

Eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hat das Bundesgericht am 28. Juli 2014 abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (1F_26/2014).

100.2013.376U
STE/COZ/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 22. April 2014

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Steinmann, a.o. Verwaltungsrichter Bürki
Gerichtsschreiberin Conrad

A. _____

Beschwerdeführerin



gegen

Einwohnergemeinde Spiez
handelnd durch den Gemeinderat
Beschwerdegegnerin

und

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

betreffend geringfügige Änderung des Uferschutzplans Nr. 10 «X. __» und
Überbauungsordnung «Y. __» (Entscheid der Justiz- und Kirchendirektion des Kantons
Bern vom 18. September 2013; 32.14-13.17)

Sachverhalt:

A.

Vom 28. September bis 29. Oktober 2012 legte der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Spiez die Überbauungsordnung (ÜO) «Y. __» mit einer geringfügigen Änderung des Uferschutzplans Nr. 10 «X. __» öffentlich auf. Die ÜO «Y. __» ist Grundlage für ein Hotel- und Restaurantareal im Ostteil der Zone mit Planungspflicht (ZPP) «Y. __», für Wellness- und Gesundheitseinrichtungen in den erhaltenswerten Zelthäusern und für eine im Westteil der ZPP geplante Wohnüberbauung an einer Lagune. Gegen die ÜO erhob A. _____, wohnhaft an der ...strasse ... in ... (GbbL Nr. 1 __), Einsprache. Am 14. Dezember 2012 beschloss der Gemeinderat von Spiez die geringfügige Änderung des Uferschutzplans Nr. 10 «X. __» und die ÜO «Y. __». Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte die Planung mit Verfügung vom 12. März 2013 und wies die Einsprache ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR erhob A. _____ am 14. April 2013 Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 18. September 2013 ab.

C.

Dagegen hat A. _____ am 22. Oktober 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und folgende Rechtsbegehren gestellt:

«Es sei der Beschwerdeentscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 18. September 2013 aufzuheben, ebenfalls sei der Entscheid des AGR aufzuheben und das mit der öffentlichen Ausschreibung vom 4. Oktober 2012 aufgelegte Bauvorhaben Y. __ resp. die vorgesehenen Änderungen der Überbauungsordnung und der Uferschutzplanung gänzlich zurückzuweisen. Denn die beiden Entscheide wurden aufgrund falscher Tatsachen gefällt und diese Planung widerspricht dem Gemeindegesetz und übergeordnetem Recht. Auch dem am 10. und 17. Januar 2013 ausgeschriebenen Baugesuch an den Regierungstatthalter muss aus denselben Gründen der Bauabschlag erteilt werden.»

Die EG Spiez beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 11. Dezember 2013, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die JGK beantragt mit Vernehmlassung vom 10. Dezember 2013, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventuell sei sie abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Mit Replik vom 8. Januar 2014 hält A. _____ sinngemäss an ihren Begehren fest.

Erwägungen:

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 (vgl. auch Art. 61a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4. Aufl. 2013/3. Aufl. 2010, Art. 61a N. 7).

2.

2.1 Der Entscheid in der Sache ist ebenso wie das Verfahren auf den Streitgegenstand begrenzt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit dem angefochtenen Entscheid geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zur Bestimmung des Streitgegenstands ist somit von der angefochtenen Verfügung bzw. vom angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, der mithin nicht über das hinausgehen kann, was die Vorinstanz geregelt hat oder hätte regeln sollen. Innerhalb dieses Rahmens können die Parteien in ihren Rechtsmitteleingaben mit Beschwerdeanträgen und Beschwerdebegründung den Streitgegenstand bezeichnen (sog. Dispositionsmaxime). Soweit Begehren hingegen nicht das Anfechtungsobjekt betreffen, liegen sie ausserhalb des Streitgegenstands und fehlt es an einer Eintretens- bzw. Prozessvoraussetzung (BVR 2011 S. 391 E. 2.1; BGE 136 II 457 E. 4.2, 133 II 35 E. 2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6).

2.2 Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren ist der Entscheid der JGK vom 18. September 2013. Er ist an die Stelle der Genehmigungsverfügung des AGR getreten; diese gilt als inhaltlich mitangefochten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. BVR 2010 S. 411 E. 1.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 7 Art. 72 N. 13). Soweit die Beschwerdeführerin auch die Aufhebung der Genehmigungsverfügung des AGR beantragt, ist auf die Beschwerde daher nicht einzutreten. Nicht einzutreten ist ferner auf die Beschwerde insoweit, als die Beschwerdeführerin beantragt, dem Baugesuch für die Zelthäuser, das Restaurant und das Hotel sei der Bauabschlag zu erteilen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden die planungsrechtlichen Grundlagen für die Nutzung und nicht die Baugesuche für die Vorhaben. Die Baugesuche sind im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. In jenen Verfahren wird auch über die erforderlichen Auflagen etwa im Zusammenhang mit dem belasteten Standort zu befinden sein. Schliesslich liegt auch das Begehren, wonach die angrenzenden Naturschutzgebiete zusammenzuführen seien, ausserhalb des Streitgegenstands. Auch insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

3.

3.1 Nach Art. 79 Abs. 1 VRPG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde 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). – Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen und ist somit formell beschwert.

3.2 Materiell beschwert ist nur, wer sich am vorinstanzlichen Verfahren zulässigerweise beteiligt hat (BVR 2008 S. 396 E. 1.2). Die Beschwerdebefugnis nach Art. 61a Abs. 2 Bst. a und Art. 60 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 Bst. a BauG setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der betroffenen Person durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann, so dass von der Abwendung eines materiellen

oder ideellen Nachteils gesprochen werden kann. Der Nachteil muss persönlich und unmittelbar sein. Diese Anforderungen grenzen die Beschwerde betroffener Drittpersonen von der unzulässigen Populärbeschwerde ab. Beschwerdegründe Privater, mit denen ein bloss allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass der beschwerdeführenden Person im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht, sind unzulässig. 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 (BGer 1A.266/2006 vom 25.4.2007, E. 3 mit Hinweis auf BGE 121 II 171 E. 2b). Sie wird in der Regel bejaht, wenn ihr Grundstück an das umstrittene Vorhaben angrenzt oder lediglich durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird. Nach der bundes- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die erforderliche räumliche Nähe zudem bis zu einem Abstand von 100 m zu bejahen. 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 (BVR 2013 S. 343 E. 4.1 ff., 2011 S. 498 E. 2.3 f., 2006 S. 261 E. 2.2; BGE 137 II 30 E. 2.2.2 f., 136 II 281 E. 2.2 f.; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 16 ff., Art. 60 N. 3 Bst. a). Wird die Rechtsmittelbefugnis aus den Immissionen des Mehrverkehrsaufkommens abgeleitet, so müssen diese für die beschwerdeführende Partei deutlich wahrnehmbar sein. Gemäss Bundesgericht gilt eine Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens (DTV) von 10 % als wahrnehmbar und damit als für die Beschwerdebefugnis genügend (VGE 2011/136 vom 21.11.2011, E. 2.1 mit Hinweisen u.a. auf BGE 136 II 281 E. 2.3.2 und 2.4 f. sowie BGer 1C_528/2009 vom 13.9.2010, E. 8; vgl. auch etwa BGer 1C_204/2012 vom 25.4.2013, E. 4).

3.3 Die JGK hat erwogen, es sei fraglich, ob die Beschwerdeführerin zur Beschwerde befugt sei; dies einerseits wegen der Distanz zum Planungsgebiet und andererseits, weil nicht erkennbar sei, inwiefern ihr bei Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen sollte. Zweifelhaft sei auch, ob sie durch die mögliche Verkehrszunahme mit der geplanten Wohnüberbauung besonders betroffen sei. Letztlich hat die JGK die Frage der Beschwerdebefugnis aber offen gelassen und in der Sache entschieden.

3.4 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei als Einwohnerin der EG Spiez zur Beschwerde legitimiert und habe ein schützenswertes Interesse an der Einhaltung der Gesetze. – Nach dem Ausgeführten reicht dies zur Abgrenzung gegenüber der unzulässigen Populardes Beschwerde gerade nicht aus (vorne E. 3.2). Die Beschwerdeführerin wohnt auch nicht unmittelbar an den ÜO-Perimeter angrenzend, sondern an der ...strasse ... und damit mehr als 250 m Luftlinie südlich davon entfernt. Dazwischen liegen die ...strasse, eine Häuserzeile sowie ein breiter unüberbauter Landstreifen (Parzellen Gbbl. Nrn. 3__, 7__, 7__; Überbauungsplan «Y.__» und Änderung des Uferschutzplans Nr. 10 «X.__», beide vom 14.12.2012, Vorakten AGR, act. 5B). Es ist sodann nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht, dass bei ihrer Wohnung durch die mit der ÜO «Y.__» ermöglichte Nutzung eine (deutlich) wahrnehmbare Zunahme von Verkehrs- oder anderen Immissionen zu erwarten wäre. Die geplante Wohnüberbauung im Westteil und die Vergrösserung des Hotels im Ostteil der ZPP werden kein überdurchschnittliches Verkehrsaufkommen pro Autoabstellplatz zur Folge haben (Erläuterungsbericht vom 14.12.2012, Vorakten AGR, act. 5B, Ziff. 5.1 auch zum Folgenden). Während sich heute 189 ausgewiesene und 130 temporäre Autoabstellplätze auf dem Areal des Y.__s befinden, sollen gemäss ÜO neu 215 ständige (Sektor A und B) und 150 temporäre Autoabstellplätze entstehen. Damit erhöht sich die Anzahl um 26 ständige und 20 temporäre Autoabstellplätze. Aufgrund dieser Erhöhung des Parkplatzangebots ist nicht mit einer (deutlich) wahrnehmbaren Zunahme von Verkehr und den damit verbundenen Luft- und Lärmbelastungen zu rechnen, die sich für die Beschwerdeführerin nachteilig auswirken könnte, zumal diese an der vielbefahrenen Hauptstrasse ... – ... wohnt, auf der sich das zusätzliche Verkehrsaufkommen mit dem allgemeinen Verkehr vermischen und deshalb kaum wahrnehmbar sein wird. Eine besondere Betroffenheit besteht folglich nicht.

3.5 Nichts anderes ergibt sich, soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die ÜO «Y.__» widerspreche dem Ortsbild- bzw. Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz. – Zwar können Rügen ästhetischer Natur die Beschwerdebefugnis von Nachbarinnen und Nachbarn grundsätzlich begründen. Lehre und Rechtsprechung verlangen in der Regel aber eine direkte Sichtverbindung zwischen dem Nachbargrundstück und dem in Frage stehenden Vorhaben. Selbst bei gegebenem Sichtkontakt führt indes nicht jede bauliche Veränderung im Blickfeld oder in der Umgebung des Grundstücks zu einer besonderen Beziehungsnähe der Nachbarinnen und Nachbarn (VGE 2010/430 vom 29.3.2012 E. 1.2.2, 1C_306/2009 vom 8.12.2009, E. 7, 1C_2/2009 vom 19.6.2009,

E. 1.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 17). Im Unterschied zu Einwänden ästhetischer Natur begründen allgemeine Anliegen des Landschaftsschutzes für sich allein keine besondere Betroffenheit (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 16a). Da die Parzelle Nr. 1__ etwas erhöht liegt, ist Sichtkontakt zu Teilen des ÜO-Areals nicht ausgeschlossen, so dass Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes legitimationsbegründend sein könnten. Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargelegt, inwiefern ihr durch die Überbauung gemäss ÜO «Y.__» ästhetische Beeinträchtigungen drohen, welche sie mehr als die Allgemeinheit betreffen. Namentlich würde ihr nicht die Aussicht versperrt. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, beim Areal des Y.__s und den angrenzenden Naturschutzgebieten handle es sich um eine schützenswerte Landschaft, bringt sie ausschliesslich allgemeine Interessen des Landschaftsschutzes vor. Damit lässt sich ihre besondere Betroffenheit – wie dargelegt – auch nicht begründen.

3.6 Zusammengefasst ist die Beschwerdeführerin von der angefochtenen Planung nicht als Nachbarin im baurechtlichen Sinn besonders betroffen und daher nicht zur Beschwerde legitimiert. Ist somit auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde mangels Legitimation nicht einzutreten, steht fest, dass mit Blick auf den Inhalt der Beschwerde vom 14. April 2013 die JGK auf diese ebenfalls nicht hätte eintreten dürfen, womit die Genehmigungsverfügung des AGR vom 12. März 2013 rechtskräftig geworden wäre, da hiergegen keine weiteren Beschwerden erhoben worden sind. Der zu Unrecht erfolgte Entscheid der JGK in der Sache bleibt im Ergebnis aber folgenlos, weshalb sich kassatorische Anordnungen erübrigen. Dies gilt auch hinsichtlich der vorinstanzlichen Kostenregelung.

4.

Nach Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG muss eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesslich einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten. An die Begründung werden insbesondere bei Laieneingaben praxisgemäss keine hohen Anforderungen gestellt. Immerhin wird verlangt, dass die betroffene Person in gedrängter Form darlegt, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Dies setzt voraus, dass sie sich wenigstens kurz mit den Erwägungen im angefochtenen Entscheid auseinandersetzt. Ein blosser Verweis auf frühere Rechtsschriften stellt daher keine

rechtsgenüglige Begründung dar (BVR 2006 S. 470 E. 2.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 32 N. 15). – Soweit die Beschwerdeführerin ihre Rügen nicht begründet oder ausschliesslich auf ihre früheren Eingaben verweist, ohne sich mit den ausführlichen Erwägungen der Vorinstanz auseinanderzusetzen, erfüllt ihre Beschwerde auch die herabgesetzten Anforderungen an die rechtsgenüglige Begründung einer Laienbeschwerde nicht. Insoweit wäre auf die Beschwerde auch deshalb nicht einzutreten.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Beschwerdegegnerin
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

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.