

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 21. Mai 2015**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterrinnen Herzog und Steinmann  
Verwaltungsrichter Daum und Rolli  
Gerichtsschreiber Sieber

**A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_**  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende



gegen

**Einwohnergemeinde Worben**  
handelnd durch den Gemeinderat, Hauptstrasse 19, 3252 Worben  
Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Seeland**  
Amthaus, Postfach, 3270 Aarberg

betreffend Umzonung einer Parzelle im Verfahren für geringfügige Änderungen  
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 18. Juni 2014; vbv 15/2014)

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Der Eigentümer des in der Einwohnergemeinde (EG) Worben gelegenen Grundstücks Gbbl. Nr. 1\_\_\_ (C.\_\_\_\_\_strasse ...) beabsichtigt, seine Liegenschaft neu zu überbauen. Im Zusammenhang mit diesem Bauprojekt will er den auf seinem nahe gelegenen Grundstück Gbbl. Nr. 2\_\_\_ stehenden Schopf (C.\_\_\_\_\_strasse ...) als Autoeinstellraum nutzen. Die Parzelle Nr. 1\_\_\_ befindet sich in der Erhaltungszone C.\_\_\_\_\_strasse, das Grundstück Nr. 2\_\_\_ in der Landwirtschaftszone. Am 30. April 2013 beschloss der Gemeinderat der EG Worben «[...] die Umzonung des bestehenden Wagenschopfs, C.\_\_\_\_\_strasse ... bzw. der Teilparzelle Nr. 2\_\_\_ im Halte von ca. 650 m<sup>2</sup> von der Landwirtschaftszone in die Erhaltungszone als geringfügige Zonenplanänderung [...]». Am 21. und am 28. Juni 2013 publizierte er den Beschluss im amtlichen Anzeiger.

Hiergegen erhoben die an der C.\_\_\_\_\_strasse ... wohnhaften B.\_\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_\_ am 12. Juli 2013 Einsprache mit dem Rechtsbegehren, es sei für die vorgesehene Zonenplanänderung das ordentliche Verfahren durchzuführen und der Umzonung die Genehmigung zu verweigern. Nachdem am 5. August 2013 eine Einigungsverhandlung erfolglos verlaufen war, reichte die EG Worben die Zonenplanänderung beim Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) zur Genehmigung ein.

### **B.**

Das AGR leitete die Einsprache am 9. April 2014 als Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen zuständigkeitshalber an das Regierungsstatthalteramt (RSA) Seeland weiter, soweit die Durchführung des Verfahrens der geringfügigen Änderung von Vorschriften und Plänen beanstandet und gerügt wurde, die fragliche Planungsmassnahme sei zu Unrecht dem Beschluss der Gemeindeversammlung entzogen worden. Der Regierungsstatthalter wies die Beschwerde mit Entscheid vom 18. Juni 2014 ab.

## **C.**

Hiergegen haben B.\_\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_\_ am 15. Juli 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 18. Juni 2014 sei aufzuheben und die EG Worben anzuweisen, die Zonenplanänderung betreffend das Grundstück Nr. 2\_\_\_ im ordentlichen Verfahren durchzuführen.

Mit Beschwerdeantwort vom 25. Juli 2014 und Vernehmlassung vom 28. Juli 2014 beantragen die EG Worben und das Regierungsstatthalteramts Seeland die Abweisung der Beschwerde. Am 19. September 2014 hat die EG Worben auf Ersuchen des Instruktionsrichters weitere Akten eingereicht und zur aktuellen Nutzung des Schopfs auf dem Grundstück Nr. 2\_\_\_ Stellung genommen. Mit Schlussbemerkungen vom 16. Oktober 2014 bestätigen B.\_\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_\_ die gestellten Rechtsbegehren. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben sich nicht mehr vernehmen lassen.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen. Eine solche Angelegenheit liegt hier vor, da die Umzonung der Parzelle Nr. 2\_\_\_ im Verfahren der geringfügigen Änderung von Vorschriften und Plänen unmittelbare Auswirkungen auf das als verletzt gerügte Stimmrecht der Beschwerdeführenden hat (Beschlusskompetenz des Gemeinderats statt der Stimmberechtigten; vgl. BVR 2013 S. 343 E. 3.1 mit Hinweisen).

**1.2** Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen ist befugt, wer die Voraussetzungen von Art. 79 VRPG erfüllt oder wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist (Art. 79b VRPG). Die Beschwerdeführenden sind in der EG Worben stimmberechtigt und haben ausserdem am vorinstanzlichen

Verfahren teilgenommen. Sie sind daher zur Beschwerde befugt (Art. 79b Bst. b VRPG). Auf das form- und fristgerecht eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten.

**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]).

## **2.**

Gemäss Art. 64 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) besteht die Ortsplanung darin, dass die Gemeinden entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen Grundlagen erarbeiten und Richtpläne aufstellen (Bst. a), die aus Baureglement und Zonenplan bestehende baurechtliche Grundordnung für das ganze Gemeindegebiet festlegen (Bst. b) und in Überbauungsordnungen nähere Bestimmungen für einzelne Teile des Gemeindegebiets aufstellen (Bst. c). Planungsbehörde ist der Gemeinderat; er nimmt alle Befugnisse wahr, die nicht nach Gesetz oder Gemeindebaureglement einem anderen Gemeindeorgan zustehen (Art. 66 Abs. 1 BauG). Die Stimmberechtigten sind zuständig für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sowie für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Überbauungsordnungen (Art. 66 Abs. 2 BauG). Gemäss Art. 122 Abs. 1 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) kann der Gemeinderat die geringfügige Änderung von Vorschriften und Plänen ohne Vorprüfung und ohne öffentliche Auflage beschliessen. Ist zweifelhaft, ob eine vorgesehene Änderung noch als geringfügig gelten kann, so ist für sie das öffentliche Einspracheverfahren nach Art. 60 BauG durchzuführen mit dem Hinweis, dass beabsichtigt ist, die Änderung im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen vorzunehmen (Art. 122 Abs. 7 BauV).

## **3.**

**3.1** Die Beschwerdeführenden machen vorab geltend, die Stimmberechtigten und nicht der Gemeinderat seien durch das Gesetz zum Entscheid über Änderungen der

baurechtlichen Grundordnung und damit des Zonenplans berufen. Soweit Art. 122 BauV etwas anderes vorsehe, beruhe diese Bestimmung auf keiner genügenden Delegationsnorm und sei ihr die Anwendung zu versagen (Beschwerde, S. 4 f.). Weder die Gemeinde noch das Regierungsstatthalteramt haben sich hierzu geäußert. – Das Verwaltungsgericht hat die Bestimmungen über die geringfügige Änderung von Vorschriften und Plänen in seiner bisherigen Rechtsprechung angewendet, ohne sich näher mit deren gesetzlichen Grundlage auseinanderzusetzen (vgl. etwa BVR 2011 S. 152 E. 4 mit Hinweisen auf weitere nicht publizierte Entscheide; zuletzt BVR 2015 S. 169 E. 3).

**3.2** Art. 122 BauV hat seine gesetzliche Grundlage in Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG (vgl. statt vieler BVR 2011 S. 152 E. 4.1; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4a). Nach Art. 144 BauG erlässt der Regierungsrat die zum Vollzug des Baugesetzes nötigen Vorschriften, soweit nicht Dekrete des Grossen Rates vorbehalten sind (Abs. 1). Gegenstand der Bauverordnung ist namentlich die nähere Ordnung des Verfahrens und der Zuständigkeit für Vorschriften und Pläne, insbesondere hinsichtlich ihrer geringfügigen Änderung und der Anpassung des Richtplans nach Raumplanungsgesetz (Abs. 2 Bst. i). – In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob dem Regierungsrat durch diese Regelung die Kompetenz eingeräumt wird, bei geringfügigen Änderungen von Vorschriften und Plänen eine von Art. 66 Abs. 2 BauG abweichende Zuständigkeit vorzusehen (E. 4 hiernach). In einem zweiten Schritt ist gegebenenfalls zu klären, ob Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG die Anforderungen erfüllt, welche an eine derartige Kompetenzdelegation zu stellen sind (hinten E. 5).

#### **4.**

Zu prüfen ist, ob Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG als Delegationsnorm für die Übertragung der Beschlusskompetenz für geringfügige Änderungen von Vorschriften und Plänen an den Gemeinderat in Betracht kommt.

**4.1** Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des

Zwecks, des Sinns und der dem Text zu Grunde liegenden Wertungen. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext des Gesetzes und der Rechtsordnung zukommt. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (statt vieler BGE 140 II 415 E. 5.4; BVR 2015 S. 3 E. 4.1, je mit Hinweisen).

**4.2** Nach dem klaren Wortlaut von Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG hat der Regierungsrat unter anderem die Kompetenz, die nähere Ordnung des Verfahrens und der Zuständigkeit für die geringfügige Änderung von Vorschriften und Plänen zu regeln. Angesprochen ist damit das Planerlassverfahren nach dem Baugesetz («Verfahren für Vorschriften und Pläne»; vgl. Art. 58 ff. BauG). Die Formulierung, wonach die Kompetenz zur Regelung der «näheren Ordnung» übertragen wird, spricht nicht ohne weiteres für die Einräumung der Möglichkeit, eine vom formellen Gesetz abweichende Zuständigkeitsordnung zu treffen. Das Adjektiv «näher» bedeutet «genauer ins Einzelne gehend» (Duden, Band 10, Das Bedeutungswörterbuch, 4. Aufl. 2010, S. 671). Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung kann so gesehen einzig verdeutlicht, präzisiert, nicht aber geändert werden (im Ergebnis ebenso bezüglich Art. 93 Abs. 5 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 [PG; BSG 153.01], wonach der Regierungsrat «das Nähere durch Verordnung» regelt, VGE 2010/158 vom 24.1.2012, E. 3.2). Immerhin nennt aber Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG das Verfahren für geringfügige Planänderungen ausdrücklich als eines derjenigen Verfahren, für welche die Zuständigkeit näher geordnet werden kann. Dies spricht vor dem Hintergrund, dass die Zuständigkeiten zum Erlass von Plänen im Gesetz grundsätzlich abschliessend geregelt sind (vgl. Art. 66 Abs. 2-4, Art. 94 Abs. 3, Art. 98 Abs. 3, Art. 99 und 104 BauG), für die Einräumung der Kompetenz zum Erlass abweichender Zuständigkeitsvorschriften bei geringfügigen Änderungen.

**4.3** Die Entstehungsgeschichte der Norm ist nicht ergiebig. Nach dem Vortrag der Baudirektion betreffend das Baugesetz sollen «die Vollzugsvorschriften des Regierungsrates zum Baugesetz» wie bisher «in der Bauverordnung zusammengefasst werden (Abs. 2)» (Tagblatt des Grossen Rates 1984, Beilage 6, S. 17, Erläuterungen zu Art. 142 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs, der Art. 144 Abs. 2 BauG entspricht). Die Regelung wurde vom Grossen Rat diskussionslos verabschiedet

(vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1984, S. 348 und 830). Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG fand damit ohne weitere Auseinandersetzung unter den Vollzugsvorschriften Eingang ins Gesetz, beinhaltet also den Auftrag zur Ausführung bzw. Vollendung des Erlasses.

**4.4** Dieser Bedeutung entsprechend steht Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG unter dem IV. Titel («Schluss- und Übergangsbestimmungen») im 1. Abschnitt zum «Vollzug». Art. 144 Abs. 1 BauG besagt denn auch ausdrücklich, der Regierungsrat erlasse die «zum Vollzug des Gesetzes» nötigen Vorschriften. Diese Zusammenhänge deuten darauf hin, dass mit Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG vorab die Kompetenz zur Ausführung des Gesetzes delegiert ist. Indessen ist zu bedenken, dass der Regierungsrat zum Erlass blosser Vollzugsvorschriften bereits gestützt auf seine allgemeine Vollzugskompetenz gemäss Art. 90 Bst. d der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) ermächtigt ist (vgl. Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 129 ff., 133). Die zusätzliche Verankerung blosser Vollzugskompetenz im Gesetz wäre daher nicht notwendig. Dies spricht dafür, dass Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG eine Delegationsnorm ist, welche dem Regierungsrat erlauben soll, auch gesetzesergänzende oder gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen (vgl. BGer 2P.63/1997 vom 5.11.1997, in BVR 1998 S. 49 E. 3c; vgl. zu den Begriffen Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 14 N. 25 ff.; Müller/Feller, Verwaltungsorganisationsrecht, in dieselben [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 1 ff., 33 N. 94). So gesehen ist diese Bestimmung Grundlage, um eine vom Gesetz abweichende Beschlusskompetenz vorzusehen.

**4.5** In systematischer Hinsicht ist nicht nur die Stellung der Norm innerhalb des Gesetzes massgebend. Zu berücksichtigen ist auch das Verhältnis der Norm zu anderen Rechtsnormen und wie sie sich innerhalb der gesamten Rechtsordnung präsentiert, mithin die Einbettung der Norm in das Gesamtsystem (vgl. BGE 123 III 292 E. 2e/aa; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, S. 376 N. 1063; vgl. auch BVR 2013 S. 105 E. 3.3, 2010 S. 495 E. 3.4). Insbesondere soll eine Bestimmung im Zweifel nicht auf eine Art ausgelegt werden, welche eine andere Regelung unanwendbar, zweck- oder funktionslos werden lässt (vgl. BVR 2002 S. 322 E. 3c/cc; Ernst A. Kramer, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl. 2013, S. 109 f.; beispielhaft etwa BVR 2006 S. 508 E. 4.3.1). – Das Baugesetz sieht für die geringfügige Änderung von Vorschriften und Plänen ein vereinfachtes Verfahren vor. Im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren braucht kein Mitwirkungsverfahren

durchgeführt zu werden und ist keine öffentliche Auflage der vorgesehenen Änderungen notwendig (vgl. Art. 58 Abs. 2 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4; für das ordentliche Verfahren im Allgemeinen vgl. Art. 58 ff. BauG). Es ist einzig den Betroffenen Kenntnis von der geplanten Änderung und Gelegenheit zur Einsprache oder Beschwerde zu geben (vgl. Art. 60 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 BauG). Das Verfahren für geringfügige Änderungen unterscheidet sich vom ordentlichen Verfahren damit im Wesentlichen dadurch, dass nicht die gesamte Bevölkerung einbezogen werden muss (zu den Formen der Mitwirkung vgl. Art. 58 Abs. 3 BauG) und insbesondere die öffentliche Auflage unterbleiben kann. Diese nicht nur in Art. 122 BauV vorgesehenen, sondern bereits auf der Stufe des formellen Gesetzes angelegten Vereinfachungen würden weitgehend zwecklos, wenn wie im ordentlichen Planerlassverfahren die Stimmberechtigten über geringfügige Änderungen zu entscheiden hätten. Kann der Regierungsrat für geringfügige Planänderungen keine von den Stimmberechtigten abweichende Beschlusskompetenz vorsehen und den Gemeinderat als Planungsbehörde für zuständig erklären (vgl. Art. 66 Abs. 1 BauG), würde das vereinfachte Verfahren überflüssig. Eine anderes Verständnis von Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG liesse sich nicht mit der vom Gesetzgeber getroffenen Grundentscheidung in Einklang bringen, wonach für geringfügige Änderungen ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen soll.

**4.6** Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG ist somit insbesondere aufgrund seines Wortlauts und der systematischen Zusammenhänge dahin auszulegen, dass dem Regierungsrat auch die Befugnis übertragen wird, für das Verfahren der geringfügigen Änderung von Vorschriften und Plänen eine von der gesetzlichen Beschlusskompetenz der Stimmberechtigten abweichende Zuständigkeit vorzusehen.

## **5.**

Zu klären ist weiter, ob mit Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG eine ausreichende Grundlage für die Delegation vorhanden ist.

**5.1** Der in Art. 66 Abs. 1 KV verankerte Grundsatz der Gewaltenteilung schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Für den Bereich der Rechtsetzung bedeutet dieser Grundsatz, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind (BGE 138 I 378

E. 7.1). Bestimmungen, die in ein Gesetz gehören, hat danach im Allgemeinen die Legislative zu erlassen (Grosser Rat; Art. 74 Abs. 1 KV). Die Exekutive erlässt im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung mittels Verordnung Vollzugsbestimmungen (Regierungsrat; Art. 88 Abs. 2 KV). Diese Regel gilt nicht ausnahmslos; unter anderem kann der Exekutive vom Gesetzgeber die Kompetenz zum Erlass gesetzlicher Vorschriften mit einer Delegationsnorm gültig übertragen werden (vgl. BGE 138 I 196 E. 4.1 [Pra 101/2012 Nr. 126], 134 I 322 E. 2.2 [Pra 98/2009 Nr. 62]). Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen vom kantonalen Gesetzgeber an eine Verwaltungsbehörde ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig, wenn die Delegation nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen ist, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das formelle Gesetz selbst die Grundzüge der Regelung enthält, soweit die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger schwerwiegend berührt wird (vgl. BGE 140 III 59 E. 7 [Pra 103/2014 Nr. 103], 134 I 322 E. 2.4 [Pra 98/2009 Nr. 62], 128 I 113 E. 3c).

**5.2** An diese Rechtsprechung lehnen sich die Delegationsgrundsätze gemäss Art. 69 KV an (vgl. BVR 2011 S. 220 E. 3.3, 2001 S. 539 E. 3a).

**5.2.1** Nach Art. 69 Abs. 1 und 2 KV können Befugnisse des Volkes und des Grossen Rates auf den Regierungsrat übertragen werden, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz den Rahmen der Delegation festlegt. Damit hat das Gesetz die Grundzüge der zu treffenden Regelung zu enthalten; es muss alles in allem so bestimmt sein, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Tragweite der Übertragung erkennen können. Auf diese Weise sollen Blankodelegationen von Rechtsetzungsbefugnissen ausgeschlossen werden, welche die Zuständigkeit des Volkes aushöhlen (Walter Kälin, a.a.O., S. 142; vgl. als Anwendungsfall z.B. BVR 1998 S. 97 E. 3d).

**5.2.2** Art. 69 Abs. 4 KV bestimmt weiter, dass alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Was derart grundlegend und wichtig ist, dass es im Gesetz selbst enthalten sein muss, hat der Verfassungsgeber in Art. 69 Abs. 4 Satz 2 KV in Form eines beispielhaften, nicht abschliessenden Katalogs konkretisiert, der unter anderem die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden nennt (Bst. d). Fällt eine Materie nicht unter diesen Katalog, ist anhand verschiedener, in der Verfassung zum Ausdruck kommender und von der Doktrin entwickelter Kriterien zu entscheiden, ob eine Regelung auf Gesetzesstufe erforderlich ist. Auf Wichtigkeit im Sinn von Art. 69 Abs. 4

Satz 1 KV ist unter anderem dann zu schliessen, wenn von der Regelung ein grosser Adressatenkreis betroffen ist, wenn sie einen starken Grundrechtseingriff zur Folge hat oder wenn andere weitreichende, besonders stark belastende Verpflichtungen oder starke Abweichungen von grundlegenden Prinzipien und Regeln mit ihr einhergehen (vgl. BGer 1C\_217/2008 vom 3.12.2008, in ZBI 2010 S. 162 E. 2.3; BVR 2013 S. 301 E. 1.6, 2000 S. 77 E. 4b/cc; Walter Kälin, a.a.O., S. 140 f.; vgl. auch Pierre Tschannen, in Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 164 N. 7). Als grundlegend und wichtig in diesem Sinn wurde etwa die Festlegung von Verfahrenswegen und Rechtsmittelmöglichkeiten eingestuft, jedenfalls wenn es für die Bürgerinnen und Bürger um existenzielle Fragen geht (BGer 2P.63/1997 vom 5.11.1997, in BVR 1998 S. 49 E. 4b), ferner die Regelung von Anfechtungsobjekten, die Gegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege sein können (BVR 2013 S. 301 E. 1.6). Im Zusammenhang mit der Delegation von Rechtsetzungszuständigkeiten an Gemeindeorgane ist weiter Art. 53 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) zu erwähnen, der soweit hier interessierend Art. 69 Abs. 4 KV entspricht, indem er die Delegation grundlegender und wichtiger Rechtssätze ausschliesst (vgl. Jürg Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 53 N. 14; vgl. auch BVR 2011 S. 220 E. 3.3, 2010 S. 193 E. 4.2). Danach sind diejenigen Normen grundlegend und wichtig, welche sich zu den fundamentalen Strukturen einer Gemeinde und zu den fundamentalen Regelungen und Verhältnissen zwischen der Gemeinde und den Bürgerinnen und Bürgern äussern. Angesprochen sind damit Bestimmungen, die das politische System prägen oder zentrale Fragen der Machtverteilung in einer Gemeinde berühren (vgl. Jürg Wichtermann, a.a.O., Art. 53 N. 14; Roland Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Diss. Bern 2001, S. 184). Als unzulässig wurde etwa die Übertragung von Zuständigkeiten an kommunale Kommissionen mit eigenen Entscheidungskompetenzen im Sinn von Art. 28 f. GG mittels Verordnung des Gemeinderats beurteilt (vgl. BGer 1P.27/2002 vom 31.5.2002, in ZBI 2002 S. 684 E. 6.2; RR 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 3b), ebenso die Übertragung der Befugnis des Vorstands eines Gemeindeverbands zum Erlass von Tarifverfügungen auf die Geschäftsleitung durch Verordnung (vgl. BVR 2011 S. 220 E. 3.4).

**5.2.3** Die verfassungsrechtliche Regelung zur Kompetenzdelegation findet grundsätzlich auch auf Bestimmungen Anwendung, die wie Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG vor Inkrafttreten der KV am 1. Januar 1995 (Art. 130 Abs. 1 KV) erlassen und in Kraft gesetzt worden sind (1. Januar 1986; vgl. GS 1985 S. 238 und 241). Altrechtliche

Bestimmungen, die von unzuständigen Behörden geschaffen worden sind, blieben nach deren Inkrafttreten nur «vorläufig» in Kraft (Art. 132 Abs. 1 KV). Seither sind rund 20 Jahre vergangen; Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG ist damit an der heute geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung zu messen, zumal das Baugesetz zwischenzeitlich – auch in substantziellen Punkten – mehrfach revidiert worden ist, der Gesetzgeber also ausreichend Gelegenheit hatte, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen (vgl. BGer 2P.63/1997 vom 5.11.1997, in BVR 1998 S. 49 E. 5; VGE 19983 vom 21.4.1997, E. 5a; Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 132 N. 2).

**5.3** Zur Frage, ob im vorliegenden Fall ein derart wichtiger Rechtssatz betroffen ist, dass er in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein muss (Art. 69 Abs. 4 KV; E. 5.2.2 hiervor), ergibt sich Folgendes: Zur Diskussion steht die Übertragung der Zuständigkeit zum Beschluss *geringfügiger* Änderungen der baurechtlichen Grundordnung von den Stimmberechtigten an den Gemeinderat. Nicht berührt wird die Beschlusskompetenz in allen anderen Fällen. Eine Änderung ist dann geringfügig, wenn nicht anzunehmen ist, dass sie den Entscheid der Stimmberechtigten über die Grundordnung beeinflusst hätte. Entsprechend wird das vereinfachte Verfahren nur durchgeführt, wenn eine Anpassung der Planung an den manifestierten Willen der Stimmberechtigten bezweckt ist. Nicht Gegenstand dieses Verfahrens ist dagegen die Abänderung eines durch Abstimmung gefassten Entscheids der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. In diesem Sinn kann gesagt werden, beim Verfahren der geringfügigen Änderung handle es sich eher um einen exekutiven als um einen legislativen Akt (vgl. RR 25.4.1990, in BVR 1991 S. 34 E. 4, 14.10.1987, in BVR 1988 S. 24 E. 2c). Hinzu kommt, dass geringfügige Änderungen in ihrem Umfang und ihren Wirkungen beschränkt und nicht von allgemeinem Interesse sind (weiterführend hinten E. 6.2 und die dortigen Hinweise). Das vereinfachte Verfahren führt insbesondere nicht zu Einschränkungen im Rechtsschutz für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder Nachbarinnen oder Nachbarn, die von der fraglichen Planungsmassnahme betroffen sind. Die gewählte Verfahrensart hat auch keinen Einfluss auf die Genehmigungspflicht der Planänderung durch den Kanton (Art. 26 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; Art. 61 BauG). Schliesslich handelt es sich bei der Zuständigkeit des Gemeinderats zum Beschluss über geringfügige Änderungen um eine Ausnahmeregelung, die einen Einbruch in die ordentliche Kompetenzordnung bedeutet. Nach der Rechtsprechung ist daher eine gewisse Zurückhaltung bei der Anwendung des vereinfachten Verfahrens angezeigt (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O.,

Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4a mit Hinweis). Unter diesen Umständen berührt der Entscheid über die Zuständigkeit zum Beschluss geringfügiger Änderungen der baurechtlichen Grundordnung keine zentrale Frage der Kompetenzverteilung in einer Gemeinde. Ebenso wenig ist die vorliegende Problemstellung mit derjenigen in den vorstehend zitierten Entscheiden vergleichbar, in denen die Übertragung der generellen Entscheid- oder Verfügungszuständigkeit in einem ganzen Rechtsgebiet zur Diskussion stand (vgl. E. 5.2.2 hiervor). Damit steht keine grundlegende und wichtige Frage zur Diskussion, welche im formellen Gesetz selbst zu regeln wäre.

**5.4** Zu prüfen ist damit weiter, ob die Delegation auf ein (genügend) bestimmtes Gebiet beschränkt ist (Art. 69 Abs. 1 KV; E. 5.2.1 hiervor). – Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG beinhaltet grundsätzlich die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Bereich des Verfahrens und der Zuständigkeit «für Vorschriften und Pläne». Erfasst ist damit das Planerlassverfahren nach dem Baugesetz (vgl. Art. 58 ff. BauG, insb. Art. 61 Abs. 1 BauG; vorne E. 4.2). Dies ist zwar insofern ein weites Gebiet, als damit sowohl die Ortsplanung (Art. 64 ff. BauG) als auch die Regionalplanung (Art. 97 ff. BauG), die Kantonsplanung (Art. 99 ff. BauG) und der Richtplan nach Raumplanungsgesetz (Art. 103 f. BauG) angesprochen sind. Gemäss Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG ist jedoch ausdrücklich nur das Verfahren der *geringfügigen* Änderung von Plänen und Vorschriften von der Delegation erfasst, womit dem Bestimmtheitsanfordernis in diesem Punkt Genüge getan ist.

**5.5** Schliesslich muss das Gesetz den Rahmen der Delegation hinreichend festlegen (Art. 69 Abs. 1 KV; E. 5.2.1 hiervor). – Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG erlaubt dem Regierungsrat soweit hier interessierend die Regelung der Zuständigkeiten für die geringfügige Änderung von Vorschriften und Plänen. Die Norm besagt nichts weiter; ihrem Wortlaut sind keinerlei Hinweise darauf zu entnehmen, wie die Zuständigkeitsordnung auszugestalten ist. Mit Blick auf die demokratische Legitimation der Änderung der baurechtlichen Grundordnung ist vorab von Bedeutung, dass in Abweichung von der gesetzlichen Regelung die Beschlusskompetenz von den Stimmberechtigten auf ein anderes Organ übertragen werden kann. Insofern ist der Rahmen der gesetzlichen Regelung aber vorgegeben: Weil Art. 66 Abs. 2 BauG einzig die Zuständigkeit der Stimmberechtigten vorsieht, ist bei der Zulassung einer abweichenden Zuständigkeit zwingend, dass nicht mehr die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Änderung entscheiden. Wird diese Befugnis an den Gemeinderat übertragen (Art. 122 Abs. 1 BauV), entscheidet über geringfügige

Planänderungen diejenige Behörde, die im Bereich der Planung alle Befugnisse wahrnimmt, die keinem anderen Gemeindeorgan zustehen (Art. 66 Abs. 1 BauG); diese allgemeine Zuständigkeit des Gemeinderats als Planungsbehörde ist im formellen Gesetz festgelegt. Vor diesem Hintergrund erscheint Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG für geringfügige Änderungen der baurechtlichen Grundordnung auch bezüglich des Rahmens hinreichend bestimmt, damit die Tragweite der Delegation erkannt werden kann.

**5.6** Mit Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG ist folglich eine für den Erlass von Art. 122 BauV hinreichende gesetzliche Grundlage vorhanden.

## **6.**

**6.1** Die Beschwerdeführenden sind auch der Ansicht, die vorgesehene Änderung des Zonenplans sei im ordentlichen Verfahren durchzuführen, weil sie nicht geringfügig sei (vgl. Beschwerde, S. 5 ff.). Die Gemeinde und das Regierungsstatthalteramt gehen dagegen von Geringfügigkeit aus (angefochtener Entscheid, S. 4; Beschwerdeantwort, S. 2).

**6.2** Als geringfügig im Sinn von Art. 122 BauV gelten nach der Rechtsprechung Änderungen, von denen angenommen werden kann, sie hätten den Entscheid des an sich zuständigen Organs – hier der Stimmberechtigten (vgl. Art. 66 Abs. 2 BauG) – nicht beeinflusst. Hiervon ist auszugehen, wenn der Gesamtcharakter der Planordnung sowie die dieser zugrunde liegenden Ziele beibehalten werden und wichtige Fragen, um welche es beim Erlass ging, in gleicher Weise beantwortet werden. Das vereinfachte Verfahren ist zulässig, wenn eine Anpassung der Planung an den manifestierten Willen der Stimmberechtigten bezweckt wird. Als geringfügig sind Anpassungen zu qualifizieren, die nur einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer angehen und nicht von allgemeinem Interesse sind. Dies kann namentlich zutreffen in Fällen, in denen es lediglich um eine notwendige Anpassung an veränderte Verhältnisse oder an neue Erkenntnisse geht. Ob eine Änderung geringfügig ist, ist im Licht einer Gesamtbetrachtung nach übergeordneten planerischen Gesichtspunkten zu entscheiden (vgl. zum Ganzen BVR 2015 S. 169 E. 3.2, 2011 S. 152 E. 4.4 und 4.5).

**6.3** Nach Ansicht der Beschwerdeführenden ist die Geringfügigkeit der geplanten Änderung bereits ausgeschlossen, weil eine Einsprache (auch) gegen das gewählte Verfahren erhoben worden ist (Beschwerde, S. 5). – Zwar kann das Vorliegen von Einsprachen, die nicht offensichtlich unbegründet sind, darauf hindeuten, dass nicht mehr eine nur geringfügige Änderung zur Diskussion steht (vgl. JGK 10.12.2001, in BVR 2002 S. 149 E. 5a am Ende; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4b). Ebenso wenig, wie aus dem Fehlen von Einsprachen auf Geringfügigkeit geschlossen werden kann (vgl. RR 25.4.1990, in BVR 1991 S. 34 E. 3), ist bei Vorliegen solcher aber in jedem Fall das ordentliche Verfahren durchzuführen. Massgebend ist allemal die Auslegung des Begriffs der geringfügigen Änderung und ist stets anhand der aufgezeigten Kriterien zu prüfen, welches Verfahren durchzuführen ist (E. 6.2 hiervor).

**6.4** Ursprünglich befanden sich sämtliche Grundstücke der Erhaltungszone C.\_\_\_\_\_strasse in der Landwirtschaftszone, bevor sie zwecks Ermöglichung eines zeitgemässen Um- oder Ausbaus in die eigens dafür geschaffene Erhaltungszone umgezont worden sind (vgl. Vorakten RSA, pag. 48). Dieser Zonenordnung hat das Stimmvolk der EG Worben letztmals mit der Ortsplanungsrevision vom 9. Juni 2011 zugestimmt (vgl. Art. 6 des Gemeindebaureglements der Einwohnergemeinde Worben vom 9. Juni 2011 [GBR] sowie die Genehmigungsvermerke des GBR). Die Umzonung eines Teils des Grundstücks Nr. 2\_\_\_ stellt sich damit nur als «Komplettierung» eines planerischen Konzepts dar, das die Bevölkerung beschlossen hat. Insofern steht sie im Einklang mit einer grundlegenden planerischen Entscheidung, die bei Erlass der baurechtlichen Grundordnung getroffen worden ist. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden widerspricht die Planungsmassnahme allerdings in zentralen Punkten dem Charakter und der Zielsetzung der Planung. Darauf ist im Folgenden näher einzugehen.

**6.5** Die Beschwerdeführenden verweisen auf das Ausmass der betroffenen Fläche (Beschwerde, S. 5). – Bei der EG Worben handelt es sich nicht um eine Kleingemeinde; die hier interessierende Umzonung wirkt sich allein auf die Nachbarinnen und Nachbarn der Parzelle Nr. 2\_\_\_ aus. Das Grundstück befindet sich auch nicht an einer besonders exponierten Lage. Bei diesen Gegebenheiten spricht die Umzonung einer Teilparzelle im Halte von ca. 650 m<sup>2</sup> nicht gegen die Geringfügigkeit der Zonenplanänderung.

**6.6** Für die Beschwerdeführenden ist weiter von wesentlicher Bedeutung, dass die fragliche Teilparzelle von der Landwirtschafts- in die Bauzone überführt werden soll (vgl. Beschwerde, S. 5 f.). Die Gemeinde hält dem entgegen, es handle sich nicht um eine Umzonung in eine «herkömmliche» Bauzone, da die Erhaltungszone bloss die Erhaltung und Erneuerung der bestehenden Baustruktur bezwecke (Beschwerdeantwort, S. 2). – Ungeachtet dessen, wie die Erhaltungszone C.\_\_\_\_\_strasse im Einzelnen zu qualifizieren ist (vgl. Art. 18 Abs. 1 RPG; Art. 71 Abs. 1 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 71 N. 3a), stellt der Einwand der Beschwerdeführenden die Geringfügigkeit der geplanten Massnahme nicht grundsätzlich in Frage. Nach der Rechtsprechung kann die Einzonung einer einzelnen Parzelle von der Landwirtschaftszone in die Bauzone (z.B. Kernzone) durchaus noch eine geringfügige Änderung der Zonenplanung darstellen (vgl. RR 14.10.1987, in BVR 1988 S. 24 E. 3a mit Hinweis).

**6.7** Nach Ansicht der Beschwerdeführenden bedeutet die geplante Umzonung einen «Einbruch» in die Erhaltungszone, in welche neu erstellte Ökonomiegebäude nicht hineinpassten. Hierdurch werde der Charakter dieser Zone verändert, zumal die heutige nichtlandwirtschaftliche Nutzung als baupolizeiwidrig betrachtet werden müsse. Mit der Erhaltungszone sei es nicht vereinbar, Abstellplätze für ein Neubauprojekt auf der Parzelle Nr. 1\_\_\_ zu ermöglichen (vgl. Beschwerde, S. 6 f.). – Die Erhaltungszone C.\_\_\_\_\_strasse bezweckt die Erhaltung und zweckmässige Erneuerung der bestehenden Bebauungsgrundstruktur (Art. 6 Abs. 1 GBR). Dementsprechend ist der bestehende Baukörper bzw. das Hauptgebäude Referenzpunkt für Ersatz- und Umbauten sowie An- und Nebenbauten (Art. 6 Abs. 3 und 4 GBR). Bauliche Massnahmen haben sich zur Wahrung des charakteristischen Ortsbilds bezüglich Gebäudestellung, Volumen und Gestaltung ins Ortsbild einzufügen (Art. 6 Abs. 6 GBR). Ob die strittige Planungsmassnahme diese Vorgaben einhält, ist nicht im vorliegenden Verfahren zu prüfen. Die Beschwerdeführenden sprechen mit ihren Vorbringen vielmehr Aspekte an, die Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens bilden und deshalb in jenem Verfahren zu behandeln sind (Art. 61 Abs. 1 BauG). Davon hängt nicht ab, ob die Planänderung noch geringfügig ist oder nicht (vgl. BVR 2015 S. 169 E. 3.3 und vorne E. 5.3). Das Gleiche gilt für die Frage, ob die Voraussetzungen von Art. 38a RPG eingehalten sind (Übergangsbestimmung zur RPG-Teilrevision vom 15. Juni 2012; vgl. Beschwerde, S. 6). Ebenso wenig ist von Belang, ob die Nutzung des Grundstücks Nr. 2\_\_\_ in der Vergangenheit rechtmässig war (vgl. Beschwerde, S. 6). Selbst wenn die Gemeinde es unterlassen haben sollte,

gegen einen baupolizeiwidrigen Zustand einzuschreiten (vgl. Art. 45 ff. BauG), ist nicht einzusehen, weshalb dies die Geringfügigkeit der Planänderung ausschliessen sollte.

**6.8** Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden steht schliesslich der Grundsatz der Planbeständigkeit der Annahme einer geringfügigen Änderung nicht entgegen (vgl. Beschwerde, S. 6): Dieser Grundsatz verleiht einer Planung aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes eine gewisse Beständigkeit. Er gilt jedoch nicht absolut; vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob hinreichende Gründe für eine Änderung der Planung vorliegen (Art. 21 RPG; zum Prüfungsprogramm BVR 2015 S. 234 E. 2.3; ferner BVR 2006 S. 13 E. 3.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 71 N. 9). Indem der erwähnte Grundsatz für Planänderungen gewisse Schranken vorsieht, beschlägt er allein die im Plangenehmigungsverfahren zu prüfende (materielle) Frage der Rechtmässigkeit der Änderung. Für die Geringfügigkeit der Planänderung lässt sich daraus nichts ableiten. Der Prüfungsgegenstand ist denn auch ein anderer: Während bei der Geringfügigkeit nach dem Einfluss der beabsichtigten Planänderung auf den Entscheid der Stimmberechtigten zu fragen ist, geht es bei der Planbeständigkeit um die Beurteilung der veränderten Verhältnisse selbst, die eine umfassende Interessenabwägung erforderlich macht.

**6.9** Die teilweise Umzonung der Parzelle Nr. 2\_\_\_ sprengt somit den Rahmen der geringfügigen Planänderung entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht.

## 7.

Nach dem Ausgeführten besteht für die Regelung von Art. 122 BauV in Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Die Umzonung eines Teils der Parzelle Nr. 2\_\_\_ hat beschränkte Auswirkungen und verändert den Gesamtcharakter der Planordnung nicht; vielmehr liegt sie auf der Linie des von den Stimmberechtigten beschlossenen planerischen Konzepts für die C.\_\_\_\_\_strasse. Der Schluss der Vorinstanz, es liege nur eine geringfügige Änderung des Zonenplans der EG Worben vor, die im vereinfachten Verfahren behandelt werden kann, ist deshalb nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich demzufolge als unbegründet und ist abzuweisen.

**8.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden vollständig. Da nicht von mutwilliger oder leichtfertiger Prozessführung auszugehen ist, sind ihnen keine Kosten aufzuerlegen (Art. 108a Abs. 1 VRPG). Parteikostenersatz ist keiner zu sprechen (Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - den Beschwerdeführenden
  - der Einwohnergemeinde Worben
  - dem Regierungsstatthalteramt Seelandund mitzuteilen
  - dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber i.V.:

**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.