

BGer 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018

Bundesgericht, 2018-01-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_384_2016

FR: TF 1C_384/2016 du 16 janvier 2018

IT: TF 1C_384/2016 del 16 gennaio 2018

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist Nutzniesserin an einem Grundstück, das direkt an die neu festgelegte Zone angrenzt, und deshalb zur Anfechtung des Urteils des Verwaltungsgerichts legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 2.1

Das Verwaltungsgericht prüfte die Einzonung auf ihre Vereinbarkeit mit dem am 4. Mai 2016 genehmigten Richtplan des Kantons Bern sowie mit Art. 15 RPG (SR 700) in der Fassung vom 1. Mai 2014. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, diese Prüfung hätte dem Verwaltungsgericht nicht zugestanden. Es stellten sich Ermessens- und Fachfragen, welche zunächst die Verwaltung zu beantworten habe. Auch macht sie geltend, es fehle ein Bericht gemäss Art. 47 RPV (SR 700.1), in dem die Vereinbarkeit der Einzonung mit den Vorgaben des revidierten Raumplanungsrechts und dem Richtplan 2030 aufgezeigt werde. Die Gemeinde macht dagegen geltend, es komme die alte Fassung von Art. 15 RPG sowie der frühere kantonale Richtplan zum Tragen. Die Übergangsbestimmung von Art. 38a RPG beinhalte zwar ein Einzonungsmoratorium bis zum Erlass des neuen Richtplans, doch folge daraus nicht, dass danach auf das neue Recht abzustellen sei.

E. 2.2

Das AGR genehmigte die neue Ortsplanung vom 31. Januar 2014 am 24. April 2014 und damit wenige Tage vor Inkrafttreten des revidierten RPG. Der Beschwerdeentscheid der JGK erging am 13. Februar 2015. Der Bundesrat genehmigte den neuen Berner Richtplan am 4. Mai 2015 (BBl 2016 6745), somit vor dem Verwaltungsgerichtsurteil vom 23. Juni 2016.

E. 2.3

Mit der Revision des RPG wollte der Gesetzgeber die Zersiedelung eindämmen und den Kulturlandverlust stoppen, dies unter anderem durch inhaltliche Anforderungen an die kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung (Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1053 Ziff. 1.1). Nach Art. 38a RPG passen die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und Art. 8a Abs. 1 RPG an (Abs. 1). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Abs. 2). Diese Übergangsregelung wird in Art. 52a Abs. 1 RPV dahingehend präzisiert, dass "[...] Artikel 38a Absatz 2 RPG auf die Einzonung nicht anwendbar [ist], wenn die Beschwerde

weder zu einer Überprüfung noch zu einer materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt oder wenn sie mutwillig erhoben worden ist".

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Bauzonen in zahlreichen Kantonen überdimensioniert seien und das geltende Recht Lücken aufweise; insbesondere fehlten klare Vorgaben zur Entwicklung und Begrenzung des Siedlungsgebiets in den kantonalen Richtplänen (BBl 2010 1053 Ziff. 1.1). Die Kantone müssen daher ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 RPG ; BBl 2010 1069 f. Ziff. 2.3.4). Wo dies nicht der Fall ist, sind Rückzonungen erforderlich (Art. 15 Abs. 2 RPG ; zum Ganzen: Urteil 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1 mit Hinweisen).

Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die - in vielen Gemeinden bereits überdimensionierten - Bauzonen nicht noch vergrössert werden, um die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren. Zudem musste seit der Volksabstimmung vom 3. März 2013 mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG gerechnet werden (Urteile 1C_612/2014 vom 26. August 2015 E. 2.6, in: ZBl 116/2015 S. 607; 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1 mit Hinweis).

E. 2.4

Angesichts dieser im Nachgang zum Entscheid der JGK vom 13. Februar 2015 ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten, dass bis zur Genehmigung der Berner Richtplananpassung die Übergangsbestimmung von Art. 38a Abs. 2 RPG anwendbar war. Uneins sind sie sich jedoch in Bezug auf die Frage, was ab diesem Zeitpunkt gelten soll.

E. 2.5

Es liefe den erwähnten öffentlichen Interessen diametral entgegen, wenn der neue kantonale Richtplan sowie die revidierte Fassung von Art. 15 RPG nach der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat nicht angewendet und stattdessen zum alten Recht zurückgekehrt würde. Der Sinn und Zweck der sofortigen Anwendung von Art. 38a RPG liegt wie erwähnt darin, die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren. Gerade dies wäre jedoch die Folge, wenn eine Zonenplanrevision, die diesem Übergangsregime unterliegt, nach Genehmigung des Richtplans nicht auf die Vereinbarkeit mit diesem und mit Art. 15 RPG in seiner heutigen Fassung überprüft würde.

Diesen Überlegungen entsprechend hat das Bundesgericht im Übrigen in einem den Kanton Luzern betreffenden Fall die Sache zur Prüfung der streitigen Einzonungen im Lichte des revidierten Richtplans und des revidierten RPG an den Regierungsrat Luzern zurückgewiesen, nachdem der revidierte kantonale Richtplan während des bundesgerichtlichen Verfahrens vom Bundesrat genehmigt worden war (Urteil 1C_315/2015 vom 24. August 2016 E. 3.5, nicht publ. in BGE 142 II 509).

E. 2.6

Entgegen den Vorbringen der Gemeinde hat das Verwaltungsgericht die umstrittene Einzonung somit zu Recht auf ihre Vereinbarkeit mit dem neuen Richtplan und dem neuen Art. 15 RPG überprüft. Zudem hat es den Verfahrensbeteiligten mit Blick auf die Revision

des Raumplanungsrechts das rechtliche Gehör gewährt. Die Beschwerdeführerin beanstandet in dieser Hinsicht zwar, dass dem Verwaltungsgericht nur eine Rechts- und keine Ermessenskontrolle zustehe. Eine Bundesrechtsverletzung macht sie damit jedoch nicht geltend, und es ist auch nicht ersichtlich, dass deswegen von ihr vorgebrachte Rügen unbehandelt geblieben wären.

E. 2.7

Der Bericht im Sinne von Art. 47 RPV dient insbesondere der Gewährleistung der Vereinbarkeit des Nutzungsplans mit der Umweltschutz- und Raumplanungsgesetzgebung des Bundes, dem übrigen Bundesrecht sowie der kantonalen Richtplanung. Er bietet der kantonalen Genehmigungsbehörde eine Entscheidungshilfe (Urteil 1A.281/ 2005 vom 21. Juli 2006 E. 1.3, in: URP 2006 S. 887). In einer Situation wie der vorliegenden, wo die Genehmigung einer Zonenplanänderung vor dem Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsrechts und des kantonalen Richtplans erfolgt, liegt naturgemäss kein Bericht vor, der die Vereinbarkeit mit den Anforderungen des revidierten Rechts aufzeigt. Von einer Rückweisung der Sache an die Gemeinde kann jedoch abgesehen werden, sofern sich aus ihren Unterlagen, die sich bei den Akten befinden, mit hinreichender Klarheit ergibt, dass diese Anforderungen inhaltlich erfüllt sind. Eine entsprechende Prüfung ist vorliegend angesichts des beschränkten Umfangs der Nutzungsplanrevision möglich. Wie es sich im Einzelnen damit verhält, wird im Folgenden im Rahmen der vorgebrachten Rügen zu prüfen sein.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin erachtet den Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG als verletzt. Die Gemeinde habe nur ein halbes Jahr nach der Genehmigung der vorangehenden Ortsplanungsrevision das vorliegende Verfahren eingeleitet. Zwischen den beiden Genehmigungsbeschlüssen lägen gerade einmal zweieinhalb Jahre. Die Verhältnisse hätten sich seit der letzten Planfestsetzung jedoch nicht geändert. Vielmehr habe es die Gemeinde damals verpasst, die Bedürfnisse sorgfältig abzuklären. Hinzu komme, dass der Bedarf nicht akut sei, sollten doch nur 8 bis 15 Alterswohnungen gebaut werden. Für die 45 über 80 Jahre alten Personen, die derzeit im Dorf wohnten, liesse sich auch anderweitig Wohnraum finden. Darüber hinaus sei die Interessenabwägung der Vorinstanz mangelhaft. Die Interessen der erwähnten, kleinen Zielgruppe würden nicht besonders schwer wiegen, wie dies bei einer Einzonung nach derart kurzer Zeit seit der letzten Planrevision erforderlich wäre. Zudem habe sie als Nachbarin nicht lediglich ein Interesse an einer unverbauten Aussicht, wie im angefochtenen Entscheid angenommen werde. Vielmehr sei sie auch von der mit der Einzonung einhergehenden Erhöhung der Immissionen betroffen.

E. 3.2

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Rechtsprechung lässt ausserdem nachträgliche geringfügige Erweiterungen des Baugebiets zu, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (BGE 124 II 391 E. 4 S. 396 ; 128 I 190 E. 4.2 S. 199). Für die Beurteilung, ob ein genügendes öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (BGE 132 II 408 E. 4.2 S.

413 f.; Urteil 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2; je mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233 mit Hinweis). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (zum Ganzen: Urteil 1C_238/2016 vom 2. Dezember 2016 E. 6.3.1 mit Hinweisen).

E. 3.3

Die Erweiterung der ZöN C wird mit dem Bedarf an betreuten Alterswohnungen begründet. Das Verwaltungsgericht legte dazu dar, ein solcher sei aufgrund einer Informationsveranstaltung im April 2012 und einer anschliessenden Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde im August 2012 - und damit nach der Genehmigung der neuen Ortsplanung - zum Ausdruck gekommen. Die Gemeinde habe daraufhin im Februar 2013 eine nichtständige Kommission eingesetzt, die das Grobkonzept "Betreute Alterswohnungen in der Gemeinde Lauenen" vom 15. Juli 2013 erarbeitet habe. Bei der Erarbeitung der neuen Ortsplanung vom 27. November 2010 habe sich die Gemeinde dagegen noch am Altersleitbild Saanenland von 2002 orientiert, das gestützt auf Erhebungen aus den Jahren 2000 bis 2002 keinen Bedarf an betreuten Alterswohnungen ausgewiesen habe bzw. davon ausgegangen sei, der Problematik der alternden Gesellschaft mit dem zu erstellenden Alterszentrum Saanen begegnen zu können. Erst im neuen Altersleitbild Saanenland 2012-2022 vom Dezember 2012 sei die Thematik der betreuten Alterswohnungen konkret aufgenommen worden.

Das Ziel der Schaffung von ausreichend bezahlbarem Wohnraum, der auf die Bedürfnisse älterer Menschen zugeschnitten ist, stelle ein gewichtiges öffentliches, aber auch privates Interesse dar. Ein Zuwarten während vieler Jahre, bis die nächste Ortsplanungsrevision anstehe, würde diesen Interessen völlig zuwiderlaufen. Zudem handle es sich um eine untergeordnete Änderung, welche keine umfassende Neuüberprüfung der Ortsplanung voraussetze. Die Einzonung sei zweckgebunden (Erweiterung einer bestehenden ZöN), betreffe eine relativ kleine Fläche, welche dreiseitig an die Bauzone anschliesse und damit keine einschneidenden Auswirkungen auf die Zonenordnung als Ganze habe.

Demgegenüber stehe das Interesse der Beschwerdeführerin an der Beibehaltung der Planordnung. Dass dieses über das Interesse an einer unverbauten Aussicht hinausgehe, mache aber auch sie selber nicht geltend. Eine Interessenabwägung ergebe, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit der Änderung nicht entgegenstehe, obwohl sie nur etwa 2,5 Jahre nach der Genehmigung der Ortsplanungsrevision erfolge.

E. 3.4

Der Umstand, dass die Einzonung kurze Zeit nach der vorangehenden Ortsplanungsrevision erfolgte, spricht gegen deren Zulässigkeit. Dies gilt auch insofern, als im vorliegenden Fall ein Bedarf an Alterswohnungen erst nach der Ortsplanungsrevision vom 27. November 2010 ausgewiesen wurde, denn die entsprechenden Erhebungen hätten bereits davor durchgeführt werden können. Unter diesen Umständen kommt die vorliegend zu beurteilende Erweiterung des Baugebiets im Licht des Grundsatzes der Planbeständigkeit von vornherein nur deshalb in Betracht, weil sie von untergeordneter Tragweite ist und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (vgl. E. 3.2 hiervor).

Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen seiner Interessenabwägung zu Recht berücksichtigt, wie stark die Beschwerdeführerin durch die vorgesehene Änderung tangiert wird. Es bedeutet mit Blick auf das Vertrauen in die Planbeständigkeit einen erheblichen Unterschied, ob ein Grundeigentümer eine Umzonung seiner eigenen Parzelle gewärtigen muss oder lediglich als Nachbar von einer Umzonung betroffen ist (vgl. BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 199 mit Hinweis auf Urteil 1P.489/ 2001 vom 4. Dezember 2001 und BGE 124 II 391 E. 4b S. 396 mit Hinweis). Vorliegend beschränkt sich das Interesse der Beschwerdeführerin an der Beibehaltung des Status quo auf die Aussicht, welche sie von ihrer Liegenschaft geniesst, und auf die Vermeidung der Zunahme von Immissionen. Solche Immissionen sind freilich bei einer Nutzung mit Alterswohnungen nur in einem sehr beschränkten Umfang zu erwarten.

Dem steht ein wesentliches öffentliches Bedürfnis an der Schaffung von Alterswohnungen gegenüber. Die dafür notwendige Erweiterung des Baugebiets ist zudem, wie bereits erwähnt, mit 3'033 m² geringfügig (vgl. dazu BGE 124 II 391, wo eine Umzonung von mehr als 5'000 m² Land zu beurteilen war; siehe auch BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 199). Da ihr keine schwerwiegenden Interessen an der Planbeständigkeit entgegenstehen, ist sie deshalb ausnahmsweise auch relativ kurze Zeit nach der letzten Ortsplanrevision zulässig. Die Rüge der Verletzung von Art. 21 Abs. 2 RPG ist unbegründet.

E. 4

Die bestehende ZöN C liegt zwischen der Lauenenstrasse und der Sonnigen Lauenenstrasse, die neben dem bestehenden Altersheim eine enge Kurve beschreibt. Das Altersheim befindet sich im nördlichen Bereich der bestehenden ZöN C. Deren Fläche wird mit der umstrittenen Einzonung gegen Norden und Osten bis zur Parzellengrenze des Grundstücks Nr. 483 um 3'033 m² erweitert. Die Einzonungsfläche grenzt im Westen an die tiefer gelegene Lauenenstrasse, im Norden an die Wohn- und Gewerbezone WG3, im Osten an die Landwirtschaftszone und im Süden an die bestehende ZöN C, die Sonnige Lauenenstrasse und an Landwirtschaftsland. Auf dem Erweiterungsteil der ZöN C steht ein landwirtschaftliches Gebäude (sog. Pfrundscheune). Das Gelände ist gegen Westen zur Lauenenstrasse relativ stark abfallend. Im nördlichen Teil der eingezonten Fläche befindet sich zudem ein nicht näher bestimmtes Gewässer.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Einzonung widerspreche dem kantonalen Richtplan, Art. 15 RPG und den Technischen Richtlinien Bauzonen (gestützt auf Art. 15 Abs. 5 RPG beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation am 17. März 2014; im Folgenden: TRB). Die TRB seien auch auf die vorliegend in Frage stehende ZöN und nicht einzig auf Wohn-, Misch- und Zentrumszonen anwendbar. Dasselbe gelte für den Richtplan, der unabhängig von der konkreten Zonenart für die nächsten 15 Jahre 840 ha Neueinzonungen vorsehe. Die geplante Einzonung diene Wohnzwecken, weshalb das Massnahmenblatt A_01 mit dem Titel "Baulandbedarf Wohnen bestimmen" des Richtplans anwendbar sei. Erforderlich sei, dass das AGR zunächst einen innerkantonalen Verteilschlüssel für Neueinzonungen festlege. Zu beachten sei auch, dass einerseits Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenze hinweg abzustimmen und andererseits innere Nutzungsreserven konsequent zu mobilisieren seien. Ihres Wissens beständen in der Gemeinde

Nutzungsreserven in der Bauzone, die sich für das vorliegende Vorhaben zweifelsfrei eignen würden.

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht hielt fest, die TRB seien auf die ZöN nicht anwendbar. Die Zulässigkeit der Einzonung sei deshalb, wie nach bisherigem Recht, nach allgemeinen Kriterien zu bestimmen. Auch der Richtplan 2030 enthalte keine konkreteren Vorgaben. Die Zulässigkeit von Alterswohnungen in der ZöN sei anerkannt. Hinzu komme, dass in der ZöN C auch zweckgebundene Erweiterungen, Erneuerungen und Neubauten zum bestehenden Altersheim sowie zweckgebundene Kleinbauten zulässig seien. Dass Alterswohnungen auch in einer Wohnzone erstellt werden dürften, ändere daran nichts. Das einzuzonende Gebiet sei deshalb nicht in die Baulandbedarfsberechnung nach dem Massnahmenblatt A_01 des Richtplans einzubeziehen.

E. 5.3

Nach Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) sind die Bauzonen 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 Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Abs. 3). Land kann gemäss Abs. 4 neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet (lit. a); es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (lit. b); Kulturland damit nicht zerstückelt wird (lit. c); seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (lit. d); und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (lit. e). Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Abs. 5).

E. 5.4.1

Die TRB, die der Bund und die Kantone gemeinsam gestützt auf Art. 15 Abs. 5 RPG ausgearbeitet und beschlossen haben, dienen insbesondere der Bestimmung der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton (TRB, S. 3). Kapitel 3 der TRB enthält die Methode und die statistischen Grundlagen zur Bestimmung des Spielraums bei der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen für den Kanton. Mit diesen drei Zonentypen werden gemäss den Richtlinien 70 % aller Bauzonenflächen und 79 % aller Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigten erfasst (TRB, S. 4).

Hinsichtlich der anderen Bauzontypen gingen die Richtliniengeber davon aus, dass es aufgrund der Komplexität und Heterogenität der realen Situation nicht möglich sei, vertretbare Messgrössen für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen festzulegen.

Insbesondere könne die Flächenbeanspruchung nicht in einen direkten Zusammenhang mit der Anzahl Personen, die diese Fläche nutzten, gebracht werden, wie das für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen der Fall sei. Die Frage, welcher Bedarf für die nächsten 15 Jahre gegeben sei, müsse daher für diese Zonentypen - wie nach bisherigem Recht - im konkreten Einzelfall nach allgemeinen Plausibilitätskriterien beantwortet werden (zum Ganzen: TRB, S. 10; vgl. dazu auch ALEXANDRE FLÜCKIGER, *La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes*, in: *Revision Raumplanungsgesetz 2014: Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?*, 2015, S. 88 ff.).

Praxisänderungen, die dazu führten, dass bisher den Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen zugewiesene Nutzungen neu anderen Hauptnutzungen zugewiesen würden, seien jedoch (vorzugsweise im Richtplan) zu thematisieren und dürften die Vorgaben von Kapitel 3 nicht unterlaufen (TRB, S. 11).

E. 5.4.2

Gemäss Art. 77 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) bezeichnen die Gemeinden die für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse verwendeten oder noch benötigten Grundstücke oder Grundstücksteile als Zonen für öffentliche Nutzungen (Freiflächen). Diese sind insbesondere auszuscheiden für Verwaltungsgebäude, Schulen, Spitäler, Heime, Kirchen, Friedhöfe und Anlagen öffentlicher Dienste (lit. a). Nach der Rechtsprechung sind Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse Bauwerke, die - ungeachtet ihres Eigentümers - im weitesten Sinn Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen helfen. Dazu gehören unter anderem auch Alters- und Pflegeheime (Urteil 1C_310/2011 vom 10. November 2011 E. 2.4, in: ZBl 113/2012 S. 371). Angesichts ihrer Zweckbestimmung und insbesondere ihres engen funktionalen Zusammenhangs zu den erwähnten Alters- und Pflegeheimen sind Alterswohnungen in der ZöN ohne Weiteres zonenkonform (vgl. auch ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl. 2017, N. 2 zu Art. 77 BauG). Die Gemeinde legt in ihrer Stellungnahme in dieser Hinsicht dar, die Bewohner der Alterswohnungen könnten gleich den Bewohnern des bestehenden Altersheims Verpflegung, Unterstützung im Haushalt und medizinische Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Diese Funktionen vermögen die betreuten Alterswohnungen idealerweise nur in unmittelbarer Nähe des bestehenden Altersheims zu erfüllen. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Alterswohnungen könnten an anderer Stelle innerhalb der Bauzone errichtet werden, verfängt deshalb nicht.

E. 5.4.3

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz davon ausging, die ZöN C werde weder von den TRB noch vom entsprechenden Massnahmenblatt A_01 des Richtplans 2030 erfasst, auch wenn letztlich eine besondere Form der Wohnnutzung in Frage steht (vgl. dazu ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl. 2014, S. 47, wonach die kantonalrechtlichen Bauzonentypen den bundesrechtlichen "Grundtypen" zugeordnet werden müssten, was bei manchen Zonen allerdings nicht leicht sei). Zu ergänzen ist indessen, dass bei der Berechnung des Baulandbedarfs für das Wohnen gemäss dem Massnahmenblatt A_01 einer Veränderung der Raumnutzer Rechnung zu tragen sein wird. Mit anderen Worten ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bisher in Wohn-, Misch- oder Zentrums- bzw. Kernzonen lebende Personen in die neue ZöN C umziehen und sich dadurch der Bedarf an Wohnungen entsprechend reduziert. Der Bau von Alterswohnungen hat insofern Rückwirkungen auf die Nutzung der von den TRB und dem Massnahmenblatt A_01 erfassten drei Zonentypen und ist bei der Ermittlung des 15-jährigen Baulandbedarfs der Gemeinde zu berücksichtigen. Von Bundesrechts wegen nicht zwingend ist dagegen, dass noch vor der umstrittenen Einzonung ein innerkantonaler Verteilschlüssel für Neueinzonungen festgelegt wird, wie dies die Beschwerdeführerin fordert.

E. 5.4.4

Die Kritik der Beschwerdeführerin ist somit unbegründet und ihr Antrag, es sei beim AGR ein Bericht über die Baulandreserven in der Gemeinde Lauenen einzuholen, abzuweisen.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin rügt, die Erschliessung der einzuzonenden Fläche sei nur unter Einbezug von Landwirtschaftsland möglich, was bundesrechtswidrig sei. Eine Erschliessung ohne die Beanspruchung von Landwirtschaftsland sei rein tatsächlich nicht möglich, denn es würden dafür bestehende Gebäude tangiert.

E. 6.2

Das Verwaltungsgericht legte dar, die Gemeinde sehe vor, dass die Erschliessung der Alterswohnungen für die Fussgänger via Altersheim erfolge. Die Sonnige Lauenenstrasse solle deshalb auf ca. 40 m Länge zwischen der Abzweigung von der Lauenenstrasse und der Einfahrt zum Altersheim hangseitig verbreitert werden, damit ein Gehbereich ausgeschieden werden könne. Dies sei mit Blick auf die Rechtsprechung durchaus realisierbar. Hinzu komme, dass auch eine talseitige Verbreiterung ohne Einbezug von Landwirtschaftsland vorstellbar wäre, wie dies die JGK in ihrem Entscheid aufgezeigt habe, oder eine direkte Erschliessung ab der Lauenenstrasse, allenfalls wiederum via Altersheim.

E. 6.3

Die einzuzonende Fläche grenzt sowohl an die Lauenenstrasse als auch an die Sonnige Lauenenstrasse. Es liegt nicht auf der Hand, dass der Erschliessung tatsächliche Hindernisse entgegenstehen würden, wenn die von der Gemeinde in Aussicht genommene Verbreiterung der Sonnigen Lauenenstrasse zur Schaffung eines Gehbereichs nicht in Betracht käme. Insbesondere geht aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht hervor, weshalb die vorinstanzliche Feststellung, wonach eine Erschliessung auch direkt von der Lauenenstrasse gewährleistet werden könnte, offensichtlich unrichtig sein soll (Art. 97 Abs. 1 BGG). In diesem Bereich bestehen auch keine Gebäude, die tangiert würden. Die Rüge erweist sich damit als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist (vgl. BGE 133 IV 119 E. 6 S. 120 f. mit Hinweisen).

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin kritisiert, aufgrund des Gewässerraums, der für das Fliessgewässer im nördlichen Teil der einzuzonenden Fläche gelte, könne ein wesentlicher Teil nicht überbaut werden (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG). Die Einzonung sei deshalb um diesen Teil zu reduzieren.

E. 7.2

Das Verwaltungsgericht hielt fest, der Gewässerraum sei noch nicht definitiv festgelegt worden, weshalb von einem übergangsrechtlichen Gewässerraum von 8 m Breite auf beiden Seiten zuzüglich der Gerinnesohlenbreite auszugehen sei. Mit der definitiven Festlegung könnte sich der Gewässerraum auf eine Breite von insgesamt mindestens 11 m reduzieren. Der betroffene Bereich liege jedoch ohnehin ausserhalb desjenigen, den die Gemeinde für den Bau der Alterswohnungen bevorzuge und das Projekt werde dadurch nicht beeinträchtigt. Dass sich nicht die gesamte Fläche zur Überbauung eigne, stehe der Einzonung nicht entgegen.

E. 7.3

Das BAFU schliesst sich der vorinstanzlichen Auffassung an. Der Gewässerraum mit dem dort geltenden Bauverbot müsse auch berücksichtigt werden, wenn das Gebiet neu in der Bauzone liege. Die Parzelle könne auch bei Einhaltung der Abstandsvorschriften gemäss Übergangsbestimmung sowie nach Festlegung des Gewässerraums sinnvoll überbaut werden. Der notwendige Gewässerabstand könne im Baubewilligungsverfahren sichergestellt werden und eine Einzonung präjudiziere die noch ausstehende Gewässerraumausscheidung nicht.

E. 7.4

Die Gemeinde schliesslich ist der Auffassung, es gebe auf der betreffenden Parzelle kein Gewässer im Sinne der Gewässerschutzgesetzgebung. Im Übrigen schliesst sie sich der Auffassung des Verwaltungsgerichts ebenfalls an.

E. 7.5

Gemäss Art. 36a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) legen die Kantone den Gewässerraum nach Anhörung der betroffenen Kreise fest (Abs. 1) und sorgen dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird (Abs. 3). Dieser beträgt für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von weniger als 2 m natürlicher Breite mindestens 11 m (Art. 41a Abs. 2 lit. a und Abs. 3 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV; SR 814.201]).

Solange der Gewässerraum noch nicht festgelegt worden ist, gelten die Übergangsbestimmungen der Gewässerschutzverordnung zur Änderung vom 4. Mai 2011. Diese sehen bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite einen provisorischen Gewässerraum auf einem beidseitigen Streifen von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle vor (Abs. 2 lit. a).

Innerhalb des Gewässerraums dürfen nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden; nur in dicht überbauten Gebieten kann die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 GschV).

E. 7.6

Aus den genannten Bestimmungen folgt nicht, dass Gewässerräume in der Bauzone unzulässig wären. Dass vorliegend der betroffene Parzellenteil in seiner Gesamtheit, inklusive dem noch festzulegenden Gewässerraum, eingezont wird, bedeutet denn auch nicht, dass er unbeschränkt bebaubar wäre (vgl. Urteil 1A.124/2004 vom 31. Mai 2005 E. 3.2, in: URP 2005 S. 542 betreffend Waldabstand). Da unbestritten ist, dass sich die eingezonte Fläche im Rahmen des Zonenzwecks unbesehen des Gewässerraums sinnvoll bebauen bzw. nutzen lässt und die Festlegung des Gewässerraums damit nicht präjudiziert wird, kann die Einhaltung der betreffenden Bestimmungen der Gewässerschutzgesetzgebung im späteren Baubewilligungsverfahren geprüft werden (vgl. Urteil 1C_164/2012 vom 30. Januar 2013 E. 7.2, in: URP 2013 S. 113). Die Rüge der Beschwerdeführerin, das Land dürfe nicht eingezont werden, weil es sich nicht für die Überbauung eigne (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG), ist somit unbegründet. Auf die von der Gemeinde aufgeworfene Frage, ob überhaupt ein Gewässer im Sinne des Gewässerschutzgesetzes vorliegt, braucht damit nicht eingegangen zu werden.

E. 8.1

Umstritten ist schliesslich die Grösse der eingezonten Fläche. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass diese überdimensioniert sei und die Hälfte für das vorgesehene Projekt ausreichen würde. Gemäss den Angaben der Gemeinde seien 8 bis 15 Alterswohnungen geplant. Dazu bedürfe es keiner Fläche von 3'033 m².

E. 8.2

Das Verwaltungsgericht legte hierzu dar, es sei grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn sich die Gemeinde einen gewissen Handlungsspielraum freihalten möchte. Sie habe den Bereich bei der Pfrundscheune als am geeignetsten bezeichnet. Der möglicherweise nicht überbaubare Bereich im Norden (Gewässerraum) und der stark abfallende Bereich bei der Lauenenstrasse seien nur bedingt geeignet, könnten aber zur Umgebungsgestaltung beitragen. Ein Verzicht auf die Einzonung dieser beiden Parzellenteile würde zu Baulücken führen. Zudem sei der Nutzen als Landwirtschaftsland nicht als allzu hoch einzuschätzen, zumal die gesamte Fläche bereits heute lediglich als Weideland diene. Ob diese Teilflächen ebenfalls eingezont würden oder nicht, sei angesichts deren Nutzung damit kaum von Bedeutung. Mit Blick auf das Planungsziel der haushälterischen Bodennutzung (Art. 75 Abs. 1 BV ; Art. 1 Abs. 1 RPG) sei in diesem Zusammenhang schliesslich festzuhalten, dass mit dem Erstellen von betreuten Alterswohnungen eine gewisse Mindestausnützung sichergestellt werden könne.

E. 8.3

Die ZöN C muss für sich gesehen die Anforderungen von Art. 15 RPG erfüllen (vgl. HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 18 und 49 zu Art. 15 RPG). Der künftige Bedarf, der die Erweiterung dieser Zone rechtfertigt, ist vorliegend hinreichend konkret ausgewiesen: Bei einem voraussehbaren Bedarf von maximal 15 Alterswohnungen erscheint eine Fläche von 3'033 m² zwar als grosszügig, aber noch nicht als unangemessen gross, zumal zu berücksichtigen ist, dass Teile der Parzellen nur bedingt oder gar nicht zur baulichen Nutzung geeignet sind, ihr Ausschluss von der Einzonung jedoch zu eigentlichen Baulücken führen würde. Die Gemeinde hat das ihr zustehende Planungsermessen jedenfalls nicht überschritten, weshalb eine Verletzung von Bundesrecht zu verneinen ist.

E. 9

Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht auszurichten (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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