



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 120/2021/7

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 17. Mai 2021

in der Beschwerdesache zwischen

C. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Fürsprecher D. _____

und

E. _____
von Amtes wegen am Verfahren Beteiligte

sowie

Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, Lyssachstrasse 92, Postfach,
3401 Burgdorf

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf vom 18. Dezember 2020
(Verfahren Nr. 2018-P0008; B. _____)

I. Sachverhalt

1. Die Liegenschaften G. _____ weg 2, 4 und 6 gingen im Jahr 2015 durch Universalsukzession infolge einer Fusion auf die Beschwerdeführerin über. Im Jahr 2018 wurde die Liegenschaft G. _____ weg 6 abparzelliert. Diese Liegenschaft (heute Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. H. _____) gehört weiterhin der Beschwerdeführerin. Die Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. I. _____ mit den Liegenschaften G. _____ weg 2 und 4 befindet sich seit 2018 im Eigentum der von Amtes wegen Beteiligten. Die Gebäude werden in ihrem Auftrag von der Beschwerdeführerin verwaltet.¹ Die Parzellen Nrn. I. _____ und H. _____ liegen im östlichen Bereich der Überbauungsordnung "A. _____", welche eine Umnutzung des industriell geprägten Areals für öffentliche und private Nutzung mittels einer urbanen Bebauung vorsieht.²

¹ Vgl. Vorakten pag. 154 f.

² Vgl. Baureglement der Stadt Burgdorf vom 21. Februar 2005, genehmigt vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) am 31. Oktober 2005, Art. 52 "A. _____" Abs. 1

Die Überbauungsordnung wurde auf den Parzellen Nrn. I. _____ und H. _____ noch nicht umgesetzt; dort befinden sich noch die alten Industriegebäude.³

Nachdem die Stadt Burgdorf Hinweise auf zunehmenden Schwerverkehr erhalten hatte, forderte sie die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 6. Dezember 2017 auf, die aktuellen und geplanten Nutzungen in den bestehenden Gebäuden am G. _____ weg 2, 4 und 6 sowie deren Auswirkungen auf die Erschliessung und die Lärmimmissionen aufzuzeigen. Falls eine Änderung der bestehenden Überbauungsordnung (ÜO) angestrebt werde, so sei beim Gemeinderat schriftlich ein entsprechendes Gesuch zu stellen.⁴ Die Beschwerdeführerin bat um eine dreimonatige Fristverlängerung,⁵ welche die Stadt Burgdorf gewährte. Am 11. April 2018 reichte die Beschwerdeführerin einen Plan «Situation/Fahrtenkonzept/Nutzung» mit Angaben über die bestehende Nutzung ein.⁶ Die Stadt Burgdorf teilte ihr mit Schreiben vom 23. April 2018 mit, diese Informationen seien absolut ungenügend und entsprächen nicht den gestellten Anforderungen. Sie setzte der Beschwerdeführerin erneut eine Antwortfrist bis 31. Mai 2018⁷. Die Beschwerdeführerin antwortete am 30. Mai 2018, sie verstehe die Fragestellung nicht und bitte um detaillierte Spezifikation der Fragestellung. Die Stadt Burgdorf teilte der Beschwerdeführerin am 19. Juni 2018 mit, dass ein baupolizeiliches Verfahren eröffnet werde. Mit Schreiben vom 3. Juli 2018 stellte sie der Beschwerdeführerin erneut Fragen betreffend die Nutzung und die Erschliessung und setzte ihr eine 20-tägige Frist zur Stellungnahme.⁸ Mit Schreiben vom 20. August 2018 an die Beschwerdeführerin hielt sie fest, die Frist sei unbenutzt abgelaufen und die gestellten Fragen seien nicht beantwortet. Sie gewährte eine letztmalige Fristverlängerung bis Ende August 2018. Ferner hielt sie fest, dass der auf dem Areal abgestellte Container baubewilligungspflichtig sei. Die Beschwerdeführerin habe dafür innert 30 Tagen ab Erhalt des Schreibens ein Baugesuch einzureichen oder aber den Container umgehend zu räumen.⁹ Die Beschwerdeführerin teilte mit Schreiben vom 31. August 2018 mit, der Container werde im September entfernt. Im Übrigen verwies sie auf ihr Schreiben vom 11. April 2018.

2. Am 25. Oktober 2019 reichte die Beschwerdeführerin zwei Baugesuche ein betreffend Fassadenveränderungen, Einbau einer Wohnung etc. auf Parzelle Nr. H. _____ (G. _____ weg 6) und betreffend Erstellen einer Überdachung zwischen den Gebäuden G. _____ weg 4 und 6. Die Stadt Burgdorf sistierte die Baubewilligungsverfahren am 2. März 2020 bis zum Abschluss des Baupolizeiverfahrens.

3. Die Beschwerdeführerin erhob am 27. Mai 2020 bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) Rechtsverzögerungsbeschwerde mit dem Antrag, die Stadt Burgdorf sei anzuweisen, das Baupolizeiverfahren umgehend und beförderlich fortzusetzen.

Mit Verfügung vom 29. Mai 2020 erwog die Stadt Burgdorf, im Bereich der Überbauungsordnung "A. _____" gälten die Vorschriften der Mischzone M3a. Da die genaue Nutzung bzw. die Betriebsart der Beschwerdeführerin unklar sei, könne nicht beurteilt werden, ob eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung vorliege und wie die Nutzung lärmrechtlich zu beurteilen sei. Am 2. Juli 1991 sei der Vorgängerin der Beschwerdeführerin der Umbau der Laderampe bewilligt worden. Die damals bewilligte Zu- und Wegfahrt der Lastwagenanlieferung sei mit der Umsetzung der Überbauungsordnung auf den Nachbarparzellen weggefallen. Seither manövrierten Lastwagen gemäss den Beobachtungen der Stadt Burgdorf auf der Strasse, auch

³ Vgl. Vorakten pag. 11

⁴ Vorakten pag. 20

⁵ Vorakten pag. 21

⁶ Vorakten pag. 26-27

⁷ Vorakten pag. 28

⁸ Vorakten pag. 37

⁹ Vorakten pag. 44

rückwärts. Die Beschwerdeführerin wurde mit 60-tägiger Frist erneut zur Beantwortung von Fragen bezüglich der Nutzung und insbesondere zu den Zu- und Wegfahrten aufgefordert.¹⁰

Die BVD wies die Rechtsverzögerungsbeschwerde mit Entscheid vom 27. Juli 2020 (BVD 120/2020/21) ab, soweit sie darauf eintrat und soweit sie nicht gegenstandslos geworden war.

Die Beschwerdeführerin, vertreten durch den Rechtsanwalt D._____, reichte am 3. August 2020 ein Antwortschreiben zur Verfügung vom 29. Mai 2020 ein. Sie teilte u.a. mit, dass die von Amtes wegen Beteiligte auf der Parzelle Nr. I._____, ein Produktions-, Umschlags und Handelsunternehmen betreibe. Die Beschwerdeführerin schlage dort kein Material um. Sie verwalte die Liegenschaften G._____, weg 2 und 4 im Auftrag der von Amtes wegen Beteiligten und die Liegenschaft G._____, weg 6 als deren Eigentümerin. Die Rechte der vorher am G._____, weg 2, 4 und 6 domizilierten A._____ Immobilien AG seien infolge Fusion auf die Beschwerdeführerin übergegangen.

Die Beschwerdeführerin machte Angaben zu den von der Stadt Burgdorf gestellten Fragen und reichte Unterlagen zur Nutzung und zu den mit dem Betrieb verbundenen Verkehrsbewegungen ein. Sie reichte einen Situationsplan "LKW Wendemöglichkeit" vom 8. Juli 2020 ein, auf dem die Bewegungen von Lastwagen beim Andocken an die Rampen und das Manövrieren bei der Wegfahrt eingezeichnet sind.¹¹

4. Mit Verfügung vom 18. Dezember 2020 ordnete die Gemeinde Burgdorf an:

- "19. Die bestehenden Nutzungen der E._____/ C._____ in den Gebäuden G._____, weg 2 und 4, im Vergleich zur früher bestandenen Nutzung der ehemaligen A._____ AG, waren Änderungen / Umnutzungen, welche keiner Baubewilligung bedurften, nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c BewD¹².
20. Die Manöver der Lastwagen bei der Zu- und Wegfahrt sind strikt wie im Schreiben von D._____ vom 3. August 2020 beschrieben und im Plan "LKW Wendemöglichkeit" der C._____ vom 8. Juli 2020 gekennzeichnet, auszuführen. Die Lieferanten und Chauffeure sind anzuweisen, die Rückfahrkamera und das akustische Rückfahrsignal zu nutzen. Verfügen Fahrzeuge nicht über diese Hilfsmittel, stellt die E._____ Hilfspersonen zur Verfügung.
21. Die Lieferanten und Chauffeure sind besonders anzuweisen, beim Überstreichen der Fahrbahn des G._____wegs durch das Zugfahrzeug und/oder die Lastwagenkabine während die Lastwagen zum Wenden rückwärts zwischen die Gebäude Nr. 4 und 6 fahren, höchste Aufmerksamkeit auf andere Verkehrsteilnehmende zu richten, insbesondere Velofahrende und Kinder.
22. Die Manövrierflächen auf dem Areal gemäss dem Plan "LKW Wendemöglichkeit" der C._____ vom 8. Juli 2020 sind **innerhalb von 30 Tagen** mit dauerhaften Markierungen am Boden zu versehen, welche sicherzustellen haben, dass diese Flächen für das Manövrieren durch Lieferfahrzeuge freigehalten werden.
23. Nach dem oben auferlegten Wendemanöver hat die Wegfahrt aus dem Areal zwingend zurück über den G._____weg und die J._____strasse direkt in die K._____strasse zu erfolgen. Die Wegfahrt jenseits der Brücke über die Kleine Emme und ins F._____ bzw. die Durchfahrt durch selbiges ist nicht gestattet. Dies ist im Übrigen bereits durch die Strassensignalisation geregelt.

IV Kosten

24. Die Gebühren für diese [sic] Verfahren werden gemäss Art. 11 ff. AGebR¹³ und Art. 1 sowie Ziff. 9.3.20.1 Anhang 9 GebV¹⁴ auf **CHF 992.50** festgesetzt."
5. Gegen diese Verfügung reichte die Beschwerdeführerin am 20. Januar 2021 Beschwerde bei der BVD ein. Sie beantragt die Aufhebung von Ziffern 20 bis 24 der angefochtenen Verfügung.

¹⁰ Vorakten pag. 77

¹¹ Vorakten pag. 150

¹² BSG 725.1 Dekret über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret) vom 22. März 1994

¹³ Allgemeines Gebührenreglement der Stadt Burgdorf vom 17. Juni 2013

¹⁴ Gebührenverordnung der Stadt Burgdorf vom 9. Dezember 2013

6. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹⁵, beteiligte die E._____ von Amtes wegen am Verfahren. Es führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein.

Die Stadt Burgdorf beantragt mit Stellungnahme vom 22. Februar 2021 die Abweisung der Beschwerde, sofern darauf einzutreten sei. Die von Amtes wegen Beteiligte hat sich nicht vernehmen lassen.

7. Mit Verfügung vom 12. März 2021 hielt das Rechtsamt fest, die angefochtene Verfügung richte sich gemäss den Formulierungen im Dispositiv (Ziff. 19 ff.) inhaltlich auch an die E._____. Diese sei am erstinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt gewesen, im Beschwerdeverfahren aber von Amtes wegen am Verfahren beteiligt worden. Die BVD ziehe in Betracht, im Falle der Bestätigung der angefochtenen Verfügung die in dieser getroffenen Anordnungen auch für die von Amtes wegen Beteiligte als verbindlich zu erklären. Die von Amtes wegen Beteiligte erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme, welche sie nicht wahrnahm.

II. Erwägungen

1. Eintreten

Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG¹⁶ können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVD angefochten werden. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin durch die angefochtenen Anordnungen beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert. Gemäss Sendungsnachverfolgung der Post¹⁷ wurde die angefochtene Verfügung dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 21. Dezember 2020 zugestellt. Die Beschwerde wurde somit fristgerecht eingereicht. Es ist darauf einzutreten.

2. Sachverhalt

a) Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz den Sachverhalt nicht ganz korrekt bzw. vollständig festgestellt. Das Gebäude G._____weg 6 (Parzelle Nr. H._____ im Eigentum der Beschwerdeführerin) stehe entgegen den Annahmen der Vorinstanz nicht leer, sondern werde von der von Amtes wegen Beteiligten als Lager genutzt. In ihrer Eingabe vom 11. April 2018 mit dem Plan «Situation/Fahrtenkonzept/Nutzung» hatte die Beschwerdeführerin die Nutzung des Gebäudes G._____weg 6 mit "Industrie" angegeben.¹⁸ In ihrem Schreiben vom 3. August 2020 hielt sie hingegen fest: "Die C._____ als Eigentümerin des Gebäudes Nr. 6 hat dieses bislang nicht genutzt. Sie plant eine Umnutzung zu Wohnzwecken im OG und Nutzungen für stille Gewerbe im EG und UG".¹⁹ Die Vorinstanz stützt sich wohl auf letztere Angabe,²⁰ wenn sie in der angefochtenen Verfügung (Erwägungen Ziffer 17) festhält, das Gebäude Nr. 6 stehe seit ca. 13 Jahren leer.

¹⁵ 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)

¹⁶ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

¹⁷ Vgl. Postquittung mit Sendungsnachverfolgungsnummer, Vorakten pag. 177

¹⁸ Vorakten pag. 27

¹⁹ Vorakten pag. 152

²⁰ Vgl. Stellungnahme der Stadt Burgdorf vom 22. Februar 2021 S. 4

Das allfällige Missverständnis hat sich nicht zu Lasten der Beschwerdeführerin ausgewirkt. Der (vermeintliche) Leerstand war für die angefochtenen Anordnungen nicht von Bedeutung (vgl. Erwägung 3 hiernach). Die Stadt Burgdorf geht gemäss ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2021 davon aus, dass die Lagernutzung wohl von der Besitzstandsgarantie gedeckt ist. Für die geplante Wohnnutzung im Gebäude G._____weg 6 (Parzelle Nr. H._____) hat die Beschwerdeführerin ein Baugesuch eingereicht; das entsprechende Baubewilligungsverfahren ist sistiert.²¹ Weitere Sachverhaltsabklärungen dazu erübrigen sich.

b) Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, entgegen den Annahmen der Vorinstanz müssten die zuführenden LKWs keine Warteräume auf der öffentlichen Strasse in Anspruch nehmen. Sie nimmt Bezug auf das Schreiben der Vorinstanz vom 6. Dezember 2017²² und einen Protokollauszug der Bau- und Planungskommission vom 13. Juni 2018.²³

Anlass für die baupolizeilichen Abklärungen der Vorinstanz bildeten eine Anfrage der Beschwerdeführerin im Hinblick auf eine künftige Nutzungssteigerung mit zunehmendem Schwerverkehr sowie der Umstand, dass die einst bewilligte Erschliessung mit Wendemanöver der Lastwagen auf der westlichen Nachbarparzelle weggefallen ist, nachdem die seither erlassene Überbauungsordnung "A._____" dort verwirklicht wurde (vgl. unten Erwägung 4b). Im Rahmen ihrer Abklärungen hat die Vorinstanz die Frage aufgeworfen, ob seither verkehrsgefährdende LKW-Manöver stattgefunden haben und Warteräume auf öffentlichen Strassen in Anspruch genommen wurden. In der angefochtenen Verfügung trifft sie dazu jedoch keine Feststellungen. Entsprechend erübrigen sich diesbezügliche Sachverhaltsabklärungen.

c) Die Beschwerdeführerin führt sodann an, sie habe schon im Jahre 2015 Massnahmen in die Wege geleitet, um arealintern die Zu- und Wegfahrt der LKWs sicherzustellen. Das damals erwirkte gerichtliche Verbot sei an der Nord-West-Fassade des Gebäudes Nr. 6 gut sichtbar angeschlagen. Die Beschwerdeführerin hat in ihre Beschwerdeschrift eine Fotografie des Verbots eingefügt. Demnach lautet dieses wie folgt:

"Die C._____ als Eigentümerin der Liegenschaft G._____weg 2-6 in 3400 Burgdorf, Grundbuchblatt-Nr. I._____, lässt diese hiermit gegen jede Besitzesstörung richterlich mit einem Verbot belegen. Verboten sind insbesondere das Betreten und Befahren dieses Grundstückes und das Parkieren und Abstellen von Fahrzeugen aller Art durch Unbefugte. Widerhandlungen gegen dieses Verbot werden auf Antrag mit einer Busse von bis zu Fr. 2000.– bestraft. 11. November 2015. Regionalgericht Emmental-Oberaargau (...)"

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist angesichts dieses Verbots die Anordnung gemäss Dispositiv Ziffer 22 der angefochtenen Verfügung, wonach mit dauerhaften Markierungen am Boden sicherzustellen ist, dass die Manövriertflächen gemäss dem Plan "LKW Wendemöglichkeit" vom 8. Juli 2020 für das Manövrieren durch Lieferfahrzeuge freigehalten werden, nicht erforderlich und somit unverhältnismässig. Wie es sich damit verhält, wird unten in Erwägung 5e untersucht.

²¹ Vorakten pag. 64

²² Vorakten pag. 20 ff.

²³ Vorakten pag. 34 f.

3. Begründungspflicht

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, der angefochtenen Verfügung könne nicht entnommen werden, auf welchen Sachverhalt und welche gesetzlichen Bestimmungen sich die Anordnungen stützten.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG²⁴). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.²⁵

c) Der von den Anordnungen betroffene Sachverhalt, nämlich die Nutzung und Erschliessung der Liegenschaften G. _____ weg 2, 4 und 6, insbesondere das Manövrieren mit LKWs, wird in der angefochtenen Verfügung mit genügender Deutlichkeit umschrieben. Zudem wird auf den der Verfügung beigelegten²⁶ und als verbindlich erklärten Plan vom 8. Juli 2020 verwiesen, auf dem die Beschwerdeführerin die entsprechenden Manöver auf Aufforderung der Vorinstanz hin dargestellt hat.

d) Zumal die Beschwerdeführerin bereits im erstinstanzlichen Verfahren anwaltlich vertreten war, durfte die Vorinstanz voraussetzen, dass ihr Art. 45 f. BauG als gesetzliche Grundlage für ein baupolizeiliches Einschreiten geläufig waren. Nach Art. 45 Abs. 1 und 2 BauG obliegt der Gemeinde als Baupolizeibehörde insbesondere die Aufsicht über die Einhaltung der Bauvorschriften und der Bedingungen und Auflagen der Baubewilligung, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei deren Missachtung sowie die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Ordnung, die von unvollendeten, mangelhaft unterhaltenen oder sonstwie ordnungswidrigen Bauten und Anlagen ausgehen. Im Entscheid der BVD vom 27. Juli 2020 im Beschwerdeverfahren RA Nr. 120/2020/21 wurde ausserdem in Erwägung 2c und d auf die Auskunftspflicht der Beschwerdeführerin nach Art. 46 USG²⁷ hingewiesen. Ferner durfte erwartet werden, dass der Beschwerdeführerin die Vorschriften des Strassenverkehrsrechts bekannt waren, namentlich die Grundregeln gemäss Art. 26 SVG²⁸, wonach andere in der ordnungsgemässen Benützung der Strasse nicht behindert oder gefährdet werden dürfen und u.a. gegenüber Kindern, Gebrechlichen und alten Leuten besondere Vorsicht geboten ist.

Aus Erwägungen Ziffer 15 f. und den Anordnungen im Dispositiv der angefochtenen Verfügung geht hervor, dass mit dem baupolizeilichen Einschreiten die Verkehrssicherheit bei der Zu- und Wegfahrt zu den Gebäuden G. _____ weg 2-6 gewährleistet werden soll und dies nach Ansicht der Vorinstanz voraussetzt, dass das Konzept "LKW Wendemöglichkeit" vom 8. Juli 2020 eingehalten wird. Angesichts der Vorgeschichte, in der die Vorinstanz ihre Anliegen immer wieder ausführlich begründete, reichen die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung im Hinblick auf die Begründungspflicht bzw. den Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin. Insbesondere hat die Vorinstanz in der Verfügung vom 29. Mai 2020²⁹ in Erwägungen Ziffer 2.5 darauf hingewiesen, dass der beim Bau der Laderampen bewilligte Wegfahrtsweg infolge der teilweisen Umsetzung der Überbauungsordnung "A. _____" auf den westlichen Nachbarparzellen nicht mehr

²⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁵ BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2; BGE 140 II 262 E. 6.2; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 7

²⁶ Vorakten pag. 168

²⁷ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

²⁸ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

²⁹ Vorakten pag. 77 ff.

bestehe. Damit bestand Klärungsbedarf darüber, wie die Wegfahrt nunmehr erfolgt und ob dabei die Verkehrssicherheit gewährleistet ist, und somit ein Anlass für ein baupolizeiliches Verfahren nach Art. 45 f. BauG.

4. Baupolizeiverfahren

a) Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe weder einen rechtswidrigen Zustand noch eine Störung der öffentlichen Ordnung nachgewiesen und dürfe daher nicht gegen sie verfügen. Den Anordnungen fehle die gesetzliche Grundlage.

b) Die Vorinstanz weist in ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2021 darauf hin, dass die Beschwerdeführerin die Abklärungen mit einer Anfrage im Hinblick auf einen Ausbau ihres Betriebs mit einhergehender Steigerung des Schwerverkehrs ins Rollen gebracht habe. Auch ohnedies bestand Anlass für baupolizeiliche Abklärungen, da mit der teilweisen Umsetzung der Überbauungsordnung "A._____" das bewilligte Manövrieren bei der Wegfahrt der LKWs nicht mehr möglich war. Damit war die bewilligte Erschliessung entfallen und die Gewährleistung der Verkehrssicherheit (Art. 21 Abs. 1 BauG, Art. 26 SVG) stand in Zweifel. Ferner stellte sich die Frage allfälliger Lärmstörungen. Daher musste in einem baupolizeilichen Verfahren (Art. 45 ff. BauG) geklärt werden, ob zur Beseitigung von Störungen der öffentlichen Ordnung eine neue verbindliche Regelung zu treffen war. Nachdem informelle Abklärungen bei der Beschwerdeführerin keine brauchbaren Ergebnisse gebracht hatten, musste die Vorinstanz ein Baupolizeiverfahren einleiten und mit einer Verfügung abschliessen (Art. 1b Abs. 3 BauG).³⁰ Die gesetzliche Grundlage für das baupolizeiliche Vorgehen seitens der Vorinstanz war damit gegeben.

5. Verhältnismässigkeit; Störer- bzw. Adressatenstellung

a) Die Beschwerdeführerin erachtet die angefochtenen Anordnungen als unverhältnismässig.

b) Anordnungen zur Beseitigung einer Störung der öffentlichen Ordnung müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein und dürfen den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen. Eine Massnahme 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.³¹

c) Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist die Anordnung gemäss Dispositiv Ziffer 20 (Verpflichtung zum Manövrieren strikt gemäss dem Plan "LKW Wendemöglichkeit" vom 8. Juli 2020; Anweisung an die Lieferanten und Chauffeure, die Rückfahrkamera und das akustische Rückfahrsignal zu nutzen; bei Nichtvorhandensein dieser Hilfsmittel Hilfestellung durch die von Amtes wegen Beteiligten) zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht geeignet, weil keine besondere Gefährdung bestehe. Dies halte die Vorinstanz in Erwägungen Ziffer 15 der angefochtenen Verfügung ausdrücklich fest. Die Massnahme sei zudem nicht erforderlich, da sie inhaltlich den Vorschriften des Strassenverkehrsrechts entspreche. Dasselbe gelte für die Anordnung gemäss Dispositiv Ziffer 21, wonach die Lieferanten und Chauffeure besonders anzuweisen sind, beim Überstreichen der Fahrbahn im Rahmen des Rückwärts-Manövrierens

³⁰ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 1b N. 5, Art. 46 N. 2

³¹ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9; BVR 2013 S. 85 E. 5.1

höchste Aufmerksamkeit auf andere Verkehrsteilnehmende zu richten, insbesondere Velofahrende und Kinder.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin stehen die Anordnungen nicht im Widerspruch zu Erwägungen Ziffer 15 der angefochtenen Verfügung. Die Vorinstanz hält dort fest, dass die Verkehrssicherheit bei Einhaltung des Manövriekonzepts der Beschwerdeführerin nicht wesentlich beeinträchtigt werde. Dass auch ohnedies keine Gefährdung bestehe, lässt sich daraus nicht ableiten. Aufgrund der Verkehrsführung im Quartier müssen die LKWs nach Anlieferungen bei den betroffenen Parzellen wenden. Die ursprünglich bewilligte Wendemöglichkeit ist mit der teilweisen Umsetzung der Überbauungsordnung "A._____" entfallen. Das sichere Manövrieren erfordert nicht nur Kenntnis und Respektierung der Strassenverkehrsvorschriften, sondern auch Ortskunde. Von den Chauffeuren und Lieferanten kann nicht erwartet werden, dass sie in jedem Fall ortskundig sind. Dass sie durch die Strassenverkehrsvorschriften zum sicheren und rücksichtsvollen Manövrieren verpflichtet sind, entbindet die Grundeigentümerinnen der betroffenen Parzellen Nrn. H.____ und I.____ bzw. die Betreiberin des angelieferten Betriebs nicht von ihrer Verantwortung, durch eine geeignete Organisation zu vermeiden, dass von ihrer Anlage bzw. von ihrem Betrieb Verkehrsgefährdungen ausgehen. Die Anweisung und Hilfestellung durch die Grundeigentümerinnen bzw. die Betreiberin des angelieferten Unternehmens ist offensichtlich geeignet und auch erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Chauffeure und Lieferanten zuverlässig eine sichere Art des Manövrierens wählen und Verkehrsgefährdungen vermeiden.

d) Die Anordnung gemäss Dispositiv Ziffer 20 richtet sich gemäss ihrem Wortlaut explizit auch an die von Amtes wegen Beteiligte. Auch die Verpflichtung zur Anweisung der Lieferanten und Chauffeure gemäss Dispositiv Ziffer 21 sollte sich ihrem Sinn und Zweck nach auch an die von Amtes wegen Beteiligte als Eigentümerin der Parzelle Nr. I.____, auf der sich die Laderampen befinden,³² richten. Als Grundeigentümerin gilt sie im Falle von Ordnungswidrigkeiten als Zustandsstörerin; als Betreiberin des Unternehmens, welches die fraglichen LKW-Bewegungen veranlasst,³³ zudem als Verhaltensstörerin. Die baupolizeilichen Anordnungen sind daher auch gegen die E.____ zu richten.³⁴

Die E.____ war aber im erstinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt und ist nicht Adressatin der angefochtenen Verfügung. Faktisch dürfte sie davon Kenntnis gehabt haben, da ihre Organe gemäss den Einträgen im Handelsregister³⁵ teilweise mit den Organen der Beschwerdeführerin identisch sind. Zur Verbindlichkeit der Anordnungen auch gegenüber der von Amtes wegen Beteiligten müssen aber deren Parteirechte, insbesondere ihr Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt und die Verfügung muss ihr korrekt eröffnet werden. Dies wurde im Beschwerdeverfahren nachgeholt. Die E.____ wurde von Amtes wegen am Verfahren beteiligt. Die Beschwerde und die angefochtene Verfügung wurde ihr zugestellt. Mit Verfügung vom 12. März 2021 teilte das Rechtsamt mit, die BVD ziehe in Betracht, im Falle der Bestätigung der angefochtenen Verfügung die in dieser getroffenen Anordnungen auch für die von Amtes wegen Beteiligte als verbindlich zu erklären. Die E.____ erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme und wurde auf die Möglichkeit der Akteneinsicht aufmerksam gemacht. Sie reichte keine Stellungnahme ein.

Die BVD prüft baupolizeiliche Verfügungen mit voller Kognition.³⁶ Im Beschwerdeverfahren hatte die von Amtes wegen Beteiligte Parteistellung. Die angefochtene Verfügung wurde ihr

³² Vgl. Vorakten pag. 168

³³ Vgl. Vorakten pag. 153 f.

³⁴ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 12

³⁵ Vgl. www.zefix.ch

³⁶ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 49 N. 4

nachträglich eröffnet. Ihre Parteirechte wurden gewahrt und sie ist Mit-Adressatin des vorliegenden Entscheids. Damit erstreckt sich die Verbindlichkeit der Anordnungen, soweit diese bestätigt werden, auch auf die von Amtes wegen Beteiligte.³⁷

³⁷ Vgl. Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 12 N. 10 und N. 32

e) Die Beschwerdeführerin beanstandet auch die Anordnung gemäss Dispositiv Ziffer 22 der angefochtenen Verfügung, wonach die im Plan "LKW Wendemöglichkeit" vom 8. Juli 2020 vorgesehenen Manövriertflächen am Boden dauerhaft markiert werden müssen, um deren Freihaltung sicherzustellen. Diese Anordnung sei zur Erreichung des angestrebten Zwecks ungeeignet, da sie sich nur an die Beschwerdeführerin richte, der nur ein Teil der zu markierenden Bodenfläche gehöre. Zudem sei sie nicht erforderlich, da die Beschwerdeführerin bereits ein gerichtliches Verbot erwirkt habe, um die Freihaltung der Manövriertfläche sicherzustellen.

Die zu markierenden Flächen befinden sich zwischen den Gebäuden G. _____ weg 4 und G. _____ weg 6 und somit teils auf der Parzelle Nr. H. _____ (im Eigentum der Beschwerdeführerin) und teils auf der Parzelle Nr. I. _____ (im Eigentum der von Amtes wegen Beteiligten). Nach ihrem Sinn und Zweck richtet sich die Anordnung auch an die von Amtes wegen Beteiligte, die jedoch im erstinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt war. Gemäss den obigen Ausführungen in Erwägung 5d wird mit dem vorliegenden Entscheid die Verbindlichkeit der Anordnungen auf die von Amtes wegen Beteiligte ausgedehnt, soweit diese bestätigt werden.

Die Markierung der Manövriertflächen am Boden ist geeignet, das korrekte Manövrieren sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die dafür nötigen Flächen freigehalten werden. Das gerichtliche Verbot genügt dafür nicht. Es richtet sich an die Öffentlichkeit und untersagt Besitzstörungen insbesondere durch Parkieren oder Abstellen von Fahrzeugen oder sonstiges Betreten und Befahren durch Unbefugte. Nicht abgedeckt sind Handlungen wie das Abstellen von Fahrzeugen oder Gegenständen im Rahmen des Betriebs der von Amtes wegen Beteiligten. Die streitige Anordnung geht daher inhaltlich über das gerichtliche Verbot hinaus, indem sie als Gedankenstütze beim Manövrieren durch Chauffeure und Lieferanten wirkt und auch im Rahmen der auf den betroffenen Parzellen befugt ausgeübten Tätigkeiten die Freihaltung der Manövriertflächen gewährleistet. Die Anordnung, deren Verbindlichkeit mit dem vorliegenden Entscheid auf die von Amtes wegen Beteiligte ausgedehnt wird, ist demnach zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich. Im Übrigen erscheint die Gültigkeit bzw. Tragweite des angesprochenen Verbots zweifelhaft, da die als Eigentümerin genannte Beschwerdeführerin zwischenzeitlich einen Teil des Areals veräussert hat.

f) Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin auch die Anordnung gemäss Dispositiv Ziffer 23 der angefochtenen Verfügung, wonach die Wegfahrt aus dem Areal entsprechend der Strassensignalisation zurück über den G. _____ weg und die J. _____ strasse direkt in die K. _____ strasse zu erfolgen hat und nicht via Brücke über die Kleine Emme in bzw. durch das F. _____ erfolgen darf. Diese Anordnung ist nach Ansicht der Beschwerdeführerin nicht erforderlich, da sie inhaltlich den Strassenverkehrsvorschriften bzw. der Signalisation entspreche, wie die Vorinstanz in der fraglichen Anordnung zutreffend festhalte. Durch eine Anordnung, welche eine ohnehin geltende Verpflichtung wiederholt, wird deren Adressatin in der Regel gar nicht beschwert. Bei deren Aufhebung würde die gesetzliche Verpflichtung dennoch fortbestehen, so dass der Adressatin durch eine erfolgreiche Anfechtung gar kein praktischer Nutzen entstünde. Auf die Beschwerde ist daher insoweit mangels schutzwürdigen Interesses nicht einzutreten.³⁸ Ohnehin wird die Beschwerdeführerin durch das Wiederholen von Verpflichtungen, die sich bereits aus den gesetzlichen Vorschriften ergeben, nicht mehr belastet, als sie es von Gesetzes wegen ohnehin ist, weshalb die Anordnung nicht unverhältnismässig sein kann. Dasselbe gilt für die von Amtes wegen Beteiligte, die mit dem Beschwerdeentscheid ebenfalls Adressatin dieser Anordnung wird.

³⁸ Vgl. Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 13

Eine Beschwerde der Adressatin einer unnötigen Anordnung kann vorliegen, wenn diese mit Kostenfolgen zu ihren Lasten verbunden ist. Dem ist im Rahmen der Überprüfung erstinstanzlichen Kosten (Erwägung 6 hiernach) Rechnung zu tragen.

g) Zusammenfassend erweist sich, dass die angefochtenen Anordnungen nicht zu beanstanden sind. Diese müssen sich richtigerweise auch gegen die von Amtes wegen Beteiligte als Zustands- und Verhaltensstörer richten. Mit dem vorliegenden Entscheid wird die Verbindlichkeit der Anordnungen auf die von Amtes wegen Beteiligte ausgedehnt.

6. Erstinstanzliche Kosten

a) Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 992.50 auferlegt. Die Beschwerdeführerin verlangt die Aufhebung dieser Kostenverlegung gemäss Dispositiv Ziffer 24 der angefochtenen Verfügung. Sie macht geltend, die Verfahrenskosten müssten von der Vorinstanz getragen werden. Die Beschwerdeführerin habe das Verfahren nicht veranlasst.

b) Die Vorschriften über die Kostentragungspflicht fassen in der bernischen Gesetzgebung im Allgemeinen auf dem Verursacherprinzip. Nach diesem soll, wer Aufwand verursacht, diesen bezahlen bzw. sich angemessen an den Kosten beteiligen müssen. Verursachende Person ist in der Regel die gesuchstellende bzw. verfahrensauslösende Partei. Eine Spielart des Verursacherprinzips kommt zum Tragen, wo das Gesetz die Kostenpflicht an ein vorwerfbares Verhalten knüpft.³⁹

Für das Verwaltungsverfahren enthält das VRPG⁴⁰ keine allgemeine Regel über die Kostenverlegung. Ob Verfahrenskosten erhoben werden und wer sie zu tragen hat, bestimmen somit nebst den allgemeinen Gebührenerlassen die verschiedenen Sacherlasse. Das Baubewilligungsdekret regelt die Kostentragungspflicht nur für das Baubewilligungsverfahren (Art. 52 Abs. 1 BewD) und das nachträgliche Baubewilligungsverfahren (Art. 52 Abs. 1 BewD analog). Für das Baupolizeiverfahren ohne nachträgliches Baubewilligungsverfahren fehlt eine entsprechende Bestimmung (vgl. Art. 51 Abs. 1 BewD). Es gilt somit primär das Verursacherprinzip. Dieses Prinzip genügt indessen als gesetzliche Grundlage nicht. Nach Art. 69 Abs. 4 Bst. b KV⁴¹ sind der Gegenstand der Abgabe, die Grundsätze ihrer Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen (ausser für Gebühren in geringer Höhe) in einem Gesetz im formellen Sinn zu erlassen. Diese Bestimmung gilt als verfassungsrechtlicher Grundsatz auch für die Gemeinden.⁴²

Gemäss Art. 11 des Allgemeinen Gebührenreglements der Stadt Burgdorf vom 17. Juni 2013 (AGebR) werden für alle Verrichtungen der Stadtverwaltung Gebühren erhoben, die durch einzelne Personen veranlasst werden und diesen zugerechnet werden können, der Verwaltung einen nicht vernachlässigbaren Aufwand verursachen und durch übergeordnetes Recht nicht als gebührenfrei erklärt werden. Die Gebühren für Baubewilligungs- und Baupolizeiverfahren sind in Anhang 9 der Gebührenverordnung vom 9. Dezember 2013 (GebV) geregelt. Die Vorinstanz nimmt in der angefochtenen Kostenregelung Bezug auf Anhang 9 Ziff. 9.20.1 GebV. Danach werden für baupolizeiliche Verfügungen Gebühren von CHF 100.– bis CHF 1000.– erhoben.

³⁹ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 107 N. 2

⁴⁰ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁴¹ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

⁴² vgl. dazu Ulrich Zimmerli, Gemeinden, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, hrsg. von Walter Kälin/Urs Bolz, Bern, 1995, S. 209.

c) Aus den Vorakten ergibt sich nicht eindeutig, ob es beim Gelände der Parzellen Nrn. H._____ und I._____ zu verkehrsgefährdendem Verhalten gekommen ist. Mit der teilweisen Umsetzung der Überbauungsordnung "A._____" ist die bewilligte Erschliessung der Laderampen entfallen. Unabhängig von allfälligem Störverhalten war es daher angezeigt, die Art der Erschliessung wieder verbindlich zu regeln. Gemäss den obigen Erwägungen ist es zur Vermeidung von Verkehrsgefährdungen bzw. zur Beseitigung einer entsprechenden Störung der öffentlichen Ordnung erforderlich, dass das korrekte Manövrieren sichergestellt wird, indem die Chauffeure und Lieferanten instruiert und unterstützt werden und die freizuhaltende Manövrierfläche auf dem Boden dauerhaft markiert wird.

Der Beschwerdeführerin als betroffene Grundeigentümerin hat das Baupolizeiverfahren als Zustandsstörerin (mit-) verursacht. Durch ihr Verhalten hat sie ausserdem den Verfahrensaufwand erheblich vergrössert. Bei den Abklärungen der Vorinstanz verhielt sie sich unkooperativ, indem sie trotz dreimonatiger Fristverlängerung nur äusserst rudimentäre Angaben machte und weitere Ausführungen mit der Begründung, sie verstehe die Fragestellung nicht, verweigerte. Mehrfachen weiteren Aufforderungen der Vorinstanz zur Beantwortung von präzisierten Fragen kam die Beschwerdeführerin entgegen ihrer Auskunftspflicht (Art. 46 USG) nicht nach. Sie kooperierte letztlich erst unter dem Druck der sistierten Baugesuche. Damit hat sie erheblichen, vermeidbaren Zusatzaufwand verursacht.

Nach dem in Art. 11 AGebR statuierten Verursacherprinzip ist es daher gerechtfertigt, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Kosten für das Baupolizeiverfahren auferlegt hat. Die Höhe der Kosten liegt innerhalb der Bandbreite für baupolizeiliche Verfahren gemäss Anhang 9 Ziff. 9.20.1 GebV und ist nicht zu beanstanden.

7. Ergebnis und Kosten des Beschwerdeverfahrens

a) Nach dem Gesagten erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet. Die Beschwerde ist abzuweisen und der angefochtene Entscheid zu bestätigen. Mit der Beteiligung der E._____ am vorliegenden Beschwerdeverfahren und der Gewährung der Parteirechte werden die Anordnungen gemäss der angefochtenen Verfügung auch ihr gegenüber verbindlich. Anpassungen im Wortlaut dieser Anordnungen sind dafür nicht erforderlich.

b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Die von Amtes wegen Beteiligte hat keine Anträge gestellt und keinen zusätzlichen Verfahrensaufwand verursacht. Die Verfahrenskosten sind daher durch die Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Sie werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 1000.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV⁴³).

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

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Verfügung der Gemeinde Burgdorf vom 18. Dezember 2020 wird bestätigt.

⁴³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

2. Die Verfahrenskosten von CHF 1000.– 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

- Herrn Fürsprecher D._____, eingeschrieben
- E._____, eingeschrieben
- Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, 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 4 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.