

BGer 1C_394/2025 vom 4. März 2026

Bundesgericht, 2026-03-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_394_2025

FR: TF 1C_394/2025 du 4 mars 2026

IT: TF 1C_394/2025 del 4 marzo 2026

Erwägungen

E. 1

Die beiden inhaltlich weitgehend gleichlautenden Beschwerden betreffen im Wesentlichen den gleichen Sachverhalt und dieselben Rechtsfragen. Die Verfahren stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren 1C_394/2025 und 1C_395/2025 zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]).

E. 2.1

Gegen die beiden kantonal letztinstanzlichen Endentscheide des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin und Bauherrin offensichtlich zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobenen Beschwerden (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 2.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit es um die Anwendung kantonalen Rechts geht, kann vorbehältlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen vorgebracht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot nach Art. 9 BV (BGE 141 I 36 E. 1.3 ; 138 I 143 E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft es jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es zudem nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 142 I 99 E. 1.7.2 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 3

Die kantonalen Behörden sind der Auffassung, die Bauvorhaben der Beschwerdeführerin könnten nicht ohne Überbauungsordnung im Sinne von Art. 88 ff. des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BauG/BE; BSG 721.0) bewilligt werden. Dies ergebe sich aus Art. 19 Abs. 1 BauG/BE; nach dieser Bestimmung dürften besondere Bauten und Anlagen - d.h. Bauvorhaben, die wesentlich von der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde abweichen würden - nur aufgrund einer Überbauungsordnung bewilligt werden. Einkaufszentren bzw. Detailhandelseinrichtungen würden in Abs. 2 dieser Bestimmung

ausdrücklich erwähnt und in Art. 20 Abs. 3 BauG/BE näher definiert. Auch nach der im Jahr 2022 revidierten baurechtlichen Grundordnung der Stadt Thun seien Detailhandelseinrichtungen nur noch dann zonenkonform, wenn sie maximal 300 m² Verkaufsfläche aufwiesen. Die Beschwerdeführerin könne sich weder auf den Vertrauensschutz noch auf die erweiterte Besitzstandsgarantie nach Art. 3 Abs. 2 BauG/BE berufen.

E. 4

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Filialen seien und blieben zonenkonform; selbst wenn man dies anders sehen wollte, würden die Bauvorhaben die Rechtswidrigkeit jedenfalls nicht verstärken. Die Vorinstanz habe die kantonalen Bestimmungen zum Vertrauensschutz und zur erweiterten Besitzstandsgarantie willkürlich angewandt und damit Art. 9 BV verletzt. Schliesslich verstosse die Vorinstanz gegen die in Art. 26 BV statuierte Baufreiheit in einer Weise, die nicht im öffentlichen Interesse liege und unverhältnismässig sei.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin erblickt eine Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes darin, dass die Forderung nach einer Überbauungsordnung einer früheren Zusicherung widerspreche. Das Bauinspektorat der Stadt Thun habe ihr im Jahr 2006 nämlich bestätigt, die beiden damaligen Bauprojekte bedürften keiner Überbauungsordnung. Art. 20 Abs. 3 BauG/BE komme in der Thuner Zone Arbeiten A nicht zur Anwendung; dort sei eine gedeckte Verkaufsfläche von 800 m² zulässig und es bestehe keine Pflicht zur Erarbeitung einer Überbauungsordnung.

E. 5.2

Dieser Einwand ist schon deshalb unbegründet, weil sich die betreffende Information einzig auf die damalige Rechtslage bezogen hat. Behördliche Zusicherungen stehen einer späteren Rechtsänderung grundsätzlich nicht entgegen, solange den Betroffenen nicht versprochen wurde, die Rechtslage bleibe für eine bestimmte Zeit in Kraft (BGE 128 II 112 E. 10b/aa). Derartiges behauptet die Beschwerdeführerin nicht. Seit der Auskunftserteilung hat sich die Rechtslage nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf kantonaler Ebene geändert (zur Änderung des kommunalen Baureglements im Jahr 2022 vgl. unten E. 6.6). Gemäss der neuen (am 1. April 2017 in Kraft getretenen) Fassung von Art. 20 Abs. 3 BauG/BE ist für die Pflicht zur Erarbeitung einer Überbauungsordnung nicht mehr - wie bisher - die Verkaufsfläche, sondern die Geschossfläche massgebend. Ausserdem bezog sich die Aussage, auf welche sich die Beschwerdeführerin beruft, bloss darauf, dass eine Überbauungsordnung für ein Einkaufsgeschäft mit einer Verkaufsfläche von 800 m² nicht erforderlich sei. Auf eine Zusicherung, wonach ein grösserer Anbau ebenfalls ohne Überbauungsordnung realisiert werden könnte, beruft sich die Beschwerdeführerin nicht.

Im Zusammenhang mit ihren - wie gesehen unberechtigten - Vorbringen betreffend Vertrauensschutz thematisiert die Beschwerdeführerin teilweise auch Aspekte der Besitzstandsgarantie. Darauf wird in der nachfolgenden Erwägung eingegangen.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz sodann eine willkürliche Auslegung und Anwendung von Art. 3 Abs. 1 BauG/BE betreffend die Besitzstandsgarantie vor. Nach dieser Bestimmung würden aufgrund bisherigen Rechts bewilligte Bauten und Anlagen in

ihrem Bestand durch neue Vorschriften nicht berührt. Die bestehenden Filialen seien, so die Beschwerdeführerin, im Jahr 2006 bzw. 2007 ohne Überbauungsordnung bewilligt worden; es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz zum Schluss gelange, die Rechtswidrigkeit liege gerade im Fehlen einer solchen. Die Umqualifizierung einer rechtmässig bewilligten in eine rechtswidrige Baute verletze die Besitzstandsgarantie krass.

Nach Art. 3 Abs. 2 BauG/BE dürften, so die Beschwerdeführerin, besitzstandsgeschützte Bauten und Anlagen erweitert werden, soweit ihre Rechtswidrigkeit dadurch nicht verstärkt werde. Unter den Begriff der Erweiterung falle auch eine Vergrösserung des bestehenden Bauvolumens, weshalb ihr der Anbau des Backvorbereitungsraums zu bewilligen sei. Die Annahme, dadurch werde die Rechtswidrigkeit der Filiale verstärkt, sei willkürlich, denn der Anbau habe - wie die Vorinstanz anerkenne - kaum Auswirkungen auf die Erschliessung, und die Nachbarschaft werde nicht stärker belastet. Inwiefern das Interesse an einer demokratischen Legitimation verletzt würde, lege die Vorinstanz nicht dar.

E. 6.2

Bei der Prüfung dieser Vorbringen ist vorweg festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Besitzstandsgarantie keine Verletzung von Art. 26 BV geltend macht (anders als mit dem Erfordernis einer Überbauungsordnung, dazu unten E. 7). Die Rüge, eine behördliche Anordnung verstosse gegen die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung, wäre vom Bundesgericht grundsätzlich mit freier Kognition zu prüfen. Die in Art. 3 BauG/BE gewährleistete Besitzstandsgarantie stellt dagegen eine Norm des kantonalen Rechts dar, deren Verletzung einzig unter dem Blickwinkel der Willkür zu beurteilen ist (vgl. oben E. 2.2).

Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür ist einzig zu bejahen, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheids, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 147 V 194 E. 6.3.1 ; 144 I 113 E. 7.1; Urteil 1C_241/2025 vom 9. Dezember 2025 E. 5.5.1).

E. 6.3

Gemäss Art. 3 Abs. 1 BauG/BE werden aufgrund bisherigen Rechts bewilligte oder bewilligungsfreie Bauten und Anlagen in ihrem Bestand durch neue Vorschriften und Pläne nicht berührt. Sie dürfen nach Abs. 2 derselben Bestimmung unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden. Das Bundesgericht hat sich bereits mehrfach mit dieser Bestimmung befasst. So hat es namentlich festgehalten, die Besitzstandsgarantie schütze nur die für die bewilligte Nutzung getätigten Investitionen (Urteil 1C_460/2015 vom 6. Mai 2016 E. 8.2). Der Bestandesschutz schliesse sodann nicht aus, dass bei der Prüfung der Zulässigkeit neuer Bauten die Flächen von bestehenden Bauten, die in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt seien, entsprechend ihrer tatsächlichen Nutzbarkeit an die Bruttogeschossfläche angerechnet würden (Urteil 1C_265/2020 vom 29. Dezember 2020 E. 5.2).

E. 6.4

Die Vorinstanz hat nicht verkannt, dass die Bauten der Beschwerdeführerin unter die Besitzstandsgarantie von Art. 3 Abs. 1 BauG/BE fallen und folglich in ihrem Bestand durch

neue Vorschriften und Pläne nicht berührt werden. Die in diesem Zusammenhang erhobene Kritik der Beschwerdeführerin ist nicht nachvollziehbar. Einerseits kritisiert sie die angebliche "Umqualifizierung einer rechtmässig bewilligten in eine rechtswidrige Baute", andererseits beruft sie sich selbst auf Art. 3 Abs. 1 BauG/BE, was ja gerade das Vorliegen einer rechtswidrig gewordenen Baute voraussetzt.

E. 6.5

Die Vorinstanz hält in E. 5 der angefochtenen Urteile fest, es sei unbestritten, dass die Geschossfläche der jeweiligen Filiale der Beschwerdeführerin die Grösse von 1'000 m² überschreite. Diese sei somit als Detailhandelseinrichtung im Sinne von Art. 20 Abs. 3 BauG/BE und als besondere Baute im Sinne von Art. 19 Abs. 2 BauG/BE zu qualifizieren. Folglich bedürfe sie einer Überbauungsordnung, es sei denn, sie sei "gemäss Grundordnung zulässig" (Art. 20 Abs. 4 lit. a BauG/BE). Die letztgenannte Bestimmung sei so zu verstehen, dass eine Planungspflicht nur dann entfalle, wenn das kommunale Baureglement eine hinreichend detaillierte Regelung enthalte, die eine Überbauungsordnung ersetzen könne. Dies sei, so die Vorinstanz, mit Bezug auf das Thuner Baureglement zu verneinen (E. 6 der angefochtenen Urteile). Somit ergebe sich das Erfordernis einer Überbauungsordnung bereits aufgrund des kantonalen Rechts.

E. 6.6

Mit diesen Erwägungen setzt sich die Beschwerdeführerin in ihren Beschwerdeschriften nicht auseinander. Die Vorinstanz konnte somit willkürfrei vom Erfordernis einer Überbauungsordnung aufgrund des kantonalen Rechts ausgehen. Die Beschwerdeführerin bestreitet auch nicht, dass nach dem neuen Baureglement der Stadt Thun in der Zone Arbeiten A bloss noch für "Detailhandelseinrichtungen bis maximal 300 m² dem Verkauf dienende Geschossfläche" zulässig sind. Die beiden Lebensmittel-Filialen der Beschwerdeführerin, die eine Verkaufsfläche von 712,4 m² bzw. 716,6 m² aufweisen, wären somit heute auf jeden Fall nicht mehr zonenkonform. Sie sind rechtswidrig geworden und dürfen folglich nach Art. 3 Abs. 2 BauG/BE nur soweit erweitert werden, als dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird. Die kommunale Regelung zur Besitzstandsgarantie nach Art. 39 Abs. 1 lit. c drittes Lemma des neuen Baureglements der Stadt Thun lässt keine (baulichen) Erweiterungen zu und ist deshalb gemäss den unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz für die Beschwerdeführerin nicht günstiger und somit nicht anwendbar.

E. 6.7

Die Vorinstanz folgert daraus, die Nutzung der bestehenden Bauten als Lebensmittelgeschäfte sei insofern rechtswidrig, als hierfür nach geltendem Recht eine Überbauungsordnung erforderlich wäre. Dieses Erfordernis diene der demokratischen Legitimation von Detailhandelseinrichtungen ab einer bestimmten Grösse. Damit solle den raumplanerischen Auswirkungen begegnet werden, die mit besonderen Bauten und Anlagen verbunden seien, namentlich betreffend Erschliessung, Beeinträchtigung des Ortsbilds und der Landschaft, Störung der Nachbarschaft sowie Entleerung von Ortszentren. Durch die geplanten Anbauten eines Backvorbereitungsraums mit Tiefkühlzelle werde zwar nicht die Verkaufsfläche, wohl aber die Geschossfläche der Filialen wesentlich erweitert. Die Anbauten würden damit zu einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit führen, weshalb sich die Beschwerdeführerin nicht auf die Besitzstandsgarantie berufen könne.

E. 6.8

Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, überzeugt nicht: Im Wesentlichen beschränkt sie sich ohnehin auf die Behauptung, die vorinstanzliche Sichtweise verletze Art. 3 Abs. 2 BauG/BE krass, ohne dies wirklich zu begründen, geschweige denn eine willkürliche Rechtsanwendung aufzuzeigen. Wie gezeigt, bestreitet sie zu Unrecht, dass die heutigen Filialen rechtswidrig geworden sind. Sodann erfasst Art. 3 Abs. 2 BauG/BE nach seinem Wortlaut grundsätzlich jede Verstärkung der Rechtswidrigkeit; eine Berufung auf den Besitzstand entfällt nicht erst, wenn diese als erheblich zu qualifizieren ist bzw. grosse Auswirkungen auf die Nutzungsordnung hätte. Es erscheint nicht unhaltbar, wenn die Vorinstanz eine Erweiterung der Geschossfläche um gut 165 m² (im Verfahren 1C_394/2025) bzw. 134 m² (im Verfahren 1C_395/2025) als Verstärkung der Rechtswidrigkeit qualifizierte, zumal die Geschossfläche der bestehenden Filialen bereits heute wesentlich grösser ist, als dies nach kantonalem Recht ohne Überbauungsordnung zulässig wäre (vgl. Art. 20 Abs. 3 BauG/BE). Durch den Bau der Backvorbereitungsanlage wird das Angebot und damit die Filiale an sich attraktiver. Damit sind zusätzliche raumplanerische Auswirkungen auf das Quartier nicht auszuschliessen, namentlich die von der Vorinstanz namhaft gemachte Störung der Nachbarschaft und die Entleerung von Ortszentren. Gerade derartige Auswirkungen haben den bernischen Gesetzgeber dazu veranlasst, für Detailhandelseinrichtungen ab einer gewissen Grösse eine Überbauungsordnung zu verlangen. Die Vorinstanz durfte folglich ohne Willkür davon ausgehen, die Akzentuierung der genannten Auswirkungen durch die geplanten Ausbauten sei als Verstärkung der Rechtswidrigkeit zu qualifizieren.

E. 7.1

Schliesslich ist die Beschwerdeführerin der Auffassung, es verletze die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), für den Anbau eines Backvorbereitungsraums eine Überbauungsordnung zu verlangen. Sie bestreitet nicht, dass Art. 19 Abs. 1 und 2 BauG/BE eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellt, um eine Überbauungsordnung zu verlangen. Sie beklagt aber im Rahmen dieser Verfassungsfrage erneut (sinngemäss) das Fehlen eines öffentlichen Interesses an dieser raumplanerischen Massnahme und erachtet diese ausserdem als unverhältnismässig. Sie erachtet eine Überbauungsordnung im konkreten Fall namentlich nicht als erforderlich und zudem als unzumutbar.

E. 7.2

Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern nur innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung und namentlich die Raumplanung gezogen sind (BGE 146 I 70 E. 6.1 mit Hinweisen). Einschränkungen der Eigentumsgarantie bedürfen einer genügenden gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV), müssen im öffentlichen Interesse liegen oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV) sein.

Ob eine gesetzliche Regelung, nach der die Realisierung gewisser Bauten und Anlagen eine Sondernutzungsplanung erfordert, als Eingriff in die Eigentumsgarantie zu qualifizieren ist, kann vorliegend offengelassen werden, da die in Art. 36 BV formulierten Anforderungen jedenfalls erfüllt wären. Es ist in erster Linie Sache des (kantonalen) Gesetzgebers, zu definieren, wann besondere Bauten und Anlagen zur Wahrung der öffentlichen Interessen einer Planungspflicht unterstellt werden sollen. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Geschossfläche der Filialen - die gemäss unbestrittener Feststellung der Vorinstanz heute

1'539,8 m² (im Verfahren 1C_394/2025) bzw. 1'556,34 m² (im Verfahren 1C_395/2025) umfassen (vgl. jeweils E. 3.1 der angefochtenen Urteile) - den gesetzlichen Schwellenwert von 1000 m² gemäss Art. 20 Abs. 3 BauG/BE bereits heute erheblich überschreiten und die geplanten Anbauten mit einer Geschossfläche von gut 165 m² bzw. 134 m² nicht vernachlässigbar erscheinen. Angesichts dessen kann nicht gesagt werden, eine Planungspflicht sei nicht erforderlich, zumal hier dem Gesetzgeber, wie erwähnt, ein Spielraum offensteht. Inwiefern ihr das Verfahren der Überbauungsordnung nicht zumutbar sein soll, stellt die Beschwerdeführerin nicht näher dar, ebenso wenig ihre angeblich entgegenstehenden wirtschaftlichen Interessen. Insoweit genügt sie ihrer qualifizierten Begründungspflicht für Verfassungsrügen (Art. 106 Abs. 2 BGG) nicht.

E. 8

Die Beschwerden erweisen sich damit als unbegründet. Sie sind abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind keine zu sprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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