

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 5. Dezember 2014

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
a.o. Verwaltungsrichterin Barben, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Bischof

1. **A.** _____ **und B.** _____
2. **C.** _____
3. **D.** _____
4. **E.** _____
5. **F.** _____

alle vertreten durch Fürsprecher ... und Fürsprecher ...

Beschwerdeführende



gegen

Einwohnergemeinde Gsteig b. Gstaad

handelnd durch den Gemeinderat, Gemeindeverwaltung,
3785 Gsteig b. Gstaad
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdegegnerin

und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend Ortsplanungsrevision; Einzonung im Gebiet Zelg (Entscheid der Justiz-,
Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 10. Juni 2013; 32.14-11.62)

Sachverhalt:

A.

Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde (EG) Gsteig beschloss am 29. Oktober 2010 eine Revision der Ortsplanung. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte die neuen Vorschriften und Pläne am 16. August 2011 und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab, soweit sie nicht zurückgezogen worden oder gegenstandslos geworden waren. Abgewiesen wurde unter anderem die gemeinsame Einsprache von A._____, B._____, C._____, G._____, H._____, E._____, F._____ und weiteren Einsprechenden, die als Eigentümerinnen und Eigentümer von Stockwerkeinheiten auf den Parzellen Gsteig Gbbl. Nrn. 1___ und 2___ die Einzonung eines Teils der angrenzenden Parzelle Nr. 3___ beanstandeten.

B.

Die in Bst. A genannten Einsprecherinnen und Einsprecher erhoben gegen die Verfügung des AGR am 14. September 2011 gemeinsam Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Diese führte einen Augenschein durch und wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 10. Juni 2013 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid haben A._____, B._____, C._____, D._____, E._____ sowie F._____ am 11. Juli 2013 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Beschwerdeentscheid der JGK sei aufzuheben. Dem Zonenplan gemäss Beschluss der EG Gsteig vom 29. Oktober 2010 sei bezüglich der teilweisen Einzonung des Grundstücks Nr. 3___ (Teilgebiet Zelg) in eine Wohnzone W3 die Genehmigung zu verweigern und das Grundstück sei vollumfänglich in der Landwirtschaftszone zu belassen. Eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die JGK zurückzuweisen; subeventuell seien im Fall der Abweisung der Beschwerde zumindest die Verfahrens- und Parteikosten neu zu verlegen.

Die EG Gsteig und die JGK beantragen mit Beschwerdeantwort vom 26. August 2013 bzw. Vernehmlassung vom 12. August 2013 die Abweisung der Beschwerde.

Auf richterliche Aufforderung hin haben sich die EG Gsteig und die JGK mit Eingaben vom 16. bzw. 14. April 2014 zur Berechnung des Baulandbedarfs und am 8. bzw. 19. Mai 2014 zu den Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) geäußert, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist. A._____, B._____, C._____, D._____, E._____ sowie F._____ haben am 16. Mai 2014 Stellung genommen. In den Schlussbemerkungen vom 7. Juli und 13. August 2014 halten die Parteien an ihren Begehren fest; die JGK verzichtet mit Eingabe vom 12. August 2014 auf weitere Ausführungen.

Erwägungen:

1.

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. Die Beschwerdeführenden 1, 2, 4 und 5 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführerin 3 ist als Erwerberin der Stockwerkeinheit 1___-3 Rechtsnachfolgerin der im Verfahren vor der JGK unterlegenen G._____ und H._____ und als solche ebenfalls zur Beschwerde legitimiert (Art. 13 VRPG i.V.m. Art. 83 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]; vgl. auch VGE 2012/342 vom 19.5.2014, E. 1.2). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

Streitig und zu prüfen ist, ob die JGK die Genehmigung der Einzonung eines Teils der Parzelle Nr. 3___ im Gebiet Zelg zu Recht bestätigt hat.

2.1 Am 1. Mai 2014 sind die Änderung des RPG vom 15. Juni 2012 und die Änderung der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) vom 2. April 2014 in Kraft getreten. 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 neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet, es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven 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 Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Abs. 5). Gemäss aArt. 15 RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 (AS 1979 S. 1573; in Kraft bis 30.4.2014) umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (Bst. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Bst. b).

2.2 Art. 15 RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012 entspricht zum Teil der bisherigen Rechtsprechung: überdimensionierte Bauzonen sind bereits nach altem Recht rechtswidrig und zu reduzieren (BGE 140 II 25 E. 4.3), bisher unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet sind zu berücksichtigen (BGE 136 II 204 E. 6.2.2) und es ist eine regionale Betrachtungsweise erforderlich (BGer 1C_15/2013 vom 9.8.2013, E. 2.3.1, 1C_35/1C_173/2011 vom 29.8.2011, E. 2.6). Indessen stellt Art. 15 RPG neu zusätzliche Voraussetzungen für die Zuweisung von Land zur Bauzone auf; so muss das Land voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren überbaut (nicht nur benötigt und erschlossen) werden, die Verfügbarkeit muss rechtlich sichergestellt sein und die Vorgaben des Richtplans müssen umgesetzt werden. Für die Beurteilung der vorliegend streitigen Einzonung stellt sich daher die Frage nach dem anwendbaren Recht.

2.3 Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung des RPG vom 15. Juni 2012 und der RPV vom 2. April 2014 haben die Kantone innert fünf Jahren ihre Richtpläne 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 (Art. 38a Abs. 2 RPG). Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung der RPV vom 2. April 2014 eine Beschwerde hängig gegen den Entscheid der kantonalen Behörde nach Art. 26 RPG über die Genehmigung einer Einzonung, so ist Art. 38a Abs. 2 RPG auf die Einzonung nicht anwendbar, wenn die Beschwerde weder zu einer Überprüfung noch zu einer materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt oder wenn sie mutwillig erhoben worden ist (Art. 52a Abs. 1 RPV).

2.4 Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1). Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen. Solche hat das Bundesgericht insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (BGE 139 II 243 E. 11.1, 470 E. 4.2, 135 II 384 E. 2.3). Nach Auffassung des Bundesgerichts sagt die Übergangsbestimmung von Art. 38a RPG nichts darüber aus, ob die neue – strengere – Fassung von Art. 15 RPG auf hängige Ortsplanungsrevisionen anwendbar ist. Das Bundesgericht hat die Frage bisher offengelassen (BGer 1C_275/2014 vom 1.10.2014, E. 2.1, 1C_113/2014 vom 3.9.2014, E. 3.1).

2.5 Die vorliegend zu beurteilende Ortsplanungsrevision wurde am 29. Oktober 2010 beschlossen und am 16. August 2011 genehmigt. Die neuen Bestimmungen des RPG und der RPV sind erst während des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht in Kraft getreten. Sie dienen zumindest mittelbar der Schonung von Natur und Landschaft, indem Bauzonen stärker konzentriert und begrenzt werden sollen, weshalb ein gewisses öffentliches Interesse an der sofortigen Anwendung dieser Bestimmungen besteht (vgl. BGE 139 II 263 E. 11.2). Die neue Fassung von Art. 15 RPG verweist indessen auf den noch anzupassenden kantonalen Richtplan (Art. 38a Abs. 1 RPG); die Anwendung neuen Rechts würde also dazu führen, dass bis zur Anpassung des Richtplans das Einzonungsmoratorium von Art. 38a Abs. 2 RPG zum Tragen käme. Die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG äussern sich aber

nicht ausdrücklich zur Frage, ob das Moratorium auch gilt, wenn die Genehmigung der Ortsplanungsrevision im Zeitpunkt des Inkrafttretens der RPG-Änderung (1.5.2014) bereits erfolgt ist, gegen diesen Entscheid aber noch ein Beschwerdeverfahren hängig ist. Die Frage wurde weder in der bundesrätlichen Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes angesprochen (vgl. BBI 2010 S. 1049, 1078 f.) noch im Parlament diskutiert (vgl. Amtl. Bull. SR 2010 S. 904, NR 2011 S. 1798 ff., SR 2011 S. 1184 und NR 2012 S. 139). Gemäss Art. 52a Abs. 1 RPV ist Art. 38a Abs. 2 RPG nur dann anzuwenden, wenn die Beschwerde zu einer Überprüfung oder materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt. Nach Auffassung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) unterliegt nach den Übergangsbestimmungen eine Einzonung nur dann dem Moratorium, wenn die Rechtsmittelinstanz den Genehmigungsentscheid ganz oder teilweise korrigiert oder die Sache aus anderen Gründen zu neuem Entscheid an die Genehmigungsbehörde (oder die Gemeinde) zurückweist (Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2.4.2014 der RPV, S. 28). Nach dem Gesagten ist die hier umstrittene Einzonung nach bisherigem Recht zu beurteilen und die Frage nach der Anwendbarkeit des neuen Rechts stellt sich erst, wenn sich die Einzonung nicht als rechtmässig erweisen sollte. Die Verfahrensbeteiligten haben indessen Zweifel an der Gesetzmässigkeit von Art. 52a Abs. 1 RPV geäussert. Aber jedenfalls soweit die Bestimmung (zunächst) die Anwendung des alten Rechts im Beschwerdeverfahren vorsieht, entspricht sie den allgemeinen Grundsätzen und steht nicht im Widerspruch zu Art. 38a RPG. Die umstrittene Einzonung ist daher vom Verwaltungsgericht auf ihre Vereinbarkeit mit aArt. 15 RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 zu prüfen.

2.6 Am 11. März 2012 ist ferner Art. 75b der Bundesverfassung (BV; SR 101) in Kraft getreten, dessen Abs. 1 den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 % beschränkt. Die EG Gsteig gehört zu denjenigen Gemeinden, in denen dieser Anteil überschritten ist (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Anhang der Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen [SR 702], Gemeinde Nr. 841; vgl. auch <<http://www.are.admin.ch>>, Rubriken «Zweitwohnungen/Gemeindeliste mit Zweitwohnungsanteil») und in denen aus kantonaler Sicht erhöhter planerischer Handlungsbedarf bezüglich Zweitwohnungen besteht (Massnahmenblatt D_06 des Richtplans des Kantons Bern, vom Regierungsrat beschlossen am 8. Juni 2011). In BGE 140 II 25 hat das Bundesgericht entschieden, dass in einer Gemeinde mit hohem Zweitwohnungsanteil mit einem erheblichen Rückgang der Wohnbaunachfrage zu

rechnen ist, da Art. 75b BV für die Bewilligung neuer, privat genutzter Zweitwohnungen («kalte Betten») kaum einen Spielraum lässt, was zur Folge haben kann, dass die Wohnbaureserven der Gemeinde überdimensioniert sind und überprüft werden müssen, wobei eine allfällige Redimensionierung der Bauzonen eine Gesamtschau aller Bauzonen voraussetzt (E. 4.3 f.). In BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 hat das Bundesgericht indessen festgehalten, Art. 75b BV enthalte keine unmittelbar anwendbaren Vorgaben zur Bauzonengrösse. Der in BGE 140 II 25 E. 4.3 erwähnte Anspruch auf Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der bestehenden Zonenordnung richte sich gegen die Planungsbehörde, d.h. die Gemeinde, die hierfür unter Umständen eine Zonenplanrevision einleiten müsse (E. 6.3). Zur planerischen Steuerung des Erst- und Zweitwohnungsbaus kommen zudem verschiedene Massnahmen in Frage: die Förderung von Erstwohnungen durch Erstwohnungsanteilsvorschriften sowie eine aktive Boden- und Wohnbaupolitik, die Kontingentierung der Umnutzung bestehender Wohnungen in Zweitwohnungen oder die Steuerung durch Lenkungsabgaben (Hunyady/Linder/Mauerhofer/Miesch, Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich Zweitwohnungen im Kanton Bern, in KPG-Bulletin 2013, S. 78 ff., 84). Die Wahl der zu treffenden Massnahmen setzt eine gesamthafte Betrachtung voraus. Die Gemeinde Gsteig ist aufgrund des Massnahmenblatts D_06 des Richtplans des Kantons Bern zu solchen Massnahmen verpflichtet (vgl. VGE 2013/92 vom 12.2.2014, E. 6.3 [bestätigt durch BGer 1C_134/2014 vom 15.7.2014, E. 6.2]); daraus könnte auch eine Verkleinerung der Bauzone, insbesondere der Ferienhauszone, resultieren. Aus Art. 75b BV lässt sich jedoch keine direkte Verpflichtung zur Verkleinerung der Bauzone in einem hängigen Ortsplanungsrevisionsverfahren ableiten. Grundlage für die Berechnung des Baulandbedarfs bildet deshalb im vorliegenden Verfahren das Massnahmenblatt A_01 des kantonalen Richtplans.

3.

3.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist für das Festlegen von Bauzonen nicht allein aArt. 15 RPG massgebend. Die Bauzonenausscheidung hat vielmehr wie jede Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthafte Abwägung und Abstimmung 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 204 E. 7.1; BVR 2013 S. 31 E. 3.2, 2012 S. 271 E.2.1, 2011 S. 259 E. 5.5, je mit Hinweisen; ferner Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 15 N. 13). Nach Art. 3 Abs. 1 RPV haben die Behörden alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu beurteilen. Dabei sind insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen. Den Interessen ist aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend Rechnung zu tragen. Die Interessenabwägung muss in der Begründung dargelegt werden (Art. 3 Abs. 2 RPV; vgl. zum Ganzen eingehend Pierre Tschannen, in Kommentar RPG, 1999, Art. 3 N. 23 ff.).

3.2 Die Gemeinden sind im Rahmen des übergeordneten Rechts in der Ortsplanung autonom (Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 55 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Das AGR als Genehmigungsbehörde und die JGK als kantonale Beschwerdeinstanz im Sinn von Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG haben zu prüfen, ob die Gemeinde das ihr zustehende Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt hat. Diese Überprüfung hat sich sachlich in dem Umfang zurückzuhalten, als es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie sowie die Gemeindeautonomie von Bedeutung sein sollen. Mit der Pflicht zur vollen Überprüfung wird mithin nicht ausgeschlossen, dass sich die Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wenn der unteren Instanz mit der Anwendung unbestimmter Planungsbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (BVR 2002 S. 49 E. 2a; Aemisegger/Haag, in Kommentar RPG, 2010, Art. 33 N. 73 und 77; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N. 65 und 68). Im Rahmen der ihm zustehenden Rechtskontrolle hat das Verwaltungsgericht lediglich zu prüfen, ob die Vorinstanz ihre Überprüfungsbefugnis frei von Rechtsfehlern ausgeübt hat. Daraus ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht einen Beschwerdeentscheid in Planungssachen nicht schon dann aufhebt, wenn ein anderes Vorgehen ebenfalls denkbar gewesen wäre, sondern nur dann, wenn sich die beschlossene und genehmigte Planung als rechtswidrig erweist (BVR 2008 S. 66 E. 3 [zusammengefasst], 2007 S. 321 E. 3.2).

3.3 Ob die auf dem Spiel stehenden Interessen vollständig erfasst und namentlich die Planungsziele und -grundsätze des Raumplanungsgesetzes berücksichtigt worden sind, ist Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden

Interessen ist demgegenüber weitgehend Ermessensfrage und in erster Linie Sache der demokratisch legitimierten Planungsorgane. Wenn die Gemeinde eine angemessene und sachlich haltbare Abwägung getroffen hat, ist dies von den übergeordneten Behörden zu respektieren (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; BVR 2013 S. 31 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 4 ff.; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 61 N. 15).

4.

4.1 Die Beschwerdeführenden machen zunächst geltend, die Gemeinde habe den Baulandbedarf falsch ermittelt und demzufolge zu viel Bauland eingezont. Durch mathematische Aufrundung habe sie einen um mehr als 500 m² zu hohen Baulandbedarf ausgewiesen; zudem hätte sie zumindest einen angemessenen Anteil der unausgeschöpften inneren Nutzungsreserven zusätzlich zum gehorteten Bauland in die Berechnung einbeziehen müssen. Die Gemeinde verweist hingegen darauf, dass der Baulandbedarf entsprechend den Vorgaben des kantonalen Richtplans berechnet worden sei. Die JGK hat erwogen, es sei nicht gerechtfertigt, bei allen rechnerischen Zwischenschritten einer Baulandbedarfsberechnung aufzurunden. Von einer Korrektur könne indessen abgesehen werden, da es sich um eine eher marginale Fläche handle, mit der die Gemeinde Lücken innerhalb des überbauten Gebiets schliesse und den Siedlungsrand arrondiere.

4.2 Im Allgemeinen kann der Baulandbedarf nach der sogenannten Trendmethode bestimmt werden. Auszugehen ist bei dieser Bedarfsprognose vom Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen. Aus der jährlichen Gegenüberstellung dieser Flächen wird die tatsächliche Beanspruchung der Baulandreserven in den vergangenen Jahren berechnet und danach der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt. Dabei werden zusätzliche, besonders entwicklungshemmende oder -fördernde Faktoren mitberücksichtigt (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa und 221 E. 3b; BGer 1C_119/2007 vom 13.11.2008, in ZBI 2009 S. 315 E. 3.2.2). Das Bundesgericht hat diese Methode als Ausgangspunkt der Bedarfsberechnung in konstanter Praxis für sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 136 II 204 E. 6.2.1; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 33, je mit weiteren Hinweisen). Wie andere Kantone wendet auch der Kanton Bern im Grundsatz die Trendmethode an (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 6 Bst. b; Christophe Cueni,

Dimensionierung und Ausscheidung der Zone / Teil I, in KPG-Bulletin 2004 S. 2 ff., 11 f.). Der kantonale Richtplan vom 27. Februar 2002 legt das Vorgehen zur Ermittlung des 15-jährigen Baulandbedarfs Wohnen fest und enthält Kriterien für die Berechnung des Regelbedarfs einer Gemeinde (Massnahme A_01; einsehbar unter: <<http://www.be.ch/richtplan>>; zum Ganzen BVR 2011 S. 259 E. 3.1 f.).

4.3 Die Gemeinde hat den Baulandbedarf nach den Vorgaben des Massnahmenblatts A_01 des kantonalen Richtplans bestimmt (act. 7A pag. 44); gegen die einzelnen Bemessungsfaktoren bringen die Beschwerdeführenden keine Einwände vor. Die Gemeinde hat bei der Berechnung den Wohnungsbedarf auf ganze Einheiten gerundet, woraus ein Wohnzonenbedarf von rund 2,6 ha resultierte (anstelle von 25'475 m², wenn die einzelnen Berechnungspositionen auf zwei Kommastellen gerundet worden wären). Entgegen der Auffassung der JGK widerspricht dieses Vorgehen den Vorgaben des Richtplans nicht. Eine quadratmetergenaue Berechnung kommt den tatsächlichen Verhältnissen nur scheinbar näher, handelt es sich doch bei den einzelnen Bemessungsfaktoren um mehr oder weniger genaue statistische Werte. Zudem ist der «Rundungsgewinn» von gut 500 m² bescheiden. Es ist daher vom ermittelten Baulandbedarf von 2,6 ha auszugehen.

4.4 Das Konzentrationsprinzip und der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens gebieten, die Reserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen, bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird. Bei der Bedarfsprognose müssen daher auch bisher unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet mitberücksichtigt werden. Dies gilt jedenfalls insoweit, als das Verdichtungspotenzial innerhalb des Planungshorizonts realisierbar und erwünscht ist (BGE 136 II 204 E. 6.2.2; BGer 1C_374/2011 vom 14.3.2012, in ZBI 2013 S. 389 E. 3; Felix Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 140 ff.; Christophe Cueni, Dimensionierung und Ausscheidung der Zone / Teil II, in KPG-Bulletin 2004 S. 38 ff., 39). Die Berücksichtigung beschränkt sich auf rechtlich realisierbare Reserven. Eine weitere Einschränkung erfolgt durch eine sachlich-politische Wertung darüber, in welchen Gebieten und in welchem Mass eine bauliche Verdichtung erwünscht ist. Schliesslich sind auch die tatsächlichen Verdichtungschancen in die Berechnung mit einzubeziehen. Der Umstand, dass auf überbauten Parzellen einer Erhöhung der maximalen Ausnützungsziffer häufig keine bauliche Nachverdichtung folgt, ist hierfür nicht ohne Bedeutung (Felix Jost, a.a.O., S. 142). – Die unüberbauten Parzellen in der Bauzone hat die Gemeinde richtplankonform im Umfang von 13'314 m² als

Baulandreserven ausgewiesen und vom berechneten Baulandbedarf abgezogen, sie hat 12'701 m² Wohnbauland neu eingezont (act. 7A pag. 64 f.). Bezüglich unausgeschöpfter Nutzungsreserven auf (teilweise) überbauten Parzellen hat sie hingegen ausgeführt, ein Verdichtungspotenzial sei realistischweise nicht vorhanden. Der inneren Verdichtung stünden an vielen Orten Anliegen des Ortsbild-, Denkmal- und Landschaftsschutzes entgegen, insbesondere das Anliegen der Wahrung der wertvollen Strukturen in den Dörfern Gsteig und Feutersoey. Die Eigentümerschaft sei zudem zu einer Nachverdichtung bestehender Bauten in aller Regel nicht bereit (Beschwerdeantwort vom 26.8.2013, S. 3; Schlussbemerkungen vom 7.7.2014, S. 4). Wie die JGK zu Recht festgehalten hat, sind die Überbauungsabsichten von Eigentümerinnen und Eigentümern nicht allein entscheidend, sie können aber auch nicht völlig ausgeklammert werden. Zudem können Gründe des Ortsbild- und Landschaftsschutzes einer Verdichtung entgegenstehen. Gsteig ist als Dorf von nationaler Bedeutung im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgeführt (Art. 1 i.V.m. Anhang zur Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]; Kanton Bern, Band 8 Oberland, S. 137-165, einsehbar unter: <https://dav0.bgdi.admin.ch/isos/ISOS_0702.pdf>). Dieses enthält die Empfehlungen, notwendige An- und Umbauten sorgfältig zu gestalten, besonders im Dorfzentrum, sowie Neubaubereiche abgesetzt von der Altbebauung zu planen und einzugrünen. Zudem sind zahlreiche Bauten in der Gemeinde als schützenswerte oder erhaltenswerte Baudenkmäler im Zonenplan bzw. im kantonalen Bauinventar bezeichnet (einsehbar unter: <<http://www.apps.be.ch/geo/de/karten.html>>, Rubriken «Kartenangebot/Bauinventar»). Es erscheint daher nicht als rechtsfehlerhaft, wenn die JGK der Gemeinde beim Einbezug unausgeschöpfter Nutzungsreserven einen gewissen Ermessensspielraum zugestanden hat. Die Beschwerdeführenden legen zudem nicht dar, wo und in welchem Ausmass ihrer Ansicht nach unausgeschöpfte Nutzungsreserven in die Baulandreserven hätten einbezogen werden müssen. Mit der umstrittenen Einzonung wird der Baulandbedarf folglich nicht überschritten.

5.

5.1 Die Beschwerdeführenden beanstanden weiter, die Einzonung im Gebiet Zelig verletze das Prinzip der haushälterischen Bodennutzung bzw. das Konzentrationsprinzip. Es sei keine umfassende planungsrechtliche

Interessenabwägung vorgenommen worden; die Einzonung erfolge möglicherweise zu Lasten von Fruchtfolgeflächen, sicher jedoch zu Lasten von hochwertigem Landwirtschaftsland. Ferner lasse die Planung eine regionale Sichtweise vermissen. Die Gemeinde hält demgegenüber fest, das Gebiet Zelg bilde seit mehr als 30 Jahren einen faktisch wie rechtlich eigenständigen dritten Siedlungsschwerpunkt innerhalb der Gemeinde; das Gebiet sei bereits in drei verschiedenen Planungsverfahren als Wohnzone gebildet und erweitert worden. Die JGK hat erwogen, die Wohnzone im Gebiet Zelg bilde einen dritten Siedlungsschwerpunkt; die vorgesehene Einzonung fülle die Baugebietslücke, die zwischen der bestehenden Bauzone im Osten und im Süden sowie der natürlichen Grenze durch den Bach auf der Westseite bestehe. Damit werde eine zweckmässige Abgrenzung des Baugebiets geschaffen, weshalb die Einzonung zulässig sei.

5.2 Die Parzelle Nr. 3___ liegt im Gebiet Zelg westlich der Kantonsstrasse zwischen den Dörfern Gsteig und Feutersoey. Der südöstliche Teil dieser Parzelle von rund 3'200 m² soll in die Wohnzone W3 eingezont werden, belegt mit einem Erstwohnungsanteil von 50 %. Die einzuzonende Fläche liegt direkt an der Kantonsstrasse; sie grenzt gegen Süden und im östlichsten Teil gegen Norden an die bestehende Bauzone, die erst teilweise mit Wohnhäusern überbaut ist. Gegen Westen wird sie zur Landwirtschaftszone hin von einem Bach begrenzt, gegen Norden verläuft die Grenze zur Landwirtschaftszone in einer geraden Linie (vgl. Zonenplan vom 29.10.2010, act. 7G; Protokoll des Augenscheins der JGK vom 20.2.2012, act. 7A pag. 36 ff.). Ebenso wie die Dorfkerne von Gsteig und Feutersoey ist das Gebiet Zelg mit einer Buslinie erschlossen, entsprechend der Güteklasse E der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (Richtplan des Kantons Bern, Massnahmenblatt B_10; Geoportal des Kantons Bern, einsehbar unter: <<http://www.apps.be.ch/geo/de/karten.html>>, Rubriken «Kartenangebot/Öffentlicher Verkehr»). Das Gebiet Zelg entlang der Kantonsstrasse wurde mit der Ortsplanungsrevision von 1993 der Wohnzone W3 zugeteilt, dazu wurde die ZPP Nr. 3 «Zelg» westlich des Baches eingezont (act. 7H). Letztere sollte für eine Wohnüberbauung von guter Qualität unter Berücksichtigung der landschaftlich exponierten Hanglage und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden genutzt werden. Im Jahr 2004 wurde das Teilgebiet Chammacher südlich der ZPP Nr. 3 «Zelg» neu in die Wohnzone W2 eingezont; es ist von Landwirtschaftsland umgeben und auch von der ZPP Nr. 3 «Zelg» durch einen schmalen Streifen Landwirtschaftsland getrennt (act. 7J). Die örtlichen Verhältnisse sind aus den Akten hinreichend ersichtlich,

insbesondere hat die JGK einen Augenschein vorgenommen und diesen ausreichend dokumentiert. Auf den beantragten zusätzlichen Augenschein und weitere Beweismassnahmen kann deshalb verzichtet werden. Die entsprechenden Beweisangebote werden abgewiesen.

5.3 Die Gemeinde hat die umstrittene Einzonung zur Deckung des Baulandbedarfs im Sinn von aArt. 15 Bst. b RPG vorgenommen (vorne E. 2.1 und 4). Es ist daher nicht von Bedeutung, ob es sich bei der einzuzonenden Parzelle um eine Baulücke handelt (E. 4.2 des angefochtenen Entscheids). Denn zur grundsätzlichen Eignung des Landes müssen die beiden in aArt. 15 RPG genannten Voraussetzungen (weitgehende Überbauung, Baulandbedarf) nicht kumulativ hinzutreten. Zwar gilt der Grundsatz, dass erst Baulücken auszufüllen sind, bevor den Bauzonen neue Gebiete zugeteilt werden. In diesem Sinn besteht zwischen den Buchstaben a und b von Art. 15 RPG eine Prioritätenordnung. Es entspricht aber nicht der gesetzlichen Regelung, dass nur bereits weitgehend überbautes Gebiet eingezont werden dürfte (BVR 2008 S. 66 E. 7.2 mit Hinweisen). Erforderlich ist indessen eine umfassende raumplanungsrechtliche Interessenabwägung (vorne E. 3.1).

5.4 Gemäss Erläuterungsbericht zur Ortsplanungsrevision vom 3. März 2011 (act. 7G) sah die Gemeinde als Planungsziel der Siedlungsentwicklung die Verdichtung und Arrondierung der bestehenden Wohnzonen Gsteig und Feutersoey vor (S. 11). Aus der Aufstellung der bestehenden Bauzonenkapazitäten geht hervor, dass sich der überwiegende Teil der bestehenden Bauzonenreserven im Gebiet Zelg befindet (S. 13); ebenso ist der grösste Teil der Neueinzonungen in diesem Gebiet vorgesehen (S. 25). Zum räumlichen Entwicklungskonzept hält der Erläuterungsbericht fest, die Wohnentwicklung werde innerhalb der beiden Dorfteile Gsteig und Feutersoey angestrebt. In Feutersoey sei die Verfügbarkeit von Bauland allerdings nicht gegeben. Das bestehende Wohngebiet Zelg könne durch die Verfügbarmachung von zusätzlichem Land weiterentwickelt werden. Die Einzonungsfläche könne von der Gemeinde teilweise erworben werden. Damit könne ein günstiges Baulandangebot für Einheimische geschaffen werden (S. 15). Am Augenschein der JGK vom 20. Februar 2012 erklärte der Gemeindegemeinschafter, dass die Gemeinde primär beabsichtigt habe, die Bauzone in Feutersoey und Gsteig zu erweitern. Anfragen bei der Eigentümerschaft der in Frage kommenden Parzellen hätten jedoch gezeigt, dass keine Bereitschaft bestehe, Land für die Bauzone zur Verfügung zu stellen. Das Land im Gebiet Zelg eigne sich als Bauland und der Eigentümer der betroffenen Parzelle sei

mit der Einzonung einverstanden. Da die Gemeinde nicht Land enteignen wolle, habe sie nach ihren Vorstellungen im Gebiet Zelg eine gütliche Lösung gefunden (act. 7A pag. 39). Am Augenschein der JGK wurden ferner die Parzellen Nr. 4___ in Feutersoey und Nr. 5___ in Gsteig besichtigt. Erstere würde sich unbestrittenermassen als Bauland eignen; bei Letzterer hat die Gemeinde nach ihren Angaben eine Einzonung wegen der landwirtschaftlichen Nutzung und dem angrenzenden Ortsbilderhaltungsgebiet nicht mehr weiterverfolgt (act. 7A pag. 40).

5.5 Aus den genannten Akten ergibt sich, dass für die Gemeinde beim Entscheid über die Einzonung im Gebiet Zelg die Verfügbarkeit des Baulands im Vordergrund stand. Die Verfügbarkeit auf dem Markt ist ebenfalls als Eignungskriterium zu betrachten, denn das RPG sieht die Enteignung von Bauland zur Umsetzung der Nutzungspläne nicht vor. Die Überbauungs- oder Verkaufsabsicht ist für sich allein aber nicht ausschlaggebend für eine Einzonung. Nur sofern aus raumplanerischer Sicht verschiedene Landabschnitte zur Einzonung in Betracht kommen, soll wegen seiner besseren Eignung grundsätzlich das für eine bauliche Nutzung verfügbare Land der bau- oder verkaufswilligen Grundeigentümerschaft eingezont werden (Christophe Cueni, a.a.O., Teil I, S. 5 f.; Felix Jost, a.a.O., S. 99 f.; ebenso Martin Bertschi, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, in Raum & Umwelt 2002, S. 27 ff., 32). Dies trifft vorliegend zu. Dass sich der südliche Teil der Parzelle Nr. 3___ grundsätzlich als Bauland eignet, ist vor Verwaltungsgericht nicht mehr umstritten. Die eingezonten Parzellen im Gebiet Zelg gehören zur Wohnzone W2 und W3, die ZPP Nr. 3 «Zelg» ist ebenfalls für Wohnnutzung vorgesehen. Als reines Wohngebiet ist die Bauzone im Gebiet Zelg zwar weiter von den lokalen Infrastrukturen wie Schulen oder Einkaufsmöglichkeiten entfernt als die Parzellen in den Dörfern Gsteig und Feutersoey, diese Entfernung ist jedoch nicht entscheidend. Das Gebiet Zelg ist durch den öffentlichen Verkehr in gleicher Weise erschlossen wie die Dorfkerne, und die bestehende Bauzone ist sowohl im Landschaftsrichtplan der Regionalplanung Obersimmental-Saanenland vom März 1984 als auch im Richtplan zum Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Thun-Oberland, genehmigt am 26. November 2012, eingetragen, wobei sich die Richtpläne nicht zur schwerpunktmässigen Ausdehnung des Siedlungsgebiets äussern. Die Bauzone im Gebiet Zelg wurde mehrfach erweitert und so als eigenständiger Siedlungsschwerpunkt ausgebaut. Die vorgesehene Einzonung grenzt an dieses Baugebiet an und verbindet die Bauzonen entlang der Kantonsstrasse; sie ist damit nicht abseits des Baugebiets gelegen und bildet auch keine unzulässige Kleinbauzone. Es erscheint daher aus raum-

planungsrechtlicher Sicht nicht unzulässig, die Erweiterung der Bauzone im Gebiet Zelg vorzunehmen.

5.6 Fruchtfootflächen (FFF) dürfen für bodenverändernde Nutzungen nur sehr zurückhaltend beansprucht werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. d und Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG, Art. 26 ff. RPV; Richtplan des Kantons Bern, Massnahmenblatt A_06). Das Bundesgericht misst der Erhaltung des Kulturlands und damit auch der FFF in seiner Praxis grundsätzlich grosses Gewicht zu (BGE 134 II 217 E. 3.3, 115 Ia 358 E. 3f/bb; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 49, je mit Hinweisen). – Ebenso wie in weiten Teilen des Berner Oberlands sind auch in Gsteig zurzeit keine FFF inventarisiert (vgl. Richtplan-Informationssystem [einsehbar unter: <<http://www.be.ch/richtplan>>, Rubriken «Richtplaninformationssystem/Mehr zum Thema», die FFF finden sich unter dem Titel Siedlung]). Wie die JGK im angefochtenen Entscheid ausgeführt hat, wird das Inventar noch nachgeführt und es ist nicht ausgeschlossen, dass weitere Flächen darin aufgenommen werden. Indessen befinden sich die meisten Bauzonen an Orten, die auch für die landwirtschaftliche Nutzung geeignet wären. Wie am Augenschein der JGK festgehalten wurde, werden auch die weiteren Parzellen, die für eine Einzonung in Frage kämen, derzeit landwirtschaftlich genutzt, was für die Zukunft weiterhin beabsichtigt ist. Eine Einzonung würde somit in jedem Fall zu Lasten von Landwirtschaftsland erfolgen. Dass die Fläche landwirtschaftlich genutzt wird und möglicherweise dereinst als FFF ausgeschieden werden könnte, lässt die Einzonung am gewählten Standort deshalb nicht als unzulässig erscheinen.

5.7 Eine regionale Betrachtungsweise vermag an der Zulässigkeit der Einzonung im Gebiet Zelg ebenfalls nichts zu ändern: Gemäss dem regionalen Entwicklungskonzept 2010 der Bergregion Obersimmental/Saanenland vom Februar 1995 beachten die Gemeinden bei der Festlegung von Bauzonen eine Abstimmung auf die Entwicklungsabsichten der Region und der Nachbargemeinden. Sie treten der Zersiedelung entgegen unter anderem durch Konzentration des Siedlungsgebiets und wohlüberlegte Arrondierung/Ergänzung desselben. Zudem soll die Verfügbarkeit des eingezonten Baulands verbessert werden (act. 12A Ziff. 12/8 f.). Diese Vorgaben sind mit der umstrittenen Einzonung eingehalten; aus einer regionalen Betrachtungsweise ist jedenfalls nicht zu schliessen, dass sich die Gemeinde räumlich nicht mehr weiterentwickeln dürfte.

5.8 Der angefochtene Entscheid hält damit der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich im Hauptpunkt als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

Die Beschwerdeführenden beantragen subeventualiter, der angefochtene Entscheid sei im Kostenpunkt zu korrigieren, weil sie zumindest bezüglich der Baulandbedarfsberechnung berechtigten Anlass zur Beschwerde an die JGK gehabt hätten: Die Baulandbedarfsberechnung der Gemeinde und des AGR sei aus sich heraus nicht nachvollziehbar und lückenhaft gewesen und die öffentlich zugänglichen Angaben teilweise widersprüchlich.

6.1 Gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben. Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Hinsichtlich der «besonderen Umstände» stehen behördliche Fehlleistungen im Vordergrund, die für die Parteien mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden gewesen sind (BVR 2004 S. 133 E. 3.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 108 N. 9 und 16). Hat z.B. wegen mangelnder Planungsunterlagen berechtigter Anlass zur Beschwerdeführung bestanden, kann dieser Umstand gegebenenfalls zur Parteikostenpflicht des Gemeinwesens führen (vgl. BGE 114 Ia 254 E. 5 S. 258 f.).

6.2 Im vorliegenden Verfahren hat die Gemeinde anerkannt, dass die Angaben zur Baulandbedarfsberechnung nicht in allen Unterlagen einheitlich waren; die JGK hat deshalb das Berechnungsblatt zur Beurteilung des kommunalen Wohn-Baulandbedarfs (act. 7A pag. 44) eingeholt und die Berechnung überprüft. Diese Bemessungsfaktoren allein waren jedoch kaum ausschlaggebend für die Beschwerde und haben auch nicht zu erheblichem Mehraufwand geführt; die Beschwerdeführenden haben vor der JGK wie auch vor dem Verwaltungsgericht im Wesentlichen eine Verletzung des Konzentrationsprinzips und – soweit den Baulandbedarf betreffend – die fehlende Berücksichtigung innerer Nutzungsreserven beanstandet. Es rechtfertigt sich daher nicht, aufgrund von besonderen Umständen die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens abweichend vom Unterliegerprinzip zu verlegen. Der angefochtene

Entscheid hält auch in diesem Punkt der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdegegnerin hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden
 - der Einwohnergemeinde Gsteig
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
 - dem Bundesamt für Raumentwicklung

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

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.