Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 673/2013

Urteil vom 7. März 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Josef Ulrich,

gegen

1. Y._____ AG,
2. Z._____ AG,
Beschwerdegegnerinnen,
beide vertreten durch Fürsprecher Andreas Danzeisen,

Einwohnergemeinde Roggwil, Bahnhofstrasse 8, 4914 Roggwil,
handelnd durch die Baubewilligungsbehörde Roggwil, Bahnhofstrasse 8, Postfach 164, 4914 Roggwil,
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern.

Gegenstand
Baubewilligung und Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 10. Juni 2013.

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG ist als Rechtsnachfolgerin der A._____ AG Eigentümerin der in der Arbeitszone A2 gelegenen Parzelle Roggwil Gbbl. Nr. 2527 und der darauf errichteten Industriebaute Mange Nr. 2. Die benachbarte Parzelle Gbbl. Nr. 2623 und das darauf bis an die Grenze gebaute Industriegebäude Mange Nr. 1 gehört der Y._____ AG, die vormals mit B._____ AG firmierte.

Am 16. März 2004 reichte C._____, der damals Verwaltungsrat der A._____ AG war, bei der Einwohnergemeinde (EG) Roggwil betreffend das Gebäude Mange Nr. 2 ein Baugesuch ein. Damit ersuchte er namentlich um die nachträgliche Bewilligung eines provisorischen Hochregallagers für 12 Jahre zwischen den Gebäuden Mange Nr. 1 und Mange Nr. 2. Mit Entscheid vom 31. März 2005 hat der Regierungsstatthalter von Aarwangen die Baubewilligung für das provisorische Hochregallager mangels Einräumung eines Näherbaurechts durch die B._____ AG verweigert. Zudem hat er angeordnet, dass das Regallager innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Entscheids zu beseitigen und der Grenzabstand von 4 m zum Grundstück Nr. 2623 einzuhalten sei (Dispositiv Ziff. 4.2). Im Übrigen untersagte er die Nutzung des Gebäudes Mange Nr. 2 als Wohnung

und ordnete die Entfernung aller Utensilien im Obergeschoss bzw. auf der Galerie an, die auf eine "Wohnung/Wohnnutzung" hindeuten.

Die Verweigerung der Baubewilligung für das Hochregallager und die angeordnete Entfernung dieses Lagers wurde im Rechtsmittelverfahren zuletzt vom Bundesgericht bestätigt (vgl. Urteil 1C 199/2007 vom 16. April 2008 E. 3).

B.
Die EG Roggwil stellte zwischen April und August 2009 fest, dass im Gebäude Mange Nr. 2 ohne Baubewilligung Fenster und eine Türe eingebaut wurden und zwischen den Gebäuden Mange Nr. 1 und Nr. 2 eine Metallkonstruktion (nachstehend: "Zwischenbau") errichtet wurde. Daraufhin reichte die X._____ AG, vertreten durch den Verwaltungsrat C._____, am 7. August 2009 bei der EG Roggwil für den "Zwischenbau", eine Heizanlage, einen Technikraum und ein Aussenkamin ein grösstenteils nachträgliches Baugesuch ein. Während des Verfahrens hat die X._____ AG verschiedene Projektänderungen vorgenommen und die Unterlagen mehrfach ergänzt. Das Baugesuch Nr. 2009-0051 vom 7. August 2009, 17. November 2009 und vom 23. Mai 2011 "Überdachung und Einwandung, Zwischenraum zu Parzelle Nr. 2623, Einbau Heizanlage mit Aussenkamin in Technikraum, Definition der Nutzungen im Gebäude sowie Festlegung der Fassadenöffnungen" wurde im Juni 2011 publiziert.
Dagegen erhoben die B._____ AG und die D._____ AG am 6. Juli 2011 Einsprache. Anlässlich einer Baukontrolle am 18. Oktober 2011 stellte die EG Roggwil namentlich fest, dass im Gebäude Mange Nr. 2 das Büro bzw. das Archiv zu Wohnzwecken genutzt wird. Am 4. Januar 2012 stellte die X._____ AG das Gesuch, das Baubewilligungsverfahren für 60 Tage zu sistieren. Mit Bau- und Wiederherstellungsentscheid vom 24. Januar 2012 trat die Einwohnergemeinde Roggwil auf das Sistierungsgesuch nicht ein und verweigerte die Baubewilligung für den Zwischenbau, die beiden Heizöltanks und verschiedene Fassadenöffnungen. Ferner ordnete sie an:

"2.4.2 Bezogen auf die gesamte Grundrissfläche im OG genügt bei einer Arbeitsnutzung eine Teeküche als Pausenaufenthalt sowie eine Toilettenanlage mit Dusche vollumfänglich.
2.4.3 Somit sind bis auf die in Pr. 2.4.2 erwähnte Anlage die zwei weiteren Kaffee- und Pausenecken und WC-Duschanlagen vollumfänglich zu entfernen. Eine Wohnnutzung wird ausdrücklich gestützt auf Art. 36 GBR nicht bewilligt und hiermit verboten.
3. Für die Wiederherstellung des rechtmässigen baulichen Zustandes gemäss Ziff. 2 vornach wird eine Frist bis längstens 3 Monate ab Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids gesetzt."

Eine dagegen gerichtete Beschwerde der X._____ AG wies die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) mit Entscheid vom 16. Mai 2012 ab, soweit sie darauf eintrat. Diesen Entscheid focht die X._____ AG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an, welche das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit Urteil vom 10. Juni 2013 abwies, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung führte es namentlich an, hinsichtlich der beantragten Baubewilligung für den Zwischenbau und des entsprechenden Wiederherstellungsbefehls liege eine abgeurteilte Sache (res iudicata) vor, weshalb die Gemeinde und die BVE das Baugesuch betreffend den Zwischenbau materiell nicht hätte beurteilen dürfen.

C.
Die X._____ AG (Beschwerdeführerin) erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. Juni 2013 aufzuheben und die Vorinstanzen anzuweisen, über den Zwischenbau materiell zu entscheiden und von den Wiederherstellungsmassnahmen zur Sicherstellung (recte: Verhinderung) der Wohnnutzung (Rückbau der WC- und Duschanlagen und der Kücheneinrichtungen) abzusehen. Eventuell sei die Sache zur Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Mit Präsidialverfügung vom 11. September 2013 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.
Das Verwaltungsgericht und die EG Roggwil schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Die B._____ AG und die D._____ AG (Beschwerdegegnerinnen) beantragen in ihrer gemeinsamen Vernehmlassung, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In ihrer Replik stellte die Beschwerdeführerin keine neuen Anträge. Die EG Roggwil reichte eine Duplik ein.

Erwägungen:

1.
Die Duplik der EG Roggwil wurde nach Ablauf der ihr mit Verfügung vom 29. November 2013 bis zum 13. Dezember 2013 gesetzten Frist zur Stellungnahme am 19. Dezember 2013 und damit verspätet abgesandt. Die von der Gemeinde genannte ausserordentlich grosse Arbeitsbelastung stellt kein unverschuldetes Hindernis an der Fristeinhaltung im Sinne von Art. 50 Abs. 1 BGG dar, weshalb die Eingabe unbeachtlich bleibt (Urteil 9C 409/2013 vom 20. September 2013 E. 1).

2.

2.1. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren über ein Baugesuch zugrunde. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. a BGG steht auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251, 400 E. 2.1 S. 404). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

2.2. Gemäss den von der Beschwerdeführerin eingereichten Belegen wurde das angefochtene Urteil ihrem Rechtsvertreter am 11. Juni 2013 zur Abholung gemeldet. Die Zustellung gilt daher gemäss Art. 44 Abs. 2 BGG am siebenten Tage danach, d.h. am 18. Juni 2013, als erfolgt, auch wenn das Urteil erst am folgenden Tag abgeholt wurde (Urteil 1C 534/2012 vom 16. Juli 2013 E. 1.2.1). Demnach lief unter Berücksichtigung des Stillstands gemäss Art. 46 Abs. 1 lit. b BGG die 30-tägige Beschwerdefrist am 19. August 2013 ab und wurde mit der Postaufgabe an diesem Tag gewahrt.

2.3. Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde unter Vorbehalt rechtsgenüglich begründeter Rügen einzutreten.

3.

3.1. Das Bundesgericht ist an den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG).

3.2. Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Tatsachen oder Beweismittel, welche sich auf das vorinstanzliche Prozessthema beziehen, jedoch erst nach dem angefochtenen Entscheid eingetreten oder entstanden sind (sog. echte Noven), können nicht durch den vorinstanzlichen Entscheid veranlasst worden sein und sind somit im bundesgerichtlichen Verfahren unzulässig (BGE 133 IV 342 E. 2.1 S. 344; Urteile 2C 94/2009 vom 16. Juni 2009 E. 2.2; 1C 534/2011 vom 29. Mai 2012 E. 1.1). Das Bundesgericht untersucht somit nur, ob der angefochtene Entscheid im Zeitpunkt seines Ergehens rechtmässig war. Seitherige Veränderungen des Sachverhaltes können vom Bundesgericht nicht berücksichtigt werden, sondern gegebenenfalls Anlass für ein neues Gesuch geben (Urteil 2C 317/2013 vom 14. Januar 2014 E. 1.5).

3.3. Soweit die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt in ihrer Replik mit nach dem angefochtenen Entscheid eingetretenen Sachverhaltsänderungen, insbesondere mit einem am 24. August 2013 gestellten Gesuch zur Betriebsbewilligung für ein Prostitutionsgewerbe, zu untermauern versucht, ist sie vor Bundesgericht nicht zu hören.

4.

4.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen gemäss Art. 95 lit. c und d BGG vor Bundesgericht nicht gerügt werden; zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5 mit Hinweisen).

4.2. Nach Art. 106 Abs. 2 BGG prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2 S. 245 f.; je mit Hinweisen).

5.

5.1. Art. 46 Abs. 2 lit. b des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BauG/BE) schliesst im Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ein nachträgliches Baugesuch aus, wenn bereits rechtskräftig über das Bauvorhaben entschieden worden ist.

5.2. Die materielle Rechtskraft eines Urteils bewirkt insbesondere, dass die Parteien grundsätzlich mit Klagen bzw. Begehren ausgeschlossen sind, die den bereits beurteilten Streitgegenstand (res iudicata) betreffen (BGE 139 III 126 E. 3.1 S. 128 f. mit Hinweisen). Bei der Prüfung der Identität der Begehren ist nicht ihr Wortlaut, sondern ihr Inhalt massgebend. Das neue Begehren ist deshalb trotz abweichender Umschreibung vom beurteilten nicht verschieden, wenn es in diesem bereits enthalten war oder wenn im neuen Verfahren das kontradiktorische Gegenteil zur Beurteilung gestellt wird (BGE 139 III 126 E. 3.2.3 S. 131 mit Hinweisen). Da eine Wiederherstellungsverfügung als Dauerverfügung unbefristet in die Zukunft wirkt, erfasst sie nicht nur den ursprünglich Anlass bildenden rechtswidrigen Zustand, sondern nach dessen Beseitigung auch das erneute Bewirken eines solchen Zustandes. Demnach kann eine Wiederherstellungsverfügung - z.B. bezüglich der Entfernung von unzulässigen Deponien - mehrmals vollstreckt werden (Urteile 1A.248/2002 vom 17. März 2003 E. 2.1; 1P.84/2001 vom 10. April 2001 E. 3b; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bd. 1, 4. Aufl. 2013, N. 8 zu Art. 46 BauG; vgl. auch LUZIUS SCHMID, Die
Rechtskraft des negativen Verwaltungsaktes, Bamberg 1980, S. 156). Nach der Rechtsprechung ist die Rechtskraftwirkung von Dauerverfügungen jedoch insoweit beschränkt, als die Verwaltungsbehörde gemäss dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 29 BV) verpflichtet ist, auf ein neues Gesuch bzw. ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand. Neue Gesuche dürfen jedoch nicht dazu dienen, rechtskräftige Entscheide immer wieder infrage zu stellen (BGE 136 II 177 E. 2.1 S. 181; 100 Ib 368 E. 3 S. 371 f.; je mit Hinweisen).

5.3. Das Verwaltungsgericht bejahte bezüglich des Zwischenbaus eine abgeurteilte Sache. Zur Begründung führte es zusammengefasst aus, der Regierungsstatthalter von Aarwangen habe mit Entscheid vom 31. März 2005 gemäss Dispositiv angeordnet, dass das Hochregallager zwischen den Gebäuden Mange Nr. 1 und Nr. 2 zu beseitigen und der massgebliche Bauabstand von vier Metern zum Nachbargebäude einzuhalten sei, was im Rechtsmittelverfahren bestätigt worden sei. Damit sei rechtskräftig entschieden, dass die Beschwerdeführerin zwischen den Gebäuden Mange Nr. 2 und Nr. 1 unabhängig von der Ausgestaltung des Bauvorhabens keine Neubauten errichten dürfe. Die Beschwerdeführerin bringe keine neuen Rechtsumstände vor, die einen neuen Entscheid bezüglich des Bauverbots rechtfertigen könnten. Sie könne aus der von ihrer Rechtsvorgängerin am

2. (recte: 8.) August 2001 mit der B._____ AG geschlossenen Vereinbarung betreffend eines unbefristeten Näherbaurechts nichts zu ihren Gunsten ableiten, da diese Vereinbarung bereits im Zeitpunkt der Beurteilung des Baugesuchs für das Hochregallager vorgelegen habe und in dieses Verfahren hätte eingebracht werden können und müssen. Nicht relevant sei, dass die Y._____ AG der Beschwerdeführerin vom 20. Mai 2010 bis am 30. Juni 2011 ein befristetes Näherbaurecht eingeräumt habe, da dieses weder bei der Gesuchseinreichung am 9. September 2009 noch im Zeitpunkt des Entscheids am 24. Januar 2012 gültig gewesen sei. Die Bindungswirkung des abgeschlossenen Verfahrens greife auch in persönlicher Hinsicht. Obwohl bezüglich des Hochregallagers das Baugesuch vom 16. März 2004 von C._____ bzw. der A._____ AG eingereicht worden sei, sei die Beschwerdeführerin später von Amtes wegen in das Verfahren einbezogen worden.

5.4. Die Beschwerdeführerin rügt, das Verwaltungsgericht habe den Grundsatz der abgeurteilten Sache unrichtig angewendet. Es habe die Identität der Parteien zu Unrecht bejaht, da die Beschwerdeführerin im ersten Verfahren weder Partei noch eine beteiligte Person gewesen sei. Der damalige Bauherr, C._____, sei auch nicht Hauptaktionär der Beschwerdeführerin. Da diese im ersten Verfahren nicht Partei gewesen sei, könne ihr auch nicht vorgeworfen werden, sie hätte die Vereinbarung mit der B._____ AG vom 8. August 2001 bereits in diesem Verfahren einbringen müssen. Zudem sei die Identität des Streitgegenstandes nicht gegeben. Im ersten Verfahren sei ein später entferntes, gegen oben geöffnetes provisorisches Hochregallager auf acht Meter Höhe streitig gewesen. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bilde dagegen ein nach oben geschlossener ständiger Zwischenbau auf drei Meter Höhe mit einer anderen Nutzung.

5.5. Mit diesen Ausführungen macht die Beschwerdeführerin dem Sinne nach eine willkürliche Anwendung des massgebenden kantonalen Baurechts geltend. Ob diese Rüge den Begründungsanforderungen genügt, ist fraglich, kann jedoch offen bleiben, weil sie unbegründet ist. Der Regierungsstatthalter hat in seinem insoweit in Rechtskraft erwachsenen Entscheid vom 31. März 2005 gemäss Dispositiv (Ziff. 4.2) neben der Beseitigung des damals bestehenden Hochregallagers angeordnet, dass der Grenzabstand von vier Metern zum Grundstück Nr. 2623 einzuhalten sei. Demnach verbietet die erste Wiederherstellungsverfügung die Errichtung jeglicher Bauten innerhalb dieses Grenzabstandes und damit offensichtlich auch den von der Beschwerdeführerin nachträglich erstellten Zwischenbau. Unter diesen Umständen ist das Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung der ehemaligen Entscheidgründe nicht in Willkür verfallen, wenn es die Identität des Streitgegenstandes bejahte (vgl. SCHMID, a.a.O., S. 144). Auch die Identität der Parteien hat es willkürfrei bejaht, da die Beschwerdeführerin als Rechtsnachfolgerin der A._____ AG und Eigentümerin des betroffenen Grundstücks unbestrittenermassen von Amtes wegen in das erste Verfahren einbezogen wurde (vgl. SCHMID, a.a.O., S. 220). Schliesslich legt die Beschwerdeführerin nicht dar, weshalb im ersten Verfahren der Gesuchsteller C._____ als Verwaltungsrat der A._____ AG die zwischen dieser und der B._____ AG am 8. August 2001 getroffene Vereinbarung nicht hätte kennen und ins Verfahren einbringen können. Das Verwaltungsgericht durfte daher willkürfrei einen Grund für ein neues Gesuch bzw. eine Wiedererwägung verneinen.

6.

6.1. Als Eigentumsbeschränkung ist die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein muss und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar ist (BGE 136 I 197 E. 4.4.1 S. 204 mit Hinweisen). Im Falle einer nicht den Bauvorschriften bzw. der Baubewilligung entsprechenden Baute kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt; ebenso, wenn die Bauherrin in gutem Glauben angenommen hat, die von ihr ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht (BGE 132 II 21 E. 6 S. 35; 111 Ib 213 E. 6 S. 221 mit Hinweisen). Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch eine Bauherrin berufen, die nicht gutgläubig gehandelt hat. Sie muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bau-

herrin allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 39 f.; Urteil 1C 535/2012 vom 4. September 2013 E. 4.2.1). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht bei der Beschränkung von Grundrechten frei (BGE 136 I 197 E. 4.4.1 S. 204 mit Hinweisen). Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen (BGE 135 I 176 E. 6.1 S. 181 f. mit Hinweisen).

6.2. Das Verwaltungsgericht verneinte bezüglich der Wiederherstellungsmassnahmen zur Durchsetzung des Wohnnutzungsverbots aufgrund der neu erfolgen Vermietung an verschiedene Mieter das Vorliegen einer abgeurteilten Sache. Sodann führte es aus, die BVE habe den Rückbau von zwei WC-/Duschanlagen, einer Küche sowie einer Kochnische im Obergeschoss zu Recht als verhältnismässig erachtet. Selbst wenn alle fünf Mieter im Gebäude Mange Nr. 2 Gewerbe betrieben, bei denen Schmutz anfalle, seien mit den zwei verbleibenden WC-/Duschanlagen (je eine im OG und im EG) und einem separaten WC/Lavabo im Erdgeschoss ausreichend Dusch- und Waschmöglichkeiten vorhanden. Zudem genügten bei dieser Mietstruktur eine Küche im Ober- und eine Kochnische im Erdgeschoss, um allen Angestellten zu ermöglichen, vor Ort Pausen abzuhalten und Mahlzeiten einzunehmen. Da die Beschwerdeführerin im Gebäude Mange Nr. 2 seit zwei Jahren kontinuierlich gegen die Bauvorschriften verstossende Bauvorhaben realisiert und das Wohnnutzungsverbot bösgläubig missachtet habe, erweise sich der angeordnete Rückbau der WC-/Duschanlagen und der Kücheneinrichtungen zweifellos auch als erforderlich.

6.3. Die Beschwerdeführerin rügt, die angeordneten Massnahmen seien unverhältnismässig. Sie seien zur Durchsetzung der Verhinderung der Wohnnutzung nicht erforderlich, da der Verwaltungsrat der Beschwerdeführerin schon seit längerer Zeit nicht mehr in der Mange Nr. 2 wohne und in den Mietverträgen erwähnt sei, dass die gemieteten Objekte nicht zu Wohnzwecken genutzt werden dürften. Auch sei eine bloss teilweise Entfernung der WC-/Duschanlagen zur Verhinderung der Wohnnutzung ungeeignet. Zudem reichten für die fünf Mieter, welche ein Malergeschäft, zwei Garagenbetriebe, einen Autohandel-, und einen Transportbetrieb führten, die wenigen Nasszellen und übrigen sanitären Einrichtungen nicht. Alle diese Betriebe benötigten eigene Duschen und Küchen, weil oft länger und über Mittag gearbeitet werden müsse und es für die Mieter, die untereinander nichts zu tun hätten, unzumutbar sei, Nasszellen und Küchen mit anderen Mietern zu teilen.

6.4. Die von der Beschwerdeführerin in der Arbeitszone ohne Baubewilligung errichteten WC-, Dusch- und Kücheneinrichtungen erleichtern die Nutzung des Gebäudes zu Wohnwecken. Die Reduktion dieser Anlagen auf das der Arbeitszone entsprechende Mass ist daher geeignet, die zonenwidrige Nutzung der Baute zu Wohnzwecken zumindest wesentlich zu erschweren. Dass die andauernde zonenwidrige Nutzung eines Gebäudes in der Arbeitszone als geringfügige Abweichung von einer Bauvorschrift zu betrachten sei, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend. Sie wendet bloss ein, das Gebäude Mange Nr. 2 werde seit dem Auszug von C._____ weder von ihm noch den Mietern für solche Zwecke genutzt. Selbst wenn dies zutrifft, ist jedoch vor dem Hintergrund der lange andauernden bösgläubigen Nutzung der Baute zu Wohnzwecken die Befürchtung der kantonalen Instanzen, dass die Räumlichkeiten aufgrund der in grosser Zahl eingebauten Dusch- und Kücheneinrichtungen erneut zu solchen Zwecken genutzt werden, durchaus nachvollziehbar. Damit ist die Erforderlichkeit der Massnahme gegeben. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, es sei verschiedenen Mietern unzumutbar, Nasszellen und Küchen zu teilen, wird von ihr nicht belegt. Sie entspricht für gewöhnliche Maler-, Garagen- und Transportbetriebe auch nicht der allgemeinen Lebenserfahrung, wenn die Angestellten im Gebäude keine Wohn- und Schlafstätten beziehen (vgl. Art. 73 der Berner Bauverordnung vom 6. März 1985). Da dies vorliegend verboten ist, erweist sich die angeordnete Reduktion der WC-, Dusch- und Küchenanlagen für die Beschwerdeführerin auch als zumutbar.

7.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese hat den privaten Beschwerdegegnerinnen eine Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Roggwil, der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. März 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Gelzer