

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 1. Februar 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Seiler

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch die Rechtskonsulentin,
Erlacherhof, Junkerngasse 47, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdeführerin

gegen

1. **A.** _____
Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, p.A. ...
2. **B.** _____
Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, p.A. ...
3. **C.** _____
Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, p.A. ... und ...
4. **D.** _____ **und E.** _____
5. **F.** _____
6. **G.** _____
7. **H.** _____

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft

und

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

betreffend Zonenplan Riedbach (Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion des Kantons Bern vom 2. Mai 2016; 32.14-14.24)



Sachverhalt:

A.

Die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde (EG) Bern beschlossen am 22. September 2013 den Zonenplan Riedbach, der die Einzonung von Landwirtschaftsland in eine Zone für Wohnexperimente und eine Zone für öffentliche Nutzungen (Freifläche FB) vorsieht. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte die Planung am 6. März 2014 und wies nebst weiteren die Einsprachen der A._____, der B._____, des C._____, von D._____ und E._____, F._____, I._____, G._____ und H._____ ab.

B.

Dagegen führten die genannten Einsprechenden am 6. April 2014 Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK).

Die JGK sistierte am 13. Januar 2016 das Beschwerdeverfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen oberinstanzlichen Urteils zur Frage der Anwendbarkeit und der Auswirkungen der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Änderungen der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes auf hängige Beschwerdeverfahren zu Einzonungen. Dagegen erhoben die A._____, die B._____, der C._____, D._____ und E._____ und F._____ sowie die EG Bern am 5. bzw. 12. Februar 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Verfahren 100.2016.41 und 100.2016.50). Nachdem die JGK das bei ihr hängige Verfahren am 7. März 2016 wieder aufgenommen hatte, schrieb das Verwaltungsgericht seine Verfahren als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis ab (VGE 2016/41/50 vom 29.4.2016).

Am 2. Mai 2016 hiess die JGK die Beschwerde vom 6. April 2014 gut, hob die Verfügung des AGR vom 6. März 2014 auf und versagte dem Zonenplan Riedbach die Genehmigung.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die EG Bern am 2. Juni 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und beantragt, dieser sei aufzuheben und die Sache sei zum erneuten Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die A._____, die B._____, der C._____, D._____ und E._____ sowie F._____ beantragen mit Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2016, die Beschwerde sei abzuweisen; eventuell sei der Entscheid der JGK aufzuheben und die Streitsache an die EG Bern zur Fortsetzung des Verfahrens zurückzuweisen, wobei der angefochtene Entscheid im Kostenpunkt zu bestätigen sei.

G._____ und H._____ haben am 18. Juli 2016 auf Aufforderung des Abteilungspräsidenten eine eigenhändig unterzeichnete Beschwerdeantwort eingereicht und mitgeteilt, dass sie neu ebenfalls von Rechtsanwalt ... vertreten werden und sie sich den Anträgen gemäss Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2016 anschliessen.

Am 6. Juli 2016 hat der Abteilungspräsident I._____ unter Vorbehalt einer allfälligen Änderung der Kostenverlegung im vorinstanzlichen Verfahren aus dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren entlassen.

Die JGK beantragt mit Vernehmlassung vom 4. Juli 2016, die Beschwerde sei abzuweisen.

Die EG Bern hat sich am 14. September 2016 zu den Eingaben der Verfahrensbeteiligten geäußert. Die A._____, die B._____, der C._____, D._____ und E._____, F._____, G._____ und H._____ haben am 30. September 2016 dazu Stellung genommen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als planendes Gemeinwesen durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 61a Abs. 2 Bst. b des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

2.1 Der Zonenplan Riedbach beinhaltet eine Änderung des Nutzungszonenplans, des Bauklassenplans sowie des Lärm-Empfindlichkeitsstufenplans. Er sieht die Einzonung von Landwirtschaftsland in eine Zone für Wohnexperimente (ein Teil der Parzelle Bern 6 Gbbl. Nr. 1___) und in eine Zone für öffentliche Nutzungen vor (Freifläche FB; Teile der Parzellen Bern 6 Gbbl. Nr. 2___ und 3___). Gemäss Erläuterungsbericht vom 14. September 2012 beträgt die vorgesehene Nutzfläche innerhalb der Zone für Wohnexperimente 6'000 m². Dieses Areal ist im kantonalen Inventar für Fruchtfolgeflächen (FFF) eingetragen (act. 5E2, S. 5; Richtplan-Informationssystem, Thema Fruchtfolgeflächen, einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan/Richtplan-Informationssystem»). Die Freifläche FB umfasst gemäss Angaben der Gemeinde ca. 20'000 m² (Beschwerdeantwort vom 14.5.2014; Vorakten JGK [act. 5A] pag. 37). Das zur Einzonung vorgesehene Gebiet ist von der Landwirtschaftszone umgeben (zum

Ganzen Zonenplan Riedbach vom 22.9.2013 [act. 5E1], nachfolgend: Zonenplan Riedbach).

2.2 Die im Zonenplan Riedbach vorgesehene Zone für Wohnexperimente soll dem Wohnen und dem Verrichten von Arbeiten in naturverbundener Umgebung dienen. Neben leicht entfernbar und nicht unterkellerten Hüttenbauten sind Wohn- und Bauwagen sowie ähnliche Unterkünfte mit zugehörigen Abstellplätzen für Fahrzeuge zulässig. Es gilt die Lärm-Empfindlichkeitsstufe III (Zonenplan Riedbach, Art. 2 Abs. 1 der dazugehörigen Vorschriften [act. 5E1]).

2.3 Die Freifläche FB ist für standortgebundene öffentliche Nutzungen wie Armee-, Zivilschutz- und Schiessanlagen bestimmt. Die zulässige Bruttogeschossfläche beträgt gesamthaft 10'000 m². Es gilt die Lärm-Empfindlichkeitsstufe III (Zonenplan Riedbach, Art. 3 Abs. 1 der dazugehörigen Vorschriften). Dies entspricht der bestehenden Bebauung und bisherigen Nutzung (vgl. Genehmigungsverfügung AGR vom 6.3.2014 [act. 5E3], nachfolgend: Genehmigungsverfügung, E. 1.1).

3.

3.1 Die umstrittene Zonenplanänderung wurde am 6. März 2014 vom AGR genehmigt. Während des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens sind am 1. Mai 2014 die Änderungen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) in Kraft getreten (AS 2014 S. 899 und 909). Gemäss den Übergangsbestimmungen haben die Kantone innert fünf Jahren ihre Richtpläne anzupassen (Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (sog. Einzonungsmoratorium; Art. 38a Abs. 2 RPG). Wie das Bundesgericht entschieden hat, findet Art. 38a Abs. 2 RPG grundsätzlich auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war. Ausge-

nommen sind nach Art. 52a Abs. 2 RPV nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führen, sei es aufgrund ihrer Anträge, ihrer Rügen (z.B. wenn ausschliesslich Verfahrensmängel gerügt werden), weil sie mutwillig erhoben wurden oder weil darauf aus anderen Gründen nicht einzutreten ist (BGE 1C_315/2015 und 1C_321/2015 vom 24.8.2016 E. 3.4, 141 II 393 E. 3 [Pra 105/2016 Nr. 52]; BGer 1C_197/2015 vom 2.2.2016 E. 2.4, 1C_365/2015 vom 9.12.2015 E. 4.4).

3.2 Mittlerweile hat der Kanton Bern entsprechend den Vorgaben von Art. 8 ff. RPG den Richtplan 2030 erlassen (einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan»); dieser ist am 4. Mai 2016 vom Bundesrat mit Vorbehalten genehmigt worden (BBl 2016 S. 6745; zu den Vorbehalten betr. FFF vgl. hinten E. 4.5.3). Damit steht Art. 38a Abs. 2 RPG der zu beurteilenden Einzonung nicht mehr entgegen. Sie ist nunmehr auf ihre Vereinbarkeit mit dem revidierten RPG und dem neuen Richtplan zu prüfen, sollte das Moratorium doch gerade sicherstellen, dass nicht Einzonungen vorgenommen werden, die den neuen Bestimmungen widersprechen (BGE 1C_315/2015 und 1C_321/2015 vom 24.8.2016 E. 3.5; VGE 2014/152 vom 2.11.2016 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 3.1, 2015/75 vom 23.6.2016 [noch nicht rechtskräftig] E. 3.2). Dazu gehören insbesondere auch die Anforderungen für die Inanspruchnahme von FFF in Art. 15 Abs. 3 RPG, Art. 30 RPV und die dazugehörigen Vorgaben im Richtplan (vgl. hinten E. 4.5). Mit der Teilrevision des RPG wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als den drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten (BGE 1C_315/2015 und 1C_321/2015 vom 24.8.2016 E. 2.5 mit Hinweis). Anders als die Beschwerdeführerin meint (Stellungnahme vom 14.9.2016 [act. 12], Ziff. 12-16), sind die neuen Bestimmungen in Bezug auf die FFF folglich ebenfalls anwendbar.

3.3 Die Vorinstanz verweigerte der Änderung des Nutzungsplans die Genehmigung einzig aufgrund des Einzonungsmoratoriums. Dieses gilt nach dem Gesagten im Kanton Bern nicht mehr. Sofern die Genehmigung nicht aus anderen Gründen zu verweigern ist (sog. Substitution der Motive;

vgl. BVR 2015 S. 282 E. 5.2.3, 2013 S. 521 E. 2.4, 2012 S. 241 E. 3.4), ist der angefochtene Entscheid daher, entsprechend dem Rechtsbegehren der Gemeinde, aufzuheben. Das ist in der Folge zu prüfen, wobei das Gericht die Angemessenheit bzw. Zweckmässigkeit der Planung nicht zu beurteilen hat (Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 55 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1 BauG; BVR 2016 S. 209 E. 3.1, 2013 S. 31 E. 3.2, 2008 S. 66 E. 3 [zusammengefasst], 2007 S. 321 E. 3.2 f., auch zum Folgenden). Eine das Verfahren abschliessende Verweigerung der Genehmigung kommt daher nur in Betracht, wenn sich die Planung als rechtswidrig erweist und unverbesserliche Mängel vorliegen (vgl. BVR 2016 S. 209 E. 7.1; VGE 2015/12/18 vom 23.11.2015 E. 6.2 f.; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 61 N. 28 f., Art. 65 N. 2).

4.

4.1 Zunächst fragt sich, ob mit dem Zonenplan Riedbach Land neu einer Bauzone zugewiesen wird. Die Vorinstanz liess offen, ob es sich bei der Zone für Wohnexperimente um eine Wohnzone handelt, erwog aber, es liege jedenfalls eine Bauzone vor (angefochtener Entscheid E. 4.4.3). Das ist im Ergebnis zutreffend: Nutzungspläne ordnen gemäss unverändertem Art. 14 Abs. 1 RPG die zulässige Nutzung des Bodens. Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen (Art. 18 Abs. 1 RPG; vgl. dazu Art. 71 ff. BauG). Diese sind entweder der Kategorie «Bauzone» oder der Kategorie «Nichtbauzone» zuzuordnen. Massgebend ist dabei der Hauptzweck einer Zone. Sind regelmässige Bautätigkeiten zulässig, die weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch sonstwie von ihrer Bestimmung her auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, liegt eine Bauzone vor (BVR 2011 S. 411 E. 3.4 ff.; Aemisegger/Kissling, in Kommentar RPG, 2016, Art. 15 N. 11, je mit Hinweisen). – Die Zone für Wohnexperimente erlaubt Hüttenbauten sowie das Abstellen von Wohn- und Bauwagen zu Wohn- und bestimmten Arbeitszwecken (vorne E. 2.2). Diese Bauten haben weder einen Bezug zur Landwirtschaft noch sind sie darauf angewiesen, am geplanten

Standort zu sein, könnte die Zone für Wohnexperimente doch woanders vorgesehen werden. Die Zone ist daher eine Bauzone im Sinn des RPG. Auch mit der Freifläche FB wird eine Bauzone geschaffen (vgl. dazu VGE 22560 vom 28.3.2007 E. 3.3).

4.2 Nach Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Abs. 3; vgl. auch Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet, es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird, Kulturland damit nicht zerstückelt wird, seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (Abs. 4). Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Abs. 5). Nach der Rechtsprechung zu aArt. 15 RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 (AS 1979 S. 1573; in Kraft bis 30.4.2014), an welcher insoweit unter dem neuen Recht festgehalten werden kann (Aemisegger/Kissling, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 10 ff., Art. 15 N. 7 und 74 ff.), ist für das Festlegen von Bauzonen aber nicht allein Art. 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 (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 RPV; statt vieler BGE 136 II 204 E. 7.1 mit Hinweisen; BVR 2015 S. 334 E. 3.2, 2013 S. 31 E. 3.2; ferner Waldmann/Hännli, Handkommentar RPG, 2006, Art. 15 N. 13).

4.3

4.3.1 Das Kriterium des weitgehend überbauten Gebiets ist in der neuen Fassung von Art. 15 RPG, im Gegensatz zum Wortlaut von aArt. 15 RPG, nicht mehr enthalten. Das damit angesprochene Konzentrationsprinzip, das aus dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens abgeleitet wird (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 2), wurde mit der RPG-Revision indes weiter gestärkt und konkretisiert (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} und b sowie Art. 3 Abs. 3 Bst. a und a^{bis} und Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG; Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 N. 84 f. und 96, auch zum Folgenden). Damit ist die Rechtsprechung weiterhin anwendbar, wonach Klein- und Kleinstbauzonen im Allgemeinen eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG darstellen und unzulässig sind, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinbauzone aber keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist diese zulässig, sofern sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (BGE 136 II 204 E. 7.2, 124 II 391 E. 3a; BGer 1C_234/2014 vom 6.10.2014 E. 2.3, 1C_774/2013 und 1C_778/2013 vom 16.7.2014 E. 5.1; BVR 2012 S. 271 E. 4.1; zum Ganzen und ausführlich VGE 2014/152 vom 2.11.2016 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 3.4 ff. mit Hinweisen).

4.3.2 Die streitigen Bauzonen betragen ca. 6'000 m² bzw. 20'000 m² (vorne E. 2.1). Sie liegen im Westen von Bern und sind von der Landwirtschaftszone umgeben. Die S-Bahnstation sowie die Ortschaft «Riedbach» liegen rund einen Kilometer entfernt (Stellungnahme des AGR zur Standortfrage vom 2.7.2010, Vorakten JGK Beilage Nr. 3 zu pag. 33 ff., S. 3) und nur der im Norden liegende Bauernhof mit Nebengebäuden grenzt an die fragliche Fläche (Zonenplan Riedbach; Beschwerdeantwort vor der JGK, Vorakten JGK pag. 38). Die Situation ist daher nicht mit dem Sachverhalt gemäss BGE 124 II 391 vergleichbar, wo in der EG Ersigen eine Zone für Sport- und Freizeitanlagen auf einer Fläche eingezont wurde, die an zwei Seiten an bereits überbautes Gebiet anschloss (E. 3a). Die bestehende

Schiessanlage ist aufgrund ihres Nutzungszwecks wohl auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen. Im Fall ihrer Neuerstellung wäre sie negativ standortgebunden und unter Vorbehalt entgegenstehender Interessen nach Art. 24 RPG bewilligungsfähig. Sind solche nicht auszumachen, ist nicht von einer Umgehung von Art. 24 RPG auszugehen (vgl. BGE 124 II 391 E. 2c; VGE 22560 vom 28.3.2007 E. 3.3.1). Auf die Zone für Wohnexperimente trifft dies nicht ohne weiteres zu, da sie eine bisher unbebaute und landwirtschaftlich genutzte Fläche beansprucht. Sie dient zudem in erster Linie dem Wohnen und damit einer Siedlungstätigkeit, weshalb ihre Anordnung weitab des Siedlungsgebiets grundsätzlich die Zersiedelung fördert. Die beiden Zonen haben sodann keinen sachlichen Zusammenhang, weshalb – entgegen dem AGR und der Gemeinde – nicht gesagt werden kann, sie bildeten gemeinsam einen Siedlungsansatz (Genehmigungsverfügung E. 2.1; Beschwerdeantwort vor der JGK, Vorakten JGK pag. 38). Andererseits befürchtet die Gemeinde verschiedene Immissionen durch die Bewohnerinnen und Bewohner der Zone für Wohnexperimente, weshalb es sachgerecht sei, die Zone ausserhalb des Baugebiets festzulegen. Zudem soll den Bewohnerinnen und Bewohnern eine naturnahe Lebensweise ermöglicht werden, was eine entsprechende Umgebung bedinge (Beschwerdeantwort vor der JGK, Vorakten JGK pag. 38 f.; vgl. auch Genehmigungsverfügung E. 3.10; Gutachten Zaugg/Lendi/Zimmerli vom 17.6.1988 [act. 5C] Ziff. 2.3, 4.3.1). Die Gemeinde bringt hiermit durchaus Argumente vor, die eine Einzonung ausserhalb des Siedlungsgebiets rechtfertigen könnten (vgl. BVR 2002 S. 49 E. 2e betreffend Genehmigung einer Campingplatzzone ausserhalb des Siedlungsgebiets aufgrund besonderer Bedürfnisse). Der Standort der Zone ausserhalb des Siedlungsgebiets führt daher nicht von vornherein dazu, dass die Planung offensichtlich rechtswidrig und ihr ohnehin die Genehmigung zu verweigern wäre. Vielmehr ist, insbesondere unter Berücksichtigung der verstärkten Bedeutung des Konzentrationsprinzips, die Zweck- und Rechtmässigkeit der fraglichen Einzonung näher zu prüfen. Es dürfte zu klären sein, ob die befürchteten Immissionen ein Ausmass annehmen, das eine negative Standortgebundenheit begründen könnte, und inwiefern der Umstand, dass die Ausgestaltung der Zone von herkömmlichen (Wohn-)zonen abweicht, tatsächlich eine Einzonung ausserhalb des Siedlungsgebiets rechtfertigt.

4.4

4.4.1 Eine weitere Neuerung des revidierten RPG betrifft die Berechnung der zulässigen Bauzonengrösse. Zu deren Bestimmung sind, jedenfalls für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, neu die technischen Richtlinien von Bund und Kantonen massgebend (Art. 15 Abs. 5 RPG; Technische Richtlinien Bauzone, beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz am 7.3.2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation am 17.3.2014 [nachfolgend: TRB]; Hauptnutzungszonen 11, 13 und 14 gemäss Modell-dokumentation «Minimale Geodatenmodelle Bereich Nutzungsplanung» vom 12.12.2011 des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE]). Die Berechnungsvorgaben der TRB zielen auf die Festlegung der Bauzonengrösse im Kanton insgesamt. Die Verteilung der Bauzonen innerhalb des jeweiligen Kantons obliegt diesem weiterhin (TRB Ziff. 2 S. 3; VGE 2015/75 vom 23.6.2016 [noch nicht rechtskräftig] E. 6.2.1 mit Hinweisen). Der Kanton ermittelt zunächst den theoretischen Baulandbedarf Wohnen und stellt diesen der Gemeinde zur Verfügung. Die Gemeinde berechnet ausgehend davon den tatsächlichen Baulandbedarf Wohnen (vgl. ausführlich zu den einzelnen Schritten Richtplan 2030, Massnahmenblatt A_01: Rückseite S. 1 f.; Erläuterungen zur Massnahme A_01: Baulandbedarf Wohnen bestimmen, S. 2, einsehbar unter: <http://www.jgk.be.ch>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan/Erläuterungen»). Sie weist im Bericht nach Art. 47 RPV den Baulandbedarf, die unüberbauten Bauzonen, die Nutzungsreserven und -potenziale sowie die übrigen erforderlichen Angaben zur Siedlungsentwicklung nach Innen gemäss Massnahme A_07 nach. Fehlen die zwingenden Angaben, weist das AGR die Planung als unvollständig zurück (Richtplan 2030, Massnahmenblatt A_01: Rückseite S. 1). Für die anderen Bauzonentypen als die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen ist die Frage, welcher Bedarf für die nächsten 15 Jahre gegeben ist, gemäss den TRB, wie nach bisherigem Recht, im konkreten Einzelfall nach allgemeinen Plausibilitätskriterien zu beantworten (TRB Ziff. 4 S. 10).

4.4.2 Ob hier eine Wohnzone geschaffen werden soll, die in die Baulandbedarfsberechnung nach den TRB einzubeziehen wäre, hat die JGK offen-

gelassen. Die Gemeinde ging davon aus, es handle sich um eine Spezialzone nach Art. 71 Abs. 1 BauG und nicht um eine Wohnzone (Stellungnahme vom 14.4.2016, Vorakten JGK pag. 169). Das erscheint indes fraglich, spricht doch bereits der Titel von Art. 2 der Vorschriften zum Zonenplan Riedbach vom «Wohnen». Ebenso dient die Zone dem Wohnen und Arbeiten (Abs. 1), was zumindest für eine, ebenfalls in die Berechnung nach TRB einzubeziehende, Mischzone spricht. Zwar trifft zu, dass sie spezifischen Interessen dient, die in einer *herkömmlichen* Wohnzone nicht erfüllt werden können. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinde keine anderen als herkömmliche Wohnzonen ausscheiden kann, zumal mit diesem Argument verschiedenste Wohnformen in einer anderen Zone angesiedelt werden könnten, was wohl zu einer Umgehung der Bestimmungen zu den Wohnzonen führen würde. Ist die Zone als Wohn- oder Mischzone zu betrachten, müsste nach der neuen Methode der Nachweis erbracht werden, dass ein Baulandbedarf vorliegt, was weitere Abklärungen bedingt. Selbst wenn nicht von einer Wohn- oder Mischzone auszugehen wäre, hat die Gemeinde darzulegen, weshalb der Bedarf für die nächsten 15 Jahre zu bejahen ist. Dazu dürfte u.a. die Frage gehören, ob die angesprochenen Gruppierungen die Zone tatsächlich benutzen würden, da ein Bedarf ansonsten wohl von vornherein zu verneinen wäre. Das Bedarfskriterium kann demnach nur aufgrund weiterer Sachverhaltsabklärungen beurteilt werden. Es kann folglich auch in dieser Hinsicht nicht bereits gesagt werden, die Einzonung könne nach neuem Recht offensichtlich nicht genehmigt werden.

4.5

4.5.1 Von besonderer Bedeutung sind schliesslich die neuen Bestimmungen zu den 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. Diese Änderungen bezwecken, 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; AB N 2011 S. 1578 [Votum Bigger], 1581 [Votum Bundesrätin Leuthard], AB N 2012 S. 133 [Votum

Jans], AB S 2012 S. 304 [Votum Kommissionssprecherin Diener]; Erläuternder Bericht des ARE zur Teilrevision vom 2.4.2014 der RPV [nachfolgend: Erläuternder Bericht ARE] S. 10 f.). Die Voraussetzungen für die Zuweisung von FFF zur Bauzone sind somit strenger geworden (zum Ganzen VGE 2015/12/18 vom 23.11.2015 E. 2.1).

4.5.2 Gemäss Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV dürfen FFF nur eingezont werden, wenn

- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann; und
- b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Dem Erläuternden Bericht ARE ist zu entnehmen, dass Bauzonen, auf die aus Sicht des Kantons ebenso gut verzichtet werden könnte, keine Beanspruchung von FFF rechtfertigen. Die Ausscheidung entsprechender Zonen müsse vielmehr einem auch aus der Sicht des Kantons wichtigen Ziel entsprechen. Wenn FFF für Bauzonen beansprucht werden sollen, müsse die planende Behörde zudem prüfen, welche Alternativen vernünftigerweise in Frage kommen könnten. Ein Standort in den FFF dürfe nur gewählt werden, wenn unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts der FFF eine andere Lösung raumplanerisch nicht sinnvoll sei. Beide Kriterien belassen einen erheblichen Beurteilungsspielraum. In FFF Einfamilienhauszonen auszuschneiden, die zu einer hohen Bauzonenflächenbeanspruchung führen, wäre mit dem besonderen Schutz der FFF nicht vereinbar. Dasselbe gelte für oberirdische Parkflächen. Wenn schon ausnahmsweise genügend gewichtige Interessen an einer Ausscheidung von Bauzonen in FFF vorlägen, dann sollten diese Flächen optimal genutzt werden (S. 10 f., auch zum Folgenden). Die Kantone haben auch bei einer ausnahmsweisen Beanspruchung der FFF den Mindestumfang nach dem Sachplan FFF des Bundes zu erhalten (Art. 30 Abs. 2 Satz 1 RPV). Kantone, die ihr Kontingent an Fruchtfolgeflächen unterschritten haben, dürfen neue Bauzonen in FFF nur noch ausschneiden, wenn sie diese ausserhalb der Bauzonen kompensieren können oder Planungszonen für unerschlossene Gebiete in Bauzonen bestimmen (vgl. Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 N. 81).

4.5.3 Die neuen Voraussetzungen zur Beanspruchung von FFF wurden im Richtplan 2030 aufgenommen: Demnach sind FFF bei allen raumwirkenden Vorhaben zu schonen, Standort-Alternativen ausserhalb von FFF zu prüfen, FFF nur für aus Sicht des Kantons wichtige Ziele zu beanspruchen und in diesen Fällen optimal und grundsätzlich nicht bloss vorübergehend zu nutzen. In der Regel sind beanspruchte FFF zu kompensieren (Massnahmenblatt A_06: Rückseite S. 1 f.; vgl. auch Erläuterungen zu Massnahme A_06: Fruchtfolgeflächen schonen, einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan/Erläuterungen»; Art. 8b Abs. 2 ff. BauG gemäss Teilrevision vom 16.3.2016 [noch nicht in Kraft, Referendumsvorlage einsehbar unter <<http://www.gr.be.ch>> und Geschäfts-Nr. «2015.RRGR.822»]; Vortrag zum Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes [Kulturland-Initiative]», in Tagblatt des Grossen Rates 2016, Beilage 7, S. 8 f.; Tagblatt des Grossen Rates 2016 S. 420 ff.). – Bei der Genehmigung des Richtplans 2030 hat der Bundesrat u.a. betreffend FFF einen Vorbehalt gemacht. So wird die Zielsetzung A21, wonach das Siedlungsgebiet bis 2039 auf gesamthaft höchstens 28'400 ha wachsen soll, unter dem Vorbehalt genehmigt, dass der Mindestumfang an FFF von 82'200 ha gemäss Sachplan des Bundes gesichert bleibt (Ziff. 3b; vgl. dazu Prüfungsbericht des ARE vom 20.4.2016 [nachfolgend: Prüfungsbericht], Ziff. 4.14 S. 19 f. und Ziff. 4.17 S. 27 ff.). Im Prüfungsbericht hält das ARE weiter fest, dass die Anforderungen an eine Inanspruchnahme von FFF hoch zu setzen seien, da der Spielraum im Kanton Bern relativ klein sei und alle FFF – über den Mindestumfang hinaus – zu schonen seien (Ziff. 4.17 S. 28).

4.5.4 Aus dem Gesagten folgt, dass bei der Beurteilung, ob ein aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel vorliegt, um die FFF zu beanspruchen, ein erheblicher Beurteilungsspielraum besteht; ein solches Interesse muss aber ausgewiesen werden. Weiter erfordern die Fragen der optimalen Nutzung und der Kompensation Sachverhaltsabklärungen, bevor sie beantwortet werden können. Diese vorzunehmen, ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts. Auch mit Blick auf die FFF kann daher mangels hinreichend geklärten Sachverhalts nicht gesagt werden, die Einzonung sei in jedem Fall rechtswidrig.

5.

5.1 Die JGK stellt sich auf den Standpunkt, dass es der Gemeinde obliege, die Einzonung mit Blick auf die neue Rechtslage erneut zu beurteilen (Vernehmlassung vom 4.7.2016 [act. 5] S. 2). Die Beschwerdegegnerschaft ist der Ansicht, aufgrund der grundsätzlichen Änderung der rechtlichen Ausgangslage könne nicht mehr von einem verbesserlichen Mangel der Planung gesprochen werden. Eine Rückweisung komme deshalb weder an die JGK oder das AGR noch an die Gemeinde in Frage (Beschwerdeantwort vom 4.7.2016 [act. 4] Ziff. 10 ff.). Der Zonenplan erfülle offensichtlich nicht alle Vorgaben des neuen Rechts und sei bereits deshalb nicht genehmigungsfähig. Ausserdem würde eine Beurteilung des Zonenplans nach neuem Recht dazu führen, dass die Genehmigungs- und Beschwerdebehörden den Planungsprozess, welcher der Gemeinde obliege, nachzuholen hätten. Der Zonenplan sei folglich nicht zu genehmigen (Stellungnahme vom 30.9.2016 [act. 14] S. 5). Die Gemeinde beantragt nicht die Genehmigung der Planung, sondern die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung an die JGK, weil sich diese nicht mit den materiellen Vorbringen auseinandergesetzt habe und es nicht am Verwaltungsgericht sei, diese erstmals und kantonale letztinstanzlich zu prüfen (Beschwerde Ziff. 29).

5.2 Aus dem in E. 4 hiavor Gesagten ergibt sich, dass der Sachverhalt nicht genügend erstellt ist, um die fragliche Einzonung abschliessend auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen, weshalb die Genehmigung nicht von vornherein zu verweigern ist. Der angefochtene Entscheid ist folglich (teilweise) aufzuheben, da keine offensichtlich unverbesserlichen Mängel vorliegen (vgl. zur Kostenverlegung hinten E. 6.3). Zwar wird die Gemeinde mit Blick auf die neue Ausgangslage Abklärungen treffen und ihren Bericht nach Art. 47 RPV überarbeiten müssen (vgl. Vernehmlassung JGK vom 4.7.2016 S. 2); dies kann sie aber nachholen. Im Planungsprozess hat die Gemeinde vier Standorte miteinander verglichen und ausgeführt, dass jener in Riedbach aufgrund der übergeordneten Rahmenbedingungen die nötigen Voraussetzungen für die Schaffung der Zone für Wohnexperimente erfülle, seien die anderen doch zu klein (Neubrücke), würden eine Zonen-

inseln bilden und in der Uferschutzzone oder in einer Landwirtschafts- und Schutzzone liegen (Hasli, Fussacker). Riedbach sei zudem gut erschlossen und weise im Vergleich zu den anderen Standorten das beste Kosten-Nutzenverhältnis auf (Erläuterungsbericht vom 14.9.2012 [act. 5E2] S. 2; Stellungnahme des AGR zur Standortfrage vom 2.7.2010, Vorakten JGK Beilage Nr. 3 zu pag. 33 ff., S. 2 ff.). Es kann somit auch nicht gesagt werden, die Gemeinde habe keinerlei raumplanerische Interessenabwägung vorgenommen (zum sog. Abwägungsausfall als nicht verbesserlicher Planungsmangel BVR 2001 S. 207 E. 3c; VGE 2015/12/18 vom 23.11.2015 E. 5.4 und 6.3). Die Gemeinde hat die Planung schliesslich wie vorgelegt beschlossen und klar zum Ausdruck gebracht, dass sie unter neuem Recht daran festhalten will (Beschwerde Ziff. 30; Stellungnahme vom 14.9.2016 [act. 12] Ziff. 5). Ob die Abwägung mit Einschluss der Standortevaluation unter neuem Recht recht- und zweckmässig ist, wird zu prüfen sein.

5.3 Bei diesem Ergebnis bleibt der Fortgang des Verfahrens zu klären. Wie dargelegt, ist es nicht Sache des Verwaltungsgerichts, den erforderlichen Bericht einzuholen und die Planung der Gemeinde erstmals anhand der neuen Anforderungen zu überprüfen, zumal das Gericht die Angemessenheit bzw. Zweckmässigkeit der Planung nicht zu beurteilen hat (vorne E. 3.3). Sodann hat sich die Vorinstanz mit den Rügen der Beschwerdegegnerschaft nicht materiell auseinandergesetzt, weshalb die Prüfung durch das Verwaltungsgericht erst recht nicht angebracht ist (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 84 N. 4).

5.4 Es fragt sich, ob die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die JGK oder an das AGR zurückzuweisen ist. Zwar könnte die JGK die zur Beurteilung fehlenden Grundlagen einholen und selber in der Sache entscheiden, verfügt sie doch über volle Kognition (Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG; Art. 66 Bst. c VRPG). Da das AGR die streitige Planung noch unter altem Recht genehmigt hat und es vorab seine Aufgabe als Genehmigungsbehörde ist, die Vorgaben des revidierten RPG sowie des neuen Richtplans zu konkretisieren und den rechtserheblichen Sachverhalt vollständig zu erheben, rechtfertigt es sich, die Sache an das Fachamt zurückzuweisen (vgl. auch BGE 1C_315/2015 und 1C_321/2015 vom 24.8.2016 E. 3.5).

Dies bedeutet aber nicht, dass es den Planungsprozess für die Gemeinde nachholen muss. Das AGR wird die nötigen Abklärungen zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit unter Einbezug der Gemeinde vornehmen können.

6.

6.1 Die Beschwerde erweist sich in der Sache als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist insoweit aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung im Sinn der Erwägungen an das AGR zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen (Kostenverlegung im vorinstanzlichen Verfahren; hinten E. 6.3).

6.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Gemeinde; die private Beschwerdegegnerschaft unterliegt. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Verfahren vor Verwaltungsgericht nur deshalb notwendig wurde, weil die JGK die Plangenehmigung zwei Tage vor Wegfall des Einzonungsmoratoriums gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG – einzig gestützt darauf – verweigert hat. Dies erscheint umso unverständlicher, als das Beschwerdeverfahren bereits seit mehr als zwei Jahren hängig und allseits bekannt war, dass die Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat und damit der Wegfall des Einzonungsmoratoriums unmittelbar bevorstand. Diese Verfahrensführung widerspricht dem Grundsatz der Prozessökonomie und hatte allseits unnötigen Aufwand zur Folge. Wegen diesen besonderen Umständen rechtfertigt es sich, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG) und die Parteikosten der Beschwerdegegnerschaft dem Kanton Bern (JGK) aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 3 VRPG; VGE 2015/146 vom 23.2.2016 E. 5.1; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 246 f. mit Hinweisen).

6.3 Für die Kostenverlegung für das Verfahren vor der JGK ist vom Ergebnis des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auszugehen. Die Genehmigungsverfügung hätte folglich nach Wegfall des Einzonungsmoratoriums aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung unter neuem Recht an das AGR zurückgewiesen werden müssen. Bei diesem Ausgang des vorinstanzlichen Verfahrens hätten die dortigen privaten Beschwerdeführen-

den Anspruch auf Ersatz der Parteikosten, da der Ausgang des Verfahrens noch offen ist und sie im Kostenpunkt als vollständig obsiegend gegolten hätten (vgl. Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015; BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Zwar erscheint fraglich, ob die A. _____ sowie die B. _____ überhaupt einsprache- und beschwerdebefugt waren; sie nehmen beide gemäss Statuten weder Anliegen der Baugesetzgebung im weitesten Sinn wahr (act. 4A, Beilagen Nrn. 3 und 4; Art. 61a Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 60 Abs. 2 und Art. 35a BauG; BVR 2014 S. 451 E. 1.2.3 f.; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 35-35c N. 23a ff.) noch sind die Voraussetzungen für eine egoistische Verbandsbeschwerde dargelegt (vgl. dazu BVR 2015 S. 534 E. 2.3). Das kann aber offenbleiben, haben doch die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden vor der Vorinstanz gemeinsam Rechte geltend gemacht, so dass auf die Beschwerde ohnehin einzutreten war (BVR 2007 S. 321 [VGE 22419 vom 10.7.2006] nicht publ. E. 1.7; VGE 2016/1 vom 16.12.2016 [noch nicht rechtskräftig] E. 1.2). Verfahrenskosten sind für das vorinstanzliche Verfahren folglich keine zu erheben (Art. 108 Abs. 2 VRPG), hingegen hat die Gemeinde den heutigen Beschwerdegegnerinnen und -gegnern für das Verfahren vor der JGK die Parteikosten zu ersetzen, soweit sie dort bereits anwaltlich vertreten waren (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG); diese Kostenverlegung stimmt mit den Dispositiv-Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Entscheids überein, weshalb dieser insoweit zu bestätigen ist.

7.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.1), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Ziffern 1, 4 und 5 des Entscheids der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 2. Mai 2016 werden aufgehoben und die Sache wird zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Ziffern 2 und 3 des Entscheids der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 2. Mai 2016 werden bestätigt.
3. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Der Kanton Bern (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) hat der Beschwerdegegnerschaft für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 4'446.50 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
5. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Beschwerdegegnerschaft
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
 - dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
 - dem Bundesamt für Raumentwicklung

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.