

100.2017.316U
KEP/TST/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 25. April 2018

Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Tschumi

Bürgergemeinde Lengnau
Burgerverwaltung, Oelestrasse 30, Postfach 350, 2543 Lengnau
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

A. _____
Beschwerdegegnerin

und

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

sowie

Einwohnergemeinde Lengnau
Baupolizeibehörde, Pfarrgasse 2, 2543 Lengnau

betreffend Baubewilligungspflicht Sanierung Oelestrasse; Parteikosten
(Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
vom 26. Oktober 2017; RA Nr. 120/2017/39)



Sachverhalt:

A.

Die Burgergemeinde (BG) Lengnau ist Eigentümerin der beinahe vollständig mit Wald bedeckten Parzelle Lengnau Gbbl. Nr. 1____. Über die Parzelle verläuft die Oelestrasse (auch Neuweg genannt), die ab der Waldgrenze am nördlichen Dorfrand bis zur Deponie «Leisern» und zum Steinbruch «Firsi» führt. Nachdem die BG Lengnau die Anwohnerinnen und Anwohner über die beabsichtigte Sanierung eines Teilabschnitts der Oelestrasse orientiert hatte, wandten sich A._____ und weitere Mitunterzeichnende am 4. April 2017 mit einem Schreiben an das Regierungsstatthalteramt (RSA) Biel/Bienne. Darin ersuchten sie um Erlass einer «Superprovisorischen Verfügung betr. Sanierung und Instandhaltung der Oelestrasse», bis Klarheit bestehe, welches Departement für Einsprachen zuständig sei und welche Einsprachefristen zu beachten seien. In einem weiteren Schreiben an das RSA Biel/Bienne machte A._____ am 27. Mai 2017 geltend, die Oelestrasse sei eine private Strasse im Gemeindegebrauch; die Sanierung erfordere ein Baugesuch. Die Strasse sei so zu sanieren, dass sie von der Einwohnergemeinde (EG) Lengnau in ihr Eigentum übernommen werden könne. Mit Verfügung vom 3. Juli 2017 stellte der Regierungsstatthalter von Biel/Bienne fest, dass die vorgesehene Sanierung und Instandhaltung der Oelestrasse aufgrund der geplanten Verengungen an mehreren Stellen der Baubewilligungspflicht unterstehe.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 29. Juli 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Sie beantragte sinngemäss, die Sache sei an den Regierungsstatthalter zurückzuweisen mit der Auflage, die in ihrem Schreiben vom 27. Mai 2017 vorgebrachten Anliegen zu berücksichtigen. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2017 trat die BVE auf die Beschwerde nicht ein, auferlegte die Verfahrenskosten A._____ und sprach keine Parteikosten.

C.

Dagegen hat die BG Lengnau am 27. November 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids (betreffend die Parteikosten) sei aufzuheben und A. _____ sei zu verpflichten, der BG Lengnau eine Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren vor der BVE gemäss eingereichter Kostennote zu bezahlen.

Mit Beschwerdeantwort vom 21. Dezember 2017 bzw. mit Vernehmlassung vom 14. Dezember 2017 beantragen A. _____ und die BVE Abweisung der Beschwerde. Die EG Lengnau hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde 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. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist aufgrund der Verweigerung einer Parteientschädigung im 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 Beschwerden, deren Streitwert Fr. 20'000.-- nicht erreicht, behandeln die Mitglieder des Verwaltungsgerichts als Einzelrichterinnen und Einzelrichter (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Umstritten sind Parteikosten in der Höhe von Fr. 2'937.05

(Kostennote in Vorakten BVE pag. 28). Der Entscheid fällt damit in die einzelrichterliche Zuständigkeit.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

In der Sache ist umstritten, ob die BVE im angefochtenen Entscheid zu Recht davon abgesehen hat, Parteikosten zu sprechen.

2.1 Gemäss Art. 104 Abs. 4 VRPG haben Behörden im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c VRPG im Beschwerdeverfahren in der Regel keinen Anspruch auf Parteikostenersatz. Als Behörden im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG gelten insbesondere Organe von Gemeinden und damit auch die Beschwerdeführerin als Burgergemeinde. Bei diesen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit; sie gehören zu den vier in Art. 107 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) anerkannten Gemeindearten. Auch Art. 2 Abs. 1 Bst. b des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) führt die Burgergemeinden als Gemeinden im Sinn dieses Gesetzes auf (zur Rechtsstellung und zum Aufgabenbereich der Burgergemeinden BVR 2010 S. 389 E. 2).

2.2 Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kann einer Gemeinde ein Parteikostenersatz ausnahmsweise dann gewährt werden, wenn eine besonders komplexe Angelegenheit vorliegt (VGE 2010/342 vom 1.12.2010 E. 5.2) oder wenn die Gemeinde nicht in erster Linie hoheitliche Interessen wahrt, sondern – insbesondere als Bauherrin oder Grundeigentümerin – wie eine Privatperson betroffen ist (BVR 2014 S. 65 E. 9.2, 2001 S. 563 E. 4b). Tritt die Gemeinde hingegen als Planungsträgerin auf (dazu BVR 2001 S. 563 E. 4b), etwa im Rahmen der Ortsplanung (dazu BVR 1999 S. 570 E. 2b, 1990 S. 263 E. 2) oder als Trägerin eines Strassenbauvorhabens (dazu BVR 2013 S. 282 [VGE 2012/16 vom 12.2.2013] nicht publ. E. 5), ist sie nicht wie eine Privatperson betroffen und hat keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten. Bei Strassenbauvor-

haben der Gemeinde ist unerheblich, ob dieses mit einer Überbauungsordnung bewilligt wird (Art. 43 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]) oder mit einer Baubewilligung für kleine Strassenbauvorhaben (Art. 43 Abs. 2 SG, Art. 23 der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV; BSG 732.111.1 SV]), da in letzterem Fall die Baubewilligung an die Stelle der Überbauungsordnung tritt (BVR 2013 S. 282 [VGE 2012/16 vom 12.2.2013] nicht publ. E. 5).

3.

Hintergrund und Auslöser des Verfahrens vor der Vorinstanz bildete die geplante Sanierung eines Abschnitts der Oelestrasse auf der Parzelle Lengnau Gbbl. Nr. 1___. Der fragliche Strassenabschnitt ist weder Teil einer Kantonsstrasse noch einer Gemeindestrasse (Geoportal des Kantons Bern, Karte «Übergeordnetes Strassennetz», einsehbar unter: <www.geo.apps.be.ch>; Strassen- und Wegreglement der EG Lengnau vom 3.6.2010, einsehbar unter: www.lengnau.ch, Rubriken «Online-Schalter/Reglemente»). Im Waldstrassenplan ist der Strassenabschnitt – im Gegensatz zu den von ihm abgehenden Stichstrassen – nicht als Waldstrasse, sondern (orientierungshalber) als öffentliche Durchgangsstrasse bezeichnet (Auszug aus dem Waldstrassenplan vom 2.7.2009, Vorakten BVE, Beschwerdeantwort, Beilage 3). Nach Angaben der Beschwerdeführerin wird der hier interessierende Teil der Oelestrasse seit dem Jahr 1912 als Zufahrtsstrasse zur ursprünglichen Grube und heutigen Deponie «Leisern» (auf der Parzelle Lengnau Gbbl. Nr. 1___) und seit dem Jahr 1995 als Zufahrtsstrasse zum Steinbruch «Firsi» (im unmittelbar angrenzenden Gebiet der solothurnischen Gemeinde Grenchen) genutzt (E-Mail vom 5. Juli 2017, Vorakten RSA pag. 12 [nachfolgend: E-Mail vom 5. Juli 2017]; siehe auch regionaler Richtplan Abbau und Deponie Biel-Seeland vom 26. Juni 2012 [nachfolgend: RP ADT], Objektblatt Nr. 17, S. 1, einsehbar unter: «www.seeland-biel-bienne.ch», Rubrik «Abbau Deponie Transport»). Zudem diene die Oelestrasse der Beschwerdeführerin als Haupteinschliessung für die Waldbewirtschaftung des Lengnauer Vorbergs. Offenbar steht der zu sanierende Strassenabschnitt einem unbestimmten Nutzerkreis offen und unterliegt

einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf 50 km/h, deren Einhaltung die Kantonspolizei kontrolliert (E-Mail vom 5. Juli 2017).

4.

Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, dass ihr Parteikostenersatz für die Aufwendungen im vorinstanzlichen Verfahren zustehe, weil es sich dabei um eine besonders komplexe Angelegenheit gehandelt habe. Sie begründet ihren Antrag vielmehr damit, dass sie in der Angelegenheit wie eine Privatperson betroffen sei.

4.1 Die Burgergemeinden setzen sich gemäss Art. 119 Abs. 1 KV und Art. 112 Abs. 1 GG nach Massgabe ihrer Mittel zum Wohl der Allgemeinheit ein, wobei ihre (möglichen) Tätigkeitsbereiche in Art. 112 Abs. 2 GG näher umschrieben werden. Dazu zählen die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in der Form des Bürgerrechts (Bst. a), die Erfüllung ihrer «weiteren angestammten Aufgaben» (Bst. b), die Verwaltung ihres Vermögens (Bst. c) und die Besorgung von Aufgaben, die ihr durch besondere Vorschrift übertragen werden (Bst. d). Aus dieser Umschreibung ergeben sich keine konkreten Beschränkungen des Tätigkeitsbereichs der Burgergemeinden; weder sind diese gesetzlich verpflichtet, über die Selbstverwaltung hinaus zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen, noch wird ihnen untersagt, neue Tätigkeiten aufzugreifen (BVR 2010 S. 389 E. 2.2 mit Hinweisen). Soweit eine Burgergemeinde eine Aufgabe zum Wohl der Allgemeinheit wahrnimmt, stellt diese eine öffentliche Aufgabe dar. Dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Burgergemeinden letztlich bis zu einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit beruht, ändert daran nichts (BVR 2010 S. 389 E. 5.3).

4.2 Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Organisationsreglements der Burgergemeinde Lengnau vom 9. Juni 2009 (OgR BG Lengnau, abrufbar unter: www.burgergemeinde-lengnau.ch, Rubriken «Burgerverwaltung/Downloads») erfüllt die Beschwerdeführerin alle in Art. 112 Abs. 2 GG aufgezählten Aufgaben. Dazu zählt die Waldbewirtschaftung durch die Forstverwaltung der BG Lengnau (OgR BG Lengnau, Organigramm in Beilage 1).

Gemäss den Angaben auf ihrer Internetseite (www.burgergemeindelengnau.ch, Rubrik «Burgergemeinde») trägt die Beschwerdeführerin als grösste Landeigentümerin in der Gemeinde die Mitverantwortung für die Gestaltung von attraktivem Wohn- und Lebensraum. Sie verstehe sich als unabhängige Ergänzung zur EG Lengnau und nehme in diesem Sinne öffentliche Interessen und soziale Verantwortung wahr. Da die Sanierung der Oelestrasse (auch) der Waldbewirtschaftung dient, steht sie im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

4.3 Es kann dabei offen bleiben, ob der fragliche Strassenabschnitt eine öffentliche Strasse oder eine Privatstrasse darstellt. In beiden Fällen handelt es sich bei der umstrittenen Strassensanierung um ein Strassenbauvorhaben im Sinn von Art. 43 SG. Die BVE hat zutreffend darauf verwiesen, dass Art. 43 SG sowohl auf öffentliche Strassen wie auch auf Privatstrassen Anwendung findet (angefochtener Entscheid E. 3b). Aus der Artikelüberschrift «Bewilligung von Gemeindestrassen, Privatstrassen im Gemeingebrauch und von Privatstrassen» geht klar hervor, dass die Bestimmung auch auf Privatstrassen anzuwenden ist. Damit steht fest, dass auch der Neubau und die Änderung von Privatstrassen, gleichviel ob dem Gemeingebrauch gewidmet oder nicht, – vorbehältlich kleiner Strassenbauvorhaben – mit einer Überbauungsordnung bewilligt werden (so bereits VGE 2009/79 vom 23. Juni 2009 E. 5.3).

4.4 Nichts Gegenteiliges lässt sich aus der von der Beschwerdeführerin zitierten Passage aus dem Vortrag des Regierungsrats ableiten. Die darin enthaltene Aufzählung derjenigen Bestimmungen des SG, die auch auf Privatstrassen anwendbar sind, ist beispielhaft («insbesondere») und nicht abschliessend (Vortrag des Regierungsrates zum Strassengesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 2, Kommentar zu Art. 2, S. 10). Aus dem Umstand, dass Art. 43 SG in dieser Aufzählung nicht aufgeführt wird, kann dementsprechend nicht geschlossen werden, dass die Bestimmung auf Privatstrassen nicht anwendbar sei.

4.5 Folglich gilt die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der geplanten Sanierung der Oelestrasse als Trägerin eines Strassenbauvorhabens und nimmt öffentliche Aufgaben wahr. Nach der Praxis des Ver-

waltungsgerichts hat sie daher keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten (vorne E. 2.2).

4.6 Zu keinem anderen Ergebnis führt der Umstand, dass die vorgesehene Sanierung der Oelestrasse nicht nur der Waldbewirtschaftung, sondern zugleich und gemäss den zugänglichen Zahlen zur Finanzierung des Bauvorhabens zu gleichen Teilen der Erschliessung der Deponie «Leisern» und des Steinbruchs «Firsi» dient (Informationsschreiben der BG Lengnau, Vorakten BVE, Beschwerde, Beleg Nr. 4; Dokumentation zur Sanierung Oelestrasse z.H. der Burgerversammlung vom 7.3.2017, Vorakten BVE, Beschwerdeantwort, Beilage 2; Finanzplan der BG Lengnau 2016-2022, einsehbar unter: www.burgergemeinde-lengnau.ch, Rubriken «Burgerverwaltung/Burgerversammlung»). Nach heute geltender Rechtslage unterliegen die Deponie «Leisern» und der Steinbruch «Firsi» inklusive ihrer strassenmässigen Erschliessung der Planungspflicht im Sinn von Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700; BVR 2007 S. 321 E. 6). Während für den seit Mitte der 1990er-Jahre betriebenen Steinbruch «Firsi» ein Gestaltungsplan nach solothurnischem Recht besteht (§ 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Zonenreglement der Stadt Grenchen vom 2. Juli 2002, einsehbar unter: www.grenchen.ch, Rubriken «Stadtverwaltung/Reglemente»), existiert für die seit 1912 auf dem Gebiet der EG Lengnau betriebene Grube/Deponie «Leisern» keine grundeigentümergebundene Planung, obschon sie als Deponiestandort im RP ADT verzeichnet ist (Hinweise auf eine Planung sind weder im Zonenplan noch im Baureglement der EG Lengnau vom 26. Mai 2011 zu finden, einsehbar unter: www.lengnau.ch, Rubriken «Online-Schalter/Reglemente»). Vor diesem Hintergrund weist die fragliche Strassensanierung einen Bezug zur Erschliessungsplanung auf, womit die BG Lengnau auch unter diesem Blickwinkel nicht als wie eine Privatperson betroffen erscheint.

5.

Die Beschwerde ist nach dem Ausgeführten vollumfänglich abzuweisen. Da die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der geplanten Strassen-

sanierung nicht in Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr keine Verfahrenskosten auferlegt werden; es sind folglich keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Beschwerdegegnerin
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
 - der Einwohnergemeinde Lengnau

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

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.