

BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2014 152 vom 2. November 2016

BE Verwaltungsgericht, 2016-11-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2014_152

FR: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2014 152 du 2 novembre 2016

IT: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2014 152 del 2 novembre 2016

Regeste

neue Ortsplanung - Um- und Einzonung in Hotelzone D 23A in Schönried (Entscheid der Justiz-, Gemeinde-, und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 29. April 2014 - 32.14-12.20) | Nutzungspläne

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.

E. 1.2

Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 79 Abs. 1 VRPG befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sog. formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c; sog. materielle Beschwer). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen, ist also formell beschwert. Umstritten ist hingegen, ob er durch die Um- und Einzonung eines Teils der Parzelle Nr. 1___ in schutzwürdigen Interessen betroffen und damit materiell beschwert ist.

E. 1.2.1

Die Legitimation von Nachbarinnen und Nachbarn – gleichgültig, ob sich ihre Beschwerde gegen eine Baubewilligung oder gegen einen Nutzungsplan richtet – hängt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung davon ab, ob und inwiefern die bewilligte Anlage bzw. die festgelegte Nutzung sich nachteilig auf ihr Grundstück auswirken kann. Ein Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis von Nachbarinnen und Nachbarn ist die räumliche Nähe von deren Grundstück zum umstrittenen Vorhaben. Nach der bundes- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarinnen und Nachbarn bis zu einem Abstand von etwa 100 m zur Beschwerde legitimiert. Allerdings ergibt sich die Legitimation nicht schon allein aus der räumlichen Nähe, sondern erst aus einer daraus herrührenden besonderen Betroffenheit. Eine solche wird vor allem in Fällen bejaht, in welchen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Emissionen auf das Nachbargrundstück ausgehen (zum Ganzen BVR 2013

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 5 S. 343 E. 4.1 f., 2011 S. 498 E. 2.3 f., 2006 S. 261 E. 2.2; BGE 140 II 214 E. 2.3,

137 II 30 E. 2.2.2 f., 136 II 281 E. 2.3.1).

E. 1.2.2

Wird die Rechtsmittelbefugnis aus den Immissionen des Zubringer-verkehrs – ohne zusätzliche räumliche Nähe zum Vorhaben – abgeleitet, so müssen diese für die Beschwerdeführenden deutlich wahrnehmbar sein. In Grenzfällen besteht ein Beurteilungsspielraum, bei dessen Ausübung einerseits eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden ist und andererseits die Grenzen auch nicht zu eng gezogen werden dürfen, um nicht die vom Gesetzgeber gewollte Überprüfung der Rechtsanwendung in Fällen auszuschliessen, in denen die Beschwerdeführenden ein aktuelles und schützenswertes Interesse besitzen. Massgebend sind die tatsächlichen Verhältnisse des konkreten Falles (BVR 2013 S. 343 E. 4.2; BGE 136 II 281 E. 2.3.2 mit Hinweisen).

E. 1.2.3

Bei der Beurteilung des Mehrverkehrsaufkommens lehnt sich die Praxis an die Grundsätze für die wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen im Sinn von Art. 9 Bst. b der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) an. Als wahrnehmbar gilt danach eine Erhöhung des Verkehrslärms um 1 dB(A), was im Normalfall einer Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens (DTV) von rund 25 % entspricht. Das Bundesgericht hat aber auch die Praxis als recht- und zweckmässig erachtet, wonach bereits eine Zunahme des DTV von 10 % als wahrnehmbar und damit als für die Beschwerdebefugnis genügend gilt (BGE 136 II 281 E. 2.3.2; BGer 1A.148/2005 vom 20.12.2005, in ZBl 2006 S. 609 und URP 2006 S. 144 E. 3.5 ff.; BVR 2013 S. 343 E. 4.3).

E. 1.2.4

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Parzelle Saanen Gbbl. Nr. 2____. Diese liegt an der Zufahrtsstrasse zur Parzelle Nr. 1____, ca. 500 m von dieser Parzelle entfernt. Die JGK hat die Legitimation des Beschwerdeführers für das vorinstanzliche Verfahren bejaht mit der Begründung, die vorgesehene Hotelnutzung werde im Vergleich zur altrechtlichen Ferienheimnutzung auf der Höhe seiner Liegenschaft aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer bedeutenden Verkehrszunahme führen: Zu den bisher rund 200 täglichen Fahrten auf diesem Strassenabschnitt würden im Jahresdurchschnitt schätzungsweise 225 hotelbedingte Fahrten pro Tag hinzukommen. Für diese Berechnung hat sich die JGK auf den Techni-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 6 sehen Bericht der F._____ AG vom 26. Juli 2011/April 2012 betreffend den vorgesehenen Ausbau der Hubelstrasse gestützt (act. 4A pag. 70; nachfolgend: Technischer Bericht); sie ist davon ausgegangen, dass die bisherigen 200 Fahrten im Wesentlichen zu den Haushalten entlang der Hubelstrasse erfolgten und das durch die Ferienheimnutzung verursachte Verkehrsvolumen gering sei. – Der Beschwerdeführer macht geltend, der Verkehr werde durch die neue Hotelzone noch stärker zunehmen; auch wegen der externen Nutzung der Hotelanlagen und der Ausflüge der Hotelgäste würden durchschnittlich pro Tag rund 450 zusätzliche hotelbedingte Fahrten anfallen. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und die Gemeinde bestreiten die Legitimation des Beschwerdeführers demgegenüber mit der Begründung, es sei nicht die Umzonung an sich, welche eine Verkehrszunahme bewirke. Mit dem künftigen Hotelverkehr zu vergleichen sei nicht das heute bestehende und nur noch reduziert genutzte Ferienheim, sondern die in einer Ferienheimzone möglichen

zonenkonformen Nutzungen. Sie verweisen darauf, dass der neue, bereits rechtskräftige Art. 17 Abs. 1 des Baureglements der EG Saanen vom 11. März 2011 (GBR) in den Ferienheimzonen auch Hotels mit einfachem Standard zulässt. Die Gemeinde bringt zudem vor, das bestehende Gebäude mit 76 Betten werde bereits als einfaches Hotel genutzt. Der für das neue Hotel errechnete Mehrverkehr könnte somit gleichermassen ohne Umzonung eintreten; er sei nicht auf diese, sondern auf eine Änderung der zonenkonformen Nutzung zurückzuführen.

E. 1.2.5

Die umstrittene Umzonung und Erweiterung der Hotelzone D 23A ist im Rahmen der Ortsplanungsrevision und damit gleichzeitig mit den Änderungen des GBR betreffend die Ferienheimzonen und die Hotelzonen erfolgt. Die Umzonung bezweckte also die Überführung der altrechtlichen Ferienheimzone Lengnau in eine Hotelzone nach den neuen Bestimmungen, weshalb die JGK bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation für das vorinstanzliche Verfahren für die Frage der Immissionen die vorgesehene Hotelnutzung mit der bisherigen Ferienheimnutzung verglichen hat. Sie hat sich dazu auf den Technischen Bericht gestützt. Dessen Angaben beruhen auf der Annahme eines 3-Sterne-Hotelbetriebs mit einer Kapazität von 80 Hotelbetten und 20 Personalbetten für drei Viertel der Angestellten (S. 4), wie er in der ersten öffentlichen Auflage der Ortsplanungsrevision

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 7 bzw. im alten GBR vom 22. Oktober 1993 vorgesehen war (act. 4N und 4C). Nach Art. 16 Abs. 4 GBR sind indessen nur noch für mindestens ein Drittel der Mitarbeitenden Unterkünfte nachzuweisen, und die Mindestanzahl Hotelbetten wurde für die Hotelzone D 23A auf 50 reduziert (Anhang 3 des GBR). Dies führt jedoch nicht zu einer nennenswerten Abnahme des zu erwartenden Verkehrs, zumal auswärtig wohnende Angestellte durch ihren Arbeitsweg ebenfalls Fahrten auslösen und eine höhere Anzahl Hotelbetten nicht ausgeschlossen ist. Die von der JGK ermittelten 225 hotelbedingten Fahrten pro Tag im Jahresdurchschnitt entsprechen einer Verkehrszunahme von mehr als 100 % und überschreiten damit die Schwelle der Wahrnehmbarkeit deutlich. Die Legitimation des Beschwerdeführers ist daher auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu bejahen, und zwar auch dann, wenn die Verkehrszunahme etwas geringer ausfallen sollte (beispielsweise wie geltend gemacht durch Sammeltransporte des Hotels).

E. 1.2.6

An dieser Beurteilung ändert sich im Übrigen nichts, wenn als Vergleichsbasis die heutigen Nutzungsmöglichkeiten einer Ferienheimzone (einfaches Hotel) berücksichtigt werden. Denn mit der umstrittenen Um- und Einzonung wird die oberirdisch bebaubare Fläche um 800 m² vergrössert und die zulässige Gebäudehöhe von 10 auf 12 Meter erhöht, und eine zusätzliche Fläche darf unterirdisch bebaut werden. Es wäre damit ebenfalls möglich und zulässig, ein (einfaches) Hotel mit einer grösseren Anzahl Betten zu erstellen. Dass dies nach Angaben der Beschwerdegegnerinnen 1 nicht vorgesehen ist, ist nicht von Bedeutung; zu beurteilen ist die Umzonung als solche, nicht ein bestimmtes Bauvorhaben. Ein Hotel mit gehobenerem Standard dürfte zudem über zusätzliche Infrastruktur wie ein Restaurant oder Wellness-Anlagen verfügen, die zusätzlichen Verkehr, nicht nur von Übernachtungsgästen, zur Folge haben können. Die Zufahrt entlang der Liegenschaft des Beschwerdeführers erfolgt über eine lediglich 3-3,5 m breite Strasse mit beschränkten Kreuzungsmöglichkeiten. Es ist daher davon auszugehen, dass für ihn bereits

eine geringe Verkehrszunahme wahrnehmbar ist; rein prozentual reichen bei bisher im Durchschnitt täglich 200 Fahrten nach der in E. 1.2.3 erwähnten Rechtsprechung 20-50 zusätzliche Fahrten pro Tag aus, von denen ohne weiteres auszugehen ist. Dass eine wahrnehmbare zusätzliche Verkehrsbelastung zu erwarten ist,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 8 zeigt zudem die Tatsache, dass für das vorgesehene Hotel die Zufahrtsstrasse mit weiteren Ausweichstellen versehen werden soll (Technischer Bericht, act. 4A pag. 70). Der Beschwerdeführer ist daher in jedem Fall zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.3

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

E. 2.1

Der Beschwerdeführer wendet sich in seinem Rechtsbegehren gegen die «Umzonung der Parzelle Nr. 1___ von der Ferienheimzone Lengnau in die Hotelzone D 23A», eventuell gegen die Erweiterung des Feldes I (das gemäss Anhang 3 des GBR im Gegensatz zum Feld II oberirdisch überbaut werden darf). Wie aus der Beschwerdebegründung ersichtlich ist, beanstandet der Beschwerdeführer die Festlegung der Hotelzone D 23A an sich, namentlich die vorgesehene Erweiterung des Baugebiets. Zu beurteilen ist daher nicht nur die Umzonung des bisher in der Ferienheimzone gelegenen Parzellenteils, sondern auch dessen Erweiterung durch Einzonung einer bisher in der Landwirtschaftszone gelegenen Fläche (Erweiterung des Feldes I sowie Feld II).

E. 2.2

Die vorgesehene Hotelzone D 23A liegt in nordöstlicher Richtung ausserhalb des Dorfs Schönried am Südosthang unterhalb der Hubelstrasse. Sie grenzt gegen Nordosten an eine Erhaltungszone; diese umfasst vier Grundstücke, die jeweils mit einem Chalet bebaut sind. Weiter nördlich sowie weiter südlich, jedoch nicht direkt angrenzend, liegen die Ferienheimzonen E 6 und E 4. Im Übrigen ist die Hotelzone D 23A umgeben von der Landwirtschaftszone, die nordöstlich der Hotelzone von der Zone für öffentliche Nutzung (ZöN) A 73 Skipiste überlagert wird (Zonenpläne Nr. 1 und 2 sowie Zonenplan und Richtplan Nr. 12; Fotodossier des

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 9 Augenscheins der JGK vom 26.6.2013, act. 4A pag. 142 ff.). Das Gebiet ist nicht durch den öffentlichen Verkehr erschlossen (vgl. Geoportal des Kantons Bern, einsehbar unter: <<http://www.apps.be.ch/geo/de/karten.html>>, Rubriken «Kartenangebot/Öffentlicher Verkehr»). Die Zufahrt für den Individualverkehr erfolgt über die rund 3-3,5 m breite Hubelstrasse, deren teilweiser Ausbau mit Ausweichstellen beschlossen ist (Technischer Bericht, act. 4A pag. 70; angefochtener Entscheid, E. 1.2.3). Die Ein- und Umzonung soll die planerischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass das bestehende Ferienheim Lengnau abgerissen und durch ein grösseres Hotelgebäude ersetzt werden kann.

E. 2.3

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die Um- bzw. Ein- zonung bedeute eine unzulässige Erweiterung einer Kleinbauzone. Die Umgebung des Ferienheims Lengnau sei nicht weitgehend überbaut. Die Erweiterung der Fläche für die oberirdische Überbauung um 800 m² auf rund 4'200 m² sei nicht mehr geringfügig, zudem dürfe in erheblichem Ausmass unterirdisch gebaut werden. Die Kleinstbauzone für das Ferienhaus Lengnau sei 1994 nur zur Legalisierung des bestehenden Zustands geschaffen worden und wäre gar nicht zulässig gewesen. Es bestehe zum einen kein Bedarf an Hotelbetten, zum anderen sei der Fokus auf das gut erschlossene Bauland in Zentrumsnähe zu legen, zumal dort aufgrund des Zweitwohnungsverbots von Art. 75b der Bundesverfassung (BV; SR 101) keine Zweitwohnungen mehr bewilligt werden dürften. Es gebe keinen Anlass, das bestehende Ferienhaus abzureissen und an dessen Stelle eine grosse Hotelanlage an peripherer Lage zu bauen. – Die JGK hat zu diesen Vorbringen namentlich erwogen, es sei zwar sehr zweifelhaft, ob sich das Ferienhaus Lengnau im weitgehend überbauten Gebiet befinde, wie dies das AGR angenommen habe. Selbst wenn aber von der Erweiterung einer Kleinbauzone auszugehen wäre, sei diese mit dem Konzentrationsprinzip vereinbar, da sie sich gerade noch als geringfügige Erweiterung des bereits bebauten Gebiets qualifizieren lasse, zumal nur auf Feld I oberirdische Bauten zulässig seien und die vorgesehene Hotelnutzung mit der bisherigen Ferienheimnutzung vergleichbar sei. Der Entscheid für eine neue Hotelzone sei ein planungspolitischer Entscheid, der grundsätzlich zu respektieren sei. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und die Gemeinde stimmen der JGK zu.

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 10

E. 3.1

Die umstrittene Zonenplanänderung wurde am 11. März 2011 durch die Gemeindeversammlung beschlossen, am 10. Januar 2012 vom Gemeinderat geändert und am 16. Februar 2012 vom AGR genehmigt. Während des Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht sind am 1. Mai 2014 die Änderungen des RPG vom 15. Juni 2012 (AS 2014 S. 899) und der RPV vom 2. April 2014 (AS 2014 S. 909) in Kraft getreten. Gemäss den Übergangsbestimmungen haben die Kantone innert fünf Jahren ihre Richtlinien anzupassen (Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (sog. Einzonungsmoratorium; Art. 38a Abs. 2 RPG). Wie das Bundesgericht entschieden hat, findet Art. 38a Abs. 2 RPG grundsätzlich auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonales Letztinstanzlich entschieden war.

Ausgenommen sind nach Art. 52a Abs. 2 RPG nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führen, sei es aufgrund ihrer Anträge, ihrer Rügen (z.B. wenn ausschliesslich Verfahrensmängel gerügt werden), weil sie mutwillig erhoben wurden oder weil darauf aus anderen Gründen nicht einzutreten ist (BGE 1C_315/2015/1C_321/2015 vom 24.8.2016, E. 3.4, 141 II 393 E. 3 [Pra 105/2016 Nr. 52]; BGer 1C_365/2015 vom 9.12.2015, E. 4.4, 1C_197/2015 vom 2.2.2016, E. 2.4). – Mittlerweile hat der Kanton Bern entsprechend den Vorgaben von Art. 8 ff. RPG den Richtplan 2030 erlassen (einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan»); dieser ist am 4. Mai 2016 vom Bundesrat mit hier nicht interessierenden Vorbehalten genehmigt worden (BBl 2016 S. 6745). Damit steht Art. 38a Abs. 2 RPG der zu beurteilenden Einzonung nicht mehr entgegen. Die Einzonung ist

nunmehr auf ihre Vereinbarkeit mit dem revidierten RPG und dem neuen Richtplan zu prüfen, sollte das Moratorium doch gerade sicherstellen, dass nicht Einzonungen vorgenommen werden, die den neuen Bestimmungen

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 11 widersprechen (BGE 1C_315/2015/1C_321/2015 vom 24.8.2016, E. 3.5; VGE 2015/75 vom 23.6.2016, E. 3.2 [noch nicht rechtskräftig]).

E. 3.2

Nach Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) sind die Bau- zonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1).

Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumpla- nung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Abs. 3). Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet, es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreser- ven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird, Kulturland damit nicht zerstückelt wird, seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (Abs. 4). Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bau- zonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Abs. 5). Ge- mäss aArt. 15 RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 (AS 1979 S. 1573; in Kraft bis 30.4.2014) umfassten Bauzonen Land, das sich für die Überbau- ung eignet und weitgehend überbaut ist (Bst. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Bst. b).

E. 3.3

Art. 15 RPG gibt die Kriterien vor, gemäss welchen Land der Bauzone zugeordnet werden kann (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 15 N. 1; Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Pra- xiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 15 N. 44 und 86). Nach der Rechtsprechung zu aArt. 15 RPG, an welcher insoweit auch unter dem neuen Recht festgehalten werden kann, ist für das Festlegen von Bauzo- nen aber nicht allein Art. 15 RPG massgebend. Die Bauzonenausschei- dung hat vielmehr wie jede Raumplanung eine auf die erwünschte Entwick- lung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Sie stellt eine Gestal- tungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Ab- stimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 RPV; statt vieler BGE 136 II

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 12 204 E. 7.1 mit Hinweisen; BVR 2013 S. 31 E. 3.2; ferner Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 13).

E. 3.4

Das Kriterium des weitgehend überbauten Gebiets ist in der neuen Fassung von Art. 15 RPG nicht mehr enthalten. Während aArt. 15 RPG darauf angelegt war, Kantonen und Gemeinden bei der erstmaligen Aus- scheidung von Bauzonen die notwendigen Vorgaben zu machen, ist heute davon auszugehen, dass die Ausscheidung von Bauzonen weitgehend

erfolgt ist. Bauzonen umfassen heute insbesondere das weitgehend über- baute Gebiet (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umwelt- schutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 153, mit Hinweis auf die Botschaft zur Teilre- vision des RPG vom 20.1.2010, BBl 2010 S. 1049 ff., 1071 f.). Mit dem Kri- terium der weitgehenden Überbauung nahm aArt. 15 RPG Bezug auf das Konzentrationsprinzip, das aus dem Grundsatz der haushälterischen Nut- zung des Bodens abgeleitet wird (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 2). Mit der RPG-Revision wurde dieses Prinzip weiter gestärkt und konkretisiert (Art. 1 Abs. 2 Bst. abis und b sowie Art. 3 Abs. 3 Bst. a und abis und Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG); der Grundsatz der weitgehenden Überbauung bleibt damit in den Planungszielen erhalten (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, a.a.O., Art. 15 N. 96).

E. 3.5

Aus dem Konzentrationsprinzip ergibt sich, dass bisher nicht über- baute Grundstücke am Rand von Siedlungen nur dann neu eingezont wer- den können, wenn sie an bestehende Überbauungen mit Siedlungscharak- ter angrenzen (BGer 1P.465/2002/1P.467/2002 vom 23.12.2002, in ZBl 2004 S. 161 E. 6.3.1; BVR 2012 S. 271 E. 4, 2008 S. 66 E. 7.3.1). War schon vor der RPG-Reform die Streubauweise verpönt, muss dies erst recht unter dem neuen Recht gelten (Peter Hänni, a.a.O., S. 158; Aemiseg- ger/Moor/Ruch/Tschannen, a.a.O., Art. 15 N. 85, auch zum Folgenden). Klein- und Kleinstbauzonen sind nach der Rechtsprechung grundsätzlich gesetzwidrig, weil und insofern damit die Zielsetzung der Raumplanungs- gesetzgebung vereitelt wird, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusam- menzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu unterbinden. Diese Praxis soll verhindern, dass durch Kleinbauzonen tatsächlich eine zusätzliche Streubauweise oder eine zusätzliche Zersiede- lung der Landschaft ermöglicht wird. Dies ist namentlich bei der Zuweisung

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 13 von bereits bestehenden Bauten bzw. überbauten Grundstücken zur Bauzone nicht der Fall. Ebenso sind Einzonungen und insbesondere die Zuweisung von bestehenden Kleinsiedlungen in Bauzonen zulässig, wenn dadurch nicht unerwünschte Kleinstbauzonen für Neubauten entstehen, sondern nur bereits bebautes Gebiet geringfügig erweitert wird oder (mass- volle) Erweiterungen bestehender Bauten zugelassen werden (BGE 124 II 391 E. 3a; BGer 1P.465/2002/1P.467/2002 vom 23.12.2002, in ZBl 2004 S. 161 E. 6.3.2; auch zum Folgenden BVR 2012 S. 271 E. 4.1).

E. 3.6

Bundesrechtliche Mindestgrössen von (Klein-)Bauzonen sind höchstrichterlich nicht entwickelt worden. Die Ausscheidung von Bauzonen hat sich vielmehr in starkem Mass an den Verhältnissen im Einzelfall zu orientieren und ist fallspezifisch zu konkretisieren. Dabei ist auch der Beur- teilungsspielraum des zuständigen Planungsorgans zu beachten (vgl. BGE 113 Ia 444 E. 4d/db; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 2; BVR 2008 S. 66 E. 8.1). Kleinbauzonen widersprechen grundsätzlich dem Planungs- ziel, den Boden haushälterisch zu nutzen und eine Streubauweise zu ver- hindern, sind indessen nicht in allen Fällen zum vornherein unzulässig. Sachlich begründete Bedürfnisse der Ortsplanung können allenfalls in Berggebieten mit traditioneller Streubauweise für die Zulassung einer be- schränkten baulichen Entwicklung abgelegener Gemeindegebiete sprechen (BVR 1982 S. 249 E. 3b/bb). Private Nutzungsinteressen allein vermögen jedoch keine Erweiterung der Bauzone zu rechtfertigen. Eine solche Ver- grösserung muss vielmehr durch eine

umfassende Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte gerechtfertigt sein. Überdies hat sie der lokal und vor allem regional oder überregional erwünschten Entwicklung zu entsprechen (BGE 117 Ia 430 E. 4b; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 1 N. 16). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es zulässig, eine Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt zu schaffen, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Dies setzt voraus, dass die neue Zone keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten zulässt und auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 14 (BGer 1C_234/2014 vom 6.10.2014, E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 124 II 391 E. 3a).

E. 4.1

Für die vorgesehene Erweiterung des Baugebiets (Erweiterung Feld I sowie Feld II) ist die von der JGK zitierte Rechtsprechung zum weitgehend überbauten Gebiet insofern nicht einschlägig, als sie Fälle betrifft, in denen die Schaffung einer grundsätzlich unzulässigen Kleinbauzone zu beurteilen (etwa BVR 2012 S. 271 E. 4) oder zu prüfen war, ob bei der erstmaligen Ausscheidung RPG-konformer Bauzonen ein Gebiet in die Bauzone aufzunehmen war (etwa BGer 1P.465/2002/1P.467/2002 vom 23.12.2002, in ZBl 2004 S. 161 E. 6.3.1). Im Unterschied dazu steht im vorliegenden Fall die Erweiterung einer unter der Geltung des RPG genehmigten Bauzone in Frage. Auch bei dieser ist indessen die aus dem Konzentrationsprinzip abgeleitete Rechtsprechung betreffend Kleinbauzonen massgebend, wie die JGK zutreffend festgehalten hat. Die Einzonung ist daher grundsätzlich nur zulässig, wenn das einzuzonende Land an eine bestehende Überbauung mit Siedlungscharakter angrenzt. Dies ist offensichtlich nicht der Fall: In der näheren Umgebung des Ferienheims befinden sich nur die vier Chalets in der angrenzenden Erhaltungszone, die insgesamt rund 4'000 m² umfasst. Es besteht weder eine geschlossene Überbauung noch öffentliche Infrastruktur. Was die angrenzende ZöN A 73 Skipiste zum Siedlungscharakter beitragen sollte, ist entgegen der Auffassung der Gemeinde nicht ersichtlich, zumal die Skipiste nicht zum Baugebiet gehört (vgl. Michael Bütler, Erschliessung und Ausbau von Skigebieten aus rechtlicher Sicht, in URP 2010 S. 411 ff., 417). Die Erhaltungszone bezweckt die Erhaltung und massvolle Erweiterung der bestehenden Überbauungen (Art. 18 Ziff. 1 GBR), sie stellt somit keine Grundlage für einen neuen Siedlungsansatz dar.

E. 4.2

Nach der vorne in E. 3.5 f. dargelegten Rechtsprechung kann die vorgesehene Einzonung daher nur genehmigt werden, wenn sie bloss bereits bebauten Gebiet geringfügig erweitert oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten zulässt. Die bestehende Ferienheimzone umfasst rund

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 15 3'400 m² (Beschwerdeantwort der Gemeinde vom 26.6.2013, act. 3 S. 7; angefochtener Entscheid Ziff. 4.3 S. 16). Das Feld I soll um 800 m² auf rund 4'200 m² vergrössert werden, das Feld II soll eine Fläche von rund 3'000 m² aufweisen (Protokoll des Augenscheins der JGK vom 26.6.2013, act. 4A pag. 134; vgl. auch Schreiben des

Hoteliervereins ... vom 10.11.2011 [vor der Erweiterung des Feldes I], act. 4Y). Die eingezonte Fläche auf der Parzelle Nr. 1___ würde also mehr als verdoppelt. Bezieht man die angrenzende Erhaltungszone mit ein, würde die der Bauzone zugewiesene Fläche immer noch um mehr als 50 % vergrössert. Entgegen der Auffassung der JGK kann das Feld II bei der Bestimmung des Ausmasses der Einzonung nicht ausser Acht gelassen werden; dieses wird ebenfalls der Bauzone zugewiesen und damit der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen, auch wenn es im Wesentlichen nur unterirdisch bebaut werden darf und darauf oberirdisch lediglich eine Park- und Spielanlage vorgesehen ist. Auch die unterirdische Bebauung hat Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Die Ausbaumöglichkeiten auf der Parzelle und Veränderungen in den Nutzungsmöglichkeiten sind ebenfalls in die Betrachtung einzubeziehen (BGer 1C_774/1C_778/2013 vom 16.7.2014, E. 5.3 mit Hinweisen). Die Ein- und Umzonung lässt deutlich mehr als eine massvolle Erweiterung bestehender Bauten zu; der Erhalt des bestehenden Ferienheims ist im Übrigen nicht vorgesehen, es soll vielmehr durch einen wesentlich grösseren Neubau ersetzt werden. Die Einzonung würde somit mehr als eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten bewirken.

E. 4.3

Zwar ist ein öffentliches Interesse an der planerischen Förderung der Hotellerie durch Festlegung einer Hotelzone grundsätzlich anzuerkennen (BGE 136 II 204 E. 7.3). Dies gilt insbesondere in Gebieten, in denen Massnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen geboten sind (aArt. 8a Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012 [AS 2014 S. 899, 2011 S. 2913]; seit 1.1.2016 Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen [Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702]; zum Ganzen BGer 1C_144/2015 vom 4.1.2016, E. 4.2). Zu diesen gehört auch die EG Saanen (Richtplan 2030, Massnahme D_06), der nach Richtplan eine gewisse Zentrumsfunktion zukommt (Richtplan 2030, Raumkonzept

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 16 S. 10, Massnahmen C_01 und C_02). Zudem besteht zweifellos ein wirtschaftliches Interesse der Grundeigentümerschaft, das Grundstück für das vorgesehene Hotel zu nutzen. Die Aussichtslage und der direkte Zugang zum Skigebiet sind gewiss Vorteile für einen Hotelstandort; sie können aber nicht als zwingende Gründe für eine Neueinzonung betrachtet werden. Grundsätzlich müssen Neubauprojekte den bestehenden Baumöglichkeiten angepasst werden und nicht umgekehrt die Bauzonen den Standortwünschen der Investorinnen und Investoren (BGE 136 II 204 E. 7.2). Die vorgesehene Einzonung dient nicht der Erhaltung eines bestehenden Betriebs. Vielmehr soll das Ferienhaus abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden. Beabsichtigt ist die Neuansiedlung eines Hotelbetriebs mit wesentlich höherer Nutzungsintensität als das bisherige Ferienhaus; das Grundstück wurde dafür von neuen Investorinnen erworben. Unter diesen Umständen kommt dem Interesse an der Beibehaltung des Standorts geringes Gewicht zu, zumal gerade im traditionell zersiedelten Gebiet Erweiterungsmöglichkeiten von kleinen peripheren Bauzonen die nach RPG unerwünschte Zersiedelung weiter vorantreiben.

E. 4.4

Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass die vorgesehene Hotelzone nicht durch den öffentlichen Verkehr erschlossen ist und auch die strassenmässige Erschliessung dem

Vorhaben nicht genügt. Wie die JGK zwar zutreffend festgehalten hat, enthält der Richtplan keine Vorgaben zur Erschliessung von Hotelzonen; daran hat sich mit dem Richtplan 2030 nichts geändert. Die fehlende Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist aber nach Massgabe von Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG in der allgemeinen Interessenabwägung dennoch zu berücksichtigen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass für den Ausbau der Strasse weiteres Land abseits der Bauzone benötigt würde. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass Anlagen zur Erschliessung der Bauzone nicht Land ausserhalb der Bauzone beanspruchen sollen (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, a.a.O., Art. 15 N. 2). Das Interesse an der Förderung der Hotellerie und die Interessen der Investorinnen vermögen daher das gewichtige Interesse an einer geordneten Besiedlung des Landes nicht zu überwiegen. Soweit ein Bedarf an zusätzlichen Hotelbetten besteht, sind entsprechend den Voraussetzungen von Art. 15 RPG zunächst Verdichtungsmöglichkeiten innerhalb des Baugebiets zu prüfen

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 17 und ist bei einer allfälligen Erweiterung des Baugebiets auch dem Konzentrationsprinzip Rechnung zu tragen.

E. 4.5

Die mit der neuen Hotelzone D 23A vorgesehene Vergrösserung der Bauzone ist daher unzulässig und kann nicht genehmigt werden. Innerhalb des Perimeters der bisherigen Ferienheimzone Lengnau steht zwar nicht das Ausscheiden einer neuen Bauzone in Frage, sondern die Festlegung der zulässigen Nutzungsart und des zulässigen Nutzungsmasses in einer bestehenden Bauzone bzw. Spezialzone. Darin kommt der Gemeinde ein sehr grosser Ermessensspielraum zu, in den die Rechtsmittelbehörden nicht eingreifen dürfen (BVR 2003 S. 257 E. 6a). Sowohl die Gemeinde als auch die Beschwerdegegnerinnen 1 haben ein Interesse an einer Umzonung ohne Erweiterung jedoch verneint (Eingaben vom 19. und 26.11.2015, act. 9 und 11); eine solche wäre somit unzweckmässig (vgl. BGer 1C_164/2012 vom 30.1.2013, E. 5.5.2, auszugsweise publ. in URP 2013 S. 113). Eine teilweise Genehmigung der umstrittenen Zonenplanänderung fällt deshalb ausser Betracht. Die Beschwerde ist daher vollumfänglich gutzuheissen, der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und der Hotelzone D 23A ist die Genehmigung zu verweigern.

E. 5

Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 haben dem Beschwerdeführer die Parteikosten für das Verfahren vor der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, bestimmt auf Fr. 10'482.05 (inkl. Zuschlag für Reisetag, Auslagen und MWSt), je hälftig, ausmachend Fr. 5'241.05, zu ersetzen.

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 20

E. 5.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die unterliegenden Beschwerdegegnerinnen 1 die Verfahrenskosten zu bezahlen, da die ebenfalls unterliegende Gemeinde von der Tragung von Verfahrenskosten befreit ist (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG; Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015). Hingegen haben die Beschwerdegegnerinnen 1 und die Gemeinde dem obsiegenden Beschwerdeführer die Parteikosten je hälftig zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kosten des

vorinstanzlichen Verfahrens sind nach denselben Grundsätzen neu zu ver- legen.

E. 5.2

Gemäss Art. 41 Abs. 1 des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Partei-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 18 kostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwer- deverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz. Innerhalb dieses Rahmen- tariffs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebote- nen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Ein Zuschlag von bis zu 100 % auf das Honorar wird gewährt bei Verfahren, die besonders viel Zeit und Arbeit be- anspruchen, wie namentlich bei schwieriger und zeitraubender Sammlung oder Zusammenstellung des Beweismaterials, bei grossem Aktenmaterial oder umfangreichem Briefwechsel oder bei besonders komplexen tatsächli- chen oder rechtlichen Verhältnissen (Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV).

E. 5.3

Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers macht für das Verfah- ren vor der JGK ein Honorar von Fr. 9'520.-- zuzüglich eines Zuschlags von einem Drittel (Fr. 2'856.--) sowie eines Reisezuschlags von Fr. 300.-- gel- tend, insgesamt also ein Honorar von Fr. 12'676.--. Dies erscheint ange- sichts der obgenannten Bemessungskriterien als überhöht. Wie in Pla- nungssachen üblich, waren zwar recht umfangreiche Akten zu sichten, und das Beweisverfahren, namentlich der Augenschein, verursachte auch einen gewissen Aufwand. Die relevanten Akten und Rechtsfragen waren letztlich aber überschaubar. Die Bedeutung der Sache und die Schwierigkeit des Prozesses waren durchschnittlich, wie auch in der Honorarnote festgehal- ten wird. Ist der überdurchschnittliche Zeitaufwand bereits bei der Grundho- norarforderung berücksichtigt, besteht kein Anlass für einen Zuschlag nach Art. 9 PKV. Einschliesslich des Zuschlags für einen Reisetag ist das Hono- rar deshalb auf Fr. 9'420.-- festzusetzen. Mit den geltend gemachten Ausla- gen von Fr. 285.60 und Fr. 776.45 MWSt ergibt dies einen Parteikostener- satz von Fr. 10'482.05 für das Verfahren vor der JGK.

E. 5.4

Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht macht der Rechts- vertreter des Beschwerdeführers ein Honorar von Fr. 11'800.-- sowie einen Zuschlag von 100 % aufgrund überdurchschnittlichen Zeitaufwands gel- tend, insgesamt also Fr. 23'600.--. Dies ist ebenfalls überhöht. Der Rechts- vertreter war aus dem vorinstanzlichen Verfahren bereits mit den Akten vertraut, was den Aufwand reduzierte. Allerdings waren zusätzliche Einga- ben zu den Auswirkungen des neuen Rechts erforderlich, so dass insgesamt von einem leicht überdurchschnittlichen Aufwand und einer

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 02.11.2016, Nr. 100.2014.152U, Seite 19 etwas überdurchschnittlichen Schwierigkeit des Prozesses auszugehen ist. Dafür erscheint ein Honorar von Fr. 10'000.-- als angemessen. Die nicht näher ausgewiesenen Auslagen von pauschal 4 % sind entsprechend zu kürzen. Mit Auslagen von Fr. 400.-- und Fr. 832.-- MWSt beträgt der Parteikostenersatz für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht demnach Fr. 11'232.--. Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 29. April 2014 wird aufgehoben. Die Hotelzone D 23A wird nicht genehmigt. 2. Die Kosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden den Beschwerdegegnerinnen 1 auferlegt. 3. Die Kosten für das Verfahren vor der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, bestehend aus einer Pauschalgebühr von Fr. 2'600.-- sowie den Kosten der OLK für ihren Bericht und die Teilnahme am Augenschein von Fr. 1'727.15, insgesamt ausmachend Fr. 4'327.15, werden den Beschwerdegegnerinnen 1 auferlegt. 4. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 haben dem Beschwerdeführer die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf Fr. 11'232.-- (inkl. Auslagen und MWSt), je hälftig, ausmachend Fr. 5'616.--, zu ersetzen.

E. 6

Zu eröffnen: - dem Beschwerdeführer - den Beschwerdegegnerinnen 1 - der Einwohnergemeinde Saanen - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern - dem Bundesamt für Raumentwicklung und mitzuteilen: - der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder, Gruppe Oberland Der Abteilungspräsident: Die Gerichtsschreiberin: Rechtsmittelbelehrung Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung 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.

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