

100.2015.105U
DAM/GEU/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 7. Oktober 2015

Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Lärmsanierung; Verfahrenskosten (Entscheid der Bau-,
Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 5. März 2015;
RA Nr. 140/2014/29)



Sachverhalt:

A.

A._____ ist Eigentümer der Liegenschaft Rüegsau Gbbl. Nr. 1____ (B._____strasse 2____). Diese befindet sich im Wirkungsbereich des Lärmsanierungsprojekts Nr. 150 betreffend die Kantonsstrasse Nr. 229 in den Gemeinden Rüegsau und Hasle bei Burgdorf. Bei der Liegenschaft von A._____ wurde für den Sanierungshorizont im Jahr 2026 eine Überschreitung des massgeblichen Immissionsgrenzwerts (IGW) ermittelt. Das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Oberingenieurkreis IV, befreite den Kanton Bern mit Verfügung vom 3. November 2014 von der Pflicht, Lärmschutzmassnahmen zum Schutz der Liegenschaft B._____strasse 2____ zu ergreifen, da eine Lärmschutzwand nicht realisierbar sei. In diesem Rahmen hielt es fest, dass die sog. Fenstergrenzwerte nicht erreicht würden und demnach die rechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben seien, um bei der Liegenschaft von A._____ Schallschutzfenster auf Kosten des Strasseneigentümers einzubauen oder die Kosten dafür zurückzuerstatten.

B.

Gegen die Verfügung des TBA erhob A._____ am 18. November 2014 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 5. März 2015 ab (Ziff. 1 des Dispositivs) und auferlegte A._____ die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- (Ziff. 2 des Dispositivs).

C.

Am 31. März 2015 ist A._____ an die BVE gelangt (Poststempel: 1.4.2015), welche die Eingabe am 8. April 2015 an das Verwaltungsgericht weitergeleitet hat. A._____ führt in seiner als «Einsprache» bezeichneten Eingabe aus, was folgt:

«Den Entscheid über die Beschwerde gegen die Verfügung vom 3.11.14 habe ich zur Kenntnis genommen, kann diesen aber nur teilweise akzeptieren.

In Abschnitt 4.d des Entscheids wird zum ersten Mal ausführlich erklärt, weshalb solch grosse Unterschiede beim Lärmpegel zwischen Nachbargebäuden berechnet wurden. Die grundsätzlich errechneten Werte differieren in der Tat nicht gross, bloss wurde beim einen Gebäude ein Reflexionszuschlag wegen Dachgeschosslaube (übrigens nicht nachvollziehbar!) von 2 dB berücksichtigt, was schlussendlich nun die grossen Unterschiede erklärt.

Hätte man mich zu Beginn bereits über diesen Reflexionszuschlag orientiert, wären die Messungen nachvollziehbar gewesen und eine Beschwerde meinerseits hätte sich erübrigt.

Dass ich nun wegen eines Versäumnisses durch Dritte die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- tragen soll, kann ich nicht akzeptieren und erhebe deshalb Einsprache.»

Die BVE beantragt mit Vernehmlassung vom 18. Juni 2015 die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der «Einsprache», die als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegenezunehmen ist (vgl. BVR 2015 S. 193 E. 2.5; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 11), als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Wie sich aus der Beschwerdeschrift ergibt, richtet sich das Rechtsmittel nur gegen den vorinstanzlichen Kostenschluss; dagegen steht die Beschwerde offen (Art. 75 Bst. c VRPG, Umkehrschluss). In der Sache hat der Beschwerdeführer den angefochtenen Entscheid akzeptiert, auch wenn der Verfahrensausgang für ihn unbefriedigend sein mag («nicht nachvollziehbar»; vorne Bst. C). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1

VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid (Kostenspruch) auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

1.3 Die Angelegenheit fällt angesichts des Streitwerts, der unter Fr. 20'000.-- liegt, in die einzelrichterliche Kompetenz (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

2.1 Die BVE hat die Beschwerde des Beschwerdeführers abgewiesen und ihm die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- auferlegt (vorne Bst. B). Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, dass sich ein Rechtsmittel erübrigt hätte, wenn er von Beginn weg über die Berechnungsdetails (Reflexionszuschlag) informiert worden wäre, die erst mit dem Entscheid der BVE klar geworden seien. Es könne nicht sein, dass er in einem solchen Fall die Verfahrenskosten tragen müsse (vgl. vorne Bst. C).

2.2 Gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG werden die Verfahrenskosten 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. Besondere Umstände können damit zu einer vom Unterliegerprinzip abweichenden, dem Einzelfall und dessen Umständen angemessenen Kostenverlegung führen. Unter diesem Gesichtswinkel stehen behördliche Fehlleistungen im Vordergrund, die für die Parteien mit erheblichem Mehraufwand verbunden gewesen sind. Nicht jeder geringfügige Fehler rechtfertigt jedoch einen Verzicht auf Verfahrenskosten. Zu berücksichtigen sind nur klare Normverstösse von einem gewissen Gewicht. Dazu gehören namentlich Verfahrensfehler wie Verletzungen des rechtlichen Gehörs (BVR 2008 S. 97 E. 4, 2004 S. 133 E. 3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 9, je mit Hinweisen). – Zu prüfen ist, ob solche besonderen Umstände vorliegen, die ein Abweichen vom Unterliegerprinzip rechtfertigen.

3.

3.1 Zum Verfahren vor dem TBA ergibt sich Folgendes: Vom 1. Juni bis 30. Juni 2013 lag das Lärmsanierungsprojekt bei der Gemeindeverwaltung Rüegsau öffentlich auf (Vorakten TBA [act. 6B], Register 5). Am 9. September 2014 gab das TBA dem Beschwerdeführer Gelegenheit, bis zum 2. Oktober 2014 zur laufenden Lärmsanierung und zu den beantragten Erleichterungen im Bereich seiner Liegenschaft Stellung zu nehmen. Gleichzeitig liess es ihm einen Entwurf der Verfügung zukommen, verbunden mit dem Hinweis, dass nach der Auswertung der Stellungnahmen die definitive Verfügung zugestellt werde, die dann bei der BVE angefochten werden könne. Am 30. September 2014 reichte der Beschwerdeführer die folgende Stellungnahme ein (Vorakten TBA [act. 6B], Register 6):

«Bei der Lage des Beurteilungspunktes fällt auf, dass bloss die Rede vom Erdgeschoss ist. Wichtig scheint mir, dass vom gesamten Gebäude die Rede ist, da sich im 1. und 2. OG Wohnräume befinden, die mindestens im gleichen Umfang vom Lärm betroffen sind.

Des weitern fällt es mir schwer nachvollziehbar, dass das Nachbargebäude die Lärmwerte für Lärmschutzfenster mehr als erfüllt, meine Liegenschaft aber auf ganz andere Werte eingestuft wird. Hier wäre wünschenswert, mir die einzelnen Messergebnisse vorzulegen.»

In seiner Verfügung vom 3. November 2014 nahm das TBA wie folgt dazu Stellung (Vorakten TBA [act. 6B], Register 7, E. 2.4 S. 3):

«1. Das Erdgeschoss ist vom Strassenlärm am stärksten belastet, darum ist dort der Empfangspunkt ausgewiesen.

2. Die Lärmbelastung an den Liegenschaften B. _____strasse 3 _____ und 2_____ wurden berechnet. Beim Nachbargebäude B. _____strasse 3_____ ist der Gebäudeabstand zur Kantonsstrasse kleiner. Dadurch hat das Gebäude B. _____strasse 3_____ den Fenstergrenzwert (GW) erreicht und der Strasseneigentümer ist sanierungspflichtig.»

3.2 Indem der Beschwerdeführer mit seiner Stellungnahme vom 30. September 2014 um Offenlegung der «einzelnen Messergebnisse» ersuchte, stellte er ein Gesuch um Akteneinsicht. – Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst das Recht auf Akteneinsicht. Danach haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern

(vgl. Art. 23 Abs. 1 VRPG). Das Einsichtsrecht bezieht sich auf alle Akten, die geeignet sind, Grundlage der Verfügung bzw. des Entscheids zu bilden. In verwaltungsinterne Akten muss praxisgemäss keine Einsicht gewährt werden. Als verwaltungsinterne Akten gelten dabei Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt, weil sie ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.). Verwaltungsintern erstellte Berichte, Gutachten und Echtheitsprüfungen zu streitigen Sachverhaltsfragen sind demgegenüber nicht als verwaltungsinterne Akten zu qualifizieren. Für die Unterscheidung kommt es nicht auf die Einstufung der Akte als «internes Papier» an, sondern auf deren objektive Bedeutung für die verwaltungswesentliche Sachverhaltsfeststellung (zum Ganzen BVR 2013 S. 443 E. 3.2.1, 2012 S. 252 E. 3.3.4, mit zahlreichen Hinweisen).

3.3 Die Akten zum Strassensanierungsprojekt (act. 6C) bestehen aus dem Sanierungsprojekt vom 11. November 2008 und dem Anhang (Projektdatenblatt zur Erhebung des Standes der Strassenlärmsanierung; Anhang A: Gemeinde Rüegsau; Anhang B: Gemeinde Hasle bei Burgdorf) sowie der Stellungnahme des Fachausschusses für Lärmfragen zum Projekt. Im Anhang A befinden sich sieben Beilagen. Dem Inhaltsverzeichnis ist zu entnehmen, dass die Beilage 7 «Berechnungsdetails» enthält. Aus dem Inhaltsverzeichnis zum Sanierungsprojekt (S. 3 und 22) muss geschlossen werden, dass die Beilage 7 nicht öffentlich aufgelegt wurde, ist doch in Klammern Folgendes vermerkt:

«nur in Exemplar für TBA; LBK 2026: Immissionen pro Etage, inkl. Zuschläge Reflexionen etc.»

Der Beschwerdeführer hat demnach nicht bereits mit der öffentlichen Auflage Einsicht in sämtliche Akten des Sanierungsprojekts erhalten.

3.4 Aus den Akten geht nicht hervor, dass das TBA dem Beschwerdeführer aufgrund des Gesuchs vom 30. September 2014 Einsicht in die Akten des Sanierungsprojekts gewährt hat; es hat mit seiner Verfügung vom 3. November 2014 einzig zu den Fragen des Beschwerdeführers Stellung genommen (vorne E. 3.1). In seiner Beschwerde vom 18. November 2014 an die BVE beantragte der Beschwerdeführer denn auch erneut die

«Offenlegung der Berechnungs- und Erhebungsgrundlagen». Bei den erwähnten «Berechnungsdetails» des Strassensanierungsprojekts (Beilage 7; vorne E. 3.3) handelt es sich nicht um ein verwaltungsinternes Aktenstück, denn sie enthalten Informationen zur vor dem TBA und der BVE streitigen Frage der Lärmpegelberechnung. Dies zeigt sich auch darin, dass die BVE die unterschiedlichen Lärmpegel in ihrem Entscheid vom 5. März 2015 insbesondere mit gebäudenahen Reflexionen an Vorbauten, Balkon- und Dachuntersichten erklärt und im Detail angegeben hat, welche Reflexionszuschläge bei welcher Liegenschaft berücksichtigt worden sind; diese Informationen ergeben sich aus der Beilage 7 zum Sanierungsprojekt (angefochtener Entscheid, E. 4d und Fn. 20). Das TBA wäre demnach verpflichtet gewesen, dem Beschwerdeführer Einsicht in sämtliche Akten, insbesondere auch in die Beilage 7, zu gewähren, zumal keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen ersichtlich sind, die eine Geheimhaltung erfordern würden. Das würde im Übrigen selbst dann gelten, wenn die «Berechnungsdetails» mit den anderen Unterlagen des Sanierungsprojekts öffentlich aufgelegt wären. Das Akteneinsichtsrecht kann im gleichen Verfahren mehrmals ausgeübt werden. Es kann auch Einsicht in Akten verlangt werden, die der betroffenen Partei bereits bekannt sind. Eine Einschränkung würde wichtige Gründe erfordern, die hier jedoch nicht zur Diskussion stehen (z.B. trölerisches Verhalten; vgl. Stephan C. Brunner, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 26 N. 17).

3.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer auf sein Gesuch vom 30. September 2014 hin nicht Einsicht in sämtliche Akten des Lärmsanierungsprojekts erhalten hat. Das TBA hat demnach das Akteneinsichtsrecht und damit den Anspruch auf rechtliches Gehör des Beschwerdeführers verletzt. Damit liegen besondere Umstände gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG vor, welche die BVE im Kostenpunkt des Beschwerdeverfahrens hätte berücksichtigen müssen: Der Beschwerdeführer hat im vorinstanzlichen Verfahren nicht nur die Ergebnisse der Lärm-berechnung in Zweifel gezogen, sondern auch die Berechnungsgrundlagen angesprochen (vgl. Vorakten BVE [act. 6A], pag. 1). Damit war die vom TBA nicht gewährte (vollständige) Akteneinsicht für die BVE erkennbar Verfahrensthema, zumal der Beschwerdeführer wie erwähnt einen entsprechenden Beweisantrag gestellt hat (E. 3.4 hiervor). Der angefochtene Ent-

scheid hält insoweit der Rechtskontrolle nicht stand. Die besonderen Umstände rechtfertigen es, dem Beschwerdeführer im Verfahren vor der BVE trotz seines Unterliegens keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. zu einer vergleichbaren Situation BVR 2008 S. 97 E. 4). Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids ist dahin abzuändern, dass für das Verfahren vor der BVE keine Verfahrenskosten zu erheben sind (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

4.

Bei diesem Prozessausgang sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Ziffer 2 des Entscheids der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 5. März 2015 wird wie folgt geändert:

«2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.»

2. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- dem Beschwerdeführer
- der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.