

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2017/153

Bern, 14. Juni 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.** _____
Beschwerdeführer 1

Frau **B.** _____
Beschwerdeführerin 2

alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt C. _____

und



Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Mühleberg, Gemeindeverwaltung,
Kirchweg 4, 3203 Mühleberg

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegasse 11/13, 3011 Bern

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Mühleberg vom 9. November 2017 (Umgebungsgestaltung) und die Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 16. Mai 2017 (G.-Nr.: 381 17 821)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführenden reichten am 1. März 2017 bei der Gemeinde Mühleberg ein Baugesuch ein für die Sanierung der bestehenden, teilweise baufälligen Stützmauer auf Parzelle Mühleberg Grundbuchblatt Nr. D. _____, für die Instandstellung und teilweise Umgestaltung der ostseitigen Umgebung auf den Parzellen Mühleberg Grundbuchblatt Nrn. E. _____/F. _____ nach Einsturz der baufälligen Stützmauer sowie für das Erstellen einer Sandsteinmauer und eines Holzzauns auf der Nordseite der Parzelle Mühleberg Grundbuchblatt Nr. F. _____ und den Abbruch der baufälligen

Brunnenüberdachung, G._____ 73, Rosshäusern. Die Parzellen liegen in der Weilerzone (WeiZ) «G._____». Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) nahm am 22. März 2017 zum Bauvorhaben Stellung. Es verneinte die Zonenkonformität der verschiedenen Vorhaben gemäss Art. 16a RPG¹ und prüfte die Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG bzw. Art. 33 GBR². Die Sanierung der Stützmauer auf Parzelle Mühleberg Grundbuchblatt Nr. D._____ und den Abbruch der Brunnenüberdachung, G._____ 73, erachtete es als bewilligungsfähig, während es die weiteren Vorhaben abschlägig beurteilte. Für die unbestrittenen Teile des Baugesuchs erteilte die Gemeinde am 20. April 2017 eine Teilbaugewilligung. Am gleichen Tag reichten die Beschwerdeführenden eine Projektänderung für das umstrittene (Rest-)Vorhaben ein. Mit Entscheid vom 16. Mai 2017 verweigerte das AGR erneut die Ausnahmegewilligung, worauf die Gemeinde den Beschwerdeführenden ankündigte, dass der Bauabschlag drohe. Es fanden in der Folge eine Begehung mit Vertretern der Gemeinde, des AGR und der Bauherrschaft statt, die keine neuen Erkenntnisse ergaben. Mit Verfügung vom 9. November 2017 erteilte die Gemeinde für die nicht bewilligungsfähigen Teile des Baugesuchs und gestützt auf die negative Verfügung des AGR vom 16. Mai 2017 den Bauabschlag.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 8. Dezember 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie stellen die folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Ziff. 3a) und 3c) (soweit diese die Verfahrenskosten des Amtes für Gemeinden und Raumordnung betrifft) der Verfügung der Einwohnergemeinde Mühleberg vom 9. November 2017 und die Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 16. Mai 2017 seien aufzuheben.
2. Der Umgestaltung der Umgebung auf der Parzelle Mühleberg GB Nrn. E._____ und H._____ gemäss den mit Projektänderung vom 20. April 2017 eingereichten Plänen sei die Baugewilligung zu erteilen.
3. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung und Fortführung des Baugewilligungsverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen."

¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

² Baureglement der Gemeinde Mühleberg vom 24. Februar 2008, vom AGR genehmigt am 30. Dezember 2008

Sie machen insbesondere geltend, dass das vom Bauabschlag betroffene Bauvorhaben die Stützmauer auf Parzelle Grundbuchblatt Nr. H._____ betreffe. Diese Mauer sei teilweise bereits eingestürzt, dadurch drohe das angrenzende Grundstück der Beschwerdeführenden Schaden zu nehmen. Geplant sei eine naturnahe Umgestaltung des Terrains um das bestehende Gartenhaus herum. Eine Trockensteinmauer solle die einsturzgefährdete Mauer abstützen. Vor dem Gartenhaus werde u.a. ein Teich angelegt unter Verzicht auf den ursprünglich auf der Nordseite vorgesehenen Holzzaun. Die Umgestaltung der Parzelle führe zu einer verbesserten Einpassung in das Landschaftsbild. Das ganze Vorhaben sei ein "Aufwertungsobjekt". Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, da weder die Stellungnahme vom 22. März 2017 noch die angefochtene Verfügung des AGR eine Begründung enthielten, warum die nicht bewilligten Vorhaben nicht Art. 24c RPG bzw. Art. 33 GBR entsprechen sollten. Eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen sei deshalb nicht möglich. Zudem äussere sich das AGR nicht zur Projektänderung. Die Vorhaben seien im Lichte von Art. 33 GBR zonenkonform und Art. 24 ff. RPG hier nicht anwendbar. Aber selbst bei Anwendung von Art. 24c RPG sei vorliegend die Bewilligungsfähigkeit gegeben, da es sich beim Bauvorhaben um eine moderate und naturnahe Umgestaltung der Umgebung handle.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet³, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Gemeinde verzichtet mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 auf eine detaillierte Stellungnahme und verweist auf ihre Verfügung vom 9. November 2017. Sie stellt fest, dass der Bauabschlag "nur auf Grund der negativen Beurteilung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung" verfügt werden musste. Das Ursprungsprojekt wie auch die Projektänderung seien durch die Baukommission jeweils unterstützt worden. Mit Stellungnahme vom 10. Januar 2018 beantragt das AGR die Abweisung der Beschwerde. Es verweist auf seinen Entscheid vom 16. Mai 2017. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sei nicht auszumachen, da es den Beschwerdeführenden möglich gewesen sei, eine mehrseitige detaillierte Beschwerdeschrift zu verfassen. Es weist darauf hin, dass Weilerzonen "beschränkte Bauzonen" seien, welche gegenüber Art. 24 ff. RPG eine grosszügigere Nutzung zulassen würden. Die geplante "Umgebungsgestaltung" sei nicht zonenkonform. Mit Verfügung vom

³ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

9. Februar 2018 wies das Rechtsamt darauf hin, dass die Weilerzone eine beschränkte Bauzone sei, welche die Landwirtschaftszone überlagere. In einem ersten Schritt sei daher die Zonenkonformität gemäss den Vorgaben für die Weilerzone (Art. 33 GBR) zu prüfen und in einem zweiten Schritt die Vereinbarkeit mit Art. 16 ff. und Art. 24 ff. RPG. Vorliegend fehle eine Beurteilung dessen, ob die umstrittene Umgebungsgestaltung in der Weilerzone zonenkonform im Sinne von Art. 33 GBR sei. Es ersuchte das AGR, dazu eine separate Einschätzung vorzunehmen. Das AGR nahm mit Eingabe vom 26. Februar 2018 Stellung und führte insbesondere aus, dass mit dem Erstellen einer Sandsteinmauer, eines Weihers/Biotopes und eines Holzsteges der ortsprägende Charakter des Aussenraumes "massiv verändert" werde. Es entstünden Bauten und Anlagen, die in der Weilerzone ortsfremd seien. Neben zonenkonformen Bauten und Anlagen seien in der Weilerzone auch standortgebundenen Bauten und Anlagen grundsätzlich zulässig (Art. 24 RPG). Vorliegend seien die Voraussetzungen von Art. 24 ff. RPG nicht erfüllt und es sei kein Grund erkennbar, der eine Standortgebundenheit begründen würde (vgl. E. 3/4).

Die Parteien erhielten Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführenden halten mit Eingabe vom 11. April 2018 an den Ausführungen der Beschwerde und den dort gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich fest. Was die "angeblich fehlende Zonenkonformität" anbelange, so sei der Verweis des AGR unvollständig und "Wohnnutzungen, wozu auch die Gartengestaltung gehöre, in der Weilerzone zonenkonform". Deshalb müsse auch keine Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 RPG nachgewiesen werden. Das AGR verweist gemäss seinen Schlussbemerkungen vom 14. Mai 2018 auf seine Entscheidung und die bisherigen Stellungnahmen. Die Stellungnahme der Beschwerdeführenden führe zu keinem anderen Ergebnis.

4. Auf die Rechtsschriften und die Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide – und mit ihnen zusammen die weiteren Verfügungen nach Art. 9 Abs.2 Bst. b KoG⁴ wie jene des AGR – können nach Art. 40 BauG⁵ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden, deren Baugesuch abgewiesen wurde, sind durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführenden machen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Weder die Stellungnahme des AGR vom 22. März 2017 noch die Verfügung vom 16. Mai 2017 enthielten eine Begründung, weshalb die Vorhaben nicht bewilligungsfähig seien. Das AGR begnüge sich mit dem Zitieren von Gesetzesstellen, führe jedoch nicht aus, inwiefern das Bauvorhaben den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen solle. Eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen sei deshalb nicht möglich. Zu der im Verlauf des Verfahrens eingereichten Projektänderung äussere sich der angefochtene Entscheid nicht und übernehme einfach "die vorbestehende Meinung". So erwähne die angefochtene Verfügung immer noch den im ursprünglichen Baugesuch vorgesehenen Holzzaun, obwohl die Bauherrschaft diesen durch eine Wildhecke ersetzt habe. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem konkreten Bauvorhaben habe nicht stattgefunden. Der Entscheid des AGR sei schon zufolge der Verletzung der Begründungspflicht aufzuheben.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 21 ff. VRPG. Er verlangt von der Behörde unter anderem, dass sie die Vorbringen der Betroffenen "tatsächlich hört,

⁴ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

⁵ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt."⁶ Nach Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG muss eine Verfügung eine Begründung enthalten. Eine Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.⁷

c) Das AGR hat in seiner Stellungnahme vom 22. März 2017 einen Teil des Bauvorhabens als nicht bewilligungsfähig erachtet. Dies betrifft die Instandstellung und teilweise Umgestaltung der ostseitigen Umgebung auf den Parzellen Grundbuchblatt Nr. E._____/F._____. und das Erstellen einer Standsteinmauer und eines Holzzaunes auf der Nordseite der Parzelle Nr. H._____. Im angefochtenen Entscheid des AGR vom 16. Mai 2017 nimmt es gewisse Elemente der früheren Stellungnahme wieder auf und es weist darauf hin, dass die fragliche Umgebung auch nach der Projektänderung den Rahmen von Art. 24c Abs. 4 RPG sprengt. Nach Art. 33 Abs. 1 GBR sei das traditionelle Erscheinungsbild der Bauten und der ortsbildprägende Charakter der Aussenräume zu wahren. Veränderungen im Aussenraum hätten sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen. Eine Begründung, warum die strittigen Vorhaben gemäss den Vorgaben des GBR in der Weilerzone nicht zonenkonform sind, lässt sich der angefochtenen Verfügung des AGR jedoch nicht entnehmen. Insofern liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Diese Ergänzung erfolgte erst im Rahmen des Beschwerdeverfahrens mit der Stellungnahme des AGR vom 26. Februar 2018.

d) Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein formeller Anspruch; die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt deshalb grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eine Gehörsverletzung kann aber dann geheilt werden, wenn die Rechtsmittelinstanz dieselbe Kognition hat wie die Vorinstanz und der beschwerdeführenden Person aus der Heilung kein Nachteil erwächst. Die Heilung des rechtlichen Gehörs ist allenfalls bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.⁸

⁶ BGE 136 I 184 E. 2.2.1, mit weiteren Hinweisen

⁷ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5

⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 16

Vorliegend hat die BVE als Rechtsmittelbehörde dieselbe Kognition wie die Vorinstanz (vgl. Art. 40 Abs. 3 BauG). Zudem ist nicht ersichtlich, welcher Nachteil den Beschwerdeführende aus einer Heilung erwachsen würde. Auch in der Beschwerde wird kein solcher geltend gemacht. Die Ergänzung zur Zonenkonformität der strittigen Umgebungsgestaltung in der Weilerzone wurde im Beschwerdeverfahren eingeholt, weshalb die Beschwerdeführenden ihre Rechte vollumfänglich wahrnehmen konnten. Somit sind hier die Voraussetzungen für eine Heilung der Gehörsverletzung erfüllt und die angefochtene Verfügung des AGR muss wegen der Gehörsverletzung nicht aufgehoben werden.

3. Zonenkonformität / Weilerzone

a) Die Beschwerdeführenden rügen, dass das AGR der Umgebungsgestaltung auf den Parzellen Nrn. E._____/F._____ zu Unrecht die Zonenkonformität abgesprochen und diese lediglich unter den Voraussetzungen von Art. 24c RPG geprüft habe. Bei den Weilerzonen handle es sich um Spezialzonen ausserhalb des Baugebiets; Vorhaben im Rahmen der Zonenumschreibung gälten als zonenkonform; was darüber hinaus gehe, unterliege den Vorschriften über die Landwirtschaftszone. Vorliegend sei Art. 33 GBR zu wenig Rechnung getragen worden. Eine Wohnnutzung und damit auch die daraus folgenden Möglichkeiten der Nutzung des Aussenraums sei in der Weilerzone «G._____» zonenkonform, weshalb bestritten werde, dass dem AGR vorliegend überhaupt Entscheidkompetenz zukomme. In ihrer Stellungnahme vom 11. April 2018 weisen die Beschwerdeführenden ferner darauf hin, dass gemäss Art. 33 Abs. 3 GBR Wohnnutzungen, Nutzungen im Sinne der Stützpunktfunktion des Weilers sowie mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zugelassen und damit zonenkonform seien. Der Einwand des AGR, die Art der Umgestaltung sei eher in einer Wohnzone anzusiedeln, gehe deshalb fehl. Wohnnutzungen, wozu auch die Gartengestaltung gehöre, seien in der Weilerzone zonenkonform (und die Prüfung der Standortgebundenheit nach Art. 24 ff. RPG somit nicht erforderlich).

b) Gemäss der ersten Stellungnahme des AGR vom 10. Januar 2018 sind die Weilerzonen nach Art. 33 RPV⁹ beschränkte Bauzonen, die eine gegenüber Art. 24 ff. RPG

⁹ Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Raumplanung (SR 700.1)

"grosszügigere Nutzung der bestehenden Gebäude" zulassen. Der Geltungsbereich der Landwirtschaftszone gelte auch in der Weilerzone. Zonenkonforme neue Bauten und Anlagen seien in der Weilerzone zulässig. Die Zonenkonformität richte sich nach dem RPG, wonach Bauten und Anlagen nur zonenkonform seien, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig seien. Die geplante Umgebungsgestaltung sei daher nicht zonenkonform. In seiner zweiten Stellungnahme vom 26. Februar 2018 an das Rechtsamt ergänzt das AGR seine Einschätzung wie folgt:

"Mit dem Erstellen einer Sandsteinmauer, eines Weihers/Biotopes und eines Holzsteges wird der ortsprägende Charakter des Aussenraumes massiv verändert. Es entstehen Bauten und Anlagen, die in der Weilerzone ortsfremd sind. Die Bauten vermögen sich nicht in die ländlich geprägte Landschaft einzupassen. Es entstehen Bauten, die eher in der Wohnzone als in der Landwirtschaftszone anzusiedeln sind. Demnach sind die geplanten Bauvorhaben nicht zonenkonform nach Art. 33 GBR. In der Weilerzone (beschränkte Bauzone) sind aber nur zonenkonforme neue Bauten und Anlagen zulässig."

Die Gemeinde hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, dass sie verpflichtet sei, das AGR zur Prüfung der Zonenkonformität einzubeziehen. Sie habe "gemäss geltendem Recht keine Möglichkeit einen positiven Bauentscheid auszustellen", auch wenn sie dem Bauvorhaben (...) positiv gegenüberstehe.¹⁰

c) Das Vorhaben soll in der Weilerzone «G._____» verwirklicht werden. Gemäss Lehre und Rechtsprechung¹¹ handelt es sich bei der Weilerzone um eine Zone im Sinne von Art. 18 RPG und Art. 33 RPV. Diesen Bestimmungen zufolge stellt die Weilerzone eine besondere Nutzungszone dar, die der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen dient. Im kantonalen Recht wird die Weilerzone lediglich erwähnt (Art. 71 Abs. 1 BauG). Die nähere Umschreibung erfolgt auf kommunaler Ebene. Art. 33 GBR umschreibt die Weilerzone «G._____» wie folgt:

" 1 Die Weilerzone bezweckt die massvolle Nutzung bestehender Bauvolumen. Das traditionelle Erscheinungsbild der Bauten und der Ortsbildprägende Charakter der Aussenräume sind zu wahren. Veränderungen im Aussenraum haben sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen.

¹⁰ Verfügung Bauabschlag vom 9. November 2017, E. 1: Vorakten, pag. 22

¹¹ Vgl. VGE 2012/331 vom 31. Mai 2013 E. 3.2 (Gemeinde Mühleberg)

- 2 Der Geltungsbereich der Landwirtschaftszone gilt auch in der Weilerzone. Zonenkonforme neue Bauten und Anlagen sind in der Weilerzone zulässig. Standortgebundene Bauten und Anlagen richten sich nach Art. 24 RPG.
- 3 Zugelassen sind Wohnnutzungen, Nutzungen im Sinne der Stützpunktfunktion des Weilers sowie nur mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen. Nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Ökonomiegebäude und sonstige Nebenbauten können umgenutzt werden, wenn das Gebäude für die Aufnahme der neuen Nutzung geeignet ist.
- 4"

Weilerzonen sind keine Bauzonen, sondern gelten als "Spezialzonen ausserhalb des Baugebiets"¹² bzw. "beschränkte oder besondere Bauzonen"¹³. Vorhaben im Rahmen der Zonenumschreibung gelten dabei als zonenkonform; was darüber hinausgeht, unterliegt den Vorschriften über die Landwirtschaftszone.¹⁴ Es handelt sich bei der Weilerzone im Sinne von Art. 33 RPV somit nicht um eine eigentliche Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG bzw. Art. 72 BauG; vielmehr überlagert die Weilerzone als beschränkte Bauzone die Landwirtschaftszone als Grundnutzungszone. Die Weilerzone unterscheidet sich andererseits von der Landwirtschaftszone dahingehend, dass eine gegenüber den Bestimmungen von Art. 24 ff. grosszügigere Nutzung bestehender Gebäude durch Erneuerung, Aus- und Umbau, Wiederaufbau sowie Umnutzungen möglich ist, wenn dies der Erhaltung des Weilercharakters dient.¹⁵ Vorliegend ist daher vorab zu prüfen, ob das Bauvorhaben als zonenkonforme Wohnnutzung in der Weilerzone zulässig ist (vgl. Art. 33 GBR). Sofern die Zonenkonformität gemäss den Vorgaben des GBR nicht gegeben ist, stellt sich die Frage nach der Zonenkonformität des Vorhabens als neue Baute oder Anlage in der Landwirtschaftszone (Art. 16a ff. RPG). Andernfalls erfolgt die Prüfung der Umgebungsgestaltung als standortgebundene Baute und Anlage ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24 ff. RPG (vgl. auch Art. 33 Abs. 2 GBR).

d) Die (formelle) Prüfung, ob es sich um zonenkonforme neue Bauten und Anlagen bzw. standortgebundene Bauten und Anlagen handelt, richtet sich nach Art. 25 Abs. 2 RPG.

¹² vgl. Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, N. 43 zu Art. 18 RPG; s. auch BGE vom 7. Oktober 2009 (1C_191/2009)

¹³ Vgl. Richtplan des Kantons Bern, Massnahmenblatt A_03 (Stand 19.12.2016); vgl. zudem Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 24 zu Art. 18 RPG

¹⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band II, Bern 2017, Art. 71 N. 3a ff.

¹⁵ Vgl. Beat Stalder, Raumplanungsrecht, in Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, S. 433 N. 158 sowie VGE 2012/331 vom 31. Mai 2013 E. 3.2 (Gemeinde Mühleberg)

Diese Bestimmung verlangt, dass bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen die zuständige kantonale Behörde entscheidet, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Nach Art. 84 Abs. 1 BauG ist dies die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), also das AGR. Der Einbezug des AGR erfolgte daher vorliegend zu Recht.¹⁶

e) Die Weilerzone bezweckt die massvolle Nutzung bestehender Bauvolumen. Das traditionelle Erscheinungsbild der Bauten und der Ortsbildprägende Charakter der Aussenräume sind zu wahren. Zudem haben sich Veränderungen im Aussenraum gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen (Art. 33 Abs. 1 GBR). Zugelassen sind Wohnnutzungen und Nutzungen im Sinne der Stützpunktfunktion des Weilers (Art. 33 Abs. 3 GBR). Die Neugestaltung der vor dem Hauptgebäude gelegenen Umgebung auf den Parzellen Nrn. E._____ und H._____ umfasst eine Trockensteinmauer, die die bestehende, teilweise baufällige Betonmauer abstützen soll. Auf der dreieckigen Parzelle Nr. H._____ ist eine naturnahe Gestaltung mit Neuanpflanzungen um das bestehende Gartenhaus (Gebäude Nr. 73c) herum vorgesehen, das über eine neue Treppe mit dem Hauptgebäude verbunden werden soll. Vor dem Gartenhaus soll ein Teich angelegt werden, der über einen Weg erreicht bzw. durch einen Holzsteg überquert werden kann.¹⁷ Nach Darlegung der Beschwerdeführenden handelt es sich um ein sog. "Aufwertungsprojekt", das sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einfüge. Gemäss Beurteilung des AGR wird mit der Anlage der ortsprägende Charakter des Aussenraumes massiv verändert. Die Bauten und Anlagen seien, zusammen gefasst, eher in der Wohn- als in der Landwirtschaftszone anzusiedeln.

Der Garten bzw. die Umgebung zum bestehenden Wohnhaus sind unbestrittenermassen zur Wohnnutzung zu zählen. Die geplante Umgestaltung erfasst die gesamte Parzelle Nr. H._____, die gemäss Grundstück-Informationssystem (GRUDIS) eine Fläche von 258 m² aufweist; das bestehende Gartenhaus nimmt dabei eine Fläche von 25 m² ein. Die hinter dem Gartenhaus durchführende Betonmauer soll östlich und westlich durch Trockensteinmauern abgestützt werden. Weitere Trockensteinmauern bzw. -elemente sind auf beiden Seiten des sanduhrförmigen und südlich des Gartenhauses gelegenen Teiches

¹⁶ Vgl. Verfahren RA 110 2010 37: BDE vom 14. Mai 2010 (Gemeinde Mühleberg)

¹⁷ Vgl. Replik vom 20. April 2017, Vorakten, pag. 13 ff.; Pläne Projektänderung vom 25. April 2017, Vorakten sowie auch Fotodokumentation, Beschwerdeschrift, Beilage Nr. 12

vorgesehen.¹⁸ Dieser Teich weist eine Länge von etwa 14 m auf; die Wasserfläche misst ab Plan der Projektänderung¹⁹ etwa 28 m². Die schubkarrengängigen Erschliessungswege, welche über die gesamte Länge des Grundstücks führen, sind zwischen 1 m bis 1,30 breit, ebenso der über den Teich führende Holzsteg. Sowohl von ihrer Ausgestaltung als auch von ihrer Dimensionierung vermögen sich die geplanten baulichen Massnahmen somit nicht in die ländlich geprägte Landschaft und den "ortsbildprägenden Charakter des Aussenraumes" anzupassen. Es werden künstliche Anlagen geschaffen, die mit dem Weilercharakter nicht vereinbar sind. Im Unterschied zu heute vermag die Umgebungsgestaltung auch keinen natürlichen Übergang zur südlich und westlich direkt an Parzelle Nr. H._____ anschliessenden Landwirtschaftszone schaffen.²⁰ Die Zonenkonformität nach Art. 33 GBR wurde somit zu Recht verneint.

f) Gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG können Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen grundsätzlich nur zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a RPG). Die Sanierung der bestehenden, teilweise baufälligen Stützmauer sowie die Umgestaltung der ostseitigen Umgebung auf den Parzellen Mühleberg Grundbuchblatt Nr. E._____/H._____ und die anderen baulichen Veränderungen im Aussenbereich dienen nicht der Landwirtschaft und sind dementsprechend nicht zonenkonform. Die Zonenkonformität der Vorhaben in der Landwirtschaftszone als Grundnutzungszone gemäss Art. 22 RPG i.V. mit Art. 16a RPG ist daher ebenfalls zu verneinen.

4. Bewilligungsfähigkeit nach Art. 24c RPG

a) Damit die Umgebungsgestaltung bewilligt werden könnte, müsste sie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG erfüllen. Da die Liegenschaft der Beschwerdeführenden vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt worden ist, kommt vorliegend einzig eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG in Frage.

¹⁸ Vgl. Pläne Projektänderung vom 25. April 2017, Vorakten

¹⁹ Pläne Projektänderung vom 25. April 2017, Vorakten

²⁰ Vgl. Fotodokumentation, Beschwerdeschrift, Beilage Nr. 12

b) Das AGR kam in seiner Verfügung vom 16. Mai 2017 bezüglich der nicht bewilligten Vorhaben zu folgenden Schlüssen: Es handle sich nicht um eine teilweise Änderung, die mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sei. Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild bzw. Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens seien enge Grenzen gesetzt. Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild seien nur noch für eine zeitgemässe Wohnnutzung zulässig oder wenn sie darauf ausgerichtet seien, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Die fragliche Umgestaltung sprengte auch nach der Projektänderung den Rahmen von Art. 24c Abs. 4 RPG. Nach Art. 33 Abs. 1 GBR seien das traditionelle Erscheinungsbild der Bauten und der ortsübliche Charakter der Aussenräume zu wahren. Veränderungen im Aussenraum hätten sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen.

Die Beschwerdeführenden sind zwar der Ansicht, dass die Umgestaltung des Gartens in der Weilerzone nicht in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG falle. Dennoch sei die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens auch nach dieser Bestimmung gegeben. Gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG seien Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild zulässig, wenn sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet seien, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

c) Bauten und Anlagen, die unter den Geltungsbereich von Art. 24c RPG fallen, können erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden (Art. 24c Abs. 2 RPG). Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Art. 42 Abs. 1 RPV). Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist nach Art. 42 Abs. 3 RPV unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen.²¹ Erweiterungen ausserhalb des Gebäudevolumens führen zu einer Veränderung am äusseren Erscheinungsbild. Damit Veränderungen ausserhalb des Gebäudevolumens zulässig sind, müssen sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Art. 24c Abs. 4 RPG). An diese Voraussetzungen sind gemäss der Rechtsprechung hohe Anforderungen zu stellen.²² Auch gemäss Art. 33 Abs. 1 GBR haben sich Veränderungen im Aussenraum wie erwähnt gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen.

²¹ BGer 1C_312/2016 vom 3. April 2017, E. 3.1 mit Hinweisen

²² BGer 1C_247/2015 vom 14. Januar 2016, E. 4.2; VGE 2014/322 vom 3. Mai 2016, E. 3.5 ff.

d) Änderungen, die der zeitgemässen Wohnnutzung dienen, sind nur zulässig, wenn sie nötig sind, um die ursprüngliche Wohnnutzung auf einen zeitgemässen Stand zu bringen. Unter Umständen können auch weitere Bauten oder Bauteile unter diesem Titel nötig sein, etwa ein Aussensitzplatz oder ein Balkon.²³ Der Bau der Trockensteinmauer, die Erstellung der Teichanlage mit Zugangswegen, Holzsteg und Treppe sind für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht nötig. Zudem werden mit der Trockensteinmauer, dem künstlichen Teich und den weiteren Massnahmen Veränderungen geschaffen²⁴, die dazu führen, dass die Identität der Hauptbaute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen nicht mehr gewahrt bleibt. Schliesslich sind die Veränderungen im Aussenraum auch gemäss den Vorgaben zur Weilerzone mit dem Orts- und Landschaftsbild nicht vereinbar (vgl. Art. 33 Abs. 1 GBR).

4. Zusammenfassung und weitere Beweismittel

a) Die Bewilligungsfähigkeit der umstrittenen Umgebungsgestaltung nach Art. 33 GBR ist ebenso zu verneinen wie deren Zonenkonformität nach Art. 16 ff. RPG. Zudem ist die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24c RPG nach dem Gesagten ausgeschlossen.

b) Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 21 VRPG). Die Behörde ist deshalb verpflichtet, die ihr rechtzeitig und formrichtig vorgelegten Beweismittel abzunehmen. Dies gilt nicht, wenn die Beweismittel eine nicht erhebliche Tatsache betreffen, wenn sie offensichtlich untauglich sind, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen, oder wenn die Entscheidbehörde ihre Überzeugung aufgrund bereits abgenommener Beweise schon willkürfrei hat bilden können.²⁵ Auf die von den Beschwerdeführenden gestellten Beweisanträge (Augenschein, Beizug LANAT/ANF) konnte daher verzichtet werden, da von diesem Beweismittel keine neuen relevanten Erkenntnisse zu erwarten waren.

²³ Bernische Systematische Information Gemeinden BSIG, Nr. 7/721.0/14.2 vom 13. September 2017, Ziff. 2.2.

²⁴ Vgl. Fotodokumentation, Beschwerdeschrift, Beilage Nr. 12, mit einem Überblick über die aktuelle Situation

²⁵ BGE 124 I 242 E. 2, 285 E. 5; BGE 122 II 464 E. 4.

5. Verfahrenskosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'200.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁶). Die Verletzung des rechtlichen Gehörs stellt einen besonderen Umstand im Sinne von Art. 108 Abs. 1 VRPG dar und ist vorliegend bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen. Dementsprechend wird auf die Erhebung von einem Fünftel der Verfahrenskosten verzichtet.

b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Verfügung der Gemeinde Mühleberg vom 9. November 2017 sowie die Verfügung des AGR vom 16. Mai 2017 werden bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 960.– werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

²⁶ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt C._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Mühleberg, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident