

100.2020.230U
DAM/TST/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 7. September 2021

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident i.V.
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiber Tschumi

A. _____
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Aarberg
Bauverwaltung, Stadtplatz 46, 3270 Aarberg
Beschwerdegegnerin

und

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Baubewilligung; Umnutzung von Gewerberäumlichkeiten zur
Beherbergung von Gästen (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion
des Kantons Bern vom 12. Mai 2020; BVD 110/2019/190)



Sachverhalt:

A.

A._____ ist Alleineigentümer der Parzelle Aarberg Gbbl. Nr. 1_____. Das Grundstück befindet sich in der Gewerbezone G2 sowie im Perimeter der Überbauungsordnung (ÜO) «Leimernacker West» vom 3. Dezember 1992, bestehend aus dem Überbauungsplan und den Überbauungsvorschriften (ÜV). Am 19. Juni 2013 erteilte ihm der damalige Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Seeland die Baubewilligung für die Vergrösserung und Aufstockung der auf der Parzelle bestehenden ...halle (...betrieb) sowie für den Einbau von Büros und zwei Wohnungen. Im Grundbuch wurde eine Nutzungsbeschränkung eingetragen, wonach die beiden Wohnungen nur durch betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal, den Betriebsinhaber oder den Betriebsleiter bewohnt werden dürfen. Nachdem sich die Einwohnergemeinde (EG) Aarberg im April 2016 und im April 2017 bei A._____ nach dem Stand der Bauarbeiten erkundigt hatte, stellte sich heraus, dass das Vorhaben in wesentlichen Punkten nicht gemäss den bewilligten Plänen ausgeführt worden war. Erhebliche Abweichungen bestanden insbesondere in Bezug auf die Fassaden- und die Dachgestaltung. Zudem zeigte sich, dass in der Wohn- und Gewerbeliegenschaft nicht wie bewilligt nur zwei, sondern insgesamt sieben Wohnungen bzw. Wohneinheiten eingebaut waren. Daraufhin reichte A._____ im Juni 2017 ein nachträgliches Baugesuch ein. Im Dezember 2017 teilte er der EG Aarberg zudem auf deren Nachfrage hin mit, dass ein Teil der Zimmer im ersten Obergeschoss von Mitarbeiterinnen der auf der gegenüberliegenden Strassenseite gelegenen Kontaktbar («...») genutzt würden. Mit Gesamtentscheid vom 23. Januar 2018 wies die Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Seeland das nachträgliche Baugesuch ab und verfügte die teilweise Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Am 20. Februar 2018 stellte A._____ beim Regierungsstatthalteramt ein weiteres (nachträgliches) Baugesuch für die Umnutzung der Räumlichkeiten zur Ausübung des Prostitutionsgewerbes. Am 22. Februar 2018 reichte er ausserdem bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]) Beschwerde gegen den abschlägigen Gesamtentscheid der

Regierungsstatthalterin ein. Die BVE hob den angefochtenen Bauentscheid am 5. Juli 2018 wegen Verfahrensmängeln von Amtes wegen auf (Verfahren RA Nr. 110/2018/33).

B.

Am 9. November 2018 zog A. _____ die beiden beim Regierungsstatthalteramt Seeland hängigen Baugesuche zurück. Gleichzeitig ersuchte er bei der EG Aarberg um die Bewilligung für ein neues Um- und Ausbauprojekt sowie für die Umnutzung eines Teils seiner Wohn- und Gewerbeliegenschaft zur Beherbergung von Gästen, bestehend aus dreizehn Zimmern mit insgesamt achtzehn Betten. Die Gemeinde überwies die Sache in der Folge zur weiteren Behandlung an das Regierungsstatthalteramt Seeland. Mit Gesamtentscheid vom 8. Oktober 2019 bewilligte die Regierungsstatthalterin die (teilweise bereits ausgeführten) Um- und Ausbauarbeiten gemäss den am 8. November 2018 eingereichten Baugesuchsplänen (Dispositiv-Ziff. 1 Abs. 2 und Ziff. 1.1). Für die Umnutzung von Räumlichkeiten zur Beherbergung von Gästen verweigerte sie hingegen die Baubewilligung wegen fehlender Zonenkonformität (Bauabschlag; Dispositiv-Ziff. 1 Abs. 1). Ausserdem auferlegte sie A. _____ die Verfahrenskosten von Fr. 5'576.80, darunter Fr. 2'507.30 für Gebühren der Gemeinde.

C.

Gegen diesen Entscheid führte A. _____ am 8. November 2019 Beschwerde bei der BVE. Die Direktion (neu: BVD) hiess die Beschwerde am 12. Mai 2020 insofern teilweise gut, als sie die geschuldeten Gemeindegebühren um den Betrag von Fr. 675.-- auf Fr. 1'832.30.-- und den Totalbetrag auf Fr. 4'901.80.-- reduzierte. Im Übrigen wies sie die Beschwerde ab (Verfahren RA Nr. 110/2019/190).

D.

Dagegen hat A._____ am 12. Juni 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid und – auf den Bauabschlag beschränkt – der Gesamtentscheid der Regierungsratspräsidentin des Verwaltungskreises Seeland vom 8. Oktober 2019 seien aufzuheben. Weiter sei die (Um-)Nutzung der Räumlichkeiten (Einzelzimmer) zur Beherbergung von Gästen zu bewilligen; eventuell sei dafür eine Ausnahmegewilligung zu erteilen. Schliesslich seien die Verfahrenskosten dem Kanton Bern aufzuerlegen und ihm sei eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

Die BVD beantragt mit Vernehmlassung vom 26. Juni 2020, die Beschwerde sei abzuweisen. Die EG Aarberg schliesst in ihrer Stellungnahme vom 6. Juli 2020 implizit ebenfalls auf Beschwerdeabweisung, ohne aber förmliche Anträge zu stellen.

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. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Baugesuchsteller durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach – einzutreten.

1.2 Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bildet der Entscheid der BVD vom 12. Mai 2020; dieser ist – soweit hier interessierend – an die Stelle des Gesamtentscheids der Regierungsstatthalterin vom 8. Oktober 2019 getreten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. BVR 2018 S. 528 E. 3.3, 2010 S. 411 E. 1.4). Soweit der Beschwerdeführer auch die (teilweise) Aufhebung des Gesamtentscheids beantragt (vorne Bst. C), ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. zum Ganzen Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 74 N. 26 i.V.m. Art. 72 N. 18, Art. 84 N. 19).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Anders als der Beschwerdeführer anzunehmen scheint (Beschwerde S. 8 und 11 f.), stellt sich die Frage der Unangemessenheit im Sinn von einfachen Fehlern in der Ausübung von Ermessen hier nicht; abgesehen davon kennt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde diesen Beschwerdegrund in Verfahren wie dem vorliegenden nicht (vgl. Art. 80 Bst. c VRPG; weiterführend dazu Ruth Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 44 ff.).

2.

2.1 Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob die Vorinstanz die teilweise Umnutzung der Wohn- und Gewerbeliegenschaft des Beschwerdeführers für Beherbergungszwecke verweigern durfte. – Eine Baubewilligung setzt unter anderem voraus, dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht, mithin zonenkonform ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; Art. 2 BauG). Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Zonenkonformität sind die von der Gemeinde für den betreffenden Zonentyp erlassenen Vorschriften (vgl. Art. 4 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 und 2 Bst. a BauG; vgl. BVR 1997 S. 267 E. 2b; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Art. 71 N. 4). Die kommunalen Zonenvorschriften äussern sich zum Zweck der Nutzungszone, bestimmen darüber hinaus aber in der Regel auch die in der Zone zulässigen und verbotenen Einwirkungen, soweit diese nicht bereits durch das überge-

ordnete Bundesrecht abschliessend vorgegeben sind (BVR 2010 S. 113 E. 3.1; VGE 2010/430 vom 29.3.2012, in ZBI 2012 S. 378 E. 7.3; neuerdings etwa VGE 2019/215 vom 2.7.2020 E. 4.1; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 22 N. 21). In diesem Sinn hält Art. 24 Abs. 1 BauG fest, dass Bauten und Anlagen nicht zu Einwirkungen auf die Nachbarschaft führen dürfen, die der Zonenordnung widersprechen.

2.2 Die Gemeinden können die Bauzone entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen in Zonen unterschiedlicher Nutzung einteilen (vgl. auch Art. 72 Abs. 4 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 28). Das Baureglement der EG Aarberg vom 31. Mai 2007 (GBR) unterscheidet im Wesentlichen vier Bauzonenarten: Wohnzonen (Art. 28 GBR), Wohn-/Gewerbebezonen (Art. 29 GBR), Gewerbe- und Industriezonen (Art. 30 GBR) sowie Kernzonen (Art. 31 GBR). Die hier interessierende Bauparzelle befindet sich gemäss dem kommunalen Zonenplan in der Gewerbezone G2 und liegt innerhalb des Perimeters der ÜO «Leimernacker West» (Vorakten BVD 3A nach pag. 32). Nach dem Überbauungsplan ist das Grundstück dem Baufeld für 2-geschossige Gewerbebauten zugewiesen. Gemäss Art. 7 Abs. 1 ÜV darf dieses Baufeld im Sinn von Art. 29 des (damals geltenden) Baureglements der EG Aarberg vom 16. Januar 1990 nur gewerblich genutzt werden (heute Art. 30 GBR). Art. 30 Abs. 1 GBR umschreibt die in der Gewerbezone G2 zulässigen Nutzungen wie folgt:

Die Gewerbebezonen G1, G2 und die Industriezone I2 unterscheiden sich in erster Linie durch den Grad der vorhandenen bzw. zulässigen Emissionen und durch die Grösse der dort angesiedelten Betriebe. Es dürfen grundsätzlich nur Bauten und Anlagen für Industrie und Gewerbe erstellt werden. Bürobauten sind in den Gewerbebezonen zugelassen, in der Zone I2 nur soweit sie an einen entsprechenden Industriebetrieb gebunden sind. Wohnungen für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal und für Betriebsinhaber oder Betriebsleiter sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehrungen für wohngygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt ist. [...]

Nach Art. 30 Abs. 2 GBR ist die Bauparzelle der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) IV zugewiesen, wo gemäss Art. 43 Abs. 1 Bst. d der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) stark störende Betriebe zugelassen sind.

2.3 Die Gemeinden sind im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung au-

tonom (vgl. Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 65 Abs. 1 BauG). Diese Autonomie beschränkt sich nicht auf den Bereich der Rechtsetzung; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Zonenvorschrift verstanden haben will. Die Gemeinde kann sich nicht nur auf ihre Autonomie berufen, wenn sie selber Baubewilligungsbehörde ist, sondern auch dann, wenn sie sich – wie hier – als Verfahrensbeteiligte auf die entsprechende Auslegung beruft (BVR 2019 S. 51 E. 6.2; VGE 2018/332/346 vom 26.3.2019 E. 4.1). Wird die Anwendung einer kommunalen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Aufgrund der Gemeindeautonomie auferlegen sie sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (statt vieler BVR 2019 S. 15 E. 3.2 mit Hinweisen; zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 23, Art. 66 N. 27).

2.4 In der streitbetroffenen Wohn- und Gewerbeliegenschaft soll ein sog. Motel betrieben werden. Solche Beherbergungsbetriebe sind typischerweise auf Gäste ausgerichtet, die mit einem motorisierten Fahrzeug unterwegs sind und sich auf Durchreise befinden, mithin keinen längeren Aufenthalt beabsichtigen. Der Komfort ist deshalb oft geringer als in einem Hotel. Die konkrete Ausgestaltung ist allerdings vielfältig und lässt sich nicht allgemein umschreiben.

2.5 Die EG Aarberg hat ursprünglich in Frage gestellt, ob es sich beim vorgesehenen Betrieb um ein Motel handelt, denn zur Diskussion stehe die wochen- und monatsweise Beherbergung von Gästen ohne Serviceleistungen. Aus ihrer Sicht ist allemal entscheidend, dass Wohnen in der Gewerbezone gemäss Art. 30 Abs. 1 GBR nur für das betriebsnotwendige Personal sowie für den Betriebsinhaber und Betriebsleiter erlaubt, für andere Personen aber grundsätzlich ausgeschlossen ist. Der geplante Betrieb sei daher zonenwidrig und könne nicht bewilligt werden. In den Gewerbe- und Indu-

striezonen der Gemeinde existierten keine Beherbergungsbetriebe. In den letzten Jahren sei einzig in der Altstadt (Kernzone) ein Hotel bewilligt worden. In der Gewerbezone bestünden zwar einzelne Gastgewerbebetriebe wie beispielsweise das «Restaurant ...» oder die «... Bar». Diese Betriebe würden aber keine Beherbergungsmöglichkeit anbieten. Im Übrigen weist die Gemeinde darauf hin, dass sie im Rahmen der derzeit laufenden Ortsplanungsrevision beabsichtige, die Beherbergung von Gästen in Arbeitszonen (bisherige Gewerbe- und Industriezonen) ausdrücklich auszuschliessen, dies in «Fortsetzung und erneuter Festigung» der bisher gelebten Praxis (Stellungnahme vom 6.7.2020, act. 4; Stellungnahme vor der Vorinstanz vom 12.12.2019, Vorakten BVD 3A pag. 29 ff.; Amtsbericht an das RSA vom 25.3.2019, Vorakten RSA pag. 82 ff.; Protokoll Bereinigungsgespräch vom 3.7.2019, Vorakten RSA pag. 73 ff.). Regierungsstatthalterin und BVD halten diese Auffassung für rechtlich vertretbar und verfügten bzw. bestätigten den Bauabschlag (vorne Bst. B und C).

2.6 Dem hält der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht entgegen, bei richtiger Auslegung des Wohn- und Gewerbebegriffs sei das geplante Motel zonenkonform. Entgegen den Vorinstanzen handle es sich hier nicht um eine Wohn- oder wohnähnliche Nutzung. Ein Motel-Zimmer diene nicht effektiv als Wohnraum, sondern als Schlaf- bzw. Aufenthaltsraum zur Erholung während einer Pause oder zur Übernachtung «im Sinne einer kurzfristigen Beherbergung». Motels seien regelmässig mit einem gastronomischen Angebot verbunden. Oft befänden sich Tankstellen, Reparaturwerkstätten, Plätze der Autopflege und Servicedienstleistungen für Fahrzeuge aller Art am selben Ort und in funktioneller Kombination mit Motels. Im vorliegenden Fall seien Verpflegungsmöglichkeiten im nahegelegenen Hotel ... vorhanden. Zudem könnten die Motलगäste während ihres Aufenthalts gleichzeitig die Servicedienstleistungen der ...-Garage in Anspruch nehmen, die er im selben Gebäude betreibe. Sein Motel sei «geradezu ein klassischer Gastgewerbebetrieb», der auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet und somit als Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieb in der Gewerbezone zulässig sei. Es sei daher unverständlich, weshalb «eine kurzfristige, nicht auf Dauer ausgerichtete Übernachtungsmöglichkeit für Passanten» nicht bewilligungsfähig sein soll. Die zu enge Auslegung des (antiquierten) Baureglements durch die Gemeinde und die Vorinstanzen, wonach das geplante

Motel als Wohn- und nicht als Gewerbenutzung einzustufen sei, sei rechtlich nicht haltbar und verstosse namentlich gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie sowie die Wirtschaftsfreiheit (Beschwerde S. 6 ff.)

3.

3.1 Zu prüfen ist, welche Nutzung Art. 30 Abs. 1 GBR in der Gewerbezone G2 zulässt. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut. Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbezug aller Auslegungselemente nach ihrer wahren Tragweite gesucht werden. Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (statt vieler BGE 143 I 272 E. 2.2.3; BVR 2020 S. 493 E. 3.1). Für die Frage, ob die Auslegung einer kommunalen Norm rechtlich haltbar ist (vgl. vorne E. 2.3), ist auch von Bedeutung, wie die Gemeinde die zur Diskussion stehende Gemeindevorschrift bisher in der Praxis verstanden und gehandhabt hat (BVR 2010 S. 113 E. 4.4 mit Hinweisen). Zudem kann, wenn wie im vorliegenden Fall Begriffe auszulegen sind, die in vergleichbarem Kontext auch in den Baureglementen anderer Gemeinden vorkommen, ergänzend deren Praxis herangezogen werden, soweit diese Ausdruck einer allgemeinen Übung ist (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 69 N. 4 mit Bezug auf das Musterbaureglement des Kantons; VGE 2018/84 vom 6.12.2018 E. 2.4).

3.2 Gemäss dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 1 GBR sind die Gewerbezoonen der EG Aarberg grundsätzlich für «Bauten und Anlagen für Industrie und Gewerbe» bestimmt, wobei «Bürobauten» ebenfalls erlaubt sind. «Wohnungen» sind nur «für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal und für Betriebsinhaber oder Betriebsleiter» zugelassen (vorne E. 2.2). Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend erwogen hat, lässt sich dem Normtext von Art. 30 Abs. 1 GBR nicht entnehmen, ob auch Beherbergungsbetriebe in den Gewerbezoonen zonenkonform sind, da unklar bleibt, ob sie als «Gewerbe» einzustufen oder gleich wie «Wohnungen» zu behandeln sind (E. 2e). Bei Beherbergungsbetrieben handelt es sich in erster Linie um Dienstleistungsbetriebe, wobei Dienstleistungen in Art. 30

Abs. 1 GBR aber nicht erwähnt werden (anders als etwa in der Zonenvorschrift zu den Kernzonen, vgl. Art. 31 Abs. 1 GBR). Ob daraus bereits geschlossen werden kann, dass Beherbergungsbetriebe in den Gewerbebezonen der EG Aarberg grundsätzlich unzulässig sind (in diesem Sinn etwa VGer SO 22.12.1994, in SOG 1994 Nr. 38 E. 4 für ein Ausbildungszentrum in einer Gewerbe- und Industriezone), kann offenbleiben, zumal sich die Verfahrensbeteiligten nicht auf eine derart enge grammatikalische Auslegung des kommunalen Rechts berufen.

3.3 Im Musterbaureglement des Kantons und in den Bauordnungen zahlreicher Gemeinden finden sich Beispiele von Arbeitszonen (Industrie- und Gewerbebezonen), die wie die hier interessierende Bauzone in erster Linie den Arbeitsnutzungen (der Industrie und dem Gewerbe) vorbehalten sind, während sie die Wohnnutzung grundsätzlich für unzulässig erklären bzw. die wohnhygienischen Verhältnisse in diesen Zonen nur einem beschränkten Personenkreis zumuten (vgl. Art. 211 S. 9 des Musterbaureglements, Marginale «Arbeitszonen», Stand 1.4.2017, einsehbar unter: <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Raumplanung/Arbeitshilfen [AHOP]/Musterbaureglement [MBR]»; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 30). Der Zweck solcher Zonen besteht im Wesentlichen darin, den (unvermeidbar) störenden Produktionsbetrieben eigens für sie bestimmte Gebiete zuzuweisen, in denen sie sich möglichst ungehindert entfalten können. Durch den grundsätzlichen Ausschluss von Wohnungen sollen Nutzungskonflikte vorbeugend vermieden und die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen vor unzumutbaren Immissionsbelastungen geschützt werden (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b RPG). Es liegt daher grundsätzlich im öffentlichen Interesse, den Wohnanteil in den Gewerbebezonen möglichst gering zu halten (BGE 138 I 484 [BGer 1C_142/2012 vom 18.12.2012] nicht publ. E. 4.3.2; BVR 2019 S. 15 E. 3.4 ff.; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 32 Bst. b). Wie ein Vergleich mit den anderen Regelbauzonen nach dem GBR zeigt, kann davon ausgegangen werden, dass diese Ziele auch der hier interessierenden Gewerbezone der EG Aarberg zugrunde liegen: Während Gewerbebetriebe in den Gewerbebezonen ohne Einschränkungen zulässig sind (Art. 30 Abs. 1 GBR), darf das Gewerbe in den gemischten Wohn-/Gewerbebezonen keine Immissionen verursachen, die das gesunde Wohnen wesentlich beeinträchtigen (Art. 29 Abs. 1 GBR). In den Wohnzonen haben sich gewerbliche Nutzungen

den Bedürfnissen des Wohnens unterzuordnen (Art. 28 Abs. 1 GBR), und in den Kernzonen müssen sie mit dem Wohnen vereinbar sein (Art. 31 Abs. 1 GBR). Das Wohnen ist in den Kern-, Wohn- und gemischten Wohn-/Gewerbebezonen dagegen grundsätzlich erlaubt; dies im Unterschied zu den Industrie- und Gewerbebezonen, in denen lärmschutzrechtlich grundsätzlich stark störende Betriebe zugelassen sind (vorne E. 2.2) und die sich für eine Wohnnutzung nicht oder nur beschränkt eignen.

3.4 Was im Bau- und Planungsrecht unter «Gewerbe» zu verstehen ist, wird nicht durch wirtschaftliche, sondern vorab durch technisch-räumliche Merkmale bestimmt und deckt sich nicht mit dem Gewerbebegriff der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 23 KV). Allein aus der Absicht, mit dem Motel einen Gewinn zu erzielen, folgt daher entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers noch nicht, dass es sich zonenrechtlich um ein Gewerbe handeln muss. Gewerbe- und Industriezonen sind typischerweise vorab für Produktionsbetriebe bestimmt. Massgebendes Kriterium für die Qualifikation als Gewerbebetrieb ist das abstrakte Störpotenzial auf die Umgebung: Gewerbebezonen dienen in erster Linie der Ansiedlung potenziell störender Produktionsbetriebe, die im Unterschied zu den industriellen Betrieben von ihrer baulichen Erscheinung, ihren Massstäben und ihren Auswirkungen aber in die Siedlungsumgebung integriert werden können. Büros allein gelten hingegen häufig nicht als «Gewerbebetriebe» im Sinn der Zonenordnung, weshalb Art. 30 Abs. 1 GBR «Bürobauten» in der Gewerbezone eigens zulässt (vgl. zum Ganzen Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 32 Bst. b; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 35 mit Hinweis auf VGer ZH 25.10.1979, in ZBI 1980 S. 257 E. 2). Mit guten Gründen lässt sich vertreten, ein Motel bau- und planungsrechtlich nicht als Produktionsbetrieb zu betrachten, dies selbst bei einem weit verstandenen Gewerbebegriff. Die Gemeinde betont vielmehr den Bezug der Beherbergung zur Wohnnutzung. Nach allgemeinem Verständnis fallen unter das «Wohnen» etwa Tätigkeiten wie Erholung, Schlafen, Essen oder Hausarbeit. Darüber hinaus werden der Wohnnutzung auch Freizeitbeschäftigungen und andere Nutzungen zugerechnet, sofern diese einen hinreichenden Bezug zum Wohnen haben (BVR 2019 S. 51 E. 3.3; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 25). Dem Beschwerdeführer ist zwar zuzustimmen, dass die gewerbsmässige Beherbergung von Gästen nicht als klassische Wohnnutzung

gilt (vgl. BVR 1983 S. 62 E. 4 für ein Hotel). Das trifft insbesondere auch auf Motels zu, zumal sie in der Regel auf Personen ausgerichtet sind, die sich auf der Durchreise befinden (vorne E. 2.4; vgl. Appellationsgericht BS VD.2016.139 vom 23.11.2017 E. 3.3 und dazu auch Wirz/Kaufmann, Aus der Rechtsprechung der Baurekurskommission Basel-Stadt, in BJM 2018 S. 149 ff., 170 ff.). Der zonenrechtliche Begriff des Wohnens kann nach dem Gesagten jedoch auch wohnähnliche Nutzungsformen umfassen; der zivilrechtliche Wohnsitzbegriff ist dabei entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift nicht massgebend (Beschwerde S. 8; vgl. auch BGE 136 II 204 E. 6.4.4 mit dem Hinweis, wonach Hotels in der Gemeinde Arosa offenbar in allen Wohnzonen zulässig sind). Wie der Beschwerdeführer selber ausführt, sollen die Motelzimmer in erster Linie als Schlaf- bzw. Aufenthaltsräume zur Erholung während einer Pause und zur Übernachtung dienen (Beschwerde S. 8). Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die gerade auch für die Wohnnutzung kennzeichnend sind.

3.5 Anzuerkennen ist, dass Beherbergungsbetriebe mit gewerblichen oder gewerbeähnlichen Tätigkeiten verbunden sein können (z.B. Wäschereinigung, Gastronomie, sonstige Nebenbetriebe). Dies ist aber nicht zwingend. So umfasst gerade das hier zur Diskussion stehende Vorhaben (soweit ersichtlich) keine derartigen Nutzungen. Vielmehr hat der Beschwerdeführer angegeben, dass im vorgesehenen Motel selber keine Gastronomie angeboten und auch die Reinigung von Zimmern und Wäsche von einer auswärtigen Dienstleistungserbringerin übernommen werde (vgl. «Gastrokonzept» vom 29.4.2019, in Vorakten BVD 3A pag. 52, sowie Ausnahmegewilligungsgesuch vom 5.11.2019, in Vorakten BVD 3A nach pag. 13). Auch insoweit drängt sich die Gewerbezone für die strittige Nutzung daher nicht auf, zumal der Beschwerdeführer das Ruhebedürfnis der Moteltäste ausdrücklich anerkennt (vgl. Beschwerde S. 6 und 13).

3.6 Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Beherbergung von Gästen sei zonenrechtlich den nach Art. 30 Abs. 1 GBR zugelassenen Wohnungen für das «betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal» und für «Betriebsinhaber oder Betriebsleiter» gleichzustellen, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. In der (reinen) Gewerbezone ist die Wohnnutzung nur zonenkonform, sofern sie in einem funktionalen Zusammenhang

mit dem Gewerbe steht (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 36). An einem solchen Zusammenhang fehlt es hier; insbesondere ist das Kriterium der Betriebsnotwendigkeit nicht schon deshalb erfüllt, weil Kundinnen und Kunden der ...-Garage auch die Dienstleistungen des Motels beanspruchen können. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde das Motel nicht gleich behandeln will wie die «Wohnungen» im Sinn von Art. 30 Abs. 1 GBR (vgl. etwa auch Baurekursgericht ZH vom 2.10.2014, in BEZ 2015 Nr. 15 E. 3.2).

3.7 Das von der Gemeinde vertretene Normverständnis stimmt im Übrigen mit ihrer kommunalen Praxis überein, auch wenn in den letzten Jahren keine Baubewilligungen für Beherbergungsbetriebe zur Diskussion standen (vgl. vorne E. 2.5; Beschwerde S. 11). In der Kernzone sind Beherbergungsbetriebe ohne weiteres zonenkonform; Gleiches gilt allenfalls für die gemischte Wohn- und Gewerbezone. Um solche Betriebe auf dem Gebiet der Gemeinde zu ermöglichen, besteht daher kein Grund für eine weite Auslegung des Gewerbebegriffs in der (reinen) Gewerbezone. Der Einwand des Beschwerdeführers, die EG Aarberg habe in der Gewerbezone G2 für die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer des Ausbildungszentrums «AM Suisse» bereits Unterkünfte bewilligt (Beschwerde S. 11), erweist sich demgegenüber als unbegründet: Die Gemeinde hat zwar bestätigt, dass das vom Beschwerdeführer genannte Zentrum ebenfalls in einer Gewerbezone G2 liegt. Die Kursteilnehmenden werden aber nicht dort untergebracht, sondern im «Haus des Handwerks», das sich in der gemischten Wohn-/Gewerbezone WG3 und nicht in der Gewerbezone befindet. Im Ausbildungszentrum selber sind keine Unterkünfte vorhanden (Stellungnahme EG Aarberg vom 6.7.2020 S. 2, act. 4 mit Beilage [Ausschnitt aus dem Zonenplan]). Diese Angaben der Gemeinde werden auf der Internetseite des Ausbildungszentrums bestätigt (abrufbar unter: <www.amsuisse.ch> Rubriken «Bildung», «Bildungszentrum Aarberg», «Raumangebot», «Unterkunft»). Auch dort wird ausgeführt, dass sich die Unterkunft im «Haus des Handwerks» an der ...strasse .. in Aarberg befindet und nicht im Ausbildungszentrum selber. Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers bestehen daher keine Anhaltspunkte, die auf eine rechtsungleiche Behandlung hindeuten.

3.8 Anders als der Beschwerdeführer schliesslich meint, verletzt die von den Vorinstanzen vertretene Auslegung der hier interessierenden kommunalen Zonenvorschrift weder die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV; Art. 24 KV) noch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV; Art. 23 KV). Soweit die Baubewilligung einen Eingriff in diese beiden Grundrechte bedeutet (vgl. zum Umfang der sog. Baufreiheit, die aus der Eigentumsgarantie abgeleitet wird, BVR 2020 S. 17 E. 7.1 mit zahlreichen Hinweisen), ist dieser gerechtfertigt (Art. 36 BV und Art. 28 KV). Dem Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden, wenn er einwendet, Art. 30 Abs. 1 GBR und Art. 7 ÜV bildeten keine ausreichende Rechtsgrundlage, weil es sich um normhierarchisch untergeordnete kommunale Bestimmungen handle (Beschwerde S. 11). Die Bestimmungen sind mit dem höherrangigen Recht nach dem Gesagten ohne weiteres vereinbar, wurden kompetenzgemäss von den Stimmberechtigten der EG Aarberg erlassen (Art. 66 Abs. 2 BauG) und sind genügend demokratisch legitimiert (Normstufe formelles Gesetz). Der Ausschluss von Beherrbergungsbetrieben in der Gewerbezone liegt zudem grundsätzlich im öffentlichen Interesse, sind diese Zonen doch (Produktions-)Betrieben mit einem gewissen Störpotenzial vorbehalten (vorne E. 3.3). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer von der Bewilligungsverweigerung besonders schwer betroffen wäre, kann er die Räumlichkeiten doch im Rahmen des Zonenzwecks – wenn auch unter allenfalls finanziell weniger einträglichen Bedingungen – weiterhin nutzen (z.B. als Büro; Beschwerde S. 9).

3.9 Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass das vorgesehene Motel in der Gewerbezone G2 gemäss Art. 30 Abs. 1 GBR zonenwidrig ist. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend erkannt hat (E. 2e), erweist sich die Auslegung der kommunalen Zonenvorschriften durch die Gemeinde als rechtlich haltbar (vgl. zum Prüfungsmassstab vorne E. 2.3). Das geplante Motel ist weder ein Gewerbebetrieb noch eine Wohnnutzung für betriebsnotwendiges Personal. Damit ist nicht allgemein gesagt, dass Motels oder Hotels aufgrund ihrer wohnähnlichen Nutzungskomponente in (reinen) Wohnzonen zonenkonform sind (vorne E. 3.4). Das Auslegungsergebnis bezieht sich vielmehr nur auf die Verhältnisse in der hier zu beurteilenden reinen Gewerbezone der EG Aarberg. Ein Augenschein würde im Übrigen nicht zu zusätzlichen Erkenntnissen führen: Ob ein bestimmter Betrieb zonenkonform ist, beurteilt sich grundsätzlich abstrakt und nicht auf-

grund seines konkreten Störpotenzials (vgl. BVR 2012 S. 334 E. 8.3, 2005 S. 443 E. 5.3; VGE 2018/440 vom 7.11.2019 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 8). Für die Frage der Zonenkonformität des Motels ist daher nicht ausschlaggebend, ob sich die vorhandenen Räumlichkeiten als Gästezimmer eignen und ob die Motelgäste in der Gewerbe- und Wohnliegenschaft des Beschwerdeführers tatsächlich unzumutbaren Störungen ausgesetzt wären. Zur Beurteilung der Zonenkonformität des geplanten Motels war die Vorinstanz daher nicht verpflichtet, einen Augenschein durchzuführen, um «sich ein Bild der näheren Umgebung (Gewerbezone, Wohnzone, Ruhebedürfnis von Gästen, Eignung der 9 Zimmer als Gastgewerbebetrieb usw.) machen» zu können (Beschwerde S. 3 f.). Die entscheidewesentlichen Umstände ergeben sich vielmehr aus den Akten. Folglich hat die BVD das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt und kann auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf einen Augenschein verzichtet werden. Der oberinstanzlich erneut gestellte Beweisantrag wird daher in antizipierter Beweiswürdigung abgewiesen (vgl. allgemein statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2021 S. 285 E. 3.3.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 18 N. 27 f.).

4.

4.1 Im Eventualstandpunkt macht der Beschwerdeführer geltend, für das geplante Motel sei eine Ausnahme von den Vorschriften über die zulässige Nutzungsart zu gewähren. Seiner Auffassung nach könnten damit die bestehenden, baubewilligten Gewerberäumlichkeiten (Einzelzimmer mit Dusche/WC) in eine sinnvolle Nutzung überführt werden. Eine Ausnahme sei hier objektiv und subjektiv gerechtfertigt (spezieller Einzelfall), zumal auch Synergien mit der ...garage im selben Gebäude genutzt werden könnten. Weiter verweist der Beschwerdeführer auf sein Gastrokonzept, welches er zusammen mit dem Umnutzungsgesuch eingereicht hat (vgl. Vorakten BVD 3A pag. 52), sowie auf das Schreiben der Infostelle Aarberg Tourismus vom 25. September 2018, wonach das Angebot an Übernachtungsmöglichkeiten für Touristinnen und Touristen in der Region und Gemeinde Aarberg «nicht sehr gross» sei (vgl. Vorakten RSA pag. 29), obschon es «ein ausgewiesenes und steigendes Bedürfnis nach kurzfristigen Aufenthaltsformen und

gewerblichen Übernachtungsmöglichkeiten» gebe. Hinzu komme, dass eine Ausnahmegewilligung weder öffentliche noch erhebliche nachbarliche Interessen beeinträchtigt, zumal gegen das Baugesuch keine Einsprachen eingereicht worden seien. Sodann sei zu berücksichtigen, dass der Tourismus insbesondere nach der Covid-19-Pandemie gefördert werden müsse und nicht unnötig eingeschränkt werden dürfe. Eine Ausnahmegewilligung sei schliesslich auch deshalb zu erteilen, weil es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar sei, wenn die Wohnnutzung in der Gewerbezone G2 nur für das betriebsnotwendige Personal und für den Betriebsinhaber (je mit Familie) möglich sein soll und nicht auch für Moteltäste im gleichen Gebäude (Beschwerde S. 12 f.).

4.2 Gemäss Art. 26 Abs. 1 BauG können Ausnahmen von einzelnen kantonalen und kommunalen Bauvorschriften gewährt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Die Ausnahmegewilligung bedeutet, dass von einer allgemein gehaltenen Bestimmung aus besonderen Gründen des Einzelfalls abgewichen werden darf. Dabei geht es um die Behebung einer unverhältnismässigen Härte oder offensichtlichen Unzweckmässigkeit, d.h. einer mit dem Erlass der Vorschrift nicht beabsichtigten Wirkung. Der Ausnahmegrund ist keine absolute Grösse. Ob ein Sachverhalt dem Erfordernis der besonderen Verhältnisse zu genügen vermag, hängt von drei Komponenten ab, nämlich vom Interesse der Bauherrschaft an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von der Art und vom Mass der verlangten Abweichung. Besondere Verhältnisse, die eine Ausnahme rechtfertigen, liegen umso eher vor, je weniger die Ziele der Bauvorschriften gefährdet werden. In jedem Fall müssen besondere, vom Normalfall abweichende Umstände vorliegen. Der blosser Wunsch nach optimaler, gewinnbringender Nutzung des Grundstücks oder einer einfach besseren Lösung stellt hingegen keinen Ausnahmegrund dar (zum Ganzen BVR 2020 S. 502 E. 3, 2015 S. 425 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 26-31 N. 1 und 2, Art. 26-27 N. 3 ff.).

4.3 Keine Ausnahmesituation begründet, dass der Beschwerdeführer die Räumlichkeiten, die er teilweise ohne Baubewilligung erstellt hat (vorne Bst. A), aufgrund der geltenden rechtlichen Vorgaben möglicherweise nicht

optimal nutzen kann. Die Vorinstanz hat zutreffend erwogen, der Beschwerdeführer sei die Risiken seines eigenmächtigen Vorgehens bewusst eingegangen und für die nun bestehende baurechtliche Lage selber verantwortlich. Es ist nicht Sinn und Zweck von Ausnahmegewilligungen, die Folgen seines regelwidrigen Vorgehens rückgängig zu machen (angefochtener Entscheid E. 2f). Besondere Gründe des Einzelfalls, die einen Ausnahmegrund darstellen könnten, sind nicht ersichtlich, zumal die möglichen präjudiziellen Folgen einer Ausnahme problematisch wären. Dem Beschwerdeführer geht es letztlich um eine gewinnbringendere Nutzung seines Grundstücks, was nach dem Gesagten keinen Ausnahmegrund abgibt. Aus den angestrebten Synergien mit der ...garage, dem Gastrokonzept oder der (angeblich) steigenden Nachfrage nach Motelübernachtungen in Aarberg kann er nichts für sich ableiten. Auch der Hinweis, das Motel erfülle sämtliche Kriterien als strukturierter Beherbergungsbetrieb gemäss der Verordnung vom 18. Februar 2015 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.121), geht an der Sache vorbei und ist baurechtlich ohne Belang (Beschwerde S. 14). An dieser Beurteilung vermag die Covid-19-Pandemie nichts zu ändern. Zwar ist unbestritten, dass die Lage gewisser Beherbergungsbetriebe aufgrund der wegbleibenden Gäste und Ertragsausfällen zum Teil prekär ist. Von dieser Problematik ist der Beschwerdeführer indes nicht betroffen, geht es doch um die (Ausnahme-)Bewilligung für einen neuen Betrieb. Anders als er meint, bestehen auch ohne weiteres sachliche Gründe, die Wohnnutzung in den Gewerbezonennur dem betriebsnotwendigen Personal zu erlauben (vorne E. 3.6).

4.4 Der Vollständigkeit halber ist noch festzuhalten, dass der Betrieb des Motels mit immerhin achtzehn Gästebetten entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers keine geringe Abweichung von der Bauordnung darstellt. Es kann auch nicht gesagt werden, dass die beantragte Ausnahmegewilligung keine wesentlichen öffentlichen Interessen beeinträchtigen würde. Selbst dann, wenn besondere Verhältnisse im Sinn von Art. 26 BauG anzunehmen wären, stünde daher keineswegs fest, dass ein Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung gegeben wäre, zumal die Regierungsrätin die Zonenvorschriften im Rahmen der nachträglichen Bewilligung der illegalen Bauarbeiten bereits sehr grosszügig zugunsten des Beschwerdeführers interpretiert hat, worauf die Gemeinde zutreffend hingewiesen hat (Stellung-

nahme an die Vorinstanz vom 12.12.2019, Vorakten BVD 3A pag. 29 f.). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers führen auch die fehlenden Einsprachen gegen das Vorhaben nicht zu einer anderen Beurteilung.

4.5 Die Vorinstanzen haben die beantragte Ausnahmegewilligung somit zu Recht verweigert.

5.

Der angefochtene Entscheid hält somit der Rechtskontrolle stand. Bei diesem Ergebnis besteht entgegen den nicht weiter begründeten Vorbringen des Beschwerdeführers keine Veranlassung, den angefochtenen Entscheid im Kostenpunkt abzuändern (vgl. Beschwerde S. 14). Die Beschwerde erweist sich in allen Punkten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist (vorne E. 1.2).

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bernund mitzuteilen:
 - Regierungsstatthalteramt Seeland

Der Abteilungspräsident i.V.:

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.