

100.2023.210U
STE/TST/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 27. Mai 2025

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Tschumi

A. _____ AG
handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwältin ...

Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Ipsach
Bauabteilung, Dorfstrasse 8, 2563 Ipsach
Beschwerdegegnerin

und

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

betreffend Baupolizei; nachträgliche Baubewilligung für Umnutzung von Büroräumen zu einer Hauswartwohnung und Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 6. Juli 2023; BVD 110/2023/12)



Prozessgeschichte:

A.

Die A._____ AG ist Eigentümerin der Parzelle Ipsach Gbbl. Nr. 1_____. Diese befindet sich im Perimeter der Überbauungsordnung (ÜO) «Gewerbezone Herdi» vom 3. September 1976 (nachfolgend: ÜO «Herdi») und ist mit zwei Hauptgebäuden (B._____strasse 1_____ und 1a_____) sowie zwei Nebengebäuden (B._____strasse 1b_____ und 1c_____) überbaut. Das Hauptgebäude B._____strasse 1_____ wurde im Jahr 1996 als Wohn- und Gewerbehäus bewilligt und beherbergt u.a. den Geschäftssitz der A._____ AG. Zudem enthält es eine Wohnung, die von der Verwaltungsratspräsidentin und einem weiteren Verwaltungsratsmitglied der A._____ AG genutzt wird. Das Hauptgebäude B._____strasse 1a_____ wurde gestützt auf den Gesamtentscheid vom 7. September 2012 des damaligen stellvertretenden Regierungstatthalters des Verwaltungskreises Biel/Bienne als Tagesstätte für Demenzkranke sowie Bürogebäude bewilligt, mit der Auflage, dass keine Wohnnutzung zugelassen ist.

Am 31. Januar 2022 ging bei der Einwohnergemeinde (EG) Ipsach eine anonyme Meldung ein, wonach im September 2021 an der B._____strasse 1a_____ eine Wohnung zur Miete ausgeschrieben sei. Mit Wiederherstellungsverfügung vom 1. Juli 2022 ordnete die Gemeinde an, dass die als Wohnung genutzten Räume im westlichen Teil des Obergeschosses (nachfolgend: OG rechts) wieder der ursprünglich bewilligten Büronutzung zuzuführen und die dort sowie im östlichen Teil des Obergeschosses (nachfolgend: OG links) widerrechtlich eingebauten Küchen zu entfernen seien. Hierauf reichte die A._____ AG am 4. August 2022 ein nachträgliches Baugesuch ein für die «Umnutzung Büroräume (OG rechts) in Abwartwohnung mit Einbau einer kompletten Küchenkombination anstelle von Teeküche» und den «Einbau einer Personalküche in die bestehenden Büroräume im OG links». Am 16. November 2022 bewilligte die EG Ipsach den Einbau einer Personalküche im OG links unter der Auflage, dass die Büroräume nicht zu Wohnzwecken genutzt werden dürfen (Dispositiv-Ziff. 4.1). Hingegen verweigerte sie mit Verfügung vom 22. Dezember 2022 die nachträgliche Be-

willigung für das Vorhaben «Umnutzung der Büroräume OG rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche» (Dispositiv-Ziff. 4.1) und ordnete die folgenden Wiederherstellungsmassnahmen an (Dispositiv-Ziff. 4.2.1):

«Die Grundeigentümerin wird aufgefordert, die widerrechtlich ausgeführte und nicht zonenkonforme «Umnutzung der Büroräume im OG rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche» in der Liegenschaft B._____strasse 1a_____, Parzelle-Nr. 1_____, innert 6 Monaten nach rechtskräftiger Verfügung rückgängig zu machen bzw. zu entfernen, das heisst:

Die als Wohnung genutzten Räumlichkeiten im OG rechts sind wieder der bewilligten Büronutzung gemäss Gesamtbauentscheid vom 7. September 2012 zuzuführen. Die eingebaute Küche ist mit sämtlichen zugehörigen Anschlüssen zu entfernen.»

B.

Gegen diese Verfügung reichte die A._____ AG am 26. Januar 2023 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Diese wies die Beschwerde mit Entscheid von 6. Juli 2023 ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Dagegen hat die A._____ AG am 7. August 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das nachträgliche Baugesuch für die Umnutzung der Büroräume im OG rechts zu einer Wohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche sei zu bewilligen; eventuell unter der Auflage, dass «die Wohnung ausschliesslich von Betriebsinhaber und/oder Betriebsleiter genutzt werden darf». Subeventuell sei der angefochtene Entscheid «bezüglich Einbau der Küche und Dusche» aufzuheben und der Einbau der Küche sowie der Dusche sei zu bewilligen.

Die EG Ipsach beantragt mit Beschwerdeantwort vom 6. September 2023, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Die BVD

schliesst mit Vernehmlassung vom 17. August 2023 auf Beschwerdeabweisung.

Mit Eingabe vom 12. September 2024 hat die EG Ipsach das Verwaltungsgericht in Kenntnis gesetzt, dass sie der A. _____ AG ein vorsorgliches Benützungsverbot in Aussicht gestellt habe, da sie Anfang September 2024 festgestellt habe, dass die Wohnung zur Neuvermietung ausgeschrieben worden 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 (vgl. auch Art. 49 Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der Wiederherstellungsanordnungen 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 eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 2 einzutreten.

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

2.

Zunächst ist umstritten, ob der Rückbau der ohne Bewilligung im WC- und Putzraum des OG rechts erstellten Dusche Streitgegenstand ist.

2.1 Der Entscheid in der Sache ist ebenso wie das Verfahren auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das Rechtsverhältnis umstritten ist, welches mit der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid (Anfechtungsobjekt) geregelt wird. Zur Bestimmung des Streitgegenstands ist von der angefochtenen Verfügung bzw. vom angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, der sich im Verlauf des Verfahrens grundsätzlich nicht erweitern kann (statt vieler BVR 2020 S. 59 E. 2.2, 2017 S. 514 E. 1.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 5).

2.2 Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren bildet der Entscheid der BVD vom 6. Juli 2023, welcher inhaltlich an die Stelle der kommunalen Wiederherstellungsverfügung vom 22. Dezember 2022 getreten ist (sog. Devolutiveffekt; vgl. BVR 2018 S. 528 E. 3.3, 2010 S. 411 E. 1.4; 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). Unter den Parteien ist unbestritten, dass die BVD diese Verfügung der Gemeinde mit ihrem Entscheid bestätigt, d.h. keine zusätzlichen Wiederherstellungsmassnahmen angeordnet hat (vgl. Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids). Streitig und zu beurteilen ist dagegen, ob der Rückbau der Dusche im OG rechts Gegenstand der Wiederherstellungsverfügung der Gemeinde war.

2.3 Die Vorinstanz hat diese Frage mit der Begründung bejaht, dass mit dem Gesamtentscheid vom 7. September 2012 für den Neubau an der B. _____strasse 1a _____ im WC- und Putzraum des OG rechts nur ein Lavabo, ein WC und ein Putzschrank bewilligt worden seien. Die am 22. Dezember 2022 verfügten Wiederherstellungsmassnahmen seien daher so zu verstehen, dass sowohl die anstelle der Teeküche eingebaute Küchenkombination als auch die Dusche und der entsprechende Anschluss zu entfernen seien (angefochtener Entscheid E. 6e). Die Beschwerdeführerin macht hingegen geltend, dass der Rückbau der Dusche in der Verfügung vom 22. Dezember 2022 nicht ausdrücklich erwähnt und folglich auch nicht angeordnet worden sei. Selbst wenn ihre Beschwerde vom Verwaltungsge-

richt abgewiesen werden sollte, sei deshalb auf den Rückbau der Dusche zu verzichten (Beschwerde S. 25 f.).

2.4 Inhalt und Tragweite einer Verfügung ergeben sich in erster Linie aus dem Dispositiv. Bleiben Zweifel über die Tragweite der im Dispositiv getroffenen Regelung, muss deren massgebender Gehalt durch Auslegung ermittelt werden. Dabei ist insbesondere auf die Begründung der Verfügung zurückzugreifen. Gestützt auf den Vertrauensgrundsatz ist weiter zu berücksichtigen, wie die Adressatinnen und Adressaten die Verfügung im Zeitpunkt der Eröffnung in guten Treuen verstehen durften und mussten. Hinweise auf das richtige Verständnis können sich auch aus den Verfahrensakten ergeben (BVR 2016 S. 237 E. 4.1 f.; VGE 2019/232 vom 20.4.2020 E. 3.2; BGE 115 II 415 E. 3a; BGer 8C_652/2016 vom 21.2.2017 E. 4.3; Markus Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 8; Michel Daum, a.a.O., Art. 52 N. 10).

2.5 Wie dargelegt (vorne Bst. A), hat die Gemeinde in Ziff. 4.2 des Dispositivs der Wiederherstellungsverfügung vom 22. Dezember 2022 von der Beschwerdeführerin verlangt, dass «die widerrechtlich ausgeführte und nicht zonenkonforme ‹Umnutzung der Büroräume im OG rechts zu einer Hauswartwohnung mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche› [...] rückgängig zu machen bzw. zu entfernen» sei. Damit verlangt die Gemeinde, die widerrechtliche Wohnnutzung sei rückgängig zu machen. Sie verwendet aber die Umschreibung des Bauvorhabens gemäss dem nachträglichen Baugesuch, in dem die Dusche kein Thema war, und ordnet (nur) die Entfernung der Küche an. Die fragliche Dusche bzw. deren Rückbau wird hingegen weder in Ziff. 4.2 des Dispositivs noch an anderer Stelle in der Wiederherstellungsverfügung erwähnt. Aus den Akten ergibt sich ebenfalls kein Hinweis, dass die Dusche im Wiederherstellungsverfahren von der Gemeinde thematisiert worden wäre. Die Beschwerdeführerin hatte somit keinen ersichtlichen Grund zur Annahme, dass mit der Verfügung vom 22. Dezember 2022 auch der Rückbau der Dusche angeordnet worden wäre. Folglich musste sie die Verfügung auch nicht in diesem Sinn verstehen. Entgegen der Vorinstanz ändert daran nichts, dass (auch) die fragliche Dusche nicht Teil des im Jahr 2012 bewilligten Vorhabens war.

2.6 Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die Gemeinde in ihrer Verfügung vom 22. Dezember 2022 den Rückbau der Dusche im OG rechts nicht angeordnet hat. Sie konnte deshalb auch nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens sein. Mithin bilden die Dusche bzw. allfällige sie betreffende Wiederherstellungsmassnahmen auch nicht Teil des hier zu beurteilenden Streitgegenstands (vorne E. 2.1). Entgegen der Beschwerdeführerin kann daraus aber nicht geschlossen werden, dass die Gemeinde definitiv auf den Rückbau der Dusche verzichtet hat. Vielmehr war die Dusche nach dem Ausgeführten bislang kein Thema. Soweit die Beschwerdeführerin verlangt, diese sei «mit dem nachträglichen Baugesuch zu bewilligen» (Beschwerde S. 27), ist auf die Beschwerde folglich nicht einzutreten.

3.

Die Beschwerdeführerin verlangt, dass ihr nachträgliches Baugesuch für die Umnutzung der Büroräume im OG rechts zu einer «Abwartwohnung» mit Einbau einer Küche anstelle der Teeküche zu bewilligen sei (vgl. vorne Bst. A und C).

3.1 Nach den Überbauungsvorschriften (nachfolgend: ÜV) sind in der ÜO «Herdi» die folgenden Nutzungen zulässig:

Art. 4

Im Wirkungsbereich des Überbauungsplans sind Gewerbe- und Bürobauten zugelassen, welche den nachfolgenden Vorschriften entsprechen. Sie dürfen insbesondere keine übermässigen Emissionen verursachen (Art. 9). Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehren für wohnhygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt ist. Die maximal überbaubare Fläche darf 60 % nicht übersteigen (Überbauungsziffer nach Art. 96 BauV).

3.2 Unbestritten ist, dass es sich bei einer «Abwartwohnung» um eine Personalwohnung im Sinn von Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV handelt, die nur zulässig ist, sofern sie betriebsnotwendig an den Standort gebundenen Personen dient. Streitig ist jedoch, ob im vorliegenden Fall eine Hauswartin oder ein Hauswart als betriebsnotwendig standortgebundenes Personal im Sinn dieser Bestimmung gelten kann. Rechtsprechungsgemäss setzt dies voraus, dass objektive Gründe für die ständige Anwesenheit dieser Personen auf

dem Betriebsareal bestehen, die für den Betrieb von einer gewissen Bedeutung sind. Der blosser Wunsch, in unmittelbarer Nähe des Betriebs über Wohnraum zu verfügen, genügt dagegen nicht. Denn soll die einschränkende Voraussetzung nicht jeglichen Sinns entleert werden, muss es sich um Gründe handeln, die nicht praktisch in jedem beliebigen anderen Fall auch erfüllt wären (BVR 2019 S. 15 E. 3.3 mit Bemerkungen von Peter Ludwig; VGE 2010/110 vom 14.12.2010 E. 5.6; vgl. auch Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5. Aufl. 2020/2024, Art. 72-74 N. 32 Bst. b; Anita Horisberger Jecklin, Wohnen in Arbeitszonen, in KPG-Bulletin 2012 S. 68 ff., 77). In Bezug auf die Frage, von welchem Gewicht diese objektiven Gründe für den Betrieb sein müssen, ist sowohl eine strenge als auch eine grosszügigere Praxis denkbar (BVR 2019 S. 15 E. 4.2; VGE 2010/110 vom 14.12.2010 E. 5.7).

3.3 Die Gemeinde ist in ihrer Verfügung vom 22. Dezember 2022 (Ziff. 3.1) zum Schluss gelangt, dass die Beschwerdeführerin den Nachweis für die Betriebsnotwendigkeit einer Personal- bzw. Hauswartwohnung im OG rechts nicht habe erbringen können. Sie betreibe an der B. _____ strasse 1a _____ eine Tagesstätte für Betagte und sei im Internet als private Spitzex «C. _____» geführt. Weder die Art dieses Gewerbes noch die von ihr erwähnte Überwachung der Haustechnik oder Schneeräumungen stellten Gründe dar, welche die ständige Präsenz von Personal vor Ort notwendig machten, zumal das Gebäude mit einer modernen Wärmepumpe beheizt werde und es in der Regel möglich sei, die Haustechnik «digital» bzw. aus der Ferne zu überwachen. Zwar könne eine Wohnung für Hauswartungspersonal standortgebunden sein, wenn z.B. technische Einrichtungen (wie Heizung, Lüftung, Kühlung usw.) oder durchgehend laufende Arbeitsprozesse stetig zu überwachen seien. Anderes gelte aber, wenn – wie hier – bloss übliche Reinigungs-, Wartungs- und Kontrollaufgaben eines kleineren Gewerbebetriebs auszuführen seien. Die gewöhnliche Hauswartung könne genauso gut wie die anderen im Betrieb anfallenden Arbeiten von auswärts Wohnenden erledigt werden. Würden solch allgemeine Gründe genügen, verlöre die einschränkende Voraussetzung der Standortgebundenheit jegliche Bedeutung und wäre eine Wohnung für Hauswartungspersonal bzw. eine «Präsenzwohnung» zur allgemeinen Prävention für jegliches Personal

stets möglich. Eine derart weitgehende Zulassung der Wohnnutzung in der ÜO «Herdi» sei durch Art. 4 ÜV nicht gedeckt.

3.4 Die Vorinstanz hat diese Beurteilung gestützt (angefochtener Entscheidung E. 5d): Eine Personalwohnung sei weder für die Betreuung der Gäste in der Tagesstätte noch aufgrund des Spitex-Betriebs gerechtfertigt. Die Betreuung der Tagesgäste erfolge von Montag bis Freitag zwischen 9 und 17 Uhr. Die Umgebungsarbeiten wie Schneeräumung, Entfernung von Glatt-eis und Laub könnten deshalb vor dem Eintreffen oder Verlassen der Tagesgäste vorgenommen werden. Während der Öffnungszeiten könnten zudem die Mitarbeitenden der Tagesstätte bei einem Ausfall von technischen Anlagen einen externen Reparaturservice anbieten. Ausserhalb der Öffnungszeiten – namentlich abends, frühmorgens oder an den Wochenenden – könne diese Aufgabe von den Mitarbeitenden des Spitex-Betriebs übernommen werden. Aus objektiver Sicht sei für die Überwachung der Haustechnik somit keine Wohnung im Gebäude erforderlich, zumal ein Ausfall der Haustechnik selbst mit standortgebundenem Personal nicht gänzlich ausgeschlossen werden könne (z.B. bei einem grossflächigen Stromausfall, landesweiten Störungen des Telefonnetzes etc.).

3.5 Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, die Vorinstanz lasse ausser Acht, dass in der Tagesstätte besonders schutzbedürftige Personen betreut würden. Für deren körperliche und psychische Gesundheit sei es besonders wichtig, dass ein reibungsloser Betrieb gewährleistet werden könne. Beim Ausfall der Heizung sei es beispielsweise nicht möglich, für die Betreuung der demenzkranken Gäste an einen anderen Ort auszuweichen. Von den Mitarbeiterinnen der Tagesstätte und Spitex könne zudem nicht erwartet werden, dass sie jeweils vor Beginn ihrer Arbeitszeit in die Liegenschaft der Tagesstätte bzw. der Spitex kämen, um allfällig notwendige Umgebungsarbeiten und/oder die Kontrolle der Haustechnik durchzuführen. Damit das hohe Rechtsgut der körperlichen und geistigen Gesundheit der demenzkranken Gäste in der Tagesstätte bestmöglich geschützt werden könne, sei die Beschwerdeführerin deshalb entgegen der Vorinstanz auf vor Ort anwesendes Hauswartungspersonal angewiesen (Beschwerde S. 22-24).

3.6 Mit diesen Einwänden vermag die Beschwerdeführerin die Beurteilung der Vorinstanzen nicht in Frage zu stellen: Wie diese zutreffend erwo-

gen haben, fallen die von der Beschwerdeführerin genannten Aufgaben (Kontrolle der Haustechnik, Umgebungsarbeiten) praktisch bei jedem Betrieb in der Gewerbezone an. Allein daraus lässt sich nicht ableiten, dass die ständige Anwesenheit von Personal betriebsnotwendig ist. Anders als die Beschwerdeführerin meint, kann den Mitarbeitenden zudem durchaus zugemutet werden, sich morgens vor dem Eintreffen der Gäste rechtzeitig in der Tagesstätte einzufinden, da diese erst um 9.00 Uhr öffnet. Alternativ besteht auch die Möglichkeit, notwendige Arbeiten durch Auswärtige ausführen zu lassen. Entgegen der Beschwerdeführerin leuchtet daher nicht ein, weshalb die Rücksichtnahme auf demenzkranke Personen eine ständige Anwesenheit einer Hauswartin oder eines Hauswarts auf dem Betriebsareal erfordern sollte.

3.7 Somit ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Betriebsnotwendigkeit einer Wohnung für eine Hauswartin oder einen Hauswart verneint und die Verweigerung der Bewilligung für das entsprechende Baugesuch bestätigt hat.

4.

Im Eventualbegehren beantragt die Beschwerdeführerin, die nachträgliche Baubewilligung für die Umnutzung der Büroräume zu einer Wohnung sei ihr unter der Auflage zu erteilen, dass die Wohnung nur von der Betriebsinhaberin bzw. vom Betriebsinhaber und/oder von der Betriebsleiterin bzw. vom Betriebsleiter genutzt werden darf.

4.1 Die Vorinstanz hat dieses Begehren mit der Begründung abgewiesen, dass gemäss Art. 4 ÜV Wohnungen für Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter gleich wie Personalwohnungen in der ÜO «Herdi» nur zulässig seien, wenn sie betriebsnotwendig an den Standort gebundenen Personen dienen (angefochtener Entscheid E. 5e-k). Aus dem aktuell geltenden Wortlaut der Bestimmung (vgl. vorne E. 3.1) gehe dies zwar nicht klar hervor. Allerdings habe die kantonale Baudirektion zur Vorgängerbestimmung im Genehmigungsbeschluss der ÜO «Gewerbezone Herdi» vom 3. September 1976 festgehalten, dass Betriebsinhaberinnen und

-leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter ihre Wohnung ausserhalb der Gewerbezone einzurichten hätten, es sei denn, sie übten dieselben Funktionen aus wie das standortgebundene Personal. Auch wenn der heutige Wortlaut aufgrund der Änderung der ÜO «Herdi» vom 28. Februar 1994 nicht mehr mit der ursprünglichen Formulierung «Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal (einschliesslich Betriebsinhaber und Betriebsleiter) sind zugelassen» übereinstimme, bestehe kein Grund zur Annahme, dass das Erfordernis der Betriebsnotwendigkeit bei Wohnungen für Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter nicht mehr gelten sollte. Denn einerseits bestünden zur fraglichen ÜO-Änderung keine Erläuterungen und andererseits habe sich auch die Gemeinde nicht dazu geäussert. Es lasse sich deshalb nicht mehr «rekonstruieren», aus welchem Grund das Wort «einschliesslich» gestrichen und der Ausdruck «Betriebsinhaber und Betriebsleiter» nicht mehr in Klammern aufgeführt worden seien. Unter diesen Umständen sei Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV auch heute noch so auszulegen, dass die Voraussetzung der Betriebsnotwendigkeit für alle Wohnungen in der ÜO «Herdi» gelte, denn gemäss Art. 1 ÜV bezwecke diese, eine Gewerbezone mit guten Arbeitsbedingungen zu schaffen, und nicht, möglichst viele Wohnungen entstehen zu lassen. Bei einer gegenteiligen Auslegung wären pro Betrieb bis zu drei Wohnungen zulässig (eine für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal sowie je eine für die Betriebsinhaberschaft und die Betriebsleitung), was mit dem Zweck der ÜO «Herdi» nicht vereinbar sei. Folglich könne die Umnutzung der Büroräume im OG rechts zu einer Wohnung für Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter nicht bewilligt werden, weil die Gewerbenutzungen an der B. _____ strasse 1a _____ keine betriebsnotwendige Wohnnutzung rechtfertigten. Im Übrigen stehe einer Bewilligung für eine solche Wohnung auch die rechtlich haltbare Praxis der Gemeinde entgegen, pro Parzelle in der ÜO «Herdi» nur eine Wohnung für Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter zuzulassen, da auf dem Grundstück der Beschwerdeführerin bereits eine Betriebsinhaberwohnung bestehe (B. _____ strasse 1 _____). Ferner sei zu beachten, dass diese von der Betriebsleiterin der C. _____ genutzt werde, die zugleich Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin sei, weshalb eine zweite Betriebsinhaberwohnung faktisch der gleichen Person

dienen würde. Auch aus diesem Grund sei eine weitere Betriebsinhaberwohnung nicht gerechtfertigt.

4.2 Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Frage, dass in der ÜO «Herdi» ursprünglich nur betriebsnotwendige Wohnungen zugelassen waren. Sie macht aber geltend, dass die Gemeinde entgegen der Annahme der BVD bei der Änderung von Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV bewusst eine neue Formulierung gewählt und die Wohnnutzung durch Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter ausdrücklich nicht mehr mit der Voraussetzung der Betriebsnotwendigkeit in Verbindung habe bringen wollen. Eine andere Auslegung des «deutlich und bewusst veränderten Wortlauts» sei willkürlich und entbehre jeglicher Grundlage. Das gelte umso mehr, als die Formulierung von der entsprechenden Vorschrift des Musterbaureglements abweiche und dadurch zum Ausdruck bringe, dass die Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhaber und -leiter wie in einem anderen vom Verwaltungsgericht beurteilten Fall (VGE 2010/461 vom 9.5.2011) hinsichtlich der Wohnnutzung privilegiert zu behandeln seien. In diesem Sinn lasse sich dem Erläuterungsbericht vom 23. März 2022 zur Revision der Ortsplanung ausdrücklich entnehmen, dass das westliche Teilgebiet der ÜO «Herdi» zu einem grossen Teil Wohnnutzung aufweise. Zudem habe die Gemeinde auch mehrere Betriebsleiter- bzw. Betriebsinhaberwohnungen bewilligt, ohne dass die Voraussetzung der Betriebsnotwendigkeit erfüllt gewesen wäre. Die Auslegung der Vorinstanz entspreche deshalb nicht der Bewilligungspraxis der Gemeinde und führe zu einem rechtsungleichen bzw. willkürlichen Ergebnis. Im Übrigen fänden sich in Art. 4 ÜV keine Angaben zur Anzahl der pro Betrieb zulässigen Wohnungen und könne im vorliegenden Fall entgegen der Vorinstanz nicht einfach pauschal gesagt werden, dass nur eine Wohnung benötigt werde bzw. eine zweite Wohnung faktisch der gleichen Person dienen würde, da in den Gebäuden an der B._____strasse 1_____ und 1a_____ verschiedene Betriebe ihren Sitz hätten. Abgesehen davon stehe es Betriebsinhaberinnen und -inhabern frei, eine Betriebsleitung einzustellen, sobald sie die Aufgaben nicht mehr selber wahrnehmen könnten oder wollten. Die Bewilligung für eine Wohnung einer Betriebsleitung könne gar nicht vom Betrieb einer bestimmten Unternehmung abhängig gemacht werden, da diese jederzeit ändern könne (Beschwerde S. 10, 12-18).

4.3 Die Gemeinde räumt in ihrer Beschwerdeantwort (act. 5) vor Verwaltungsgericht ein, dass sie die von der Beschwerdeführerin erwähnten Bewilligungen für Betriebsinhaberwohnungen in der ÜO «Herdi» nicht unter der strengen Voraussetzung der Betriebsnotwendigkeit geprüft und vor über 25 Jahren zu Unrecht erteilt habe. Sie teile aber die Auffassung der BVD, dass das Kriterium der betriebsnotwendigen Standortgebundenheit für alle Wohnungen in der ÜO «Herdi» gelte, insbesondere aufgrund der Zielsetzung der Überbauungsordnung sowie aus Gründen der Rechtsgleichheit. Dementsprechend habe sie abgesehen von den erwähnten Betriebsinhaberwohnungen seit langem keine solchen unrechtmässigen Bewilligungen mehr erteilt. Im Gegenteil habe sie im Baubewilligungsverfahren der Beschwerdeführerin im Jahr 2012 belegt, dass sie die strengen Voraussetzungen von Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV ernst nehme, indem sie damals ausdrücklich eine Auflage verlangt habe, wonach keine Wohnnutzung zugelassen sei. Damit habe sie schon vor elf Jahren zu erkennen gegeben, dass sie die in drei Einzelfällen ausgeübte rechtswidrige Praxis aufgegeben habe. Die Beschwerdeführerin habe deshalb auch keinen Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung im Unrecht, zumal sie bereits in den Genuss einer der drei zu Unrecht erteilten Bewilligungen gekommen sei. Im westlichen Teilgebiet der ÜO «Herdi» habe die Gemeinde zuletzt im Jahr 1987 auf vier Parzellen Wohnnutzungen bewilligt, weil dort die Erschliessung für gewerbliche Zufahrten ungenügend gewesen sei. Mit der Umzonung dieser vier Parzellen im Jahr 2022 in die WG3a habe sie aber gezeigt, dass sie am Charakter der ÜO «Herdi» als Gewerbe- bzw. Arbeitszone festhalten wolle. Auch daraus könne die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.4 Streitig ist, wie Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV auszulegen ist. Da es sich um eine kommunale Bauvorschrift handelt, ist bei der Auslegung zu beachten, dass die Gemeinden im Bereich der kommunalen Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom sind (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 eigene Bauvorschriften

verstanden haben will. Die Rechtsmittelinstanzen haben nur zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen 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 2023 S. 25 E. 5.5 mit Hinweisen).

4.5 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut. Das grammatikalische Element kann für sich allein Grundlage der Auslegung sein, wenn sich daraus zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergibt. Ist aber der Gesetzestext nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. statt vieler BVR 2023 S. 25 E. 5.5, 2020 S. 476 E. 4.2). Für die Frage, ob die Auslegung einer kommunalen Norm rechtlich haltbar ist, 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).

4.5.1 Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, ist allein aufgrund des Wortlauts von Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV («Wohnbauten für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal, Betriebsinhaber und Betriebsleiter sind zugelassen, ...»); vgl. vorne E. 3.1) nicht klar, ob das Erfordernis der Betriebsnotwendigkeit nur für Personalwohnungen oder auch für Wohnungen von Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhabern und -leitern gilt. Dass die Wendung «betriebsnotwendig an den Standort gebundene» sich zwischen den Wörtern «das» und «Personal» befindet, könnte einerseits darauf hindeuten, dass sie sich nur auf Personalwohnungen bezieht. Die Substantive «Personal» und «Betriebsleiter» bzw. «Betriebsinhaber» sind andererseits unmittelbar aneinandergereiht und werden – anders als etwa in der in VGE 2010/461 vom 9. Mai 2011 diskutierten Bestimmung («Wohnungen für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal und *die* Betriebsinhaber sind zugelassen» [Hervorhebung durch das Gericht]) – nicht durch einen bestimmten Artikel voneinander abgetrennt. Entgegen der Beschwerdeführerin schliesst der Wortlaut jedenfalls

nicht zweifellos aus, dass sich die Wendung «betriebsnotwendig an den Standort gebundene» auf alle genannten Personengruppen beziehen könnte. Wie in VGE 2010/461 kann aber letztlich offenbleiben, ob gestützt auf den Wortlaut die betriebsnotwendige Anwesenheit auch für Wohnungen von Betriebsinhaberinnen und -leiterinnen bzw. Betriebsinhabern und -leitern vorausgesetzt ist (vgl. VGE 2010/461 vom 9.5.2011 E. 3.6).

4.5.2 Hinsichtlich der Entstehungsgeschichte wird von keiner Seite in Frage gestellt, dass Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV in seiner ursprünglichen Fassung die Betriebsnotwendigkeit als Voraussetzung für alle Wohnnutzungen in der ÜO «Herdi» vorsah. Fraglich und streitig ist dagegen, ob dies mit dem geltenden Wortlaut noch der Fall ist. Da sich die Gemeinde zu den Motiven der Umformulierung im Jahr 1994 nicht klar geäußert hat und dazu auch keine Materialien bestehen, ergibt auch die historische Auslegung – wie schon die Vorinstanz festgehalten hat – letztlich kein klares Bild. Für die strenge Auslegung der Gemeinde spricht allerdings der Umstand, dass im Rahmen der Ortsplanungsrevision im Jahr 2022 ein Teilbereich der ÜO in die gemischte Wohn- und Gewerbezone umgezont wurde mit der Begründung, die Zonenkonformität der dort vorhandenen Wohnnutzungen sei in der ÜO nicht sichergestellt (vgl. Erläuterungsbericht vom 10.1.2022 zur Revision der Ortsplanung S. 16, act. 5A). Zudem ist in der aktuell laufenden Revision der ÜO «Herdi» vorgesehen, neue Wohnnutzungen ganz zu verbieten (vgl. Art. 4 ÜV vom 25.1.2024 sowie dazugehörigen Erläuterungsbericht der EG Ipsach, Sutz-Lattrigen und Bellmund vom 25.1.2024, S. 9, beides einsehbar unter: <www.bellmund.ch>, Rubriken «Aktuelles/Archiv», Mitteilung vom 30.1.2024 «Öffentliche Mitwirkungsaufgabe; Neufassung Überbauungsordnung Gewerbegebiet Herdi»). Auch dies deutet darauf hin, dass die Wohnnutzung in der ÜO «Herdi» seit jeher nur unter restriktiven Voraussetzungen zulässig war.

4.5.3 Die Zielsetzung der ÜO «Herdi» besteht gemäss Art. 1 ÜV im Wesentlichen darin, eine Gewerbezone mit guten Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu schaffen. Solche (reinen) Gewerbebezonen bezwecken einerseits, den (potenziell störenden) Gewerbebetrieben eigens für sie bestimmte Gebiete zuzuweisen, in denen sie sich möglichst ungehindert entfalten können; andererseits sollen Konflikte zwischen der Wohn- und der Gewerbe-

nutzung möglichst vorbeugend vermieden werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Es liegt daher grundsätzlich im öffentlichen Interesse, den Wohnanteil in Gewerbebezonen wie der ÜO «Herdi» möglichst gering zu halten. Die Kombination von Wohnen und Arbeiten ist grundsätzlich (gemischten) Wohn- und Gewerbebezonen vorbehalten (zum Ganzen 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.; VGE 2020/230 vom 7.9.2021 E. 3.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 32 Bst. b). Bei der ÜO «Herdi» handelt es sich um eine reine Gewerbezone, während die Wohnnutzung in der EG Ipsach ansonsten in allen kommunalen Regelbauzonen grundsätzlich zulässig ist (vgl. Art. 3-5 des Baureglements der EG Ipsach vom 13. Februar 2022 [genehmigt am 16.1.2023]). Soweit die Gemeinde und die BVD davon ausgehen, dass die Zielsetzung der ÜO «Herdi» und damit auch der Normzweck von Art. 4 ÜV gegen die Zulassung von nicht betriebsnotwendigen Wohnungen sprechen, ist ihnen daher zuzustimmen. Eine restriktive Zulassung der Wohnnutzung lässt sich somit auch mit Blick auf die kommunale Zonenordnung rechtfertigen.

4.5.4 Sodann steht die kommunale Praxis einer solchen Auslegung nicht entgegen: Die Gemeinde hat zwar eingeräumt, dass die drei in der ÜO «Herdi» bereits vorhandenen Wohnungen für Betriebsinhaberinnen bzw. -inhaber nicht betriebsnotwendig sind (vorne E. 4.3) und sie die entsprechenden Bewilligungen zu Unrecht erteilt hat. Sie hat diese Praxis aber unbestrittenermassen seit über 25 Jahren aufgegeben und in der Zwischenzeit mehrfach – insbesondere auch gegenüber der Beschwerdeführerin – zum Ausdruck gebracht, dass sie die Erstellung von nicht betriebsnotwendigem Wohnraum in der ÜO «Herdi» generell, d.h. auch für Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber als unzulässig erachtet. Aus den unrechtmässig erteilten Bewilligungen vermag die Beschwerdeführerin deshalb auch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht abzuleiten, zumal sie damals selber davon profitiert hat (vgl. allgemein zum Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht etwa BGE 146 I 105 E. 5.3.1; BVR 2023 S. 490 E. 6.2.5). Weitere Abklärungen in diesem Zusammenhang, wie die Beschwerdeführerin sie fordert (Beschwerde S. 18), sind entbehrlich (vgl. zur sog. antizipierten Beweis-

würdigung BGE 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2017 S. 255 E. 5.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 28).

4.5.5 Insgesamt kann unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nicht gesagt werden, dass die Gemeinde Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV in rechtlich unhaltbarer Weise auslegt. Inwiefern aus dem kantonalen Musterbaureglement Gegenteiliges abgeleitet werden könnte, ist nicht ersichtlich (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 69 N. 4; vgl. auch zur [begrenzten] Bedeutung des Musterbaureglements als Auslegungshilfe VGE 2020/230 vom 7.9.2021 E. 3.1, 2018/84 vom 6.12.2018 E. 2.4). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist daher nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde auch für eine Betriebsinhaber- bzw. Betriebsleiterwohnung eine ständige betriebsnotwendige Anwesenheit vor Ort verlangt. Da die Betriebsnotwendigkeit für eine Betriebsinhaber- oder Betriebsleiterwohnung im OG rechts nicht dargelegt ist (vgl. vorne E. 3.3 ff.), hat sie folglich zu Recht keine solche bewilligt.

4.6 Hinzu kommt Folgendes: Wie erwähnt (vgl. vorne E. 4.1), bewilligt die Gemeinde gestützt auf Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV in der ÜO «Herdi» nur eine Wohnung pro Parzelle. Anders als die Beschwerdeführerin meint, ist dies zulässig, obschon Art. 4 Satz 3 Teilsatz 1 ÜV keine ausdrückliche zahlenmässige Beschränkung enthält, zumal der Wortlaut dies auch nicht ausschliesst (vgl. BGer 1C_142/2012 vom 18.12.2012 E. 4.3.1 [betreffend eine Begrenzung auf eine Wohnung pro Gebäude]; VGE 2010/461 vom 9.5.2011 E. 4 [betreffend eine Begrenzung auf eine Wohnung pro Betrieb]). Wie dargelegt (vorne E. 4.5.3), liegt es im öffentlichen Interesse und entspricht es auch dem Zweck der ÜO «Herdi», die Anzahl Wohnungen möglichst gering zu halten. Folglich durfte die Vorinstanz die Bewilligung für eine Betriebsinhaber- oder Betriebsleiterwohnung im OG rechts auch unter Verweis auf diese kommunale Praxis verweigern. Dass sich die Art eines Betriebs sowie dessen Inhaberschaft oder Leitung grundsätzlich jederzeit ändern können, spricht entgegen der Beschwerdeführerin gerade für die Praxis der Gemeinde.

4.7 Schliesslich bestehen auch keine Hinweise, dass die Gemeinde der Beschwerdeführerin eine weitere Betriebsinhaber- oder Betriebsleiterwohnung auf ihrer Parzelle konkret in Aussicht gestellt hätte (vgl. auch Beschwerdeantwort S. 3 [oben]). Soweit die Beschwerdeführerin geltend

macht, dass ihr der Leiter der kommunalen Bauabteilung mit E-Mail vom 23. Juni 2014 ausdrücklich mitgeteilt habe, die Beschränkung der Anzahl Wohnungen sei «pro Liegenschaft» und nicht «pro Parzelle» zu verstehen (vgl. Beschwerde S. 17 f.), vermag sie daraus nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, da unter dem Begriff «Liegenschaft» nicht nur ein einzelnes Gebäude, sondern auch ein (bebautes) Grundstück verstanden werden kann (vgl. Duden online, abrufbar unter: <www.duden.de>). Die Auskunft der Gemeinde war insofern nicht eindeutig und scheidet daher als mögliche Vertrauensgrundlage aus. Die Beschwerdeführerin durfte unter diesen Umständen nicht einfach das für sie günstige Verständnis des Begriffs wählen, sondern hätte zumindest bei der Gemeinde rückfragen müssen. Im Übrigen stünden der Berufung auf Vertrauensschutz überwiegende öffentliche Interessen entgegen (vgl. vorne E. 4.5.3). Somit ist die Beschwerde auch im Eventualstandpunkt abzuweisen.

5.

Im Subeventualantrag ersucht die Beschwerdeführerin um die nachträgliche Bewilligung der im OG rechts eingebauten Küchenkombination und Dusche unter Ausschluss der Wohnnutzung.

5.1 Soweit die Beschwerdeführerin die Bewilligung für die Dusche verlangt, kann ihr schon deshalb nicht gefolgt werden, weil die Dusche nicht Verfahrensgegenstand ist (vgl. vorne E. 2). Das Begehren um nachträgliche Legalisierung der Küchenkombination hat die Vorinstanz abgelehnt. Zur Begründung hat sie ausgeführt, dass im Erdgeschoss bereits eine Küche für die Gäste der Tagesstätte und im OG links zusätzlich eine Personalküche für die Mitarbeitenden bewilligt worden seien. Es bestehe daher kein zwingender Bedarf für eine weitere vollständig ausgerüstete Küche im OG rechts. Dass eine weitere Küche im Rahmen einer zonenkonformen Nutzung allenfalls denkbar wäre, ändere daran nichts. Die Beschwerdeführerin lege nicht dar, weshalb die Spitex oder die Tagesstätte auf eine solche angewiesen seien, und dies sei auch nicht ersichtlich, zumal die umstrittene Küche bis anhin ausschliesslich der Mieterschaft der Wohnung gedient habe und gemäss der Beschwerdeführerin neu Bestandteil einer Personal- bzw. Be-

triebsinhaberwohnung sein soll. Die Büroräume im OG rechts seien problemlos auch mit der bereits bewilligten Teeküche als Archiv- oder Lagerräume oder auch als Büro- oder allenfalls Aufenthaltsräume für das Personal der Tagesstätte oder der Spitex nutzbar. Hinzu komme, dass mit der Bewilligung einer dritten, voll ausgerüsteten Küche im OG rechts die Gefahr bestünde, dass die Räumlichkeiten ohne grossen Aufwand unbemerkt wieder in eine Wohnung umgewandelt werden könnten, da eine Wohnnutzung von aussen nicht ohne Weiteres erkennbar sei und Meldungen bei der Einwohnerkontrolle nicht automatisch an die Baupolizeibehörde weitergeleitet würden. Die Entfernung der Küche könne deshalb unzulässige Wohnnutzungen verhindern und einem hohen Kontrollaufwand der Baupolizeibehörde entgegenwirken (angefochtener Entscheid E. 5m).

5.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe an der nachträglichen Legalisierung der Küchenkombination ein berechtigtes Interesse, da diese die Büroräumlichkeiten gegenüber der bewilligten Teeküche aufwerte und die Vermietungsmöglichkeiten verbessere. Anders als die Vorinstanz meine, sei dagegen die Erleichterung der Arbeit der Baupolizeibehörde kein rechtmässiger Grund, um ein Bauvorhaben bzw. ein nachträgliches Baugesuch abzuweisen. Sie – die Beschwerdeführerin – habe die Wohnnutzung zu keinem Zeitpunkt verheimlicht bzw. den Kontrollaufwand der Baupolizeibehörde erschwert, sondern die Wohnnutzung ganz im Gegenteil auf erste Anfrage hin bestätigt. Im Übrigen sei die Mieterschaft bei der Gemeinde stets korrekt gemeldet gewesen. Eine baupolizeiliche Kontrolle sei auch künftig jederzeit problemlos und ohne grossen Aufwand durchführbar (Beschwerde S. 24 f.).

5.3 Die ÜO «Herdi» ist wie erwähnt (vorne E. 3.1 und 4.5.3) in erster Linie für Gewerbe- und Büronutzungen bestimmt. Da es sich bei der umstrittenen Küchenkombination um eine typische Wohn- und nicht um Gewerbe- oder Büroeinrichtung handelt, ist nicht ersichtlich, inwiefern diese für eine zonenkonforme Nutzung erforderlich sein sollte. Da die Beschwerdeführerin zudem auch vor Verwaltungsgericht nicht darlegt, für welche konkrete Nutzung sie zwingend eine Küche benötigt, ist deren Zonenkonformität zu verneinen. Gemäss der Rechtsprechung stellt der Einbau von Wohneinrichtungen in Gewerberäumlichkeiten erfahrungsgemäss ein erhebliches Missbrauchspo-

tenzial dar und ist deshalb grundsätzlich unzulässig (vgl. BGer 1C_673/2013 vom 7.3.2014 E. 6.4 betreffend die Entfernung von WC-, Dusch- und Kücheneinrichtungen; VGE 2012/260 vom 26.4.2013 E. 4.2 betreffend Entfernung eines Kochherds mit Backofen; zur analogen Situation in der Landwirtschaftszone vgl. auch BGer 1C_566/2019 vom 5.8.2020 E. 7.3). Das gilt auch im vorliegenden Fall, zumal die Beschwerdeführerin die fraglichen Räumlichkeiten bereits in der Vergangenheit ohne Bewilligung als Wohnung genutzt hat. Die Vorinstanz hat somit die nachträgliche Bewilligung für die Küche auch in Kombination mit einem Wohnnutzungsverbot zu Recht verweigert.

6.

Die Beschwerdeführerin bestreitet schliesslich, dass die von der Gemeinde angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen rechtmässig sind.

6.1 Der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Bau- und Planungsrechts zu. Formell rechtswidrige Bauten und Nutzungen, die nicht nachträglich legalisiert werden können, sind deshalb grundsätzlich zu beseitigen bzw. untersagen (statt vieler BGE 136 II 359 E. 6; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 8). Die Wiederherstellungsmassnahmen müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein und dürfen den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen, was von Amtes wegen zu prüfen ist (Art. 47 Abs. 6 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1]; statt vieler BVR 2020 S. 380 E. 2.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9). Wenn die verantwortliche Person in gutem Glauben angenommen hat, sie sei zur Bauausführung ermächtigt, kann die Wiederherstellung unterbleiben, sofern der Beibehaltung des unrechtmässigen Zustands nicht schwerwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Dasselbe gilt, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt (statt vieler BGE 132 II 21 E. 6; BVR 2003 S. 97 E. 3b; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b). Nach Art. 46 Abs. 3 BauG kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nach Ablauf von fünf Jahren, seitdem die Rechts-

widrigkeit erkennbar war, nur verlangt werden, wenn zwingende öffentliche Interessen es erfordern. Erkennbar ist ein rechtswidriger Zustand, wenn er von der Behörde bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätte erkannt werden können und müssen (BVR 2020 S. 255 E. 3.1, 2006 S. 444 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 11 Bst. a). Der Ablauf der Frist darf aber nicht leichthin angenommen werden, denn die Baupolizeibehörden sind nicht gehalten, regelmässig nach allfälligen widerrechtlichen Bauten zu suchen (BGer 1C_446/2017 vom 20.12.2017 5.2). Die Beweislast dafür, dass seit der Erkennbarkeit mehr als fünf Jahre vergangen sind, liegt zudem bei der Bauherrschaft (VGE 2017/11 vom 30.6.2017 E. 4.1 [bestätigt durch BGer 1C_446/2017 vom 20.12.2017]; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 11a mit Hinweis).

6.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Gemeinde habe kurz nach Fertigstellung des Neubaus an der B. _____ strasse 1a _____ vor mehr als zehn Jahren eine Bauabnahme durchgeführt. Da die Küche im OG rechts damals bereits vorhanden gewesen sei, sei für die Baupolizeibehörde eine mögliche Wohnnutzung bereits in diesem Zeitpunkt erkennbar gewesen. Zwar verfüge sie über keine Unterlagen mehr, um die Durchführung der Bauabnahme nachzuweisen. Die Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin habe aber persönlich daran teilgenommen und könne deshalb mündlich bestätigen, dass eine Bauabnahme stattgefunden habe. Da sie die Wohnnutzung nie verheimlicht oder beschönigt, sondern im Gegenteil auf erste Aufforderung hin bestätigt und Fotomaterial geliefert habe, seien ihre Aussagen glaubhaft. Dementsprechend sei offensichtlich, dass die Beschwerdeführerin die Wohnnutzung in gutem Glauben ausgeübt habe (Beschwerde S. 28 ff., 35 f.). – Diese Argumente überzeugen nicht: Zunächst enthält die Baubewilligung für den Neubau vom 7. September 2012 ein ausdrückliches und unmissverständliches Wohnungsverbot. Inwiefern die Beschwerdeführerin bzw. ihre Verwaltungsratspräsidentin bezüglich der unrechtmässigen Wohnnutzung trotzdem gutgläubig sein könnte, ist schon deshalb nicht ersichtlich. Denn auf Vertrauensschutz kann sich nur eine Bauherrschaft berufen, die bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung oder Nutzung berechtigt (BVR 2000 S. 268 E. 3b/aa, 1997 S. 452 E. 4; VGE 2022/340 vom 1.2.2022 E. 4.1). Dass die Gemeinde der Beschwerdeführerin die Zulässigkeit der um-

strittenen Wohnnutzung jemals in Aussicht gestellt hätte, ist nicht dargetan, ebenso wenig, dass die behauptete Bauabnahme tatsächlich stattgefunden hat, zumal die Vorinstanz zutreffend darauf hingewiesen hat, dass solche Schlussabnahmen vor Ort seit 2009 grundsätzlich nicht mehr durchgeführt werden, sondern im Allgemeinen nur noch eine Selbstdeklarationspflicht besteht (angefochtener Entscheid E. 6c; vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 45 N. 2a, Art. 46 N. 11 Bst. a; Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] Nr. 7/721.0/21.1, «Das neue System: Selbstdeklaration bei der Baukontrolle», einsehbar unter: <www.gemeinden.dij.be.ch>, Rubriken «BSIG/BSIG-Datenbank»; Vortrag des Regierungsrats vom 30.4.2008 zur Änderung des BewD und des Dekrets über das Normalbaureglement, S. 16, einsehbar unter: <www.bvd.be.ch>, Rubriken «Über uns/Rechtsamt/Rechtliche Grundlagen/Vorträge»). In diesem Sinn wurde im Gesamtentscheid vom 7. September 2012 lediglich vermerkt, dass die Beschwerdeführerin nach Beendigung der Bauarbeiten das Formular SB2 («Selbstdeklaration Selbstkontrolle 2») bei der Gemeinde einzureichen habe. Überdies finden sich auch in den Akten des damaligen Baubewilligungsverfahrens keinerlei Hinweise für eine Bauabnahme. Insgesamt sprechen damit gewichtige Indizien gegen die angeblich durchgeführte Bauabnahme. Eine mündliche (Partei-)Aussage der Verwaltungsratspräsidentin der Beschwerdeführerin oder des damaligen Architekten ist nicht geeignet, den fehlenden Nachweis zu erbringen. Der Antrag um Durchführung eines Parteiverhörs bzw. um eine Zeugeneinvernahme (Beschwerde S. 29 und 35 f.) wird deshalb abgewiesen. Bei dieser Sachlage kann auch der Vorinstanz keine unrichtige Feststellung des Sachverhalts vorgeworfen werden.

6.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich weiter auf ihre E-Mail vom 30. März 2014 an den Leiter der Bauverwaltung und macht geltend, gestützt auf diese Mitteilung sei die Wohnnutzung für die Gemeinde zum Zeitpunkt der Wiederherstellungsverfügung seit mindestens acht Jahren erkennbar gewesen (Beschwerde S. 30 f., 33).

6.3.1 Die fragliche E-Mail lautet wie folgt (Beschwerdebeilage 35):

«Guten Morgen

In unserer Tagesstätte betreuen wir momentan täglich zwischen 5 und 10 Menschen, welche an verschiedenen Einschränkungen, Erkrankungen und Invaliditätsgraden leiden.

Um die Betreuung und Pflege abzusichern, muss der Zugang zur Tagesstätte gewährleistet sein, da wir kurzfristig nicht auf andere Räumlichkeiten ausweichen können. Wir benötigen den sicheren Raum täglich und sind auf ein invalidentaugliches WC und eine invalidentaugliche Duschanlage angewiesen.

Bei der Abnahme des Neubaus wurde mir klar gesagt, dass ein Abwart in dem Gebäude wohnen kann (dies ist auch im Überbauungsplan so vermerkt). Da wir auf die Funktion von Heizung, Wasser und Elektrizität dringendst angewiesen sind, hat nun eine Mitarbeiterin der C. _____ diese Aufgabe übernommen.

Unsere Nachbarn, D. _____ und E. _____, B. _____ strasse 2 _____ in ... bezweifeln nun, dass dies rechtens ist.

Bitte um Rückmeldung, ob an diesem Vorgehen etwas zu bemängeln ist oder nicht.

Für ihre Bemühungen danke ich ihnen bestens und verbleibe mit freundlichen Grüßen [...]»

6.3.2 Wie bereits die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, enthält diese E-Mail keine eindeutigen Hinweise auf ohne Bewilligung eingebaute Einrichtungen oder eine Wohnnutzung (angefochtener Entscheid E. 6d). Vielmehr hat die Beschwerdeführerin darin den Bauverwalter lediglich darüber informiert, dass eine Mitarbeiterin der C. _____ die Aufgaben einer Abwartin im Bereich Heizung, Wasser und Elektrizität übernommen habe. Dass im OG rechts eine Küche eingebaut wurde und die genannte Mitarbeiterin dort wohnt, geht aus der E-Mail dagegen weder direkt noch indirekt hervor. Die Gemeinde musste gestützt auf diese Anfrage folglich nicht davon ausgehen, dass im OG rechts ohne Bewilligung eine Wohnnutzung stattfindet.

6.4 Die Beschwerdeführerin stützt sich weiter auf eine E-Mail vom 26. März 2014 (Beschwerdebeilage 36), mit der ihr ein Nachbar und ehemaliger Gemeinderat privat mitgeteilt hatte, er bitte um eine Unterredung, da er den begründeten Verdacht habe, dass eine Person regelmässig in der Tagesstätte übernachtete. Ihm und auch seiner Ehefrau, die kurz nach besagter E-Mail ebenfalls Mitglied des Gemeinderats und für das Ressort Bau zuständig gewesen sei, sei es deshalb bereits seit dem Jahr 2014 zumutbar gewesen, bei der Gemeinde eine entsprechende Meldung zu «deponieren»; dies gelte selbst dann, wenn zum Zeitpunkt der E-Mail beide nicht im Gemeinderat tätig gewesen sein sollten (Beschwerde S. 32). – Wie bereits erwähnt (E. 6.1), beginnt die Fünfjahresfrist von Art. 46 Abs. 3 BauG zu laufen, sobald der baurechtswidrige Zustand für die zuständige Behörde bei gebotener Sorgfalt erkennbar war. Entgegen der Beschwerdeführerin wird diese Frist

nicht schon dann ausgelöst, wenn ein Mitglied des Gemeinderats im privaten Umfeld bzw. ausserhalb seiner behördlichen Tätigkeit vom baurechtswidrigen Zustand erfährt. Denn wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, ist keine Rechtsgrundlage ersichtlich, die Gemeinderatsmitglieder generell dazu verpflichten würde, privates Wissen bei der Baupolizeibehörde anzuzeigen (angefochtener Entscheid E. 6c). Ist – wie im vorliegenden Fall – keine freiwillige Anzeige erfolgt, kann das private Wissen folglich nicht der Behörde zugerechnet werden. Es ist deshalb nicht erforderlich, bei der Gemeinde weitere Angaben zur Zusammensetzung des Gemeinderats in den Jahren 2012 bis 2021 anzufordern; der entsprechende Beweisantrag (vgl. Beschwerde S. 32 und 35) wird abgewiesen.

6.5 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, dass der angeordnete Rückbau der Küchenkombination unverhältnismässig sei, weil das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Zonenordnung bzw. der Überbauungsvorschriften die Nachteile, die ihr entstünden, nicht zu rechtfertigen vermöge. Der Rückbau verursache zum einen hohe Kosten, zum anderen sei eine Küchenkombination für die Vermietung der Büroräumlichkeiten wichtig. Im Übrigen könne die Baupolizeibehörde problemlos kontrollieren, ob eine unrechtmässige Wohnnutzung stattfinde, da der Ausbau der Räumlichkeiten unterdessen ja bekannt sei. Das angeordnete Verbot der Wohnnutzung reiche deshalb als mildere Massnahme aus und es sei auf den angeordneten Rückbau der Küchenkombination zu verzichten (Beschwerde S. 34 f.). – Auch mit diesen Einwänden vermag die Beschwerdeführerin nicht durchzudringen: Wie dargelegt (vorne E. 6.1), kann auf den Rückbau formell rechtswidriger und nachträglich nicht bewilligungsfähiger Bauten nur in Ausnahmefällen verzichtet werden. Im vorliegenden Fall liegt keine solche Ausnahme vor, da beim Einbau einer ganzen Küchenkombination anstelle einer Teeküche nicht von einer nur geringfügigen Abweichung vom Erlaubten gesprochen werden kann und sich die Beschwerdeführerin – wie bereits dargelegt – auch nicht auf guten Glauben berufen kann. Vielmehr muss sie sich qualifizierte Bösgläubigkeit vorhalten lassen, da sie die Küchenkombination trotz des ausdrücklichen und unmissverständlichen Wohnungsverbots in der Baubewilligung vom 7. September 2012 eingebaut hat. Unter diesen Umständen fallen die entstehenden Rückbaukosten von vornherein kaum ins Gewicht (Zugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9c Bst. c mit zahlreichen Hinwei-

sen auf die Rechtsprechung). Abgesehen davon durfte die Vorinstanz auch berücksichtigen, dass ein blosses Benützungsverbot zu einem unverhältnismässigen Kontrollaufwand führen würde (VGE 2020/125 vom 10.11.2020 E. 5.3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 7b und 10 mit weiteren Hinweisen). Entgegen der Beschwerdeführerin ist die Gemeinde nicht gehalten, regelmässig von sich aus nach allfälligen Baurechtswidrigkeiten zu suchen bzw. die Einhaltung der Auflagen sämtlicher Baubewilligungen permanent zu überwachen (vgl. vorne E. 6.1). Folglich liegt der Rückbau der Küchenkombination im öffentlichen Interesse und erweist er sich als verhältnismässig.

6.6 Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen, einschliesslich des Rückbaus der Küchenkombination, rechtskonform und nicht zu beanstanden sind.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist (vorne E. 2.6). Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (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 der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss in der gleichen Höhe entnommen.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerin
- Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

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.