



URTEIL VGE 100.2011.292

BERÜCKSICHTIGUNG ISOS BEI EINZONUNGEN

Eine Neueinzonung ist rechtswidrig, wenn sie höherrangigen Interessen des Ortsbildschutzes widerspricht, Alternativen ausserhalb des Schutzgebiets denkbar sind und das Gebiet nicht gut erschlossen ist.

Une nouvelle mise en zone à bâtir est illégale lorsqu'elle contrevient à des intérêts supérieurs de protection des sites, que des alternatives en-dehors du périmètre protégé sont envisageables et que ledit périmètre n'est pas bien équipé.

Un nuovo azzonamento è illegale allorché contraddice gli interessi superiori della protezione dell'aspetto degli abitati, se sono contemplabili alternative al di fuori della zona protetta e se l'area non è facilmente accessibile.

BERÜCKSICHTIGUNG ISOS BEI EINZONUNGEN

Zusammenfassung aus: ES VLP-ASPAN Nr. 4741

Die Gemeinde Epsach beschloss eine Revision ihrer Ortsplanung, welche vom kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) mit kleineren Anpassungen genehmigt wurde. Eine von Pro Natura gegen die Einzonung im Gebiet „Gartenacher“ eingereichte Einsprache, wies das AGR ab. Dagegen führte Pro Natura erfolglos Beschwerde bei der JGK. Hingegen heisst das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut.

E. 3.1: Umstritten ist, ob die Einzonung im Gebiet „Gartenacher“ rechtmässig ist.

E. 3.3: Ob sich Land für die Überbauung eignet, beurteilt sich nach der tatsächlichen Situation des betroffenen Gebiets, unter anderem dem Stand der vorhandenen Erschliessung und der öffentlichen Infrastruktur, sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen, wobei die Planungsziele und –grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG sowie die Vorschriften des gesamten Umweltrechts des Bundes zu berücksichtigen sind.

E. 4.3.1: Die Gemeinde ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Dorf mit besonderen Lagequalitäten verzeichnet. Bundesinventare wie das ISOS müssen im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) von diesen berücksichtigt werden (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen der Bundesinventare auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG).

E. 4.3.3: Ein Teil der vorgesehenen Einzonung „Gartenacher“ liegt im Gebiet, das gemäss ISOS als Kulturland erhalten bleiben und nicht überbaut werden soll. Die bis anhin weitgehend unverbauten Hangfusslage des Dorfes würde durch die Einzonung beeinträchtigt. Zudem müssten für die Einzonung 20-30 der für das Ortsbild als sehr wichtig eingestuft Kirschbäume gefällt werden. Die Einzonung steht somit im Widerspruch zu den Festlegungen im ISOS.

E. 4.4.1: Das zur Einzonung vorgesehene Gebiet befindet sich zu mehr als der Hälfte im kommunalen Landschaftsschutzgebiet, was 1990 im Rahmen der Ortsplanungsrevision beschlossen wurde. Ausserdem liegt es etwa zur Hälfte im Landschaftsschutzgebiet des regionalen Richtplans.

E. 4.4.3: Zwar ist es der Gemeinde grundsätzlich

unbenommen, ihre Zonenordnung nach einem Zeitraum von 15 bis 20 Jahren zu überarbeiten und es besteht dabei auch die Möglichkeit, anlässlich der letzten Revision beschlossene Festlegungen wieder rückgängig zu machen. Jedoch muss auch die neue Zonenordnung rechtmässig und mit der übergeordneten Planung vereinbar sein.

E. 4.4.4: Gemäss regionalem Richtplan sind Einzonungen in Landschaftsschutzgebieten höchstens dann zugelassen, wenn sie an bestehende Baugebiete anschliessen und keine Gebietserweiterungen ausserhalb des Schutzgebiets mehr möglich sind. Ausserdem sind in diesen Bauzonen grundsätzlich Überbauungsordnungen beziehungsweise Gestaltungsvorschriften notwendig.

E. 4.4.5: Das Gebiet „Gartenacher“ schliesst an Teile der Dorfzone und damit an bestehendes Baugebiet an. Das kommunale Bau- und Nutzungsreglement enthält Gestaltungsvorschriften für das Gebiet. Zwei der Vorgaben des regionalen Richtplans für eine ausnahmsweise Einzonung sind somit erfüllt. Fraglich ist aber, ob keine Baugebietserweiterungen ausserhalb des Schutzgebiets mehr möglich sind. Die Gemeinde verfügt ausserhalb des Landschaftsschutzgebiets noch über grosse, unüberbaute Landwirtschaftsflächen. Baugebietserweiterungen wären in diesem Bereich grundsätzlich möglich. Eine Einzonung in diesem Gebiet wurde wegen der Interessen der Grundeigentümer aber abgelehnt, welche die dortigen Fruchtfolgeflächen weiterhin für landwirtschaftliche Zwecke nutzen wollten. Obwohl bei der Auscheidung von Bauzonen die Verfügbarkeit des Landes für die Überbauung mit zu berücksichtigen ist, sind Absichtserklärungen der Grundeigentümerschaft für den Einzonungsentscheid grundsätzlich nicht massgebend, da das Erreichen einer kohärenten Raumplanung im Vordergrund steht. Entsprechende Erklärungen können den Einzonungsentscheid nur dann beeinflussen, wenn mehrere objektiv gleichwertige Lösungen vorliegen. Eine Einzonung ausserhalb des Schutzgebiets ist demnach nicht unmöglich, weshalb die Einzonung im Landschaftsschutzgebiet im Widerspruch zum regionalen Richtplan steht.

E. 4.4.6: Ein Abweichen von Richtplänen ist nur dann zulässig, wenn sich die Verhältnisse derart geändert haben, dass sie auch eine Anpassung des Richtplans gebieten würden. Dies ist vorliegend nicht gegeben. Der entstandene Baulandbedarf der Gemeinde reicht dafür

jedenfalls nicht.

E. 4.5.3: Die Einzonung im „Gartenacher“ beansprucht rund 6000 m² Land, welches im kantonalen Inventar als Fruchtfolgefläche ausgeschieden ist. Es handelt sich nicht um eine gut erschlossene Lage. Daran ändert sich auch mit der von der Gemeinde in Aussicht gestellten neuen Haltestelle nichts.

E. 5: Zusammenfassend erweist sich die Ausscheidung des „Gartenachers“ als Bauzone aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen als rechtswidrig.

URTEIL IM ORIGINAL

Urteil des Verwaltungsgerichts (verwaltungsrechtliche Abteilung) vom 16. Juli 2012 i.S. pro Natura gegen Gemeinde Epsach und JGK (VGE 100.2011.292)1

1. Ortsplanungsrevision; Einzonung 1. Art. 1, 3 und 15 RPG, Art. 1-3 RPV Grundsätzliches zur raumplanerischen Interessenabwägung; Eignung als Bauland (E. 3)
2. Die Ausscheidung der ZPP A «Gartenacher» als Bauzone läuft dem ISOS sowie Interessen des kommunalen und regionalen Landschaftsschutzes zuwider und beansprucht Fruchtfolgeflächen, ohne die vom kantonalen Richtplan dafür vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zu erfüllen. Die Einzonung des streitbetroffenen Gebiets erweist sich aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen als rechtswidrig (E.4 und 5)

Révision du plan d'aménagement local; mise en zone à bâtir

1. Art. 1, 3 et 15 LAT, art. 1-3 OAT: principes applicables à la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire ; critères pour l'aptitude d'une zone à bâtir (c. 3).

2. La mise en zone à bâtir de la zone à planification obligatoire A «Gartenacher» contredit les principes de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en suisse (ISOS) ainsi que les intérêts de la protection du paysage communale et régionale, et met à contribution des surfaces d'assolement, sans remplir les conditions idoines relatives à la desserte par les transports publics prescrites par le plan directeur cantonal. Après un examen et une pesée des intérêts globale prenant en compte tous les aspects importants du point de vue de l'aménagement du territoire, la mise en zone à bâtir du périmètre litigieux s'avère contraire au droit. (c.4 et 5)

Sachverhalt (gekürzt):

A.- Am 8. Mai 2009 beschlossen die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde (EG) Epsach eine Revision ihrer Ortsplanung. Mit Verfügung vom 23. Dezerrber 2009 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) die neuen Pläne und Vorschriften mit kleineren Anpassungen. Dabei wies es u.a. die von Pro Natura Seeland gegen die Einzonung im Gebiet «Gartenacher» eingereichte Einsprache ab.

B.- Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR führten Pro Natura Seeland, Pro Natura Bern und Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz erfolglos Beschwerde bei der Justiz, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK).

C.- Am 21. Juli 2011 haben Pro Natura Bern und Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren, der Entscheid der JGK sei aufzuheben und die Vorinstanzen seien anzuweisen, dem durch die stimmberechtigten der EG Epsach am 8. Mai 2009 beschlossenen Bau- und Nutzungsreglement einschliesslich Zonenplan die Genehmigung zu verweigern, soweit damit die Zone mit Planungspflicht (ZPP) A «Gartenacher» ausgeschieden wird. Die EG Epsach und die JGK beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

2.

[...]

2.2 Mit der am nördlichen Rand des alten Dorfkerns im Gebiet «Gartenacher» ausgeschiedenen ZPP A «Gartenacher» soll ein Teil des Baulandbedarfs für Wohnen gedeckt werden, den der Richtplan des Kantons Bern vom 21. Februar 2002 den Gemeinden einräumt (mit vorliegend zu berücksichtigenden Richtplananpassungen '04 und '06 [nachfolgend: kantonaler Richtplan]). Der Baulandbedarf der EG Epsach beträgt unbestrittenermassen 0,7 ha (zur Berechnung vgl. Massnahmeblatt A_01: Rückseite des kantonalen Richtplans mit Anpassung vom 14.11.2001 [RRB 1919]). Die ZPP A «Gartenacher» umfasst etwa 6'000 m², wovon eine Maximalfläche von 4'000 m² überbaut werden darf (vgl. Zonenplan sowie Art. 7.1 Abs. 3 des Bau- und Nutzungsreglements der EG Epsach vom 8. Mai 2009 [BNR]). Sie dient der Wohnnutzung und bezweckt die Gestaltung einer Überbauung, die den Anliegen des Ortsbilds und der Integration in die landschaftliche Randlage Rechnung trägt (Art. 7.1 Abs. 1 und 2 BNR). Erstellt werden dürfen zweigeschossige, ruhige Bauvolumen mit einer einfachen Dachgestaltung und einheitlich roten Ziegeln. Bepflanzungsaufgaben sollen die Integration ins Landschafts- und Ortsbild sicherstellen (Art. 7.1 Abs. 3 und 4 BNR). Die Denkmalpflege des Kantons Bern ist bei der Ausarbeitung der Überbauungsordnung beizuziehen (Art. 7.1 Abs. 5 BNR). Im bisher geltenden Zonenplan der EG Epsach vom 22. Juni 1990 (aZP)

liegt die zur Einzonung vorgesehene Fläche zu mehr als der Hälfte im kommunalen Landschaftsschutzgebiet, welches das ganze nördliche Gemeindegebiet, das nicht im Wald liegt, überlagert. Der Rest liegt im Ortsbildschutzperimeter. Durch die Einzonung wird der Ortsbildschutzperimeter somit im Umfang der entsprechenden südlichen Teilfläche der ZPP verkleinert und das kommunale Landschaftsschutzgebiet um einen ungefähr 70 m breiten Streifen im nördlichen Teil der ZPP reduziert. Die von der Einzonung betroffene Parzelle Epsach Gbbl. Nr. 1... ist bereits überbaut, während die ebenfalls betroffenen Parzellen Nrn.2... und 3..., auf denen sich 20 bis 30 Hochstammkirschbäume befinden, zurzeit als Pferdeweide genutzt werden.

3.

3.1 Zwischen den Parteien ist umstritten, ob die Einzonung im Gebiet «Gartenacher» rechtmässig ist.

3.2 Bauzonen umfassen gemäss Art. 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (Bst. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Bst. b). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts 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 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV SR 700.1]; statt vieler BGE 136 II 204 E. 7.1; BVR 2011 S. 259 E. 5.5, 2012 S. 334 E.6.3, je mit Hinweisen; ferner Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 15 N. 13). Nach Art. 3 Abs. 1 RPV haben die Behörden alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu beurteilen. Dabei sind insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen. Den Interessen ist aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend Rechnung zu tragen. Die Interessenabwägung muss in der Begründung dargelegt werden (Art. 3 Abs. 2 RPV; vgl. zum Ganzen eingehend Pierre Tschannen, in Kommentar RPG, 1999, Art. 3 N. 23 ff.). Ob die auf dem Spiel stehenden Interessen vollständig erfasst und namentlich die Planungsziele und -grundsätze des Raumplanungsgesetzes berück-

sichtigt worden sind, ist Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist demgegenüber weitgehend Ermessensfrage und in erster Linie Sache der demokratisch legitimierten Planungsorgane. Wenn die Gemeinde eine angemessene und sachlich haltbare Abwägung getroffen hat, ist dies von den übergeordneten Behörden zu respektieren (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; BVR 2008 S. 66 8.3 [zusammengefasst], 2007 S. 321 8.3.3 mit Hinweisen; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 4 ff.; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 61 N. 15).

3.3 Grundvoraussetzung für die Zuweisung von Land zu einer Bauzone ist somit, dass es sich für eine Überbauung eignet (Art. 15 RPG). Das ist der Fall, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebiets den Anforderungen genügen, die aus der Sicht der dafür vorgesehenen baulichen Nutzung zu stellen sind. Die Eignung misst sich zum einen an der tatsächlichen Situation, in die das betroffene Gebiet eingebettet ist, sowie zum andern an den rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Überbaubarkeit des Gebiets beeinflussen, wobei die Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG in beiden Fällen als leitende Gesichtspunkte dienen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 15). Zu den tatsächlichen Kriterien, welche die Eignung eines Grundstücks zur Überbaubarkeit bestimmen oder beeinflussen, gehören zunächst die natürlichen Gegebenheiten. Dazu zählen namentlich die Beschaffenheit des Bodens, die Topographie, die Exposition und das Klima. Ferner sind bereits bestehende und historisch gewachsene Siedlungsstrukturen zu beachten und misst sich die Eignung auch am Stand der vorhandenen Groberschliessirng und der öffentlichen Infrastruktur (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 16 und 17). Bei den rechtlichen Rahmenbedingungen sind u.a. die Planungsziele und -grundsätze von Art. 1 und 3 RPG sowie die Vorschriften des gesamten Umweltrechts des Bundes zu berücksichtigen, welche die Überbaubarkeit eines Gebiets ausschliessen oder beschränken (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 18).

3.4 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend die Einzonung sei mit einer unzulässigen Verkleinerung des im nördlichen Teil der Gemeinde gelegenen Landschaftsschutzgebiets verbunden und leiste einer verpönten ausufernden Siedlungsentwicklung Vorschub. Die Schutzplanung der Gemeinde, die sachgerecht und in Übereinstimmung mit den kantonalen Vorgaben erfolgt sei, dürfe nicht bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit wieder abgeändert werden. Zudem würde eine Überbauung des Gartenachers wegen der topogra-

phischen Lage den heute noch weitgehend freien Blick auf das Schutzgebiet nachhaltig stören und müsste eine Hofstatt von mehr als 20 Kirschbäumen geopfert werden, die zusammen mit der im Zonenplan eingezeichneten Hecke das Landschaftsbild massgebend prägen und von erheblicher ökologischer Bedeutung sei. Sofern sich eine Erweiterung des Baugebiets überhaupt als notwendig erweise, habe sie in erster Linie innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets und ausserhalb des Landschaftsschutzgebiets zu erfolgen.

4.

4.1 Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG unterstützen Bund Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen. Diese Bestimmung verweist auf die Staatsaufgaben des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 1 N. 37). In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Planungsziel des Landschaftsschutzes steht der Planungsgrundsatz, wonach die Landschaft zu schonen ist (Art. 3 Abs. 2 RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 18). Schonung der Landschaft bedeutet quantitativ, den Landschaftsraum weiträumig von Bauten und Anlagen freizuhalten (Art. 3 Abs. 2 Bst. a und c RPG). Qualitativ wird verlangt, den ästhetischen und ökologischen Wert der Landschaft zu erhalten und wo nötig wiederherzustellen (Art. 3 Abs. 2 Bst. b, d und e RPG). Insgesamt sichert Art. 3 Abs. 2 RPG die Multifunktionalität des Landschaftsraums in seiner agrar-, bodenmarkt-, siedlungs- und umweltpolitischen Bedeutung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 19; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 48).

4.2 Mit dem Grundsatz, dass sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen müssen, verweist Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG im Wesentlichen auf die Anstrengungen des Landschafts- und Denkmalschutzes. Zu der im Licht von Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG empfindlichen Landschaft gehören in erster Linie Gebiete, die entweder rechtlichen Schutzbestimmungen unterworfen sind (insbesondere Schutzzonen nach Art. 17 RPG bzw. Schutzgebiete nach Art. 86 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]) oder Aufnahme in ein Inventar nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) gefunden haben (BVR 2008 S. 66 E. 5.3.1; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 25; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 50; vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 54 N. 13).

4.3

4.3.1 Epsach ist im Inventar der schützenswerten Orts-

bilder der Schweiz (ISOS) als Dorf mit besonderen Lagequalitäten verzeichnet. Mit der Aufnahme eines Objekts in ein Inventar nach Art. 5 NHG wird dargetan, dass es sich um ein Objekt von nationaler Bedeutung handelt, welches in besonderem Mass die ungeschmälerzte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 NHG). Bundesinventare wie das ISOS gelten zwar unmittelbar nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, wozu die Nutzungsplanung grundsätzlich nicht gehört; sie sind aber auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen der Bundesinventare auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere mittels Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 11 Abs. 1 RPG) und Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Insoweit besteht für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Diese Pflicht findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 mit Hinweisen; VGE 2010/472 vom 11.8.2011, E. 4.4.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 3).

4.3.2 Das ISOS begründet die besonderen Lagequalitäten der Ortschaft Epsach mit der weitgehend unverbauten, für die Dörfer der Region typischen Hangfusslage am Rand der früher überschwemmungsgefährdeten Ebene und der Prägung des äusseren Ortsbilds durch den aussergewöhnlich breiten und dichten Obstbaumgürtel, aus dem die Ziegeldächer herausragen, sowie mit dem homogenen, unhierarchischen Aufbau der Dachlandschaft (ISOS, Kanton Bern/Seeland [nachfolgend: ISOS], S. 111). Der sanft gewellte Wieshang mit Obstbäumen, welcher die Siedlung auf drei Seiten umgibt, ist als Umgebungsrichtung I in der Aufnahmekategorie «a» erwähnt (ISOS, S. 108 f.) und bildet somit einen unerlässlichen Teil des Ortsbilds. Für ihn gilt

das Erhaltungsziel «a»: Die Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche soll erhalten bleiben; die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten sollen bewahrt, störende Veränderungen beseitigt werden. Eine Umgebungsrichtung mit Erhaltungsziel «a» soll zudem namentlich kein Baugebiet sein (vgl. dazu S. 4 der Erläuterungen zum ISOS). Gemäss den Empfehlungen im ISOS gehört der Obstbaumkranz rund um das Dorf zu den konstituierenden Elementen des äusseren Ortsbilds und würde das Dorf ohne Hochstammkulturen einen wichtigen Teil seiner Identität verlieren (ISOS, S. 111). Ein besonderes Augenmerk verdient ausserdem die geschlossene Dorfsilhouette mit ihrer charakteristischen Dächerlandschaft (ISOS, S. 111). Für den geschlossenen Siedlungskern gilt das Erhaltungsziel «a» (ISOS, S. 108 f.), also das Erhalten der Substanz. Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume sollen integral erhalten und störende Eingriffe beseitigt werden. Es besteht ein Abbruchverbot und Neubauten sind nicht zulässig (vgl. dazu S. 4 der Erläuterungen zum ISOS). Gemäss den Empfehlungen im ISOS ist die Neubautätigkeit auf den Umgebungsbereich im Westen (Umgebungszone III, «in der Baar») zu konzentrieren (ISOS, S. 111).

4.3.3 Die ZPP A «Gartenacher» liegt im Gebiet, das gemäss ISOS als Kulturland erhalten bleiben und nicht überbaut werden soll. Die bis anhin weitgehend unverbauten Hangfusslage des Dorfes würde durch die Einzonung am nördlichen hangseitigen Dorfrand beeinträchtigt, die weitgehend geschlossene Dorfsilhouette gegen Norden hin (weiter) ausfransen. Zudem müssten für die Einzonung 20-30 der für das äussere Ortsbild als sehr wichtig eingestuft Kirschbäume gefällt werden. Dass diese nach Einschätzung der Gemeinde überaltert sind und von ihr, trotz ihrer Verzeichnung im ISOS und entgegen den Empfehlungen des Naturschutzinspektorats in seinem Fachbericht vom 16. September 2008 nicht unter Schutz gestellt wurden, ändert nichts daran, dass sie für das Orts- und Landschaftsbild prägend und deshalb schutzwürdig sind (vgl. Art. 86 Abs. 1 BauG). Die Einzonung steht somit im Widerspruch zu den Festlegungen im ISOS. Hinzu kommt, dass sie unmittelbar an den kommunalen Ortsbildschutzperimeter und damit an aus Sicht der Gemeinde sensibles Gebiet anschliesst (vgl. Art. 11 BNR) und der Ortsbildschutzperimeter für die Einzonung verkleinert werden muss.

4.4

4.4.1 Das zur Einzonung vorgesehene Gebiet «Gartenacher» ist anlässlich der durch die EG Epsach am 22.

Juni 1990 beschlossenen Ortsplanungsrevision zu mehr als der Hälfte dem kommunalen Landschaftsschutzgebiet zugewiesen worden (vgl. vorne 8.2.2). Zudem befindet es sich etwa zur Hälfte im Landschaftsschutzgebiet b gemäss dem Richtplan Region Biel-Seeland vom 4. Februar 1991 (genehmigt durch die Baudirektion am 6.1.1992; nachfolgend: regionaler Richtplan).

4.4.2 Als Schutzgebiete bezeichnen die Gemeinden Landschaften oder Landschaftsteile und Siedlungen oder Siedlungsteile von besonderer Schönheit, Eigenart, geschichtlichem oder kulturellem Wert sowie von ökologischer oder gesundheitlicher Bedeutung, wie See-, Fluss- und Bachufer, Baumbestände, Hecken, Aussichtslagen, Orts- und Strassenbilder sowie einzelne schützenswerte Objekte mit ihrer Umgebung (Art. 86 Abs. 1 BauG). Bei der Festlegung von Schutzgebieten sind die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Gemeinden sind zur Festlegung der nach den gegebenen Verhältnissen notwendigen Schutzgebiete verpflichtet (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 2 und 3).

4.4.3 Im Landschaftsschutzgebiet der EG Epsach hat die Erhaltung der natürlichen Landschaft erhöhte Bedeutung. Es handelt sich vorwiegend um wichtiges Landwirtschaftsgebiet. Gestattet sind ausschliesslich Bauten, die der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens oder der Erhaltung der Landwirtschaft dienen, unter der Voraussetzung, dass sie den Schutzzweck nicht beeinträchtigen (Art. 47 Abs. 1 des Baureglements der EG Epsach vom 22. Juni 1990 [GBR] bzw. Art. 13.1 Abs. 1 BNR). Das Verwaltungsgericht geht mit der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin darin einig, dass es den Gemeinden grundsätzlich unbenommen ist, ihre Zonenordnung nach einem Zeitraum von 15 bis 20 Jahren zu überarbeiten und dass dabei auch die Möglichkeit besteht, anlässlich der letzten Revision beschlossene Festlegungen wieder rückgängig zu machen. Jedoch muss auch die neue Zonenordnung rechtmässig und mit der übergeordneten Planung vereinbar sein (vgl. Art. 61 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1 BauG). In diesem Zusammenhang ist namentlich zu prüfen, ob sie verfassungs- und gesetzmässig ist und den Vorgaben der kantonalen und regionalen Richtpläne entspricht (Art. 26 Abs. 2 RPG; Art. 61 Abs. 1 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 4, 5 und 23).

4.4.4 Das Landschaftsschutzgebiet b gemäss regionalem Richtplan bezeichnet grossflächige, zusammenhängende, noch weitgehend intakte Landschaftsräume oder begrenzte Teilgebiete von besonderer Schönheit, die aufgrund ihres ästhetischen, sozio-kulturellen oder

ökologischen Werts zu schützen sind (vgl. S. 47 des Erläuterungsberichts zum regionalen Richtplan, auch zum Folgenden). Gemäss dem massgeblichen Schutzziel soll die Landschaft im bestehenden Zustand weitgehend erhalten bleiben. Namentlich Bauzonen lassen sich nicht mit den Zielsetzungen des Landschaftsschutzes vereinbaren und sind deshalb in der Regel nicht gestattet. Die landwirtschaftliche Nutzung hat Priorität. Einzonungen sind deshalb höchstens zugelassen, sofern sie an bestehende Baugebiete anschliessen und keine Baugebietserweiterungen ausserhalb des Schutzgebiets mehr möglich sind. In diesen Bauzonen sind zudem grundsätzlich Überbauungsordnungen bzw. Gestaltungsvorschriften notwendig.

4.4.5 Die ZPP A «Gartenacher» schliesst an Teile der nicht zusammenhängenden, verschiedenenorts durch die Landwirtschaftszone unterbrochenen - Dorfzone und damit an bestehendes Baugebiet an, wenn auch nur mit einem relativ geringen Flächenanteil. Das Bauen in einer ZPP setzt zudem grundsätzlich den Erlass einer Überbauungsordnung voraus (Art. 93 Abs. 1 BauG) und das Bau- und Nutzungsreglement der EG Epsach enthält Gestaltungsvorschriften für die ZPP A «Gartenacher» (Art. 7.1 Ziff. 4 BNR). Zwei der Vorgaben des regionalen Richtplans für eine ausnahmsweise Einzonung sind somit - wie die Vorinstanz richtig festgestellt hat - erfüllt. Fraglich ist jedoch, ob keine Baugebietserweiterungen ausserhalb des Schutzgebiets mehr möglich sind. Die Vorinstanz hat erwogen, eine Einzonung im Ortsbildschutzperimeter würde den Festlegungen im ISOS zuwiderlaufen und eine solche im westlichen Dorfteil scheitere an den Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer welche die dortigen Fruchtfolgeflächen (FFF) weiterhin für landwirtschaftliche Zwecke nutzen wollten. Vorab ist festzuhalten, dass die Gemeinde ausserhalb des Landschaftsschutzgebiets noch über grosse, unüberbaute Landwirtschaftsflächen verfügt und Baugebietserweiterungen in diesem Bereich grundsätzlich möglich wären. Eine Einzonung innerhalb des Ortsbildschutzperimeters würde jedoch tatsächlich im Widerspruch zum ISOS stehen, welches den geschlossenen Siedlungskern und die unmittelbar daran anschliessende Umgebung als Nichtbaugebiet bezeichnet (vgl. vorne E. 4.3.2). Eine Einzonung im westlichen Gemeindegebiet, wie sie auch das AGR im Vorprüfungsverfahren angeregt hat, würde hingegen weder das regionale Landschaftsschutzgebiet noch das kommunale Landschaftsschutzgebiet tangieren und auch den Festlegungen im ISOS nicht zuwiderlaufen. Zudem würde es den im Westen beste-

henden Siedlungsschwerpunkt stärken. Es fragt sich daher, ob aufgrund des fehlenden Interesses der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer an einer Einzonung gesagt werden kann, eine Baugebietserweiterung in diesem Bereich und damit ausserhalb des Schutzgebiets sei nicht mehr möglich, so dass Land innerhalb des Schutzgebiets einzont werden darf. Dies ist aus nachfolgenden Überlegungen zu verneinen: obwohl bei der Ausscheidung von Bauzonen die Verfügbarkeit des Landes für die Überbauung mit zu berücksichtigen ist (BGE 116 Ia 339 E. 3b/bb; BGer 1C_119/2007 vom 13.11.2008, in ZBl 2009 S. 315 E. 3.8; Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999 N. 258; Zaugg/Ludwig, a.a.o., Art. 72-74 N. 7 Bst. a), sind Absichtserklärungen der Grundeigentümerschaft für den Einzonungsentscheid grundsätzlich nicht massgebend, da das Erreichen einer kohärenten Raumplanung im Vordergrund steht (BGE 115 Ia 343 E.5e; Flückiger/Grodecki, in Kommentar RPG, 2009, Art. 15 N. 66; Haller/Karlen a.a.o., N. 258). Entsprechende Erklärungen können den Einzonungsentscheid nur dann beeinflussen, wenn mehrere objektiv gleichwertige Lösungen vorliegen (Flückiger/Grodecki, a.a.o., Art.15 N.66). Die entsprechende Bestimmung im regionalen Richtplan ist im Licht dieser Rechtsprechung und Literatur zu sehen. Allein das fehlende Interesse der Grundeigentümerschaft an einer Einzonung führt somit nicht zur Unmöglichkeit der Baugebietserweiterung ausserhalb und damit zur Zulässigkeit einer Einzonung innerhalb des Schutzgebiets. Eine Einzonung ausserhalb des Schutzgebiets ist in der EG Epsach demnach nicht unmöglich, weshalb die Einzonung im Landschaftsschutzgebiet im Widerspruch zum regionalen Richtplan steht.

4.4.6 Soweit die Gemeinde geltend macht, sie dürfe vom Richtplan abweichen, wenn veränderte Verhältnisse dies erforderten oder rechtfertigten, ist ihr entgegenzuhalten, dass ein Abweichen von Richtplänen nur dann zulässig ist, wenn sich die Verhältnisse derart geändert haben, dass sie auch eine Anpassung des Richtplans gebieten würden (Art. 9 Abs. 2 RPG; BVR 2011 S. 259 E. 5.5; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 9 N. 32 ff. und 38). Inwiefern dies vorliegend der Fall sein soll, legt die Gemeinde nicht näher dar und ist auch nicht ersichtlich. Der entstandene Baulandbedarf (vgl. vorne E. 2.2) genügt dafür jedenfalls nicht. Er spielt für die Festlegung der Bauzone zwar eine Rolle, ist jedoch nur eines von vielen Kriterien, das im Rahmen einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen

zu berücksichtigen ist (BGE 136 II 204 E. 7.1 mit Hinweisen; BVR 2011 S. 259 E. 5.5, 2008 S. 66 E. 7.4 mit Hinweisen; Flückiger/Grodecki, a.a.O., Art.15 N. 119). Entgegen der Ansicht der Gemeinde führt auch nicht jede Vergrösserung der Bauzone zu einem Zurückweichen des Landschaftsschutzgebiets. Dieses überlagert nur einen Grossteil des nördlichen Gemeindegebiets (vgl. vorne E. 2.2), nicht jedoch das westliche, wo sich noch grosse, unüberbaute Flächen befinden (vgl. vorne E. 4.4.5). Aus der Tatsache, dass die Einzonung nur knapp ein halbes Prozent der Gesamtfläche des Landschaftsschutzgebiets beansprucht und dieses im bestehenden Zustand weitgehend erhalten bleibt, lässt sich ebenfalls nichts zu Gunsten der Einzonung ableiten. Bei der Ausscheidung des Landschaftsschutzgebiets b im regionalen Richtplan handelt es sich um eine Festsetzung, welche verwaltungsanweisende Wirkung im Sinn von Art. 57 BauG hat. Sie ist also nicht bloss Richtlinie oder Wegleitung, sondern rechtlich verbindlich. Die Behörde muss sie anwenden und sich bei ihrem Ermessen von deren Inhalt und Sinn leiten lassen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 57 N. 5). Das Landschaftsschutzgebiet b soll grundsätzlich in seinem gesamten Umfang erhalten bleiben, eine Einzonung bzw. ein Abweichen vom regionalen Richtplan ist nur unter den obgenannten Voraussetzungen möglich (vorne E. 4.4.5 und 4.4.6). Wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht geltend machen, wirken sich zudem auch kleine Einzonungen im Verbund mit anderen kleinen Einzonungen negativ auf die geschützten Landschaften aus. 4.4.7 Es ist damit festzuhalten, dass sich die Einzonung im Gebiet «Gartenacher» auch mit dem Schutzziel des regionalen Richtplans an einer weitgehenden Erhaltung der Landschaft im bestehenden Zustand nicht vereinbaren lässt. Dass der Verein seeland.biel/bienne - wie die Beschwerdegegnerin geltend macht - keine Einwände gegen die Ortsplanungsrevision erhoben hat, ändert nichts an diesem Ergebnis.

4.5

4.5.1 Der Planungsgrundsatz, wonach die Landschaft zu schonen ist (vgl. vorne E. 4.1), verlangt weiter, dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG; vgl. auch Art. 54 Abs. 2 Bst. b BauG). Dadurch soll die Produktionsgrundlage der Landwirtschaft sichergestellt werden. Der Grundsatz wird mithilfe der Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG) umgesetzt. Folgerichtig sollten Bauzonen zunächst das landwirtschaftlich weniger geeignete Land belegen. Der Grundsatz zielt auf Böden, die sich kraft ihrer natürlichen Beschaffenheit

und aufgrund der am Ort herrschenden klimatischen Bedingungen für die Landwirtschaft eignen. Dazu zählen nicht allein die rationell bewirtschaftbaren Ackerbauflächen, sondern jedes Kulturland, das sich mit einem (an örtlichen Gegebenheiten gemessen) verhältnismässigen Aufwand landwirtschaftlich bearbeiten lässt. Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG hat in den Abwägungen dort besonderes Gewicht, wo FFF in Frage stehen (Pierre Tschannen, a.a.O., Art.3 N. 49). Der Brudersrat hat in Art. 26 ff. RPV verschiedene Regelungen zu den FFF getroffen. Das Bundesgericht misst der Erhaltung des Kulturlandes und damit auch der FFF in seiner Praxis grundsätzlich grosses Gewicht zu. zwar ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, FFF zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist aber eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV; zum Ganzen BGE 134 II 217 8.3.3 mit Hinweisen [= Pra 98/2009 Nr. 3]; BGer 1C_94/2012 vom 29.3.2012, E. 4.1; BVR 2008 S. 66 E. 5.2.1 mit weiteren Hinweisen).

4.5.2 Nach Art. 72 Abs. 2 BauG dürfen Bauzonen die gemäss Ernährungsplanung notwendigen Flächen nicht beanspruchen. Art. 101 BauG in der ursprünglichen Fassung vom 9. Juni 1985 (GS 1985 S. 223) enthielt die Rechtsgrundlage für den Erlass eines kantonalen Richtplans der Landwirtschaftsflächen. Das als Landwirtschaftsfläche bezeichnete Land sollte jeder Einzonung entzogen sein (Aldo Zaugg, Kommentar zum bernischen BauG, 2. Aufl. 1995, Art.54 N. 10, Art. 72-74 N. 11). Der Grosse Rat hat den (Teil-)Richtplan gemäss Art. 101 BauG allerdings nie erlassen. Im Zug der Teilrevision des Baugesetzes vom 25. November 2004 ist die Vorschrift gestrichen worden (BAG 05-49, in Kraft seit 1. August 2005; vgl. dazu Vortrag des Regierungsrats betreffend Änderung des BauG, in Tagblatt des Grossen Rates 2004, Beilage 46, S. 4 f.; BVR 2008 S. 66 E. 5.2.2). Stattdessen enthält nun der kantonale Richtplan (vgl. vorne E. 2.2) eine Massnahme zum Thema FFF (Massnahme A-06). Gemäss dieser Massnahme sind FFF zu schonen. Sie sind im Rahmen der Ortsplanung grundsätzlich der Landwirtschaftszone zuzuweisen. FFF von mehr als 2'000 m² dürfen nur beansprucht werden, wenn die nachfolgenden Punkte kumulativ erfüllt werden (Massnahme A_06 in der hier massgebenden Fassung vom 14.11.2007 [RRB 1919]):

«1. Es ist zu prüfen, ob die betroffene (im kantonalen Inventar eingetragene) Fruchtfolgefläche tatsächlich die Qualität von Fruchtfolgeflächen aufweist.

2. Es ist zu prüfen, ob für die bodenverändernde Nutzung Alternativen bestehen. Fruchtfolgeflächen dürfen nur beansprucht werden, wenn gestützt auf eine sachbezogene Interessenabwägung keine besseren Alternativen vorhanden sind. Die Interessenabwägung ist in einem Bericht offenzulegen (z.B. Bericht nach Art. 47 RPV).

3. Die bodenverändernde Nutzung a) liegt entweder in einem übergeordneten oder öffentlichen Interesse b) oder gewährleistet - im Falle einer privaten Nutzung - eine qualifiziert haushälterische Bodennutzung. Als solche gilt:

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

4.5.3 Die Einzonung im Gartenacher beansprucht rund 6'000 m² Land, welches im kantonalen Inventar als FFF ausgeschieden ist. Es handelt sich nicht um eine gut erschlossene Lage mit Erschliessungsgüteklasse [EGK] D (Voraussetzung 3b des Massnahmeblatts A_06) - und zwar auch mit der von der Gemeinde in Aussicht gestellten neuen Haltestelle bei der Einfahrt Schulweg nicht. Bei einer Distanz zur Haltestelle von unter 400 m und Busbetrieb wäre ein Kursintervall von 21-30 Minuten erforderlich (vgl. kantonalen Richtplan, Massnahmenblatt B_10). Der Bus, welcher Epsach bedient, verkehrt jedoch weniger häufig. Wie die Gemeinde richtig angegeben hat, dient er zwar teilweise als Rufbus, jedoch nur innerhalb der im Fahrplan aufgeführten Abfahrtszeiten und nicht zusätzlich bei Bedarfsanmeldung ausserhalb dieser Zeiten. Ob und wie das in der Interessenabwägung zusätzlich zu berücksichtigen wäre, kann hier offenbleiben. Zum einen ist aufgrund der Akten nicht überprüfbar, ob der Gartenacher die erforderliche Fruchtfolgeflächenqualität aufweist (vgl. Voraussetzung 1 des Massnahmeblatts A_06). Zum andern scheidet die Einzonung des Gartenachers nach dem Gesagten bereits an den entgegenstehenden gewichtigen Interessen des Landschafts- und Ortsbildschutzes.

5. Zusammenfassend erweist sich die Ausscheidung der ZPP A «Gartenacher» als Bauzone aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen als rechtswidrig. Das Gebiet eignet sich insofern nicht als Bauland, als die Einzonung dem ISOS zuwiderläuft, welches den sanft gewellten Wieshang mit den Obstbäumen als unerlässlichen, in seiner Beschaffenheit als Kulturland zu erhaltenden Teil des Ortsbildes einstuft, auch den geschlossenen Siedlungskern als Nichtbau-

gebiet definiert und dementsprechend empfiehlt, die Neubautätigkeit auf den Umgebungsbereich im Westen zu konzentrieren. Im Weiteren stehen der Einzonung überwiegende Interessen des Landschaftsschutzes entgegen. Die Einzonung führt zu einer Verkleinerung des kommunalen wie auch des regionalen Landschaftsschutzgebiets und steht damit im Widerspruch zum regionalen Richtplan. Zudem beansprucht sie FFR erfüllt jedoch die vom kantonalen Richtplan dafür vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr nicht. Das Verwaltungsgericht verkennt nicht, dass die Gemeinde einen ausgewiesenen Baulandbedarf hat und gerne wachsen würde. Ebenfalls berücksichtigt hat es, dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer kein Interesse an einer Einzonung ihres Landwirtschaftslands im westlichen Gemeindegebiet angemeldet haben und die Gemeinde deshalb keine andere Einzonungsmöglichkeit sieht als die gemeindeeigene Parzelle, die sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht optimal eignet. Diese Interessen vermögen jedoch die der Einzonung entgegenstehenden, höher zu gewichtenden Interessen bei weitem nicht aufzuwiegen. Der umstrittenen Planung ist deshalb, soweit sie die Ausscheidung der ZPP A «Gartenacher» betrifft, die Genehmigung zu verweigern.