

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. November 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum und Keller
Gerichtsschreiber Bischof

100.2015.12

Einwohnergemeinde Mattstetten

handelnd durch den Gemeinderat, Urtenenstrasse 2, 3322 Mattstetten
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführerin

100.2015.18

Erbengemeinschaft des A. _____, bestehend aus:

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

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende

gegen

1. **G.** _____ **und H.** _____
 2. **I.** _____ **AG**, handelnd durch die statutarischen Organe
 3. **J.** _____ **und K.** _____
- alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft



und

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

betreffend Revision der Ortsplanung; Einzonung in die Einfamilienhauszone (Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 11. Dezember 2014; 32.14-13.26, 32.14-13.46)

Sachverhalt:

A.

Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde (EG) Mattstetten beschloss am 13. September 2012 eine Teilrevision der Ortsplanung. Dagegen hatten neben anderen G._____ und H._____, die I._____ AG sowie J._____ und K._____ Einsprache erhoben. Am 13. Mai 2013 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) die Planung mit einem Nachtrag. Die Einsprachen von G._____ und H._____ und der I._____ AG wies es ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR erhoben G._____ und H._____ und die I._____ AG am 13. Juni 2013 bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) gemeinsam Beschwerde (Verfahren 32.14-13.26). Am 13. August 2013 reichten auch J._____ und K._____ Beschwerde ein; ihnen hatte das AGR die Genehmigungsverfügung auf Rechtsverweigerungsbeschwerde hin

nachträglich eröffnet (Verfahren 32.14-13.46). Am 15. August 2013 vereinigte die JGK die beiden Verfahren. In der Folge beteiligte sie die Mitglieder der Erbgemeinschaft des A._____, in deren Eigentum sich die zur teilweisen Einzonung vorgesehene Parzelle Mattstetten Gbbl. Nr. 1___ befindet (Gebiet «Neumatt»), am Verfahren. Mit Entscheid vom 11. Dezember 2014 hob die JGK die Genehmigungsverfügung des AGR in teilweiser Gutheissung der Beschwerden insoweit auf, als die Teilzonung der Parzelle Nr. 1___ in die Einfamilienhauszone E1 genehmigt worden war (Ziff. 1.1 Bst. a des Dispositivs). Sie korrigierte die Verfügung sodann in einem weiteren Punkt und ergänzte zwei Bestimmungen des kommunalen Baureglements. Im Übrigen wies sie die Beschwerden ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Gegen den Entscheid der JGK haben die EG Mattstetten (Verfahren 100.2015.12) und die Mitglieder der Erbgemeinschaft des A._____ (Verfahren 100.2015.18) am 12. Januar 2015 je Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellen beide das Hauptbegehren, Ziff. 1.1 Bst. a des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben und die teilweise Einzonung der Parzelle Nr. 1___ in die Einfamilienhauszone sei zu bestätigen. Als Eventualbegehren beantragen sie, der angefochtene Entscheid sei hinsichtlich der Einzonung eines Teils der Parzelle Nr. 1___ aufzuheben und die Sache sei zur weiteren Behandlung im Sinn der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen an die EG Mattstetten oder das AGR (Verfahren 100.2015.12) bzw. an die EG Mattstetten oder an die JGK (Verfahren 100.2015.18) zurückzuweisen.

G._____ und H._____, die I._____ AG sowie J._____ und K._____, die gegen den Entscheid der JGK selber ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben haben (Verfahren 100.2015.17), beantragen mit Beschwerdeantworten vom 25. März 2015, die Rechtsmittel in den Verfahren 100.2015.12 und 100.2015.18 seien abzuweisen; das gleiche Rechtsbegehren stellt die JGK mit Vernehmlassungen vom 11. Februar 2015.

Mit Verfügung vom 30. März 2015 hat der Abteilungspräsident die beiden Verfahren vereinigt.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerden 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 haben an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind als planendes Gemeinwesen bzw. als Gesamteigentümerinnen und Gesamteigentümer der von der Planung betroffenen Parzelle Nr. 1___ durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Nicht zu beurteilen hat das Gericht die Angemessenheit bzw. Zweckmässigkeit der Planung. Wenn die Gemeinde eine angemessene und sachlich haltbare Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen getroffen hat, ist dies von den übergeordneten Behörden zu respektieren (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]; BVR 2013 S. 31 E. 3.2, 2008 S. 66 E. 3 [zusammengefasst], 2007 S. 321 E. 3.2 f.).

2.

2.1 Am 1. Mai 2014 – und damit während der Beschwerdeverfahren vor der JGK (vorne Bst. B) – sind die Änderungen vom 15. Juni 2012 des Bun-

desgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) in Kraft getreten (AS 2014 S. 899 und 909). Soweit hier interessierend, beinhalten die Änderungen des RPG einerseits neue Anforderungen an die kantonalen Richtpläne (Art. 8 und Art. 8a Abs. 1 RPG). Gemäss den Übergangsbestimmungen gilt in den Kantonen ein Einzonungsmoratorium bis zur bundesrätlichen Genehmigung der Richtplananpassung, die innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der RPG-Änderung vorzunehmen ist. Danach darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Art. 38a Abs. 1 und 2 RPG). Andererseits hat die Revision Änderungen bei den Planungszielen und -grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG sowie von Art. 15 RPG betreffend Bauzonen zum Inhalt. Der neue Art. 15 RPG stellt im Vergleich zu der bis am 30. April 2014 gültigen Gesetzesfassung (AS 1979 S. 1573) zusätzliche Voraussetzungen für die Zuweisung von Land zur Bauzone auf (VGE 2013/230 vom 5.12.2014, in ZBI 2015 S. 182 E. 2.2). Mit Blick auf die hier zu beurteilende Planungsstreitigkeit von besonderer Bedeutung sind die neuen Bestimmungen zu den Fruchtfolgeflächen (FFF), namentlich Art. 3 Abs. 2 Bst. a und Art. 15 Abs. 3 RPG sowie der in Art. 30 RPV eingefügte Abs. 1^{bis}, der konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen FFF der Bauzone zugewiesen werden dürfen. Mit diesen Änderungen bezweckt der Gesetzgeber, den Schutz der entsprechenden Flächen zu verbessern und ihnen bei der Ausscheidung von Bauzonen ein höheres Gewicht beizumessen (Botschaft des Bundesrats zu einer Teilrevision des RPG, in BBI 2010 S. 1049 ff., 1061 und 1073; Amtl. Bull. NR 2011 S. 1578 [Votum Bigger], 1580 f. [Votum Bundesrätin Leuthard]; Amtl. Bull. NR 2012 S. 133 [Votum Jans]; Amtl. Bull. SR 2012 S. 304 [Votum Kommissionssprecherin Diener]; Erläuternder Bericht des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE] zur Teilrevision vom 2.4.2014 der RPV [nachfolgend: Erläuternder Bericht ARE], S. 10). Die Voraussetzungen für die Zuweisung von FFF zur Bauzone sind somit strenger geworden.

2.2 Während der Übergangsfrist nach Art. 38a Abs. 2 RPG (Einzonungsmoratorium) dürfen Einzonungen nur genehmigt werden, wenn im Kanton seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung (1.5.2014) mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entscheid

erfolgt (Art. 52a Abs. 2 Bst. a RPV). Dass die umstrittene Teileinzonung der Parzelle Nr. 1___ mit einer Auszonung kompensiert worden wäre, ist nicht ersichtlich (vgl. auch Raumplanungs-/Erläuterungsbericht der Gemeinde vom 12.7./12.12.2012, Vorakten AGR [act. 4C], Register 2.5 [nachfolgend: Erläuterungsbericht]). Die Planungsmassnahme fällt deshalb unter das Moratorium, sofern dieses intertemporalrechtlich auf die hier zu beurteilende Planungsvorlage anwendbar ist.

2.3 Die JGK hat sich zur Frage des anwendbaren Raumplanungsrechts des Bundes nicht ausdrücklich geäußert, die Ortsplanungsrevision jedoch auf Grundlage der bis zum 30. April 2014 gültigen Rechtslage beurteilt (angefochtener Entscheid, E. 5.3). – Die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten beurteilt sich mangels anderslautender Regelung grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1; BVR 2015 S. 15 E. 3.1). Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens der RPV-Änderung vom 2. April 2014 (1.5.2014) eine Beschwerde hängig gegen den Entscheid der kantonalen Behörde nach Artikel 26 RPG über die Genehmigung einer Einzonung, so ist Art. 38a Abs. 2 RPG gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 52a Abs. 1 RPV 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. Gestützt auf diese Übergangsregelung und die vorstehend erwähnten allgemeinen Grundsätze zum intertemporalen Recht ist das Verwaltungsgericht in seinem Urteil 2013/230 vom 5. Dezember 2014 davon ausgegangen, dass (genehmigte) Einzonungen, gegen die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der RPG-Revision am 1. Mai 2014 eine Beschwerde hängig ist, nach altem Recht zu beurteilen sind. Die Frage nach der Anwendbarkeit des neuen Rechts – und damit auch des Einzonungsmoratoriums – stelle sich erst, wenn sich die Einzonung nicht als rechtmässig erweisen sollte (ZBI 2015 S. 182 E. 2.5 mit zustimmenden Bemerkungen von Arnold Marti, S. 192 f.; vgl. auch VGE 2015/137 vom 24.8.2015, E. 3.1).

2.4 Das Bundesgericht hat sich in einem kürzlich veröffentlichten Leit-urteil, das eine Einzonung in der Gemeinde Attalens/FR zum Gegenstand hatte, ebenfalls mit der übergangsrechtlichen Situation nach Inkrafttreten

der erwähnten RPG-Revision befasst. Danach ist das Einzonungsmoratorium von Art. 38a Abs. 2 RPG auf Einzonungen, gegen deren Genehmigung Beschwerde erhoben wurde, ungeachtet der Übergangsregelung von Art. 52a Abs. 1 RPV sofort anwendbar. Das Bundesgericht hat sich dabei wesentlich von der Überlegung leiten lassen, dass das RPG mit Blick auf die heute vielerorts überdimensionierten Bauzonen revidiert worden ist. Es sei deshalb absehbar, dass die kantonalen und kommunalen Behörden in naher Zukunft zahlreiche Rückzonungen vornehmen müssen, deren Durchsetzung gegenüber Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern offensichtlich kostspieliger und schwieriger sei als die Nichteinzonung. Mit Blick auf den neuen Art. 15 Abs. 2 RPG, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, führe jede neue Einzonung aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer Verschärfung dieser Problematik, da die entsprechende Fläche zusätzlich rückgezont werden müsste. Dies wäre insbesondere im Kanton Freiburg der Fall, wo unüberbaute Bauzonen den voraussichtlichen Bedarf bis ins Jahr 2030 überstiegen. Es bestehe deshalb ein bedeutendes öffentliches Interesse an der sofortigen Anwendung von Art. 38a Abs. 2 RPG (BGE 1C_449/2014 vom 7.10.2015, insb. E. 3; vgl. dazu auch die Bemerkungen von Arnold Marti zu BGer 1C_612/2014 vom 26.8.2015, in ZBI 2015 S. 607, 612 f.).

2.5 Aus den höchstrichterlichen Erwägungen im genannten Leiterteil geht nicht abschliessend hervor, ob das Einzonungsmoratorium in allen Kantonen sofort anwendbar ist oder nur in denjenigen, die wie der Kanton Freiburg aufgrund der neuen Vorschriften des RPG Rückzonungen werden vornehmen müssen. Der Kanton Bern gehört – jedenfalls kantonsweit betrachtet – nicht zu denjenigen Kantonen, die über den Bedarf hinaus deutlich zu viele Bauzonen ausgeschieden haben (vgl. Richtplan 2030, Stand 2.9.2015 [einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan»), Raumkonzept Kanton Bern, S. 2, sowie Strategien, Strategien A2 und A3, S. 7 und 9, je mit Hinweis auf die Bauzonenstatistik des Bundes aus dem Jahr 2012 [einsehbar unter: <<http://www.are.admin.ch>>, Rubriken «Raumentwicklung & Raumplanung/Grundlagen und Daten»]; vgl. auch Arnold Marti, in ZBI 2015 S. 193). Es bleibt deshalb offen, ob die teilweise Einzonung des

Grundstücks Nr. 1___ vom Moratorium erfasst wird und gegenwärtig schon aus diesem Grund nicht genehmigungsfähig ist.

2.6 Der Regierungsrat hat den kantonalen Richtplan 2030, der den Anforderungen von Art. 8 und 8a RPG genügen muss, bereits beschlossen und dem Bundesrat zur Genehmigung eingereicht (RRB 1032 vom 2.9.2015; vgl. Medienmitteilung des Regierungsrats vom 4.9.2015, einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan»). Wird die Planung genehmigt, fällt das Einzonungsmoratorium dahin, worauf sich die Frage nach der Genehmigungsfähigkeit der umstrittenen Einzonung wieder stellt. Mit Blick auf den Ausgang der Verfahren kann darauf verzichtet werden zu untersuchen, wie sich das neue Recht – einschliesslich der neuen bundesrechtlichen Regelungen zur Festlegung der Bauzonen und zu den FFF – auf den vorliegenden Fall auswirkt, sind doch die neuen Vorschriften für die Beschwerdeführenden jedenfalls nicht günstiger (vorne E. 2.1; vgl. BGer 1C_275/2014 vom 1.10.2014, E. 2.1 mit Hinweis). Ebenso wenig muss die Tragweite des Einzonungsmoratoriums geklärt werden.

2.7 Auch wenn die Ortsplanungsrevision nach dem bisherigen, d.h. vor dem 1. Mai 2014 geltenden Recht beurteilt wird, stellt sich die Frage, welche Fassung des Massnahmenblatts (MB) A_06 «Fruchtfolgeflächen schonen» des Richtplans des Kantons Bern zur Anwendung kommt. Am 8. Juni 2011 hat der Regierungsrat eine Anpassung des MB A_06 beschlossen, die am 15. August 2011 in Kraft getreten ist (RRB 1000/2011; nachfolgend auch: MB A_06 2011). Die letzte noch nicht auf den Richtplan 2030 abgestimmte Fassung stammt vom 3. Juli 2013 (RRB 956/2013). Bis zum Inkrafttreten der Änderung vom 8. Juni 2011 am 15. August 2011 war das MB A_06 in der am 14. November 2007 angepassten und am 8. April 2009 fortgeschriebenen Fassung gültig (RRB 1919/2007 und 677/2009; nachfolgend auch: MB A_06 2009). Die JGK hat sich auf die Fassung vom 8. April 2009 gestützt (angefochtener Entscheid, E. 5.3 S. 15). Während die Beschwerdegegnerschaft der Auffassung ist, die Vorinstanz hätte die Planungsvorlage gestützt auf das MB A_06 in der Fassung vom 15. August 2011 prüfen müssen (Beschwerdeantwort 2015/12, S. 8), bringt die Gemeinde vor, die Direktion habe zwar richtigerweise das alte MB für anwend-

bar erklärt, die Vorlage tatsächlich aber auf Grundlage der neuen Fassung geprüft (Beschwerde, S. 9).

2.8 Die Ortsplanungsrevision wurde am 13. September 2012 von der Gemeinde beschlossen und am 13. Mai 2013 vom AGR genehmigt (vorne Bst. A). Nach den allgemeinen übergangsrechtlichen Grundsätzen wäre die Planung an sich auf Grundlage des MB A_06 in der am 15. August 2011 in Kraft getretenen Fassung zu beurteilen. Wie die JGK zutreffend ausgeführt hat, enthält Ziff. 6 des MB A_06 2011 indes eine Übergangsregelung. Danach müssen Nutzungsplanungen, die vor dem Inkrafttreten der Richtplananpassungen '10 (15.8.2011) vorgeprüft wurden, aber erst nachher durch die Gemeinde beschlossen werden, die im MB A_06 2009 und die im betreffenden Vorprüfungsbericht festgelegten Anforderungen bezüglich FFF erfüllen. Die gleiche Regelung enthält Ziff. 6 des MB A_06 in der Fassung vom 3. Juli 2013. Die zweite und letzte Vorprüfung der hier umstrittenen Planungsvorlage erfolgte am 14. Juli bzw. 4. August 2011 und damit vor Inkrafttreten der Richtplananpassungen '10 (vgl. die entsprechenden Vorprüfungsberichte in Auflageakten, Heft «Akten 2. Vorprüfung»). Die JGK hat damit im Einklang mit der Übergangsregelung des MB A_06 2009 angewendet. Wie auch die Beschwerdegegnerschaft anerkennt (Beschwerdeantwort 2015/12, S. 11 f.; Beschwerdeantwort 2015/18, S. 11), wirkt sich die Frage nach der anwendbaren Fassung im vorliegenden Fall letztlich jedoch nicht aus, da die hier interessierenden Vorgaben des MB in der Fassung von 2009 und in denjenigen von 2011 und 2013 im Wesentlichen dieselben sind (vgl. hinten E. 4.3). Damit muss auch nicht vertieft werden, welche Fassung die JGK tatsächlich angewendet hat.

3.

3.1 Die streitbetroffene Parzelle Nr. 1___ liegt am südwestlichen Siedlungsrand von Mattstetten im Gebiet «Neumatt» an der Grenze zum Gemeindegebiet von Urtenen-Schönbühl. Sie stösst westlich an die Urtenen (Urtenenbach) und östlich an die Scheuergasse. Gegen Norden hin grenzt die Parzelle an Siedlungsgebiet (Einfamilienhauszone E1), wogegen sich südlich des Grundstücks landwirtschaftlich genutztes Land befindet

(vgl. zum Ganzen Zonenplan 1:2'500, Genehmigungsexemplar vom 13.9.2012, Vorakten AGR [act. 4C], Register 2.5 [nachfolgend Zonenplan]).

3.2 Das Grundstück Nr. 1___ befindet sich heute in der Landwirtschaftszone LWZ (vgl. Zonenplan vom 22.10.1993, Vorakten AGR, act. 4I). Zudem wird es im Richtplan-Informationssystem des Kantons Bern wie weite Teile des unbebauten Gemeindegebiets von Mattstetten als FFF ausgewiesen (vgl. Auszug vom 31.3.2009 aus dem Richtplan-Informationssystem, Auflageakten, Beilage 7 zum Erläuterungsbericht). Die Gemeinde plant, auf der 16'759 m² grossen Parzelle eine Fläche von 9'811 m² der Einfamilienhauszone E1 zuzuweisen (vgl. Auszug Grundstück-Informationen [GRUDIS] zur Parzelle Nr. 1___ ; Flächenbilanz vom 12.12.2012 zum «Wohnbauzonenkontingent», Auflageakten, Beilage 8 zum Erläuterungsbericht). Die eingezonte Fläche hat dabei die Form eines gegen Osten offenen «U», indem entlang des bestehenden Siedlungsgebiets, des Gewässers und des südlich angrenzenden Kulturlands Flächen eingezont werden sollen. Dadurch verbleibt eine an die Scheuergasse grenzende Teilfläche in der Landwirtschaftszone. Entlang der Strasse, der südlichen Parzellengrenze sowie des Bachs hat die Gemeinde sodann verschieden breite Grünstreifen ausgeschieden und der Grünzone zugewiesen.

3.3 Die JGK hat der geplanten Einzonung die Genehmigung im Wesentlichen mit der Begründung verweigert, dass die Voraussetzungen, unter welchen FFF der Bauzone zugeführt werden dürfen, nicht gegeben seien (angefochtener Entscheid, E. 5 S. 13 ff.).

4.

Vorab ist zu klären, nach welchen Rechtsgrundlagen und Grundsätzen sich die umstrittene Einzonung beurteilt (vgl. zum intertemporalen Recht vorne E. 2).

4.1 Bauzonen umfassen gemäss aArt. 15 RPG Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (Bst. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Bst. b). Nach der

Rechtsprechung ist für das Festlegen von Bauzonen aber 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 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Sie stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (aArt. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 RPV; statt vieler BGE 136 II 204 E. 7.1 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, 2010, Art. 3 N. 23 ff.; BVR 2015 S. 175 E. 5.2, 2013 S. 31 E. 3.2, je mit Hinweisen).

4.2 Gemäss Art. 1 Abs. 2 RPG unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Bst. a) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Bst. d). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, die Landschaft zu schonen; insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (aArt. 3 Abs. 2 Bst. a RPG; vgl. auch Art. 54 Abs. 2 Bst. b BauG). Mit diesem Planungsgrundsatz soll die Produktionsgrundlage der Landwirtschaft sichergestellt werden. Er wird mithilfe der Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG) umgesetzt. Folgerichtig sollten Bauzonen zunächst das landwirtschaftlich weniger geeignete Land belegen. Der erwähnte Grundsatz zielt auf Böden, die sich kraft ihrer natürlichen Beschaffenheit und aufgrund der am Ort herrschenden klimatischen Bedingungen für die Landwirtschaft eignen. Dazu zählen nicht allein die rationell bewirtschaftbaren Ackerbauflächen, sondern jedes Kulturland, das sich mit einem (an örtlichen Gegebenheiten gemessen) verhältnismässigen Aufwand landwirtschaftlich

bearbeiten lässt. Dabei hat aArt. 3 Abs. 2 Bst. a RPG in den Abwägungen dort besonderes Gewicht, wo FFF in Frage stehen (Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 49; Flückiger/Grodecki, in Kommentar RPG, 2010, Art. 15 N. 70; vgl. auch Art. 3 Abs. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 8. April 1992 betreffend den Sachplan FFF, in BBl 1992 S. 1649). Der Bundesrat hat in Art. 26 ff. RPV verschiedene Regelungen zu den FFF getroffen. Das Bundesgericht misst der Erhaltung des Kulturlandes und damit auch der FFF in seiner Praxis grundsätzlich grosses Gewicht zu. Zwar ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, solches Land zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist aber eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV; BVR 2013 S. 31 E. 4.5.1). Das setzt grundsätzlich den Nachweis der Prüfung von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von FFF (einschliesslich Kompensationsmöglichkeiten) voraus (Vollzugshilfe 2006 des ARE zum Sachplan FFF [einsehbar unter: <<http://www.are.admin.ch>>, Rubriken «Raumentwicklung & Raumplanung/Strategie und Planung/Konzepte und Sachpläne/Sachpläne/Fruchtfolgeflächen»); nachfolgend: Vollzugshilfe 2006], Ziff. 4.1 S. 8; BGE 134 II 217 E. 3.3 [Pra 98/2009 Nr. 3]; BGer 1C_94/2012 vom 29.3.2012, E. 4.1).

4.3 Nach Art. 72 Abs. 2 BauG dürfen Bauzonen die gemäss Ernährungsplanung notwendigen Flächen nicht beanspruchen. In diesem Zusammenhang enthält der kantonale Richtplan die erwähnte Massnahme A_06 (vgl. BVR 2013 S. 31 E. 4.5.2), wobei hier die Fassung vom 8. April 2009 massgebend ist (vorne E. 2.7 f.). Danach sind FFF zu schonen. Sie sind im Rahmen der Ortsplanung grundsätzlich der Landwirtschaftszone zuzuweisen. FFF von mehr als 2'000 m² dürfen nur beansprucht werden, wenn die nachfolgenden Punkte kumulativ erfüllt werden (vgl. Rückseite des MB):

- «1. Es ist zu prüfen, ob die betroffene (im kantonalen Inventar eingetragene) Fruchtfolgefläche tatsächlich die Qualität von Fruchtfolgeflächen¹ aufweist.
2. Es ist zu prüfen, ob für die bodenverändernde Nutzung Alternativen bestehen. Fruchtfolgeflächen dürfen nur beansprucht werden, wenn gestützt auf eine sachbezogene Interessenabwägung keine besse-

ren Alternativen vorhanden sind. Die Interessenabwägung ist in einem Bericht offenzulegen (z.B. Bericht nach Art. 47 RPV).

3. Die bodenverändernde Nutzung

a) liegt entweder in einem übergeordneten oder öffentlichen Interesse

b) oder gewährleistet – im Falle einer privaten Nutzung – eine qualifiziert haushälterische Bodennutzung. Als solche gilt:

- Bei < 3 ha FFF: gut erschlossene Lage (Erschliessungsgüteklasse D für Wohnnutzungen, Erschliessungsgüteklasse D/E für Arbeitsnutzungen oder besser);
- [...]

4. [...]

5. [...]»

¹ Massgebende Kriterien: Klimateignung A - D1-4 gemäss Klimateignungskarte Bund, Hangneigung < 18 %, Gründigkeit > 0,5 m, Mindestfläche > 1 ha.

5.

Zu klären ist, ob die JGK die strittige Einzonung mit Blick auf die vorstehend dargestellte Rechtslage verweigern durfte.

5.1 Die Gemeinde hat sich im Planungsverfahren auf den Standpunkt gestellt, dass eine umfassende Interessenabwägung, insbesondere die Suche nach Alternativstandorten zur Ausscheidung von Bauland, entbehrlich sei, wenn die Siedlungsfläche – wie im Fall von Mattstetten – vollständig von FFF umschlossen wird (vorne E. 3.2) und somit für die Zuweisung zur Bauzone ausschliesslich FFF in Frage kommen (Erläuterungsbericht, Ziff. 7 und 8, je Stichwort «Fruchtfolgefleichen»). Das AGR hat sich dieser Sichtweise angeschlossen (Genehmigungsverfügung vom 13.5.2013, Vorakten AGR [act. 4C], Register 2.6, E. 3.2.13 S. 16). Die JGK hat die Ansicht von Gemeinde und AGR indes zu Recht verworfen (angefochtener Entscheidung, E. 5.4 S. 16). Das Erfordernis der Interessenabwägung gilt grundsätzlich für jede planerische Massnahme (vorne E. 4) und ist auch nicht entbehrlich, wenn für die Zuweisung zur Bauzone nur FFF zur Diskussion stehen. In diesen Fällen ist die raumplanerische Beurteilung der verschiedenen Standorte innerhalb der FFF vergleichend darzulegen und die Auswahl der einzuzonenden Fläche auf diese Weise zu begründen (Arbeitshilfe des AGR vom Juni 2011/rev. Juli 2013, Grundsätze für den

Umgang mit FFF, Erläuterungen zum MB A_06 des kantonalen Richtplans [einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonale Raumplanung/Landschaft/Ökologie/Fruchtfolgeflächen», zurzeit in Überarbeitung], Ziff. 3 S. 5). Das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) hat im Rahmen der ersten Vorprüfung in seinem Bericht vom 26. Oktober 2009 denn auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im Erläuterungsbericht eine solche Abwägung aufgrund detaillierter Abklärungen auszuweisen ist (Auflageakten, Heft «Akten 1. Vorprüfung»; vgl. auch Ziff. 2 der Rückseite des MB A_06; vorne E. 4.3). So ist etwa ohne weiteres denkbar, dass sich innerhalb des FFF-Gebiets um Mattstetten Flächen finden, die zur Bewirtschaftung weniger gut geeignet sind als andere und deshalb eher mit einer Bauzone belegt werden können.

5.2 Die JGK hat der Planung auf dem streitbetroffenen Grundstück die Genehmigung im Wesentlichen mit der Begründung verweigert, dass die mit der vorgesehenen Einzonung in der Landwirtschaftszone verbleibende Restfläche die Qualität einer FFF verliere (vgl. zur räumlichen Anordnung der neuen Bauzone vorne E. 3.2). So weise die Fläche nicht die für FFF erforderliche Mindestgrösse auf, wobei die der Grünzone zugewiesenen Grünstreifen kein landwirtschaftlich nutzbares Land darstellten, weshalb sie nicht zur Landwirtschaftszone hinzugerechnet werden dürften. Auch sei schwer vorstellbar, wie das dereinst von Einfamilienhäusern umgebene und von der Strasse durch eine Grünzone abgetrennte Kulturland sinnvoll bewirtschaftet werden könne. Mit der geplanten Einzonung ginge somit nicht nur das der Bauzone zugewiesene Gebiet als FFF endgültig verloren, sondern auch das in der Landwirtschaftszone verbleibende Land. Dies sei mit dem Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit FFF nicht zu vereinbaren, zumal eine andere Planung auf der Parzelle denkbar sei und die Gemeinde – eine umfassende Interessenabwägung vorausgesetzt – andere Standorte mit einem geringeren Kulturlandverbrauch gefunden hätte (angefochtener Entscheid, E. 5.4 S. 17).

5.2.1 Die JGK stützt ihre Begründung wesentlich auf die im MB A_06 als massgebliches Kriterium für FFF festgelegte Mindestfläche von mehr als 1 ha ab (Fussnote zu Ziff. 1 der Rückseite des MB). Das Abstellen auf den Richtplan ist nicht zu beanstanden, übersteigt die beanspruchte Fläche der

Parzelle Nr. 1___ doch 2'000 m², weshalb Ziff. 1-6 der Rückseite des MB A_06 zur Anwendung gelangen (vorne E. 4.3). Die im MB enthaltenen massgeblichen Qualitätskriterien für FFF finden sich neben anderen auch im Anhang der bereits erwähnten Vollzugshilfe 2006 des ARE. Die «Klimaeignung» bzw. «Klimazone», «Hangneigung» und «Gründigkeit» werden dabei als die drei Hauptkriterien aufgeführt, die «Mindestfläche von wenigstens 1 ha» unter dem Titel «Zusammenhängende Fläche» als 6. Zusatzkriterium, wobei FFF die Kriterien 1-3 sowie die Zusatzkriterien im Sinn von Minimalanforderungen erfüllen müssen (Ziff. 7.3 der Vollzugshilfe). Der JGK ist darin zuzustimmen, dass die in der Landwirtschaftszone verbleibende Restfläche auf der Parzelle Nr. 1___ das sechste Zusatzkriterium für FFF nicht erreicht: Zwar weisen die Beschwerdeführenden zutreffend darauf hin, dass das nicht eingezonte Gebiet eine grössere Fläche aufweist als die von der JGK ursprünglich errechneten 2'800 m². Ob die Fläche rund 4'000 m² beträgt, wie sie meinen (Beschwerde 2015/12, S. 11 f.; Beschwerde 2015/18, S. 4 und 7), oder 3'800 m², wovon die JGK in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgeht (Vernehmlassungen, S. 2), kann dahingestellt bleiben. Gleiches gilt für die Frage, ob die der Grünzone zugewiesenen Grünstreifen der Bau- oder Landwirtschaftszone zuzurechnen sind (vgl. angefochtener Entscheid, E. 6.4). Selbst unter Anrechnung der Grünstreifen beträgt die Fläche nämlich lediglich 6'948 m² (16'759 m² abzüglich 9'811 m²; vgl. vorne E. 3.2) und damit wesentlich weniger als die im Zusatzkriterium 6 geforderte Hektare.

5.2.2 Dass die Mindestgrösse von einer Hektare in der Vollzugshilfe 2006 lediglich als Zusatzkriterium für die Beurteilung der FFF-Qualitätskriterien bezeichnet wird, ändert nichts daran, dass es sich dabei um eine Minimalanforderung handelt; sie ist bei der Beurteilung, ob Kulturland FFF darstellt, grundsätzlich zu beachten: Die Qualitätskriterien basieren auf den Grundlagen des Sachplans FFF und wurden im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) von einer Arbeitsgruppe der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz (BGS) aktualisiert und zur Förderung eines einheitlichen Vollzugs vereinfacht. Gemäss der Vollzugshilfe 2006 sind sie bei der Behandlung von Neuausscheidungen von Bauland zwar lediglich als Richtlinie zu verstehen (Ziff. 7.3). Neben den Kriterien 1-3 ist das Zusatzkriterium 6 jedoch in das MB A_06 des kantonalen Richtplans aufgenom-

men worden (vorne E. 5.2.1), der für die Behörden verbindlich ist (Art. 9 Abs. 1 RPG; Art. 57 Abs. 1 BauG). Bei der geforderten Mindestgrösse von 1 ha handelt es sich nach dem Gesagten um ein verbindliches und fachlich anerkanntes, mithin sachliches Kriterium. So sind auch gemäss Art. 16 Abs. 2 RPG soweit möglich grössere zusammenhängende Flächen als Landwirtschaftszonen auszuscheiden. Hierdurch soll die Bewirtschaftung in ökonomischer und technischer Hinsicht optimiert werden, wobei sich die Funktionen der Landwirtschaft mit modernen (mechanisierten) Arbeitsmethoden nur wahrnehmen lässt, wenn solche grössere zusammenhängende Flächen bereitgestellt werden (Alexander Ruch, in Kommentar RPG, 2010, Art. 16 N. 33; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl. 2008, S. 171; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 80 N. 8). Der am 1. Mai 2014 in Kraft getretene neue Art. 15 Abs. 4 Bst. c RPG hält denn auch ausdrücklich fest, dass einer Bauzone Land nur neu zugewiesen werden kann, wenn damit nicht Kulturland zerstückelt wird (vgl. hierzu Meinrad Huser, Planen in der Landwirtschaftszone, in BIAR 2015 S. 63 ff., 93). Was allgemein für die Landwirtschaftszone gilt, muss für das besonders wertvolle Kulturland der FFF umso mehr massgebend sein. Ob sich die nach der Überbauung der eingezonten Parzellenteile vom restlichen Kulturland abgetrennte Landwirtschaftsfläche weiterhin sinnvoll bewirtschaften liesse, ist – wie die JGK zutreffend ausgeführt hat – zumindest fraglich.

5.2.3 Mit der vorgesehenen Einzonung eines Teils der Parzelle Nr. 1___ geht neben der für die Bauzone benötigten FFF zusätzlich die FFF-Qualität der in der Landwirtschaftszone verbleibenden Restfläche verloren. Die Prüfung von anderen, für die Einzonung gegebenenfalls besser geeigneten Standorten drängt sich deshalb auf. Die Beschwerdeführenden weisen zwar an sich zutreffend darauf hin, dass das Grundstück Nr. 1___ in der Nähe des Dorfzentrums liegt und an bereits überbautes Gebiet grenzt (vorne E. 3.1; Beschwerde 2015/12, S. 10 f.; Beschwerde 2015/18, S. 6). Insofern würde die Einzonung dem Konzentrationsprinzip Rechnung tragen (vgl. dazu allgemein BVR 2012 S. 271 E. 4.1; Flückiger/Grodecki, a.a.O., Art. 15 N. 28). Wie dem Zonenplan zu entnehmen ist, gilt dies indes für zahlreiche weitere Grundstücke im Gemeindegebiet, etwa die Parzelle Mattstetten Gbbl. Nr. 183 im Nordwesten von Mattstetten, die Parzelle Mattstetten Gbbl. Nr. 533 im Südosten der Ortschaft oder das Kulturland

rund um die Dorfzone. Dass Letzteres aufgrund seiner Lage im Dorfschutzgebiet grundsätzlich nicht der Bauzone zugeführt werden darf, wie die Gemeinde vorbringt (Beschwerde, S. 10), ist den Akten – namentlich den Berichten der Denkmalpflege des Kantons Bern (KDP) – nicht zu entnehmen (Bericht vom 12.10.2009, Auflageakten, Heft «Akten 1. Vorprüfung»; ergänzender Bericht vom 4.7.2011, Auflageakten, Heft «Akten 2. Vorprüfung»; Bericht vom 30.7.2014, Vorakten JGK [act. 4B], pag. 124 f.). Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass denkmalpflegerische und ortsbildschutzrechtliche Belange im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung gegebenenfalls auch zu Gunsten des FFF-Schutzes zurückzutreten hätten, was in Bezug auf die konkreten Grundstücke abzuklären wäre.

5.3 Die Beschwerdeführenden machen geltend, die fragliche Parzelle sei bereits gut erschlossen und die Eigentümerinnen und Eigentümer hätten sich verpflichtet, das Grundstück zu überbauen (vgl. die entsprechenden Verträge in den Beilagen 3-7 zur Beschwerde 2015/18, act. 1C). – Die bereits vorhandene Erschliessung des Landes sowie dessen Verfügbarkeit für die Überbauung sind bei der Ausscheidung von Bauzonen mitzubersichtigen. Sie sind für sich allein indes nicht ausschlaggebend für die Standortwahl. Absichtserklärungen der Grundeigentümerschaft sind für den Einzonungsentscheid grundsätzlich nicht massgebend, da das Erreichen einer kohärenten Raumplanung im Vordergrund steht. Entsprechende Erklärungen können den Entscheid nur dann beeinflussen, wenn mehrere objektiv gleichwertige Lösungen vorliegen (aArt. 15 Bst. b RPG; eingehend zum Ganzen BVR 2013 S. 31 E. 4.4.5; Flückiger/Grodecki, a.a.O., Art. 15 N. 66 und 68; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 7 Bst. a und b sowie N. 10).

5.4 Zusammenfassend hat die Gemeinde zu Unrecht darauf verzichtet, die für und gegen die Einzonung der Parzelle Nr. 1___ sprechenden Interessen umfassend zu ermitteln, zu beurteilen und gegeneinander abzuwägen. Die unterlassene Prüfung kann sie mit ihren Vorbringen im Beschwerdeverfahren nicht nachholen. Weshalb in Bezug auf den gewählten Standort und die Form der ausgeschiedenen Fläche keine anderen planerischen Lösungen möglich sein sollen, ist nicht ersichtlich. In Frage steht damit nicht lediglich die relative Gewichtung einzelner

Interessen, welche die Angemessenheit bzw. Zweckmässigkeit der Planung betrifft (vorne E. 1.2), sondern eine gänzlich unterlassene Interessenabwägung; mithin muss von einem eigentlichen Abwägungsausfall gesprochen werden (BVR 2001 S. 207 E. 3c; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 36 und 38). Zu Recht hat die JGK die vorgesehene Einzonung deshalb als nicht genehmigungsfähig erachtet. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist der Vorinstanz weder eine Überschreitung ihrer Überprüfungsbefugnis noch Willkür vorzuwerfen (Beschwerde 2015/12, S. 6 und 12 f.; Beschwerde 2015/18, S. 5 und 8). Die Beschwerden sind im Hauptpunkt unbegründet. Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich dabei mit genügender Klarheit aus den Akten, weshalb auf einen Augenschein verzichtet werden kann. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2015.18 wird abgewiesen (Beschwerde, S. 9; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 18 N. 10). Nicht weiter geprüft werden muss bei dieser Sachlage, ob der Einzonung weitere Hindernisse entgegenstehen, namentlich hinsichtlich der Berechnung des Baulandbedarfs (vgl. angefochtener Entscheid, E. 6; Beschwerde 2015/12, S. 13 ff.; Beschwerde 2015/18, S. 9 f.).

6.

Für den Fall, dass die umstrittene Einzonung nicht wie geplant genehmigungsfähig ist, beantragen die Beschwerdeführenden im Eventualstandpunkt, dass die Sache zur weiteren Behandlung im Sinn der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen an die Vorinstanzen oder die Gemeinde zurückzuweisen ist (vorne Bst. C).

6.1 Die JGK hat der Planungsvorlage, soweit die teilweise Einzonung der Parzelle Nr. 1___ betreffend, die Genehmigung endgültig verweigert (angefochtener Entscheid, Ziff. 1.1 Bst. a des Dispositivs, sowie E. 8; vorne Bst. B). Die Beschwerdeführenden kritisieren, mit der verfahrensabschliessenden Nichtgenehmigung ginge die Gemeinde der dort ausgeschiedenen Fläche von 9'812 m² Bauland unwiederbringlich verlustig, da in Mattstetten

aufgrund der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Änderungen des RPG künftig kein neues Bauland mehr ausgeschieden werden dürfe. Bei der nicht genehmigungsfähigen Einzonung handle es sich um einen verbesserlichen Mangel, weshalb die JGK die Sache zur erneuten Prüfung der Einzonung im Sinn der Erwägungen an die Gemeinde bzw. das AGR hätte zurückweisen können. Indem sie dennoch einen reformatorischen Entscheid gefällt habe, habe sie unverhältnismässig gehandelt und die Autonomie der Gemeinde verletzt (Beschwerde 2015/12, S. 18 ff.; Beschwerde 2015/18, S. 10).

6.2 Der Genehmigungsbeschluss bzw. die Genehmigungsverfügung gemäss Art. 61 BauG kann auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Planungsvorlage lauten oder die Vorlage zur Verbesserung zurückweisen. Die Genehmigung ist zu verweigern, wenn die Vorlage Mängel aufweist, die nicht verbesserlich sind. Das Zurückweisen einer Vorlage (und nicht eine das Verfahren abschliessende Nichtgenehmigung) ist namentlich auch dann geboten, wenn die Vorlage eine bestehende, den Verhältnissen nicht mehr gerecht werdende Ordnung hätte ablösen sollen. Mit dem Zurückweisen wird das zuständige Gemeinwesen zur Weiterführung der Planungsarbeiten verpflichtet (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 28).

6.3 Anders als die Beschwerdegegnerschaft meint (Beschwerdeantwort 2015/12, S. 21; Beschwerdeantwort 2015/18, S. 18), steht die Möglichkeit, eine Planungsvorlage an die Gemeinde zurückzuweisen, nicht nur dem AGR als Genehmigungsbehörde zu, sondern auch der JGK als Rechtsmittelinstanz (Art. 72 Abs. 1 VRPG; vgl. auch VGE 2014/78 vom 24.11.2014, E. 6.2 betreffend Art. 61 Abs. 3 BauG). Indes kann der hier zur Diskussion stehende Planungsmangel nicht mehr als verbesserlich bezeichnet werden. Unabhängig davon, ob die strittige Einzonung unter das Moratorium von Art. 38a Abs. 2 RPG fällt (vorne E. 2.6), bedarf es für das Ausscheiden neuer Bauzonen einer planerischen Gesamtschau. Erforderlich ist eine umfassende raumplanungsrechtliche Interessenabwägung, in welche die FFF rund um Mattstetten einzubeziehen sind. Zu diskutieren sind insbesondere auch andere Standorte als das Grundstück Nr. 1___; gegebenenfalls ist ein neues Auflage- und Einspracheverfahren erforderlich (Art. 60 BauG; vorne E. 5). Damit ist der Rahmen der verbesserlichen Män-

gel, die eine Rückweisung erlauben, überschritten. Wie die JGK zutreffend bemerkt (Vernehmlassungen, S. 3 f.), dient die hier zur Diskussion stehende Einzonung auch nicht dazu, eine bestehende, den Verhältnissen nicht mehr gerecht werdende Ordnung oder gar einen rechtswidrigen Zustand abzulösen (vgl. auch BVR 2011 S. 259, insb. E. 6.2). Vielmehr steht es der Gemeinde frei, unter Beachtung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben auf ihrem Gebiet Bauland auszuscheiden. Dies etwa im Unterschied zu einem neueren Fall, wo die betroffene Gemeinde aufgrund der Bestimmungen im kantonalen Richtplan zur Steuerung von Zweitwohnungen zum Erlass entsprechender planungsrechtlicher Grundlagen verpflichtet war (BVR 2015 S. 175). Sodann verletzt die Nichtgenehmigung einer rechtswidrigen (oder unzweckmässigen) Vorschrift die Gemeindeautonomie nicht (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 28; BGE 133 II 321 E. 4.3.5; VGE 2012/165/166/167 vom 13.11.2012, E. 3.3). Ebenso wenig ist die Nichtgenehmigung unverhältnismässig. Nicht angehen kann es schliesslich, die Vorlage einzig mit dem Zweck an die Gemeinde zurückzuweisen, dass diese die Planung auf Grundlage des alten Rechts vornehmen kann. Abgesehen davon wäre die Einzonung im Fall einer Rückweisung ohnehin nach neuem Recht zu beurteilen (vorne E. 2.3).

6.4 Der JGK kann damit keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden, wenn sie die teilweise Einzonung der Parzelle Nr. 1___ verfahrensabschliessend nicht genehmigt und die Vorlage nicht an das AGR oder die Gemeinde zurückgewiesen hat. Ebenso wenig besteht für das Verwaltungsgericht Anlass, die Sache zurückzuweisen. Die Beschwerden erweisen sich somit auch hinsichtlich der Eventualbegehren als unbegründet. Es erübrigt sich unter diesen Umständen, beim AGR einen Fachbericht zu den nach neuem Recht noch zulässigen Einzonungsmöglichkeiten von Mattstetten einzuholen und dazu die Parteien zu befragen (Beschwerde 2015/12, S. 7 und 21; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 18 N. 10). Zusammenfassend sind die Beschwerden vollumfänglich abzuweisen.

7.

7.1 Bei diesem Prozessausgang haben die Beschwerdeführenden die Kosten der verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu tragen, die Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2015.18 unter solidarischer Haftbarkeit (Art. 108 Abs. 1 und Art. 106 VRPG). Bei der Festsetzung der Verfahrenskosten ist zu berücksichtigen, dass der Bearbeitungsaufwand aufgrund der Verfahrensvereinigung geringer ausgefallen ist (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 17 N. 4 und 7 sowie Art. 103 N. 4). Der Gemeinde können keine Verfahrenskosten auferlegt werden, da sie nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Verfahren 100.2015.12 sind deshalb keine Kosten zu erheben. Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerschaft zudem die in den jeweiligen Verfahren angefallenen Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

7.2 Der Rahmentarif für die Bemessung des Parteikostenersatzes beträgt Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- pro Instanz (Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes [Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811]). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerschaft weist in seiner Kostennote vom 30. Oktober 2015 bei einem Aufwand von 56,25 Stunden ein Honorar von insgesamt Fr. 14'000.-- aus (zuzüglich Auslagen von Fr. 703.-- und MWSt). Dabei bezieht er sich allerdings auf alle drei Beschwerdeverfahren, welche die Ortsplanungsrevision von Mattstetten betreffen; der auf das Verfahren 100.2015.17 entfallende Aufwand kann hier nicht berücksichtigt werden. Zudem kann der Zuschlag von bis zu 200 Prozent, wenn bedeutende vermögensrechtliche Interessen zu wahren sind (Art. 11 Abs. 2 PKV), in Planungssachen grundsätzlich nicht beansprucht werden (vgl. VGE 2015/17 vom 23.11.2015 [gemeinsame Eröffnung mit dem vorliegenden Urteil], E. 6.3). Mit Blick auf die Bemessungskriterien von Art. 41 Abs. 3 KAG, d.h. den in der Sache gebotenen Zeitaufwand, die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses, rechtfertigt es sich, das Honorar auf Fr. 3'500.-- pro Verfahren festzusetzen (zuzüglich je Fr. 235.-- Auslagen). Von durchwegs überdurchschnittlichen Verhältnissen

kann nicht ausgegangen werden, zumal der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerschaft mit dem Prozessstoff aufgrund seiner Mandatierung in den vorinstanzlichen Verfahren schon vertraut war. Zudem mussten zwar zwei Beschwerdeantworten abgefasst werden; zwischen den Verfahren 100.2015.12 und 100.2015.18 haben sich allerdings zahlreiche Überschneidungen ergeben, was den Aufwand deutlich gesenkt hat. Gründe für einen Zuschlag bei Verfahren, die besonders viel Zeit und Arbeit beanspruchen (Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV), bestehen keine.

7.3 Was die Mehrwertsteuer angeht, ist zu beachten, dass die Beschwerdegegnerin 2 ihrerseits mehrwertsteuerpflichtig ist (vgl. Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <<https://www.uid.admin.ch>>). Die von ihrem Rechtsvertreter auf sie überwälzte Mehrwertsteuer kann sie in ihrer eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen. In solchen Fällen ist den Parteien kein Aufwand für die Mehrwertsteuer angefallen und deren Abgeltung käme einer Überentschädigung gleich. Deshalb ist bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes die Mehrwertsteuer nicht zu berücksichtigen (BVR 2014 S. 484 E. 6). Da die übrigen Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner nicht mehrwertsteuerpflichtig sind, sind mangels näherer Angaben in der Kostennote gleiche Mehrwertsteueranteile zu bilden, wobei für die Ehepaare als Wirtschaftsgemeinschaft gemeinsame Anteile zu bestimmen sind (VGE 2015/63/65 vom 28.10.2015, E. 10.2 [noch nicht rechtskräftig]).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
2. a) Für das Verfahren 100.2015.12 werden keine Kosten erhoben.
b) Im Verfahren 100.2015.12 hat die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 3'934.20 (inkl. Auslagen und anteilmässige MWSt), zu ersetzen.

3. a) Die Kosten des Verfahrens 100.2015.18, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'500.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt.
- b) Im Verfahren 100.2015.18 haben die Beschwerdeführenden der Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 3'934.20 (inkl. Auslagen und anteilmässige MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
- der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2015.12
 - den Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2015.18
 - der Beschwerdegegnerschaft
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
 - dem Bundesamt für Raumentwicklung
- und mitzuteilen:
- dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

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.