

100.2016.4/8U
DAM/BAE/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 7. Juli 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Steinmann, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Barben

100.2016.4

Sozialdemokratische Partei Stadt Bern

Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, Monbijoustrasse 61,
Postfach 1096, 3000 Bern 23

Beschwerdeführerin

100.2016.8

Grünes Bündnis Bern

Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, Postfach 6411,
3001 Bern

Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch die Präsidialdirektion, Junkerngasse 47, Postfach,
3000 Bern 8

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen



betreffend Änderung des Zonenplans Wylerringstrasse ... im Verfahren für geringfügige Änderungen (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 8. Dezember 2015; gbv 15/2015)

Sachverhalt:

A.

Am 27. Mai 2015 beschloss der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Bern eine Änderung des Zonenplans für die Wylerringstrasse ... im Verfahren für geringfügige Änderungen von Vorschriften und Plänen gemäss Art. 122 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1). Die Änderung wurde vom 4. Juni bis 3. Juli 2015 öffentlich aufgelegt. Sie beinhaltet die Umzonung der Parzelle Bern Gbbl. Nr. 1___ von der Industrie- und Gewerbezone (IG) in die Wohnzone (W). Es handelt sich dabei um einen Teil des ehemaligen Areals der Maschinenfabrik A._____, auf dem eine Wohnüberbauung entstehen soll.

B.

Gegen diesen Beschluss führten die Sozialdemokratische Partei Stadt Bern und das Grüne Bündnis Bern am 2. bzw. 3. Juli 2015 Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Sie machten geltend, die Änderung des Zonenplans sei nicht geringfügig; es müsse ein ordentliches Umzonungsverfahren unter Einbezug der Stimmberechtigten durchgeführt werden. Das Regierungsstatthalteramt vereinigte die beiden Verfahren mit zwei weiteren Beschwerdeverfahren betreffend denselben Beschluss und wies die Beschwerden mit Entscheid vom 8. Dezember 2015 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die Sozialdemokratische Partei Stadt Bern am 6. Januar 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren:

- «1. Der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Bern Nr. 833 vom 27. Mai 2015 (Zonenplanänderung Wylerringstrasse ..., Parzelle 1___) sei aufzuheben.
2. *Eventualiter* sei der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland aufzuheben und die Sache sei zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Es seien keine Verfahrenskosten zu erheben.»

Am 7. Januar 2016 hat das Grüne Bündnis Bern mit identischen Rechtsbegehren ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben.

Mit Beschwerdeantwort vom 1. Februar 2015 (richtig: 2016) beantragt die EG Bern, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland verzichtet in seiner Vernehmung vom 19. Januar 2016 auf einen Antrag, hält aber sinngemäss am angefochtenen Entscheid fest.

Mit prozessleitender Verfügung vom 2. Februar 2016 hat der Abteilungspräsident die beiden Beschwerdeverfahren vereinigt. Die Sozialdemokratische Partei Stadt Bern hat sich am 24. Februar 2016 zu den Eingaben der EG Bern und des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland geäußert und an ihren Anträgen festgehalten. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben sich nicht mehr vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kommunale

Wahl- und Abstimmungssachen. Eine solche Angelegenheit liegt hier vor, da die Zonenplanänderung Wylerringstrasse ... im Verfahren der geringfügigen Änderung von Vorschriften und Plänen Auswirkungen auf das als verletzt gerügte Stimmrecht hat (Beschlusskompetenz des Gemeinderats statt der Stimmberechtigten; BVR 2015 S. 450 [VGE 2014/191 vom 21.5.2015], nicht publ. E. 1.1, 2013 S. 343 E. 3.1; VGE 2015/9 vom 28.9.2015, E. 1.1). Als politische Parteien, die als juristische Person konstituiert und im betreffenden Gemeinwesen tätig sind, sind die Beschwerdeführerinnen befugt, Stimmrechtsbeschwerde zu erheben (Art. 79b Bst. b VRPG; BGE 134 I 172 E. 1.3.1 f. [Pra 97/2008 Nr. 127], 121 I 334 E. 1a; so bereits die Legitimationspraxis des Regierungsrats zur vormaligen Gemeindebeschwerde: vgl. BVR 1982 S. 193 E. 1, 1980 S. 103 E. 1; zur Beschwerdebefugnis politischer Parteien in kantonalen Abstimmungssachen VGE 2011/378 vom 1.12.2011, E. 2.4 [bestätigt durch BGer 1C_42/2012 vom 25.4.2012]).

1.2 Auf die form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten. Welche Sachurteilsvoraussetzungen die Gemeinde in Frage stellt (vorne Bst. C), ist nicht erkennbar.

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

2.

2.1 Für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sind grundsätzlich die Stimmberechtigten zuständig; Gemeinden mit einem Gemeindeparlament können dafür unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung auch die Zuständigkeit des Parlaments vorsehen (Art. 66 Abs. 2 und 4 Bst. b des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). In der EG Bern beschliessen die Stimmberechtigten über die baurechtliche Grundordnung sowie über alle Nutzungspläne, die diese in Art und Mass der Nutzung abändern (Art. 87 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 [BO; SSSB 721.1]). Für geringfügige Änderungen von Vorschriften und Nutzungsplänen steht nach Art. 144 Abs. 2

Bst. i BauG i.V.m. Art. 122 BauV indessen ein vereinfachtes Verfahren zur Verfügung (zur Gesetz- und Verfassungsmässigkeit dieser Vorschriften vgl. BVR 2015 S. 450 E. 4 f.). Über solche Änderungen kann der Gemeinderat ohne Vorprüfung und ohne öffentliche Auflage beschliessen (Art. 122 Abs. 1 BauV). Vor dem Beschluss ist gemäss Art. 122 Abs. 2 BauV den davon betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, soweit sie der Änderung nicht unterschriftlich zugestimmt haben, eine Frist von wenigstens zehn Tagen zur Einreichung einer Einsprache anzusetzen. Ist zweifelhaft, ob eine vorgesehene Änderung noch als geringfügig gelten kann, so ist für sie das öffentliche Einspracheverfahren nach Art. 60 BauG durchzuführen mit dem Hinweis, dass beabsichtigt ist, die Änderung im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen vorzunehmen (Art. 122 Abs. 7 BauV).

2.2 Als geringfügig im Sinn von Art. 122 BauV gelten nach der Rechtsprechung Änderungen, von denen angenommen werden kann, sie hätten den Entscheid des an sich zuständigen Organs – hier der Stimmberechtigten – nicht beeinflusst. Hiervon ist auszugehen, wenn der Gesamtcharakter der Planordnung sowie die dieser zugrunde liegenden Ziele beibehalten werden und wichtige Fragen, um welche es beim Erlass ging, in gleicher Weise beantwortet werden. Das vereinfachte Verfahren ist zulässig, wenn eine Anpassung der Planung an den manifestierten Willen der Stimmberechtigten bezweckt wird. Als geringfügig sind Anpassungen zu qualifizieren, die nur einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer angehen und nicht von allgemeinem Interesse sind. Dies kann namentlich zutreffen in Fällen, in denen es lediglich um eine notwendige Anpassung an veränderte Verhältnisse oder an neue Erkenntnisse geht. Ob eine Änderung geringfügig ist, ist in einer Gesamtbetrachtung nach übergeordneten planerischen Gesichtspunkten zu entscheiden (zum Ganzen BVR 2015 S. 450 E. 6.2, 2015 S. 169 E. 3.2, 2011 S. 152 E. 4.4 und 4.5).

2.3 Bei der Ein- und Umzonung von Land hängt die Geringfügigkeit unter anderem von der Gebietsgrösse ab. Die Umzonung einzelner Parzellen innerhalb der Bauzonen wird in der Regel als geringfügig betrachtet, jedenfalls an nicht exponierten Lagen (vgl. BVR 2015 S. 450 E. 6.5, 2011 S. 152 E. 4.6.1; Murezi Michael, Art. 122 BauV: Geringfügige Änderungen

von kommunalen Plänen und Vorschriften, in KPG-Bulletin 5/1987 S. 26 ff., 28; Merkblatt des damaligen kantonalen Raumplanungsamts zu Art. 122 Bauverordnung, in KPG-Bulletin 3/1992 S. 30 ff., 31 f.). Eine für den ganzen Kanton geltende einheitliche Regel gibt es allerdings nicht. Was in einer grossen Gemeinde als geringfügig erscheinen mag und die Allgemeinheit kaum interessiert, kann in einer kleinen Gemeinde von erheblichem allgemeinem Interesse sein und es rechtfertigen, dass die Änderung dem ordentlichen Verfahren unterworfen wird (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4a).

3.

3.1 Die umzuzonende Fläche von 4'429 m² (gemäss Grundbuch, act. 3B2) bzw. 4'044 m² (gemäss Erläuterungsblatt, act. 3B8) liegt südlich der Wylerringstrasse. Sie gehörte zum Areal der ehemaligen Maschinenfabrik A._____, das sich nördlich der Wylerringstrasse in der Industrie- und Gewerbezone befindet. Im Westen, Süden und Osten ist das Grundstück von der Wohnzone umgeben. Mit der umstrittenen Zonenplanänderung soll die Parzelle von der Industrie- und Gewerbezone in die Wohnzone umgezont und die Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) von III auf II erhöht werden. Ferner sollen die Baulinien im westlichen Teil der Parzelle verschoben und die Gebäudetiefe und -länge neu definiert werden. Die Bauklasse 4 (4 Vollgeschosse plus Attika) bleibt unverändert. Die Grundeigentümerin beabsichtigt, 56 Wohnungen zu erstellen (Vorakten EG Bern, act. 3B8).

3.2 Die Vorinstanz hat zusammengefasst erwogen, die Parzelle Wylerringstrasse ... mache lediglich 0,1 % der Bruttofläche des Quartiers Breitenrain-Lorraine von 383,9 ha aus, bzw. 0,1 ‰ der gesamtstädtischen Bruttofläche von 5'161,9 ha, und sei somit verschwindend klein. Zudem falle die strittige Umzonung bei einem Wohnungsbestand von ca. 14'500 im Quartier Breitenrain-Lorraine bzw. gesamtstädtisch 75'759 nicht ins Gewicht. Die Parzelle grenze östlich, südlich und westlich an die Wohnzone und erscheine daher als Fremdkörper in dem sonst primär für das Wohnen

vorgesehenen Quartier. Die Parzelle sei aus historischen Gründen und durch betriebliche Bedürfnisse der Industrie- und Gewerbezone zugewiesen worden. Mit der Zonenplanänderung werde diese historische Ausnahme korrigiert, was zu einer Bereinigung des Zonenplans führe. Der Gesamtcharakter der Planordnung sowie die ihr zugrunde liegenden Ziele würden damit beibehalten. Da das maximal zulässige Nutzungsmass nicht erhöht werde und die Nutzungsänderung im Ergebnis zu einer geringeren Belastung der Umwelt und zu einer Verbesserung der Wohnsituation im Quartier führe, würden mit der Planänderung die wichtigen Fragen in gleicher Weise beantwortet wie beim Erlass des ursprünglichen Zonenplans.

3.3 Die Beschwerdeführerinnen machen im Wesentlichen geltend, die Zonenplanänderung missachte den Willen der Stimmberechtigten zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum, der in der Annahme der Wohn-Initiative im Jahr 2014 zum Ausdruck gekommen sei. Es interessiere die Stimmberechtigten offensichtlich, ob auf einem Drittel der umzuzonenden Fläche preisgünstiger Wohnraum entstehe oder nicht. Angesichts dieses Interesses sei die Fläche nicht geringfügig; daran ändere nichts, dass es stadtplanerisch durchaus naheliege, das Gebiet der Wohnzone zuzuweisen. Das gewählte Verfahren sei unzulässig, denn damit liessen sich als «geringfügige Änderung» beliebig grosse Flächen umzonen, solange die Nutzung nicht erhöht würde.

3.4 Die Wohn-Initiative sieht eine Ergänzung der BO mit einem erweiterten Zweckartikel und einem neuen Art. 16b zum preisgünstigen Wohnungsbau und zu gemeinnützigen Wohnbauträgern vor. Der Text lautet in der noch nicht rechtskräftig genehmigten Fassung wie folgt (Vorakten EG Bern, act. 3B5):

Die Bauordnung der Stadt Bern (BO) vom 24. September 2006 wird wie folgt geändert:

Art. 1 (Zweck) Abs. 3 (neu)

Sie (die Bauordnung) bezweckt in allen Stadtteilen die Planung und den Bau preisgünstiger, qualitativ hochwertiger Wohnungen zu gewährleisten.

6. Kapitel: Schutz von bestehendem und Erstellung von preisgünstigem Wohnraum (neue Kapitelüberschrift):

Art. 16b «Preisgünstiger Wohnungsbau und gemeinnützige Wohnbauträger»

- 1) Bei Um- und Neueinzonungen wird sichergestellt, gegebenenfalls mittels einer Überbauungsordnung, dass in den Wohnzonen (Wohnzone W, gemischte Wohnzone WG, Kernzone K) mindestens ein Drittel der Wohnnutzung als preisgünstiger Wohnraum im Sinne der eidgenössischen Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003 erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet wird oder der Boden durch Verkauf oder im selbstständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation im Sinne von Artikel 37 der Wohnraumförderungsverordnung abgegeben wird, die die Wohnungen dauerhaft in Kostenmiete vermietet.
- 2) Ausgenommen sind geringfügige Änderungen von Nutzungsplänen gemäss Art. 122 BauV. Das für die Planung zuständige Organ kann im Einzelfall weitere Um- und Neueinzonungen, namentlich von kleineren Arealen, von der Verpflichtung ausnehmen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, oder diese Verpflichtung einschränken.
- 3) Für Neu- und Umbauten von Gebäuden wird das zulässige Mass der Nutzung um 20 Prozent erhöht, wenn die städtebauliche Verträglichkeit gewährleistet ist, keine wesentlichen nachbarlichen Interessen betroffen sind und wenn im gesamten Gebäude preisgünstiger Wohnraum gemäss der Wohnraumförderungsverordnung erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet wird oder eine gemeinnützige Organisation im Sinne von Artikel 37 der Wohnraumförderungsverordnung Grundeigentümerin oder Baurechtsnehmerin ist, die die Wohnungen dauerhaft in Kostenmiete vermietet.

Die Stimmberechtigten der EG Bern haben die Wohn-Initiative am 18. Mai 2014 angenommen; das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) hat die damit verlangte Ergänzung der BO am 18. März 2015 mit wenigen Änderungen genehmigt. Ein Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigungsverfügung ist bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) hängig (zum Ganzen Vorakten EG Bern, act. 3B6).

3.5 Wie die Beschwerdeführerinnen grundsätzlich zutreffend darlegen, ist aus der Annahme der Initiative der Wille der Stimmberechtigten ersichtlich, in der Stadt Bern preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Da die mit der Initiative beabsichtigte Änderung der BO noch nicht in Kraft getreten ist, lassen sich daraus aber unbestrittenermassen keine unmittelbaren rechtlichen Folgen ableiten. Der bei der Abstimmung zum Ausdruck gekommene Wille der Stimmberechtigten könnte allenfalls gegen die Annahme sprechen, die Planänderung hätte den Entscheid der Stimmberechtigten über den Planerlass nicht beeinflusst. Diese Möglichkeit scheidet hier aber von vornherein aus, da die Stimmberechtigten die Planung lange vor der Annahme der Wohn-Initiative beschlossen haben. Dazu kommt, dass die Initiative selber eine Ausnahme enthält: Nach dem vorgesehenen neuen

Art. 16b Abs. 2 BO soll die Verpflichtung, preisgünstigen Wohnraum sicherzustellen, bei geringfügigen Änderungen von Nutzungsplänen gemäss Art. 122 BauV nicht gelten, was letztlich auch die Beschwerdeführerinnen anerkennen. Auch nach dem Willen der Stimmberechtigten löst somit nicht ausnahmslos jede Um- und Neueinzonung von Wohnbauland die Pflicht aus, einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum zu schaffen. Folgte man der Argumentation der Beschwerdeführerinnen, wäre in der Stadt Bern letztlich jede Umzonung in die Wohnzone von so grossem öffentlichem Interesse, dass sie nicht im Verfahren für geringfügige Änderungen beschlossen werden könnte. Dies bedeutete aber nichts anderes, als die Ausnahmebestimmung der Wohn-Initiative zu unterlaufen, was nicht dem Willen der Stimmberechtigten entspräche.

3.6 Aus dem Verweis im Initiativtext auf Art. 122 BauV lässt sich für die Anwendung dieser Vorschrift im konkreten Fall nichts ableiten. Art. 16b Abs. 2 BO als kommunale Bestimmung (die zudem noch nicht in Kraft steht), könnte ohnehin nicht dazu führen, dass die kantonale Verordnungsbestimmung von Art. 122 BauV anders auszulegen wäre als bisher. Die Frage der Geringfügigkeit im Sinn von Art. 122 BauV ist daher nach den allgemeinen, von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zu beurteilen, auf die im Übrigen auch die Beschwerdeführerinnen verweisen.

3.7 Gegen die vorne in E. 3.2 zitierten Erwägungen der Vorinstanz bringen die Beschwerdeführerinnen nichts vor, was sie als rechtsfehlerhaft erscheinen liesse. Wie erwähnt kann das Interesse der Stimmberechtigten an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum allein nicht dazu führen, dass die vorgesehene Zonenplanänderung über die Nachbarschaft hinaus von allgemeinem Interesse wäre. Der von der Vorinstanz erwähnten Parzellengrösse bezogen auf das gesamte Stadtgebiet kann zwar kein entscheidendes Gewicht zukommen; immerhin handelt es sich aber lediglich um die Umzonung einer einzelnen Parzelle, auf der 56 Wohnungen erstellt werden sollen, was im Vergleich zum gesamten Wohnungsbestand nicht ins Gewicht fällt. Entscheidend ist jedoch, dass die Umzonung einen planungsrechtlichen Fremdkörper beseitigt, indem das Grundstück in die umliegende Wohnzone integriert wird. Die Umzonung vervollständigt damit ein planerisches Konzept, das die Stimmberechtigten beschlossen haben. In-

sofern steht sie im Einklang mit einer grundlegenden planerischen Entscheidung, die bei Erlass der baurechtlichen Grundordnung getroffen worden ist (vgl. BVR 2015 S. 450 E. 6.4). Die Vorinstanz hat daher die Wahl des Verfahrens für geringfügige Änderungen zu Recht bestätigt. Dies bedeutet entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen für sich allein nicht, dass Umzonungen beliebiger Grösse und an beliebigen Standorten in jedem Fall im Verfahren für geringfügige Änderungen vorgenommen werden könnten; massgebend sind jeweils die Verhältnisse des konkreten Falles (vorne E. 2.2 f.).

3.8 Die Beschwerden erweisen sich somit als unbegründet und sind abzuweisen.

4.

Beschwerdeverfahren in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen sind grundsätzlich kostenlos (Art. 108a Abs. 1 VRPG), weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2016.4
- der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2016.8
- der Einwohnergemeinde Bern
- dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

und mitzuteilen:

- dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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