

100.2018.94U
KEP/MBE/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 13. September 2018

Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Messerli

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

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

und

Energie Wasser Bern (ewb)
handelnd durch ihre reglementarischen Organe, Monbijoustrasse 11,
Postfach, 3001 Bern

Beigeladene

sowie

Einwohnergemeinde Bern
Baubewilligungsbehörde, Bauinspektorat, Bundesgasse 38, Postfach,
3001 Bern

betreffend Wiederaufnahme des Baubewilligungsverfahrens bezüglich
Montagehalle; Nichteintreten (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energie-
direktion des Kantons Bern vom 26. Februar 2018; RA Nr. 120/2017/70)



Sachverhalt:

A.

Auf Parzelle Bern Gbbl. Nr. 1_____ steht seit fünf Jahrzehnten eine aufgrund einer befristeten Baubewilligung erstellte Montagehalle. Das Grundstück befindet sich an der ...strasse ... in der Schutzzone A, im Aare-talschutzgebiet sowie im Perimeter des Uferschutzplans Abschnitt «Engelhalde». Es gehört der Energie Wasser Bern (ewb); Mieterin der Halle ist A._____. Mit Gesamtbauentscheid vom 15. Dezember 2011 verlängerte das Regierungsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland die Baubewilligung für die Montagehalle letztmals bis am 31. Dezember 2017.

Am 11. November 2016 reichte A._____ bei der Einwohnergemeinde (EG) Bern ein Gesuch um Verlängerung der Baubewilligung um fünf Jahre bis am 31. Dezember 2022 ein. Das RSA Bern-Mittelland wies A._____ mit Verfügung vom 28. Juni 2018 auf verschiedene Mängel im Gesuch hin und setzte ihr Frist zur Verbesserung. Mit Eingabe vom 18. September 2017 brachte A._____ vor, sie erachte die Baute als durch die Besitzstandsgarantie geschützt und könne keinen Grund für ein Baugesuch erkennen. Mit Verfügung vom 22. September 2017 setzte das RSA Bern-Mittelland das Baubewilligungsverfahren vorläufig aus. Am 20. November 2017 nahm es das Verfahren wieder auf.

B.

Gegen die Verfügung vom 20. November 2017 erhob A._____ bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) am 21. Dezember 2018 Beschwerde. Mit Entscheid vom 26. Februar 2018 trat die BVE auf das Rechtsmittel nicht ein.

C.

Dagegen hat A. _____ am 29. März 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und folgende Anträge gestellt:

«1. Die Verfügung des Regierungsstatthalteramtes Bern-Mittelland vom 20. November 2017 sowie der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 26. Februar 2018 seien aufzuheben.

2. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin für den unveränderten weiteren Bestand der Montagehalle auf der Parzelle Bern Gbbl.-Nr. 1 _____ keiner Baubewilligung bedarf.

- Unter Kosten- und Entschädigungsfolge -»

Mit Vernehmlassung vom 5. April 2018 beantragt die BVE die Abweisung der Beschwerde. Die ewb und die EG Bern haben keine Stellungnahme eingereicht.

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 BVE ist auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführerin nicht eingetreten, weshalb sich deren Beschwerdebefugnis für das Verwaltungsgerichtsverfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid ergibt (BVR 2015 S. 301 [VGE 2014/130/131 vom 8.1.2015] nicht publ. E. 1.1, 2006 S. 481 E. 1.2; VGE 2017/154 vom 17.1.2018 E. 1.1). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 und 1.3 einzutreten.

1.2 Der Devolutiveffekt hat zur Folge, dass der Rechtsmittelentscheid prozessual die angefochtene Verfügung ersetzt. Nur der vorinstanzliche Entscheid kann Anfechtungsobjekt eines anschliessenden oberinstanzlichen Beschwerdeverfahrens sein (BVR 2010 S. 411 E. 1.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 60 N. 7). Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Verfügung

des RSA Bern-Mittelland verlangt, ist auf ihre Beschwerde somit nicht einzutreten.

1.3 Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid der BVE. Gegenstand des Verfahrens bildet daher nur die Frage, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneint hat (BVR 2017 S. 459 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen sowie zuletzt etwa VGE 2017/154 vom 17.1.2018 E. 1.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 51 N. 14). Soweit die Beschwerdeführerin beantragt, es sei festzustellen, dass für den unveränderten weiteren Bestand der Montagehalle auf dem Grundstück Bern Gbbl. Nr. 1_____ keine Baubewilligung erforderlich ist, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.

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

1.5 Der vorliegende Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Umstritten ist, ob sich das RSA Bern-Mittelland mit der Verfügung vom 20. November 2017 über die Baubewilligungspflicht für den unveränderten weiteren Bestand der Montagehalle ausgesprochen hat.

2.1 Die BVE geht davon aus, dass die bei ihr angefochtene Verfügung vom 20. November 2017 keine Feststellung über die Baubewilligungspflicht enthält, weshalb diese Frage nicht zum Prozessthema gemacht werden könne. Demgegenüber bringt die Beschwerdeführerin vor, die genannte Verfügung würde die Baubewilligungspflicht der Montagehalle abschliessend festlegen, was folglich im Beschwerdeverfahren zu überprüfen sei.

2.2 Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zu

seiner Bestimmung ist von der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen, das den Rahmen des Streitgegenstands vorgibt. Der Streitgegenstand kann mithin nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz beurteilt hat, welche wiederum nur das von der verfügenden Behörde Angeordnete prüfen darf (BVR 2011 S. 391 E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 6 f.). – Für die Begrenzung des Anfechtungsobjekts ist vorab das Dispositiv der angefochtenen Anordnung massgebend, denn regelmässig wird nur das Dispositiv einer Verfügung bzw. eines Entscheids, nicht auch die dazugehörige Begründung, rechtskräftig (vgl. BVR 2003 S. 1 E. 3a). Bleiben Zweifel über die Tragweite der im Dispositiv getroffenen Regelung, muss der massgebende Gehalt durch Auslegung ermittelt werden, wofür insbesondere auf die Entscheidbegründung und den Gesamtzusammenhang zurückzugreifen ist (vgl. BVR 2014 S. 5 E. 2.3; BGer 2C_950/2012 vom 8.8.2013, in ZBI 2014 S. 679 E. 4.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 4, Art. 52 N. 12 mit weiteren Hinweisen).

3.

3.1 Aus den Akten ergibt sich folgender Sachverhalt: Mit Gesamtbauentscheid vom 15. Dezember 2011 verlängerte das RSA Bern-Mittelland die Baubewilligung für die Montagehalle der Beschwerdeführerin bis am 31. Dezember 2017 (Gesamtbauentscheid vom 15. Dezember 2011, in Baugesuchakten RSA Bern-Mittelland [act 3B; fortan: Baugesuchsakten], Lasche hinten [act. 3B1]). Im Herbst 2016 reichte die Beschwerdeführerin beim Bauinspektorat der EG Bern (nachfolgend: Bauinspektorat) ein Gesuch um weitere Verlängerung der Baubewilligung bis 31. Dezember 2022 ein. Nachdem das Bauinspektorat die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 31. Januar 2017 auf verschiedene Mängel des Gesuchs aufmerksam gemacht hatte (Baugesuchsakten pag. 9), legte die Beschwerdeführerin am 4. Mai 2017 weitere Unterlagen vor (Baugesuchsakten pag. 5). Das Bauinspektorat leitete die Akten am 16. Mai 2017 dem RSA Bern-Mittelland zur Beurteilung weiter, wobei es im Begleitschreiben festhielt, dass nach wie vor nicht alle Mängel behoben seien (Baugesuchsakten pag. 11). Mit Ver-

fügung vom 28. Juni 2017 hielt das RSA Bern-Mittelland fest (Baugesuchsakten pag. 14):

- «2.1 Die Gesuchunterlagen werden gemäss Art. 18 BewD [des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)] zur Verbesserung an die Bauherrschaft retourniert.
- 2.2 Die Bauherrschaft wird aufgefordert, bis am 28. Juli 2017 die erwähnten Mängel (Schreiben des Bauinspektorats der Stadt Bern vom 31. Januar 2017) zu beheben. Andernfalls gilt das Gesuch als zurückgezogen (Art. 18 Abs. 1 BewD). Wird das Gesuch ohne die erforderlichen Verbesserungen wieder eingereicht, tritt die Baubewilligungsbehörde darauf nicht ein (Art. 18 Abs. 4 BewD). Hat es offenkundige materielle Mängel, weist sie es innert 30 Tagen nach Erhalt ab.

[...].»

Auf Antrag der Beschwerdeführerin verlängerte das RSA Bern-Mittelland die Frist zur Eingabe der verlangten Unterlagen bis am 22. September 2017 (Baugesuchsakten pag. 27). Mit Eingabe vom 18. September 2017 machte die nunmehr anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin geltend, sie erachte die Baute als durch die Besitzstandsgarantie nach Art. 3 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) geschützt und könne keinen Rechtsgrund für die Einreichung eines Baugesuchs erkennen. Sie ersuche darum, die Rechtslage zu klären und das Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid darüber auszusetzen (Baugesuchsakten pag. 29). Mit Verfügung vom 22. September 2017 setzte das RSA Bern-Mittelland das Verfahren vorläufig aus und gab bekannt, die Anträge der Bauherrschaft zu prüfen und zu gegebener Zeit über das weitere Vorgehen zu informieren (Baugesuchsakten pag. 35). Im Dispositiv seiner Verfügung vom 20. November 2017 traf das RSA Bern-Mittelland folgende Anordnung (Baugesuchsakten pag. 44):

- «2.1 Das Baubewilligungsverfahren wird wieder aufgenommen.
- 2.2 Die mit Verfügung vom 28. Juni 2017 festgelegte Frist wird neu auf 6. Dezember 2017 gesetzt. Im Übrigen wird auf das Dispositiv der Verfügung vom 28. Juni 2017 verwiesen.»

3.2 Im Dispositiv der Verfügung vom 20. November 2017 wird die Baubewilligungspflicht der Montagehalle nicht angesprochen. Sowohl hier als auch im Dispositiv der Verfügung vom 28. Juni 2017, auf welches verwiesen wird, werden ausschliesslich verfahrensleitende Anordnungen ge-

troffen, die dazu dienen, alles Erforderliche vorzukehren, um das Verfahren zur Entscheidung zu führen. Hierzu ist die verfügende Behörde nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 20a Abs. 1 VRPG) und dem Untersuchungsgrundsatz (Art. 18 Abs. 1 und 2 VRPG) verpflichtet (Amtsbetrieb; BVR 2012 S. 252 E. 3.3.1; VGE 2015/272 vom 14.12.2015 E. 4.3.1). In der Begründung zur Verfügung vom 20. November 2017 führt das RSA Bern-Mittelland aus, nach vorgenommener Prüfung des Rechtsbegehrens der Bauherrschaft halte die Baubewilligungsbehörde (das RSA Bern-Mittelland) an ihrer bisherigen Haltung fest. Demnach richte sich das wieder aufzunehmende Verfahren nach der ursprünglichen Verfügung vom 28. Juni 2017. Da bereits ein Baugesuch eingereicht worden sei, werde nicht über dessen Notwendigkeit entschieden. Die mit verfahrensleitender Verfügung vom 28. Juni 2017 gesetzte Frist werde neu auf 6. Dezember 2017 festgelegt. – Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das RSA Bern-Mittelland mit seiner Verfügung vom 20. November 2017 keinen Entscheid über die Baubewilligungspflicht getroffen hat. Hätte das RSA Bern-Mittelland eine Anordnung über die Baubewilligungspflicht der Montagehalle erlassen (wollen), hätte dies im Dispositiv der Verfügung vom 20. November 2017 zum Ausdruck kommen müssen. Einen anderen Schluss ergibt sich auch unter Berücksichtigung der Begründung der Verfügung nicht. Die BVE hat damit zu Recht erkannt, dass sich die Verfügung des RSA Bern-Mittelland vom 20. November 2017 nicht über die Baubewilligungspflicht ausspricht.

4.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
 - der Energie Wasser Bern
 - der Einwohnergemeinde Bernund mitzuteilen:
 - dem Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.