

100.2019.286U  
HAT/BAE/KIB

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 17. September 2019**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum  
Gerichtsschreiberin Barben

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

**Einwohnergemeinde Biel**  
handelnd durch den Gemeinderat, Neuengasse 28, 2502 Biel/Bienne  
vertreten durch Fürsprecher ...  
Beschwerdegegnerin

und

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

betreffend Beteiligung am Baubewilligungsverfahren; Nichtigkeit des  
Gesamtentscheids (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion  
des Kantons Bern vom 26. Juli 2019; RA Nr. 110/2019/114)



## Sachverhalt:

### A.

Mit Gesamtentscheid vom 6. Februar 2019 bewilligte das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne das Baugesuch der Einwohnergemeinde (EG) Biel für den Abbruch der Liegenschaften Salzhausstrasse ..., ... und ... sowie Aarbergstrasse ... und ... in Biel (Grundstücke Biel Gbbl. Nrn. 1\_\_\_\_\_, 2\_\_\_\_\_, 3\_\_\_\_\_ und 4\_\_\_\_\_). Die Liegenschaften befinden sich in der Zone mit Planungspflicht (ZPP) 8.8 «Feldschlössli-Areal», in welcher der Kanton Bern einen neuen Campus für die Berner Fachhochschule errichten will.

A.\_\_\_\_\_, Eigentümer der Liegenschaften Aarbergstrasse ... und ... sowie der angrenzenden Liegenschaft Aarbergstrasse ..., erhob am 12. Juli 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) und beantragte unter anderem, es sei die Nichtigkeit des Gesamtentscheids vom 6. Februar 2019 festzustellen (Rechtsbegehren 1). Die BVE wies dieses Begehren mit Entscheid vom 26. Juli 2019 ab, soweit sie darauf eintrat. Im Übrigen trat sie auf die Beschwerde nicht ein.

### B.

Gegen den Entscheid der BVE hat A.\_\_\_\_\_ am 28. August 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren:

- «1. Der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 26. Juli 2019 sei aufzuheben und das von der Abteilung Liegenschaften der Stadt Biel am 13. August 2018 eingereichte Baugesuch betr. Abbruch der Gebäude auf den Parzellen Biel Gbbl.-Nrn. 1\_\_\_\_\_, 2\_\_\_\_\_, 3\_\_\_\_\_ und 4\_\_\_\_\_ sei die Parzelle Biel Gbbl.-Nr. 4\_\_\_\_\_ betreffend abzuweisen.
2. Eventualiter sei der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 26. Juli 2019 aufzuheben und die Sache sei zur erneuten Durchführung eines neuen, ordnungsgemässen Verfahrens an das Regierungsstatthalteramt Biel zurück zu weisen.
3. Subeventualiter sei der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 26. Juli 2019 aufzuheben und die Sache sei an die Vorinstanz zurück zu weisen.

4. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, vor Baubeginn ein Schutzkonzept für mein Gebäude Aarbergstrasse ..., Biel (Grundstück 5 \_\_\_\_\_) vorzulegen und sie sei zudem zu verpflichten, mir sämtliche Schäden zu ersetzen, die sie durch den Abbruch der Gebäude Aarbergstrasse ...+... (Biel Gbbl.-Nr. 4 \_\_\_\_\_) und Salzhausstrasse ... (Biel Gbbl.-Nr. 1 \_\_\_\_\_) an meinem Gebäude verursacht.
5. Es sei der Beschwerdegegnerin zur Auflage zu machen, vor Beginn der Abbrucharbeiten durch ein gemeinsam mit mir zu bezeichnendes, spezialisiertes Ingenieurbüro eine Zustandsaufnahme der Liegenschaft Aarbergstrasse ..., Biel (Biel-Gbbl. Nr. 5 \_\_\_\_\_) vornehmen zu lassen und hierüber durch einen von mir bezeichneten Notar eine Feststellungsurkunde zu erstellen.
6. Es sei Kenntnis zu nehmen und zu geben, dass das Bauprojekt der Beschwerdegegnerin in mehrfacher Hinsicht meine Rechte verletzt und ich hierfür Rechtsverwahrung anmelde.
7. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin.»

Das Verwaltungsgericht hat die amtlichen Akten eingeholt, aber auf einen Schriftenwechsel verzichtet.

Mit Eingabe vom 11. September 2019 beantragt A. \_\_\_\_\_, es sei von Amtes wegen zu prüfen, ob das vorliegende verwaltungsgerichtliche Verfahren bis zum Urteil des Bundesgerichts im Verfahren 1C\_453/2019 betreffend die vorzeitige Besitzeseinweisung zu sistieren sei.

## **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 hat dem Beschwerdeführer die Befugnis zur nachträglichen Baubeschwerde abgesprochen und von Amtes wegen seine Vorbringen betreffend Nichtigkeit des Gesamtentscheids geprüft. – Im Streit um die eigene Verfahrenslegitimation ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, wer Verfahrensrechte ausüben will (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2011 S. 498 [VGE 2010/495 vom 19.5.2011] nicht publ. E. 1.1;

Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher insoweit einzutreten, als der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, die BVE hätte auf seine Beschwerde eintreten müssen.

**1.2** Abgesehen von der Frage der Nichtigkeit des Gesamtentscheids kann im vorliegenden Beschwerdeverfahren nur Prozessthema sein, ob die Vorinstanz zu Recht oder zu Unrecht keinen Sachentscheid getroffen hat (BVR 2017 S. 459 E. 2.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 51 N. 14). Soweit der Beschwerdeführer einen neuen Entscheid in der Sache verlangt, ist auf die Beschwerde folglich nicht einzutreten (Rechtsbegehren 1 und 4-6).

**1.3** Soweit auf die Beschwerde einzutreten ist, überprüft das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

**1.4** Der Ausgang des vorliegenden Verfahrens hängt nicht vom Urteil im Verfahren 1C\_453/2019 betreffend die vorzeitige Besitzeseinweisung ab, das beim Bundesgericht hängig ist (hinten E. 2.4). Der Antrag auf Sistierung des Verfahrens ist abzuweisen (Art. 38 VRPG).

## **2.**

**2.1** Zur Beschwerde gegen einen Bauentscheid befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Beschwerdebefugt ist auch, wer sich am Baubewilligungsverfahren unverschuldet nicht beteiligen konnte, beispielsweise weil mangels genügender Publikation kein Anlass zur Einsprache bestand. Die übergangene Partei hat diesfalls ihre Beschwerde innert 30 Tagen seit Kenntnis des massgebenden Sachverhalts einzureichen (vgl. BVR 2010 S. 433 E. 4.1, 2008 S. 251 E. 4.1; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 40/41 N. 4, Art. 35-35c N. 11).

**2.2** Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 4 \_\_\_\_\_, das vom Bauvorhaben direkt betroffen ist, und Eigentümer des Nachbargrundstücks Nr. 5 \_\_\_\_\_. Er macht geltend, er hätte als betroffener Grundeigentümer und Nachbar über das Bauvorhaben persönlich informiert und in das Verfahren einbezogen werden müssen. Es sei ihm als Grundeigentümer und Vermieter, der selber ausserhalb des Kantons Bern wohne, nicht zumutbar, den Amtlichen Anzeiger von Biel/Bienne und Evilard/Leubringen zu studieren. Die Publikation in diesem Anzeiger reiche zudem nicht aus, um das Vorhaben bekannt zu machen; es hätte auch im Nidauer Anzeiger publiziert werden müssen, da allenfalls Nachbarinnen und Nachbarn aus Nidau einsprachebefugt gewesen wären.

**2.3** Gemäss Art. 10 Abs. 2 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1) ist bei Bauten auf fremdem Boden die unterschriftliche Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers beizubringen. Das Unterschriftserfordernis bedeutet nicht die zwingende Beteiligung der Grundeigentümerschaft am Baubewilligungsverfahren; die Vorschrift soll lediglich verhindern, dass sich die Baubewilligungsbehörden mit Baugesuchen befassen müssen, welche aus zivilrechtlichen Gründen nie verwirklicht werden können, weil ihnen der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin nicht zustimmt. Sie zielt darauf ab, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, bezweckt aber nicht, umstrittene private Rechte, die dem Bauvorhaben entgegenstehen könnten, im Baubewilligungsverfahren statt im dafür vorgesehenen Zivilprozess zu überprüfen (BVR 2005 S. 130 E. 3.1). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist die Mitunterzeichnung durch den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin entbehrlich, wenn die gesuchstellende Person ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung des Baugesuchs hat. Dies trifft etwa zu, wenn sie das Enteignungsrecht am Baugrundstück besitzt (zum Ganzen Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 34 N. 10).

**2.4** Das Grundstück Nr. 4 \_\_\_\_\_ befindet sich im Perimeter der ZPP 8.8 «Feldschlössli-Areal». Gemäss Anhang 1 zum Baureglement der Stadt Biel vom 7. Juni 1998 (SGR 721.1, Fassung vom 24.11.2013) dient diese Zone dem Erstellen eines dichten Campus-Geländes von

städtebaulich und architektonisch hoher Qualität. Das Gelände soll Unterrichts- und Forschungsräume, Bibliotheken, Restaurants und weitere Anlagen für Studierende umfassen. Die Art der Nutzung ist umschrieben mit Zone für öffentliche Nutzungen, Kategorien 1 (Bildung), 5 (Kultur), 6 (öffentliche Verwaltung), 8 (Sportbauten und Sportanlagen) und 9 (private Nutzungen im öffentlichen Interesse). Von der Nutzungsart her handelt es sich bei der ZPP 8.8 «Feldschlössli-Areal» um eine Zone für öffentliche Nutzung; die Gemeinde verfügt daher gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. a BauG über das Enteignungsrecht für das Grundstück des Beschwerdeführers. Das Verfahren um Festsetzung der Enteignungsentschädigung ist bei der Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern (ESchK) hängig; die Verfügung betreffend vorzeitige Besitzeseinweisung ist vom Verwaltungsgericht bestätigt (VGE 2019/240 vom 5.8.2019) und dieses Urteil beim Bundesgericht angefochten worden (Verfahren 1C\_453/2019). Es versteht sich von selbst, dass die Gemeinde von der Baubewilligung erst Gebrauch machen kann, wenn der Beschwerdeführer enteignet oder sie im Enteignungsverfahren (rechtskräftig) vorzeitig in den Besitz des Grundstücks eingewiesen ist. Nach der Enteignung ist der Beschwerdeführer aber nicht mehr als Grundeigentümer in seinen Interessen betroffen. Der Eingriff in sein Eigentumsrecht erfolgt durch die Enteignung, nicht durch das Baubewilligungsverfahren. Es bestand daher kein Anlass, ihn von Amtes wegen in das Baubewilligungsverfahren einzubeziehen oder seine Unterschrift auf dem Baugesuch einzuholen.

**2.5** Das Bauvorhaben wurde am 12. und 19. Dezember 2018 im Amtlichen Anzeiger Biel/Bienne und Evillard/Leubringen publiziert (einsehbar unter: <[www.jgk.be.ch](http://www.jgk.be.ch)>, Rubriken «Gemeinden/Gemeinderecht/Kantonales Recht/Amtliche Anzeiger»). Damit sind die Anforderungen von Art. 35 Abs. 1 BauG i.V.m. Art. 26 Abs. 1 und 2 BewD an die Bekanntmachung eines Baugesuchs erfüllt. Eine (zusätzliche) direkte Mitteilung an betroffene Nachbarinnen und Nachbarn ist in diesem Fall gesetzlich nicht vorgesehen. Insbesondere besteht keine Pflicht, auswärtige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer auch noch persönlich zu benachrichtigen (VGE 2014/20 vom 26.8.2014 E. 2.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 7). Ein solcher Anspruch ergibt sich weder aus dem kantonalen Recht noch aus der Garantie des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. für das

Planerlassverfahren BGE 127 II 227 E. 1b mit Hinweisen). Die Einsprachefrist wurde auch nicht dadurch unzulässig verkürzt, dass die Amtsstelle vom 22. Dezember 2018 bis zum 2. Januar 2019 geschlossen war; die aufgelegten Baugesuchsakten konnten vorher und nachher eingesehen werden. Die Grundstücke des Beschwerdeführers befinden sich auf dem Gemeindegebiet von Biel/Bienne; er kann somit keine Rechte daraus ableiten, dass das Vorhaben nicht auch im Nidauer Anzeiger publiziert worden ist (vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 9 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer war somit nicht unverschuldet an der Einsprache gehindert und deshalb nicht zur nachträglichen Beschwerde an die BVE befugt. Die Vorinstanz hat sich zu den Einwänden des Beschwerdeführers ausführlich und zutreffend geäußert; darauf wird verwiesen. Der angefochtene Nichteintretensentscheid ist nicht zu beanstanden.

### **3.**

**3.1** Fehlerhafte amtliche Verfahrenshandlungen sind in der Regel nicht nichtig, sondern anfechtbar und werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Fehlerhafte Entscheide sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung dann nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (wie beispielsweise der Umstand, dass die betroffene Person keine Gelegenheit hatte, am Verfahren teilzunehmen). Die Nichtigkeit eines Entscheids ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten (statt vieler BGE 145 IV 197 E. 1.3.2 mit Hinweisen; BVR 2016 S. 318 E. 5.2, 2014 S. 297 E. 4.3.3).

**3.2** Dass der Beschwerdeführer im Baugesuch nicht als Grundeigentümer aufgeführt war, ist vor dem Hintergrund des Enteignungsverfahrens zu sehen und führt nicht zur Nichtigkeit des Gesamtentscheids (vorne E. 2.4).

Weitere Form- oder Verfahrensfehler, die zur Nichtigkeit des Entscheids führen würden, sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist keine offensichtliche Verletzung der Koordinationspflicht erkennbar; der Abbruch der bestehenden Gebäude, die vorgesehenen archäologischen Grabungen und der Bau des Campus können unabhängig voneinander beurteilt werden. Der Campus ist bereits durch die ZPP 8.8 «Feldschlössli-Areal» vorgesehen, und der Abbruch der Gebäude hängt nicht von seiner konkreten baulichen Ausgestaltung ab. Aus demselben Grund konnte die Baubewilligung gestützt auf Art. 93 Abs. 1 Bst. a BauG erteilt werden, obwohl die Überbauungsordnung «Feldschlössli-Areal» zwar öffentlich aufgelegt, aber noch nicht rechtskräftig genehmigt war; der vom Beschwerdeführer zitierte Entscheid der BVE vom 14. Mai 1999 (publ. in BVR 1999 S. 504) ist in einer solchen Situation (fehlende gegenseitige Abhängigkeit der Vorhaben bzw. Verfahren) nicht einschlägig. Inhaltliche Fehler, welche zur Nichtigkeit der Bewilligung führen könnten, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Der Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers erfolgt nicht durch das Baubewilligungsverfahren (vorne E. 2.4). Die BVE hat sich auch betreffend Nichtigkeit mit den Vorbringen des Beschwerdeführers umfassend auseinandergesetzt; der Entscheid ist in diesem Punkt ebenfalls nicht zu beanstanden.

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerde erweist sich somit, soweit auf sie einzutreten ist, als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Solche Beschwerden beurteilt das Verwaltungsgericht in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

**4.2** Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der unterliegende Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Der Antrag auf Sistierung des Verfahrens wird abgewiesen.
2. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
  - dem Beschwerdeführer
  - der Beschwerdegegnerin (mit je einem Doppel der Beschwerde vom 28.8.2019 und der Eingabe vom 11.9.2019)
  - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (mit je einem Doppel der Beschwerde vom 28.8.2019 und der Eingabe vom 11.9.2019)

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**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.