



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2025/127

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 19. März 2026

in der Beschwerdesache zwischen

Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Reiterstrasse 11, 3013 Bern
Beschwerdeführer

und

Herrn **C.** _____
Beschwerdegegner 1

Frau **D.** _____
Beschwerdegegnerin 2

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Münsingen, Gemeindeverwaltung, Thunstrasse 1,
3110 Münsingen

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Münsingen vom 29. August 2025 (eBau Nummer A. _____; Pizza Take-Away etc.)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerschaft reichte am 16. Juli 2024 bei der Gemeinde Münsingen ein Baugesuch ein für die Umnutzung bzw. den Ausbau des bestehenden Schopfs/Tenns in einen Gewerberaum (Pizza Take-Away), das Erstellen von zusätzlichen Parkplätzen im Hof sowie das Anbringen von Werbetafeln am Gebäude auf Parzelle Münsingen Grundbuchblatt Nr. F. _____. Die Parzelle liegt in der Mischzone Kern Erhaltung. Die Gemeinde liess das Vorhaben im Anzeiger Konolfingen vom 15. und 22. August 2024 publizieren. Zudem holte sie bei den zuständigen Stellen Amts- und Fachberichte ein. Gegen das Bauvorhaben erhob ein Nachbar Einsprache. In seinem Amtsbericht Strassenbaupolizei vom 26. August 2024 beantragte der Oberingenieurkreis II (OIK II) des Tiefbauamts des Kantons Bern (TBA), die Strassenanschlussbewilligung und die Ausnahme für das Bauen im Strassenabstand seien nicht zu erteilen. Die Gemeinde führte am 30. Oktober 2024 anlässlich einer Begehung ein Bereinigungsgespräch mit dem OIK II durch. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden. Die Beschwerdegegnerschaft änderte ihr Projekt. Unter anderem reduzierte sie die Anzahl Autoabstellplätze von sechs auf vier. Zudem sah sie vor, bei der Trottoirüberfahrt den Belag farblich zu markieren. Weiter plante sie entlang der ge-

meinsamen Parzellengrenze zum Einsprecher die Erstellung einer Absturzsicherung mit Milchglaselementen. Der Einsprecher zog daraufhin seine Einsprache zurück. In seinem Amtsbericht Strassenbaupolizei vom 26. Mai 2025 beantragte der OIK II weiterhin, die Strassenanschlussbewilligung und die Ausnahme für das Bauen im Strassenabstand seien nicht zu erteilen. Mit Gesamtsentscheid vom 29. August 2025 erteilte die Gemeinde Münsingen die Bewilligung.

2. Dagegen reichte das TBA (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 26. September 2025 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Er stellt folgende Rechtsgelehrten:

1. Der Gesamtbauentscheid eBau Nr. A. _____ der Einwohnergemeinde Münsingen vom 29. August 2025 sei aufzuheben. Das Bauvorhaben sei aus strassenbaupolizeilichen Gründen nicht zu bewilligen.
2. Für die bereits vor Ablauf der Beschwerdefrist aufgenommenen Bauarbeiten für die Parkieranlage sei ein Baustopp zu erlassen. Gegebenenfalls seien die nötigen Massnahmen anzuordnen, damit eine unzulässige Nutzung des Strassenanschlusses verhindert werde.

Zur Begründung macht er geltend, das Projekt führe zu einer Mehrnutzung des Strassenanschlusses, was bewilligungspflichtig sei. Eine Bewilligung könne jedoch aus strassenbaupolizeilicher Sicht nicht erteilt werden, da die Verkehrssicherheit erheblich beeinträchtigt sei. Zudem befinde sich das Gebäude innerhalb einer kantonalen Baulinie und damit in der Bauverbotszone. Eine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands sei weder beantragt worden noch könnte sie erteilt werden.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet,¹ führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. In ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 30. Oktober 2025 beantragt die Gemeinde, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventuell sei die Beschwerde abzuweisen und auf die Forderung nach Erlass eines Baustopps sei nicht einzutreten. Die Beschwerdegegnerschaft liess sich nicht vernehmen.

4. Das Rechtsamt leitete das Gesuch des Beschwerdeführers um Erlass eines Baustopps sowie weiterer baupolizeilicher Massnahmen zuständigkeitshalber an die Gemeinde weiter. Zudem bat es den Beschwerdeführer, zur Zeichnungsberechtigung Stellung zu nehmen und es holte bei der Gemeinde die Berechnung der Abstellplätze sowie sämtliche Baubewilligungsakten betreffend das Grundstück Münsingen Gbbl. Nr. F. _____ ein. Anschliessend nahm es mehrere Luftbilder des Bundesamts für Landestopografie (swisstopo) zu den Akten. Die Parteien erhielten Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen. Von dieser Möglichkeit machten der Beschwerdeführer und die Gemeinde Gebrauch. Die Beschwerdegegnerschaft liess sich nicht vernehmen.

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

¹ 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)

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Der Entscheid der Gemeinde Münsingen ist ein Gesamtentscheid im Sinn von Art. 9 KoG². Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er unabhängig von den geltend gemachten Einwänden nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig. Soweit der Beschwerdeführer beantragt, es sei ein Baustopp zu erlassen, gegebenenfalls seien weitere baupolizeiliche Massnahmen anzuordnen (Rechtsbegehren Ziffer 2), und damit Massnahmen nach Art. 46 BauG verlangt, wurde die Eingabe gestützt auf Art. 4 VRPG⁴ zuständigshalber an die Baupolizeibehörde der Gemeinde Münsingen weitergeleitet.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Zur Einsprache befugt sind unter anderem Organe des Kantons (Art. 35 Abs. 2 Bst. c BauG) zur Wahrung der ihnen anvertrauten öffentlichen Interessen (Art. 35c Abs. 2 BauG). Gemäss der vom Bundesgericht bestätigten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist ein negativer Amtsbericht einer kantonalen Fachstelle einer Einsprache gleichzusetzen, der anschliessend zu einer Beschwerde legitimiert, wenn er innerhalb der Einsprachefrist eingereicht worden ist. Dass explizit ein Dokument mit dem Titel «Einsprache» eingereicht wird, ist dabei nicht nötig. Es reicht, wenn aus dem Inhalt hervorgeht, dass das Vorhaben von den Verfassenden nicht gutgeheissen wird.⁵ Der Beschwerdeführer hat zuhanden der Gemeinde als Leitbehörde sowohl zum ursprünglichen als auch zum geänderten Vorhaben einen negativen Amtsbericht Strassenbaupolizei verfasst. Der erste Amtsbericht wurde während der Einsprachefrist, der zweite innerhalb der angesetzten Frist zur Stellungnahme zur Projektänderung eingereicht. Sie sind deshalb einer Einsprache gleichzusetzen. Der Beschwerdeführer ist somit befugt, Beschwerde zu erheben.

c) Die Gemeinde wirft die Frage auf, ob die Leiterin Rechtsdienst, die die Beschwerde namens des Beschwerdeführers unterzeichnet hat, zur Vertretung bevollmächtigt sei. Parteieingaben müssen unter anderem eine rechtsgültige Unterschrift enthalten (Art. 32 Abs. 2 VRPG), d.h. sie müssen entweder eigenhändig oder durch eine zur Vertretung bevollmächtigte Person unterschrieben sein.⁶ Im Geschäftsbereich der BVD vertreten Ämter mit eigenem Rechtsdienst die Direktion sowie den Regierungsrat vor kantonalen und eidgenössischen Verwaltungsbehörden und Gerichten (Art. 15 OrV BVD). Gemäss Art. 5 Abs. 1 OrV BVD sorgen die Vorsteherinnen und Vorsteher der Ämter für die Erfüllung der Aufgaben der Organisationseinheit. Sie bestimmen die Organisation und die Abläufe ihrer Organisationseinheit, legen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fest und können dazu ein Reglement erlassen, soweit die Geschäftsordnung der Direktion der Ergänzung bedarf (Art. 5 Abs. 2 OrV BVD). Das Tiefbauamt hat die Unterschriftenregelung in einer Richtlinie festgelegt. Dieser lässt sich entnehmen, dass materielle Rechtsschriften in sämtlichen rechtlichen Verfahren vor allen Instanzen von der Bereichsleiterin Rechtsdienst des Dienstleistungszentrums des Tiefbauamts unterzeichnet werden. Die Beschwerde ist somit rechtsgültig unterschrieben.

² Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁵ Vgl. BGer 1C_38/2018 vom 6. September 2018 E. 6.3 und VGE 2016/98 vom 5. Dezember 2017 E. 4.2 publ. in BVR 2018 S. 469, mit Bemerkungen von Peter Ludwig; vgl. auch Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 35-35c, N. 29

⁶ Vgl. Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 28 f.

d) Der angefochtene Entscheid datiert vom 29. August 2025 und wurde gemäss Ziffer 10 (Eröffnung) nicht nur der Bauherrschaft, sondern auch dem Beschwerdeführer mit eingeschriebener Post eröffnet. Dies entspricht grundsätzlich den gesetzlichen Vorgaben (vgl. Art. 9 Abs. 4 KoG und Art. 39 Abs. 2 Bst. c BauG i.V.m. Art. 44 Abs. 1 und 2 VRPG). Allerdings macht der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde geltend, die postalische Zustellung sei bislang nicht erfolgt. Die Gemeinde äussert sich in ihrer Beschwerdevernehmlassung nicht zur Frage der Eröffnung, sondern hält lediglich fest, die Rechtzeitigkeit der Beschwerde sei von der BVD zu beurteilen. Den Vorakten lässt sich kein Beleg für die Eröffnung mit eingeschriebener Post entnehmen. Ob der Entscheid wie in Ziffer 10 angegeben eröffnet wurde, ist daher unbekannt. Weitere Abklärungen sind jedoch nicht erforderlich. Wie sich der Beschwerdebeilage 2 entnehmen lässt, wurde dem Beschwerdeführer (frühestens) am 29. August 2025 mit automatisch generierter E-Mail mitgeteilt, dass der Bauentscheid gefällt worden und in den eBau-Dokumenten zu finden sei. Die Beschwerdefrist begann somit frühestens am 30. August 2025 zu laufen (Art. 41 Abs. 1 VRPG) und endete am 28. September 2025. Weil der letzte Tag der Frist auf einen Sonntag fiel, endete die Beschwerdefrist am Montag, 29. September 2025 (Art. 41 Abs. 2 VRPG). Die Beschwerde ging am 26. September 2025 beim Rechtsamt der BVD ein. Beschwerdefrist ist daher eingehalten.

e) Der Beschwerdeführer beantragt zwar die Aufhebung des Gesamtentscheids und die Erteilung des Bauabschlags für das gesamte Bauvorhaben. Dieses besteht aus sechs Positionen. Aufgrund der Beschwerdebegründung, in deren Licht die Anträge auszulegen sind, ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer einzig die Aufhebung des Gesamtentscheids und die Erteilung des Bauabschlags beantragt, soweit das Vorhaben zu einer gesteigerten Nutzung des Strassenanschlusses führt. Die übrigen Positionen sind nicht umstritten. Streitgegenstand ist mithin nur die Umnutzung bzw. der Ausbau des bestehenden Ökonomieteils in einen Gewerberaum, das Erstellen eines PizzaTake-aways und das Erstellen von zusätzlichen Autoabstellplätzen. Nicht von der Beschwerde erfasst ist die Gesamtbewilligung, soweit sie den Abbruch des Schopfs Nr. 20a, das Anbringen von Werbetafeln am Gebäude sowie die Aufhebung des Strassenanschlusses auf der Ostseite betrifft. Insoweit ist der Entscheid unangefochten in Rechtskraft erwachsen. In diesem Sinn ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

2. Verfahrenskoordination

a) Der Beschwerdegegner reichte im vorinstanzlichen Verfahren einen negativen Amtsbericht Strassenbaupolizei vom 26. August 2024 ein und beantragte, die Bewilligung sei nicht zu erteilen. Das Vorhaben entspreche nicht den geltenden Strassenbauvorschriften. Die Sicht auf das Trottoir sei ungenügend. Der Beschwerdegegner vertrat zudem die Auffassung, das Vorhaben der Beschwerdegegnerschaft erfordere nicht nur eine Strassenanschlussbewilligung nach Art. 85 SG⁷, sondern auch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG für das Bauen im Bauverbotsstreifen. Ein Ausnahmegesuch liege nicht vor. Eine Ausnahmegewilligung könne nicht in Aussicht gestellt werden. Die Bau- und Planungskommission der Gemeinde, der das Geschäft unterbreitet wurde, empfahl daraufhin die Erteilung der Baubewilligung mit einer Reduktion der Parkplätze und einem Linksabbiegeverbot. Anlässlich des Bereinigungsgesprächs konnte keine Einigung erzielt werden. Die Beschwerdegegnerschaft änderte ihr Projekt gemäss den Vorgaben der Gemeinde und sah zudem vor, bei der Trottoirüberfahrt den Belag des Trottoirs farblich zu markieren. Der Beschwerdegegner hielt in seinem Amtsbericht Strassenbaupolizei vom 26. Mai 2025 an seinem Antrag, die Bewilligung sei nicht zu erteilen, und an seiner Beurteilung, das Vorhaben entspreche nicht den geltenden Strassenbauvorschriften, fest. Im Gesamtentscheid vom 29. August 2025 hielt die Gemeinde fest, sie müsse eine Interessenabwägung machen. Der Entscheid falle zugunsten der Erteilung einer Baubewilligung und entgegen dem Antrag des Beschwerdegegners aus. Sie führte

⁷ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

im Wesentlichen aus, es handle sich um eine zonenkonforme Umnutzung des bestehenden Volumens. Der Fachbericht (richtig: Amtsbericht) des Beschwerdegegners würde quasi zu einem Bauverbot führen. Die Verweigerung der neuen Nutzung würde den Bestand des Gebäudes kaum in Frage stellen. Ein solch starker Eingriff in das private Eigentum wäre unverhältnismässig und im Baubewilligungsverfahren nicht gerechtfertigt. Der bisherige Autoabstellplatz sei normwidrig und gefährlich, da rückwärts auf die Kantonsstrasse gefahren werden müsse. Mit der neuen Situation werde dieser Umstand behoben.

b) Erfordert die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, verlangen sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale Recht eine ausreichende Koordination (Art. 25a Abs. 1 RPG⁸; Art. 1 KoG). Das Koordinationsgebot verlangt eine materielle und (soweit möglich) formelle Koordination. In materieller Hinsicht sind die Verfügungen inhaltlich abzustimmen (Art. 25a Abs. 2 Bst. d RPG) und dürfen keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 3 RPG). In formeller Hinsicht sorgt die für die Koordination verantwortliche Behörde unter anderem für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Art. 25a Abs. 2 Bst. b RPG) sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 Bst. d RPG).⁹ Es werden zwei Modelle der Verfahrenskoordination unterschieden: Nach dem einfachen Koordinationsmodell wird eine Behörde bezeichnet, die für die Koordination der verschiedenen Verfahren verantwortlich ist. Ihr kommen die in Art. 25a Abs. 2 RPG genannten Aufgaben zu. Die Zuständigkeiten der mit der Sache befassten Verwaltungsbehörden bleiben dabei unverändert bestehen. Nach dem Konzentrationsmodell werden diese Zuständigkeiten demgegenüber bei einer einzigen Behörde zusammengefasst.¹⁰ Der Kanton Bern hat sich für das Konzentrationsmodell entschieden. Erfordern Bauten, Anlagen und Vorkehren (Vorhaben) von mehreren Behörden Bewilligungen, Konzessionen, Zustimmungen oder Genehmigungen, werden die Verfahren von der Leitbehörde im Leitverfahren koordiniert, soweit die besondere Gesetzgebung die Anwendung dieses Gesetzes nicht ausdrücklich ausschliesst (Art. 1 Abs. 1 KoG). Die Koordination bezwecke, die Verfügungen und Entscheide der Behörden inhaltlich und zeitlich aufeinander abzustimmen und die Verfahren zu beschleunigen (Art. 1 Abs. 2 KoG). Die Leitbehörde fasst im Leitverfahren die sonst selbständigen Verfügungen und Entscheide zum Gesamtentscheid zusammen (Art. 4 Abs. 1 KoG). Im koordinierten Verfahren holt die Leitbehörde unter anderem die nötigen Amts- und Fachberichte ein und sorgt für den Informationsaustausch unter den Behörden und Fachstellen (Art. 6 Abs. 1 KoG). Die Behörden und Fachstellen beurteilen in ihren Berichten die Fragen, die das Bauvorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich aufwirft. Kommen sie zu unterschiedlichen Anträgen hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit, so bedeutet dies daher nicht zwingend, dass die Amts- oder Fachberichte einander inhaltlich widersprechen. Haben die Behörden und Fachstellen entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich unterschiedliche Fragen behandelt, so bedeuten die unterschiedlichen Anträge einzig, dass einige Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt und andere nicht erfüllt sind.

c) Im vorinstanzlichen Verfahren war wie bereits erwähnt das Baubewilligungsverfahren Leitverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Die Gemeinde Münsingen übte daher als zuständige Baubewilligungsbehörde die Rolle der Leitbehörde aus (Art. 4 Abs. 2 KoG). Zu deren Aufgabe gehört es unter anderem, eine gesamthafte Interessenabwägung vorzunehmen, falls eine solche materiellrechtlich geboten ist. Das heisst aber nicht, dass die Leitbehörde in jedem koordinierten Bewilligungsverfahren eine Interessenabwägung vorzunehmen hat, wenn eine Behörde oder Amtsstelle in ihrem Zuständigkeitsbereich zu einem positiven, eine andere in ihrem Zuständigkeitsbereich zu einem negativen Antrag gelangt. Abwägen darf sie nur insoweit, wie der gesetzliche Handlungs-

⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

⁹ BGer 1C_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.3.2 mit Hinweisen, in: ZBI 124/2023 S. 486 ff., URP 2023 S. 42 ff.

¹⁰ Vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, N. 522f.; Arnold Marti, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 25a N. 29

spielraum im Einzelfall reicht. Scheitert ein Vorhaben bereits an einer harten Voraussetzung, beispielsweise an einem unverrückbaren Grenzwert, muss nicht mehr lange nach einem Interessenausgleich gesucht werden.¹¹ Ein Ausschluss der Interessenabwägung kann sich mehr oder weniger ausdrücklich aus einer Rechtsnorm ergeben. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt der Ausschluss einer Interessenabwägung jedoch sinngemäss, namentlich dann, wenn eine Norm nicht offen formuliert ist und schlicht ihre Anwendung gebietet.¹² Interessenabwägungen dürfen und können vieles, allerdings nicht alles. Erstens müssen gesetzliche Regeln vorweg eingehalten werden. Jede Abwägung ist auf normativ zugestandene Handlungsspielräume verwiesen. Wo sie fehlen, ist anzuwenden, nicht abzuwägen. Zweitens sind sachgesetzliche Sondervorschriften zum Abwägungsvorgang selbst zu respektieren. Wenn das Gesetz kein freies Abwägen will, dann hat sich die Praxis zu fügen. Drittens stiftet die Interessenabwägung keinen Freipass zu beliebigem Argumentieren. Das Abwägungsergebnis wird Teil eines rechtlich gestützten Entscheids; daher darf der Abwägungsprozess nur solche Interessen verarbeiten, die in Verfassung, Gesetz und Verordnung Rückhalt gefunden haben.¹³

d) Das Vorhaben der Beschwerdegegnerschaft benötigt neben der Baubewilligung unbestritten auch eine Strassenanschlussbewilligung nach Art. 85 Abs. 1 SG, da es, soweit überhaupt jemals ein Strassenanschluss bewilligt worden ist, zu einer gesteigerten Benutzung desselben führt. Es handelt sich um einen Anschluss an eine Kantonsstrasse, weshalb das TBA für die Bewilligungserteilung zuständig ist (Art. 87 SG i.V.m. Art. 12 Bst. a und d OrV BVD) und sich deshalb im Rahmen des koordinierten Verfahrens mittels Amtsbericht zur Bewilligungsfähigkeit äussert. Der Strassenanschluss ist zu gestatten, wenn keine triftigen Gründe (insbesondere der Verkehrssicherheit und des Gebots der Abstimmung benachbarter Erschliessungen nach Art. 7 Abs. 4 BauG) entgegenstehen.¹⁴ Voraussetzung für die Bewilligung eines neuen Strassenanschlusses oder der gesteigerten Benutzung eines bestehenden Strassenanschlusses ist somit, dass die Zu- und Wegfahrt die öffentliche Strasse nicht beeinträchtigt (vgl. Art. 73 Abs. 1 SG) und die allgemeinen baurechtlichen Sicherheitsanforderungen gewährleistet sind (Art. 21 Abs. 1 BauG sowie Art. 57 Abs. 1 und 2 BauV). Den zuständigen Behörden steht bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit zwar ein erhebliches Ermessen zu.¹⁵ Kommen sie allerdings zum Schluss, dass ein Strassenanschluss bzw. dessen Erweiterung oder gesteigerte Benutzung nicht verkehrssicher ist, ist die Strassenanschlussbewilligung zu verweigern. Damit fehlt es in der Regel auch an einer Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung für das Vorhaben, das einen Strassenanschluss oder dessen Erweiterung benötigt bzw. eine gesteigerte Benutzung des Strassenanschlusses zur Folge hat. Deshalb muss in solchen Fällen auch der Bauabschlag erteilt werden. Raum für eine Interessenabwägung besteht in einem solchen Fall mangels entsprechender gesetzlicher Grundlage nicht. Die Interessenabwägung, die die Gemeinde vorgenommen hat, ist daher nicht zulässig. Als Leitbehörde, die für den Gesamtentscheid verantwortlich ist, könnte sie höchstens bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit und damit bei der Frage, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Strassenanschlussbewilligung erfüllt sind, zu einer anderen Beurteilung als die zuständige Behörde kommen und diese entgegen dem Antrag der zuständigen kantonalen Behörde erteilen. Das hat die Gemeinde im vorliegenden Fall jedoch nicht gemacht. Im Dispositiv des Gesamtentscheids fehlt entgegen Art. 9 Abs. 2 Bst. a KoG die Strassenanschlussbewilligung. Der Gesamtentscheid ist unvollständig und verletzt das Koordinationsgebot. Die Beschwerde erweist sich bereits aus diesem Grund als begründet.

¹¹ Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N. 613

¹² Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, Rz. 478 f.

¹³ Pierre Tschannen, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in: URP 2018 S. 111 ff., S. 119

¹⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 7/8 N. 18

¹⁵ VGE 2023/171 vom 07.04.2025 E. 3.3, 2023/170 vom 07.04.2025 E. 3.3

3. Strassenanschlussbewilligung

a) Beim Gebäude K. _____ strasse 1. _____ handelt es sich gemäss Angaben der Gemeinde um ein über hundert Jahre altes ehemaliges Bauernhaus mit Wohn- und Ökonomieteil. Die landwirtschaftliche Nutzung wurde vor Jahrzehnten eingestellt. Im Wohnteil befinden sich aktuell im Erdgeschoss eine Zweizimmerwohnung und ein kleines Gewerbelokal, im Obergeschoss eine Dreizimmerwohnung. Die Beschwerdegegnerschaft beabsichtigt, den ehemaligen Ökonomieteil auszubauen und einen Pizza Take-away mit vier Sitzplätzen sowie mit Hauslieferdienst einzurichten. Gemäss den Angaben im Baugesuch verfügt die Liegenschaft K. _____ strasse 1. _____ über drei bestehende Parkplätze. Wo sich diese befinden, lässt sich den Plänen allerdings nicht entnehmen, da diese lediglich die zur Bewilligung beantragte Parkplatzsituation zeigen (vier Parkplätze sowie ein Wendepplatz auf der Südseite des Gebäudes, Strassenanschluss auf der Westseite des Gebäudes). Ebenso ist unklar, ob die drei als bestehend bezeichneten Parkplätze und die vorhandenen Strassenanschlüsse auf der Ost- und Westseite jemals bewilligt worden sind. Wie es sich damit verhält, kann jedoch offengelassen werden. Es ist unbestritten, dass der geplante Pizza Take-away mit vier Sitzplätzen und mit Hauslieferdienst eine gesteigerte Benutzung des Strassenanschlusses an die Kantonsstrasse zur Folge hat, weshalb eine Strassenanschlussbewilligung erforderlich ist.

b) Sinn und Zweck der Strassenanschlussbewilligung ist es, sicherzustellen, dass Zugänge, Zufahrten, Weganschlüsse und Einmündungen aller Art den Verkehr auf der öffentlichen Strasse weder gefährden noch wesentlich behindern.¹⁶ Der Strassenanschluss ist zu gestatten, wenn keine triftigen Gründe (insbesondere der Verkehrssicherheit und des Gebots der Abstimmung benachbarter Erschliessungen [Art. 7 Abs. 4 BauG]) entgegenstehen.¹⁷ Voraussetzung für die Strassenanschlussbewilligung ist, wie bereits erwähnt, dass die öffentliche Strasse nicht beeinträchtigt wird (Art. 73 Abs. 1 SG) und die allgemeinen baurechtlichen Sicherheitsanforderungen gewährleistet sind (Art. 21 Abs. 1 BauG und Art. 57 Abs. 1 und 2 BauV). Für die Beurteilung, ob ein Strassenanschluss verkehrssicher ist, können die einschlägigen Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) als Entscheidungshilfe beigezogen werden.¹⁸ Bei den VSS-Normen handelt es sich nicht um Rechtsnormen, sondern lediglich um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, standhalten muss. Die VSS-Normen dürfen daher nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse der Entscheidung zugrunde gelegt werden.¹⁹ Für die Anordnung von Grundstückzufahrten sowie für die Bestimmung von Sichtweiten privater Ausfahrten in öffentliche Strassen sind die VSS-Normen 40 050 (Grundstückzufahrten, Anordnung und Gestaltung) und 40 273 (Knoten, Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene [ohne Kreisel]) massgebend.

c) Die Norm VSS 40 050 regelt die Anordnung und die Gestaltung von Grundstückzufahrten. Sie legt drei Typen (A, B und C) fest, die sich in den geometrischen und betrieblichen Anforderungen unterscheiden.²⁰ Bei der Gestaltung von Grundstückzufahrten sind unter anderem folgende Grundsätze zu berücksichtigen: Sie sind so zu gestalten, dass durch die ein- und ausfahrenden Fahrzeuge die Beeinträchtigung der Sicherheit und die Behinderung des Verkehrs auf öffentlichen Strassen, Radwegen und Gehwegen vermieden wird. Aus Sicherheitsgründen ist stets das Aus- und Einfahren in Vorwärtsrichtung anzustreben. Ist dies bei Grundstückzufahrten des Typs A ausnahmsweise nicht möglich, so ist zur Berücksichtigung der Sichtverhältnisse die Beobachtungs-

¹⁶ Anita Horisberger Jecklin, Strassenanschluss, in KPG-Bulletin 2019 S. 102 ff., S. 105

¹⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 7/8 N. 18

¹⁸ VGE 2022/116 vom 30. Dezember 2022 E. 2.7; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 21 N. 7

¹⁹ VGE 2022/196 vom 27. Juni 2024 E. 6.3 mit weiteren Hinweisen

²⁰ VSS 40 050 Ziff. 5

distanz entsprechend zu vergrössern.²¹ Bei den übrigen Grundstückzufahrten (Typ B und C) kann vom Grundsatz des Ein- und Ausfahrens in Vorwärtsrichtung nicht abgewichen werden.²² Bei der K._____strasse handelt es sich um eine Kantonsstrasse der Kategorie B im Sinn von Art. 25 Abs. 2 Bst. b SG. Sie zählt zu den verkehrsorientierten Regionalverbindungsstrassen. Aufgrund der Anzahl Parkplätze, die aktuell daran angeschlossen werden bzw. künftig daran angeschlossen werden sollen, handelt es sich um eine Grundstückzufahrt des Typs B.²³ Auf dem bestehenden Autoabstellplatz besteht keine Wendemöglichkeit. Es steht daher fest, dass zwangsläufig entweder die Ein- oder die Ausfahrt rückwärts erfolgt. Dies ist beim fraglichen Strassentyp jedoch unzulässig. Wie die Gemeinde zutreffend ausführt, ist die gegenwärtige Parkplatzsituation bzw. der dazugehörige Strassenanschluss daher normwidrig und gefährlich, da Rückwärtsmanöver auf der stark befahrenen Kantonsstrasse erforderlich sind. Der bestehende Strassenanschluss erweist sich daher als sanierungsbedürftig. Soweit die Gemeinde ausführt, mit der neuen Situation werde dieser Umstand behoben, alle Ausfahrten seien neu vorwärts möglich und mit den neuen Autoabstellplätzen mit Wendemöglichkeit könne die heutige Situation verbessert werden, kann ihr zwar im Grundsatz zugestimmt werden. Der geplante Autoabstellplatz hinter dem Gebäude würde dank der Wendemöglichkeit zu einer gewissen Verbesserung der Situation führen, da künftig alle Ein- und Ausfahrten vorwärts erfolgen könnten. In diesem Punkt würde der Strassenanschluss daher der Norm entsprechen. Damit sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Strassenanschlussbewilligung jedoch nicht erfüllt, da die Verkehrssicherheit allein mit dieser Verbesserung nicht hergestellt werden kann. Insbesondere müsste beim Gegenverkehr ein Kreuzen im Einmündungsbereich möglich sein und die Breite der Grundstückzufahrt beim Befahren mit Gegenverkehr müsste 5.00 m betragen.²⁴ In diesen Punkten entspricht der Strassenanschluss der Norm somit nicht.

d) Gemäss der Norm VSS 40 050 bildet eine Grundstückzufahrt mit der vortrittsberechtigten Strasse eine Einmündung. Sie ist deshalb hinsichtlich Anforderungen der Verkehrssicherheit den Knoten gleichgestellt. Grundstückzufahrten sind überall dort zu vermeiden, wo die minimalen Knotensichtweiten nicht gewährleistet werden können.²⁵ Die Norm VSS 40 273 legt die Abmessungen der Sichtfelder fest, die vorhanden sein müssen, damit ein vortrittsbelastetes Fahrzeug den vortrittsberechtigten Verkehr kreuzen oder in diesen einbiegen kann.²⁶ Das Sichtfeld ist die Fläche zwischen den Sichtlinien, d.h. den Geraden, die den Beobachtungspunkt mit den vortrittsberechtigten Fahrzeugen verbinden, und den Achsen der vortrittsberechtigten Fahrstreifen.²⁷ Grundsätzlich ist das Sichtfeld in einem Höhenbereich zwischen 0.60 m und 3.00 m über der Fahrbahn von allen Hindernissen freizuhalten, die andere Verkehrsteilnehmer verdecken. Diese Anforderung gilt auch für Pflanzenwuchs, Bäume, Kandelaber, Schnee, Werbeplakate, parkierte Fahrzeuge usw. und, wenn immer möglich, Signale und Wegweiser.²⁸ Die Knotensichtweite ist die Entfernung, die ein nicht vortrittsberechtigtes Fahrzeug benötigt, um auf die vortrittsberechtigte Strasse zu gelangen, ohne mit dem vortrittsberechtigten Fahrzeug in Konflikt zu gelangen. Sie wird auf der Achse der Fahrspur des vortrittsberechtigten Fahrzeugs gemessen und entspricht dem Abstand zwischen dem vortrittsberechtigten Fahrzeug und dem Kreuzungspunkt zwischen der vortrittsberechtigten und der nicht vortrittsberechtigten Achse.²⁹ Als Beobachtungsdistanz wird der Abstand zwischen dem Beobachtungspunkt und dem nächstliegenden Rand des vortrittsberechtigten Fahrstreifens bzw. dem vorderen Rand der Halte- oder Wartelinie bezeichnet.³⁰ Innerorts wird an Knoten ohne Rechtsvortritt eine Beobachtungsdistanz von 3 m empfohlen, da damit fast alle in der

²¹ VSS 40 050 Ziff. 6

²² VSS 40 050 Ziff. 7 Tabelle 2

²³ Vgl. VSS 40 050 Tabelle 1

²⁴ Vgl. VSS 40 050 Ziff. 7 Tabelle 2

²⁵ VSS 40 050 Ziff. 5

²⁶ VSS 40 273 Ziff. 2

²⁷ Vgl. VSS 40 273 Ziff. 6 und 7 sowie Abbildung 1

²⁸ VSS 40 273 Ziff. 11

²⁹ VSS 40 273 Ziff. 4 und Abbildung 1

³⁰ VSS 40 273 Ziff. 5 und Abbildung 1

Schweiz zugelassenen Fahrzeugtypen berücksichtigt sind.³¹ Die für Motorfahrzeuge gültigen minimalen Knotensichtweiten werden durch Wertebereiche definiert, wobei die unteren Werte für untergeordnete Strassentypen, die oberen Werte für übergeordnete Strassen mit ungünstigen Verhältnissen im Knotenbereich gelten.³² Bei einer Zufahrtsgeschwindigkeit von 50 km/h betragen die minimal erforderlichen Knotensichtweiten zwischen 50 m und 70 m, bei einer Zufahrtsgeschwindigkeit von 30 km/h betragen sie zwischen 20 m und 35 m.³³ Fahrzeuglenker, die ein Trottoir überqueren, müssen immer einen Überblick des Verkehrs auf dem Trottoir haben, insbesondere hinsichtlich der fahrzeugähnlichen Geräte und Fussgänger. Sinngemäss beträgt die Beobachtungsdistanz 3.00 m ab Trottoirhinterkante. Die minimal erforderlichen Sichtweiten hängen von der Längsneigung ab und liegen zwischen 15 m und 30 m.³⁴

Bei der fraglichen Kantonsstrasse handelt es sich um einen übergeordneten Strassentyp, weshalb minimale Knotensichtweiten im mittleren Bereich massgebend sind, d.h. 30 m bei einer Zufahrtsgeschwindigkeit von 30 km/h und 60 m bei einer Zufahrtsgeschwindigkeit von 50 km/h. Auf dem Kantonsstrassenstück gilt aktuell die generelle Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h. Eine Herabsetzung auf 30 km/h ist zwar geplant, erfordert aber eine Umgestaltung des Strassenraums. Der entsprechende Strassenplan ist noch nicht erlassen, weshalb offen ist, wann die Umsetzung erfolgen kann. Massgebend ist daher die aktuell geltende Zufahrtsgeschwindigkeit. Es ist unbestritten, dass die minimale Knotensichtweite nach rechts bzw. in östlicher Richtung nicht eingehalten ist. Die Beschwerdegegnerschaft sieht daher in den geänderten Plänen ein Linksabbiegeverbot vor, das zudem ausdrücklich als Auflage in den Gesamtentscheid aufgenommen worden ist. Danach muss die Ausfahrt auf die K. _____ strasse immer nach rechts in Richtung K. _____ erfolgen. Was die minimale Knotensichtweite nach rechts bzw. in westlicher Richtung anbelangt, ist die Gemeinde der Auffassung, diese sei eingehalten, während der Beschwerdegegner geltend macht, die effektiv vorhandene Sicht liege deutlich unter dem Minimum von 50 m, die nötige Sichtweite wäre im Übrigen auch dann nicht eingehalten, wenn Tempo 30 gelten würde. Dieser Beurteilung des fachkundigen Beschwerdegegners kann aufgrund der Akten ohne Weiteres gefolgt werden. Die Beschwerdegegnerschaft hat in ihren Plänen die Sichtweiten dargestellt. Diese Darstellung ist allerdings nicht normenkonform, basiert sie doch auf einer Beobachtungsdistanz von 2.50 m statt 3.00 m. Hinzu kommt, dass die angegebenen Sichtweiten von über 20 m bzw. über 50 m nur bei Miteinbezug des Nachbargrundstücks erreicht werden können. Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ist es Sache der jeweiligen Grundeigentümerschaft, den privaten Strassenanschluss verkehrssicher auszugestalten. Wer ein Grundstück an eine öffentliche Strasse anschliessen will, muss selber und auf eigene Kosten für das Genügen des Strassenanschlusses sorgen, sei es auf eigenem Land oder, gestützt auf eine entsprechende Dienstbarkeit, auf dem Nachbargrundstück.³⁵ Eine dauerhafte Freihaltung des Sichtfelds auf dem Nachbargrundstück ist nur dann sichergestellt, wenn die Beschwerdegegnerschaft über eine entsprechende Dienstbarkeit (Bau- und Pflanzbeschränkung, Niederhaltungsservitut) verfügt. Andernfalls beträgt die Sichtweite nach links bzw. in westlicher Richtung weniger als 20 m, weshalb die Sichtverhältnisse unabhängig davon, ob die Zufahrtsgeschwindigkeit 30 km/h oder 50 km/h beträgt, ungenügend sind. Wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt, kommt hinzu, dass auch die Sichtweiten auf das Trottoir eingehalten werden müssen. Diesem Umstand haben weder die Beschwerdegegnerschaft noch die Gemeinde Rechnung getragen. Aufgrund der Längsneigung von 3 % bzw. 4 % müssten die Sichtweiten aus einer Beobachtungsdistanz von 3 m zur Trottoirhinterkante nach links 15 m und nach rechts 20 m betragen. Wie sich den Fotos in den Akten entnehmen lässt, ist die Sicht nach links durch den Zaun und die Bepflanzung auf dem Nachbargrundstück eingeschränkt. Die Sicht nach rechts wird durch das Gebäude der Beschwerdegegnerschaft stark

³¹ VSS 40 273 Ziff. 12

³² Vgl. VSS 40 273 Ziff. 13.1

³³ Vgl. VSS 40 273 Ziff. 13.1, Tabelle 1

³⁴ Vgl. VSS 40 273 Ziff. 13.2 und Tabelle 2

³⁵ Vgl. BVR 1991 S. 271 E. 3a; VGE 2021/282 vom 24.10.2022 E. 4.4

eingeschränkt. Dieses grenzt mehr oder weniger direkt an die Trottoirhinterkante, weshalb die Sichtweite nach rechts bloss circa 5 m statt der erforderlichen 20 m erreicht. Es steht somit fest, dass die minimalen Knotensichtweiten auf die Fahrbahn und das Trottoir nicht gewährleistet werden können, sondern deutlich unterschritten werden.

e) Als Ergebnis ist festzuhalten, dass der Strassenanschluss den massgebenden Normen in mehrfacher Hinsicht nicht entspricht. Er ist daher nicht verkehrssicher. Er kann bestenfalls für die bisherige Nutzung belassen werden, wobei er auch in diesem Fall sanierungsbedürftig ist und Verbesserungen angezeigt sein dürften. Für die geplante gesteigerte Nutzung der Ein- und Ausfahrt kann hingegen keine Strassenanschlussbewilligung erteilt werden. Das hat zur Folge, dass auch die Baubewilligung für den Ausbau und die Umnutzung des Ökonomieteils sowie für die damit verbundenen zusätzlichen Autoabstellplätze nicht erteilt werden kann. Es steht der Beschwerdegegnerschaft frei, im Rahmen eines neuen Projekts abzuklären, ob allenfalls eine normenkonforme Lösung des Strassenanschlusses unter Einbezug von Nachbarparzellen (bspw. rückwärtige Erschliessung, Einfahrt auf der Ostseite und Ausfahrt auf der Westseite) möglich ist.

4. Strassenabstand

a) Der Beschwerdeführer bemängelt weiter die fehlende Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands und für die Übertagung der kantonalen Baulinie. Das bestehende Gebäude befindet sich in der Bauverbotszone. Im Rahmen des Baugesuchs sei keine Ausnahme zur Unterschreitung des Strassenabstands beantragt und keine Ausnahmegewilligung erteilt worden. Für die bestehende Baute bzw. Nutzung bestehe Besitzstandsgarantie. Durch die geplanten Umbauten und Nutzungsänderungen werde die Rechtswidrigkeit der im Bauverbotsstreifen stehenden Baute jedoch verstärkt und die Besitzstandsgarantie bestehe diesbezüglich nicht. Der geplante Umbau bzw. die Umnutzung sei ohne Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG deshalb nicht zulässig.

Die Gemeinde ist demgegenüber der Auffassung, das Gebäude genieße den Schutz der Besitzstandsgarantie. Die neue Nutzung sei in der Mischzone Kern Erhaltung fraglos zonenkonform und könne bewilligt werden. Die neue Nutzung sei im bestehenden Gebäude vorgesehen, das für die Unterschreitung des Strassenabstands Besitzstandsschutz genieße und als altrechtliche Baute in ihrem Bestand nicht berührt werde. Damit bestehe kein Grund, eine Ausnahmegewilligung für das Unterschreiten des Strassenabstands zu verlangen. Genauso habe das Verwaltungsgericht entschieden.

b) Gemäss Art. 80 Abs. 1 Bst. a SG gilt, soweit das zuständige Gemeinwesen in Nutzungsplänen oder in der Gesetzgebung nichts anderes festlegt, für Bauten und Anlagen an Kantonsstrassen ein Strassenabstand von fünf Metern ab Fahrbahnrand. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat im Rahmen der Genehmigung des Strassenplans «Korrektion K. _____strasse mit Gehwegenanlagen» (RRB Nr. 7739 vom 7. November 1963) Baulinien für den Ausbau dieser Kantonsstrasse erlassen, die nach wie vor gelten und dem allgemeinen Strassenabstand vorgehen. Nach Art. 81 Abs. 1 SG kann das zuständige Gemeinwesen Ausnahmen von den gesetzlichen Strassenabständen bewilligen, wenn besondere Verhältnisse, insbesondere des Ortsbildes, es rechtfertigen und wenn dadurch weder öffentliche Interessen noch wesentliche nachbarliche Interessen beeinträchtigt werden. Für die mit der Ausnahmegewilligung verbundenen Nebenbestimmungen und deren Anmerkung im Grundbuch gilt Art. 29 BauG (Art. 81 Abs. 3 SG). Was die Besitzstandsgarantie anbelangt, verweist Art. 84 Abs. 1 SG unter Vorbehalt von Absatz 2 auf Art. 3 BauG, der sinngemäss gilt. Art. 3 BauG lautet wie folgt: Aufgrund bisherigen Rechts bewilligte oder bewilligungsfreie Bauten und Anlagen werden in ihrem Bestand durch neue Vorschriften und Pläne nicht berührt (Art 3 Abs 1 BauG). Sie dürfen unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre

Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden (Art 3 Abs 2 BauG). An Gebäuden, die eine Baulinie überragen, sind Arbeiten gemäss Absatz 2 gestattet, wenn diese dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen (Art 3 Abs 3 BauG). Vorbehalten bleiben die in besonderen Erlassen vorgesehenen Anpassungs- und Sanierungspflichten sowie Gemeindevorschriften, welche die Besitzstandsgarantie für besondere Fälle des Gemeindebaurechts regeln (Art 3 Abs 4 BauG). Eine solche Regelung gibt es in Art. 84 Abs. 2 SG: Danach kann das zuständige Gemeinwesen verlangen, dass Bauten, Anlagen, Pflanzen und sonstige Vorkehren, die Strassenabständen, dem Lichtraumprofil, Sichtzonen oder dem Verbot der Beeinträchtigung widersprechen, innert angemessener Frist beseitigt oder angepasst werden, wenn es die Verkehrssicherheit erfordert. Im Übrigen gilt, dass eine Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG nicht notwendig ist, soweit die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Besitzstandsgarantie erfüllt sind.

c) Soweit sich die Gemeinde auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung beruft, ist ihr darin zuzustimmen, dass es auch im vorliegenden Fall um eine Nutzungsänderung geht, die nicht eine widerrechtlich gewordene und unter dem Schutz der Besitzstandsgarantie stehende Nutzung betrifft. Folglich ist sie nach den allgemeinen Grundsätzen für baubewilligungspflichtige Massnahmen zu bewilligen, wenn sie den massgebenden bau- und planungsrechtlichen Vorschriften sowie den weiteren Vorgaben entspricht, die im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sind (vgl. Art. 2 BauG). Die neue Nutzung ist in einem bestehenden Gebäude vorgesehen, das für das Unterschreiten des Strassenabstands bzw. des Überragens einer Strassenbaulinie Besitzstandsschutz genießt und als altrechtliche Baute in ihrem Bestand nicht berührt wird. Soweit es um die blosser Umnutzung des ehemaligen Ökonomieteils in einen Gewerberaum mit Pizza Take-away geht, muss dieser Abstand auch weiterhin nicht eingehalten werden. Allein aus diesem Grund kann keine Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG verlangt werden. Hingegen sind die mit der Umnutzung verbundenen baulichen Massnahmen, die in erster Linie das Innere des Gebäudes betreffen, bloss im Rahmen der Ansprüche möglich, die die Besitzstandsgarantie vermittelt.³⁶ Zu prüfen ist daher, ob die mit der grundsätzlich zonenkonformen Umnutzung des ehemaligen Ökonomieteils in einen Gewerberaum mit Pizza Take-away verbundenen baulichen Massnahmen mit Art. 3 Abs. 2 und 3 BauG vereinbar sind.³⁷ Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann das Vorhaben nicht im Rahmen der Besitzstandsgarantie bewilligt werden, sondern benötigt eine Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG für das Bauen in der Bauverbotszone.

d) Wie sich den Plänen entnehmen lässt, besteht der Ausbau des ehemaligen Ökonomieteils zu Gewerbebezwecken nicht bloss in einer umfassenden Renovation bzw. in einer Anpassung an moderne Komfortansprüche. Vorgesehen sind viel mehr Eingriffe in die Substanz und Grundstruktur der Baute. Der ehemalige Ökonomierteil wird innerhalb der bestehenden Gebäudehülle weitgehend neu erstellt. Gemäss den Plänen werden sämtliche Böden entweder ersetzt oder neu eingezogen. Zudem werden neue Wände eingebaut. Die alten Türen, Tore und Fenster werden durch neue ersetzt. Geplant ist somit eine neubauähnliche Umgestaltung. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus dem Fachbericht «Kontrolle Energietechnischer Massnahmenachweis». Auch danach ist das Bauvorhaben als Neubau einzustufen. Ein solcher neubauartiger Umbau fällt nicht unter die Besitzstandsgarantie.³⁸ Hinzu kommt, dass das Gebäude eine Baulinie überragt. Hier stellt das Gesetz eine besondere Regel auf: Unterhalt, Erneuerung, Umbau und Erweiterung sind nur gestattet, wenn sie dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen (Art. 3 Abs. 3 BauG). Gemeint sind damit die mit der Baulinie im konkreten Fall gewährten öffentlichen (und nachbarlichen) Interessen. Das kann insbesondere – wie im vorliegenden Fall – die Freihaltung von Land für

³⁶ Vgl. VGE 2020/55 vom 11.12.2020 E. 3.4

³⁷ Vgl. VGE 2020/55 vom 11.12.2020 E. 3.5

³⁸ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 3 N. 3a

spätere Erweiterungen des Verkehrsraumes sein.³⁹ Selbst wenn keine neubauähnliche Umgestaltung des Gebäudes vorläge, könnte das Vorhaben somit nicht im Rahmen der Besitzstandsgarantie bewilligt werden. Anders als die Gemeinde meint, braucht es daher eine Ausnahme nach Art. 81 SG für das Bauen in der Bauverbotszone. Es steht der Beschwerdegegnerschaft frei, im Rahmen eines neuen Projekts ein begründetes Ausnahmegesuch für das Bauen in der Bauverbotszone einzureichen.

5. Ergebnis und Kosten

a) Als Ergebnis steht fest, dass der Gesamtentscheid in Gutheissung der Beschwerde insoweit aufzuheben ist, als damit die Umnutzung und der Ausbau des ehemaligen Ökonomieteils in einen Pizza Take-away sowie das Erstellen von zusätzlichen Autoabstellplätzen bewilligt worden ist. Im Übrigen ist der Gesamtentscheid unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

b) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.– bis CHF 4000.– erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV⁴⁰). In Anwendung dieser Bestimmungen werden die Verfahrenskosten auf CHF 2000.– festgelegt. Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerschaft. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

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

III. Entscheid

1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Gesamtentscheid der Gemeinde Münsingen vom 29. August 2025 insoweit aufgehoben, als er die Bauvorhaben «Umnutzung/Ausbau bestehender Ökonomieteil in Gewerberaum» (Bst. b), «Erstellen Pizza Take-away» (Bst. c) und «Erstellen von zusätzlichen AAP» (Bst. d) betrifft. Insoweit wird dem Baugesuch vom 16. Juli 2024 der Bauabschlag erteilt.

Hinsichtlich der übrigen Bauvorhaben, nämlich «Abbruch Schopf Nr. 20a» (Bst. a), «Anbringen von Werbetafeln am Gebäude» (Bst. e) und «Aufhebung Strassenanschluss auf der Ostseite» (Bst. f). ist der der Gesamtentscheid der Gemeinde Münsingen vom 29. August 2025 unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

2. Die Verfahrenskosten von CHF 2000.– werden der Beschwerdegegnerin 1 und dem Beschwerdegegner 2 zur Bezahlung auferlegt. Sie haften solidarisch für den gesamten Betrag.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

³⁹ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 3 N. 5

⁴⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

IV. Eröffnung

- Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), im Haus
- Frau D._____ und Herrn C._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Münsingen, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident

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.