

100.2017.181/183U
STE/WEB/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 18. April 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Werren

100.2017.181

A. _____ und B. _____
vertreten durch Fürsprecherin ...

Beschwerdeführende

gegen

C. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

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

sowie

Einwohnergemeinde Biel
Stadtkanzlei, Rechtsdienst, Mühlebrücke 5, 2501 Biel



100.2017.183

Einwohnergemeinde Biel

Stadtkanzlei, Rechtsdienst, Mühlebrücke 5, 2501 Biel

Beschwerdeführerin

gegen

C. _____

vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

A. _____ **und B.** _____

vertreten durch Fürsprecherin ...

betreffend Baubewilligung; Anbau an Einfamilienhaus und Erstellen eines
Parkplatzes (Entscheid der BVE vom 24. Mai 2017; RA Nr. 110/2016/169)

Sachverhalt:

A.

A._____ und B._____ reichten am 23. Mai 2016 ein Baugesuch ein für einen Anbau an der Ostfassade ihrer Doppeleinfamilienhaushälfte und das Erstellen eines Autoabstellplatzes auf der Parzelle Biel Gbbl. Nr. 1____. Das Grundstück liegt in der Bauzone 2, Mischzone A. Gegen das Bauvorhaben erhob C._____, die Eigentümerin der anderen Haushälfte, Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 17. Oktober 2016 erteilte die Einwohnergemeinde (EG) Biel die Baubewilligung.

B.

Am 15. November 2016 reichte C._____ Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Diese hiess das Rechtsmittel mit Entscheid vom 24. Mai 2017 gut, hob den Bauentscheid der EG Biel vom 17. Oktober 2016 auf und verweigerte die Baubewilligung.

C.

Gegen diesen Entscheid haben einerseits A._____ und B._____ am 26. Juni 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben (Verfahren 100.2017.181) und andererseits die EG Biel am 22. Juni 2017 (Verfahren 100.2017.183), je mit dem Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Gesamtentscheid der Gemeinde vom 17. Oktober 2016 sei zu bestätigen.

Mit Beschwerdeantworten vom 31. Juli 2017 beantragt C._____ im Verfahren 100.2017.181, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, und im Verfahren 100.2017.183, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventuell sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Mit Beschwerdevernehmlassungen vom 6. Juli 2017 beantragt die BVE in beiden

Verfahren die Abweisung der Beschwerden. Während A._____ und B._____ im Verfahren 100.2017.183 mitgeteilt haben, sich den Ausführungen der EG Biel anschliessen zu können, hat Letztere im Verfahren 100.2017.181 auf das Einreichen einer Stellungnahme verzichtet.

Nachdem der Abteilungspräsident die EG Biel im Verfahren 100.2017.183 ersucht hat darzulegen, gestützt auf welche Rechtsbestimmungen die Dienststelle Planungs- und Baurecht befugt sei, im Namen der Gemeinde Beschwerde zu führen, hat diese am 19. Juli 2017 eine Stellungnahme und am 28. August 2017 schliesslich einen Beschluss des Gemeinderats eingereicht, wonach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. Juni 2017 nachträglich genehmigt und die Stadtkanzlei mit der Vertretung der Gemeinde beauftragt werden.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerden 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 (vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Die Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2017.181 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde ergibt sich aus Art. 79 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 40 Abs. 5 und 2 BauG sowie der Tatsache, dass die Bauherrschaft ebenfalls Beschwerde führt (vgl. BVR 1998 S. 227 E. 1a, 1991 S. 352 E. 2b; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 40 N. 5a). Nachdem der Gemeinderat der EG Biel die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. Juni 2017

nachträglich genehmigt hat (act. 11A im Verfahren 100.2017.183), entspricht diese den Formerfordernissen, ebenso wie die Beschwerde im Verfahren 100.2017.181. Auf die zudem fristgerecht eingereichten Beschwerden ist somit einzutreten.

1.2 Die beiden Beschwerden betreffen den gleichen Gegenstand. Die Verfahren sind daher zu vereinigen (Art. 17 Abs. 1 VRPG) und können in ein und derselben Urteilsschrift beurteilt werden.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Es auferlegt sich dabei insoweit Zurückhaltung, als die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt oder besonderer Fachkenntnisse bedarf (BVR 2014 S. 451 E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 3 und 9).

2.

2.1 Die Bauparzelle grenzt im Norden unmittelbar an den D._____weg, der auf dieser Seite über kein Trottoir verfügt. Das zweigeschossige Einfamilienhaus soll auf der Ostseite um gut 3,3 m erweitert werden. Die Garage in der südöstlichen Ecke des Untergeschosses wäre nach der geplanten Gebäudeverlängerung nicht mehr befahrbar; sie soll aufgehoben und stattdessen ein rechtwinklig zum D._____weg angeordneter Aussenparkplatz vor der Nordfassade erstellt werden, wo auch der neue Hauseingang geplant ist (Plan «Grundrisse/Schnitt A-A» vom 23.6.2016, Vorakten Gemeinde, act. 3B1; zur Ausgangslage vgl. auch die Fotos in Beschwerdebeilage 3 im Verfahren 100.2017.181, act. 1C).

2.2 Die BVE begründet den Bauabschlag im Wesentlichen damit, dass der geplante Autoabstellplatz vor der Nordfassade des Hauses 0,2 m in das freizuhaltende Lichtraumprofil des D._____wegs hineinrage und deshalb nicht bewilligt werden könne. Auch die Strassenanschlussbewilligung für die Ausfahrt vom Parkplatz auf den D._____weg könne aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht erteilt

werden. Damit fehle der erforderliche Abstellplatz und erweise sich das Bauvorhaben insgesamt als nicht bewilligungsfähig (angefochtener Entscheid E. 6d und 8c).

3.

3.1 Art. 80 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) schreibt für Bauten und Anlagen an Gemeindestrassen einen Strassenabstand von 3,6 m ab Fahrbahnrand vor (sog. Bauverbotsstreifen), soweit das zuständige Gemeinwesen in Nutzungsplänen oder in der Gesetzgebung nichts anderes festlegt (vgl. auch Art. 59 der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV; BSG 732.111.1]). Die EG Biel hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Gemäss dem kommunalen Baulinienplan verläuft parallel zum D._____weg eine Baulinie, die den dazwischen liegenden 3 m breiten Streifen dem Vorgartenbereich B zuweist (Baulinienplan der Stadt Biel, einsehbar unter: <www.biel-bienne.ch>, Rubriken «Behörden & Verwaltung/Stadtpräsident und Präsidialdirektion/Stadtplanung/Planung und Stadtraum/Web-GIS Biel»). Gestützt auf Art. 9 Abs. 3 des Baulinienreglements vom 18. März 2004 sind die Vorgartenbereiche B soweit zu begrünen, als dies die Abstimmung mit dem vorhandenen Strassenraumcharakter erfordert. Oberirdische, ungedeckte Abstellflächen und Zirkulationsflächen für Motorfahrzeuge sind in diesem Rahmen erlaubt. Demnach müssen ungedeckte Parkplätze im Vorgartenbereich B keinen Strassenabstand einhalten, was unbestritten ist. Gemäss Art. 83 Abs. 1 SG ist im Weiteren der Raum über der Fahrbahn von öffentlichen Strassen einschliesslich des Raums seitlich zum Fahrbahnrand (lichte Breite) bis auf eine Höhe von mindestens 4,5 m frei zu halten. Die lichte Breite ist auf einer Breite von 0,5 m freizuhalten (Art. 83 Abs. 3 SG). Damit ist das heutige Recht strenger als die altrechtliche Vorschrift, wonach das Lichtraumprofil beidseitig der Strasse nur *in der Regel* freizuhalten war (vgl. Art. 68 Abs. 1 des Gesetzes vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen [Strassenbaugesetz, SBG; GS 1964 S. 6 ff.]).

3.2 Die Beschwerdeführenden machen vorab geltend, für die Festlegung der notwendigen lichten Breite einer Strasse sei von den Grundabmessungen der Verkehrsteilnehmenden auszugehen. Damit ein Auto

den Fuss- und Veloverkehr gefahrlos überholen könne, müsse die lichte Breite 3,6 m und bei einem Fahrrad mit Kinderanhänger 4 m betragen. Bei einer zur Verfügung stehenden Strassenbreite von 5,98 m bzw. 4,08 m im Bereich der streitbetroffenen Liegenschaft sei das seitliche Lichtraumprofil von 0,5 m längstens eingehalten (Beschwerden S. 4 f. im Verfahren 100.2017.181 und S. 7 im Verfahren 100.2017.183). – Mit diesem Einwand verkennen die Beschwerdeführenden, dass hier nicht die Lichtraumprofile der Verkehrsteilnehmenden interessieren (vgl. die Schweizer Norm [SN] des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS; im Folgenden: VSS-Norm] 640 201 Bst. B), sondern jenes der Strasse, wie es in Art. 83 SG umschrieben ist, d.h. einschliesslich der lichten Breite, die gemäss klarem Wortlaut der Norm seitlich an den Fahrbahnrand anschliesst (vgl. auch VSS-Norm 640 201 Bst. E). Art. 83 Abs. 3 SG dient insbesondere der Verkehrssicherheit. Durch die Einhaltung des Lichtraumprofils sollen die Sichtverhältnisse verbessert und verhindert werden, dass Hindernisse in den Verkehrsraum ragen oder stürzen. Weiter soll den Verkehrsteilnehmenden ermöglicht werden, die gesamte Fahrbahnbreite zu nutzen. Zudem soll sichergestellt werden, dass der auf der Strasse anfallende Schnee nicht auf der Fahrbahn abgelagert werden muss, was zu einer Verschmälerung der Verkehrsfläche führen würde (vgl. zur Vorgängernorm Art. 68 Abs. 1 SBG VGE 23122 vom 13.5.2008 E. 3.2 [bestätigt durch BGer 1C_276/2008 vom 22.12.2008]). Strassenabstand und lichte Breite werden folglich nicht zusammengezählt, wie die Beschwerdeführenden zutreffend ausführen. Sie sind vielmehr je ab dem Fahrbahnrand zu messen, so dass sie sich teilweise überschneiden, müssen aber grundsätzlich beide eingehalten werden. Obwohl der Strassenabstand gemäss Art. 80 SG hier nicht massgebend ist (hiervor E. 3.1), hat die BVE somit zu Recht geprüft, wie es sich mit dem Lichtraumprofil nach Art. 83 SG verhält.

3.3 Die Beschwerdeführenden machen geltend, Parkplätze müssten die lichte Breite nicht einhalten. Es handle sich um Kleinbauten, die bloss eine erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 81 Abs. 2 SG i.V.m. Art. 28 BauG für das Unterschreiten des Strassenabstands benötigten. Das zeige sich auch daran, dass öffentliche Parkplätze – ob parallel, senkrecht oder schräg zur Fahrbahn angeordnet – schweizweit kein seitliches Lichtraumprofil einhielten (Beschwerde S. 5 f. im Verfahren 100.2017.181). – Abstell-

plätze für Motorfahrzeuge sind baubewilligungspflichtige bauliche Anlagen (Art. 1a BauG i.V.m. Art. 6 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1; Umkehrschluss]). Als solche müssen sie grundsätzlich den Strassenabstand nach Art. 80 SG einhalten; andernfalls ist eine Ausnahmegewilligung nach Art. 81 SG erforderlich. Denn im Unterschied zum aufgehobenen SBG lässt das SG in der Bauverbotszone keine Bauten und Anlagen – wie Abstellplätze – ohne Ausnahmegewilligung, d.h. bloss mit einfacher Zustimmung der zuständigen Strassenaufsichtsbehörde mehr zu (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 18 a.E.). Für einen einzelnen Parkplatz genügt – wie die Beschwerdeführenden zutreffend ausführen –, soweit erforderlich, eine erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 81 Abs. 2 SG i.V.m. Art. 28 BauG, da er als Kleinbaute gilt. Weshalb Kleinbauten das Lichtraumprofil nicht beachten müssen, ist nach dem Gesagten hingegen – anders als die Beschwerdeführenden meinen – nicht ersichtlich. Daran ändert nichts, wenn öffentliche Parkplätze, die in der Regel Bestandteil der Strasse sein dürften (Art. 5 SG, Art. 1 Abs. 1 Bst. a SV), das Lichtraumprofil nicht einhalten sollten.

3.4 Die Beschwerdeführenden machen im Weiteren geltend, ein Parkfeld müsse nicht zwingend 5 m lang sein. Bei der angewendeten VSS-Norm handle es sich lediglich um eine Richtlinie, die gemäss der Rechtsprechung nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfe. Den Behörden stehe vielmehr ein erhebliches Ermessen zu (Beschwerde S. 7 f. im Verfahren 100.2017.181). Der Abstand zwischen Fassade und Fahrbahnrand betrage 5,4 m. Unter Einhaltung des Lichtraumprofils von 0,5 m stünde der Bauherrschaft somit ein Parkplatz mit einer Länge von 4,9 m zur Verfügung. Darauf könne ohne weiteres ein 4,8 m langes Fahrzeug abgestellt werden. Die VSS-Norm schreibe denn auch nicht vor, dass der Parkplatz länger als das Fahrzeug sein müsse (Beschwerden S. 7 f. im Verfahren 100.2017.181 und S. 7 im Verfahren 100.2017.183). Zudem besage die VSS-Norm unter Ziff. 5, dass bei Parkieranlagen, die in der Regel von geübten Fahrzeuglenkenden benutzt würden, geringere Abmessungen möglich seien. Ferner könne sehr nahe an die Fassade parkiert werden (Beschwerde S. 7 f. im Verfahren 100.2017.181). Da die Parkfeldlänge 5 m nur wenig unterschreite, grenze das Vorgehen der BVE

an überspitzten Formalismus (Beschwerde S. 7 im Verfahren 100.2017.183).

3.4.1 Weder das kantonale noch das kommunale Recht regelt die Mindestmasse von Parkplätzen. Im Rahmen der allgemeinen baurechtlichen Sicherheitsanforderungen gemäss Art. 21 Abs. 1 BauG und Art. 57 Abs. 1 und 2 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) können insofern die VSS-Normen als Entscheidungshilfe beigezogen werden (VGE 2013/431 vom 1.10.2014 E. 5.2; vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 21 N. 7). Dabei handelt es sich – wie die Beschwerdeführenden zutreffend ausführen – 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 (BGer 1C_430/2015 vom 15.4.2016 E. 3.2, 1C_375/2011 vom 28.12.2011 E. 3.3.3; VGE 2016/166 vom 3.7.2017 E. 3.3, 2015/306 vom 15.6.2016 E. 2.1). Die VSS-Norm 640 291a «Parkieren, Anordnung und Geometrie der Parkieranlagen» enthält Empfehlungen zu den Massen von Parkplätzen. Der geplante Parkplatz auf privatem Grund für einen Personenwagen fällt in ihren Anwendungsbereich (Ziff. 1, 4.1 und 4.4). Gemäss Ziff. 5 der Norm ist es zwar zweckmässig, in nicht öffentlich zugänglichen Parkieranlagen, die in der Regel von geübten Fahrzeuglenkenden benützt werden, geringere Abmessungen anzuwenden als in öffentlich zugänglichen, weshalb für Wohn- und Geschäftshäuser (Bewohnerinnen und Bewohner sowie Beschäftigte) die Komfortstufe A, für öffentliche Parkhäuser, Einkaufszentren und Hotels (Kundschaft) sowie das Parkieren im Strassenraum hingegen die Komfortstufe B gilt (Tab. 1 auf S. 5). Senkrechtparkfelder beider Komfortstufen haben jedoch eine Länge von 5 m aufzuweisen (Tab. 3 auf S. 13). Dabei handelt es sich um einen Mindestwert (Ziff. 6). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden sehen die Normen für Senkrechtparkplätze der Komfortstufe A somit keine geringere Mindestlänge vor (anders bei Längsparkplätzen, vgl. Tab. 2 auf S. 11). Ob ein kürzeres Fahrzeug auch auf einem 4,8 m langen Parkfeld Platz fände, wenn es nahe an die Fassade parkiert würde, ist von vornherein unerheblich, da ein Parkplatz nicht für ein bestimmtes Fahrzeug bewilligt wird.

3.4.2 Das hier zu beurteilende Parkfeld erreicht bei Beachtung des Lichtraumprofils die Mindestlänge von 5 m unbestrittenermassen nicht. Gemäss den zutreffenden Ausführungen der BVE (Vernehmlassung vom 6.7.2017 im Verfahren 100.2017.181, act. 3 S. 1 f.) beträgt der Abstand zwischen der Fassade und dem Fahrbahnrand des D._____wegs lediglich in der östlichen Ecke der geplanten Gebäudeerweiterung 5,4 m. Da die Gebäudefassade und der D._____weg nicht parallel zueinander verlaufen, sind es im Bereich des geplanten Parkplatzes nur noch rund 5,3 m (Plan «Grundrisse/Schnitt A-A» vom 23.6.2016, Vorakten Gemeinde act. 3B1). Ein Parkplatz mit der auch für geübte Fahrzeuglenkerinnen und -lenker erforderlichen Normlänge von 5 m ragt folglich – wie von der BVE zutreffend festgestellt – 0,2 m in das Lichtraumprofil des D._____wegs hinein. Ein bloss 4,8 m langer Parkplatz weicht zwar nicht massiv von der Norm ab, aber auch nicht nur um wenige Zentimeter. Zudem sind keine besonderen Verhältnisse ersichtlich, warum hier ein verkürztes Parkfeld ausreichen sollte. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die BVE auf die einschlägige VSS-Norm abgestellt und eine Parkfeldlänge von 5 m verlangt hat.

3.5 Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, es sei nicht ersichtlich, weshalb vom Strassenabstand abgewichen werden könne, vom Lichtraumprofil hingegen nicht. Dafür bedürfte es einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung, die nicht vorhanden sei. Entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen seien daher Ausnahmen von Art. 83 SG möglich. Die EG Biel habe im Baulinienreglement von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sowohl von den gesetzlichen Strassenabständen als auch vom Lichtraumprofil Ausnahmen zu erteilen (Beschwerden S. 6 f. im Verfahren 100.2017.181 und S. 7 im Verfahren 100.2017.183). – Der Wortlaut von Art. 83 SG sieht weder eine Ermächtigung der Gemeinden für den Erlass abweichender Regelungen vor – wie Art. 80 Abs. 1 SG – noch die Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen in Einzelfällen – wie Art. 81 Abs. 1 und 2 SG. Auch aus gesetzessystematischen Gründen beziehen sich die Ausnahmen in Art. 81 SG nur auf die Strassenabstände (Art. 80 SG) und nicht auf das Lichtraumprofil (Art. 83 SG). Anders als die Beschwerdeführenden meinen, spricht das Schweigen des Gesetzgebers zu Ausnahmen vom Lichtraumprofil gerade nicht dafür, dass solche möglich sind.

Die Materialien belegen diesen Befund, führte der Regierungsrat im Vortrag zum SG doch aus, aus Gründen der Verkehrssicherheit seien keine Ausnahmen vom Lichtraumprofil möglich (Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 2, S. 24). Nichts anderes ergibt sich aus den von den Beschwerdeführenden angeführten Entscheiden. Während die BVE ausdrücklich festhielt, dass von Art. 83 SG keine Ausnahmen möglich seien (RA 110/2014/100 vom 5.3.2015 E. 4f.), erging das Urteil des Bundesgerichts noch unter altem Recht, das Ausnahmen vom Lichtraumprofil unter gewissen Umständen zulies (1C_276/2008 vom 22.12.2008; vgl. vorne E. 3.1). Die Vorinstanz hat somit zu Recht erkannt, dass vom Lichtraumprofil in Art. 83 SG keine Ausnahmen möglich sind (angefochtener Entscheid E. 6d; vgl. auch VGE 2012/208 vom 31.1.2013 E. 4.2). Auf die geltend gemachten Ausnahmegründe ist folglich nicht weiter einzugehen.

4.

4.1 Der geplante Parkplatz erfordert zudem einen neuen Strassenanschluss. Dieser bedarf der Bewilligung des zuständigen Gemeinwesens (Art. 85 Abs. 1 SG). Voraussetzung für die Bewilligung ist, dass die öffentliche Strasse nicht beeinträchtigt wird (Art. 73 Abs. 1 Satz 1 SG) und die allgemeinen baurechtlichen Sicherheitsanforderungen gewährleistet sind (Art. 21 Abs. 1 BauG sowie Art. 57 Abs. 1 und 2 der BauV). Auch in diesem Zusammenhang kann auf die einschlägigen VSS-Normen abgestellt werden (vgl. vorne E. 3.4.1). Gemäss der VSS-Norm 640 050 für «Grundstückzufahrten» sind Zufahrten grundsätzlich so zu gestalten, dass die ein- und ausfahrenden Fahrzeuge die Sicherheit nicht beeinträchtigen und den Verkehr auf öffentlichen Strassen nicht behindern. Bei der Anordnung und Gestaltung von Grundstückzufahrten ist aus Sicherheitsgründen stets das Aus- und Einfahren in Vorwärtsrichtung anzustreben. Ist das ausnahmsweise nicht möglich, so ist die Beobachtungsdistanz zu vergrössern (Ziff. 6). Für die erforderlichen Sichtweiten ist die VSS-Norm 640 273a «Knoten, Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene» massgebend (Ziff. 5). Diese Norm legt die Abmessungen der Sichtfelder fest, die vorhanden sein müssen, damit ein vortrittsbelastetes Fahrzeug den vortrittsberechtigten Verkehr kreuzen oder in diesen einbiegen kann (Ziff. 2). Die erforderliche

Sichtweite zwischen dem vortrittsbelasteten Fahrzeug und den vortrittsberechtigten Fahrzeugen (Knotensichtweite) ist abhängig von der massgebenden Zufahrtsgeschwindigkeit (Ziff. 4). Innerorts beträgt die Beobachtungsdistanz 3 m; sie ist bei jeglicher Gestaltung von neuen Projekten zu berücksichtigen (Ziff. 11). Bei Knoten ohne Gehweg müssen bei einer Zufahrtsgeschwindigkeit von 30 km/h Sichtweiten von 20 bis 35 m bestehen (Ziff. 12 i.V.m. Tab. 1 auf S. 8). Der untere Wert entspricht den Anhaltesichtweiten und ist auf untergeordneten Strassentypen wie Erschliessungs-, Sammel- und Verbindungsstrassen einzuhalten (Ziff. 12.1). Das so umschriebene Sichtfeld ist von allen Hindernissen frei zu halten, die ein Motorfahrzeug oder ein leichtes Zweirad verdecken könnten. Das gilt auch für Pflanzenwuchs, Schnee, Werbeplakate oder parkierte Fahrzeuge (Ziff. 5 ff. und 10 sowie Abb. 1 auf S. 4; vgl. zum Ganzen VGE 2016/166 vom 3.7.2017 E. 3.3 f.).

4.2 Die BVE hat festgehalten, dass der angefochtene Bauentscheid keine Strassenanschlussbewilligung enthalte, obwohl ein neuer Anschluss geplant sei. Da die Verkehrssicherheit beeinträchtigt würde, könne eine solche auch nachträglich nicht erteilt werden. Bei einer minimalen Knotensichtweite von 20 m und einer Beobachtungsdistanz von 3 m seien die erforderlichen Sichtfelder nicht frei und insbesondere das Rückwärtsfahren aus den Parkplätzen problematisch (angefochtener Entscheid E. 7a, 7d f.). Für diese Beurteilung hat sich die Vorinstanz auf den beim Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Obergeringenieurkreis III (OIK III), eingeholten Fachbericht vom 3. Februar 2017 gestützt (nachfolgend: Fachbericht; Vorakten BVE act. 3A pag. 59 ff.).

4.3 Die Beschwerdeführenden beanstanden vorab den Beizug des TBA, da es sich beim D. _____ weg um eine Gemeindestrasse handle und die gemeindeeigene Fachbehörde bestätigt habe, dass die Anordnung des geplanten Parkfelds die Sichtverhältnisse und die Sicherheit gewährleiste (Beschwerde S. 11 f. im Verfahren 100.2017.183). – Die Beschwerdeführenden verkennen, dass die BVE gehalten war, den rechtserheblichen Sachverhalt von sich aus richtig und vollständig abzuklären (sog. Untersuchungsgrundsatz, Art. 18 VRPG; BVR 2016 S. 65 E. 2.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 18 N. 1) und dafür

namentlich amtliches Fachwissen sowie Auskunft über die Praxis der Fachbehörde einholen durfte (Art. 19 Abs. 1 Bst. b VRPG). Das TBA ist gemäss Art. 87 und 89 Abs. 1 SG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. d der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der BVE (Organisationsverordnung BVE, OrV BVE; BSG 152.221.191) als kantonale Aufsichts- und Baupolizeibehörde für den Vollzug der Strassengesetzgebung verantwortlich. Diese Stelle ist somit – auch für Gemeindestrassen – die kantonale Fachbehörde für Verkehrssicherheitsfragen, namentlich wenn sich solche wie hier in einem Beschwerdeverfahren stellen.

4.4 Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, der Fachbericht des TBA überzeuge auch inhaltlich nicht, mit der Folge, dass der angefochtene Entscheid im Widerspruch zur tatsächlichen Situation stehe. Beim D._____weg handle es sich nicht um eine Durchfahrtsstrasse, sondern um eine siedlungsorientierte, nicht stark befahrene Quartierstrasse, die ausschliesslich der Detailerschliessung von Liegenschaften der Anwohnenden diene. Der D._____weg verbinde Biel nicht mit der Nachbargemeinde Brügg und habe auch keine Fortsetzung, sondern ende am E._____weg. Soweit das TBA festhalte, die gute Übersichtlichkeit verleite zu zügigem Fahren, verkenne es, dass eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h gelte und sich Fahrzeuglenkende daran halten müssten. Die Anwohnenden seien an die örtlichen Verhältnisse gewöhnt, würden vorsichtig und langsam fahren und deshalb sehr schnell auf ein Auto aufmerksam, das aus dem geplanten Parkplatz fährt (Beschwerden S. 9 und 12 im Verfahren 100.2017.181 und S. 9 f. im Verfahren 100.2017.183). – Es mag zutreffen, dass der D._____weg primär der Detailerschliessung diene und in erster Linie von Anwohnerinnen und Anwohnern befahren wird. Das TBA hat denn auch festgehalten, der Weg erschliesse die angrenzenden Gebäude und das Quartier. Nicht ersichtlich ist, inwiefern die weiteren Feststellungen falsch sein sollten, wonach der Weg die Fortsetzung der F._____strasse sei und Biel mit der Nachbargemeinde Brügg verbinde. Es bewegt sich folglich nicht nur quartiereigener Verkehr darauf. Das TBA hat zwar festgehalten, der D._____weg sei gradlinig und verleite zu zügigem Fahren. Für die Beurteilung der Sichtweiten hat es aber auf eine Geschwindigkeit von 30 km/h abgestellt. Es hat

auch nicht behauptet, es handle sich um eine viel befahrene Durchfahrtsstrasse. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden stehen die Ausführungen im Fachbericht des TBA demnach nicht im Widerspruch zu den tatsächlichen Gegebenheiten und durfte die BVE darauf abstellen. Soweit die Beschwerdeführenden ein neutrales Gutachten in Sachen Verkehrssicherheit im Bereich des geplanten Parkplatzes verlangen (Beschwerde S. 11 im Verfahren 100.2017.181), wird dieser Beweis Antrag abgewiesen.

4.5 Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, die VSS-Normen seien in der vorliegenden Situation nicht anwendbar bzw. – richtig verstanden – eingehalten. Die BVE lasse ausser Acht, dass die VSS-Norm 640 050 auf Grundstücke mit bis ca. 40 Parkfeldern anwendbar sei. Vorliegend gehe es um einen einzigen Abstellplatz, der an einer nicht stark befahrenen Detailerschliessungsstrasse liege. Daher sei die Forderung nach einem vorwärts Ein- und Ausfahren bzw. einer Vergrösserung der Sichtweiten unverhältnismässig. Selbst wenn man darauf abstellen wolle, seien die Sichtweiten eingehalten, da eine Vergrösserung auf das Aundert-halb-fache willkürlich sei und die Beschwerdegegnerin verpflichtet werden könnte, sichtbehindernde Pflanzen in ihrem Vorgarten zu entfernen (Beschwerden S. 11 f. im Verfahren 100.2017.181 und S. 9 im Verfahren 100.2017.183). – Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist auf die einschlägige VSS-Norm abzustellen, zumal keine besonderen Verhältnisse ersichtlich sind, die ein Abweichen rechtfertigen würden. Die VSS-Norm 640 050 unterscheidet verschiedene Typen von Grundstückszufahrten mit unterschiedlichen geometrischen und betrieblichen Anforderungen (Ziff. 5). Sie berücksichtigt dabei sowohl den Strassentyp (vom Zufahrtsweg bis zur Hauptverkehrsstrasse) als auch die Anzahl Parkplätze (1-40; vgl. Tab. 1 auf S. 2). Weiter ist nicht entscheidend, um wie viel die Sichtweiten vergrössert werden müssten, um rückwärts auf die Strasse zu fahren, da selbst die Sichtweite für das Vorwärtsausfahren nicht eingehalten ist und – wie die BVE ebenfalls zutreffend ausgeführt hat – die Beschwerdegegnerin nicht verpflichtet werden kann, die Bepflanzung zu entfernen, welche die vorgeschriebenen Strassenabstände einhält. Die BVE hat die Strassenanschlussbewilligung für das geplante Senkrecht-

parkfeld demnach zu Recht aus Gründen der Verkehrssicherheit verweigert.

5.

5.1 Die Gemeinde beruft sich sodann auf eine konstante Praxis, gemäss der sie private Autoabstellplätze im Vorgartenbereich trotz Hineinragens ins Lichtraumprofil bewillige (Beschwerde S. 8 im Verfahren 100.2017.183). Gestützt darauf machen die Beschwerdeführenden einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend (Beschwerde S. 13 im Verfahren 100.2017.181).

5.2 Die Berufung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht setzt voraus, dass die Behörde zu erkennen gibt, ihre gesetzwidrige Praxis beibehalten zu wollen. Sogar eine ständige gesetzwidrige Praxis bleibt folgenlos, wenn die Behörde rechtmässig zu handeln glaubte und die Rechtswidrigkeit der Vergleichsentscheidungen erstmals im Anlassfall (gerichtlich) festgestellt wird. Dann gilt die Vermutung, die Behörde werde künftig gesetzmässig handeln. Zudem hat der Anspruch zurückzutreten, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen im Einzelfall eine gesetzeskonforme Entscheidung verlangen (BGE 139 II 49 E. 7.1, 136 I 65 E. 5.6; BVR 2012 S. 494 E. 7.6; Pierre Tschannen, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, in ZBI 2011 S. 57 ff., 75 ff.).

5.3 Ob die von der Gemeinde genannten Beispiele bewilligter Parkplätze im Vorgartenbereich mit der hier zu beurteilenden Situation überhaupt vergleichbar wären, ist fraglich, kann aber offenbleiben. Das Verwaltungsgericht hatte im vorliegenden Verfahren erstmals Gelegenheit, die von der EG Biel offenbar gehandhabte Bewilligungspraxis zu überprüfen. Wie dargelegt, ist das Lichtraumprofil ausnahmslos einzuhalten, obwohl der Strassenabstand gestützt auf die kommunale Regelung nicht gilt. Selbst wenn die Gemeinde ausführt, sie sehe keinen Grund für eine Praxisänderung, ist davon auszugehen, dass sie ihre Bewilligungspraxis gestützt auf bessere Rechtskenntnis ändern und Art. 83 Abs. 3 SG künftig entsprechend anwenden wird. Soweit die Gemeinde vorbringt, das TBA habe an

der F._____strasse, die im Vergleich zum D._____weg viel gefährlicher sei, eine Strassenanschlussbewilligung erteilt (Beschwerde S. 11 im Verfahren 100.2017.183), vermöchte ein Einzelfall noch keine ständige Praxis zu begründen und ist die Sichtweite schon deshalb nicht vergleichbar weil es sich um einen Längsparkplatz handelte, in den gemäss ausdrücklicher Auflage vorwärts ein- und auszufahren war (Vorakten BVE act. 3A pag. 92, Ziff. 4.5). Im Übrigen stünde sogar beim Vorliegen einer ständigen gesetzwidrigen Praxis das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit einer Gleichbehandlung im Unrecht entgegen. Soweit die Beschwerdeführenden die Nennung weiterer vergleichbarer Parkplätze durch die Gemeinde beantragen (Beschwerde S. 13 im Verfahren 100.2017.181), wäre dies für den Entscheid unerheblich; der Beweisantrag wird daher abgewiesen.

6.

6.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die BVE zutreffend zum Schluss gekommen ist, dass der Parkplatz nicht bewilligt werden kann, weil er ins Lichtraumprofil des D._____wegs hineinragt und die Strassenanschlussbewilligung nicht erteilt werden kann. Da der erforderliche Autoabstellplatz fehlt (Art. 51 Abs. 1 Bst. a BauV) und kein Gesuch um Befreiung von der Parkplatzerstellungspflicht gestellt wurde, ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden, wonach das Vorhaben insgesamt nicht bewilligungsfähig ist (angefochtener Entscheid E. 8c).

6.2 Für die Beurteilung der umstrittenen Fragen spielt es keine Rolle, ob die bestehende Garage für das Abstellen eines Autos zu klein und deshalb – wie die Beschwerdeführenden meinen – kein Parkplatz ist oder ob die Feststellung der BVE zutrifft, wonach das geplante Parkfeld den Garagenparkplatz ersetzen soll. Der für einen Entscheid relevante Sachverhalt ergibt sich mit genügender Klarheit aus den Akten. Soweit die Beschwerdeführenden einen Augenschein beantragen (Beschwerden S. 9 im Verfahren 100.2017.181 und S. 9 und 11 im Verfahren 100.2017.183), wird dieser Beweisantrag daher abgewiesen. Aus denselben Gründen durfte auch die BVE auf einen Augenschein verzichten, ohne das rechtliche

Gehör der Beschwerdeführenden zu verletzen (Beschwerde S. 8 im Verfahren 100.2017.181).

7.

7.1 Bei diesem Ergebnis unterliegen die beschwerdeführenden Parteien der beiden Verfahren. Während im Verfahren 100.2017.183 keine Kosten zu erheben sind, da die Gemeinde nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 2 VRPG), werden die Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2017.181 unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 und Art. 106 VRPG). Die in beiden Verfahren unterliegenden Parteien haben der obsiegenden Beschwerdegegnerin zudem je die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. 104 Abs. 1 VRPG).

7.2 Gemäss Art. 41 Abs. 1 des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren grundsätzlich Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin macht in beiden Verfahren ein Honorar von je Fr. 6'750.-- geltend, zuzüglich Auslagen von Fr. 15.50 und MWSt. Dies erscheint angesichts der obgenannten Kriterien als überhöht. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin war mit der Sachlage und den sich stellenden Rechtsfragen bereits aufgrund des vorinstanzlichen Verfahrens vertraut. Die Fragestellung war zudem beschränkt und nicht besonders komplex; es wurden nur ein einfacher Schriftenwechsel und kein Beweisverfahren durchgeführt. Schliesslich betreffen beide Beschwerdeverfahren den gleichen Gegenstand, woraus sich ein zusätzlicher Synergieeffekt für den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin ergab. Mit Blick darauf erscheint ein Honorar von pauschal je Fr. 3'500.-- als angemessen, zuzüglich Auslagen und MWSt zum bis Ende 2017 massgebenden Satz von 8 %, da

die Leistungen mit Ausnahme der Abschlussarbeiten vor dem 1. Januar 2018 erbracht wurden.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Verfahren 100.2017.181 und 100.2017.183 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden abgewiesen.
3. a) Die Kosten des Verfahrens 100.2017.181, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt.
b) Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin die Parteikosten für das Verfahren 100.2017.181, bestimmt auf Fr. 3'796.75 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. a) Für das Verfahren 100.2017.183 werden keine Kosten erhoben.
b) Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin die Parteikosten für das Verfahren 100.2017.183, bestimmt auf Fr. 3'796.75 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
5. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2017.181
 - der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2017.183
 - der Beschwerdegegnerin
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

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.