

100.2021.185U
DAM/GRS/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 10. Januar 2022

Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiber Grossrieder

Einwohnergemeinde Dotzigen
handelnd durch den Gemeinderat, Riggässli 7, Postfach 18, 3293 Dotzigen
Beschwerdeführerin

gegen

A._____ und B._____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegnerschaft

und

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

betreffend Baupolizei; Nichteinleitung bzw. Sistierung eines Baupolizeiverfahrens (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 17. Mai 2021; BVD 120/2021/15)



Sachverhalt:

A.

Mit Eingabe vom 17. März 2018 erhoben A. _____ und B. _____ beim Regierungsstatthalteramt Seeland Einsprache gegen die Aufstockung des Gebäudes auf der Parzelle Dotzigen Gbbl. Nr. 1 _____ (Schulriederstrasse ...). Die Landi Schweiz AG betreibt dort unter anderem ein Verteilzentrum. Sie bemängelten namentlich den Lastwagenverkehr auf der Schulriederstrasse, der mit dem Betrieb der Anlage zusammenhängt. Bereits früher sei «versprochen» worden, die Strasse von diesem Lastwagenverkehr zu entlasten und für das Zentrum eine neue Erschliessung zu erstellen. Die in Aussicht gestellte Strassensperrung für Lastwagen sei jedoch bis heute nicht realisiert. Mit Verfügung vom 4. September 2018 hielt das Regierungsstatthalteramt fest, A. _____ und B. _____ stellten in ihrer Einsprache nicht nur die Bewilligung für das Bauvorhaben in Frage, sondern rügten auch verschiedene baupolizeiliche Aspekte. Die aufgeworfenen Baupolizeifragen leitete es zuständigshalber an die Einwohnergemeinde (EG) Dotzigen weiter zur Durchführung eines Baupolizeiverfahrens. Nach mehrfacher Korrespondenz verfügte die Gemeinde am 26. November 2020, mit der Eröffnung eines Baupolizeiverfahrens werde abgewartet, bis weitere Fakten vorlägen (insb. Entscheide im hier interessierenden Bereich der Ortsplanung); der Gemeinderat werde anschliessend die nötigen Schritte einleiten.

B.

Dagegen reichten A. _____ und B. _____ am 21. Dezember 2020 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Seeland ein mit dem Antrag, die Verfügung der EG Dotzigen sei aufzuheben und das Baupolizeiverfahren sei unverzüglich an die Hand zu nehmen und durchzuführen. Das Regierungsstatthalteramt leitete die Beschwerde mit Schreiben vom 16. Februar 2021 für einen Meinungs austausch über die Zuständigkeit an die Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD; vormals: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion [BVE]) weiter. Die BVD nahm die Sache am 25. Februar 2021

an die Hand und führte das Beschwerdeverfahren durch. Mit Entscheid vom 17. Mai 2021 hiess sie die Beschwerde gut und hob die Verfügung der EG Dotzigen vom 26. November 2020 auf. In den Erwägungen hielt sie fest, die Gemeinde habe das Baupolizeiverfahren fortzuführen.

C.

Gegen den Entscheid der BVD hat die EG Dotzigen am 16. Juni 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Abteilungspräsident hat in der Folge Abklärungen zur Prozessvertretung der Gemeinde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgenommen.

A. _____ und B. _____ beantragen mit Beschwerdeantwort vom 26. August 2021, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das gleiche Rechtsbegehren stellt die BVD mit Vernehmlassung vom 1. Juli 2021. Am 3. Dezember 2021 hat die EG Dotzigen unaufgefordert weitere Unterlagen eingereicht. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben auf ergänzende Ausführungen dazu verzichtet.

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 (vgl. auch Art. 49 Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]).

1.2 Die Gemeinde hat am 26. November 2020 eine Sistierungsverfügung erlassen (dazu hinten E. 2), welche die BVD mit dem angefochtenen Ent-

scheid aufgehoben hat (vorne Bst. B). Bei einer Sistierung des Verfahrens und beim Rechtsmittelentscheid darüber handelt es sich um eine Zwischenverfügung bzw. einen Zwischenentscheid (Art. 61 Abs. 1 Bst. c VRPG; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 61 N. 24 und 5, je mit Hinweisen).

1.3 Zwischenverfügungen und Zwischenentscheide, die wie hier weder die Zuständigkeit noch den Ausstand oder die Ablehnung betreffen, sind beim Verwaltungsgericht unter anderem selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG). Ein solcher liegt grundsätzlich vor, wenn ein Gemeinwesen durch den oberinstanzlichen Entscheid gezwungen wird, eine seiner Ansicht nach rechtswidrige Verfügung zu erlassen (Michel Daum, a.a.O., Art. 61 N. 41 mit Hinweisen). Nach Auffassung der Gemeinde hätte sie aufgrund des angefochtenen Entscheids ein «weder zweck- noch rechtmässiges» Baupolizeiverfahren durchzuführen (Beschwerde S. 2). Sie wäre mithin verpflichtet, Anordnungen zu erlassen, die ihrer Ansicht nach Recht verletzen. Darin liegt für sie ein nicht wieder gutzumachender Nachteil. Der Entscheid der BVD vom 17. Mai 2021 ist somit selbständig anfechtbar.

1.4 Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind grundsätzlich eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG) und auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.5 hiernach einzutreten (vgl. auch hinten E. 4).

1.5 Eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss gemäss Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG unter anderem eine Unterschrift enthalten, d.h. sie muss entweder eigenhändig durch die beschwerdeführende oder durch eine zur Vertretung bevollmächtigte Person unterschrieben sein (Michel Daum, a.a.O., Art. 32 N. 28 f.). Im vorliegenden Fall ist die Beschwerde im Namen des Gemeinderats Dotzigen eingereicht worden. Gemäss Art. 36 der Organisationsverordnung der EG Dotzigen vom 12. Mai 2009 (OgV) unterzeichnet der Gemeinderat mit Kollektivunterschrift zu zweien. Die Beschwerde ist vom Gemeindepräsidenten sowie von der Sekretärin unterzeichnet. Die Sekretärin ist nicht Mitglied des Gemeinderats (Art. 13 des

Organisationsreglements der EG Dotzigen vom 4. Dezember 2014 [OgR] i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Art. 21 OgV [Umkehrschluss]); die Beschwerde wurde somit lediglich von einem Gemeinderatsmitglied unterschrieben. Im Rahmen der Abklärungen des Abteilungspräsidenten zur Prozessvertretung (vorne Bst. C) liess die Gemeinde dem Verwaltungsgericht einen Gemeinderatsbeschluss zukommen, wonach gegen den Entscheid der BVD vom 17. Mai 2021 das zulässige Rechtsmittel ergriffen werden solle (act. 3A). Eine Vertretungsbefugnis des Gemeindepräsidenten (und der Sekretärin) für das Unterzeichnen der Beschwerdeschrift im Namen des Gemeinderats geht aus dem Beschluss aber nicht hervor, wie die Beschwerdegegnerschaft zutreffend geltend macht (Beschwerdeantwort S. 4). Somit ist zweifelhaft, ob die Beschwerde rechtsgültig unterschrieben ist. Wie es sich damit genau verhält, kann mit Blick auf die Beurteilung in der Sache dahingestellt bleiben.

1.6 Beschwerden gegen Zwischenentscheide behandeln die Mitglieder des Verwaltungsgerichts als Einzelrichterin oder Einzelrichter (Art. 57 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

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

2.

Umstritten ist zunächst, wie die Verfügung der Gemeinde vom 26. November 2020 zu verstehen ist.

2.1 Die Anordnungen der Gemeinde lauten wie folgt (Akten Gemeinde pag. 107):

«Landi Schweiz AG, baupolizeiliches Verfahren – Verfügung

[...]

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 23.11.2020 das Sachgeschäft behandelt und folgenden Beschluss gefasst:

- Mit der Eröffnung eines Verfahrens wird abgewartet bis weitere Fakten vorliegen.
- Speziell abzuwarten sind die Entscheide im Bereich Genehmigung Ortsplanung (hängige Einsprache Empfindlichkeitsstufe) durch das

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern wie auch der Bericht der Landi Schweiz AG resp. der hängige UVB [Umweltverträglichkeitsbericht].

- Sobald diese Ergebnisse vorliegen wird der Gemeinderat die nötigen Schritte einleiten.

[...]»

2.2 Die Vorinstanz hat erwogen, die Verfügung der Gemeinde betreffe gemäss Überschrift ein Baupolizeiverfahren, nach dem Wortlaut des Dispositivs werde aber noch kein Verfahren eröffnet. Die Verfügung sei so zu verstehen, dass die Gemeinde «faktisch» ein Verfahren eröffnet und das weitere Vorgehen skizziert habe. Zugleich habe sie das Verfahren aber bis zum Vorliegen weiterer Fakten (sinngemäss) sistiert (angefochtener Entscheid E. 1a). Die Beschwerdegegnerschaft pflichtet diesen Ausführungen bei und führt ergänzend aus, das Baupolizeiverfahren sei spätestens am 2. November 2020 hängig geworden, als sie bei der Gemeinde eine neue Baupolizeianzeige wegen des Lastwagenverkehrs auf der Schulriederstrasse eingereicht habe (Beschwerdeantwort S. 4). Die Gemeinde macht dagegen geltend, sie habe bisher kein Baupolizeiverfahren eröffnet. Bevor sie baupolizeilich tätig werde, wolle sie in einem Lärmsanierungsverfahren die lärmrechtlichen Grundlagen klären. Dies habe sie in ihrer Verfügung vom 26. November 2020 zum Ausdruck gebracht. Die BVD habe das bereits hängige Lärmsanierungsverfahren mit einem noch nicht eröffneten Baupolizeiverfahren vermischt und die erwähnte Verfügung zu Unrecht als Sistierungsverfügung qualifiziert. Ein Baupolizeiverfahren, das es gar nicht gebe, könne sachlogisch nicht sistiert werden. Fraglich könnte höchstens sein, ob aufgrund des nicht eröffneten Baupolizeiverfahrens eine Rechtsverweigerung im Raum stehe. Das treffe indes nicht zu und sei zudem nicht im vorliegenden Verfahren zu klären (Beschwerde S. 3 ff.).

2.3 In einem ersten Schritt fragt sich, ob bereits ein Baupolizeiverfahren betreffend den umstrittenen Lastwagenverkehr auf der Schulriederstrasse (vorne Bst. A) rechtshängig ist.

2.3.1 Die Behörde führt auf private Initiative hin ein Verfahren durch, wenn mit einem Gesuch oder einer Anzeige verlangt wird, dass sie tätig wird (Michel Daum, a.a.O., Art. 50 N. 3). Wann ein Verwaltungsverfahren rechtshängig ist, ergibt sich aus Art. 16 Abs. 1 VRPG: In Frage kommt entweder die

Einreichung eines Gesuchs oder die Eröffnung von Amtes wegen. Der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ist in der Regel einfach bestimmbar. Anders verhält es sich hingegen oft bei der Verfahrenseröffnung von Amtes wegen. Massgebend ist hier die externe Kundgabe an die Parteien. Das geschieht etwa durch eine entsprechende Mitteilung an die Betroffenen (BVR 2018 S. 497 E. 2.3). Fehlt eine solche individuelle Mitteilung, kann ein Verwaltungsverfahren auch formlos beginnen. Von einer konkludenten Verfahrenseröffnung ist namentlich auszugehen, wenn der Erlass einer Verfügung als wahrscheinlich erscheint, weil die Behörde begonnen hat, auf eine bestimmte Person und auf einen bestimmten Sachverhalt bezogene Abklärungen und Überlegungen anzustellen (Reto Feller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 16 N. 27; Felix Uhlmann, Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, in Häner/Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, 2008, S. 1 ff., 3 f.).

2.3.2 Die Gemeinde erstellte ein Verfahrensprogramm und liess dieses am 5. Februar 2019 neben anderen der Beschwerdegegnerschaft zukommen (Akten Gemeinde pag. 8 f.). Darin hielt sie fest, die BVE habe mit Entscheid vom 4. Dezember 2017 ein Baupolizeiverfahren angeordnet und das Regierungsstatthalteramt Seeland habe sie mit Verfügung vom 4. September 2018 angewiesen, dieses fortzuführen (vorne Bst. A). Es gehe um «pendente Abmachungen aus einer Einigungsverhandlung» vom 10. Februar 2010 sowie um weitere, gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerschaft nicht oder ungenügend umgesetzte Auflagen aus der «Überbauungsordnung Landi». Wie sich der weitergeleiteten Einsprache der Beschwerdegegnerschaft gegen die Aufstockung des Gebäudes auf der Parzelle Nr. 1 _____ vom 17. März 2018 entnehmen lässt (vorne Bst. A), ist damit der Lastwagenverkehr auf der Schulriederstrasse gemeint (Akten Gemeinde pag. 1 ff.). Aus dem Verfahrensprogramm geht sodann hervor, dass das Verfahren mit einer Verfügung an die Parteien über die weiteren Massnahmen abgeschlossen werden soll. Mit diesem Vorgehen stellte die Gemeinde aussenwirksam in Aussicht, die aufgeworfenen Baupolizeifragen in einem Verwaltungsverfahren (Verfahren auf Erlass einer Verfügung) zu klären. Das ist für die Verfahrenseröffnung nach dem vorstehend Gesagten ausreichend. Anders als die Gemeinde meint, beginnt ein Verfahren nicht erst mit einer ausdrücklichen behördlichen Eröffnungsanordnung oder dem

Einräumen bestimmter Parteirechte. Ebenfalls unerheblich ist, dass die Gemeinde offenbar gar kein Baupolizeiverfahren eröffnen wollte. Denn massgeblich ist nicht, was eine Behörde mit ihren Handlungen beabsichtigt, sondern was sie objektiv getan hat (vgl. zur Bedeutung des subjektiven Handlungsziels bei staatlichen Anordnungen etwa Markus Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 23). Das Baupolizeiverfahren betreffend den Lastwagenverkehr auf der Schulriederstrasse wurde damit spätestens mit der Bekanntgabe des Verfahrensprogramms vom 5. Februar 2019 eröffnet. Bei diesen Gegebenheiten kann offenbleiben, ob ein solches Verfahren bereits früher aufgrund von Anordnungen des Regierungsstatthalteramts (Weiterleitung der Einsprache der Beschwerdegegnerschaft an die Gemeinde, Verfügung vom 4.9.2018) oder der BVD (nicht aktenkundiger Entscheid vom 4.12.2017) eingeleitet wurde.

2.4 Davon ausgehend ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, wie die Verfügung der Gemeinde vom 26. November 2020 inhaltlich auszulegen ist.

2.4.1 Eine Verfügungsformel (Dispositiv) muss klar, vollständig und widerspruchsfrei sein. Erfüllt ein Dispositiv diese Anforderungen nicht und ist es insoweit mangelhaft, ist die Verfügung allerdings nicht ohne weiteres ungültig (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 52 N. 11 f.). Bleiben Zweifel über die Tragweite der getroffenen Regelung, muss deren massgebender Gehalt durch Auslegung ermittelt werden. Dabei ist insbesondere auf die Begründung der Verfügung zurückzugreifen (BVR 2016 S. 237 E. 4.1). Zudem ist miteinzubeziehen, welches Verständnis der gesetzlichen Regelung entspricht, da die Verwaltung an die Gesetzgebung gebunden und nicht zu vermuten ist, sie habe eine vom Gesetz abweichende Lösung treffen wollen. Gestützt auf den Vertrauensgrundsatz ist weiter zu berücksichtigen, wie die Adressatinnen und Adressaten die Verfügung in guten Treuen verstehen durften und mussten. Hinweise auf das richtige Verständnis können sich aus den Verfahrensakten ergeben (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 52 N. 10; zum Ganzen VGE 2019/232 vom 20.4.2020 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Entscheidend ist also nicht vorab der Wortlaut des Dispositivs, sondern der wirkliche rechtliche Bedeutungsgehalt der getroffenen Regelung (vgl. BGE 147 V 369 E. 4.2.1; BGer 2C_70/2021 vom 14.4.2021 E. 5.1; Marco Donatsch, in Griffel

[Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 65 N. 16).

2.4.2 Die Verfügung vom 26. November 2020 ist insoweit unklar, als mit der Eröffnung eines Verfahrens abgewartet werden soll, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits ein Baupolizeiverfahren rechtshängig war (vorne E. 2.3.2). Die Verfügung ist aber nicht als Weigerung der Gemeinde zu verstehen, überhaupt baupolizeilich tätig zu werden: Der Gemeinderat hielt in der Verfügung ausdrücklich fest, die notwendigen Schritte später einleiten zu wollen. Auch im Verfahrensprogramm vom 5. Februar 2019 stellte die Gemeinde ein Tätigwerden in Aussicht (in diesem Sinn auch Beschwerde S. 6). Die Frage nach einer Rechtsverweigerung steht damit nicht im Vordergrund (Beschwerde S. 5 f.). Der Sache nach beabsichtigt die Gemeinde, erst dann baupolizeilich tätig zu werden, wenn bestimmte lärmrechtliche Grundlagen bekannt sind. In der irrigen Annahme, es sei noch gar kein Baupolizeiverfahren hängig, verfügte sie daher, mit der «Eröffnung eines Verfahrens» werde abgewartet. Weil zum Verfügungszeitpunkt aber wie ausgeführt bereits ein solches Verfahren eröffnet war, kann die missglückte Formulierung des Dispositivs nur so verstanden werden, dass die hängige Baupolizeiangelegenheit bis zum Vorliegen weiterer Informationen nicht weiter bearbeitet, das Verfahren mithin eingestellt wird. Davon ist auch die Beschwerdegegnerin als Verfügungsadressat und Verfügungsadressatin in guten Treuen ausgegangen, als sie gegen die Verfügung vom 26. November 2020 Beschwerde erhoben hat («sinngemäss sistiert», Akten BVD pag. 6).

2.5 Die Vorinstanz hat die Verfügung vom 26. November 2020 somit zu Recht als Sistierungsanordnung in einem hängigen baupolizeilichen Verfahren qualifiziert. In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichnet die Gemeinde den angefochtenen Entscheid im Übrigen selber als Zwischenentscheid (Beschwerde S. 6), also als Rechtsmittelentscheid über eine Zwischenverfügung (vorne E. 1.2). Bei der Sistierung handelt es sich um eine (nicht verfahrensabschliessende) Zwischenverfügung, wogegen die «Nichteröffnung» eines Baupolizeiverfahrens (Beschwerde S. 5) eine von der Gemeinde gar nicht beabsichtigte (verfahrensabschliessende) Endverfügung darstellen würde (vgl. zu den Begriffen und zur Abgrenzung statt

vieler Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 3. Aufl. 2021, S. 152 ff.).

3.

Zu beurteilen bleibt, ob die Gemeinde das hängige Baupolizeiverfahren einstellen durfte.

3.1 Die Vorinstanz hat erwogen, die ins Feld geführten Sistierungsgründe und insbesondere das Lärmsanierungsverfahren hätten keine Auswirkungen auf die baupolizeiliche Angelegenheit (angefochtener Entscheid E. 2). Die Gemeinde hätte das Baupolizeiverfahren daher nicht sistieren dürfen. Die Beschwerdegegnerschaft stimmt dieser Beurteilung zu und führt ergänzend aus, es sei entgegen der Ansicht der Gemeinde unerheblich, dass sich die Erschliessung des Landi-Areals nicht wie angenommen entwickelt habe (Beschwerdeantwort S. 7 f.).

3.2 Die Gemeinde räumt ein, es bestehe eine rechtskräftige Auflage, die Schulriederstrasse für den vom Verteilzentrum auf der Parzelle Nr. 1 _____ verursachten Lastwagenverkehr zu sperren. Diese Auflage sei jedoch unter der Annahme erlassen worden, dass das Landi-Areal künftig über den Vollanschluss der Nationalstrasse N6 erschlossen werden könne. Weil der Vollanschluss nie erstellt worden sei und voraussichtlich auch nicht mehr umgesetzt werde, sei im Baupolizeiverfahren zu prüfen, ob aufgrund dieses geänderten Sachverhalts noch ein aktuelles Interesse an der Durchsetzung der Auflage bestehe. Diese Frage sei nicht einfach zu klären. Die Gemeinde prüfe in einem eigenen Lärmsanierungsverfahren, ob Sanierungsmassnahmen unter anderem auf der Schulriederstrasse umzusetzen seien. Würde die Strasse im Lärmsanierungsverfahren für den Schwerverkehr gesperrt, könnte die Frage offenbleiben, ob die Auflage zur Strassenschliessung baupolizeilich durchgesetzt werden müsse. Es sei somit folgerichtig, zunächst das lärmrechtliche Verfahren voranzutreiben. Überdies sei die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Rahmen des übergeordneten Rechts frei; dieses Ermessen gelte es zu schützen (Beschwerde S. 6 f.).

3.3 Gemäss Art. 38 VRPG kann die instruierende Behörde von Amtes wegen oder auf Antrag das Verfahren einstellen, wenn dessen Ausgang vom Entscheid eines andern Verfahrens abhängt oder wesentlich beeinflusst wird oder wenn im andern Verfahren über die gleiche Rechtsfrage zu befinden ist. Ein anderes Verfahren gibt demnach einen Sistierungsgrund ab, wenn sein Ausgang für das interessierende Verfahren von präjudizieller Bedeutung ist (BVR 2003 S. 433 E. 3.1). Die Behörde verfügt im Zusammenhang mit Sistierungsentscheiden über einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum. Sie muss diesen Handlungsspielraum aber sachgerecht und pflichtgemäss ausfüllen. Die Sistierung des Verfahrens steht grundsätzlich im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot bzw. zum Anspruch der Betroffenen auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]), weshalb sie die Ausnahme bleiben soll und im Zweifelsfall die der Einstellung entgegenstehenden Interessen vorgehen (BGE 135 III 127 E. 3.4; VGE 2019/26/27 vom 4.3.2020 E. 2.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 38 N. 25).

3.4 Die Gemeinde hat die (sinngemässe) Sistierung des Baupolizeiverfahrens gemäss ihrer Verfügung vom 26. November 2020 in Zusammenhang mit anderen Verfahren gestellt, d.h. einem Ortsplanungs- und einem Lärmsanierungsverfahren (vorne E. 2.1). Im Baupolizeiverfahren wird im Wesentlichen zu prüfen sein, ob die Schulriederstrasse für den Lastwagenverkehr vom oder zum Landi-Areal ohne oder in Überschreitung einer Baubewilligung – als solche kann auch eine Überbauungsordnung gelten (Art. 88 Abs. 6 BauG) – benutzt wird. Dabei spielen weder die bau- bzw. planungsrechtlich zugewiesenen Empfindlichkeitsstufen (Ortsplanungsverfahren) noch eine allfällige umweltrechtliche Sanierungsbedürftigkeit der Schulriederstrasse (Lärmsanierungsverfahren) eine Rolle. Die von der Gemeinde angeführten anderen Verfahren beziehen sich demnach auf andere Rechtsfragen als diejenigen im Baupolizeiverfahren. Wie sich während des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht ergeben hat, hat die Gemeinde das Lärmsanierungsverfahren zudem mittlerweile abgeschlossen. Gemäss ihren Verfügungen vom 3. Dezember 2021 werden keine Lärmsanierungsmassnahmen ergriffen (act. 15A).

3.5 Die Gemeinde erwähnt in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde, eine Strassenschliessung für den Schwerverkehr aufgrund des Lärmsanierungsverfahrens wäre denkbar gewesen, was zumindest faktisch einen Einfluss auf das Baupolizeiverfahren gehabt hätte. Im Einzelnen führt sie dazu Folgendes aus (S. 7):

«Die Gemeinde versucht zurzeit, in genereller Art und Weise zu prüfen, ob allenfalls Lärmsanierungsmassnahmen auf den Gemeindestrassen Bahnhofstrasse, Scheurenstrasse und Schulriederstrasse umzusetzen sind. Falls ja, ist es durchaus möglich, dass auf den entsprechenden Strassen Verkehrsanordnungen getroffen werden müssen, wonach die Strassen ggf. für den Schwerverkehr gesperrt werden müssten.»

Daraus und mangels weiterführender Unterlagen in den Akten ergibt sich, dass es sich bei der allfälligen Schliessung der Schulriederstrasse lediglich um eine hypothetische und im Einzelnen nicht näher geprüfte Massnahme im Lärmsanierungsverfahren gehandelt hat. Die entfernte Möglichkeit einer präjudizierenden Bedeutung dieses Verfahrens überwiegt die gegenläufigen Interessen der Beschwerdegegnerschaft an der Klärung der baupolizeilichen Verhältnisse innert angemessener Frist nicht. Im Lärmsanierungsverfahren stand im Übrigen nicht die Schliessung, sondern die Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h im Vordergrund (angefochtener Entscheid E. 2f; Schreiben der Gemeinde vom 21.10.2020, Akten Gemeinde pag. 106; vgl. auch je E. 7 der Lärmsanierungsverfügungen vom 3.12.2021, act. 15A). Die Gemeinde macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass eine allfällige Tempo-30-Zone einen massgeblichen Einfluss auf das Baupolizeiverfahren gehabt hätte. Damit kommt das Lärmsanierungsverfahren auch insoweit nicht als Sistierungsgrund in Betracht. Schliesslich erläutert die Gemeinde nicht näher, in welchem Verfahren der in der Verfügung vom 26. November 2020 ebenfalls erwähnte «Bericht der Landi Schweiz AG» bzw. der UVB eingereicht werden soll und welche Erkenntnisse sie sich daraus für das Baupolizeiverfahren erhofft. Es ist denn auch nicht erkennbar, weshalb das Abwarten dieses Berichts eine Sistierung des Baupolizeiverfahrens rechtfertigen sollte.

3.6 Nach dem Gesagten liegen keine Umstände vor, die eine Sistierung des Baupolizeiverfahrens rechtfertigen. Dass die sich stellenden baupolizeilichen Fragen aufgrund des nicht realisierten Nationalstrassen-Vollanschlusses komplex sein mögen, berechtigt die Gemeinde nicht dazu, das Verfahren

weiter hinauszuzögern. Daran ändert auch der bei Sistierungsfragen praxisgemäss anerkannte Ermessensspielraum nichts.

4.

Zum Eventualbegehren (Antrag auf Rückweisung, vorne Bst. C) äussert sich die Gemeinde nicht. Es ist daher fraglich, ob ihre Beschwerde insoweit den Anforderungen an eine hinreichende Begründung genügt (Art. 32 Abs. 2 VRPG; vgl. dazu auch Michel Daum, a.a.O., Art. 32 N. 26). Gründe für eine Rückweisung sind aber jedenfalls keine ersichtlich. Die Vorinstanz hat die Sistierungsverfügung der Gemeinde vom 26. November 2020 zu Recht aufgehoben. Die Beschwerde erweist sich somit in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.5).

5.

Bei diesem Prozessausgang sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Die Gemeinde ist zwar unterliegende Partei (Art. 108 Abs. 1 VRPG), ist aber nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Hingegen hat sie der Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote gibt zu keinen Bemerkungen Anlass (act. 17).

6.

Gegen das vorliegende Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Soweit es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. z.B. BGer 2C_635/2017 vom 20.7.2017 E. 1.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerschaft für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf insgesamt Fr. 2'707.60 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegnerschaft
 - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bernund mitzuteilen:
 - Regierungsstatthalteramt Seeland

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.