

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 28. November 2024

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häusler, Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiberin Bickel

A. _____
vertreten durch Rechtsanwältin ... und Rechtsanwältin ...
Beschwerdeführer

gegen

1. **C.** _____ **und D.** _____
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. ... und Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegnerschaft 1

2. **E.** _____ **und F.** _____

3. **G.** _____

4. **H.** _____

5. **I.** _____

6. **J.** _____

7. **K.** _____

8. **L.** _____ **und M.** _____

9. **N.** _____

10. **O.** _____

11. **P.** _____ **und Q.** _____

12. **R.** _____ **und S.** _____

alle vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. ... und Rechtsanwältin ...

Beschwerdegegnerschaft 2-12



13. **T.** _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegner 13

14. **U.** _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegnerin 14

und

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3013 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Zollikofen
Bauverwaltung, Wahlackerstrasse 25, Postfach 366, 3052 Zollikofen

betreffend Baubewilligung; Abbruch bestehender Bauten und Neubau von
drei Mehrfamilienhäusern mit Einstellhalle (Entscheid der Bau- und Ver-
kehrsdirektion des Kantons Bern vom 25. April 2022; BVD 110/2020/125)

Prozessgeschichte:

A.

A. _____ ist zusammen mit B. _____ Gesamteigentümer der Parzel-
len Zollikofen Gbbl. Nrn. 3 _____ und 4 _____. Die Parzellen sind mit
je einem Wohnhaus überbaut. Mit Baugesuch vom 15. April 2019 beantrag-
ten A. _____ und B. _____ bei der Einwohnergemeinde (EG) Zolliko-
fen die Bewilligung für den Rückbau der bestehenden Wohnhäuser sowie

den Neubau von drei Mehrfamilienhäusern mit total 21 Eigentumswohnungen und Einstellhalle mit 34 Einstellhallenplätzen sowie 8 Aussenparkplätzen für Besucherinnen und Besucher. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die im Rubrum genannten Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner – mit Ausnahme von P. _____ – Einsprache. Mit Eingabe vom 26. Juli 2019 reichte die Bauherrschaft eine Projektänderung bezüglich der Lage des Rücksprungs der Attikageschosse ein. Die Gemeinde publizierte das Bauvorhaben daraufhin ein zweites Mal, ergänzt durch weitere Ausnahmen. Gegen das Bauvorhaben erhoben erneut unter anderen die im Rubrum genannten Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner – mit Ausnahme von P. _____ – Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 25. Juni 2020 erteilte die EG Zollikofen A. _____ die Baubewilligung und eröffnete gleichzeitig die Ausnahmewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone vom 11. September 2019 des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR).

B.

Gegen diesen Entscheid reichten die im Rubrum genannten Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner am 24., 27. bzw. 28. Juli 2020 je Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Die instruierende Behörde der BVD vereinigte die Verfahren, führte den Schriftenwechsel durch und holte bei der Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) einen Bericht ein, den diese am 8. Dezember 2020 erstattete. A. _____ reichte am 29. Juni 2021 eine Projektänderung ein, mit der er unter anderem die Anzahl der Wohneinheiten von 21 auf 17 reduzierte und die Umgebungs- und Fassadengestaltung anpasste. Dazu äusserte sich die OLK mit Stellungnahme vom 14. Dezember 2021. Mit Entscheidung vom 25. April 2022 hiess die BVD die Beschwerden gut, soweit sie darauf eintrat. Sie hob den Gesamtentscheid der EG Zollikofen vom 25. Juni 2020 auf und verweigerte dem Baugesuch vom 15. April 2019 mit Projektänderungen vom 26. Juli 2019 und 29. Juni 2021 die Baubewilligung (Bauabschlag). Zur Neuregelung der Kostenfolgen für das Baubewilligungsverfahren wies sie die Sache an die Gemeinde zurück.

C.

Gegen den Entscheid der BVD hat A. _____ am 24. Mai 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben (Rechtsbegehren 1) und es seien die Baubewilligung vom 25. Juni 2020 sowie die Verfügung des AGR vom 11. September 2019 zu bestätigen (Rechtsbegehren 2).

Mit Beschwerdeantworten vom 4. Juli 2022 beantragen die Beschwerdegegnerschaft 1, die Beschwerdegegnerschaft 2-12 und die Beschwerdegegnerin 14, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdegegnerin 14 stellt zudem den Antrag, die als Beschwerdebeilagen 11, 13, 14, 15, 16, 18 und 21 eingereichten Unterlagen seien aus den Akten zu weisen. Der Beschwerdegegner 13 beantragt mit Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2022 die Abweisung der Beschwerde. Die EG Zollikofen stellt nicht ausdrücklich Antrag, hält aber mit Eingabe vom 14. Juni 2022 an ihrer bisherigen Auslegung der hier interessierenden kommunalen Bestimmung fest. Die BVD schliesst mit Vernehmlassung vom 16. Juni 2022 unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid 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 als Baugesuchsteller durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Er ist deshalb zur Beschwerde legitimiert. Dass die Bauparzellen im Gesamteigentum stehen

(vgl. vorne Bst. A), ändert daran nichts. Denn mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde strebt der Beschwerdeführer die Aufhebung des Entscheids der Vorinstanz (Verweigerung der Baubewilligung) an, was den Rechtsstandpunkt des nicht beschwerdeführenden Gesamteigentümers nicht beeinträchtigt bzw. in dessen Interesse sein wird (vgl. dazu BGer 1C_278/2011 vom 17.4.2012 E. 1.2; BVR 2001 S. 429 E. 1b/bb; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 11 N. 11, Art. 13 N. 7; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5. Aufl. 2020/2024, Art. 35-35c N. 20).

1.2 Der Beschwerdeführer stellt einen reformatorischen Antrag (Entscheid in der Sache); er verlangt, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben (Rechtsbegehren 1) und die Baubewilligung vom 25. Juni 2020 sowie die Verfügung des AGR vom 11. September 2019 seien zu bestätigen (Rechtsbegehren 2; vorne Bst. C). Im vorinstanzlichen Verfahren hat er eine Projektänderung eingereicht, welche die BVD bis anhin noch nicht beurteilt hat (vgl. hinten E. 4.3). Das geänderte Projekt ist an die Stelle des ursprünglichen Bauvorhabens getreten; der ursprünglichen Baubewilligung ist der Boden entzogen und ein Wiederaufleben ist ausgeschlossen (vgl. BVR 2012 S. 463 E. 2.2; VGE 2021/65 vom 19.10.2022 E. 4.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 32-32d N. 13c). Selbst wenn der Beschwerdeführer mit dem Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Rechtsbegehren 1) durchdringen würde, könnte das Verwaltungsgericht die Baubewilligung der EG Zollikofen und die Verfügung des AGR betreffend das ursprüngliche Bauvorhaben also nicht bestätigen. Auf die Beschwerde ist insofern nicht einzutreten.

1.3 Im Übrigen sind die Bestimmungen über Form und Frist eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 hiervor – einzutreten.

1.4 Vor der Vorinstanz war die Legitimation des Beschwerdegegners 11 (P._____) umstritten, da dieser keine Einsprache erhoben hatte (vgl. vorne Bst. A). Die BVD hat die Parteistellung offengelassen, da die betreffende Beschwerde von mehreren (einsprechenden) Personen erhoben und unterzeichnet worden war. Diese Beschwerde war also ohnehin zu behandeln (vgl. angefochtener Entscheid E. 1; zu diesem Vorgehen Michel Daum,

a.a.O., Art. 20a N. 40). Sinngemäss das Gleiche gilt für die gemeinsam eingereichte Beschwerdeantwort sowie die weiteren Eingaben der Beschwerdegenossenschaft 2-12 im Verfahren vor Verwaltungsgericht.

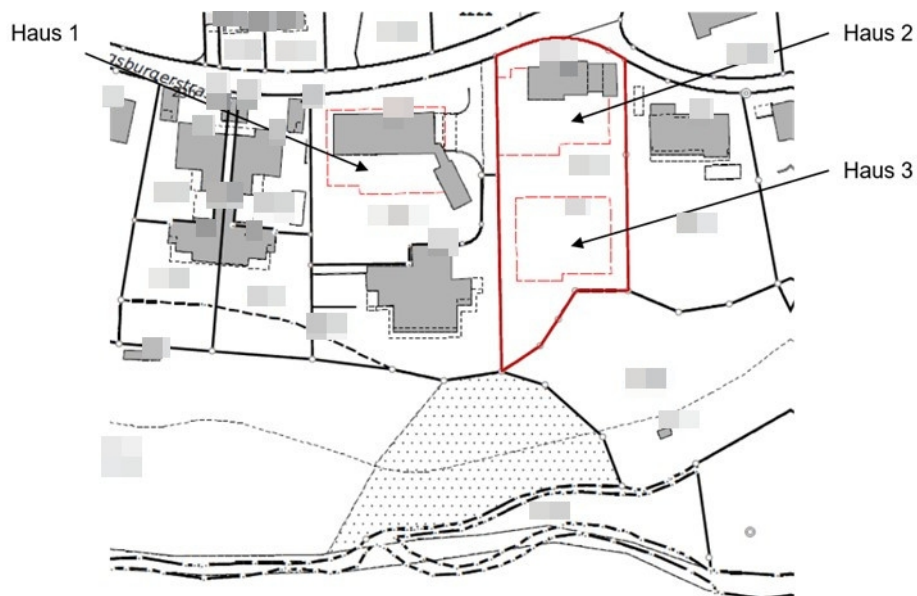
1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

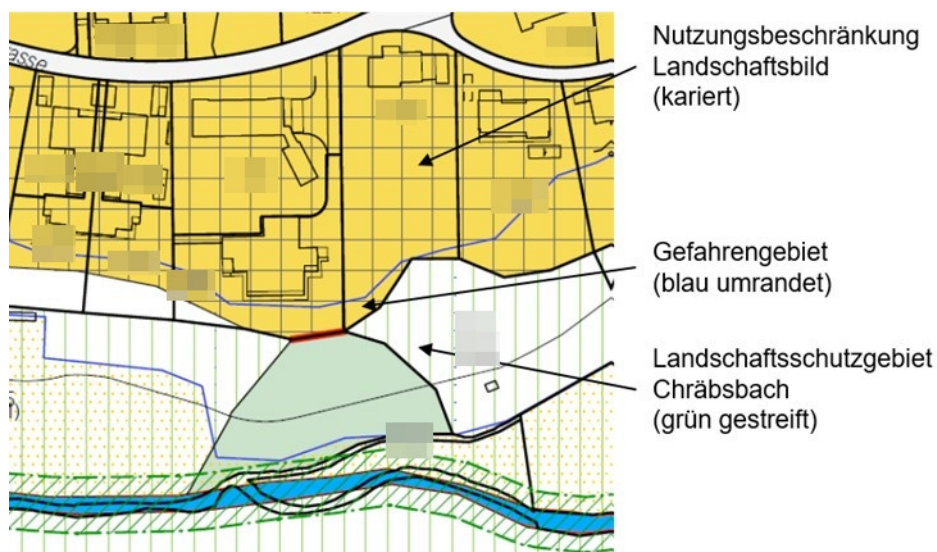
2.1 Der Beschwerdeführer plant, die zwei bestehenden Wohnhäuser (Augsburgerstrasse 1 _____ und 2 _____) auf den benachbarten Parzellen Nrn. 3 _____ und 4 _____ zurückzubauen und drei Mehrfamilienhäuser mit 17 Wohneinheiten, eine unterirdisch erschlossene Einstellhalle mit 34 Einstellhallenplätzen sowie 8 Aussenparkplätze für Besucherinnen und Besucher zu errichten. Auf der Parzelle Nr. 4 _____ ist ein Mehrfamilienhaus geplant (Haus 1). Die beiden anderen Mehrfamilienhäuser (Häuser 2 und 3) sollen auf der Parzelle Nr. 3 _____ gebaut werden (Baugesuch vom 15.4.2019, Vorakten Gemeinde 6D Dokument 241; Situationsplan vom 15.4.2019, Akten BVD 6B1; Pläne vom 28.6.2021 zur Projektänderung, Akten BVD 6B1).

2.2 Die Bauparzellen in der Wohnzone W2 grenzen im Norden an die Augsburgerstrasse; nordöstlich der Parzelle Nr. 3 _____ mündet der Kilchbergerweg in die Augsburgerstrasse. Im Süden der Parzelle Nr. 4 _____ bzw. im Südwesten der Parzelle Nr. 3 _____ befindet sich die Parzelle Zollikofen Gbbl. Nr. 5 _____. Diese Parzelle ist mit einem Wohnhaus überbaut (Augsburgerstrasse 6 _____). Östlich der Parzelle Nr. 3 _____ liegt die Parzelle Zollikofen Gbbl. Nr. 7 _____, die ebenfalls mit einem Wohnhaus überbaut ist (Kilchbergerweg 8 _____). Die Bauparzellen – wie die benachbarten Parzellen südlich der Augsburgerstrasse und des Kilchbergerwegs – sind nahezu integral mit einer im Zonenplan ausgeschiedenen «Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild» überlagert. Ein schmaler Streifen im Süden der Bauparzelle Nr. 3 _____ liegt in einem Gefahrengelände mittlerer Gefährdung (Gefahrenstufe «blau»). Im Süden grenzt die Parzelle Nr. 3 _____ an die Landwirtschaftszone und das

Landschaftsschutzgebiet «Chräbsbach»; ebenso die benachbarten Parzellen im Osten und Westen (vgl. Geoportal des Kantons Bern, Basiskarte [Grafik 1], einsehbar unter: <www.geo.apps.be.ch>; Zonenplan vom 26.11.2017 [Grafik 2], einsehbar unter: <www.zollikofen.ch>, Rubriken «Online-Service/Reglemente und Verordnungen»). Das Landschaftsschutzgebiet bezweckt die ungeschmälerte Erhaltung von naturnahen Lebensräumen für einheimische Tier- und Pflanzenarten und dient dem ökologischen Ausgleich. Innerhalb dieses Gebiets besteht grundsätzlich ein Bauverbot (Art. 58 Abs. 1 und 3 des Baureglements der EG Zollikofen vom 26. November 2017 [GBR], einsehbar unter: <www.zollikofen.ch>, Rubriken «Online-Service/Reglemente und Verordnungen»).



Grafik 1



Grafik 2

2.3 Auf der Bauparzelle Nr. 3 _____ fällt das gewachsene Terrain von Norden nach Süden unterhalb des bestehenden Wohngebäudes zunächst ab (im Folgenden: oberer Gefällsbruch; Herleitung Gebäudesetzung Haus 2 vom 28.6.2021, Schnitt gewachsenes Terrain Haus 2, Akten BVD act. 6B1 [Projektänderung]). Anschliessend folgt eine natürliche Geländemulde. In dieser Geländemulde soll das neue Haus 3 gebaut werden. Zum Chräbsbach hin fällt der Hang danach steil ab (im Folgenden: unterer Gefällsbruch; Herleitung Gebäudesetzung Haus 3, Drohnenaufnahme, Akten BVD act. 6B1 [Projektänderung]; Bericht der OLK vom 8.12.2020, Akten BVD 6A pag. 186).

3.

Zunächst ist umstritten, ob die Vorinstanz die OLK beiziehen durfte.

3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, das Bauvorhaben liege nicht in einem Schutzgebiet und sei nicht als prägend zu beurteilen. Es sei deshalb nicht zulässig gewesen, dass die Vorinstanz die OLK konsultiert habe (Beschwerde Rz. 31 ff.). – Die Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner sind dagegen der Ansicht, bereits die Gemeinde hätte die OLK anhören müssen, da das Bauvorhaben in einem Landschaftsschutzgebiet liege und

durchaus als prägend zu bezeichnen sei; jedenfalls habe die Vorinstanz die OLK im Beschwerdeverfahren beziehen dürfen (Beschwerdeantwort [BA] Beschwerdegegnerschaft 1 [BG 1] Rz. 12 ff.; BA Beschwerdegegnerschaft 2-12 [BG 2-12] Rz. 11 ff.; BA Beschwerdegegner 13 [BG 13] Rz. 24 ff.; BA Beschwerdegegnerin 14 [BG 14] Rz. 32 ff.).

3.2 Gemäss Art. 10 Abs. 2 BauG beurteilt die OLK zuhanden der Baubewilligungsbehörde prägende Bauvorhaben aus Sicht des Ortsbild- und Landschaftsschutzes. Näher und abschliessend konkretisiert wird der Beizug der OLK in Art. 22a des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1). Danach muss die OLK bei prägenden Bauvorhaben konsultiert werden, wenn gegen sie ästhetische Bedenken oder Einwände bestehen, die nicht offensichtlich unbegründet sind und die das Ortsbild oder die Landschaft beeinträchtigen können. Den Rechtsmittelbehörden ist es demgegenüber gestützt auf den Untersuchungsgrundsatz (Art. 18 VRPG) unbenommen, eine Beurteilung der OLK einzuholen (vgl. auch Art. 10 Abs. 3 BauG und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 27. Oktober 2010 über die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder [OLKV; BSG 426.221]; BVR 2021 S. 150 E. 3.3 f.; VGE 2021/317 vom 19.9.2023 E. 5.3.1, 2020/82 vom 15.12.2021 E. 5.1 mit weiteren Hinweisen).

3.3 Die Vorinstanz hat die OLK im Beschwerdeverfahren somit zulässigerweise konsultiert. Ob bereits die Gemeinde die OLK im Baubewilligungsverfahren hätte konsultieren müssen, braucht deshalb nicht geprüft zu werden.

4.

Strittig ist weiter, ob das geplante Haus 3 auf der Parzelle Nr. 3_____ mit der kommunalen «Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild» vereinbar ist.

4.1 Art. 10 GBR enthält unter dem Randtitel «Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild» folgende hier interessierende Bestimmung:

«In den im Zonenplan mit «Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild» überlagerten Wohnzonen dürfen Bauten, Anlagen und Vorkehrungen

nur oberhalb der Hangkante erstellt werden. Bauten, die vollständig unter dem massgebenden Terrain liegen und deren Zugänge ausserhalb des mit einer Nutzungsbeschränkung belegten Gebietes liegen, sind zugelassen.»

4.2 Die Gemeinde (Bauverwaltung) legt Art. 10 GBR so aus, dass die massgebende Hangkante bei der Parzelle Nr. 3 _____ im Bereich des unteren Gefällsbruchs anzunehmen sei. Sie stützt sich dabei unter anderem auf die Gefahrenkarte, die konkrete Hangsituation bei der interessierenden Bauparzelle mit zwei Gefällsbrüchen und die bestehenden Nachbarbauten. Zur Gefahrenkarte hat sie im vorinstanzlichen Verfahren geltend gemacht, die Anrisskante sei als Begrenzungslinie der Gefahrenstufe «blau» festgelegt worden; dort bestehe ein natürlicher Wechsel der Hangneigung zwischen Bau- und Gefahrengebiet. Dieser Gefällsbruch sei jener, welchen sie als Hangkante im Sinn von Art. 10 GBR verstanden haben wolle. Zur Entstehungsgeschichte der kommunalen Bestimmung hat sie ausgeführt, dass nach altem Baureglement die maximale Ausnützung der Parzelle nur 35 % betragen habe, während die Lage von (Neu-)Bauten nicht eingeschränkt gewesen sei. Mit der Ortsplanungsrevision sei die Ausnützungsziffer (AZ) aufgehoben worden. Es sei nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Bebaubarkeit der Parzelle weiter habe einschränken wollen (BA Gemeinde vor BVD vom 4.9.2020, Akten BVD 6A pag. 174 f.; Gesamtentscheid vom 25.6.2020, Akten BVD 6A pag. 41 f.).

4.3 Die Vorinstanz hat Art. 10 GBR als Bestimmung des besonderen Landschaftsschutzes angesehen (vgl. angefochtener Entscheid E. 5e). Zur Ermittlung des Verlaufs der Hangkante hat sie bei der OLK einen Bericht eingeholt. Die OLK hat die Frage, ob sich «die geplanten Bauvorhaben unterhalb der Hangkante befinden, wie sie sich aus dem Landschaftsbild ergibt», wie folgt beantwortet (Akten BVD 6A pag. 186 ff., 188):

«Die Bauten entlang der Südseite von Augsburgstrasse und des Kilchbergerwegs markieren im Landschaftsbild eine räumlich ausgeprägte Gebäudekante. Begleitet wird diese Kante von etwas tiefer liegenden, linearen Landschaftselementen in Form von Strauch- und Gehölzgruppen. Die bestehenden Gebäude Augsburgstrasse 6 _____, 9 _____ und 10 _____ stellen heute bereits einen Eingriff in den wichtigen Grüngürtel dieser Hangkante dar.

Im Bereich der Parzelle 3 _____ (dem heutigen Park des Wohnhauses Augsburgstrasse 1 _____) ist eine auffällige Geländemulde ablesbar, auf welche bereits der Bebauungsplan der späten 1950er-Jahre mit der Verzweigung des Strassenverlaufs Bezug nimmt. Der Neubau von Haus 3 wird innerhalb dieser Mulde platziert und kommt

somit deutlich unterhalb der das Landschaftsbild prägenden Hangkante zu stehen.»

In der Stellungnahme zur Projektänderung verwies die OLK auf den Bericht vom 8. Dezember 2020 und ergänzte ihre Beurteilung wie folgt (Bericht vom 14.12.2021, Akten BVD 6B pag. 347 ff., 348):

«Ein gut platziertes, ins Terrain integriertes Haus 3 kann helfen, den Siedlungsrand positiv zu klären. Die OLK erachtet das vorgeschlagene Volumen (Haus 3) als zu weit unten und zu gross.»

Die Vorinstanz hat in der Folge ausgeführt, es sei zwar vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie Art. 10 GBR ausgelegt haben wolle. Dem Bericht der OLK komme bei ästhetischen Fragen jedoch ein erheblicher Stellenwert zu; von ihrer Meinung sei nur aus triftigen Gründen abzuweichen. Sie ist gestützt auf den Bericht der OLK zum Schluss gekommen, für den Schutz des Landschaftsbilds sei optisch die «obere Kante» entscheidend, da der Hang als Ganzes geschützt sei. Die Argumentation der Gemeinde, wonach der Hang «nur bis zur Linie der blauen Gefahrenzone» (Blick hangaufwärts) geschützt sein solle, sei dagegen nicht vertretbar. Die nach Art. 10 GBR massgebende Hangkante befinde sich auf der Parzelle Nr. 3 _____ also beim oberen Gefällsbruch. Das geplante Haus 3 liege unterhalb davon; das Bauvorhaben sei deshalb nicht bewilligungsfähig (angefochtener Entscheid E. 5f). Die weiteren Rügen gegen das Bauvorhaben hat die Vorinstanz nicht geprüft. Zwar hat sie ausgeführt, die OLK habe das vorgeschlagene Volumen des Hauses 3 als «zu weit unten und zu gross» erachtet, was nachvollziehbar sei (angefochtener Entscheid E. 5g). Zur Dimension des Bauvorhabens oder zu sonstigen (gestalterischen) Vorbehalten hat sich die Vorinstanz aber nicht geäußert. Ebenso wenig hat sie die mit der zweiten Projektänderung vom 29. Juni 2021 vorgenommenen Anpassungen des Bauvorhabens geprüft (vorne Bst. B).

4.4 Der Beschwerdeführer macht geltend, bei der Frage, wo die Hangkante gemäss Art. 10 GBR verlaufe, handle es sich nicht um eine ästhetische Frage, sondern um eine Auslegungsfrage. Diese liege im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde (Beschwerde Rz. 58 ff.). Die Auslegung der Gemeinde beruhe auf sachlichen Kriterien. Dass die Gemeinde auf die Begrenzungslinie des Gefahrengebiets mit mittlerer Gefährdung (blau) abstelle, sei nach-

vollziehbar. Die Gefahrenbeurteilung sei aufgrund der Hangneigung vorgenommen worden. Erst ab einer gewissen Steilheit könne auch von einer eigentlichen Hangkante gesprochen werden. Die Hangneigung sei im Bereich des Hauses 3 verglichen mit anderen Parzellen nicht besonders steil. Deshalb verlaufe die Linie zur Abgrenzung des Gefahrengebiets dort auch deutlich unterhalb. Schliesslich seien die Anliegen der Ortsplanungsrevision zu berücksichtigen. Diese habe gerade bezweckt, das bestehende Bauland besser auszunutzen. Die Vorinstanz habe sich deshalb zu Unrecht über die begründete und konstante Auslegung der Gemeinde hinweggesetzt. Sie habe damit den Grundsatz der Gemeindeautonomie verletzt (Beschwerde Rz. 75 ff.).

4.5 Die Beschwerdegegnerschaft 1, der Beschwerdegegner 13 und die Beschwerdegegnerin 14 bringen dagegen vor, die Frage, wo die landschaftsprägende Hangkante verlaufe, falle durchaus in die Kompetenz der OLK. Diese habe dazu beigetragen, den Verlauf der Hangkante in sachverhaltlicher Hinsicht zu klären. Die Auslegung von Art. 10 GBR habe die Vorinstanz gestützt darauf eigenständig vorgenommen (BA BG 1 Rz. 19, 27 und 31; BA BG 13 Rz. 35 ff.; BA BG 14 Rz. 62 ff.). Die Beschwerdegegnerschaft insgesamt hält es für nicht nachvollziehbar, dass die Gemeinde bei der Definition der «oberen Hangkante» auf die Begrenzungslinie der Gefahrenzone abstellt. Die Bestimmungen über Naturgefahren und Art. 10 GBR verfolgten nicht denselben Zweck. Die Linien seien deshalb nicht deckungsgleich; ansonsten hätte die Gemeinde dies im Zonenplan entsprechend dargestellt (BA BG 1 Rz. 21 ff.; BA BG 2-12 Rz. 15 ff.; BA BG 13 Rz. 53 ff.; BA BG 14 Rz. 75 ff.). Der Blick auf die topographischen Verhältnisse zeige, dass die landschaftsprägende Hangkante oberhalb der Hauses 3 verlaufe (BA BG 1 Rz. 28 ff.; BA BG 2-12 Rz. 20).

5.

5.1 Umstritten ist der Sinngehalt von Art. 10 GBR, der durch Auslegung zu ermitteln ist. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut nicht klar und sind verschiedene

Auslegungen möglich, so muss unter Einbeziehung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie der Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (zum Ganzen BVR 2024 S. 277 E. 4.1, 2023 S. 25 E. 5.5).

5.2 Die Gemeinden sind im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom (vgl. Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 65 Abs. 1 BauG). Diese Autonomie beschränkt sich nicht auf den Bereich der Rechtsetzung; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer von ihr erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Würdigung örtlicher Verhältnisse in Frage steht (statt vieler BVR 2024 S. 51 E. 7.5, 2023 S. 25 E. 5.5; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 80 N. 21 und 23; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 5). Stehen Fragen zur Ästhetik zur Diskussion, bedarf es zu deren sachgerechten Konkretisierung oft eines besonderen Fachwissens. Kantonale Fachstelle für den Ortsbild- und Landschaftsschutz ist die OLK (vgl. Art. 10 BauG; ferner Art. 22 Abs. 1 Bst. a und Art. 22a Abs. 1 BewD). Die Berichte der OLK sind für die Behörden nicht verbindlich (Art. 10 Abs. 2

BauG). Das Verwaltungsgericht räumt ihnen aber regelmässig einen erheblichen Stellenwert ein und auferlegt sich bei deren Überprüfung eine gewisse Zurückhaltung (BVR 2009 S. 328 E. 5.7; VGE 2023/105 vom 15.10.2024 E. 6.4; Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 58; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 9b und 9e).

5.3 Gemäss dem Wortlaut von Art. 10 GBR dürfen (oberirdische) Bauten in den im Zonenplan mit «Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild» überlagerten Wohnzonen nur «oberhalb der Hangkante» erstellt werden (vorne E. 4.1). Was als Hangkante zu verstehen ist, erklärt die Vorschrift nicht. Die Vorinstanz und die Gemeinde sind sich aber einig, dass auf der Parzelle Nr. 3 _____ zwei Gefällsbrüche bestehen, die grundsätzlich als Hangkante im Sinn von Art. 10 GBR in Frage kommen (angefochtener Entscheid E. 5f; BA Gemeinde vor BVD vom 4.9.2020, Akten BVD 6A pag. 174 f.; Gesamtentscheid vom 25.6.2020, Akten BVD 6A pag. 41 f.; vorne E. 2.3). Soweit die Gemeinde die Gefahrenkarte berücksichtigt hat, um Lage und Verlauf des unteren Gefällsbruchs zu bestimmen, ist dies nicht zu beanstanden. Ein topographischer Zusammenhang zur Grenze des Gefahrengebiets, das aufgrund der Hangneigung festgelegt wurde, ist durchaus nachvollziehbar. Die Gemeinde hat den nach Art. 10 GBR geschützten Hang dadurch nicht mit dem Gefahrengebiet gleichgesetzt, wie die Vorinstanz meint (angefochtener Entscheid E. 5f); sie hat sich lediglich daran orientiert (vorne E. 4.2). Aus dem Wortlaut ergibt sich sodann nicht, wo die für die Nutzungsbeschränkung massgebende Hangkante auf der Parzelle Nr. 3 _____ verläuft. Auch finden sich dazu im Zonenplan keine Anhaltspunkte. Die Bezeichnung der Nutzungsbeschränkung deutet aber darauf hin, dass diese ein ästhetisches Motiv hat. Die Gemeinde strebt damit den Schutz des Landschaftsbilds an. Dies wird dadurch bestätigt, dass nur Grundstücke von der Nutzungsbeschränkung betroffen sind, die am Ortsrand (vorwiegend) angrenzend zum Landschaftsschutzgebiet Chräbsbach liegen und bereits vor der Ortsplanungsrevision mit einer Beschränkung der Ausnutzung belegt waren (vorne E. 2.2; vgl. Art. 79 des Baureglements der EG Zollikofen vom 2. Dezember 2001 [aGBR]; Zonenplan vom 28.11.1993). Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz die OLK konsultiert hat, um die Hangstruktur aus landschaftsschützerischer Sicht zu klären. Dies war im Rechtsmittelverfahren nach dem Gesagten ohne weiteres zulässig (vorne

E. 3). Ob deshalb die Hangkante nach Art. 10 GBR mit derjenigen gleichzusetzen ist, «wie sie sich aus dem Landschaftsbild ergibt» – wovon die Vorinstanz sowie die Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner auszugehen scheinen (vorne E. 4.3 und 4.5) –, ist damit aber noch nicht gesagt. Dazu äussert sich Art. 10 GBR gerade nicht.

5.4 In systematischer Hinsicht fällt die Stellung von Art. 10 innerhalb des GBR auf. So findet sich die Bestimmung zur «Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild» im Teil II «Nutzungszonen» bei den Vorschriften über die baupolizeilichen Masse (Abschnitt 2.2) für besondere Wohnzonen (Unterabschnitt 2.2.4). Die Vorschriften über den Ortsbild- und Landschaftsschutz sind dagegen im Teil IV «Qualität des Bauens und Nutzens» (Art. 35 ff. GBR) geregelt. Der darauffolgende Teil V «Bau- und Nutzungsbeschränkungen» (Art. 52 ff. GBR) enthält in den Kapiteln 10 «Pflege der Kulturlandschaft und der naturnahen Landschaft, Naturgefahren» und 11 «Schutz der naturnahen Landschaft» unter anderem einschränkende Vorschriften für Baudenkmäler und Ortsbildschutzgebiete (Art. 52 GBR), Gefahrengebiete (Art. 56 GBR), die Landschaftsschongebiete Bühlikofen und Rütli (Art. 57 GBR) und das Landschaftsschutzgebiet Chräbsbach (Art. 58 GBR). Art. 10 GBR ist also primär als kommunale Nutzungsvorschrift ausgestaltet, wenn die Gemeinde damit auch ein ästhetisches Motiv verfolgt (E. 5.3 hiervoor).

5.5 Gewisse Erkenntnisse liefern weiter die Entstehungsgeschichte von Art. 10 GBR und die Materialien zur Ortsplanungsrevision. Die Bauparzellen waren früher von einer Nutzungsbeschränkung AZ überlagert (maximale Ausnützung von 35 %; vgl. Art. 79 aGBR; Zonenplan vom 28.11.1993). Die Lage von (Neu-)Bauten war nicht eingeschränkt. Daraus ergibt sich, dass die natürliche Geländemulde auf der Bauparzelle Nr. 3 _____ früher überbaut werden durfte. Mit der Ortsplanungsrevision ist die Ausnützungsziffer aufgehoben worden (Erläuterungsbericht vom 13.3.2017 zur Ortsplanungsrevision [im Folgenden: Erläuterungsbericht], Anhang 2, S. 62, einsehbar unter: <www.zollikofen.ch>, Rubriken «Politik/Grosser Gemeinderat/Geschäfte/Stichwort: Ortsplanungsrevision/Datum: 22.3.2017»). Die Ortsplanungsrevision bezweckte allgemein die Siedlungsentwicklung nach innen. Mit Umstrukturierungen, Verdichtungen und weniger einengenden Bau-

vorschriften soll das angestrebte Wachstum erreicht werden (Bericht und Antrag des Gemeinderats an den Grossen Gemeinderat «Ortsplanungsrevision [Baureglement und Zonenplan]» vom 13.3.2017, S. 1 und 6, einsehbar unter: <www.zollikofen.ch>, Rubriken «Politik/Grosser Gemeinderat/Geschäfte/Stichwort: Ortsplanungsrevision/Datum: 22.3.2017»). Das Gebiet «Landgarbe», in dem sich auch die Parzelle Nr. 3_____ befindet, wird im Anhang 1 zum Erläuterungsbericht zur Ortsplanungsrevision als Gebiet mit Nutzungsreserven (Reserven in überbauten Gebieten) aufgeführt. Bei diesen Gebieten gehe es darum, die Rahmenbedingungen zu verbessern, beispielsweise durch die Aufhebung der AZ und die Reduktion der Grenzabstände. Entsprechende Massnahmen seien in der laufenden Nutzungsplanung enthalten (Erläuterungsbericht, Anhang 1, S. 56). Mit der Ortsplanungsrevision sollte die Ausnutzung des betreffenden Grundstücks also nicht weiter eingeschränkt, sondern verbessert werden. Dafür spricht, dass die gesamte Fläche des Grundstücks auch nach der Ortsplanungsrevision in der Bauzone liegt.

5.6 Aus dem bisher Gesagten folgt, dass Art. 10 GBR mit einer Nutzungsbeschränkung den Schutz des Landschaftsbilds bezweckt. Bestehende Bauzonen sollen aber nach Möglichkeit überbaut werden können (teleologisches Auslegungselement). Dies legt nahe, die Hangkante im Sinn von Art. 10 GBR bei der Parzelle Nr. 3_____ nicht ausschliesslich nach ästhetischen Gesichtspunkten festzulegen, sie mithin nicht von vornherein gleichzusetzen mit der nach Ansicht der OLK «landschaftsprägenden» Hangkante bzw. der Hangkante, «wie sie sich aus dem Landschaftsbild ergibt». Es ist davon auszugehen, dass – zumindest bei der Parzelle Nr. 3_____ – nicht der gesamte Hang unterhalb des oberen Gefällsbruchs geschützt bzw. mit einem Bauverbot belegt werden sollte. Dies umso mehr, als ein solches Verbot aus Gründen des Landschaftsschutzes gar nicht erforderlich scheint. Denn selbst die OLK schliesst nicht aus, dass das Grundstück unterhalb des landschaftsprägenden (oberen) Gefällsbruchs bebaut werden kann. Sie fordert in Bezug auf die Projektänderung lediglich, das Haus 3 besser zu platzieren und zu redimensionieren. Ein gut in die Geländemulde eingebettetes Haus kann nach Ansicht der OLK sogar helfen, den Siedlungsrand positiv zu klären (vgl. vorne E. 4.3). Dies ist nachvollziehbar, da der Siedlungsrand heute durch die bestehenden Nachbargebäude

Nrn. 6 _____, 9 _____ und 10 _____ gegenüber den übrigen Gebäuden entlang der Augsburgstrasse und des Kilchbergerwegs nach vorne verlagert ist (vgl. vorne E. 2.2 und 4.3). Auch aus einer gesamthaften Perspektive erscheint eine Bebauung der Geländemulde auf der Parzelle Nr. 3 _____ deshalb nicht unvereinbar mit den Anliegen, die Art. 10 GBR verfolgt. Der Stellenwert des Berichts der OLK ist insofern zu relativieren bzw. mit Blick auf das soeben Erwogene einzuordnen.

5.7 Im Ergebnis hat die Gemeinde Art. 10 GBR rechtlich haltbar ausgelegt, wenn sie bei der Parzelle Nr. 3 _____ den unteren Gefällsbruch als Hangkante im Sinn von Art. 10 GBR ansieht. Die Vorinstanz durfte deshalb nicht ihre eigene Auslegung anstelle derjenigen der Gemeinde setzen (vgl. vorne E. 5.2). Ob die Gemeinde Art. 10 GBR im Rahmen von Baubewilligungsverfahren betreffend andere Grundstücke, die mit der gleichen Nutzungsbeschränkung belegt sind, richtig anwendet, braucht hier nicht geklärt zu werden. Insofern muss auch nicht entschieden werden, ob die vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen (Beschwerdebeilagen [BB] 11, 13-16, 18 und 21) im Verfahren vor Verwaltungsgericht verwendet werden dürfen (vgl. vorne Bst. C).

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2), dahin gutzuheissen, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist. Hebt das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid oder die angefochtene Verfügung auf, so urteilt es in der Sache oder weist die Akten zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück (Art. 84 Abs. 1 VRPG). Letzteres rechtfertigt sich namentlich, wenn wesentliche materielle Aspekte bisher nicht beurteilt wurden; dass der Beschwerdeführer keinen Antrag auf Rückweisung gestellt hat, ändert daran nichts (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 6 ff.). – Die BVD hat im vorinstanzlichen Verfahren die weiteren Rügen der Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner gegen das (geänderte) Bauvorhaben nicht beurteilt, da sie dieses bereits aufgrund von Art. 10 GBR als nicht bewilligungsfähig erachtet hat (vgl. vorne E. 4.3). Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, darüber als erste Rechtsmittelinstanz zu

befinden. Die Sache ist deshalb zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie wird gegebenenfalls auch darüber zu befinden haben, ob das geänderte Bauvorhaben den Anforderungen an den Ortsbild- und Landschaftsschutz in der spezifischen Hangsituation genügt.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist der Beschwerdeführer als ob-siegend zu betrachten; das teilweise Nichteintreten (vorne E. 1.2) rechtfertigt keine Kostenausscheidung. Die Beschwerdegegnerschaft 1, die Beschwerdegegnerschaft 2-12, der Beschwerdegegner 13 und die Be-schwerdegegnerin 14 gelten als unterliegend. Sie haben daher die Verfah-renskosten je zu einem Viertel zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Zudem haben sie dem Beschwerdeführer je zu einem Viertel die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerde-gegnerschaft 1 und die Beschwerdegegnerschaft 2-12 haften für die ihnen gemeinsam auferlegten Kosten jeweils solidarisch (Art. 106 VRPG). Die Kosten, die im vorinstanzlichen Verfahren entstanden sind, hat das Verwal-tungsgericht im Rahmen des Rückweisungsentscheids nicht zu liquidieren. Deren Neuverlegung wird Sache der BVD sein.

7.2 Das Anwaltshonorar ist nach den Kriterien von 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) festzu-legen. Es beträgt in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz zuzüglich allfälliger Zuschläge nach Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 i.V.m. Art. 9 und 10 PKV. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikosten-ersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Die Rechtsvertreterinnen des Beschwerdeführers machen in ihrer Kostennote vom 4. April 2023 (act. 12) – unter Berücksichtigung eines Zuschlags gemäss Art. 11 Abs. 2 PKV – ein Honorar von Fr. 15'900.-- (zuzüglich Aus-lagen und MWSt) geltend, ausmachend insgesamt Fr. 17'723.65. In

Baustreitigkeiten sind vermögensrechtliche Interessen nur mittelbar betroffen, weshalb nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts in der Regel kein Zuschlag gemäss Art. 11 Abs. 2 PKV gewährt wird (BVR 2010 S. 433 E. 8.3; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 20). Weshalb es hier anders sein sollte, ist nicht ersichtlich. Das Anwaltshonorar bemisst sich somit innerhalb des Rahmentarifs von Art. 11 Abs. 1 PKV. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine der Anwältinnen den Beschwerdeführer bereits im vorinstanzlichen Verfahren vertreten hat und mit der (umfangreichen) Aktenlage sowie den sich stellenden Rechtsfragen vertraut war. Da nur ein einfacher Schriftenwechsel ohne Beweisverfahren durchgeführt wurde, beschränkte sich die Prozessführung vor Verwaltungsgericht hauptsächlich auf das Erarbeiten und Einreichen der Beschwerde. Das Verfahren bezog sich auf eine einzelne Rechtsfrage und in tatsächlicher Hinsicht war die Ausgangslage übersichtlich. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände erscheint für das verwaltungsgerichtliche Verfahren deshalb ein Parteikostenersatz von pauschal Fr. 8'000.- (inkl. Auslagen und MWSt) als angemessen.

8.

Gegen das vorliegende Urteil kann grundsätzlich Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da die Sache an die BVD zu neuem Entscheid zurückgewiesen wird, handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG (vgl. etwa BGE 138 I 143 E. 1.2). Die Beschwerde ist daher nur zulässig, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, dahin gutgeheissen, dass der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des

Kantons Bern vom 25. April 2022 aufgehoben wird. Die Sache wird zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 5'000.--, werden der Beschwerdegegnerschaft 1, der Beschwerdegegnerschaft 2-12, dem Beschwerdegegner 13 und der Beschwerdegegnerin 14 je zu einem Viertel, ausmachend je Fr. 1'250.--, auferlegt.
3. Die Beschwerdegegnerschaft 1, die Beschwerdegegnerschaft 2-12, der Beschwerdegegner 13 und die Beschwerdegegnerin 14 haben dem Beschwerdeführer die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf Fr. 8'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt), je zu einem Viertel, ausmachend je Fr. 2'000.--, zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerschaft 1
 - Beschwerdegegnerschaft 2-12
 - Beschwerdegegner 13
 - Beschwerdegegnerin 14
 - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
 - Einwohnergemeinde Zollikofen

Der Abteilungspräsident:

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.