

100.2022.120U
HAM/BIM/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 6. April 2023

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiberin Bickel

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Köniz
handelnd durch den Gemeinderat, Landorfstrasse 1, 3098 Köniz
Beschwerdegegnerin

und

Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8

betreffend Ortsplanungsrevision; Nichteinzonung (Entscheid der Direktion
für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 25. März 2022;
2020.DIJ.3958)



Prozessgeschichte:

A.

Vom 5. April bis am 5. Mai 2017 legte der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Köniz eine Revision der Ortsplanung öffentlich auf. Hiergegen erhob unter anderen A._____, Eigentümer der Parzelle Köniz Gbbl. Nr. 1_____, Einsprache. Im Anschluss an die erste Auflage überarbeitete die EG Köniz die Revision der Ortsplanung und legte diese vom 20. Juni bis am 20. Juli 2018 ein zweites Mal öffentlich auf. Am 23. September 2018 nahmen die Stimmberechtigten der EG Köniz die Ortsplanungsrevision an. Aufgrund von Genehmigungsvorbehalten des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) beschloss der Gemeinderat der EG Köniz am 6. November 2019 geringfügige Änderungen der Nutzungspläne. Diese sowie die vom AGR vorgenommenen Änderungen im Baureglement wurden vom 13. November 2019 bis am 20. Dezember 2019 öffentlich aufgelegt. Mit Verfügung vom 18. Mai 2020 genehmigte das AGR die revidierte Ortsplanung und wies unter anderem die Einsprache von A._____ ab.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung führte A._____ am 15. Juni 2020 Beschwerde bei der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ). Mit Entscheidung vom 25. März 2022 wies diese die Beschwerde ab.

C.

Am 25. April 2022 hat A._____ gegen den Entscheid der DIJ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Parzelle Köniz Gbbl. Nr. 1_____ sei entlang der ...strasse auf einer Tiefe von mindestens 40 m in eine gemischte Bauzone für Wohn- und Arbeitsnutzung einzuzonen.

Mit Beschwerdeantwort vom 24. Mai 2022 beantragt die EG Köniz, die Beschwerde sei abzuweisen. Die DIJ schliesst mit Vernehmlassung vom 18. Mai 2022 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde.

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. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 1.2 hiernach).

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Soweit der Beschwerdeführer unter dem Titel «Unangemessenheit» (Beschwerde Rz. 42 ff.) die Unangemessenheit der Planung rügen will, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (Art. 80 Bst. c Ziff. 3 VRPG i.V.m. Art. 33 Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700], Umkehrschluss; vgl. auch Art. 61 Abs. 1 Satz 3 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0], ebenfalls im Umkehrschluss).

2.

Die Parzelle des Beschwerdeführers befindet sich zwischen dem Dorfkern ... und dem Ortsteil Sie ist nicht überbaut. Das Grundstück hat eine Fläche von 6'966 m² (davon 4'540 m² Acker, Wiese und Weide, 38 m²

fliessendes Gewässer und 2'388 m² geschlossener Wald; Auszug aus dem Grundstück-Informationssystem des Kantons Bern [GRUDIS] zur Parzelle Köniz Gbbl. Nr. 1 _____) und ist der Grünzone zugewiesen. Im Westen grenzt die Parzelle auf einer Länge von rund 80 m an die Kantonsstrasse (...strasse). Auf der gegenüberliegenden Seite der Kantonsstrasse verläuft die Bahnlinie Bern-Lausanne und weiter westwärts die Autobahn A12. Schräg gegenüber dem Grundstück des Beschwerdeführers liegt eine Arbeitszone 2 mit entsprechender Nutzung (Tankstelle, Autowaschanlage, Recyclingbetrieb). Im Norden grenzt das Grundstück des Beschwerdeführers an die Parzellen Nrn. 2 _____ bzw. 3 _____. Die Parzelle Nr. 2 _____ befindet sich an der Kantonsstrasse und ist mit einer Telefonzentrale überbaut. Diese Parzelle ist der gemischten Zone zugewiesen. Die dahinterliegende Parzelle Nr. 3 _____ liegt in der Grünzone und ist nicht überbaut. Im Osten grenzt das Grundstück des Beschwerdeführers an die Waldparzelle Nr. 4 _____ und im Süden an die Parzellen Nrn. 5 _____ und 6 _____. Die Parzelle Nr. 6 _____ ist grösstenteils bewaldet und liegt in der Grünzone. Auf der Parzelle Nr. 5 _____ steht ein Wohnhaus. Diese Parzelle liegt an der Kantonsstrasse und ist auf einer Bautiefe von etwa 30 Metern der gemischten Zone sowie darüber hinaus der Grünzone zugewiesen (Zonenplan der EG Köniz vom 23. September 2018, einsehbar unter <www.koeniz.ch>, Rubriken «Verwaltung/Planung und Verkehr/Planungsabteilung/Ortsplanungsrevision 2018/Unterlagen zur OPR»; Geoportal des Kantons Bern, Basiskarte, einsehbar unter: <www.geo.apps.be.ch>; Geoportal des Bundes, Luftbild, einsehbar unter: <www.map.geo.admin.ch>; Beschwerdeantwort, S. 3 f.).

3.

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine unvollständige Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz.

3.1 Gemäss Art. 18 VRPG stellen die Behörden den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Abs. 1). Sie bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen, ohne an die Beweisanträge der Parteien gebunden zu sein (Abs. 2). Die Sachverhaltsfeststellung ist unvollständig, wenn die Behörde nicht alle für

den Entscheid wesentlichen Sachumstände und Beweismittel erhoben hat (BVR 2004 S. 446 E. 4.2; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 32).

3.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe – gleich wie das AGR – den «ununterbrochenen Siedlungsstreifen» zwischen den Bahnhöfen von ... und ... nicht berücksichtigt. Zudem habe sie die konkrete Erschliessungssituation ausser Acht gelassen, mithin befinde sich der Bahnhof ... in unmittelbarer Nähe zu seiner Parzelle. Über die ...strasse bestehe zudem eine direkte Verbindung zu den nahegelegenen grösseren Ortszentren (Beschwerde Rz. 35 ff.).

3.3 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid die entscheidenderheblichen Umstände eingehend beschrieben; mithin die Fläche und Beschaffenheit des hier interessierenden Grundstücks, die umliegenden Parzellen, die Lage im Ort und die vorhandene Infrastruktur (angefochtener Entscheid E. 5.3 [richtig wohl E. 6.3] und 5.5 [richtig wohl E. 6.5]). Dabei hat sie die Vorbringen des Beschwerdeführers nicht ausser Acht gelassen (angefochtener Entscheid E. 4 [richtig wohl E. 5]). Sie hat festgestellt, dass sich die hier betroffene Parzelle nicht in einem weitgehend überbauten Gebiet befinde und hat das Vorhandensein eines «Siedlungsstreifens» insoweit verneint, als der Beschwerdeführer daraus ein Einzonungsgebot ableitet. – Darin ist keine unvollständige Sachverhaltsfestellung zu erblicken. Dass der Beschwerdeführer inhaltlich mit dem angefochtenen Entscheid nicht einverstanden ist, bedeutet nicht, dass die Vorinstanz wesentliche Sachverhaltselemente unberücksichtigt gelassen bzw. nicht genügend geklärt hat.

3.4 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz – entgegen dem Beschwerdeführer (Beschwerde Rz. 23 ff.) – auch das rechtliche Gehör nicht verletzt. Die Vorinstanz ist damit ihrer Begründungspflicht nachgekommen (vgl. zu den Anforderungen etwa Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 28 mit Hinweisen; E. 3.3 hiervor). Ferner vermag der Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar darzulegen, warum es für die Beurteilung der Siedlungsqualität eines Augenscheins bedarf. Die örtlichen Verhältnisse lassen sich aufgrund der Akten sowie öffentlich zugänglicher Informationen wie Karten und Bildmaterial beurteilen (vorne E. 2). Wie die Vorinstanz zudem zutreffend ausgeführt hat, ist

die konkret wahrnehmbare Lärmbelastung nicht weiter abzuklären (angefochtener Entscheid E. 3.2). Die Vorinstanz durfte folglich auf einen Augenschein verzichten; der vor Verwaltungsgericht erneut gestellte Beweisantrag wird abgewiesen (Beschwerde Rz. 41).

4.

Der Beschwerdeführer macht bezüglich der Parzelle Nr. 1 _____ ein Einzonungsgebot geltend.

4.1 Nach Art. 15 Abs. 1 und 4 Bst. a-e RPG kann Land neu der 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. Art. 15 RPG begründet keinen Anspruch auf Einzonung von Land in die Bauzone, zumal die Bauzonenausscheidung eine Gestaltungsaufgabe darstellt und einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen unterliegt (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; statt vieler BGE 136 II 204 E. 7.1; BGer 1C_442/2019 vom 17.6.2020 E. 2.4; BVR 2013 S. 31 E. 3.2, je mit Hinweisen; ferner Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 15 N. 13). Grundsätzlich besteht auch dann kein Rechtsanspruch, wenn das Land erschlossen oder erschliessbar ist. Nur bei Vorliegen besonderer Umstände kann die Einzonung geboten sein (BGE 132 II 218 E. 6.1; BVR 2001 S. 168 E. 3b; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 17; E. 4.2 hiernach).

4.2 Ein Einzonungsgebot kann namentlich bestehen, wenn sich die fragliche Parzelle im weitgehend überbauten Gebiet befindet. Das Kriterium des weitgehend überbauten Gebiets ist in der neuen Fassung von Art. 15 RPG, im Gegensatz zum Wortlaut von aArt. 15 RPG, zwar 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). Für weitgehend überbautes Gebiet besteht grundsätzlich nach wie vor eine ausgeprägte Erwartung auf Einbezug in die Bauzone (Aemisegger/Kissling, in Praxiskommentar RPG, 2016, Art. 15 N. 96).

4.3 Das weitgehend überbaute Gebiet ist eng zu umschreiben und umfasst im Wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken. Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, Parzellen übergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur und nicht allein in Bezug auf einen Ortskern (BGE 132 II 218 E. 4.1 mit Hinweisen; BVR 2008 S. 66 E. 6.1). Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt (BGE 132 II 218 E. 4.2.1). Dagegen sind peripher gelegene Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat, sowie unüberbaute Flächen, denen im Verhältnis zu dem sie umgebenden Land eine eigenständige Bedeutung zukommt, nicht als weitgehend überbaute Gebiete zu betrachten (BGE 121 II 417 E. 5a; BVR 2012 S. 271 E. 3.1 mit Hinweisen).

4.4 Die Vorinstanz hat festgehalten, dass die Parzelle des Beschwerdeführers ausserhalb des Dorfzentrums liege (zwischen dem Dorfkern ... und dem Ortsteil ...) und grösstenteils von unüberbautem Land bzw. Wald umgeben sei. Die unmittelbare Umgebung könne deshalb nicht als dicht bebaut qualifiziert werden. An diesem Eindruck ändere auch nichts, dass sämtliche Grundstücke in der unmittelbaren Umgebung entlang der Kantonsstrasse einschliesslich der beiden Nachbargrundstücke mindestens auf einer Bautiefe überbaut seien. Sie hat damit die Beurteilung der

Gemeinde bestätigt, wonach die Parzelle des Beschwerdeführers nicht zum geschlossenen Siedlungsbereich von ... gehöre.

4.5 Die Beurteilung der Vorinstanz ist sachlich begründet und angesichts des eng zu verstehenden Begriffs des weitgehend überbauten Gebiets nicht zu beanstanden (vorne E. 4.3). Mithin zeigt ein Blick auf den Zonenplan, dass die Parzelle des Beschwerdeführers vorwiegend von unüberbautem Land umgeben ist (vorne E. 2). Zwar zeugen die Bauten auf den Nachbargrundstücken entlang der Kantonsstrasse von einer gewissen Bautätigkeit. Nach dem Gesagten gilt das Gebiet rund um das hier interessierende Grundstück deshalb aber noch nicht als weitgehend überbaut. Daran ändert nichts, dass auf der linken Strassenseite, in Richtung Bahnhof ..., eine gewisse Infrastruktur vorhanden ist (Tankstelle mit integrierter Postfiliale und Landi; Beschwerde Rz. 45; vorne E. 2). Nicht relevant ist weiter, wie die Parzelle konkret erschlossen ist (Beschwerde Rz. 46); denn selbst eine vollständige Erschliessung begründet noch keinen Anspruch auf Einzonung in das Baugebiet (vorne E. 4.1). Wie die Vorinstanz ebenfalls zutreffend ausgeführt hat, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten, dass die Gemeinde die an der Kantonsstrasse und neben der Parzelle des Beschwerdeführers gelegenen Grundstücke auf einer Bautiefe von der Grünzone in eine gemischte Zone umgezont hat, zumal dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommt (angefochtener Entscheid E. 5.4 [richtig wohl E. 6.4]; statt vieler BGE 142 I 162 E. 3.7.2; BVR 2018 S. 383 E 6.1 je mit Hinweisen).

4.6 Zusammenfassend hat die Vorinstanz kein Recht verletzt, indem sie einen Anspruch des Beschwerdeführers auf Einzonung verneinte.

5.

Der Beschwerdeführer beruft sich schliesslich auf den Vertrauensschutz. Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, kann der Beschwerdeführer aus den Ausführungen des Gemeinderats im Mitwirkungsbericht nichts zu seinen Gunsten ableiten. Auch die Angaben im Mutationsplan 2017 vermögen keine Vertrauensgrundlage zu begründen, denn die Aussagen in den

Unterlagen der öffentlichen Mitwirkung erfolgten nicht vorbehaltlos. Gleich verhält es sich bezüglich der (blossen) Nachfrage der Planungsbehörde, ob auf der Parzelle eine Überbauungsabsicht besteht (vgl. zu den Voraussetzungen statt vieler Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N. 485, 489 f. und 493). Damit fehlt es bereits an einer genügenden Vertrauensgrundlage und war die Gemeinde auch nicht gehalten, den Beschwerdeführer auf die Revision des RPG aufmerksam zu machen (Beschwerde Rz. 54).

6.

6.1 Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

6.2 Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
 - Bundesamt für Raumentwicklung

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.