

100.2021.250U  
HAM/NUJ/SRE

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 14. Juli 2022**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Häusler, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Nuspliger

**A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwalt ...  
Beschwerdeführerin

gegen

**B.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegnerin

und

**Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern**  
Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3013 Bern

sowie

**Einwohnergemeinde Lengnau**  
Baubewilligungsbehörde, Dorfplatz 1, 2543 Lengnau

betreffend Baubewilligung; Umnutzung von Räumlichkeiten in eine  
Kindertagesstätte (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons  
Bern vom 8. Juli 2021; BVD 110/2021/61)

**Sachverhalt:**

**A.**

B.\_\_\_\_\_ stellte am 18. November 2020 bei der Einwohnergemeinde (EG) Lengnau ein Baugesuch für die Umnutzung von Räumlichkeiten im Erd- und ersten Obergeschoss der dreigeschossigen Wohn- und Gewerbeliegenschaft Lengnau Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_ in eine Kindertagesstätte (Kita). Das Grundstück liegt in der Mischzone Dorf. Dagegen erhob unter anderen A.\_\_\_\_\_ Einsprache. Die Gemeinde bewilligte das Vorhaben mit Gesamtentscheid vom 3. März 2021 und wies die Einsprachen ab, soweit sie darauf eintrat.

**B.**

Gegen diesen Entscheid erhob A.\_\_\_\_\_ am 6. April 2021 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD). Mit Entscheid vom 8. Juli 2021 wies die BVD die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat, und bestätigte den Gesamtentscheid der EG Lengnau vom 3. März 2021.

**C.**

Dagegen hat A.\_\_\_\_\_ am 11. August 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern.

B.\_\_\_\_\_ und die BVD beantragen mit Beschwerdeantwort vom 10. September 2021 bzw. Vernehmlassung vom 26. August 2021 je die Abweisung der Beschwerde. Die EG Lengnau hat sich nicht vernehmen lassen.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Eigentümerin der an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle Lengnau Gbbl. Nr. 2\_\_\_\_\_ 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]).

**1.2** Die Vorinstanz ist zum Schluss gekommen, dass das Baubewilligungsverfahren nicht mit dem Betriebsbewilligungsverfahren für die Kita koordiniert werden müsse, und mangels Zuständigkeit für die Betriebsbewilligung nicht auf die Beschwerde eingetreten, soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang Rügen erhoben hatte. Ebenfalls ist sie mangels Rechtsschutzinteresses nicht auf die Beschwerde eingetreten, soweit die Beschwerdeführerin die Erneuerung bzw. Bestätigung der Rechtsverwahrung verlangt hatte. Inwiefern diese Erkenntnisse der Vorinstanz nicht zutreffen sollten, begründet die Beschwerdeführerin mit keinem Wort, obwohl sie die vollumfängliche Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt. Insoweit ist auf die Beschwerde daher nicht einzutreten. Gleiches gilt bezüglich Sicherheit der Treppen und Zugänglichkeit der Duschen und WC-Anlagen. Im Übrigen sind die Bestimmungen über Form und Frist eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG) und ist auf die Beschwerde einzutreten.

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

### **2.**

Die Beschwerdeführerin rügt vorab eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die Vorinstanz habe sich wie zuvor schon die Gemeinde

nicht bzw. nicht hinreichend mit den erhobenen Rügen auseinandergesetzt (vgl. Beschwerde S. 3 f.).

**2.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 21 ff. VRPG sowie Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) garantiert namentlich das Recht, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und bei der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG), wobei sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken kann (BGE 142 I 135 E. 2.1, 140 II 262 E. 6.2; BVR 2021 S. 285 E. 3.4.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 28, Art. 52 N. 6 f.; vgl. auch Art. 36 Abs. 2 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1]; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 5. Aufl. 2020, Art. 38-39 N. 19).

**2.2** Die BVD hat ausgeführt, auch wenn die Begründung des Gesamtentscheids sehr knapp ausgefallen sei, könne dieser entnommen werden, weshalb die Gemeinde das Bauvorhaben als bewilligungsfähig erachte. Die Beschwerdeführerin habe diesen Entscheid gehörig anfechten können. Die Gemeinde sei ihrer Begründungspflicht somit genügend nachgekommen und habe keine Gehörsverletzung begangen. Damit hat die Vorinstanz zur geltend gemachten Gehörsverletzung Stellung genommen und insoweit ihre Begründungspflicht nicht verletzt (angefochtener Entscheid E. 1c). Ihre Beurteilung ist auch inhaltlich nicht zu beanstanden: Die Gemeinde hat sich mit den wesentlichen Punkten der Einsprache auseinandergesetzt und namentlich dargelegt, dass sie die Umnutzung als zonenkonform und die Parkplatzsituation als unproblematisch erachtet. Soweit die Einsprechenden identische Einsprachegründe vorbrachten, ist entgegen der Beschwerdeführerin nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde diese zusammen abgehandelt hat. Dem Bauentscheid ist letztlich in genügendem Mass zu entnehmen, dass das Bauvorhaben nach Ansicht der Gemeinde den gesetzlichen Vorschriften entspricht, und es ist nachvollziehbar, wieso sie die Einsprache abgewiesen hat.

### 3.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baugesuchsunterlagen entsprechen nicht den Vorschriften und es gehe aus ihnen nicht klar hervor, was Gegenstand der Baubewilligung sei.

**3.1** Die Vorinstanz hat mit Hinweis auf die Baugesuchsformulare und Projektpläne festgestellt, dass die Baubewilligung für eine reine Umnutzung ohne bauliche Massnahmen beantragt und ausgestellt worden sei. Zwar habe die Bauherrin im Begleitschreiben zum Baugesuch den Einbau einer einfachen Küche in der alten Backstube im Erdgeschoss sowie als Zugang zur Kita den Hintereingang des Gebäudes erwähnt. Es fänden sich aber weder in den Formularen noch in den Plänen oder weiteren Baugesuchsunterlagen Hinweise auf solche Bauten und aus den deklarierten Baukosten lasse sich nichts Gegenteiliges schliessen. Für Umbauarbeiten beim Zugang auf der Nordseite oder bewilligungspflichtige Bauten im Innern wäre vielmehr ein neues Baugesuch erforderlich. Die entsprechenden Rügen gingen folglich über den Streitgegenstand hinaus, weshalb sie nicht zu behandeln seien (angefochtener Entscheid E. 3d). – Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, verfängt nicht: Nur was aus den Plänen mit hinreichender Klarheit hervorgeht, kann bewilligt und rechtskräftig werden. Bauarbeiten, die nicht aus der Baubewilligung und den genehmigten Plänen hervorgehen, sind nicht bewilligt (VGE 2016/345 vom 23.5.2017 E. 2.3 [bestätigt durch BGer 1C\_344/2017 vom 17.4.2018]; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 34/34a N. 19a, Art. 46 N. 9b Bst. c). Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass aus den Baugesuchsformularen und den bewilligten Plänen keinerlei bauliche Massnahmen hervorgehen; es wurden namentlich weder eine Küche noch ein neuer Zugang erwähnt bzw. eingezeichnet. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, waren diese somit nicht Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens und wurden nicht bewilligt. Soweit dafür eine Baubewilligung erforderlich ist, müsste diese erst noch eingeholt werden. Daran ändert nichts, dass im Begleitschreiben zum Baugesuch ein Kücheneinbau und ein nordseitiger Zugang erwähnt wurden und nach Auffassung der Beschwerdeführerin beides für den Betrieb der Kita zwingend benötigt wird; ebenso wenig die deklarierten Baukosten, welche die Beschwerdeführerin als «bei Wei-

tem unzureichend» erachtet. Der Entscheid der Vorinstanz ist insoweit nicht zu beanstanden.

**3.2** Das Verfahren beschränkt sich nach dem Gesagten auf die reine Umnutzung von Wohn- und Gewerberäumen in eine Kita. Die betroffenen Räumlichkeiten sind in den bewilligten Projektplänen (Massstab 1:150) rot umrandet. Mangels baubewilligungspflichtiger Massnahmen genügt dies, auch wenn grundsätzlich Projektpläne im Massstab 1:100 oder 1:50 erforderlich sind (Art. 14 Abs. 1 BewD; zum Parkplatzbedarf vgl. E. 4 hiernach).

**3.3** Weiter trifft zwar zu, dass dem Bericht der Fachstelle Hindernisfreies Bauen des Kantons Bern (procap) vom 21. Januar 2021 offenbar nicht aktenkundige Projektpläne vom 16. Januar 2021 (Massstab 1:100) zugrunde lagen. Auch procap ging aber von einer reinen Umnutzung der bestehenden Räumlichkeiten im Erd- und Obergeschoss in eine Kita aus. Weshalb unter diesen Umständen die in die Baubewilligung aufgenommenen Auflagen nicht korrekt hätten formuliert werden können, begründet die Beschwerdeführerin nicht näher und ist auch nicht ersichtlich.

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Liegenschaft verfüge über keine Parkplätze und liege an der Hauptstrasse, weshalb es zu den Stosszeiten (Zu- und Wegfahrten zur Kita) zu einem Verkehrschaos kommen werde. Das Bauvorhaben verursache zudem einen zusätzlichen Parkplatzbedarf, der nicht erfüllt werde.

**4.1** Die Vorinstanz hat erwogen, bei der Kita-Nutzung handle es sich gemäss Art. 211 Abs. 2 des Baureglements der EG Lengnau vom 26. Mai 2011 (GBR) um eine der Wohnnutzung gleichgestellte Nutzung. Die Umnutzung der als Büro, Backstube sowie Lager- und Abstellräume genutzten Räume im EG (Arbeit/Dienstleistung) in eine der Wohnnutzung gleichgestellte Kita löse keine Pflicht zum Erstellen zusätzlicher Parkplätze aus; der bisherige Bedarf, der mit Blick auf die Fläche einen Parkplatz betragen habe, bleibe unverändert. Das Gleiche gelte für die Umnutzung der Wohnung im OG in eine der Wohnnutzung gleichgestellte Nutzung. Es müssten folglich keine

zusätzlichen Parkplätze geschaffen werden (angefochtener Entscheid E. 5c). – Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden: Zwar trifft zu, dass für die Berechnung eines allfälligen Mehrbedarfs an Abstellplätzen der Bedarf für die bisherige Nutzung demjenigen für die zukünftige Nutzung gegenüberzustellen ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 BauG; VGE 23231 vom 2.7.2008 E. 3.3); ergibt sich bei dieser Gegenüberstellung ein tatsächlicher Mehrbedarf, sind zusätzliche Abstellplätze nach Massgabe des mit der Änderung verursachten Mehrbedarfs zu schaffen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 16-18 N. 13). Art. 211 Abs. 2 GBR befasst sich aber nicht mit dem Parkplatzbedarf, sondern regelt ausschliesslich die Frage, welche Nutzungsarten in den Wohnzonen zulässig sind (Zonenkonformität) und welche Empfindlichkeitsstufe gilt (hier unbestritten zonenkonform, vgl. BGer 1C\_148/2010 vom 6.9.2010 E. 2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 31 Bst. b). Die Pflicht zum Erstellen von Parkplätzen und der Parkplatzbedarf richten sich hingegen nach kantonalem Recht (Art. 16-18 BauG, Art. 49 ff. der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV; BSG 721.1]; vgl. auch Art. 621 Abs. 1 GBR). Der Umstand, dass verschiedene Nutzungen bezüglich Zonenkonformität einander gleichgestellt sind, bedeutet somit nicht automatisch, dass diese Nutzungen den gleichen Bedarf an Abstellplätzen auslösen.

**4.2** Wird durch die Erstellung, die Erweiterung, den Umbau oder die Zweckänderung von Bauten und Anlagen ein Parkplatzbedarf verursacht, so ist dafür auf dem Grundstück oder in seiner Nähe eine ausreichende Anzahl von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Motorfahrräder zu errichten (Art. 16 Abs. 1 BauG). Die Bauverordnung stellt für die Bemessung des Parkplatzbedarfs von Motorfahrzeugen und Fahrrädern auf Erfahrungswerte und Durchschnittszahlen ab und definiert Bandbreiten, innerhalb denen die Bauherrschaft die Anzahl festlegt, einerseits für die Wohnnutzung und andererseits für übrige Nutzungen (Art. 50 ff. BauV). Für die Wohnnutzung ergibt sich die Bandbreite aus der Anzahl Wohnungen (Art. 51 Abs. 1 und 2 BauV). Die Bandbreite für übrige Nutzungen ist getrennt davon zu berechnen (Art. 51 Abs. 3 BauV), gestützt auf die Formeln gemäss Art. 52 Abs. 1 BauV. Der Bedarf für verschiedene übrige Nutzungen ist zusammenzuzählen (Art. 52 Abs. 3 Bst. a BauV). Kann eine Nutzung wenigstens sinngemäss einer Nutzung nach Art. 52 Abs. 1 Bst. c BauV zugeordnet werden (Restaurant, Einkaufen, Freizeit, Kultur, Hotel, Arbeiten, Gewerbe, Dienstleistungen,

Spital, Heim sowie Schule), so ist diese Bestimmung anzuwenden und das Ergebnis soweit nötig im Rahmen von Art. 54 BauV zu korrigieren. Bei Nutzungen, die keiner Kategorie zugeordnet werden können, ist die Bandbreite nach der voraussichtlichen Anzahl der Arbeitsplätze, der erwarteten Besucherinnen und Besucher oder einer anderen, zweckmässigen Bemessungsgrundlage festzusetzen; die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) können ergänzend beigezogen werden (Art. 52 Abs. 4 BauV; zum Ganzen Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 16-18 N. 14).

**4.3** Das Baugesuch enthält weder eine Parkplatzberechnung noch Angaben, gestützt auf die der bisherige und der neue Parkplatzbedarf berechnet werden könnten (Anzahl Wohnungen, Geschossfläche übrige Nutzungen). Es nennt auch die Anzahl vorhandener Parkplätze nicht (vgl. Akten Gemeinde pag. 3 f.). Den Plänen lässt sich ebenfalls nichts dazu entnehmen. Ungeklärt ist weiter, ob die Kita einer Nutzungsart nach Art. 52 Abs. 1 Bst. c BauV zugeordnet werden kann (vgl. BVR 2019 S. 51 [VGE 2017/351 vom 14.11.2018] nicht publ. E. 8 betreffend Kindergarten und Tagesschule) oder ob die Berechnung nach Art. 52 Abs. 4 BauV erfolgen muss; die Vorinstanzen haben sich hierzu nicht geäußert. Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Instanz die erforderlichen Sachverhaltserhebungen zu veranlassen und einen allfälligen Mehrbedarf an Abstellplätzen zu berechnen. Das Gleiche gilt, soweit die Beschwerdeführerin sinngemäss eine nachträgliche Parkplatzerstellungspflicht geltend macht (Art. 16 Abs. 2 BauG; VGE 2011/333 vom 3.4.2012 E. 2.3, 23231 vom 2.7.2008 E. 3.5; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 16-18 N. 12). Die Angelegenheit ist deshalb zur Fortsetzung des Verfahrens an die BVD zurückzuweisen.

## **5.**

**5.1** Die Beschwerde erweist sich somit hinsichtlich Parkplatzbedarf als begründet und ist insoweit gutzuheissen; der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der vorstehenden Erwägungen an die BVD zurückzuweisen (Art. 84 Abs. 1

VRPG). Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.2).

**5.2** Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neuurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2020 S. 455 E. 5.1, 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 6). Die Beschwerdeführerin ist daher als vollständig obsiegend zu betrachten; das teilweise Nichteintreten rechtfertigt keine Kostenausscheidung. Bei diesem Verfahrensausgang hat die unterliegende Beschwerdegegnerin die Kosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG) und der Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

## 6.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Soweit die Sache an die BVD zur Fortsetzung des Verfahrens zurückgewiesen wird, handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG (vgl. etwa BGE 138 I 143 E. 1.2), weshalb die Beschwerde insoweit nur zulässig ist, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 8. Juli 2021 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
3. Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 2'402.15 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführerin
  - Beschwerdegegnerin
  - Einwohnergemeinde Lengnau
  - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern

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.