabe vom 3. Juni 2015 zu den einzelnen Rügen Stellung und beantragt sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Die Stadt Biel beantragt mit Beschwerdevernehmlassung vom

¹ BDE vom 10. September 2014, RA Nr. 120/2014/29

² 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)

5. Juni 2015, die Beschwerde sei abzuweisen und die angefochtene Verfügung sei zu bestätigen.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG³ können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVE angefochten werden. Die Beschwerdeführerin kann als Anzeigerin Parteistellung beanspruchen (Art. 46 Abs. 2 Bst. a BauG). Sie ist durch die angefochtene Verfügung beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Nutzung, Brandschutz

a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei nicht klar, ob die Liegenschaft nun als Einstellhalle für private Autos oder für die Instandstellung von Gebrauchtwagen genutzt werde. Die heute zulässige Nutzung müsse im Hinblick auf eine künftige Vermietung der Liegenschaft oder eine Rechtsnachfolge klar definiert und begrenzt werden. Nur so sei gewährleistet, dass eine Überschreitung der zulässigen Nutzung oder eine künftige Umnutzung in einem Verfahren geprüft werden könnten. Der Beschwerdegegner bringt dagegen vor, das Z._____gässli sei im Jahr 2014 durch die Bautätigkeit der Beschwerdeführerin mehrmals tage- bis wochenlang gesperrt oder nur schwer passierbar gewesen. Er habe dadurch viel Kundschaft verloren und das Geschäft aufgeben müssen. Zurzeit sei er ein bis zwei Mal pro Woche während einer bis fünf Stunden in der Werkstatt und arbeite an seinen Oldtimern und PW. Die Vorinstanz macht geltend, seit der Aufgabe der gewerblichen Tätigkeit diene das Gebäude nur noch als Lager, wie es ursprünglich im

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

Jahr 1905 bewilligt worden sei. Selbst wenn der Beschwerdegegner die Liegenschaft als private Werkstatt für Revisionen an seinen Fahrzeugen nutze, liege keine Nutzungsänderung vor.

b) Der Beschwerdegegner hat seinen Gewerbebetrieb unbestritten Ende 2014 aufgegeben und nutzt das Gebäude nun zeitweilig als Werkstatt für Reparaturen an seinen eigenen Fahrzeugen sowie als Lagerraum. Er ist daran, die Werkstatt aufzulösen und die Gerätschaften zu verkaufen. Es besteht kein Anlass, an den Angaben des Beschwerdegegners zu zweifeln. Die heutige Nutzung erfolgt nur noch privat und ist demnach weniger intensiv als zu Zeiten des Betriebs einer Autoreparaturwerkstätte. Die Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Immissionen, Verkehrsbelastung) haben entsprechend abgenommen. Von der Art und der zeitlichen Dimension her wird der Raum heute noch im Rahmen eines Hobbys gebraucht. Es besteht kein Rechtsschutzinteresse daran, im Hinblick auf die Nachfolge alle zulässigen Nutzungen zu definieren, da es sich um hypothetische Fragen handelt. Die Nutzungsmöglichkeiten werden durch die Zonenvorschriften begrenzt. Ob sich die künftige Nutzung eines Mieters oder Rechtsnachfolgers im Rahmen bewegt, der 1905 für dieses Gebäude bewilligt wurde, wird dann zu beurteilen sein, wenn ein konkretes Vorhaben besteht. Soweit die Beschwerdeführerin verlangt, dass die Nutzung des Gebäudes präzisiert und begrenzt werden müsse, kann nicht auf die Beschwerde eingetreten werden.

c) Die Beschwerdeführerin bezweifelt, dass die Gebäudeversicherung des Kantons Bern (GVB) die Einhaltung der Brandschutzvorschriften für die aktuelle Nutzung als Privatwerkstatt abgeklärt habe. Nach unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz hat die GVB die damals noch gewerblich betriebene Autoreparaturwerkstätte am 2. Juli 2013 eingehend geprüft und keine Mängel festgestellt. Am 3. März 2015 führte die GVB zusammen mit einem Vertreter der Baupolizeibehörde der Stadt Biel eine Besichtigung vor Ort durch und bestätigte am 12. März 2015, dass sie keine Brandschutzmängel festgestellt habe. Sie hielt fest, einer "Umnutzung der Autoreparaturwerksatt in ein Lager [steht] aus brandschutztechnischer Sicht nichts im Wege. Diese Stellungnahme gilt nicht auf weitere Umnutzung des Lagers. Sollte sich diesbezüglich etwas ändern, bitten wir Sie, die entsprechenden Instanzen zu kontaktieren."⁴

⁴ Schreiben der GVB vom 12. März 2015, Vorakten der Stadt Biel, vor Register 1

Der GVB ist aus der diesjährigen Besichtigung der Liegenschaft bekannt, dass der Raum immer noch als Werkstatt eingerichtet ist, die zwar nicht mehr gewerblich genutzt wird, in der der Beschwerdegegner jedoch ab und zu Reparaturen an seinen eigenen Autos ausführt. Der Beschwerdegegner informierte die GVB nach dem Erhalt des Schreibens vom 12. März 2015 zudem telefonisch und schriftlich, dass er weiterhin Reparaturen und Revisionen an seinen Privatfahrzeugen durchführe und verlangte eine Berichtigung,⁵ was von der GVB jedoch unbeantwortet blieb. Mit der Formulierung, dass eine "weitere Umnutzung" gemeldet werden müsse, hat die GVB demnach die Aufnahme einer neuen gewerblichen Tätigkeit gemeint und nicht die private Weiternutzung der Werkstatt im Umfang eines Hobbys. Die GVB hat das Gebäude in dem Zustand besichtigt, in dem es eingerichtet ist und heute gebraucht wird, nämlich als private Werkstatt. Wären bei dieser Besichtigung brandschutzrelevante Mängel festgestellt worden, hätte die GVB diese gerügt und deren Behebung verlangt. Dies war aber nicht der Fall, im Gegenteil bestätigte die GVB im zweiten Satz ihrer Stellungnahme vom 12. März 2015, dass sie keine Brandschutzmängel festgestellt habe. Dementsprechend sah sie sich auch nach der "Richtigstellung" des Beschwerdegegners vom 7. April 2015 nicht veranlasst, ihre Beurteilung zu ändern. Der von der GVB formulierte Vorbehalt betrifft eine zukünftige (gewerbliche) Umnutzung, welche nicht erfolgt ist. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich somit als unbegründet.

d) Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass die Liegenschaft trotz fehlendem Kanalisationsanschluss über einen Wasseranschluss verfüge, was negative Folgen für die Umwelt haben könne. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin ist nur sehr allgemein gehalten und enthält keinen Hinweis, wo sich dieser Wasseranschluss befinden soll und ob dadurch verschmutzte Abwässer entstehen, die unrechtmässig entsorgt werden. In den Akten deutet nichts auf einen Wasseranschluss hin. Dem Protokoll des früheren Wasser- und Energiewirtschaftsamtes (WEA, heute Amt für Wasser und Abfall, AWA) vom 21. Juni 1991 ist zu entnehmen, dass das Gebäude weder über einen Wasserversorgungsanschluss noch über einen Kanalisationsanschluss verfügt und dass die Wascharbeiten durch Drittfirmen ausgeführt werden. Dem AWA ist kein anderer Zustand bekannt, hat es doch der Vorinstanz auf deren Anfrage hin am 2. April 2013 kommentarlos das Protokoll des WEA vom 21. Juni 1991 zugestellt.⁶ Der

⁵ Schreiben vom 7. April 2015, Vorakten der Stadt Biel, vor Register 1

⁶ Vorakten, Register 1

Beschwerdegegner hat im Jahr 2005 verneint, dass er einen Wasseranschluss hat.⁷ Unbestritten gibt es in der Werkstatt keine Sanitäranlagen.⁸ Es deutet auch nichts darauf hin, dass der Beschwerdegegner in der Zwischenzeit eine Wasserleitung eingezogen hätte. Ausserdem ist davon auszugehen, dass dem Vertreter der Baupolizeibehörde der Stadt Biel anlässlich des Augenscheins im März 2015 ein Wasseranschluss in dieser doch kleinen Liegenschaft wohl aufgefallen wäre. Für dessen Bewilligung wäre die Gemeinde zuständig (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. a KGSchG⁹). Die Beschwerdeführerin macht auch nicht geltend, dass der Beschwerdegegner Autos, Motoren oder dergleichen waschen oder sonst wie verschmutzte Abwässer entsorgen würde. Es bestehen somit keine konkreten Anzeichen, dass ein Wasseranschluss vorhanden ist und durch dessen Gebrauch verschmutzte Abwässer entstehen. Die Rüge ist somit unbegründet. Die Baupolizeibehörde kann aber jederzeit einschreiten, sollte sich der Verdacht auf einen unbewilligten Wasseranschluss erhärten oder verschmutztes Abwasser unrechtmässig entsorgt werden (vgl. Art. 6 und 7 GSchG¹⁰).

3. Parkieren

a) Die Beschwerdeführerin rügt, dass der Beschwerdegegner sein Auto vor der Werkstatt parkiere und teilweise auch fremden Grund als Parkplatz beanspruche. Auch wenn es sich nicht um eine öffentliche Strasse im Sinne des SG¹¹ und des Strassenverkehrsrechts handle, sei ein Autoabstellplatz baubewilligungspflichtig. Auf der Parzelle Nr. A._____ sei nie ein Autoabstellplatz bewilligt worden; ein solcher wäre auch nicht bewilligungsfähig, da der Platz nicht den Normen entspreche. Ausserdem schränke das parkierte Fahrzeug die Fahrbahnbreite ein und erschwere für die Feuerwehr und Sanität den Zugang zur Siedlung. Aufgrund der fehlenden Manövrierfläche müsse der Beschwerdegegner rückwärts aus dem Gässli fahren, was die Verkehrssicherheit gefährde. Für Nutzungen ohne bauliche Massnahmen bestehe auch keine Besitzstandsgarantie. Es sei Sache der Behörden, die unrechtmässige Nutzung des

⁷ Brief des Anwalts des Beschwerdegegners vom 23. Februar 2005 S. 2, Vorakten Register 2

⁸ BDE vom 10. September 2014, E. 4e, RA Nr. 120/2014/29

⁹ Kantonales Gewässerschutzgesetz vom 11. November 1996 (KGSchG; BSG 821.0)

¹⁰ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20)

¹¹ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

Vorplatzes auf der Parzelle Nr. A._____ zu unterbinden, zum Beispiel durch ein Benützungsverbot.

Der Beschwerdegegner wendet dagegen ein, er parkiere sein Auto nur dann auf seinem Vorplatz, wenn er in der Werkstatt arbeite, was ein bis zwei Tage pro Woche der Fall sei. Bevor die Siedlung der Beschwerdeführerin erstellt worden sei, habe er im sogenannten Hinterhof von der Vorinstanz zwei Parkplätze mieten können. Den Vorplatz habe er jedoch auch früher zum Ein- und Ausladen von Ersatzteilen genutzt. Das von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegte Foto zeige das Aufladen des schweren Autolifts auf das Fahrzeug des Käufers. Es handle sich somit um Warenumschlag und nicht um Parkieren. Der Vorplatz vor seinem Gebäude sei genügend gross, um seinen Wagen darauf abzustellen. Es treffe zu, dass er seit dem Wegfall des Wendeplatzes im Hinterhof rückwärts aus dem Z._____gässli ausfahren müsse. Dies sei aber für die Besucher, Handwerker und Lieferanten der Siedlung nicht anders. Das Z._____gässli sei vor dem Bau der neuen Wohnsiedlung ca. 5,5 m breit gewesen. Nun betrage die Strassenbreite nur noch 4 m.

Die Vorinstanz macht geltend, das Z._____gässli diene heute zur Erschliessung der Gebäude Z._____gässli Nr. 1, 2 und 4. Es handle sich um eine Privatstrasse mit Wegrechten, die über Privatparzellen verlaufe. Streitigkeiten seien deshalb unter den Anliegern zu regeln. Das Abstellen eines Fahrzeuges sei zulässig und stehe nicht im Widerspruch zur zonenrechtlichen Ordnung. Dies beeinträchtige weder die Verkehrssicherheit noch schränke es den Zugang zur Siedlung in irgendeiner Weise ein. Ein Unterbinden jeglichen Abstellens eines Fahrzeuges auf der Parzelle des Beschwerdegegners wäre unverhältnismässig und komme zumindest im heutigen Zeitpunkt unter keinem Titel in Frage. Anders könnte die Situation aussehen, wenn dereinst der planerisch angedachte Verbindungsweg zwischen D._____gasse, E._____strasse und F._____strasse erstellt würde, was allerdings auch die Aussenbestuhlung bei der Wohnsiedlung betreffen würde. Die Realisierung dieses öffentlichen Durchganges stehe aber im heutigen Zeitpunkt nicht zur Diskussion.

b) Es ist unbestritten, dass auf der Parzelle Nr. A._____ kein Parkplatz bewilligt ist und dafür auch kein Baugesuch eingereicht wurde. Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung, wonach das Parkieren eines Fahrzeuges auf der Privatparzelle Nr. A._____ auf dem Z._____gässli zulässig sei, ist nicht so zu verstehen, dass damit ein Parkplatz bewilligt

wird – eine Baubewilligung ohne Baugesuch ist nicht möglich. Für die Auslegung von Ziffer 3 ist die Begründung heranzuziehen. Die Vorinstanz geht davon aus, dass der Parkplatz unter die Besitzstandsgarantie fällt, da der Vorplatz seit rund 30 Jahren und bereits vor der Einführung des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 zum Abstellen eines Autos genutzt wurde. Die Beschwerdeführerin bringt zu Recht dagegen vor, dass eine reine Nutzung nicht unter der Besitzstandsgarantie von Art. 3 BauG steht, da diese – abgeleitet aus der Eigentumsgarantie – nicht die Nutzung als solche, sondern nur den Schutz für die getätigten Investitionen bezweckt.¹² Die Nutzung des Areals vor der Werkstatt als Parkplatz fällt nicht unter die Besitzstandsgarantie.

c) Bei Bauvorhaben, die einen Parkplatzbedarf verursachen, muss auf dem Grundstück oder in der Nähe eine ausreichende Anzahl von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge und Fahrräder errichtet werden. Wenn es die Verhältnisse erfordern, können Eigentümer auch verpflichtet werden, nachträglich eine ausreichende Anzahl Parkplätze zu erstellen (Art. 16 BauG). Die Berechnung der Anzahl Parkplätze nach Art der Nutzung bzw. des Bauvorhabens ergibt sich aus Art. 51 und 52 BauV¹³. So ist für das Wohnen, für gewerbliche bzw. kommerzielle Tätigkeiten und Bauvorhaben, die einem grossen Benutzerkreis offenstehen, wie Restaurants, Spitäler oder Schulen, der Parkplatzbedarf gesondert zu berechnen. Solange der Beschwerdegegner die Autoreparaturwerkstätte gewerblich betrieb, hatte sein Betrieb einen Parkplatzbedarf gemäss der Kategorie Arbeiten, Gewerbe, Dienstleistungen. Heute besteht der Gewerbebetrieb nicht mehr. Wie oben dargelegt, nutzt der Beschwerdegegner seine Werkstatt ein bis zwei Mal pro Woche im Rahmen eines Hobbys. Ausserdem ist er daran, die Werkstätte aufzulösen. Eine solche Nutzung fällt weder unter die Rubrik Wohnen, noch unter gewerbliche Tätigkeiten oder öffentliche Freizeitangebote. Die aktuelle Nutzung als Hobbyraum löst somit keinen Parkplatzbedarf aus. Der Beschwerdegegner muss daher weder auf dem Grundstück noch anderswo einen Parkplatz nachweisen.

d) Damit stellt sich die Frage, ob das gelegentliche Parkieren vor der Werkstatt zulässig ist. Das Gebäude des Beschwerdegegners verfügt über keinen eigenen Vorplatz oder Vorland, sondern steht direkt an der Strasse. Der Beschwerdegegner parkiert sein Auto

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3, N. 1 und 2a; VGE 2013/55 vom 10. März 2014 E. 4.2.2

¹³ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

demnach nicht auf einem abgetrennten oder abtrennbaren Teil seines Grundstücks, sondern auf der Fahrbahn.

Das Z._____gässli ist keine eigene Strassenparzelle, sondern verläuft über die Grundstücke Biel Gbbl. Nr. G._____, Nr. A._____ sowie Nr. H._____ mit Baurecht Nr. I._____. Die Parzelle Nr. H._____ ist im Eigentum der Einwohnergemeinde Biel, Baurechtsnehmerin des Grundstücks Nr. I._____ ist die Beschwerdeführerin. Nach übereinstimmender Meinung der Beteiligten ist das Z._____gässli eine altrechtliche Privatstrasse geblieben, die mit Wegrechten belastet ist. Soweit aus den Vorakten erkennbar, besteht keine Widmung zugunsten der Öffentlichkeit. Das Z._____gässli ist somit keine öffentliche Gemeindestrasse. Dies schliesst aber nicht aus, dass es sich dennoch um eine öffentliche Strasse im Sinne des SVG¹⁴ handelt, da im Strassenverkehrsrecht andere Kriterien ausschlaggebend sind. Für das Strassenverkehrsrecht ist einzig massgebend, ob die Verkehrsfläche dem Verkehr dient und tatsächlich einem unbestimmbaren Kreis von Verkehrsteilnehmenden zur Benützung offen steht.¹⁵ Bei einer nicht dem Gemeingebrauch gewidmeten Strassenfläche, die von der Allgemeinheit tatsächlich benützt werden kann, sind für das Parkieren die Bestimmungen des SVG anwendbar.¹⁶

e) Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung erwogen, gemäss der Baulinienordnung der Stadt Biel befinde sich das umstrittene Parkfeld im öffentlichen Verkehrsraum. Der öffentliche Verbindungsweg sei jedoch noch nicht erstellt worden. Das Z._____gässli sei heute eine private Sackgasse, die ausschliesslich privatem Gebrauch bzw. der Erschliessung der Gebäude Nr. 1, 2 und 4 diene. Die Beschwerdeführerin teilt diese Meinung. Der Beschwerdegegner ist der Ansicht, es handle sich immer noch um eine öffentliche Sackgasse, die im Moment als Privatstrasse genutzt werde.

f) Der Begriff der öffentlichen Strasse wird von der Rechtsprechung im Hinblick auf die Verkehrssicherheit und Gefahrenabwehr extensiv interpretiert, damit die Verkehrsregeln des SVG und seinen Nebenerlassen umfassend zur Geltung kommen. Neben den

¹⁴ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

¹⁵ Adrian Haas, Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern, 1994, S. 29

¹⁶ Adrian Haas, a.a.O. S. 99

öffentlichen Fahrverkehrsflächen gehören auch die der Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Fussverkehrsflächen dazu. Alle Strassen, die jedermann zugänglich sind bzw. nicht ausschliesslich (erkennbar) privatem Gebrauch dienen, sind öffentlich (Art. 1 SVG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 und 2 VRV¹⁷). Nach der Rechtsprechung ist eine Verkehrsfläche öffentlich, wenn sie einem unbestimmten Benutzerkreis von Verkehrsteilnehmenden offen steht, wozu auch Fussgänger und Fussgängerinnen zählen.¹⁸ Selbst das eingezäunte Areal eines Güterbahnhofs, zu dem nur Fahrzeuge Zutritt haben, die Waren abholen oder bringen, gilt nach der Rechtsprechung als öffentlich, da die Lieferanten einem unbestimmten Personenkreis angehören, ebenso der private Vorplatz einer Fabrik, dessen privater Gebrauch für Dritte weder mit einer Abschränkung noch einem Verbot gekennzeichnet ist. Auch eine Zufahrtsstrasse im Privateigentum, an der ein Wegrecht zugunsten der Anwohner besteht, ist eine öffentliche Strasse im Sinne des SVG.¹⁹

g) Im Baulinienplan der Stadt Biel²⁰ ist das Z._____gässli als öffentlicher Verkehrsraum bezeichnet. Dass die Strasse nie als Verbindungsstrasse realisiert wurde, sondern bislang eine Sackgasse geblieben ist, ändert nichts an dieser Qualifikation, ebenso wenig der Bau der Wohnsiedlung mit der vermehrten privaten Beanspruchung der Verkehrsfläche. Aus den Akten geht nicht hervor, und dies wird auch von keiner Partei geltend gemacht, dass das Z._____gässli für Dritte klar erkennbar mittels Abschränkung und signalisiertem Verbot als ausschliesslich privater Bereich gekennzeichnet und mit einem Durchgangsverbot für Fahrzeuge und Fussgänger belegt ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 VRV, Art. 5 SVG, Art. 113 SSV²¹).²² Das Z._____gässli dient zur Erschliessung von drei Gebäuden, wovon zwei nicht zur autofreien Siedlung gehören (Z._____gässli 2 und 4), und der Zugang ist mit Wegrechten sichergestellt. Die Situation ist daher vergleichbar mit obgenannter Konstellation einer Zufahrtsstrasse im Privateigentum mit Wegrechten, die eine öffentliche Strasse im Sinne des SVG darstellt. Die Strasse wird von Besuchern, Lieferanten oder früher auch von den Kunden der

¹⁷ Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11)

¹⁸ Fabian Voegtlin, Abgrenzung der öffentlichen von der privaten Verkehrsfläche, in Strassenverkehr 2/2014 S. 25ff, S. 26; Christoph J. Rohner, Schutz von Verkehrsflächen im Privateigentum, insbesondere Parkplätzen, in Strassenverkehr 4/2014, S. 65 ff., S. 66 und Fussnote 6; BGE 107 IV 55 E. 2a

¹⁹ Christoph J. Rohner, a.a.O., S. 66; BGE 104 IV 105, E. 3; Giger Hans, SVG Kommentar, 8. Aufl. 2014, Art. 1 S. 29; Fabian Voegtlin, a.a.O., S. 27ff, mit zahlreichen Hinweisen auf die Gerichtspraxis

²⁰ Baulinienordnung der Stadt Biel, genehmigt am 20. Oktober 2004

²¹ Signalisationsverordnung des Bundesrates vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

²² Vgl. Adrian Haas, a.a.O., S. 29, 45; Christoph J. Rohner, a.a.O., S. 66

Autoreparaturwerkstätte benutzt, sei es mit Fahrzeugen oder zu Fuss, und ist auch für Dritte ohne weiteres zugänglich. Faktisch steht das Z._____gässli somit einem unbestimmten Personenkreis offen, auch wenn dieser zahlenmässig begrenzt ist. Das Z._____gässli stellt somit eine öffentliche Strasse im Sinne von Art. 1 Abs. 1 SVG dar. Das Halten und Parkieren auf dem Z._____gässli untersteht deshalb dem Strassenverkehrsrecht²³ und ist grundsätzlich zulässig, auch wenn keine spezielle Parkfeldmarkierung angebracht ist (vgl. Art. 37 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 18 und 19 VRV).²⁴

h) Ein Parkierungs- bzw. Benutzungsverbot kann sich auch nicht aus dem Umstand ergeben, dass seit dem Neubau der Wohnsiedlung die Wendemöglichkeit auf dem Hinterhof entfallen ist, so dass nur noch rückwärts aus dem Z._____gässli ausgefahren werden kann. Dieser Umstand hat mit der Frage der Zulässigkeit des Haltens und Parkierens auf dem Z._____gässli keinen direkten Zusammenhang. Da das Z._____gässli drei Liegenschaften erschliesst, betrifft die erschwerte Ausfahrt nicht nur den Beschwerdegegner, sondern auch alle anderen Automobilisten, seien es Besucher, Handwerker, Lieferanten oder andere. Das Rückwärtsfahren muss in solchen Fällen mit der im Verkehr gebotenen Vorsicht erfolgen (Art. 36 Abs. 4 SVG). Falls die Verkehrssicherheit bei der Ausfahrt aus dem Z._____gässli beeinträchtigt wäre, hätte dies auch der Bewilligung des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin entgegenstehen müssen.

i) Zusammenfassend löst die heutige Nutzung auf der Parzelle Nr. A._____ keinen Parkplatzbedarf aus. Das Z._____gässli ist eine öffentliche Verkehrsfläche im Sinne des SVG, auf der das Parkieren im Rahmen der Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts zulässig ist. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin dem Beschwerdegegner im Rahmen der Vereinbarung vom 7. Juni 2012 zusicherte, dass sie die Zufahrt mit Motorfahrzeugen zur Autoreparaturwerkstätte "dulde".²⁵ Eine solche Zufahrt beinhaltet nach dem allgemeinen Verständnis zwangsläufig auch das Abstellen des Fahrzeugs. Falls das Parkieren die Baurechtsdienbarkeit der Beschwerdeführerin tangieren sollte, ist sie auf die zivilrechtlichen Rechtsbehelfe verwiesen.

²³ Vgl. auch VGE Nr. 21305 vom 14. März 2002 E. 4b/bb

²⁴ Adrian Haas, a.a.O., S. 36 f.

²⁵ Vorakten der Stadt Biel, Register 1

4. Verfahrenskosten der Vorinstanz

a) Die Beschwerdeführerin beantragt eine angemessene Herabsetzung der verfügbaren Gebühren. Sie begründet dies damit, dass die Vorinstanz den Verwaltungsaufwand selber veranlasst habe, das Verfahren in deren Interesse liege und es ihre Sache sei, für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Nach dem Rückweisungsentscheid der BVE sei die Vorinstanz verpflichtet gewesen, das Wiederherstellungsverfahren durchzuführen. Im Übrigen habe die Vorinstanz ihren Aufwand dadurch minimiert, dass sie nach der Geschäftsaufgabe des Beschwerdegegners darauf verzichtet habe, das Wiederherstellungsverfahren in vollem Umfang durchzuführen. Die Vorinstanz wendet dagegen ein, das Verfahren sei durch die baupolizeiliche Anzeige der Beschwerdeführerin ausgelöst worden. Bei einem Gebührenrahmen zwischen Fr. 800.– und Fr. 5'000.– sei die festgelegte Gebühr von Fr. 1'000.– eher zu tief als zu hoch angesetzt.

b) Der Antrag der Beschwerdeführerin lautet nur auf Herabsetzung der vorinstanzlichen Verfahrenskosten. Aus der Begründung ergibt sich aber, dass die Beschwerdeführerin nicht die Höhe der Kosten beanstandet, sondern vielmehr den Umstand, dass ihr diese Kosten auferlegt wurden.

Die Behörde setzt allfällige Verfahrenskosten in der Verfügung fest (Art 107 Abs. 1 VRPG²⁶). Anders als für das Beschwerdeverfahren enthält das VRPG für das Verwaltungsverfahren keine allgemeine Regel über die Kostenverlegung. Wer diese Kosten zu tragen hat, bestimmt sich nach den verschiedenen Sacherlassen und, falls diese keine Regelung enthalten, nach dem Verursacherprinzip.²⁷ Die Gemeinde kann für ihre Tätigkeit im Baubewilligungs- und Baupolizeiverfahren gestützt auf ihren Gebührentarif Verfahrenskosten erheben (Art. 51 Abs. 1 und 3 BewD²⁸). Das Dekret regelt aber nur für das Baubewilligungsverfahren, wer die Kosten tragen muss (Art. 52 Abs. 1 BewD); für das Baupolizeiverfahren ohne nachträgliches Baubewilligungsverfahren fehlt eine entsprechende Bestimmung. Mangels spezialgesetzlicher Regelung ist die Kostenverlegung bei baupolizeilichen Anzeigen daher nach dem Verursacherprinzip vorzunehmen. Demnach soll diejenige Person den Aufwand bezahlen (oder sich

²⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁷ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, Art. 107 N. 1

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

angemessen daran beteiligen), welche die Amtshandlung veranlasst oder verursacht hat, wobei kein Verschulden erforderlich ist. Die Kostentragungspflicht entfällt im Allgemeinen nur für Verfahren, deren Durchführung einzig der Öffentlichkeit dient, wie beispielsweise beim Steuerveranlagungsverfahren.²⁹ Das Verursacherprinzip ist im Gebührenreglement der Stadt Biel umgesetzt (Art. 3 und 4 Abs. 2 aGebR³⁰).

c) Das Baupolizeiverfahren wurde durch die baupolizeiliche Anzeige der Beschwerdeführerin ausgelöst. Die Anzeige war zwar nicht in jeder Hinsicht begründet, kann aber dennoch nicht als mutwillig oder rechtsmissbräuchlich bezeichnet werden. Die Umnutzung zur damals noch betriebenen Autoreparaturwerkstätte war nie bewilligt worden, so dass ein formell unrechtmässiger Zustand bestand.³¹ Demnach hat der Beschwerdegegner die Ursache für das baupolizeiliche Verfahren gesetzt.³² Andererseits ist zu berücksichtigen, dass dieser Zustand damals bereits 30 Jahre andauerte, die Vorinstanz seit mindestens 23 Jahren Kenntnis davon hatte und in dieser Zeit nie baupolizeilich eingeschritten ist.³³ Hinzu kommt, dass sich die Situation mit dem Neubau der autofreien Wohnsiedlung massgeblich verändert hat, was nicht dem Beschwerdegegner angelastet werden kann: Durch die neue Nutzung des Hinterhofs entfielen die zwei Parkplätze, die er bis anhin von der Stadt Biel hatte mieten können. Insofern wäre wünschbar gewesen, wenn die Vorinstanz auch den damaligen (und wohl zukünftigen) Parkplatzbedarf der Liegenschaft des Beschwerdegegners geregelt hätte, als sie der Beschwerdeführerin das Baurecht einräumte (BR I. _____). Die Frage nach der Einhaltung des umweltrechtlichen Immissionsschutzes wurde ebenfalls erst mit dem Bau der Wohnsiedlung aktuell, da das Gebiet vorher offenbar eine "Industriebrache" war, in der die Autoreparaturwerkstätte nicht störte.³⁴ Unter diesen Umständen wäre es unbillig, die

²⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 107 N. 1 f.; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, 2014, S. 308 Rz. 755 ff.

³⁰ Stadt Biel, Reglement vom 17. Oktober 1990 über die Erhebung von Gebühren, in Kraft bis 30. Juni 2015 (aGebR, SGR 670.1)

³¹ BDE vom 10. September 2014, E. 3, RA Nr. 120/2014/29

³² Vgl. BDE vom 27. Dezember 2010, E. 5, RA Nr. 120/2010/50; BDE vom 30. Juni 2010, E. 8e, RA Nr. 120/2009/36

³³ Vgl. BDE vom 10. September 2014, E. 3, RA Nr. 120/2014/29

³⁴ Vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 4. Oktober 2013 an den Stadtpräsidenten, S. 3, Vorakten Register 1; vgl. Luftaufnahme auf google maps, zuletzt besucht am 6. August 2015

vorinstanzlichen Verfahrenskosten dem Beschwerdegegner anzulasten (vgl. Art. 4 ZGB³⁵). Diese Kosten trägt demnach die Vorinstanz. Insoweit ist die Beschwerde gutzuheissen.

5. Kosten

a) Die Verfahrenskosten werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 900.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³⁶). Sie werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Beschwerdeführerin mit ihrem Hauptantrag nicht durch. Sie obsiegt lediglich in Bezug auf die Verlegung der vorinstanzlichen Gebühren. Die Beschwerdeführerin gilt daher zu 2/3 als unterliegend und hat Fr. 600.– der Verfahrenskosten zu bezahlen. Da die vorinstanzlichen Gebühren nicht dem Beschwerdegegner auferlegt werden können, unterliegt er nicht. Die restlichen Verfahrenskosten trägt somit der Kanton.

b) Die Parteien waren nicht anwaltlich vertreten. Parteikosten werden daher keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 i.V.m. Art. 108 Abs. 3 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Kostenverlegung in Ziffer 5, erster Satz der Verfügung der Gemeinde Biel/Bienne vom 10. April 2015 wird aufgehoben. Die vorinstanzlichen Verfahrenskosten trägt die Stadt Biel.

Im Übrigen wird die Verfügung der Gemeinde Biel/Bienne vom 10. April 2015 bestätigt und die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

³⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 201)

³⁶ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

2. Die Verfahrenskosten werden bestimmt auf Fr. 900.–. Davon werden Fr. 600.– der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald diese Entscheidung in Rechtskraft erwachsen ist. Die restlichen Verfahrenskosten werden nicht erhoben.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Y. _____ Genossenschaft, eingeschrieben
- X. _____, eingeschrieben
- Einwohnergemeinde Biel, Präsidialdirektion, Dienststelle Planungs- und Baurecht, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin