

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 17. Februar 2015**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum und Keller  
Gerichtsschreiber Kocher

**A. \_\_\_\_\_ AG**

handelnd durch die statutarischen Organe  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin



gegen

**Einwohnergemeinde Kirchberg**

handelnd durch den Gemeinderat, Solothurnstrasse 2, 3422 Kirchberg

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Emmental**

Amthaus, Dorfstrasse 21, 3550 Langnau im Emmental

betreffend Abbruch des Verfahrens zur Änderung der Überbauungsordnung  
«B. \_\_\_\_\_» (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Emmental vom 14. Juli 2014;  
bv 12/2013)

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Auf Gesuch der A. \_\_\_\_\_ AG vom 30. Mai 2012 hin beschloss der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Kirchberg am 18. Juni 2012, die Überbauungsordnung (ÜO) «B. \_\_\_\_\_» vom 12. August 1996 hinsichtlich des zulässigen Haustyps im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen anzupassen und ein öffentliches Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen. Die Sondernutzungsplanung besteht aus dem Überbauungsplan und den Überbauungsvorschriften (ÜV) und ist vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) am 21. November 1996 genehmigt worden. Gegen die vorgesehene Planänderung und das gewählte Verfahren gingen mehrere Einsprachen ein. Mit einer als «Verfügung» betitelten Anordnung vom 15. Mai 2013 brach die EG Kirchberg das Verfahren für die Änderung der ÜO «B. \_\_\_\_\_» ab.

### **B.**

Dagegen führte die A. \_\_\_\_\_ AG am 30. Mai 2013 – der Rechtsmittelbelehrung folgend – Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Die JGK leitete die Eingabe am 19. Juni 2013 zuständigkeithalber an das Regierungsstatthalteramt (RSA) Emmental weiter. Mit Entscheid vom 4. Juli 2013 trat der Regierungsstatthalter auf die Beschwerde nicht ein, da das Rechtsmittel nicht korrekt unterzeichnet sei. Die dagegen erhobene Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ AG hiess das Verwaltungsgericht (Einzelrichter) am 10. Oktober 2013 unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids gut und wies die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanz zurück (VGE 2013/278). Mit Entscheid vom 14. Juli 2014 wies das RSA Emmental die innerhalb der Nachfrist verbesserte Beschwerde ab.

### **C.**

Dagegen hat die A. \_\_\_\_\_ AG am 15. August 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren:

- « 1. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts vom 14. Juli 2014 sei aufzuheben und der Vorinstanz zur Neuurteilung zurück zu weisen;
2. eventualiter sei die Einwohnergemeinde Kirchberg anzuweisen das Einspracheverfahren fortzuführen;
3. subeventualiter sei das Gesuch auf geringfügige Änderung vom 30. Mai 2012 zu bewilligen;
4. alles sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin zu beurteilen.»

Das RSA Emmental hat mit Vernehmlassung vom 24. September 2014 zur Beschwerde Stellung genommen und am angefochtenen Entscheid festgehalten. Die EG Kirchberg hat darauf verzichtet, sich zu äussern und Anträge zu stellen.

### **Erwägungen:**

#### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen (Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]), sowie Beschwerden betreffend kommunale Beschlüsse im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 VRPG (Art. 74 Abs. 2 Bst. d VRPG).

**1.2** Das Gericht hat in seinem Urteil vom 10. Oktober 2013 – wie bereits zuvor die JGK im Rahmen der Weiterleitung der Sache an das RSA Emmental (vorne Bst. B; Vorakten 5D, pag. 2) – nicht geklärt, ob es sich bei der Anordnung der Gemeinde betreffend den Verfahrensabbruch für die Änderung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» vom 15. Mai 2013 um eine Verfügung oder einen Beschluss handelt (VGE 2013/278 vom 10.10.2013, E. 1.1). Die Gemeinde und das RSA gehen übereinstimmend von einer Verfügung aus. Dem ist beizupflichten: Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin mehrerer Parzellen im Wirkungsbereich der ÜO «B.\_\_\_\_\_». Die Planung schränkt die Nutzung insofern ein, als sie für die Baubereiche Wohnen/Dienstleistung bestimmte Haustypen vorschreibt. Als von der Nutzungseinschränkung betroffene Grundeigentümerin kann die Beschwerdeführerin die Anpassung der Nutzungsordnung an veränderte Verhältnisse verlangen (vgl. Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; BGE

140 II 25, nicht publ. E. 2 [BGer 1C\_598/2013 vom 6.12.2013]; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 21 N. 23; Thierry Tanquerel, in Kommentar RPG, 2010, Art. 21 N. 53, je mit weiteren Hinweisen). Mit ihrem Gesuch vom 30. Mai 2012 hat sie eine Anpassung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» im Verfahren der geringfügigen Planänderung verlangt (vorne Bst. A; Vorakten 5B, pag. 214). Nach Ansicht der Gemeinde sind die Voraussetzungen für eine solche Änderung nicht erfüllt, weshalb sie das Verfahren am 15. Mai 2013 abgebrochen hat (vorne Bst. A; Vorakten 5B, pag. 146 ff.). Damit hat sie dem gestellten Gesuch nicht stattgegeben, mithin ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis mit der Beschwerdeführerin einseitig, hoheitlich und verbindlich (negativ) geregelt (vgl. dazu auch hinten E. 3). Diese Anordnung erfüllt die Kriterien für eine anfechtbare Verfügung (vgl. zum Verfügungsbegriff statt vieler BGE 135 II 38 E. 4.3; BVR 2013 S. 423 E. 2.2).

**1.3** Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde ergibt sich somit aus Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 VRPG. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

## **2.**

**2.1** Die ÜO «B.\_\_\_\_\_» aus dem Jahr 1996 regelt die Überbauung eines am Dorfrand von Kirchberg gelegenen grösseren Areals, das im Rahmen der Ortsplanungsrevision 1990 einer Zone mit Planungspflicht zugewiesen worden war (ZPP «B.\_\_\_\_\_»). Im Jahr 2003 erliess die EG Kirchberg eine neue baurechtliche Grundordnung, wobei die ÜO «B.\_\_\_\_\_» in Kraft blieb (Art. 41 Abs. 2 des Baureglements der EG Kirchberg vom 24. Februar 2003). Nach Art. 5 Abs. 1 ÜV sollen im Wirkungsbereich der Planung Einfamilien-, Zweifamilien- und Reihenhäuser sowie Mehrfamilienhäuser (alle evtl. mit integrierter Dienstleistungsnutzung) entstehen; im Überbauungsplan ist festgehalten, welcher Haustyp in welchem Baubereich zugelassen ist. Der Überbauungsplan sieht im südwestlichen, bislang unbebauten Bereich des Areals «B.\_\_\_\_\_» neben der C.\_\_\_\_\_strasse zwei Baufelder mit

dem Baubereich Wohnen/Dienstleistung, zweigeschossig mit Dachausbau vor. Gestattet sind dort die Haustypen Reihen-, Zweifamilien- und Einfamilienhaus (act. 7A1-3; Satelliten- und Kartenansicht des Geländes auf google maps, einsehbar unter: <<https://maps.google.com>>).

**2.2** Nach Art. 21 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich (Abs. 1). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Diese Bestimmung verleiht der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit und sichert damit die der Planung vom Gesetzgeber zugedachte Funktion, ermöglicht indessen andererseits auch, Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung zu bringen. In dem Sinn hat der Grundsatz der Planbeständigkeit keine absolute Bedeutung: Je neuer ein Plan ist und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, desto stärkeres Gewicht hat der Grundsatz der Planbeständigkeit und umso gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für die Planänderung sprechen (BGE 123 I 175 E. 3a; BVR 2006 S. 13 E. 3.2; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N. 13).

**2.3** Bei der Änderung von Nutzungsplänen sind zwei Stufen zu unterscheiden. In einem ersten Schritt wird beurteilt, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss. Das ist der Fall, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtsicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Liegen veränderte Verhältnisse in diesem Sinn vor, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich aufgrund der veränderten Verhältnisse eine Plananpassung rechtfertigt. Es bedarf einer umfassenden Interessenabwägung, indem die erheblich veränderten Umstände den entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen an der Rechtsbeständigkeit des Plans gegenüber gestellt werden müssen (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.2 [Pra 96/2007 Nr. 66]; BVR 2006 S. 13 E. 3.2). Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 131 II 728 E. 2.4, 128 I 190 E. 4.2; zum Ganzen BGE 140 II 25 E. 3 mit weiteren Hinweisen; ferner zu den

Prüfungsschritten für die Änderung formell rechtskräftiger Verfügungen im Allgemeinen Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N. 19 ff.).

### **3.**

**3.1** Die Beschwerdeführerin wirft der Gemeinde im Wesentlichen vor, sie habe mit dem Abbruch des Planänderungsverfahrens das Verwaltungsverfahren nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, welches sie mit ihrem Gesuch vom 30. Mai 2012 eingeleitet habe. Damit seien ihre Parteirechte verletzt worden und sei die Gemeinde ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen. Weiter sei zu Unrecht keine Einspracheverhandlung durchgeführt und nicht geprüft worden, ob die gegen das Vorhaben eingegangenen Einsprachen begründet sind oder nicht.

**3.2** Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, auf Beurteilung innert angemessener Frist sowie auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 21 ff. VRPG). Eine formelle Rechtsverweigerung und damit auch eine Gehörsverletzung liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt oder diese nicht an die Hand nimmt, obschon sie darüber entscheiden müsste. In welcher Form und in welchem Umfang die Verfahrensrechte zu gewährleisten sind, lässt sich nicht generell, sondern nur im Hinblick auf den konkreten Fall beurteilen (BGE 134 I 229 E. 2.3; BGer 1P.338/1P.582/2006 vom 12.2.2007, in ZBI 2007 S. 313 E. 3.2; BVR 2011 S. 564 E. 2.2; Gerold Steinmann, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N. 18). Ebenfalls ein wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist die Begründungspflicht (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (statt vieler BGE 140 II 262 E. 6.2; BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1).

**3.3** Die Beschwerdeführerin beantragte der Gemeinde am 30. Mai 2012, die ÜO «B.\_\_\_\_\_» im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen dahin anzupassen, dass in den beiden unüberbauten Baufeldern im südwestlichen Teil des

Plangebiets neu die Haustypen Mehrfamilien-, Reihen- und Zweifamilienhaus statt Reihen-, Zweifamilien- und Einfamilienhaus zugelassen werden. Zur Begründung brachte sie vor, in den letzten Jahren habe sich der Immobilienmarkt in der Region Kirchberg stark verändert. Die Reihenhausbebauung stosse auf wenig Kaufinteresse; private und institutionelle Bauträger seien vielmehr auf der Suche nach interessanten Angeboten im Geschosswohnungsmarkt (Vorakten 5B, pag. 214). Die Gemeinde gelangte daraufhin an das AGR und ersuchte um Vorprüfung der zur Diskussion stehenden Anpassung (Vorakten 5B, pag. 213). Das AGR äusserte sich am 8. Juni 2012 positiv zur Genehmigungsfähigkeit der Neuregelung und zum vorgesehenen Weg der geringfügigen Planänderung (Vorakten 5B, pag. 212). Der Gemeinderat beschloss in der Folge, für die Anpassung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» das Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen mit öffentlichem Einspracheverfahren durchzuführen (Vorakten 5B, pag. 211). Gegen das Vorhaben gingen mehrere Einsprachen ein (Vorakten 5B, pag. 179 ff.). Am 14. Dezember 2012 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde sowie der Projektverfasser und ein Notar zu einer Besprechung (Vorakten 5B, pag. 165 ff.). Mit ihrer Verfügung vom 15. Mai 2013 brach die Gemeinde das Verfahren ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus (Vorakten 5B, pag. 146 ff.):

- Eine Änderung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» sei angesichts des Alters der Planung grundsätzlich möglich;
- die beantragte Änderung stehe allerdings im Widerspruch zum Nutzungsmix, auf den die Planung ausgerichtet sei (hohe Baudichte entlang des Siedlungsrandes, weniger dichte Bebauung mit individuelleren Wohnformen im Innenbereich);
- die von der Beschwerdeführerin vorgesehenen Mehrfamilienhäuser liessen aufgrund des geringeren Bauvolumens eine weniger gute Ausnützung zu als Reiheneinfamilienhäuser;
- privatrechtliche Abmachungen mit der Landeigentümerin weckten starke Bedenken, ob die Planänderung durchgesetzt werden könnte.

Insgesamt bestehe aus Sicht der Gemeinde kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Weiterführung des Planänderungsverfahrens und an der Durchführung der anstehenden Einspracheverhandlungen.

**3.4** Auf den ersten Blick spricht der Wortlaut der Verfügungsformel, welche die Gemeinde gewählt hat («Verfahren [...] wird mit sofortiger Wirkung abgebrochen»), für

eine rein verfahrensrechtliche Anordnung. Auch in der Begründung der Verfügung wird zusammenfassend festgehalten, auf eine Weiterführung des Planänderungsverfahrens werde verzichtet. Insgesamt zeigt die Begründung indes klar, dass die Gemeinde nicht in erster Linie das Verfahren thematisiert hat. Sie ist von erheblich veränderten Verhältnissen im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG ausgegangen, was eine Anpassung der Planung grundsätzlich erlaubt (1. Prüfungsschritt); allerdings reichen die geltend gemachten Gründe aus ihrer Sicht nicht aus, um die Planung in der Sache zu ändern (2. Prüfungsschritt; vgl. vorne E. 2.3). Die Gemeinde hat die Gründe genannt, welche sie zu diesem Schluss geführt haben. Angesprochen werden mit dem angestrebten Nutzungsmix auf dem Areal und der Ausnützung namentlich raumplanungsrechtliche Gesichtspunkte. Die Gemeinde hat das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 30. Mai 2012 damit inhaltlich bzw. materiell geprüft, eine Änderung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» aber verworfen. Mit dem Abbruch bzw. dem Verzicht auf die Weiterführung des Verfahrens hat sie das erwähnte Gesuch somit abgewiesen, wobei sie die wesentlichen Überlegungen für diese Beurteilung genannt hat. Das musste der (anwaltlich vertretenen) Beschwerdeführerin trotz der insoweit etwas unglücklich abgefassten Verfügungsformel klar sein; sie führt denn auch selber aus, der Abbruch des Verfahrens bedeute dessen Beendigung (Beschwerde, S. 16 unten). Weshalb der «Abbruch» des Verfahrens, d.h. hier nach dem vorstehend Gesagten die Verweigerung der Planänderung, nur mit Zustimmung der Parteien zulässig sein soll (Beschwerde, S. 17), ist nicht nachvollziehbar. Im Übrigen waren die Bedenken der Gemeinde und die Fragen nach der Fortsetzung des Planänderungsverfahrens Thema der Besprechung vom 14. Dezember 2012, wie sich der Aktennotiz entnehmen lässt (vorne E. 3.3). Die Beschwerdeführerin konnte sich dazu also vorgängig äussern.

**3.5** Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin wurde das mit dem Gesuch vom 30. Mai 2012 angehobene Verwaltungsverfahren somit abgeschlossen und das Begehren um Änderung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» inhaltlich bzw. materiell – wenn auch aus Sicht der Beschwerdeführerin negativ – beurteilt. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor; insbesondere hat die Gemeinde keine formelle Rechtsverweigerung begangen. Auch der Einwand der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit den Einsprachen ist unbehelflich: Da die Gemeinde entschieden hat, von einer Änderung der Planung abzusehen, bestand kein Grund (mehr), sich im Einzelnen mit den Einsprachen zu befassen oder eine Einigungsverhandlung mit den Einsprecherinnen und Einsprechern durchzuführen. Abgesehen davon ist nicht erkennbar, was die Beschwerdeführerin mit

ihrem Vorbringen, die Verfahrensrechte der Einsprechenden und damit von Drittpersonen seien verletzt worden, für sich ableiten will.

**3.6** Es besteht somit keine Veranlassung, den angefochtenen Entscheid aus verfahrensrechtlichen Gründen aufzuheben.

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin kritisiert sodann, wie die Gemeinde das öffentliche Interesse an den mit der ÜO «B.\_\_\_\_\_» verbundenen Beschränkungen auf bestimmte Haustypen beurteilt hat. Ihre Ausführungen in diesem Zusammenhang beziehen sich zwar schwergewichtig auf die Frage, ob die Planung im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen angepasst werden könnte (Beschwerde, S. 8 ff.). Neben diesem verfahrensrechtlichen Aspekt betreffen die Vorbringen der Sache nach aber auch die Gründe, die dafür oder dagegen sprechen, auf den zwei unüberbauten Baufeldern im südwestlichen Bereich des Areals «B.\_\_\_\_\_» neu Mehrfamilien- statt Einfamilienhäuser zuzulassen.

**4.2** Der Regierungsstatthalter hat sich – wenn auch eher knapp und mit Blick auf die Frage, ob die gegen das Vorhaben eingegangenen Einsprachen als mutwillig bezeichnet werden können (vgl. angefochtener Entscheid, E. 2.6 S. 11 ff.) – mit der Interessenabwägung auseinandergesetzt, die für die Beurteilung der Planänderung erforderlich ist (2. Prüfungsschritt; vorne E. 2.3). Auch wenn die Beschwerdeführerin selber davon ausgeht, über ihr Gesuch sei in der Sache noch nicht entschieden worden, hat sie in der Beschwerde zur Planbeständigkeit und zu den aus ihrer Sicht massgeblichen Änderungsgründen Stellung genommen. Sie beantragt zudem im Subeventualstandpunkt, es sei das «Gesuch auf geringfügige Änderung vom 30. Mai 2012 zu bewilligen» (vorne Bst. C). Bei dieser Ausgangslage spricht nichts dagegen, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung zu überprüfen, ohne dass die Beschwerdeführerin dazu noch eigens anzuhören wäre.

**4.3** Die Haltung der Gemeinde zur beantragten Planänderung erscheint insofern widersprüchlich, als sie das Gesuch der Beschwerdeführerin zunächst positiv beurteilt und in der Vorprüfungsanfrage gegenüber dem AGR sogar von einer «sich aufdrängenden Änderung des Überbauungsplanes (Änderung der Baufeldfarbe)»

gesprächen hat (Vorakten 5B, pag. 213). Sie hat die Anpassung alsdann in das Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen verwiesen und keine Vorbehalte gegen die Zulassung von Mehrfamilienhäusern formuliert; im Gegenteil hat sie sich dem Vorprüfungsbericht des AGR angeschlossen, wonach aus materieller Sicht keine Einwände gegen die Anpassung anzubringen seien, zumal die zulässigen baupolizeilichen Masse durch die Nutzungserweiterung unbeeinflusst blieben (Vorakten 5B, pag. 211 f.). Erst aufgrund der Einsprachen gegen das Vorhaben hat sich die Gemeinde offenbar näher mit dem planerischen Konzept der ÜO «B. \_\_\_\_\_» und den Gründen für eine Planänderung befasst (vgl. Protokoll der Sitzung der Ortsplanungskommission vom 20.11.2012; Vorakten 5B, pag. 171 ff.). Im Rahmen der weiteren Prüfung ist sie zum Schluss gekommen, dass keine ausreichenden Gründe für die Anpassung der Planung bestehen (vgl. auch vorne E. 3.3). Aus dem Meinungsumschwung der Gemeinde kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten, zumal sie nicht geltend macht, ihr sei die gewünschte Änderung im Sinn des Vertrauensschutzes zugesichert worden.

**4.4** Nach dem erläuternden Kurzbericht mit Skizzen zur ÜO «B. \_\_\_\_\_» liegt der Planung aus dem Jahr 1996 das folgende Konzept zugrunde (act. 7A3): In den Baubereichen auf der nordöstlichen und nordwestlichen Seite des Areals «B. \_\_\_\_\_» wurden die Voraussetzungen zur Realisierbarkeit eines Lärmriegels mit Mehrfamilienhäusern geschaffen und damit entlang diesem Siedlungsrand eine hohe Baudichte ermöglicht. Dementsprechend sind auf den Baufeldern in diesem Bereich nur die Haustypen Mehrfamilien- und Reihenhäuser zugelassen. Demgegenüber soll im lärmgeschützten Innenbereich eine weniger dichte Bebauung mit individuelleren Wohnformen möglich sein. Der Überbauungsplan sieht deshalb auf den zwei Baufeldern in der Mitte des Areals neben Mehrfamilien- und Reihenhäusern auch Zweifamilienhäuser vor. Für die weiteren drei Baufelder im Innenbereich – darunter die zwei hier interessierenden im südwestlichen Teil des Geländes – sind Mehrfamilienhäuser ausgeschlossen und nur Reihen-, Zweifamilien- und Einfamilienhäuser zugelassen (Kurzbericht, S. 5 ff. mit Abbildung 7 [Lärmriegel mit Mehrfamilienhäusern], Abbildung 10 [Überbauungsrichtskizze] und Abbildung 11 [Bebauungskonzept]). Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Überbauung nach einem einheitlichen architektonischen Konzept zu erfolgen habe, welches die Lärmsituation, die Orientierung und die Nachbarbebauung berücksichtige (Kurzbericht, S. 4).

**4.5** Die vorstehend dargestellten Überlegungen für die Bebauung des Areals «B.\_\_\_\_\_» bilden nicht nur Grundlage für die im Überbauungsplan definierten Baufelder mit den verschiedenen zugelassenen Haustypen; vielmehr gilt nach Art. 2 Abs. 2 ÜV der Kurzbericht mit Skizzen einschliesslich der Überbauungsrichtskizze für den Gemeinderat bei der Vorprüfung von Projekten und bei der Prüfung von Baugesuchen als Richtlinie. Zudem hält Art. 1 Abs. 2 ÜV fest, dass die ÜO «B.\_\_\_\_\_» die Gestaltung der Überbauung nach einheitlichen Grundsätzen regeln soll. Daraus ergibt sich, dass die Frage des zulässigen Haustyps in den verschiedenen Baubereichen Teil des Gesamtkonzepts ist, welches die Planung verfolgt. Zudem handelt es sich bei den vorgesehenen Haustypen nicht um untergeordnete planerische Festlegungen. Sie sind im Gegenteil ein wichtiges Element für die Bebauung des Areals. Für die Gemeinde stand dabei einerseits die Baudichte (Lärmriegel) und andererseits die Wohnform (Individualität) im Vordergrund. Im Innenbereich des Areals soll die Baudichte geringer sein als am nordöstlichen und nordwestlichen Siedlungsrand. Das wird vor allem mit der kleineren Dimensionierung der Baufelder erreicht; der Haustyp ist nur ein Faktor, der die Baudichte beeinflusst. Immerhin sind im Innenbereich neben Reihenhäusern (alle Baufelder) und Mehrfamilienhäusern (Baufelder im Zentrum) im Gegensatz zu den Baufeldern am nordöstlichen und nordwestlichen Siedlungsrand auch Zweifamilienhäuser (alle Baufelder) und Einfamilienhäuser (Baufelder im südwestlichen Bereich und am südöstlichen Siedlungsrand) zugelassen. Die Planung ermöglicht somit auch mit dem Haustyp eine geringere Baudichte im Innenbereich, schreibt sie damit aber nicht zwingend vor. Weiter sollen mit den im Innenbereich zugelassenen Zwei- und Einfamilienhäusern individuellere Wohnformen ermöglicht werden, als sie mit Mehrfamilien- und Reihenhäusern realisiert werden können.

**4.6** Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist das planerische Konzept der ÜO «B.\_\_\_\_\_» aus dem Jahr 1996 überholt (vgl. Beschwerde, S. 19). Es trifft zu, dass die Planung seit fast 20 Jahren gilt. Sie weist damit ein beträchtliches Alter auf. Dem Grundsatz der Planbeständigkeit kann so gesehen nur noch beschränkte Bedeutung zukommen. Allerdings handelt es sich um eine konkret ausgestaltete Nutzungsordnung (Sondernutzungsplanung), die weitgehend umgesetzt ist; nur der hier interessierende Bereich im südwestlichen Teil des Areals ist noch nicht überbaut. Für die Realisierung der letzten Bauetappe kann vom Planungskonzept, welches für das gesamte Gebiet der ÜO «B.\_\_\_\_\_» gilt, nicht leichthin abgewichen werden. Es müssen dafür überzeugende planungsrechtliche Gründe vorliegen.

**4.7** Die Beschwerdeführerin versucht aufzuzeigen, dass mit dem Haustyp Mehrfamilienhaus nicht zwingend ein grösseres Bauvolumen verbunden ist als mit dem Haustyp Reihenhaus (Beschwerde, S. 10 ff., insb. 14 mit der Abbildung 7). Das mag zutreffen, zumal für alle Baufelder im Wirkungsbereich der ÜO «B.\_\_\_\_\_» die gleichen baupolizeilichen Masse gelten. Dieser Vergleich ist im vorliegenden Zusammenhang indes nicht zielführend. Wesentlich erscheint vielmehr der Umstand, dass mit der von der Beschwerdeführerin beabsichtigten Planänderung praktisch auf dem ganzen Gelände – mit Ausnahme des am südöstlichen Siedlungsrand gelegenen Baufelds – Mehrfamilienhäuser zugelassen würden, wogegen Einfamilienhäuser nicht mehr möglich wären. Wie die Gemeinde richtig erkannt hat, widerspricht dies dem architektonischen Gesamtkonzept der ÜO «B.\_\_\_\_\_», und zwar insbesondere der Zielsetzung, auch *individuelle Wohnformen* zu fördern. Zu beachten ist hier auch, dass das Areal mit der Ortsplanungsrevision 1990 der damaligen Einfamilienhauszone E2 mit Planungspflicht zugewiesen worden war und die baurechtliche Grundordnung für die ZPP «B.\_\_\_\_\_» ausdrücklich eine Überbauung mit verdichteten individuellen Wohnformen verlangte (vgl. Kurzbericht, S. 2). Dieses für die Planung zentrale Anliegen wird erheblich relativiert, wenn auf dem Areal praktisch überall Mehrfamilienhäuser, aber keine Einfamilienhäuser mehr zulässig sind.

**4.8** Die Beschwerdeführerin verlangt, dem öffentlichen Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG) sei aus heutiger Sicht stärkeres Gewicht einzuräumen (Beschwerde, S. 19 f.). Zudem bekräftigt sie, dass sich die Nachfrage in Kirchberg drastisch geändert habe; Reihenhäuser seien nicht mehr begehrt, sondern kleine Mehrfamilienhäuser mit maximal acht Parteien (Beschwerde, S. 14 f.). Diese Einwände überzeugen nicht. Wohl stellen allgemeine raumplanerische Grundsätze wie die haushälterische Bodennutzung Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien dar, die auch bei der Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N. 20). So kann ein erhöhter Bedarf an Wohnungen eine intensivere Nutzung bestehender Bauzonen rechtfertigen (vgl. Thierry Tanquerel, a.a.O., Art. 21 N. 44 mit Hinweisen). Absolute Bedeutung kommt diesen Grundsätzen in der umfassenden raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung aber nicht zu (vgl. BGer 1A.162/1P.392/2002 vom 10.12.2002, E. 5.2). Das Gesamtkonzept der ÜO «B.\_\_\_\_\_» beruht wie dargelegt gerade darauf, einen lärmgeschützten Innenbereich mit einer weniger dichten Nutzung vorzusehen. Weshalb eine allfällige (zusätzliche) bauliche Verdichtung im Baugebiet der Gemeinde gerade auf dem Areal

«B.\_\_\_\_\_» erfolgen soll, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht näher begründet. Zudem sind hier nach dem vorstehend Gesagten nicht nur die bauliche Dichte von Bedeutung, sondern auch die Wohnformen, die mit den unterschiedlichen Haustypen ermöglicht werden sollen. Es bleibt damit im Wesentlichen das Argument der angeblich gesunkenen Nachfrage nach Reihenhäusern. Dazu ist festzuhalten, dass das Areal bis auf die beiden hier interessierenden Baufelder überbaut ist, darunter auch das Baufeld am südöstlichen Siedlungsrand, auf dem die gleichen Haustypen zugelassen sind. Dass es nicht möglich sein soll, die letzte Etappe der Überbauung mit einem der zugelassenen Haustypen fertigzustellen (Reihenhaus, Zweifamilien- oder Einfamilienhaus) bzw. die entsprechenden Grundstücke zu verkaufen, leuchtet unter diesen Umständen nicht ein (vgl. auch den Hinweis der Gemeinde, wonach andernorts in Kirchberg für Doppel- und Einfamilienhäuser keine Absatzprobleme bestehen; Vorakten 5D, pag. 73 Ziff. 2.3). Es ist eher anzunehmen, dass die Beschwerdeführerin ihre Grundstücke mit dem für sie wirtschaftlich einträglichsten Haustyp (Mehrfamilienhaus) überbauen möchte. Dies vermittelt ihr jedoch keinen Anspruch auf die beantragte Planänderung. Weitere Beweismassnahmen in diesem Zusammenhang erübrigen sich. Es kann daher auch darauf verzichtet werden, bei der Gemeinde ein Schreiben des AGR vom 6. Juni 2012 einzuholen (soweit es sich dabei nicht ohnehin um das Schreiben vom 8.6.2012 handelt, das bereits in den amtlichen Akten vorhanden ist; vorne E. 3.3), wie die Beschwerdeführerin beantragt (Beschwerde, S. 15).

**4.9** Zusammenfassend durfte die Gemeinde die von der Beschwerdeführerin gewünschte Änderung der ÜO «B.\_\_\_\_\_» verweigern, ohne Recht zu verletzen. Die Frage des Haustyps ist mit Blick auf das architektonische Gesamtkonzept der weitgehend umgesetzten Planung nicht von so untergeordneter Bedeutung, wie sie die Beschwerdeführerin darstellt. Gewichtige Änderungsgründe bringt sie nicht vor. Insbesondere ist auch nicht davon auszugehen, dass ihre Nutzungsmöglichkeiten mit den geltenden Vorschriften unzumutbar eingeschränkt sind. Die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung fällt damit zu Ungunsten der beantragten Anpassung aus, ohne dass näher geklärt werden müsste, welchen Stellenwert die von der Gemeinde ins Feld geführten privatrechtlichen Hindernisse einnehmen. Die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen.

**5.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 bzw. Art. 104 Abs. 1, 3 und 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. 3'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - der Beschwerdegegnerin
  - dem Regierungsstatthalteramt Emmental
  - dem Bundesamt für Raumentwicklungund mitzuteilen:
  - dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

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.