

BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2014 304 vom 12. März 2015

BE Verwaltungsgericht, 2015-03-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2014_304

FR: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2014 304 du 12 mars 2015

IT: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2014 304 del 12 marzo 2015

Erwägungen

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat als Baugesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]).

E. 1.2

Das Rechtsbegehren auf Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids schliesst auch die Aufhebung der Verfügung der Gemeinde ein. Anfechtungsobjekt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist jedoch allein der Entscheid der BVE (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. statt vieler BVR 2010 S. 411 E. 1.4 mit Hinweisen). Davon geht auch der Beschwerdeführer aus. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.3

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

E. 2

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die BVE sei zu Unrecht von einer hinreichend begründeten Verfügung der Gemeinde ausgegangen. Damit sei sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden.

E. 2.1

Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör ergibt sich in erster Linie aus Art. 21 ff. VRPG. Ergänzend greifen die verfassungsrechtlichen Mindestansprüche nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1). Der Anspruch verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die

Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. auch Art. 39 Abs. 1 BauG i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG; Art. 36 Abs. 2 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1]). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder

den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet aber nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung, mit jedem rechtlichen Einwand und mit jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Erforderlich ist bloss, dass sich aus der Gesamtheit der Begründung ergibt, weshalb die Behörde einem Parteistandpunkt nicht folgen kann (BGE 140 II 262 E. 6.2, 138 I 232 E. 5.1; BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1, 407 E. 3.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5 f.).

E. 2.2

Nach Ansicht des Beschwerdeführers hat die Gemeinde die Baubewilligung aus Gründen verweigert, die nicht Eingang in die Begründung ihrer abschlägigen Verfügung gefunden haben. Seine Vorbringen seien unberücksichtigt geblieben. Die BVE habe zwar Gründe für die Bewilligungsverweigerung nachgeschoben; dies ändere aber nichts an der Gehörsverletzung im Baubewilligungsverfahren (Beschwerde, S. 11 f. Rz. 27 und 29 f.). – Die Gemeinde hat in ihrer Verfügung vom 24. Januar 2014 unter anderem festgehalten, dass der bestehende, als Aufbaute über der Garage errichtete Mehrzweckraum an die Bruttogeschossfläche (BGF) anzurechnen sei, wie aus der beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland eingeholten Stellungnahme vom 9. Dezember 2011 hervorgehe. Daraus ergebe sich eine Überschreitung der «Gesamt-BGF auf dieser Parzelle von über 70 m²». Ein Ausnahmegesuch sei nicht gestellt worden, und eine Ausnahmegewilligung könnte auch nicht in Aussicht gestellt werden. Weiter seien die Empfehlungen der von der Gemeinde beigezogenen unabhängigen Fachberatung zur Baugestaltung nicht oder kaum umgesetzt worden. Auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen könne die Bewilligung nicht erteilt werden.

E. 2.3

Wie bereits die BVE zutreffend dargelegt hat (angefochtener Entscheid, E. 3c S. 9), ist die Begründung der Gemeinde zwar knapp ausgefallen. Daraus ergibt sich indessen klar, dass für die negative Beurteilung des Baugesuchs die Frage der anrechenbaren BGF und damit die maximal zulässige Ausnutzungsziffer (AZ) mitentscheidend war. Letztere ergibt sich aus der anrechenbaren BGF der Gebäude und der anrechenbaren Landfläche (aArt. 93 Abs. 1 der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV; BSG 721.1] in der bis am 31. Juli 2011 gültigen Fassung [GS 1985 S. 135], der bis zur Anpassung der baurechtlichen Grundordnung durch die Gemeinde an die Vorschriften der Verordnung vom 25. Mai 2011 über die Begriffe und

Messweisen im Bauwesen [BMBV; BSG 721.3] weiterhin anwendbar ist; vgl. Art. 34 Abs. 2 BMBV). Ein wesentliches baurechtliches Hindernis, das der Bewilligung des Vorhabens entgegensteht, wird in der Verfügung somit behandelt und steht neben anderen Aspekten auch im Vordergrund der Ausführungen der Gemeinde. Dem Begründungserfordernis ist damit grundsätzlich Genüge getan. Dass die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung an die BVE vom 10. April 2014 vor allem die gestalterischen Aspekte des Vorhabens kritisiert und ausgeführt hat, der Bauabschlag habe nur indirekt mit der BGF zu tun (vgl. Vorakten BVE, pag. 39 ff.), mag unglücklich erscheinen (vgl. Beschwerde, S. 10 Rz. 24). Massgebend ist hinsichtlich der Begründungspflicht indes allein die Verfügung vom 24. Januar 2014.

E. 2.4

Der Einwand der unzureichenden Begründung überzeugt auch nicht, wenn man sich den näheren Ablauf des Baubewilligungsverfahrens vor Augen hält (Vorakten 3B bzw. 3H): Die Gemeinde hat gegenüber dem Beschwerdeführer bereits am 16. November 2011 «die Klärung der Frage nach der AZ und der Anrechenbarkeit an die BGF des Lagerraumes über der Garage» angesprochen und zudem beim RSA Bern-Mittelland eine Stellungnahme dazu eingeholt. Die Abklärungen haben ergeben, dass der Mehrzweckraum als anrechenbare BGF gilt. Die Gemeinde hat dem Beschwerdeführer deshalb am 13. Januar 2012 unter anderem mitgeteilt, die AZ werde überschritten; sie bitte um schriftliche Mitteilung, ob er das Baugesuch zurückziehe, eine Projektänderung zur Behebung des aufgezeigten Mangels einreiche oder einen anfechtbaren Entscheid verlange. Nach weiteren Diskussionen hat der Beschwerdeführer die Gemeinde am 16. Oktober 2013 wissen lassen, er fordere umgehend sein «Recht auf eine Bewilligung» und erwarte einen positiven Bauentscheid. Dieses Anliegen hat er mit Schreiben seines damaligen Rechtsvertreters vom 17. Oktober 2013 bekräftigt, worauf die Gemeinde die Bewilligung verweigert hat. Mit Blick auf diese Vorgeschichte durfte die Gemeinde die Begründung ihrer Verfügung vom 24. Januar 2014 eher knapp halten, ohne den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör zu verletzen. Zudem lässt sich nicht sagen, sie habe die Vorbringen des Beschwerdeführers ausser Acht gelassen. Es schadet auch nicht, dass die Gemeinde nur auf die Beurteilung des RSA Bern-Mittelland verwiesen hat, obwohl Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG an sich die Begründung in der Verfügung selbst verlangt; solche Verweise genügen auch den Begründungsanforderungen des kantonalen Rechts (vgl. BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N. 5).

E. 2.5

Soweit der Beschwerdeführer bemängelt, die Gemeinde hätte sich in ihrer Verfügung näher mit den eingegangenen Einsprachen auseinandersetzen müssen (Beschwerde, S. 12 f. Rz. 31 ff.), kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Zunächst ist nicht ersichtlich, was er aus diesem Einwand zu seinen Gunsten ableiten will, geht es dabei doch nicht um die eigenen Verfahrens- und Parteirechte. Richtigerweise ist die

BVE davon ausgegangen, dass dem Beschwerdeführer ein eigenes schutzwürdiges Interesse fehlt, eine allfällige Gehörsverletzung der Baubewilligungsbehörde gegenüber den Einsprecherinnen und Einsprechern geltend zu machen (angefochtener Entscheid, E. 3c S. 9 f.; vgl. BGer 1C_747/2013 vom 18.2.2014, E. 2; VGE 2014/233 vom 17.2.2015, E. 3.5 am Ende [zur Publ. in der BVR bestimmt]). Weiter verlangt Art. 38 Abs. 2 BauG zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zwar, dass sich der Bauentscheid mit den unerledigten Einsprachen auseinandersetzt; die Begründung des Bauentscheids enthält dementsprechend (auch) die Stellungnahme der Baubewilligungsbehörde zu den Einsprachen (Art. 36 Abs. 2 Bst. c BewD). Kommt die Behörde jedoch zum Schluss, das Vorhaben sei nicht bewilligungsfähig und das Baugesuch deshalb abzuweisen (Bauabschlag), ist nicht erforderlich, dass sie sich zu den Einsprachen bzw. zu den weiteren, noch nicht behandelten Einsprechepunkten äussert. Den Anliegen der Einsprecherinnen und Einsprecher wird im Ergebnis ja entsprochen; diese sind durch einen solchen Entscheid denn auch nicht beschwert (vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 38-39 N. 19). Die in den unerledigten Einsprachen erhobenen Einwände gegen ein Bauvorhaben können höchstens (wieder) zum Verfahrensthema werden, wenn die Rechtsmittelbehörde den Bauabschlag nicht bestätigt, sondern die Baubewilligung erteilen will (vgl. BGer

1C_442/2007 vom 21.4.2008, in ZBl 2010 S. 339 E. 2.4). Eine solche Situation liegt hier jedoch nicht vor.

E. 2.6

Die BVE hat somit zu Recht eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Gemeinde verneint.

E. 3

Der Beschwerdeführer kritisiert weiter, die Gemeinde habe die amtlichen Akten unvollständig und mangelhaft geführt, was von der BVE nur unzureichend berücksichtigt worden sei.

E. 3.1

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und damit auf Einsicht in die Verfahrensakten (Art. 23 Abs. 1 VRPG) sowie aus dem Grundsatz der Schriftlichkeit des Verfahrens (Art. 31 VRPG) ergibt sich die Pflicht der Verwaltung zur vollständigen Aktenführung. In den Akten ist alles festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann. Die Behörden haben die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten und erstellten Akten sicherzustellen (BGE 138 V 218 E. 8.1.2, 130 II 473 E. 4.1; BVR 2013 S. 407 E. 3.2, 2012 S. 252 E. 3.3.5, 109 E. 2.3.1, 2009 S. 49 E. 4.3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 23 N. 10). Eine geordnete und übersichtliche Aktenführung ist nicht nur Grundlage eines effektiven Akteneinsichtsrechts der Verfahrensbeteiligten (Gerold Steinmann, in St. Galler

Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N. 55); sie steht auch im Interesse der korrekten Entscheidungsfindung, haben die Behörden den Sachverhalt doch von Amtes wegen festzustellen (Untersuchungsgrundsatz; Art. 18 Abs. 1 VRPG). Diese Feststellungen müssen in einem geordnet geführten Aktendossier festgehalten werden, wenn sie im Rahmen der Rechtsanwendung richtig gewürdigt werden sollen (vgl. Alain Griffel, in derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 26a N. 7; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 46 N. 2). Nur so ist im Übrigen auch die Überprüfbarkeit des Entscheids in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren sichergestellt.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer bemängelt, in den amtlichen Akten der Gemeinde fehlten Korrespondenz und weitere Dokumente. Er verweist im Einzelnen auf den Mailverkehr mit dem Fassadenspezialisten einer privaten Unternehmung, auf E-Mails des ehemaligen Leiters der Abteilung Bau und Planung der Gemeinde vom 16. und 20. Juli 2010 an ihn bzw. die Projektverfasserin, auf ein Schreiben seines vormaligen Rechtsvertreters angeblich vom 14. Dezember 2014 sowie auf weitere Dokumente, welche Voranfragen an die Gemeinde in einer früheren Phase des Projekts betreffen (Beschwerde, S. 13 f. Rz. 37).

E. 3.3

Das VRPG enthält keine Vorgaben, welche die Führung der amtlichen Akten konkretisieren. Damit unterscheidet es sich von anderen Verfahrensordnungen, welche die Aktenführung näher regeln. So verlangen etwa Art. 100 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) und Art. 46 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des

Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) eine systematische Ablage bzw. Erfassung der Akten; in Strafsachen ist zudem im Regelfall ein Aktenverzeichnis vorgeschrieben (Art. 100 Abs. 2 StPO). Auch aus den allgemeinen Grundsätzen zur Aktenführungspflicht folgt jedoch, dass die Akten in der Regel von Beginn weg in chronologischer Reihenfolge abgelegt und bei Vorliegen eines Gesuchs um Akteneinsicht bzw. spätestens im Zeitpunkt des Entscheids durchgehend paginiert werden müssen. Sodann ist grundsätzlich ein Aktenverzeichnis zu erstellen, welches eine chronologische Auflistung sämtlicher in einem Verfahren gemachter Eingaben enthält (BGE 137 I 247, nicht publ. E. 3.2 von BGer 2C_327/2C_328/2010 vom 19.5.2011 mit Hinweis; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 69 N. 10; Alain Griffel, a.a.O., § 26a N. 7; Krauskopf/Emmenegger bzw. Waldmann/Oeschger, in Praxiskommentar zum VwVG, 2009, Art. 12 N. 42 ff. bzw. Art. 26 N. 34 ff.).

E. 3.4

Dem Beschwerdeführer ist beizupflichten, dass die Aktenordnung der Gemeinde diesen Mindestanforderungen nicht genügt. Zwar kann nicht verlangt werden, dass für jedes Baugesuchsdossier einschliesslich der früheren, abgeschlossenen Verfahren ein gesondertes Aktenverzeichnis mit einer Auflistung aller Dokumente erstellt wird. Immerhin sollte aber ersichtlich sein, welche Aktenstücke zu

welchem Verfahren gehören; zudem würde die Ablage der Unterlagen in chronologischer Reihenfolge die Orientierung erleichtern. Im vorliegenden Fall sind die amtlichen Akten in verschiedenen Ordnern, Heftern und losen Mäppchen zusammengestellt, ohne dass sie klar einem Verfahren zugeordnet werden können. Die Auseinandersetzung mit der Angelegenheit wird damit für den Beschwerdeführer sowie die Einsprecherinnen und Einsprecher, aber auch für die Behörden einschliesslich des Verwaltungsgerichts unnötigerweise erschwert. Das gilt umso mehr, als die Akten der Gemeinde nicht paginiert sind. Unter diesen Umständen ist unverständlich, weshalb nicht die BVE die Vorakten zumindest paginiert bzw. auf der Paginierung durch die Gemeinde bestanden hat, obwohl der Beschwerdeführer mit einem entsprechenden Verfahrensantrag an die Vorinstanz gelangt ist (Vorakten BVE, pag. 58; angefochtener Entscheid, E. 3e [richtig: E. 3h] S. 11).

E. 3.5

Hinzu kommt, dass die amtlichen Akten der Gemeinde nicht vollständig sind, wie auch die BVE anerkennt (vgl. angefochtener Entscheid, E. 3f S. 11). Immerhin ist hier zu berücksichtigen, dass sich der Beschwerdeführer in erster Linie auf Unterlagen im Zusammenhang mit Voranfragen an die Gemeinde bezieht, die er vor Einreichen des Baugesuchs am 24. Dezember 2010 gestellt hat (vorne Bst. A). Solche Voranfragen dienen dazu, im Sinn einer Rechtsauskunft die (voraussichtliche) Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens zu klären (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 32-44 N. 5). Die Baubewilligungsbehörde ist nicht verpflichtet, sich dazu zu äussern. Tut sie es, hat die Beantwortung der Voranfrage lediglich informativen Charakter (vgl. Ludwig/Stalder, Öffentliches Baurecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 473 ff., 518 N. 140). Ein Baubewilligungsverfahren wird mit der Voranfrage noch nicht eröffnet; das geschieht erst mit der Baueingabe, d.h. wenn das Baugesuch mit den Plänen und allfälligen weiteren Unterlagen eingereicht wird (Art. 50 Abs. 1 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 50 N. 2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 34 N. 2; vgl. zu den Anforderungen an die Baueingabe Art. 10 ff. BewD und dazu Zaugg/Ludwig, a.a.O.,

Art. 34 N. 10 ff.). Steht aber noch gar nicht fest, dass ein Baubewilligungsverfahren eröffnet werden soll, sind die allgemeinen, in Verfassung und Gesetz verankerten Verfahrensgarantien grundsätzlich (noch) nicht anwendbar. Die Behörde unterliegt mithin nicht der Aktenführungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 23 Abs. 1 VRPG, wie sie für das Verwaltungs(justiz)verfahren gilt (vgl. BVR 1992 S. 80 E. 3 und dazu auch Felix Uhlmann, Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, in Häner/Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, 2008, S. 1 ff., 11 f.). Bei Voranfragen läuft der Informationsaustausch zwischen Bauherrschaft und Behörde denn auch häufig auf einer eher informellen Ebene (Telefongespräche, Sitzungen, E-Mails usw.).

E. 3.6

Das bedeutet allerdings nicht, dass die Tätigkeit der Behörde im Zusammenhang mit Voranfragen keinen rechtlichen und namentlich verwaltungsorganisatorischen Regeln unterworfen ist (vgl. allgemein auch Felix Uhlmann, a.a.O., S. 9 f.). Insbesondere verpflichtet im Kanton Bern die neue, seit dem 1. Januar 2010 geltende Archivierungsgesetzgebung die Behörden dazu, für eine geordnete Archivierung ihrer Unterlagen zu sorgen (Archivführung) und zu diesem Zweck sicherzustellen, dass ihre Geschäftstätigkeit in ihren Unterlagen jederzeit nachvollzogen und nachgewiesen werden kann (Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 31. März 2009 über die Archivierung [ArchG; BSG 108.1] und Art. 4 der Verordnung vom 4. November 2009 über die Archivierung [ArchV; BSG 108.111]). Diese Verpflichtung erfasst auch Unterlagen von Organen der Einwohnergemeinden (Art. 4 Abs. 1 ArchG i.V.m. Art. 3 Abs. 4 Bst. b ArchG und Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]). Nach Art. 5 Abs. 1 ArchG werden die Unterlagen der Behörden soweit gesammelt, geordnet und aufbewahrt, dass die wesentlichen Abläufe und die Ergebnisse des staatlichen Handelns nachvollzogen werden können. Auch wenn Auskünfte, mit denen die Gemeinde Voranfragen beantwortet, grundsätzlich keine Rechtswirkungen zeitigen (vgl. dazu hinten E. 5.3), sind die entsprechenden Unterlagen auf Papier und aus elektronischen Systemen in der Regel archivwürdig (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 ArchG und Art. 1 Abs. 2 Bst. b ArchV i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 4 der Direktionsverordnung vom 20. Oktober 2014 über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten [ArchDV Gemeinden; BSG 170.711]). Insbesondere für die Bauherrschaft sind diese Unterlagen von dauerndem Wert, richtet sie doch ihr Projekt im Hinblick auf ein späteres Baugesuch oftmals danach aus (vgl. Art. 3 Abs. 4 Bst. b ArchDV Gemeinden).

E. 3.7

Im vorliegenden Fall hat die Gemeinde aus der Projektphase der Voranfragen eine Vielzahl von Unterlagen – wenn auch wenig systematisch – abgelegt. So ist etwa der E-Mail-Verkehr zwischen der Projektverfasserin und dem ehemaligen Leiter der Abteilung Bau und Planung in den amtlichen Akten vorhanden, was sowohl die BVE als auch der Beschwerdeführer zu übersehen scheinen (E-Mail vom 20. Juli 2010; vgl. Vorakten 3B). Es kann deshalb nicht gesagt werden, die Gemeinde sei ihrer Pflicht zur Verwaltung der Unterlagen und zur Archivführung überhaupt nicht nachgekommen.

E. 3.8

Was die Folgen der mangelhaften Aktenordnung und der teilweise unvollständigen Unterlagen angeht, ist nicht erkennbar, inwiefern der Beschwerdeführer in der Wahrung

seiner Rechte benachteiligt worden ist. Für den Ausgang des Verfahrens wesentliche beweisrechtliche Schwierigkeiten, die sich aus der Verletzung der Aktenführungspflicht ergeben können (vgl. BGE 138 V 218 E. 8.1.1, 124 V 372 E. 3b; BGer 2A.635/1998 vom 15.4.1999, in Pra 88/1999 Nr. 170 E. 4; Ueli

Kieser, a.a.O., Art. 46 N. 6), stehen hier nicht zur Diskussion. Die strittige Angelegenheit kann vielmehr aufgrund der vorhandenen Akten beurteilt werden (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. dazu BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3, 2011 S. 97 E. 4.2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 18 N. 9 f.). Das gilt namentlich auch mit Bezug auf den nicht dokumentierten Mailverkehr mit dem Fassadenspezialisten; inwiefern diese Unterlagen für die Frage der AZ bzw. der anrechenbaren BGF, die im vorliegenden Verfahren zu klären ist, von Bedeutung sein soll, ist nicht ersichtlich. Beim Hinweis auf das Schreiben des früheren Rechtsvertreters vom 14. Dezember 2014 muss es sich im Übrigen um einen Verschrieb handeln, war zu diesem Zeitpunkt doch bereits das verwaltungsgerichtliche Verfahren hängig und der Beschwerdeführer durch seinen jetzigen Rechtsanwalt vertreten. Die Verletzung der Aktenführungspflicht führt somit nicht zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (vgl. BGE 115 Ia 97 E. 4d und 5b). Es besteht auch kein Grund, diesem Umstand im Kostenpunkt Rechnung zu tragen.

E. 3.9

Kann die Streitsache auf der Grundlage der vorhandenen amtlichen Akten beurteilt werden, war die BVE auch nicht verpflichtet, den Beweisanträgen des Beschwerdeführers stattzugeben und zusätzliche Dokumente – soweit überhaupt vorhanden – einzuholen. Sie konnte auch darauf verzichten, einen Augenschein und eine Parteibefragung durchzuführen. Das Gleiche gilt für das Verwaltungsgericht. Die erneut gestellten Beweisanträge sowie der Antrag auf Zeugeneinvernahmen werden abgewiesen.

E. 4

In der Sache ist zu klären, ob das Vorhaben die maximal zulässige AZ überschreitet, wie die Vorinstanzen angenommen haben.

E. 4.1

Nach Art. 2 Abs. 1 des Baureglements der EG Wohlen vom 1. Dezember 2009 gilt für die Wohnzone W1 eine AZ von 0,4. Die BVE ist zum Schluss gekommen, dass die als «Mehrzweckraum» bewilligte Aufbaute auf der Garage mit einer BGF von rund 79 m² bei der Berechnung der AZ zu berücksichtigen sei, könne der Raum doch objektiv betrachtet zum Wohnen benutzt werden. Da die AZ von 0,4 mit dem projektierten Wohngebäude des Beschwerdeführers gerade eingehalten sei (328,77 m² bei einer Grundstücksfläche von 822 m²), werde sie mit den zusätzlichen 79 m² BGF des Mehrzweckraums klar überschritten. Von einer Überschreitung sei sodann auch auszugehen, wenn man die Aufbaute bei der Berechnung der AZ unberücksichtigt lassen würde. Im Untergeschoss des Neubauprojekts sei ein Wellnessraum vorgesehen (grosser Raum «Waschen»), der dem Wohnen diene und dessen BGF entgegen der vom Beschwerdeführer vorgelegten Berechnung vollständig anzurechnen sei. Im Übrigen müsste nach Ansicht der BVE wohl die BGF weiterer Räume ebenfalls angerechnet werden, was angesichts der bereits festgestellten Überschreitung der AZ jedoch nicht näher geprüft werden müsse (angefochtener Entscheid, E. 3 [richtig: E. 4] S. 12 ff.). – Der Beschwerdeführer weist demgegenüber darauf hin, dass die Aufbaute auf der Garage seinerzeit ausdrücklich nur als «Keller-/Lagerraum» bewilligt worden und in der

Steuererklärung als solcher deklariert worden sei. Er dürfe weder beheizt werden noch gewerblichen Zwecken dienen oder bewohnt werden. Ent- gegen der Auffassung der BVE sei der Raum nicht als Wohn- oder Arbeitsraum verwendbar (Beschwerde, S. 15 Rz. 41).

E. 4.2

Nach aArt. 93 Abs. 2 Bst. a BauV sind zu Wohnungen gehörende Keller- und Dachräume nur dann nicht an die BGF anzurechnen, wenn sie nicht als Wohn- oder Arbeitsräume (Art. 63 BauV) verwendbar sind. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist dabei nicht massgebend, ob der Raum rechtmässig, d.h. unter Einhaltung sämtlicher gesundheitspolizeilicher und wohnhygienischer Vorschriften, als Wohnraum genutzt werden darf, sondern ob er zum Wohnen dienen kann. Kriterium ist also die objektive, tatsächliche Verwendbarkeit, wie die BVE richtig erkannt hat (VGE 22801 vom 6.9.2007, E. 5.6.2, 21762 vom 22.3.2004, E. 3.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 13 N. 8 Bst. a/bb). Kriterien für die Verwendbarkeit zum Wohnen oder Arbeiten bilden etwa das Mass der Belichtung durch Fenster, die Isolation, die Raumhöhe, die Erschliessung (Zugang, Heizung, Frisch- und Abwasser) sowie die innere Ausgestaltung der Räume. Dabei sind nicht alle Elemente gleich wichtig; vielmehr ist eine gesamthafte Würdigung vorzunehmen. Anzurechnen ist auch die BGF von Räumen, die mit geringem Aufwand in einen für das Wohnen oder Arbeiten verwend- baren Raum umgewandelt werden können (VGE 18253/18255 vom 19.8.1991, E. 2b).

E. 4.3

Nach diesen Grundsätzen ist nicht entscheidend, dass der Raum auf der Garage ursprünglich als «Keller-/Lageraum» bewilligt worden ist (vgl. Vorakten 3I); auch die Angaben in der Steuererklärung sind nicht massgebend. Abgesehen davon ist der Hinweis auf die ursprüngliche Bewilligung insofern überholt, als dem Beschwerdeführer am 9. März 2006 eine Erhöhung der Aufbaute bewilligt wurde. In diesem Verfahren hat er den Raum nach dem damaligen Baugesuch vom 22. Dezember 2005 selber als «Mehrzweckraum (Keller)» bezeichnet. So wurde das Vorhaben auch publiziert («Erstellen Mehrzweckraum über Garage») und gemäss dem zugehörigen Projektplan bewilligt («Mehrzweckraum neu»; Vorakten 3L1). Der Beschwerdeführer verhält sich daher widersprüchlich, wenn er einerseits selber von einer Nutzung der Aufbaute als Mehrzweckraum spricht, andererseits aber ausführt, er habe nie an einen anderen Verwendungszweck als an die Lagerung von Material gedacht (Stellungnahme vom 23.2.2010 an die Gemeinde; Vorakten 3I). Massgebend ist nach dem vorstehend Gesagten ohnehin nur, wie der Raum objektiv verwendbar ist. Selbst wenn zutreffen sollte, dass die Aufbaute weder gedämmt bzw. isoliert ist noch

über eine Wasserzuleitung und sanitäre Anlagen verfügt (Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 23.2.2010 an die Gemeinde; Vorakten 3I), ist eine Nutzung als Wohnraum möglich. Ins Gewicht fällt hier vor allem, dass der Raum mit einer Fläche von über 70 m² und einer Höhe von über 3 m relativ gross ist. Die eingeschossige Aufbaute hat ein Flachdach und ist grosszügig befenstert (ein Fenster mit einer Fläche von 1,25x5,12 m, zwei Fenster mit einer Fläche von je 1,25x3,84 m; Vorakten 3I); auf die Gründe, die zu dieser Befensterung geführt haben (Beschwerde, S. 15 Rz. 42), kommt es mit Blick auf das Kriterium der tatsächlichen Verwendbarkeit nicht an. Der Raum kann auch ohne Isolation und ohne sanitäre Einrichtungen für (erweiterte) Wohnzwecke benützt werden bzw. lässt sich mit geringem Aufwand entsprechend herrichten. So wäre beispielsweise eine

Einrichtung als Bastel- oder Hobbyraum denkbar. Dass ein solcher Raum nicht dauernd, sondern nur zeitweise benützt wird, schliesst die Anrechenbarkeit der darauf entfallenden BGF nicht aus (vgl. BVR 1987 S. 356 E. 7b; VGE 21039 vom 29.4.2002, E. 5a und b/aa).

E. 4.4

Der BVE ist somit zu folgen, dass die rund 79 m² BGF des Mehrzweckraums über der Garage als anrechenbare BGF gelten. Gegen die Anrechenbarkeit des Raums «Waschen» im Untergeschoss des projektierten Neubaus bringt der Beschwerdeführer im Übrigen nichts vor; dass er die Planung in diesem Punkt nach «Rück- bzw. Absprachen» mit einem Vertreter des Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) offenbar eng mit der Gemeinde erarbeitet hat (Beschwerde, S. 16 Rz. 43), vermag die einlässlichen Erwägungen der Vorinstanz zur Anrechenbarkeit der BGF auch dieses Raums nicht in Frage zu stellen.

E. 4.5

Nicht näher einzugehen ist auf die Ausführungen des Beschwerdeführers, mit denen er pauschal die BGF-Berechnungen der BVE anzweifelt (Beschwerde, S. 16 Rz. 44). Das Verwaltungsgericht hat den Sachverhalt zwar von Amtes wegen festzustellen (Art. 18 Abs. 1 VRPG; vorne E. 3.1). Es ist im Rahmen der Rechtskontrolle aber nicht seine Aufgabe, selber nach möglichen Rechtsfehlern in diesem Zusammenhang zu suchen. Vielmehr obliegt es dem Beschwerdeführer aufzuzeigen, inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt haben soll (sog. Substanziierungslast). Das gilt umso mehr, als die AZ im Baugesuch zu bezeichnen ist, wenn sie in den baurechtlichen Vorschriften beschränkt ist; ebenso ist die Berechnung in nachprüfbarer Form beizulegen (Art. 11 Abs. 1 Bst. 1 BewD). Für diese Angaben ist der Beschwerdeführer als Bauherr verantwortlich; insofern trifft ihn eine Mitwirkungspflicht bei der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 20 Abs. 1 VRPG). Es genügt auch nicht, weitere Beweismittel wie Partei- und Zeugenbefragungen anzubieten, damit das Gericht den Sachverhalt weiter ermittelt. Der Nachweis, dass die AZ eingehalten ist, kann vielmehr ohne weiteres mit schriftlichen Eingaben erbracht werden (vgl. auch BVR 2014 S. 197 E. 3.1; weiterführend zum Ganzen Markus Berger, Sachverhaltsermittlung im ursprünglichen Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsprozess, in BVR 2014 S. 550 ff., insb. S. 564 ff.).

E. 4.6

Das Bauvorhaben hält somit die in der Wohnzone W1 maximal zulässige AZ nicht ein.

E. 5

Der Beschwerdeführer stellt sich schliesslich auf den Standpunkt, die Baubewilligung sei ihm aus Gründen des Vertrauensschutzes zu erteilen.

E. 5.1

Der verfassungsmässige Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV und Art. 11 Abs. 2 KV) verleiht in der Form des Vertrauensschutzes einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, die betreffende Bürgerin oder den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 132 II 240 E. 3.2.2; BVR 2014 S. 130 E. 3.2). Neben dem behördlichen Verhalten als Vertrauensgrundlage setzt der

Anspruch auch eine Vertrauensbetätigung voraus: In der Regel kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Zwischen Vertrauen und Disposition muss zudem ein Kausalzusammenhang gegeben sein. Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, bleibt eine Interessenabwägung im Einzelfall vorbehalten (zum Ganzen BVR 2015 S. 15 E. 4.1; BGE 137 II 182 E. 3.6.2).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer stützt sich für den geltend gemachten Anspruch in erster Linie auf ein Schreiben der Gemeinde vom 30. März 2010. Auf sein Ersuchen vom 23. Februar 2010, im Hinblick auf den Abbruch und den Neubau des Einfamilienhauses die Anrechenbarkeit der BGF des «bestehenden Lagerraumes» zu klären, teilte ihm das Departement Bau und Planung Folgendes mit (Vorakten 3B bzw. 3H): «Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 23.02.2010 in obgenannter Angelegenheit [Mehrzweckraum über Garage, anrechenbare BGF]. Sie ersuchen darum, den im Jahre 2005 erstellten Mehrzweckraum über den Garagen nicht der BGF-pflichtigen Ausnutzungsziffer AZ anzurechnen, da der Raum bezüglich dem Ausbaustandard und der fehlenden Wasserzuleitung den diesbezüglichen Anforderungen nicht entspricht. Die Departementskommission Bau hat Ihr Gesuch an ihrer Sitzung vom 23.03.2010 ein erstes Mal in Kenntnis der von Ihnen mitgelieferten Beilagen behandelt. In Würdigung der Vorgeschichte und der damaligen Verhandlungsergebnisse wurde beschlossen, den Mehrzweckraum nicht der AZ-pflichtigen Bruttogeschossfläche anzurechnen. Sie können demzufolge ihre Überlegungen und Studien für ein allfälliges Neubauprojekt eines Wohnhauses ohne diese Fläche weiterverfolgen. [...]»

In der Folge fanden mehrere Besprechungen zwischen dem Beschwerdeführer bzw. der Projektverfasserin und Vertretern der Gemeinde sowie weitere Abklärungen statt. Der Beschwerdeführer unterbreitete der Gemeinde mit einer Voranfrage ein Vorprojekt, um die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der neuen baurechtlichen Grundordnung zu klären. Mit E-Mail vom 16. Juni 2010 liess der damalige Leiter der Abteilung Bau und Planung der Gemeinde den Beschwerdeführer wissen, dass die Voranfrage am Vorabend grundsätzlich im positiven Sinn behandelt worden sei, und stellte eine schriftliche Stellungnahme in Aussicht. Darin führte das Departement Bau und Planung am 29. Juni 2010 Folgendes aus (Vorakten 3B bzw. 3H): «Inzwischen hat sich die Departementskommission Bau als zuständige Bau- bewilligungsbehörde mit der Voranfrage befasst und diese an ihrer Sitzung vom 15.06.2010 behandelt. Es wurde dabei festgestellt, dass das aufgezeigte Neubauvorhaben bezüglich Art und Mass der Nutzung sowie den baupolizeilichen Vorgaben den Bestimmungen des neuen Gemeindebaureglements grundsätzlich entspricht. Ein Neubauvorhaben, wie es in den eingereichten Unterlagen aufgezeigt wird, erscheint als möglich, wird allerdings im bestehenden Quartier neue Massstäbe setzen. In die weitere Projektierung mit einzubeziehen und in den Plänen aufzuzeigen bzw. auf geeignete Art zu visualisieren sind der bestehende Garagentrakt auf Ihrem Grundstück sowie die angrenzenden benachbarten Bebauungen, damit so die diesbezüglichen Bezüge zum Neubauvorhaben beurteilt werden können. Nur so ist auch eine umfassende Beurteilung bezüglich Einordnung und Gestaltung möglich. Gerne erwarten wir zu gegebener Zeit ein Baugesuch mit den erforderlichen Unterlagen und stehen für weitere Fragen oder Auskünfte zur Verfügung.» Nach Ansicht des Beschwerdeführers hat das zuständige Gemeindeorgan ihm damit gestützt auf ein konkret unterbreitetes Bauvorhaben eine unmissverständliche, verbindliche und vorbehaltlose Auskunft erteilt; diese Auskunft sei weder unrichtig noch

offensichtlich falsch gewesen. Da sämtliche Voraussetzungen für den Vertrauensschutz erfüllt seien, sei die Gemeinde auf der Zusicherung zu behaften (Beschwerde, S. 7 f. Rz. 15 ff.).

E. 5.3

Wie bereits die BVE einlässlich dargelegt hat (angefochtener Entscheid, E. 2d S. 6 f.), kann sich der Beschwerdeführer nicht erfolgreich auf eine Vertrauensgrundlage berufen. Kommt es im Vorfeld eines Baubewilligungsverfahrens zu einer Voranfrage, bindet die erteilte Auskunft die Behörde im nachfolgenden Verfahren grundsätzlich nicht. Die Auskunft entfaltet nach ständiger Rechtsprechung keine Rechtswirkungen für das Baubewilligungsverfahren (BVR 2007 S. 164 E. 4.2 mit Hinweis auf JGK 18.7.2001, in BVR 2002 S. 59 E. 4b); insbesondere vermag sie hinsichtlich der Erteilung einer Baubewilligung keine Vertrauensposition zu schaffen (BVR 2009 S. 87 E. 4.4.3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 32-44 N. 5). Im Schreiben vom 29. Juni 2010 hat die Gemeinde denn auch ausgeführt, sie erwarte zu «gegebener Zeit ein Baugesuch mit den erforderlichen Unterlagen». Daraus geht klar hervor, dass die Gemeinde lediglich eine Rechtsauskunft für ein Neubauprojekt gegeben hat, sich die Prüfung des erst noch einzureichenden Gesuchs im

Baubewilligungsverfahren aber vorbehalten hat. Inwiefern unter diesen Umständen eine für das Baubewilligungsverfahren bindende Zusicherung vorliegen soll, ist nicht erkennbar.

E. 5.4

Andere Grundlagen, die als Zusicherung der Gemeinde verstanden werden könnten, sind nicht ersichtlich. Solches wird vom Beschwerdeführer auch nicht behauptet, insbesondere auch nicht mit Bezug auf Dokumente, die nicht in den amtlichen Akten vorhanden sind. Hinzu kommt, dass eine Auskunft oder Zusicherung der Gemeinde den nicht einbezogenen einsprache- und beschwerdeberechtigten Dritten, die sich gegen die Erteilung einer Baubewilligung zur Wehr setzen, ohnehin nicht entgegengehalten werden kann. Die Einsprecherinnen und Einsprecher, die ausdrücklich den Einbezug des Mehrzweckraums bei der Beurteilung des Neubauprojekts verlangt hatten (vgl. Vorakten 3C), müssen die mit dem Verhalten der Gemeinde geschaffene Lage nicht hinnehmen (BGE 117 Ia 285 E. 3e; BVR 1986 S. 74 E. 5; VGE 2013/148 vom 25.6.2014, E.3.5, 2010/430 vom 29.3.2012, E. 6.2 [Regeste mit Bemerkungen publ. in ZBl 2012 S. 378]). Auch darauf hat die BVE richtigerweise hingewiesen (angefochtener Entscheid, E. 3d S. 6). Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die weiteren Voraussetzungen für den Schutz berechtigten Vertrauens in behördliches Verhalten einzugehen.

E. 5.5

Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdeführer schliesslich aus weiteren Teilgehalten, die sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 BV und Art. 11 Abs. 2 KV ergeben, namentlich aus dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens (Beschwerde, S. 8 Rz. 19). Wohl hat die Gemeinde im Baubewilligungsverfahren eine andere Haltung zur Anrechenbarkeit der BGF des Mehrzweckraums eingenommen als in der Auskunft, die sie im Rahmen der Voranfrage gegeben hat. Diese Meinungsänderung beruht indes auf sachlichen Gründen (vgl. auch vorne E. 4). Ein unzulässiges widersprüchliches Verhalten der Behörde liegt damit nicht vor (vgl. statt aller Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 22 N. 21 f.; ferner die Ausführungen der BVE im angefochtenen Entscheid, E. 2e S. 7).

E. 5.6

Auch der Vertrauensschutz vermittelt dem Beschwerdeführer somit keinen Anspruch auf die Bewilligung seines Vorhabens.

E. 6

Zusammenfassend beruht der angefochtene Entscheid weder auf einem unvollständig oder unrichtig festgestellten Sachverhalt noch auf einer anderen Rechtsverletzung. Er hält somit der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG). Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.