



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3013 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/86

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 14. April 2021

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2021/148 vom 24.3.2025). Das Bundesgericht hat die Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts abgewiesen (BGE 1C_239/2025 vom 6.7.2026).

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn A. _____
Beschwerdeführer

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt B. _____

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Postfach, Hauptstrasse 2, 2560 Nidau

**Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Twann-Tüscherz, Gemeindeverwaltung, Moos 11,
Postfach 16, 2513 Twann**

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 8. Mai 2020 (bbew 142/2018; Bootssteg) sowie die Verfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 4. Juni 2019 (G.-Nr.: 2018.JGK.7311)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Parzelle Twann-Tüscherz C. _____ Grundbuchblatt Nr. H. _____, auf der sich ein Ferienhaus und eine Remise sowie ein Holzsteg in den Bielersee befinden. Die Parzelle liegt im Perimeter des Uferschutzplanes Nr. 9 «St. Petersinsel» und ist grösstenteils dem Sektor 1 «Ferienhäuser» zugeordnet. Ein Teil der Parzelle liegt im See ausserhalb des Sektors 1 «Ferienhäuser» und damit ausserhalb der Bauzone. Der erwähnte Steg befindet sich in diesem Bereich der Parzelle. Die St. Petersinsel (Halbinsel) gehört als Objekt Nr. 1301 (St. Petersinsel – Heidenweg) zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN), als Objekt Nr. 275 zum Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Petersinsel) und als Objekt Nr. 222 (Heidenweg/St. Petersinsel) zum Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung. Zudem sind die Flachmoore der St. Petersinsel als Objekt Nr. 2383 (Heidenweg) durch das Bundesinventar der Flachmoore von

nationaler Bedeutung geschützt. Die gesamte Halbinsel liegt im Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung Objekt Nr. 111 (Hagneckdelta und St. Petersinsel).¹ Schliesslich gilt das Gebiet «St. Petersinsel und Heidenweg» als kantonales Naturschutzgebiet² und jener Teil der Parzelle, in dem sich der Steg befindet, liegt im Bereich eines Flachmoores (Feuchtgebiet) von regionaler Bedeutung (Objekt Nr. 12949).

2. Mit Schreiben vom 19. April 2017³ informierte das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) zusammen mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) die Gemeinde Twann-Tüscherz, anlässlich einer Begehung des Naturschutzgebiets «St. Petersinsel und Heidenweg» am 15. März 2017 hätten sie festgestellt, dass unter anderem auf Parzelle Nr. H. _____ die Bootsanlegestelle (Holzsteg) erneuert worden sei, ihnen diesbezüglich aber weder ein Baugesuch noch eine Bauvoranfrage bekannt sei. Da gemäss der geltenden Rechtslage und Rechtsprechung am betreffenden Objekt höchstens Unterhaltsmassnahmen ausgeführt werden dürften, die ausgeführten Arbeiten aber nicht als solche eingestuft werden könnten, sondern eine nicht bewilligungsfähige Erneuerung darstellen würden, sei von Seiten der Gemeinde ein baupolizeiliches Verfahren einzuleiten.

Die Baupolizeibehörde der Gemeinde Twann-Tüscherz leitete in der Folge ein baupolizeiliches Verfahren ein und gewährte mit Schreiben vom 24. Mai 2017⁴ dem Beschwerdeführer sowie der damaligen Miteigentümerin der Parzelle Nr. H. _____ das rechtliche Gehör. Mit Schreiben vom 2. Juni 2017⁵ teilten diese der Gemeinde mit, dass sie den Holzsteg nicht erneuert, sondern lediglich unterhalten hätten. So habe das letzte Hochwasser dem Steg zugesetzt und sie seien gezwungen gewesen, die gelösten Stegladen neu zu befestigen sowie einzelne zu ersetzen. Im darauffolgenden Sommer habe sich zudem gezeigt, dass auch gewisse Pfosten nicht mehr genug stabil gewesen seien und ersetzt werden mussten. Diese Unterhaltsarbeiten seien dringend nötig gewesen, um den Steg sicher und unfallfrei nutzen zu können. So werde dieser insbesondere auch von Wanderern als Aussichtspunkt und von Schulkindern aus Ferienlagern als Bootsanlegeplatz benutzt.

Mit Schreiben vom 14. Juni 2017 gab die Gemeinde dem LANAT und dem AGR Gelegenheit, zur Eingabe vom 2. Juni 2017 des Beschwerdeführers und der damaligen Miteigentümerin der Parzelle Nr. H. _____ Stellung zu nehmen. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 13. September 2017⁶ kamen das LANAT und AGR zusammengefasst zum Schluss, dass die ausgeführten Massnahmen nicht der Erhaltung des Stegs im Rahmen seiner normalen Lebensdauer dienten, sondern einen komplett neuen Lebenszyklus initiierten. Folglich seien die ausgeführten Arbeiten nicht als Unterhalt, sondern als widerrechtliche Erneuerung zu betrachten. Am 17. Oktober 2017 fand sodann ein Augenschein auf Parzelle Nr. H. _____ statt, an welchem der Beschwerdeführer und je eine Vertretung des Regierungstatthalteramts Biel/Bienne, des AGR, des LANAT sowie der Gemeinde teilgenommen haben.⁷

Am 30. Oktober 2018 reichte der Beschwerdeführer bei der Gemeinde ein nachträgliches Baugesuch mit der Umschreibung «Unterhalt Bootssteg: Ersetzen von abgenutzten, nicht defekten Pfählen durch neue, gleicher Dimension» ein. Unter der Rubrik «Bemerkungen» führte der Beschwerdeführer zudem aus, dass reine Unterhaltsarbeiten ausgeführt worden seien und deshalb

¹ Vgl. auch BGer 1C_515/2012 und 1C_517/2012 vom 17.9.2013.

² Vgl. RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989.

³ Vgl. Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 116 f.

⁴ Vgl. Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 103 ff.

⁵ Vgl. Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 96.

⁶ Vgl. Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 109 ff.

⁷ Vgl. Aktennotiz vom 3. Juli 2018 betreffend den Augenschein vom 17. Oktober 2017 (Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 93 f.).

vorgängig kein Baugesuch gestellt worden sei. Der Steg sei nicht defekt gewesen. Alle Dimensionen seien gleich geblieben und auch die Nutzung habe sich nicht geändert. Die Gemeinde leitete das nachträgliche Baugesuch zuständigkeitshalber ans Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne weiter.

Das Regierungsstatthalteramt holte zunächst eine Stellungnahme des AGR ein, in welcher Letzteres zum Schluss kam, dass keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG⁸ erteilt werden könne.⁹ Das Regierungsstatthalteramt gewährte anschliessend dem Beschwerdeführer diesbezüglich das rechtliche Gehör. Nachdem dem Beschwerdeführer zweimal eine Fristverlängerung gewährt wurde, teilte dieser dem Regierungsstatthalteramt mit Eingabe vom 5. März 2019¹⁰ mit, dass er am nachträglichen Baugesuch festhalte, soweit überhaupt eine Baubewilligung erforderlich sei. Im Falle eines Bauabschlags müsste schliesslich auf die Wiederherstellung verzichtet werden. In der Folge holte das Regierungsstatthalteramt eine anfechtbare Verfügung des AGR sowie einen Fachbericht des LANAT ein, die beide negativ ausfielen.¹¹ Das Regierungsstatthalteramt eröffnete dem Beschwerdeführer und der Gemeinde die Verfügung des AGR und den Fachbericht des LANAT und gab ihnen Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen.¹² Mit Eingabe vom 26. Juli 2019¹³ beantragte der Beschwerdeführer, es sei festzustellen, dass keine Baubewilligung erforderlich sei. Eventualiter sei das nachträgliche Baugesuch zu bewilligen. Subeventualiter sei auf eine Wiederherstellung des früheren Zustands zu verzichten.

3. Mit Gesamtbauentscheid vom 8. Mai 2020 erteilte das Regierungsstatthalteramt dem nachträglichen Baugesuch – ohne vorgängige Publikation – den Bauabschlag und ordnete die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an. Gegen diesen Gesamtbauentscheid und die negative Verfügung des AGR vom 4. Juni 2019 reichte der Beschwerdeführer am 9. Juni 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Er stellt folgende Rechtsbegehren:

1. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne, bbew 142/2018, vom 8. Mai 2020 sei aufzuheben.
2. Die Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Geschäfts-Nr. 2018.JGK.7311 vom 4. Juni 2019 sei aufzuheben.
3. Es sei festzustellen, dass das Bauvorhaben bbew 142/2018 betreffend Unterhalt an bestehendem Bootssteg keiner Baubewilligung bedarf.
4. Eventualiter: Die Angelegenheit sei zwecks Durchführung des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens im Sinne der Erwägungen der BVD an die Vorinstanz zurückzuweisen.
5. Subeventualiter: Auf die Wiederherstellungsmassnahmen sei zu verzichten.
6. Sub-subeventualiter: Die Wiederherstellungsfrist ist auf mindestens ein Jahr ab Entscheiddatum anzusetzen.
7. Die Verfahrenskosten seien dem Kanton Bern aufzuerlegen.
8. Dem Beschwerdeführer sei eine angemessene Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren gemäss nachzureichender Honorar- und Kostennote durch die Einwohnergemeinde Twann-Tüscherz und/oder durch den Kanton Bern (Regierungsstatthalteramt/AGR) auszurichten.

⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

⁹ Vgl. Stellungnahme des AGR vom 30. November 2018 betreffend Bauvorhaben ausserhalb des Baugebiets (Vorakten des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne, pag. 67 ff.).

¹⁰ Vgl. Vorakten des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne, pag. 36 ff.

¹¹ Vgl. Verfügung des AGR vom 4. Juni 2019 betreffend Bauvorhaben ausserhalb des Baugebiets und Fachbericht des LANAT vom 13. Juni 2019 betreffend Naturschutz (Vorakten des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne, pag. 60 ff. und 71 ff.).

¹² Vgl. Verfahrensleitende Verfügung des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 24. Juni 2019 (Vorakten des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne, pag. 53 f.).

¹³ Vgl. Vorakten des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne, pag. 43 ff.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet,¹⁴ führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Die Gemeinde hat in ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Regierungsstatthalteramt beantragt mit Stellungnahme vom 7. Juli 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann. Das AGR beantragt mit Stellungnahme vom 14. Juli 2020 die Abweisung der Beschwerde. Die Verfahrensbeteiligten erhielten Gelegenheit, allfällige Schlussbemerkungen einzureichen. Davon hat lediglich der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 15. Oktober 2020 Gebrauch gemacht.

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

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne ist ein Gesamtentscheid im Sinne von Art. 9 Abs. 1 KoG¹⁵, die Verfügung des AGR eine weitere Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. b KoG. Beide sind gestützt auf Art. 11 Abs. 1 KoG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 KoG mit Beschwerde nach Art. 40 Abs. 1 BauG¹⁶ bei der BVD anfechtbar. Diese ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Der Beschwerdeführer, dessen nachträgliches Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid sowie die negative Verfügung des AGR beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Baubewilligungspflicht

a) Am Holzsteg auf Parzelle Nr. H._____ wurden zahlreiche Planken und neun von 16 Pfählen ersetzt. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die vorgenommenen Arbeiten baubewilligungspflichtig gewesen seien. Für reine Unterhaltsarbeiten bestehe auch ausserhalb von Bauzonen keine Baubewilligungspflicht.

b) Der Beschwerdeführer hat bei der Gemeinde ein nachträgliches Baugesuch eingereicht und damit um Bewilligung der neuen Pfähle ersucht. Er hat die Bewilligungspflicht der betreffenden Arbeiten somit grundsätzlich anerkannt. Es ist daher fraglich, ob er überhaupt über ein rechtlich geschütztes Interesse an der Beurteilung der Frage der Baubewilligungspflicht verfügt, zumindest was die neuen Pfähle betrifft. Dies kann mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen aber offenbleiben.

c) Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Der Begriff der «Bauten und Anlagen» ist ein bundesrechtlicher.

¹⁴ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191).

¹⁵ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

¹⁶ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

Die Kantone können den Kreis der nach dem RPG bewilligungspflichtigen Vorkehren nicht einschränken, sondern höchstens ausdehnen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als bewilligungsbedürftige Bauten und Anlagen jedenfalls jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.¹⁷ Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit deren Realisierung nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarschaft an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Das Bundesgericht folgt einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise, wonach es in erster Linie auf qualitative und weniger auf quantitative Aspekte ankommt.¹⁸

Der bernische Gesetzgeber hat die baubewilligungspflichtigen und baubewilligungsfreien Vorhaben gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben in den Art. 1a und Art. 1b BauG in genereller Art und Weise definiert und im BewD¹⁹ festgelegt, welche geringfügigen Vorhaben keiner Baubewilligung bedürfen. Art. 1b Abs. 1 BauG hält explizit fest, dass insbesondere der Unterhalt von Bauten und Anlagen keiner Baubewilligung bedarf. Gleiches ergibt sich grundsätzlich auch aus Art. 6 Abs. 1 Bst. c BewD. Die Baubewilligungsfreiheit gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. c BewD setzt jedoch voraus, dass einerseits keine bau- oder umweltrechtlich relevanten Tatbestände (wie z.B. Lärm- und Geruchsimmissionen, gewässerschutzrechtliche, energierechtliche oder naturschutzrechtliche Aspekte) betroffen sind und andererseits kein Fall von Art. 7 BewD vorliegt. Letztere Bestimmung enthält unter anderem die folgenden beiden generellen Vorbehalte: Liegt ein Bauvorhaben nach Art. 6 oder 6a BewD ausserhalb der Bauzone und ist es geeignet, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem es z.B. den Raum äusserlich erheblich verändert, die Erschliessung belastet oder die Umwelt beeinträchtigt, so ist es baubewilligungspflichtig (Art. 7 Abs. 1 BewD); betrifft ein Bauvorhaben nach Art. 6 oder 6a BewD den Gewässerraum, den Wald, ein Naturschutz- oder Ortsbildschutzgebiet, ein Naturschutzobjekt, ein Baudenkmal oder dessen Umgebung und ist das entsprechende Schutzinteresse betroffen, ist es ebenfalls baubewilligungspflichtig (Art. 7 Abs. 2 BewD). Ob das jeweilige Schutzinteresse gemäss Art. 7 Abs. 2 BewD verletzt wird, ist erst im Baubewilligungsverfahren zu entscheiden; für die Frage der Baubewilligungspflicht kommt es lediglich darauf an, dass das entsprechende Schutzinteresse betroffen ist, das heisst, wenn es verletzt sein könnte.²⁰

d) Der Steg liegt ausserhalb der Bauzone und unter anderem im Perimeter des Naturschutzgebietes «St. Petersinsel und Heidenweg». Dieses Schutzgebiet bezweckt unter anderem die Erhaltung des Feuchtgebietes Heidenweg einschliesslich seiner Uferpartien als gut ausgebildete Verlandungszone mit Unterwasserfluren und als möglichst ungestörte Landschaft (Ziffer 2a RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989) sowie die Erhaltung der St. Petersinsel mit ihren naturnahen Uferbereichen (Ziffer 2b RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989). Die Schutzbestimmungen sehen zu diesem Zweck insbesondere vor, dass im Schutzgebiet sämtliche Veränderungen, Vorkehren und Störungen, die dem Schutzziel zuwiderlaufen, untersagt sind, insbesondere das Stören von Tieren (Ziffer 4h RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989) und das Errichten von Bauten, Werken und Anlagen aller Art (Ziffer 4m RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989).

e) Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers trifft es nicht zu, dass im Vergleich zum Vorzustand keinerlei bauliche Veränderungen vorgenommen worden sind. So wurden unbestrittenermassen neun Pfähle und zahlreiche Planken des Stegs ersetzt. Dass die neuen Teile –

¹⁷ Vgl. BGE 123 II 256 E. 3 mit Hinweisen.

¹⁸ Vgl. zum Ganzen: Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 1a N. 10 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

¹⁹ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

²⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 1b N. 7 Bst. b mit Hinweisen auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.

soweit ersichtlich – ebenfalls aus Holz sind und die gleichen Dimensionen aufweisen wie die ursprünglichen, ist dabei unerheblich. Der Steg befindet sich im Uferbereich bzw. in der Verlandungszone, weshalb Arbeiten daran grundsätzlich geeignet sind, dem Schutzziel bzw. der Erhaltung des Uferbereichs und der Verlandungszone zuwiderzulaufen. Dies gilt jedenfalls für den Austausch der Pfähle, da diese direkt im ufernahen Seegrund eingelassen sind. Das Schutzinteresse von Ziffer 2 und 4 RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 ist damit betroffen. Soweit sich der Beschwerdeführer auf die Besitzstandsgarantie und die Arbeitshilfe «Bauten und Anlagen in Moorlandschaften»²¹ beruft, wonach «reine Unterhaltsmassnahmen» in der Regel keiner Baubewilligung bedürften, gilt schliesslich Folgendes zu beachten: Die Ausführung von Bauvorhaben aufgrund der Besitzstandsgarantie entbindet nicht vom Erfordernis der Baubewilligung.²² Die vom Beschwerdeführer erwähnte Arbeitshilfe hat zudem nicht den gleichen rechtlichen Stellenwert wie das BewD; sie konkretisiert ferner bloss die Praxis des BAFU als Vollzugsbehörde, nicht aber diejenige der kantonalen Baubewilligungsbehörden.

f) Nach dem Gesagten sind zumindest die neun neuen Pfähle gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BewD baubewilligungspflichtig und zwar selbst dann, wenn die dafür notwendigen Arbeiten als Unterhaltsmassnahmen im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG²³ zu qualifizieren wären, was – wie sich nachfolgend zeigen wird – aber gerade nicht der Fall ist.

3. Bewilligungsfähigkeit / Besitzstandsgarantie

a) Der umstrittene Steg befindet sich ausserhalb des Baugebiets im Bielersee im Perimeter des Uferschutzplanes Nr. 9 «St. Petersinsel» sowie im Gebiet einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung, einem kantonalen Naturschutzgebiet, im Bereich eines Flachmoores von regionaler Bedeutung und teilweise in einem Auengebiet von nationaler Bedeutung. Entgegen der Auffassung des AGR und der Vorinstanz handelt es sich beim Standort des Stegs allerdings nicht um Landwirtschaftszone, sondern um eine Schutzzone im Sinne von Art. 17 RPG. Es ist zwar neben einer Baubewilligung eine zustimmende Verfügung des AGR notwendig, da sich der Steg ausserhalb des Baugebiets befindet (Art. 25 Abs. 2 RPG). Die Beurteilung der Zonenkonformität beurteilt sich aber nicht gleich wie in der Landwirtschaftszone, sondern nach den besonderen, für die Schutzzone geltenden Bestimmungen und bei der Prüfung einer Ausnahme nach Art. 24 ff. RPG sind die besonderen Schutzbestimmungen und Schutzziele der Schutzzone zu berücksichtigen, was insbesondere dazu führen kann, dass sich bei einer Ausnahme nach Art. 24 RPG die Standortgebundenheit nicht nach dieser Norm, sondern den konkreten Bestimmungen der Schutzzone beurteilt, und die Besitzstandsgarantie nach Art. 24c RPG nicht oder nur sehr eingeschränkt zum Tragen kommt.²⁴

Vorliegend massgebend sind die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Gewässerraum, die laut Art. 11 Abs. 3 BauG auch für Bauten im Gewässer zur Anwendung kommen, die Vorschriften zu Moorlandschaften sowie der Schutzbeschluss zum kantonalen Schutzgebiet «St. Petersinsel und Heidenweg». Gemäss Gewässerschutzrecht sind Bauten und Anlagen im Gewässerraum grundsätzlich nicht zulässig.²⁵ Es dürfen nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden (Art. 41c Abs. 1 GSchV²⁶). Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, können aus-

²¹ Herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt (BAFU), 2016, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Landschaft > Publikationen und Studien > Bauten und Anlagen in Moorlandschaften.

²² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 3 N. 1c mit Hinweisen auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.

²³ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

²⁴ Vgl. dazu BGE 146 II 304 E. 9.

²⁵ BGE 146 II 304 E. 9.2.

²⁶ Gewässerschutzverordnung des Bundesrats vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201).

nahmsweise die in Art. 41c Abs. 1 GSchV genannten Anlagen bewilligt werden. Zudem sind bestehende, rechtmässig erstellte und bestimmungsgemäss nutzbare Anlagen in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Art. 41c Abs. 2 GSchV). In Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung dürfen keine Anlagen gebaut werden, ausgenommen sind nur Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen (Art. 78 Abs. 5 BV²⁷) sowie Bauten und Anlagen, die nationale Bedeutung haben, unmittelbar standortgebunden sind und den Schutzzielen nicht widersprechen (Art. 5 Abs. 2 Bst. d MoorLV²⁸). Nach Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG ist aber unter Vorbehalt von Art. 23d Abs. 1 NHG der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen zulässig. Der Schutzbeschluss zum Naturschutzgebiet «St. Petersinsel und Heidenweg» untersagt das Errichten von Bauten und Anlagen jeglicher Art gänzlich (Ziffer 4m RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989). Bestehende Bauten und Anlagen dürfen genutzt und unterhalten werden (Ziffer 6i RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989).

b) Ein privater Steg ist weder eine Anlage im Sinne von Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV, noch eine Einrichtung nach Art. 78 Abs. 5 Satz 3 BV oder eine Baute oder Anlage nach Art. 5 Abs. 2 Bst. d MoorLV oder eine solche gemäss Art. 23d Abs. 2 Bst. a, c oder d NHG. Dass der Steg gemäss Beschwerdeführer früher auch der Erschliessung der landwirtschaftlichen Parzellen nördlich der Parzelle Nr. H. _____ gedient habe, ändert nichts daran. Einerseits bezieht sich diese Aussage auf die Vergangenheit und entspricht offenbar nicht den heutigen Gegebenheiten. Andererseits ist davon auszugehen, dass der Steg weder der Last von heutigen landwirtschaftlichen Geräten Stand halten könnte noch für den heutigen Transport von landwirtschaftlichen Gütern geeignet wäre. Er dient daher nicht einer landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne von Art. 78 Abs. 5 BV. Da Art. 23d NHG keine Ausnahmen vorsieht, könnten die am Steg vorgenommenen Arbeiten daher nur bewilligt werden, wenn sie von den Besitzstandsbestimmungen von Art. 41c Abs. 2 GSchV, Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG und Ziffer 6i RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 profitieren könnten.

Der Bestandesschutz nach Art. 41c GSchV umfasst laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur den Bestand, die Weiternutzung und den Unterhalt von Bauten. Dagegen dürfen Bauten und Anlagen im Gewässerraum weder erweitert noch wiederaufgebaut werden, weil dadurch der gewässerrechtswidrige Zustand verstärkt und über die Lebensdauer der ursprünglich bewilligten Baute hinaus perpetuiert würde. Dies würde das Ziel von Art. 36a GSchG²⁹, die Gewässerräume zumindest auf längere Sicht von Bauten und Anlagen freizuhalten, vereiteln.³⁰ Das Gleiche gilt für den Bestandesschutz nach Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG: Nach dessen Wortlaut sind, unter Vorbehalt von Art. 23d Abs. 1 NHG, nur der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen zulässig. Laut der BAFU-Arbeitshilfe «Bauten und Anlagen in Moorlandschaften» wird unter «Erneuerung» einer Baute oder Anlage deren Instandstellung oder Sanierung (z.B. die energetische Sanierung) verstanden. Mit «Unterhalt» sind gemäss BAFU Unterhaltsarbeiten zur Erhaltung der Substanz und der Funktionsfähigkeit einer Baute oder Anlage gemeint, wie beispielsweise die regelmässige Pflege oder der Ersatz einzelner baulicher Bestandteile (vgl. Ziffer 2.3.3 Arbeitshilfe «Bauten und Anlagen in Moorlandschaften»). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung stehen die in Art. 23d Abs. 2 NHG genannten Nutzungen unter dem Vorbehalt der Schutzzielverträglichkeit und sind vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 5 BV restriktiv auszulegen. Letztere Bestimmung sieht ein absolutes Veränderungsverbot sowohl für Moore als auch für Moorlandschaften vor und lässt – wie bereits erwähnt (E. 3a) – Ausnahmen nur zu, wenn sie dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen; Art. 78 Abs. 5 BV räumt

²⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

²⁸ Verordnung des Bundesrats vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung, MoorLV; SR 451.35).

²⁹ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20).

³⁰ BGE 146 II 304 E. 9.2.

dem Schutz von Mooren und Moorlandschaften absoluten Vorrang ein und belässt keinen Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen im Einzelfall. Laut Bundesgericht umfassen «Unterhalt» und «Erneuerung» im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG insofern nur Massnahmen zur Erhaltung und Modernisierung der bestehenden Baute im Rahmen der normalen Lebensdauer. Die Besitzstandsgarantie in Moorlandschaften beschränkt sich mit anderen Worten auf die eigentliche Substanzerhaltung im Rahmen der normalen Lebensdauer.³¹ Der Wiederaufbau einer zerstörten Baute oder Anlage ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung folglich von Anfang an nicht von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG umfasst bzw. unzulässig. Für diese Auslegung spricht gemäss Bundesgericht auch Art. 8 MoorLV. Danach werden die Kantone beauftragt, bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich zu beheben. Bauten und Anlagen, die weder dem Biotopschutz dienen noch zu den charakteristischen Elementen der Moorlandschaft gehören, stellen grundsätzlich eine Beeinträchtigung der landschaftlichen Schönheit dar (vgl. Art. 4 Abs. 1 MoorLV).³²

c) Es stellt sich daher die Frage, ob die am Steg vorgenommenen Arbeiten als Unterhalt oder zumindest als Erneuerung im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG qualifiziert werden können bzw. als Massnahmen zur Erhaltung und Modernisierung im Rahmen der normalen Lebensdauer des Stegs. Der Ersatz einzelner Holzplanken dürfte wohl grundsätzlich als Unterhalt bzw. zulässige Massnahme im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG qualifiziert werden, sofern der Ersatz laufend geschieht und der betreffende Steg stets funktionstüchtig bzw. gebrauchstauglich war. Auf der dem nachträglichen Baugesuch beigelegten Fotoaufnahme des Stegs ist ersichtlich, dass mindestens elf Holzplanken neueren Datums sind. Es ist fraglich, ob bei diesem Umfang noch von einem Ersatz einzelner baulicher Bestandteile gesprochen werden kann. In seiner Beschwerde stellt sich der Beschwerdeführer zwar auf den Standpunkt, dass die Holzplanken nach Bedarf jeweils laufend ersetzt worden seien. Ursprünglich haben der Beschwerdeführer und die ehemalige Miteigentümerin der Parzelle Nr. H. _____ jedoch angegeben, dass ein Hochwasser dem Steg zugesetzt habe und sie gezwungen gewesen seien, die gelösten Stegladen neu zu befestigen sowie einzelne zu ersetzen; die Arbeiten seien zudem dringend nötig gewesen, um den Steg sicher und unfallfrei nutzen zu können.³³ Dies lässt vielmehr darauf schliessen, dass der Ersatz der Holzplanken in einem Zug erfolgte und der Steg zwischenzeitlich auch nicht mehr voll funktionstüchtig bzw. gebrauchstauglich gewesen war. Insgesamt bestehen also gute Gründe, weshalb vorliegend bereits der Ersatz der Holzplanken nicht mehr als Unterhalt bzw. zulässige Massnahme im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG qualifiziert werden kann.

Letztlich kann dies aber offengelassen werden, da jedenfalls der Ersatz der Holzpfähle über die eigentliche Substanzerhaltung des Stegs im Rahmen seiner normalen Lebensdauer hinausgeht. So wurden von den insgesamt 16 Holzpfählen neun ersetzt, mithin mehr als die Hälfte. Damit kann nicht mehr von einem Ersatz einzelner baulicher Bestandteile gesprochen werden. Hinzu kommt, dass der Ersatz der neun Pfähle in einem Zug und nicht verteilt über einen längeren Zeitraum erfolgte. Der Beschwerdeführer spricht zwar verschiedentlich von einem schrittweisen Ersatz der Bauteile bzw. einer schrittweisen Vornahme der Arbeiten. Damit dürfte aber wohl bloss der Umstand gemeint sein, dass der Ersatz der Holzplanken nicht gleichzeitig wie der Ersatz der Holzpfähle erfolgte. Dies deckt sich denn auch mit den ursprünglichen Ausführungen des Beschwerdeführers und der ehemaligen Miteigentümerin der Parzelle Nr. H. _____ im Schreiben vom 2. Juni 2017³⁴. Ferner handelt es sich bei den ersetzten Holzpfählen nicht um untergeordnete Bauteile, sondern um tragende Elemente des Stegs. Dass zum Tragen der Stegfläche gemäss Beschwerdeführer ohne Weiteres deutlich weniger Pfähle genügen würden, mag zwar sein. Ent-

³¹ Peter M. Keller, in Keller/Zufferey/Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 23d N. 14.

³² Vgl. zum Ganzen: BGer 1C_515/2012 und 1C_517/2012 vom 17.9.2013, E. 5.4 ff. mit Hinweisen.

³³ Vgl. Schreiben des Beschwerdeführers und der ehemaligen Miteigentümerin der Parzelle Nr. 1199 vom 2. Juni 2017 (Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 96).

³⁴ Vgl. Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 96.

scheidend ist aber, dass die Holzpfähle die Stegfläche faktisch nun mal tragen und ihnen damit eine tragende Funktion zukommt. Dass die Pfähle allenfalls gleichzeitig den anlegenden Booten als Abstandhalter zu den Holzplanken und als Anbindemöglichkeit dienen, ändert nichts daran. Nach dem Gesagten wurden also innert kurzer Zeit und in grösserem Umfang wesentliche Teile des Stegs abgebrochen und durch neue ersetzt. Der Ersatz der neun Holzpfähle hat mit anderen Worten nicht der Substanzerhaltung des Stegs im Rahmen seiner normalen Lebensdauer gedient, sondern einen neuen Lebenszyklus des Stegs initiiert, was zu einer unzulässigen Schutzzzielbeeinträchtigung führt (massgebliche Verlängerung der Beeinträchtigung der landschaftlichen Schönheit; Art. 4 Abs. 1 MoorLV) und daher nicht mehr von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG gedeckt ist.

Ob der Steg vor den betreffenden Arbeiten (teilweise) zerstört gewesen war oder zur Vornahme der Arbeiten zerstört wurde, was der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde und seinen Schlussbemerkungen bestreitet, ist dabei unerheblich. Gleiches gilt für die Frage, ob der Steg vor sowie während dem Ersatz der Holzpfähle durchgehend benutzbar gewesen war und der Ersatz der neun Pfähle zu einer wesentlichen Verbesserung seines Zustands geführt hat. Entscheidend ist einzig, dass die betreffenden Arbeiten einen neuen Lebenszyklus initiiert haben. Im Übrigen ist an dieser Stelle aber nochmals darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer und die ehemalige Miteigentümerin der Parzelle Nr. H. _____ im Schreiben vom 2. Juni 2017³⁵ selbst ausgeführt haben, dass ein Hochwasser dem Steg zugesetzt habe, gewisse Pfosten nicht mehr genug stabil gewesen seien und ersetzt werden mussten; die Arbeiten seien zudem dringend nötig gewesen, um den Steg sicher und unfallfrei nutzen zu können. Wie erwähnt, lässt dies – entgegen den jetzigen Ausführungen des Beschwerdeführers – darauf schliessen, dass der Steg vor dem Ersatz der Holzplanken und Holzpfähle schadhaft und nicht mehr voll funktionstüchtig bzw. gebrauchstauglich gewesen war.

Ebenfalls nichts zu seinen Gunsten ableiten, kann der Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass nach Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG zulässige Unterhalts- bzw. Erneuerungsarbeiten zu einer Verlängerung der Lebensdauer der betreffenden Baute oder Anlage führen können. Denn eine blosser Verlängerung der Lebensdauer ist nicht gleichzusetzen mit einem neuen Lebenszyklus, wie er vorliegend initiiert worden ist. Letzterer verlängert die Schutzzzielbeeinträchtigung in unzulässiger Weise. Unerheblich sind schliesslich auch die vergleichsweise tiefen Baukosten von CHF 4290.– sowie der Umstand, dass der Steg in einem funktionellen Zusammenhang mit dem Ferienhaus auf der Parzelle Nr. H. _____ steht. So ändern die einfache Konstruktionsweise des Stegs und die damit verbundenen tiefen Baukosten nichts daran, dass der Ersatz der neun Holzpfähle zu einem neuen Lebenszyklus des Stegs geführt hat. Analoges gilt in Bezug auf den funktionellen Zusammenhang zwischen Steg und Ferienhaus.

d) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Ausführungen des Bundesgerichts im Entscheid «St. Petersinsel» zu den Begriffen Unterhalt und Erneuerung nach Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG seien als «obiter dictum» zu qualifizieren, dessen Relevanz für den vorliegenden Fall fraglich sei, ist Folgendes festzuhalten: Es trifft zwar zu, dass es im Entscheid «St. Petersinsel» im Wesentlichen um den Wiederaufbau der Ferienhäuser im Fall ihrer Zerstörung ging. Die vom Bundesgericht in diesem Zusammenhang gemachten Ausführungen zum Umfang von «Unterhalt» und «Erneuerung» bzw. zu den zulässigen Massnahmen im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG sind jedoch klar und lassen keine Abweichung davon zu.

e) Nach dem Gesagten kann sich der Beschwerdeführer, zumindest was den Ersatz der neun Holzpfähle betrifft, nicht auf die Besitzstandsgarantie gemäss Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG berufen. Vielmehr haben die betreffenden Arbeiten zu einem neuen Lebenszyklus des Stegs geführt, was

³⁵ Vgl. Vorakten der Gemeinde Twann-Tüscherz, pag. 96.

den Schutzziele und insbesondere Art. 8 MoorLV widerspricht. Weil durch den Ersatz der neun Holzpfähle der gewässerrechtswidrige Zustand verstärkt und über die Lebensdauer der ursprünglich bewilligten Baute hinaus perpetuiert wird, kommt auch der Bestandesschutz nach Art. 41c GSchV nicht zum Tragen. Schliesslich kann sich der Beschwerdeführer in Bezug auf den Ersatz der neun Holzpfähle auch nicht auf Ziffer 6i RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 stützen. Einerseits stellt der umfangreiche Austausch von wesentlichen bzw. tragenden Bauteilen innert kurzer Zeit, wie dies vorliegend beim Ersatz der neun Holzpfähle der Fall ist, keinen Unterhalt mehr dar. Andererseits kann der «Unterhalt» gemäss Ziffer 6i RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV) ohnehin nicht zu mehr berechnen als «Unterhalt» im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG.

f) Schliesslich gilt es zu beachten, dass der umstrittene Steg mit dem Schutz der Wasser- und Zugvögel kollidiert und der Ersatz der neun Holzpfähle deshalb bereits nach Art. 23d Abs. 1 NHG, wonach die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften zulässig sind, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen, unzulässig sein dürfte. So ist gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c MoorLV auf die nach Art. 20 NHV³⁶ geschützten Pflanzen- und Tierarten sowie die in den vom BAFU erlassenen oder genehmigten Roten Listen aufgeführten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten besonders Rücksicht zu nehmen. Die St. Petersinsel ist ein Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung (Objekt Nr. 111), das einerseits der Erhaltung von Ruhegebieten für die Überwinterung von Zugvögeln und andererseits dem Schutz der Brutgebiete der Wasservögel dient. Wie das Bundesgericht im Entscheid «St. Petersinsel» mit Verweis auf das BAFU festhielt, sind die Vögel zum Teil sehr scheu gegenüber Menschen; ihr Bestand schwindet, wo eine von Menschen genutzte Infrastruktur vorhanden ist, sei es, weil sie die Insel nicht mehr aufsuchen, sei es, weil der Bruterfolg abnimmt. Zwar sind die Ferienhäuser im Winter, wenn die Zugvögel die Insel besuchen, überwiegend geschlossen; dagegen fällt die Brutzeit der Wasservögel (in der Regel von März bis Anfang/Mitte Juli) mit der Ferienhausnutzung und folglich auch mit der Nutzung des umstrittenen Stegs zusammen. Hinzu kommt, dass die mit den Ferienhäusern verbundenen Anlagen (Ufermauern, Bootshafen und –stege) eine Verminderung des Röhrichs zur Folge haben, das als Lebensraum der Wasser- und Zugvögel sowie zahlreicher anderer geschützter Tier- und Pflanzenarten dient.³⁷

g) Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass zumindest der Ersatz der neun Holzpfähle baubewilligungspflichtig ist und die betreffenden Arbeiten nicht unter dem Titel der Bestandsgarantie nach Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG, Art. 41c GSchV oder Ziffer 6i RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 bewilligt werden können und im Ergebnis die Vorinstanz dem nachträglichen Baugesuch des Beschwerdeführers zu Recht den Bauabschlag erteilt und das AGR zu Recht eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG verweigert hat.

4. Wiederherstellung

a) Subeventualiter beantragt der Beschwerdeführer, auf die von der Vorinstanz angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen sei zu verzichten. Es sei insbesondere illusorisch und rechtlich nicht haltbar, davon auszugehen, der private Seeanstoss werde alleine durch den Wegfall des Stegs nicht mehr von den Anwohnern genutzt. Solange die Ferienhäuser Bestand hätten, würden die Anwohner den Seeanstoss mit oder ohne Steg benutzen, womit das öffentliche Interesse an der Entfernung des Stegs als äusserst gering einzustufen sei. Zusammenfassend würden sich die angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen mangels gewichtiger öffentlicher sowie nachbarlicher Interessen und mit Blick auf die gewichtigen Nachteile, die mit den betreffenden Massnah-

³⁶ Verordnung des Bundesrats vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1).

³⁷ Vgl. zum Ganzen: BGer 1C_515/2012 und 1C_517/2012 vom 17.9.2013, E. 5.7.

men für den Beschwerdeführer verbunden seien, als unverhältnismässig erweisen. Der Beschwerdeführer habe schliesslich gutgläubig gehandelt.

b) Kann ein bereits ausgeführtes Bauvorhaben nachträglich nicht bewilligt werden, so entscheidet die Baubewilligungsbehörde zusammen mit dem Bauabschlag darüber, ob und inwieweit der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist (Art. 46 Abs. 2 Bst. e BauG). Eine Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen. Eine Wiederherstellungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist und die Belastung für die pflichtige Person in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.³⁸

c) Die Vorinstanz verfügte in Bezug auf die Wiederherstellung Folgendes (vgl. Ziffer 4.3 des angefochtenen Entscheids):

Die Wiederherstellungsmassnahmen sind wie folgt auszuführen:

1. Der Holzsteg ist vollumfänglich, d.h. mit sämtlichem zur Baute gehörenden Baumaterial, auch tragender Holzpfehlung im Wasser, unter Berücksichtigung des Baustellen-Entsorgungskonzepts sowie den Auflagen, zu entfernen. Der vollständige Rückbau hat innert Frist von 5 Monaten nach Rechtskraft dieser Verfügung zu erfolgen. Dabei dürfen die Wiederherstellungsarbeiten nur ausserhalb der Fortpflanzungszeit der wildlebenden Säugetiere und Vögel, d.h. nicht zwischen dem 1. April und dem 15. Juli ausgeführt werden.
2. Die Wiederherstellungsmassnahmen sind im Detail durch ausgewiesene Fachpersonen unter Mitwirkung der Abteilung Naturförderung (ANF), des Amtes für Landwirtschaft und Natur (LANAT) und des Fischerei- und des Jagdinspektorats der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion zu planen und haben in der Realisierungsphase mit einer ökologischen Baubegleitung unter Beizug der genannten Amts- und Fachstellen zu erfolgen.

d) Die von der Vorinstanz angeordnete Wiederherstellung ist nicht zu beanstanden. So besteht an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und an der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, generell ein grosses öffentliches Interesse. Besonderes Gewicht kommt dem öffentlichen Interesse am konsequenten Vollzug des Bau-, Planungs- und Umweltrechts ausserhalb des Baugebiets zu. Ein zusätzliches öffentliches Interesse kann sich aus der Gefahr ergeben, dass sich Gleiches wiederholen könnte (Präjudizwirkung). Ausnahmsweise kann das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung im konkreten Fall zwar fehlen. Beispielsweise wenn das angestrebte Ziel gar nicht zu erreichen ist, der rechtswidrige Zustand besser oder jedenfalls nicht schlechter ist als es der rechtmässige wäre oder die Wiederherstellung ein Gebiet stärker belasten würde als das Belassen des widerrechtlichen Zustands. In solchen Fällen wäre eine Wiederherstellung nur zum Zweck der Durchsetzung der Rechtsordnung unverhältnismässig.³⁹ Dies ist vorliegend – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – jedoch nicht der Fall.

Vorliegend geht es um grundlegende Arbeiten an einem Steg ausserhalb des Baugebiets, die nicht bewilligt werden können (vgl. E. 3g). Die betreffenden Arbeiten haben vielmehr einen neuen Lebenszyklus des Stegs initiiert, was – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzziele betreffend Moorlandschaften führt (vgl. E. 3c). Der

³⁸ BVR 2013 S. 85 E. 5.1; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9 und 9c je mit weiteren Hinweisen.

³⁹ Vgl. zum Ganzen: Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9a mit Hinweisen.

Naturschutz stellt ein gewichtiges öffentliches Interesse dar.⁴⁰ Es besteht folglich ein grosses öffentliches Interesse an der Entfernung des Stegs. Dies gilt umso mehr, als gemäss Art. 8 MoorLV bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich zu beheben sind.

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Entfernung des Stegs habe in Anbetracht der besitzstandsgeschützten Ferienhäuser keinen massgeblichen Einfluss im Hinblick auf die Förderung der Schutzziele betreffend Moorlandschaften, ist Folgendes festzuhalten: Der Steg ist beidseits von Röhricht bzw. einem Schilfgürtel gesäumt. Gemäss Ziffer 4a RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 ist jedes Eindringen ins Schilf und anderes Röhricht zu Fuss oder mit Wasserfahrzeugen aller Art sowie das Verankern von Booten in Schilfbeständen verboten. Die Benützung bestehender Bauten, Werke und Anlagen ist gestützt auf Ziffer 6i RRB Nr. 3100 vom 5. Juli 1989 zwar grundsätzlich zulässig. Nach der Entfernung des Stegs besteht jedoch keine Anlage mehr im Sinne der vorgenannten Bestimmung. Ohne den Steg ist mit anderen Worten die Nutzung des Seeanstosses auf Parzelle Nr. H. _____ nicht mehr zulässig, unabhängig vom Bestand der Ferienhäuser. Dies gilt umso mehr, als sich das Röhricht, das den Steg heute bereits säumt, nach dessen Rückbau weiter ausbreiten dürfte. Damit übereinstimmend bezieht sich die dem Beschwerdeführer vom Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) erteilte Bewilligung für die Inanspruchnahme des Bielersees in Form des gesteigerten Gemeingebrauchs lediglich auf den Steg («Bootssteg mit 1 Bootsanbindeplatz auf Gbbl.-Nr. H. _____») und nicht auf den Seeanstoss als solchen.⁴¹ Die Entfernung des Stegs hat also einen beträchtlichen Einfluss auf die in Frage stehenden Schutzziele. Die zuständige Baupolizeibehörde könnte, falls nötig, zudem weitere Massnahmen (z.B. ein Benützungsverbot für den Seeanstoss) anordnen.

e) Die von der Vorinstanz angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen sind aber nicht nur im öffentlichen Interesse und geeignet, sondern auch erforderlich, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Es ist keine gleich geeignete, aber weniger einschneidende Massnahme ersichtlich. Das Belassen des Stegs stellt bereits aus präjudiziellen Gründen keine geeignete Alternative zur Entfernung des Stegs dar. Ein reines Benützungsverbot wäre ebenfalls nicht geeignet und auf Dauer mit einem unverhältnismässigen Kontrollaufwand für die Baupolizeibehörde verbunden. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, der Rückbau würde sich negativ auf die Schutzobjekte auswirken und das Belassen des Stegs würde das deutlich geringere Übel darstellen, gilt sodann Folgendes festzuhalten: Das Argument von zusätzlichen Beeinträchtigungen durch den Rückbau auf die betroffenen Schutzobjekte ist zwar nicht von der Hand zu weisen. Längerfristig ist die Entfernung des Stegs für das betreffende Gebiet aber deutlich vorteilhafter als das Belassen des Stegs. So hat der Steg bereits vor der Vornahme der fraglichen Arbeiten zu einer Beeinträchtigung der verschiedenen Schutzziele geführt. Im Übrigen sind für den Rückbau des Stegs keine grossen Baumaschinen nötig. Die negativen Auswirkungen während dem Rückbau auf die Umwelt dürften sich folglich in Grenzen halten. Dies gilt umso mehr, als der Rückbau durch ausgewiesene Fachpersonen unter Mitwirkung verschiedener Amts- und Fachstellen geplant bzw. mit einer ökologischen Baubegleitung unter Beizug verschiedener Amts- und Fachstellen zu erfolgen hat.

f) Die gewichtigen öffentlichen Interessen an der Entfernung des Stegs überwiegen schliesslich die Nachteile, die dem Beschwerdeführer durch den Rückbau entstehen. So dürften – wie soeben erwähnt – für den Rückbau des Stegs keine grossen Baumaschinen nötig sein und daher die Rückbaukosten überschaubar bleiben. Der Beschwerdeführer führt zwar richtigerweise aus, dass die Parzelle Nr. H. _____ ohne den Steg nur noch über den Landweg (Heidenweg) erschlossen ist. Eine solche Erschliessung ist aber völlig ausreichend. Daran ändert auch der Um-

⁴⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. d drittes Lemma mit Hinweisen.

⁴¹ Vgl. Rechnung des AGG vom 14. November 2019 (Beschwerdebeilage 6).

stand nichts, dass der Heidenweg gemäss Beschwerdeführer bei extremem Hochwasser teilweise überflutet werde und während der Sommerzeit für Motorfahrzeuge nur eingeschränkt nutzbar sei. Einerseits sind extreme Hochwasser selten und der Steg dürfte in einem solchen Fall ebenfalls überflutet sein. Andererseits ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht ausgeführt, inwiefern eine bloss zeitweise Einschränkung des Heidenwegs für Motorfahrzeuge einen Nachteil für den Beschwerdeführer darstellen sollte, der die gewichtigen öffentlichen Interessen an der Entfernung des Stegs überwiegt. Die von der Vorinstanz angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen sind mit anderen Worten also auch zumutbar. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer sich vorliegend nicht auf den guten Glauben berufen kann, sondern allenfalls sogar als im baurechtlichen Sinn qualifiziert bösgläubig zu gelten hat. So wird allgemein vorausgesetzt, dass die Bewilligungspflicht für Bauvorhaben bekannt ist. Wer bauen und nutzen will, muss sich um die Zulässigkeit seines Tuns kümmern und sich bei den Behörden nach der Bewilligungspflicht erkundigen.⁴² Der Beschwerdeführer war ferner Partei im Verfahren vor Bundesgericht betreffend «St. Petersinsel»⁴³ und wusste daher aus erster Hand, dass «Unterhalt» und «Erneuerung» im Sinne von Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG nur Massnahmen zur Erhaltung und Modernisierung der bestehenden Baute im Rahmen ihrer normalen Lebensdauer umfassen. Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 3c), kann die Abweichung vom Erlaubten vorliegend auch nicht mehr als geringfügig eingestuft werden. Selbst wenn der Beschwerdeführer gutgläubig gewesen wäre, würden die gewichtigen öffentlichen Interessen an der Entfernung des Stegs vorliegend überwiegen.

g) Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der Vorinstanz angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen.

5. Wiederherstellungsfrist

a) Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die angesetzte Wiederherstellungsfrist von fünf Monaten ab Rechtskraft des angefochtenen Entscheids sei unverhältnismässig. In Anbetracht der Sperrfrist vom 1. April bis 15. Juli (Fortpflanzungszeit der wildlebenden Säugetiere und Vögel) wären bloss noch drei Monate verblieben, um die Wiederherstellungsarbeiten auszuführen. Aufgrund des angeordneten Einbezugs der Fachbehörden sei die Fristeinhaltung zudem von deren Mitwirkung und Verfügbarkeit abhängig. Diese Konstellation sei ausserordentlich und bedürfe einer deutlich längeren Frist von einem Jahr ab Entscheidzeitpunkt.

b) Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Rückbau nicht innerhalb von fünf Monaten ab Rechtskraft des angefochtenen Entscheids vom 8. Mai 2020 hätte vorgenommen werden können. So bezieht sich die Sperrfrist vom 1. April bis 15. Juli lediglich auf die Ausführung der Arbeiten. Bis zum 15. Juli 2020 hätte also ohne Weiteres bereits die Planung mit den verschiedenen von der Vorinstanz zur Mitwirkung vorgesehenen Amts- und Fachstellen vorgenommen werden können. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist der Rückbau zudem nicht mit einem grossen Aufwand verbunden. Die knapp vier Monate, die von der Wiederherstellungsfrist nach dem 15. Juli 2020 noch übrig gewesen wären (der angefochtene Entscheid wäre ohne Beschwerdeerhebung bei der BVD mit Ablauf der Rechtsmittelfrist am 10. Juni 2020 rechtskräftig geworden und erst am Folgetag hätte die Wiederherstellungsfrist zu laufen begonnen), hätten also bei Weitem gereicht, um den Steg zurückzubauen. Die von der Vorinstanz angesetzte Wiederherstellungsfrist von fünf Monaten ab Rechtskraft des angefochtenen Entscheids ist also nicht zu beanstanden.

⁴² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. a/bb mit Hinweisen.

⁴³ BGer 1C_517/2012 vom 17.9.2013.

6. Zusammenfassung und Kosten

a) Die Vorinstanz ist im Ergebnis zu Recht zum Schluss gelangt, dass der Ersatz der neun Pfähle bewilligungspflichtig und nicht bewilligungsfähig ist. Die von ihr verfügten Wiederherstellungsmassnahmen und die von ihr angesetzte Wiederherstellungsfrist sind ebenfalls nicht zu beanstanden. Es besteht folglich insbesondere kein Anlass, die Angelegenheit zur Neuurteilung bzw. (Neu-)Durchführung des Baubewilligungsverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerde erweist sich mit anderen Worten als unbegründet und ist daher abzuweisen. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 8. Mai 2020 ist zu bestätigen. Gleiches gilt für die Verfügung des AGR vom 4. Juni 2019.

b) Die massgeblichen Sachverhaltselemente konnten anhand der zur Verfügung stehenden Akten genügend überprüft bzw. festgestellt werden. Auf die vom Beschwerdeführer zusätzlich beantragten Beweismassnahmen, insbesondere den Augenschein und die Einholung der Akten zum Baugesuch der Burgergemeinde Bern auf Parzelle Nr. E. _____, kann daher verzichtet werden, da von diesen keine neuen relevanten Erkenntnisse zu erwarten sind.

c) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdeführer. Er hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG⁴⁴). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 2000.– (Art. 103 Abs. 1 und 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV⁴⁵). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 8. Mai 2020 und die Verfügung des AGR vom 4. Juni 2019 werden bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 2000.– werden dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

⁴⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁴⁵ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt D._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, per E-Mail
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), A-Post
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Twann-Tüscherz, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in fünf Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.