

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. Mai 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Zemp

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

B. _____
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdegegner

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Grindelwald
Baubewilligungsbehörde, Spillstattstrasse 2, Postfach 104,
3818 Grindelwald

betreffend Baubewilligung für Terrainaufschüttung (Entscheid der Bau-,
Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 4. August 2016;
RA Nr. 110/2015/113)



Sachverhalt:

A.

Am 7. Januar 2014 ging bei der Einwohnergemeinde (EG) Grindelwald ein Baugesuch von A._____ vom 23. Dezember 2013 ein betreffend «landwirtschaftliche Bodenverbesserung; Aufschüttung, Deponie von sauberem Aushubmaterial» auf der im Gebiet ... in der Landwirtschaftszone liegenden Parzelle Grindelwald Gbbl. Nr. 1____. Gegen das Vorhaben erhob neben anderen B._____ als Eigentümer der an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle Grindelwald Gbbl. Nr. 2____ Einsprache. Nachdem das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) mit Verfügung vom 22. Mai 2015 befunden hatte, das Vorhaben sei zonenkonform und benötige keine Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb des Baugebiets, erteilte das Regierungsstatthalteramt (RSA) Interlaken-Oberhasli mit Gesamtentscheid vom 21. Juli 2015 die Baubewilligung und wies die Einsprachen ab.

B.

Gegen den Entscheid des Regierungsstatthalters erhob B._____ am 21. August 2015 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Mit Entscheid vom 4. August 2016 hiess diese die Beschwerde gut, hob den vorinstanzlichen Entscheid auf und verweigerte die Baubewilligung.

C.

Gegen den Entscheid der BVE hat A._____ am 5. September 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalters sei zu bestätigen; eventuell sei der angefochtene

Entscheid aufzuheben und die Sache zur weiteren Prüfung an die BVE zurückzuweisen.

B. _____ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 7. Oktober 2016 die Abweisung der Beschwerde, ebenso die BVE mit Vernehmlassung vom 15. September 2016. Die EG Grindelwald kritisiert in ihrer Stellungnahme vom 6. Oktober 2016 den angefochtenen Entscheid ausführlich, stellt aber keinen ausdrücklichen Antrag.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Baugesuchsteller durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Im Rahmen der Rechtskontrolle auferlegt sich das Gericht eine gewisse Zurückhaltung, soweit für die Beurteilung besondere Sach- oder Fachkenntnisse erforderlich sind, über die es nicht gleichermassen verfügt wie die Verwaltungsbehörden mit ihren Fachleuten und -stellen (BVR 2014 S. 451 E. 1.3 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 9). Zurückhaltung ist ebenfalls geboten, wenn die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen und kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (BVR

2015 S. 518 E. 4; BGE 139 II 145 E. 5, 136 II 539 E. 3.2 a.E.;
Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 3 und 9).

2.

2.1 Im Verfahren vor der BVE machte der Beschwerdeführer unter Hinweis auf Art. 33 Abs. 3 VRPG geltend, das Rechtsmittel des Beschwerdegegners sei ungenügend begründet, weshalb darauf nicht eingetreten werden dürfe (Beschwerdeantwort vom 24.9.2015, Vorakten BVE pag. 27 f. N. 4). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wirft er der Vorinstanz vor, sie sei auf diese Rüge nicht eingegangen, womit sie seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe (Beschwerde N. 32 f.).

2.2 Die BVE hat in ihrem Entscheid festgehalten, dass auf das form- und fristgerecht eingereichte Rechtsmittel des Beschwerdegegners einzutreten sei (angefochtener Entscheid E. 1b). Damit hat sie zum Ausdruck gebracht, dass die Beschwerde den Anforderungen an die Begründung einer Rechtsschrift genügt. Weshalb dem nicht so sein sollte, ist nicht erkennbar: Der Beschwerdegegner hat in seiner Beschwerde an die BVE – und nicht erst in den vorinstanzlichen Schlussbemerkungen, wie der Beschwerdeführer meint (Beschwerde N. 10) – die Zonenkonformität des Bauvorhabens beanstandet und insbesondere kritisiert, dass dieses die massgebenden kantonalen Richtlinien zur Zonenkonformität von Terrainveränderungen ausserhalb der Bauzonen nicht einhalte (Beschwerde vom 21.8.2015, Vorakten BVE pag. 5 f. und 7 f.). Damit ist er seiner Begründungspflicht ausreichend nachgekommen (zu den Mindestanforderungen an die Begründung Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 33 N. 12 i.V.m. Art. 32 N. 15). Bei dieser Ausgangslage brauchte sich die BVE nicht eingehender mit dem Einwand des Beschwerdeführers zu befassen, kann die Behörde doch die ausdrückliche Bezugnahme auf vorgebrachte Argumente unterlassen, die sie als von vornherein unerheblich betrachtet, ohne dadurch die (behördliche) Begründungspflicht und damit den Anspruch auf rechtliches Gehör der Parteien zu verletzen (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 14 i.V.m. Art. 52 N. 6).

Entsprechend besteht auch kein Anlass, den vorinstanzlichen Kostenabschluss zu korrigieren (Beschwerde N. 33 und 43).

3.

In der Sache umstritten ist die Zonenkonformität der projektierten Terrainaufschüttung auf der Parzelle Nr. 1____.

3.1 Nach Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind; vorbehalten bleibt eine engere Umschreibung der Zonenkonformität im Rahmen von Art. 16 Abs. 3 RPG. Art. 34 Abs. 4 der Raumplanningverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) präzisiert diese Bedingung: Danach darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (Bst. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b) und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Bst. c). Die Notwendigkeit der fraglichen Baute oder Anlage für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung beurteilt sich nach der Rechtsprechung aufgrund objektiver Kriterien. Sie hängt ab von der bestellten Oberfläche, von der Art des Anbaus und der Produktion sowie von der Struktur, Grösse und Erforderlichkeit der Bewirtschaftung (BGer 1C_808/2013 vom 22.5.2014 E. 4.1, 1C_565/2008 vom 19.6.2009 E. 2, 1C_226/2008 vom 21.1.2009 E. 4.2; BVR 2011 S. 163 E. 4.1). Ob ein Bauvorhaben am vorgesehenen Standort zulässig ist, ergibt sich gestützt auf eine gesamthafte Abwägung der in Frage stehenden Interessen. Lenkender Massstab für die Interessenabwägung nach Art. 34 Abs. 4 Bst. b RPV bilden neben den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung von Art. 1 und 3 RPG auch spezialgesetzliche Vorschriften, etwa einschränkende Bestimmungen im Bereich des Landschafts- und Naturschutzes (BGer 1A.154/2002 vom 22.1.2003 E. 5.1, in ZBI 2004 S. 107 und Pra 92/2003 Nr. 155, 1C_565/2008 vom 19.6.2009 E. 4.2.2; BVR 2006 S. 116 E. 5.6; Alexander Ruch, in Kommentar RPG, 2009, Art. 16a N. 26 f.;

Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 2. Aufl. 2014, S. 111 ff.).

3.2 Im Dezember 2014 haben das AGR, das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) und das Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern (AWA) gemeinsam darüber informiert, dass ab 1. Januar 2015 die überarbeiteten «Richtlinien Terrainveränderungen zur Bodenaufwertung ausserhalb Bauzonen (Richtlinien Terrainveränderungen)» sowie das «Merkblatt Terrainveränderungen zur Bodenaufwertung ausserhalb Bauzonen (Merkblatt Terrainveränderungen)» für die Umsetzung des übergeordneten Rechts massgebend seien. Diese ersetzen die vom AWA herausgegebenen «Richtlinien zum Schutz des Bodens für Terrainveränderungen (mit Schema)» vom Januar 2010 und die «Richtlinien für Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone mit Materialzufuhr» vom Januar 2014 (vgl. Information vom 22.12.2014 zur Änderung der kantonalen Bewilligungspraxis bei landwirtschaftlich begründeten Terrainveränderungen, in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] Nr. 7/721.0/28.1). – Während der Regierungsstatthalter aus Gründen des Vertrauensschutzes zur Beurteilung des Baugesuchs die bis Ende 2014 geltenden Richtlinien hinzuzog (Gesamtentscheid vom 21.7.2015, Vorakten RSA pag. 160 [Rückseite] E. 2.9.8), hat die BVE die Frage offengelassen, welche Richtlinien auf die umstrittene Terrainaufschüttung anwendbar sind, und die Zonenkonformität des Vorhabens allein auf der Grundlage der bundesrechtlichen Vorschriften beurteilt (angefochtener Entscheid E. 3d).

3.3 Richtlinien stellen ebenso wie Merkblätter sog. Verwaltungsverordnungen dar. Dabei handelt es sich um allgemeine Weisungen generell-abstrakter Natur der vorgesetzten Behörde an die ihr unterstellten Behörden bzw. – wie hier – um Bestimmungen generell-abstrakten Inhalts, mit denen Behörden ihre Praxis für sich selbst oder für Dritte kodifizieren und kommunizieren. Die Hauptfunktion von Verwaltungsverordnungen besteht darin, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Bewilligungspraxis sicherzustellen (BGE 128 I 167 E. 4.3; BVR 2013 S. 183 E. 3.3, 2012 S. 193 E. 3.2.2; VGE 2016/61 vom 8.7.2016 E. 3.2, je mit weiteren Hinweisen). Von den Verwaltungsjustizbehörden

werden Verwaltungsverordnungen berücksichtigt, soweit sie die Ansicht von Sachverständigen oder mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Personen über die Gesetzesauslegung wiedergeben und dazu dienen sollen, die einschlägigen Bestimmungen rechtsgleich und anhand sachgemässer Kriterien anzuwenden (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 12, ferner Art. 80 N. 6; für das Bundesverwaltungsgericht Benjamin Schindler, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 49 N. 14; Uhlmann/Binder, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, in LeGes 2009/2 S. 151 ff., 157 und 164; vgl. zudem vorne E. 1.2). Richtlinien sind für das Verwaltungsgericht – wie auch für die BVE – somit grundsätzlich nicht verbindlich. Es berücksichtigt sie aber bei seiner Entscheidung, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen, und weicht nicht ohne triftigen Grund von ihnen ab, wenn sie eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2; VGE 2016/61 vom 8.7.2016 E. 3.2; für das Bundesgericht BGE 141 V 365 E. 2.4; BGer 2C_873/2014 vom 8.11.2015, in StR 71/2016 S. 49 E. 3.4.1 f.).

3.4 Die Frage, welche Richtlinien für die Beurteilung des umstrittenen Bauvorhabens hinzuzuziehen sind, ist – wie die BVE zutreffend erwogen hat (angefochtener Entscheid E. 3d) – von derjenigen des anwendbaren Gesetzesrechts zu unterscheiden; letztere steht hier nicht zur Diskussion, haben doch die gesetzlichen Bestimmungen zur Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone im Verfahrensverlauf keine Änderung erfahren (vgl. vorne E. 3.1). Wie der Regierungsstatthalter zutreffend ausgeführt hat (Gesamtentscheid vom 21.7.2015, Vorakten RSA pag. 160 [Rückseite] E. 2.9.8), sind bei der Änderung von Verwaltungsverordnungen – verstanden als Ausdruck der geltenden Verwaltungspraxis (vorne E. 3.3) – die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze über Praxisänderungen anwendbar. Eine Praxisänderung setzt voraus, dass ernsthafte und sachliche Gründe vorliegen, die Änderung in grundsätzlicher Weise erfolgt und das Interesse an der neuen, als richtig erkannten Rechtsanwendung die auf dem Spiel stehenden gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen überwiegt (BGE 140 II 334 E. 8; BVR 2008 S. 543 E. 3.2; Uhlmann/Binder, a.a.O., S. 165, je mit Hinweisen). Diese Voraus-

setzungen sind hier gegeben, denn mit den neuen «Richtlinien Terrainveränderungen» haben die je für ihren Sachbereich zuständigen Ämter die Grundzüge einer gemeinsamen Bewilligungspraxis skizziert. Die Richtlinien sollen Klarheit über die Voraussetzungen für die Bewilligung von Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone schaffen sowie einfache und durchsetzbare kantonale Vorgaben aufzeigen, die zu einheitlichen Beurteilungen des Vorhabens führen (vgl. Ziff. 3 der Richtlinien). Sie haben somit zum Zweck, die Rechtsanwendung bei landwirtschaftlich bedingten Terrainveränderungen (materiell bzw. inhaltlich) zu koordinieren (vgl. dazu allgemein BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; BVR 2008 S. 360 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen; Art. 1 des Koordinationsgesetzes vom 21. März 1994 [KoG; BSG 724.1]). Soweit die kantonalen Ämter mit den neuen Richtlinien überhaupt eine vorbestehende Praxis bzw. vorbestehende Praxen geändert haben, was offenbleiben kann, stützt sich die neue Praxis jedenfalls auf ernsthafte und sachliche Gründe. In der Form einer Verwaltungsverordnung wäre sie in grundsätzlicher Weise erfolgt und brächte eine bessere Erkenntnis über die richtige Rechtsanwendung zum Ausdruck. Als Änderung einer materiellrechtlichen Praxis würde sie auch nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben widersprechen, zumal der Beschwerdeführer nicht geltend macht, ihm sei die Weiterführung einer alten Praxis zugesichert worden (vgl. BGE 140 II 334 E. 8; BVR 2012 S. 121 E. 4.1.7 a.E.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 23 N. 16 Ziff. 4). Massgebend waren somit schon im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids die neuen Richtlinien und das neue Merkblatt.

3.5 Die «Richtlinien Terrainveränderungen» halten – soweit hier interessierend – Folgendes fest:

«1. Gegenstand

Diese Richtlinien regeln die kantonale Bewilligungspraxis bei landwirtschaftlich begründeten Terrainveränderungen. Terrainveränderungen sind Veränderungen des Aufbaus von Böden durch Auf- oder Abtrag von unverschmutztem Bodenmaterial (Bodenaushub). Sie erweitern auf geeigneten Flächen die zonenkonformen Nutzungsmöglichkeiten für die Landwirtschaft. Terrainveränderungen ausserhalb Bauzonen sind nur dann zonenkonform, wenn daraus eine Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und/oder der landwirtschaftlichen Nutzungseignung resultiert und der Landschaftscharakter nicht verändert wird. [...] Topografisch bedingte Bewirtschaftungerschwernisse ortsüblicher Art berechtigen zu keiner Terrainveränderung.

[...]

4. Grundsätze

Für Terrainveränderungen kommen primär Flächen in Frage, die bereits anthropogen beeinflusst sind, wie:

- Standorte, die eine verminderte Bodenfruchtbarkeit aufweisen und durch frühere bauliche Eingriffe in ihrem Aufbau bereits stark verändert worden sind (z.B. mangelhaft ausgeführte Rekultivierungen oder Terrainveränderungen bzw. organische Böden);
- durch Elementarereignisse – wie Murgänge, Hochwasser, Hangrutsche – geschädigte Böden, um mindestens den Ausgangszustand wieder herzustellen;
- chemisch beeinträchtigte Böden [...]

Nicht geeignet sind hingegen:

- Terrainveränderungen auf natürlich gewachsenen, ungestörten Böden. Diese dürfen sowohl als Produktionsstandorte für die Landwirtschaft als auch als wertvolle Biotope nicht gefährdet werden (Art. 1 LwG, Art. 1 USG).
- Terrainveränderungen, die überwiegenden Interessen des Landschafts-, Natur- oder Gewässerschutzes entgegenstehen (Art. 22 RPG, Art. 86 Abs. 3 BauG). Der Landschaftscharakter ist bei der Beurteilung zu berücksichtigen.

Verbesserungsgebot

Terrainveränderungen müssen im Zielzustand mindestens zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung (Nutzungseignungsklassen gemäss FAL-Reckenholz, Schriftenreihe 24, 1997) im Vergleich zum Ausgangszustand führen.

Verschlechterungsverbot

Eingriffe dürfen nicht zu Veränderungen der Bodenstruktur oder des Bodenaufbaus führen, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig gefährden oder andere Umweltbereiche beeinträchtigen können.

[...]»

4.

4.1 Die rund 3,6 ha grosse Parzelle Nr. 1___ liegt im hinteren Teil des Lütschentals zwischen den Weilern Burglauenen und Lütschental am linken Talhang (Nordhanglage) in rund 350 m Entfernung vom Betriebszentrum des Beschwerdeführers auf der anderen Flussseite (Parzelle Grindelwald Gbbl. Nr. 3___). Die nördliche Grundstücksgrenze verläuft entlang der Kantonsstrasse von Grindelwald nach Zweilütschinen. Während der steilere südliche Teil der Parzelle mehrheitlich bewaldet ist, wird der relativ flache Teil zwischen Kantonsstrasse und Hangfuss als Wiese genutzt. Die ge-

plante Terrainaufschüttung betrifft eine Fläche von ca. 2'600 m² im oberen Teil des talaufwärts leicht ansteigenden Wieslands. Auf einer Länge von etwa 130 m und einer Breite von rund 10 bis 30 m soll das Gelände mit rund 3'500 m³ Aushubmaterial bis zu etwa 1,8 m hoch aufgeschüttet werden (vgl. Kopien ab Grundbuchplan 1:1'000 sowie Profile 1-4, Vorakten RSA Register 12; Fotodossier zum Augenschein vom 22.4.2016 [nachfolgend: Fotodossier Augenschein], Vorakten BVE pag. 86 ff.).

4.2 Der Beschwerdeführer verwendet das fragliche Wiesland als Weide sowie zur Herstellung von Futter für seine Tiere (Protokoll des Augenscheins vom 22.4.2016 [nachfolgend: Protokoll Augenschein], Vorakten BVE pag. 72 Votum Beschwerdeführer). Die Notwendigkeit der geplanten Terrainaufschüttung begründet er damit, dass viele Steine aus dem Boden ragten, weshalb es schwierig und aufwendig sei, die Wiese zu mähen. Mit dem Eingriff würde sich der personelle und zeitliche Aufwand bedeutend verringern, weil er das Gras mit dem grossen Mäher statt mit Kleingerät und von Hand schneiden sowie den Heuwender und den Ladewagen zum Walmen und Aufladen benutzen könnte und für diese Arbeiten nicht mehr auf eine Hilfsperson angewiesen wäre. Zudem könnte durch das Entfernen der Steine und das Ausebnen des Geländes die Gefahr von Verletzungen und von Schäden an den Arbeitsgeräten verringert werden (zum Ganzen Beschwerde N. 13 ff.; Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 72 ff. Voten Beschwerdeführer; Fotodossier Augenschein, Vorakten BVE pag. 86 ff. insb. Fotos Nrn. 5, 6, 9 und 19 f.).

4.3 Dass die umstrittene Terrainaufschüttung für den Beschwerdeführer mit Vorteilen für die rationelle Gewinnung von Raufutter verbunden wäre, ist nicht zu verkennen. Es leuchtet denn auch ein, wenn das LANAT mit Fachbericht vom 22. März 2016 zum Schluss gelangt, das Vorhaben diene der Verbesserung der Bewirtschaftung der betroffenen Fläche und könne als landwirtschaftlich begründet beurteilt werden (Vorakten BVE pag. 65). Allerdings ist nicht jede Erleichterung der Bewirtschaftung auch ausreichend, um die bauliche Massnahme als nötig im Sinn von Art. 16a Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 34 Abs. 4 Bst. a RPV gelten zu lassen. Vielmehr billigte das Bundesgericht die aargauische Verwaltungspraxis, wonach Geländeänderungen nur bewilligt werden, wenn ohne wesentliche Veränderung

oder Beeinträchtigung der Landschaft mit relativ geringem Aufwand gewichtige Vorteile für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung erzielt werden können (BGer 1C_808/2013 vom 22.5.2014 E. 4.2 und 4.8; vgl. dazu auch Heinz Aemisegger, Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bau-, Planungs- und Umweltrecht, 2015, S. 36). Wie bereits die BVE dargelegt hat (angefochtener Entscheid E. 4f), räumen Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 4 Bst. a RPV den Eigentümerinnen und Eigentümern keinen Anspruch darauf ein, die maschinelle Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Terrainveränderungen immer und überall bestmöglich zu optimieren (vgl. VGE SG B 2007/139 vom 3.4.2008 E. 4.1 [bestätigt durch BGer 1C_226/2008 vom 21.1.2009]; VGer SO 20.3.2009, in SOG 2009 Nr. 15 E. 5; ferner Niklaus Spori, Illegale Terrainveränderungen zurückbauen!, in Inforum 5/2008 S. 5 f., 5). Die «Richtlinien Terrainveränderungen» halten in diesem Sinn ausdrücklich fest, dass ortsübliche topografisch bedingte Bewirtschaftungsschwernisse zu keiner Terrainveränderung berechtigen (Ziff. 1 a.E.; vgl. auch «Merkblatt Terrainveränderungen» S. 3).

4.4 Soweit der Beschwerdeführer das Wiesland als Weide für sein Vieh verwendet (Fachbericht LANAT, Vorakten BVE pag. 64 [Rückseite]; Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 72 und 73 Voten Beschwerdeführer), ist dieses uneingeschränkt nutzbar. Das Heuen, Emden und Herstellen von Silofutter (dritter Schnitt) ist nach dem in E. 4.2 f. Gesagten zwar mit gewissen Erschwernissen und mit Mehrarbeit verbunden, jedoch trotz Felsbrocken und Steinen auf der relativ ebenen Fläche ohne weiteres möglich, worauf auch das LANAT hinweist (Fachbericht LANAT, Vorakten BVE pag. 65). Solche Schwierigkeiten bei der Bewirtschaftung sind in Bergregionen regelmässig anzutreffen und insoweit ortsüblich. Auch ist das auf der umstrittenen Fläche gewonnene Futter für die längerfristige Existenz des Landwirtschaftsbetriebs des Beschwerdeführers nicht zwingend erforderlich (Fachbericht LANAT, Vorakten BVE pag. 64 [Rückseite]). Selbst wenn der Beschwerdeführer mit der umstrittenen Terrainaufschüttung mehr Arbeitstage und Personalaufwand einsparen könnte als die BVE angenommen hat (angefochtener Entscheid E. 4f; Beschwerde N. 13 ff.), ist der grossflächige Eingriff somit nicht unumgänglich, um den Betrieb vernünftig führen zu können (vgl. hierzu auch BGer 1C_226/2008 vom 21.1.2009 E. 4.4).

5.

Das Vorhaben bewirkt auch einen grundsätzlich unerwünschten Eingriff in einen natürlichen, im Aufbau ungestörten Boden mit standorttypischer Bodenfruchtbarkeit.

5.1 Dass der Boden als natürliche Lebensgrundlage zu schützen ist, ergibt sich bereits aus den allgemeinen Zielen der Raumplanung (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG; vgl. auch Pierre Tschannen, in Kommentar RPG, 1999, Art. 1 N. 30 mit Hinweisen). Angestrebt wird ein Schutz nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Art, indem der Boden vor Veränderungen seiner natürlichen Beschaffenheit bewahrt werden soll (vgl. Art. 1 und 33 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]; Pierre Tschannen, in Kommentar USG, 1999, Art. 33 N. 1 und 3; Arnold Brunner, Bodenschutz, Stoffe und Gewässerschutz: Landwirtschaft im Spannungsfeld, in URP 2002 S. 523 ff., 532; vgl. auch BGer 1C_556/2013 vom 21.9.2016 E. 11). Dementsprechend sehen die «Richtlinien Terrainveränderungen» vor, dass eine Terrainveränderung ausserhalb des Baugebiets nur zonenkonform ist, wenn sie eine Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und/oder der landwirtschaftlichen Nutzungseignung bewirkt (sog. Verbesserungsgebot gemäss Ziff. 1 und Ziff. 4 der Richtlinien; vgl. auch Arnold Brunner, a.a.O., S. 532; VGer SO 20.3.2009, in SOG 2009 Nr. 15 E. 5, und 26.4.2004, in SOG 2004 Nr. 25 E. 3a). Primär kommen dafür Flächen in Frage, die bereits durch menschliche Einwirkung beeinflusst sind, namentlich Standorte, die eine verminderte Bodenfruchtbarkeit aufweisen und durch frühere bauliche Eingriffe in ihrem Aufbau bereits stark verändert worden sind (vgl. auch Arnold Brunner, a.a.O., S. 533). Grundsätzlich unerwünscht sind Terrainveränderungen hingegen auf natürlich gewachsenen, ungestörten Böden, die unverändert bewahrt werden sollen (Ziff. 4 der Richtlinien, auch zum sog. Verschlechterungsverbot; «Merkblatt Terrainveränderungen» S. 2 f.).

5.2 Anders als der Beschwerdeführer meint (Beschwerde N. 38), kann die Bodenfruchtbarkeit somit ein Argument für die Notwendigkeit einer Terrainveränderung sein. Ob eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Nut-

zungseignung erreicht wird, beurteilt sich nach den Nutzungseignungsklassen der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau (FAL), Zürich-Reckenholz (Ziff. 4 der Richtlinien; vgl. zu den Nutzungseignungsklassen Brunner/Jäggli/Nievergelt/Peyer, Kartieren und Beurteilen von Landwirtschaftsböden, 1997, Ziff. 9.2.3 «Umschreibung der zehn Eignungsklassen [Kurzform]»). Die fragliche Fläche würde nach dem Eingriff weiterhin als Wies- und Weideland verwendet werden; eine künftige Nutzung als Ackerland steht ausser Frage (Fachbericht LANAT, Vorakten BVE pag. 64 [Rückseite]; Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 76 Votum Beschwerdeführer). Damit dürfte die Terrainaufschüttung die Nutzungseignung nicht verbessern. Hingegen sieht der Beschwerdeführer eine Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit darin, dass mit dem Vorhaben die Bodenmächtigkeit erhöht würde und weniger Steine vorhanden wären (Beschwerde N. 28).

5.3 Im mit dem Baugesuch eingereichten Bericht vom 2. Juli 2010 zur Ökologie und zu den bodenkundlichen Untersuchungen auf den Parzellen Nrn. 2___ und 1___ kommt dipl. ing. agr. ETH Martin Lutz zum Schluss, dass beide Parzellen eine relativ geringe Bodenmächtigkeit aufwiesen, die trotz geringer Sonneneinstrahlung und hoher Luftfeuchtigkeit einen guten Dürrfutterertrag liefere. Die Böden seien gut durchlässig und drainierten rasch (Vorakten RSA pag. 7 Ziff. 3.1). Die im Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren vom RSA bzw. von der BVE eingeholten Fachberichte bestätigen diese Befunde im Wesentlichen (vgl. Gewässerschutzbewilligung AWA vom 20.2.2014, Vorakten RSA pag. 87 Ziff. 1.3; Fachbericht LANAT, Vorakten BVE pag. 64 [Rückseite]). Am vorinstanzlichen Augenschein entnahm die Vertreterin des AWA insgesamt drei Bodenproben (vgl. zu den Standorten Vorakten BVE pag. 104). Dazu hielt sie fest, dass die Bodenmächtigkeit zwischen 50 bis rund 70 cm betrage, wobei für Wiesen eine Mächtigkeit von mindestens 50 cm notwendig sei. Weiter führte sie aus, der Boden sehe sehr fruchtbar aus und eigne sich gut für die Nutzung als Wiese (Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 80 f. Voten Vertreterin AWA; vgl. zu den Bodenproben auch Fotodossier Augenschein, Vorakten BVE pag. 86 ff. Fotos Nrn. 21 ff.). – Die Bodenproben zeigen, dass der Boden des Wieslands unterschiedlich mächtig ist (vgl. schon Gewässerschutzbewilligung AWA vom 20.2.2014,

Vorakten BVE pag. 87 Ziff. 1.3). Dies ändert aber nichts daran, dass er sich in einem guten Zustand befindet und die anerkanntermassen eher geringe Bodenmächtigkeit sich nicht nachteilig auf den Futterertrag auswirkt (vgl. Fotodossier Augenschein, Vorakten BVE pag. 86 ff. insb. Fotos Nrn. 1-4). Allfällige Ertragssteigerungen ergäben sich lediglich aufgrund der mit dem geplanten Eingriff gewonnenen geringfügig grösseren Fläche. Bei sachgerechter Ausführung würde die Terrainaufschüttung die Fruchtbarkeit des Wieslands zwar nicht gefährden, weshalb ihr das Verschlechterungsverbot nicht entgegensteht (vgl. Fachbericht LANAT, Vorakten BVE pag. 65; allgemein zur Ausführung Ziff. 4 der «Richtlinien Terrainveränderungen» sowie «Merkblatt Terrainveränderungen» S. 6; vgl. auch Arnold Brunner, a.a.O., S. 533, 534; vorne E. 5.1 a.E.). Die Aufschüttung dient aber auch nicht dazu, eine verminderte Bodenfruchtbarkeit oder sonstige Bodenmängel zu beheben, um die Bodenfruchtbarkeit zu verbessern. Die BVE ist folglich zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Terrainaufschüttung für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht notwendig ist.

6.

Das Gesetz schreibt schliesslich vor, dass Terrainveränderungen keine überwiegenden Interessen des Landschafts-, Natur- oder Gewässerschutzes entgegenstehen dürfen (vorne E. 3.1; vgl. auch Ziff. 1 und 3 der «Richtlinien Terrainveränderungen»). Der Natur- und Heimatschutz bezweckt unter anderem den Schutz des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds und der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie deren biologischen Vielfalt und natürlichen Lebensraums (Art. 1 Bst. a und d des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]; vgl. auch Art. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1]). – Die Landschaft im Bereich der Parzelle Nr. 1___ ist unbestrittenermassen nicht besonders geschützt (vgl. auch Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 79 Voten Vertreter AGR). Der Bericht zur Ökologie und zu den bodenkundlichen Untersuchungen auf den Parzellen Nrn. 2___ und 1___ beschreibt das Landschaftsbild als typisch für das Lüschtental (Vorakten

RSA pag. 6 Ziff. 2.1). Vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden ist deshalb, wenn die BVE die Landschaft als für die Gegend charakteristisch bezeichnet und den Eingriff in diese als problematisch erachtet hat (angefochtener Entscheid E. 4h). Sodann hat die Abteilung Naturförderung (ANF) des LANAT in ihrem Amtsbericht festgehalten, die geplante Aufschüttung zerstöre potentielle Lebensräume für geschützte Tierarten. Die Fachstelle hat dem Vorhaben deshalb nur unter Anordnung von Ersatzmassnahmen zugestimmt (Amtsbericht Naturschutz vom 4.3.2015, Vorakten RSA pag. 74 Ziff. 1.4 und 1.6; vgl. auch Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 78 Voten Vertreter ANF). – Die Ausführungen zeigen, dass die Terrainaufschüttung aus Sicht des Naturschutzes nicht unbedenklich ist. Daran ändert nichts, dass die fraglichen Lebensräume aufgrund der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung überhaupt erst entstehen konnten und wieder verloren gingen, würde die Bewirtschaftung des Wieslands aufgegeben (Beschwerde N. 40; vgl. auch Protokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 79 Votum Vertreter ANF).

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die umstrittene Terrainaufschüttung trotz erhöhtem Arbeitsaufwand und gewissen Erschwernissen beim Mähen und Einbringen für die Bewirtschaftung des Wieslands nicht nötig ist (vorne E. 4). Weiter würde das Vorhaben in einen natürlichen und ungestörten Boden eingreifen, ohne damit die Bodenfruchtbarkeit zu verbessern. Es ist auch deshalb nicht erforderlich (E. 5). Zudem hätte der Eingriff in die charakteristische Landschaft die Zerstörung von geeigneten Lebensräumen für Wildtiere zur Folge (E. 6). Bei dieser Ausgangslage ist der BVE zuzustimmen, wenn sie die Zonenkonformität des Vorhabens verneint hat. Dabei kann ihr entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht vorgeworfen werden, sie habe sich über die Meinungsäusserungen der Fachstellen und -personen in unzulässiger Weise hinweggesetzt (Beschwerde N. 8, 12, 14, 25 f. und 36). Richtig ist zwar, dass im Baubewilligungsverfahren namentlich das AWA und – unter Anordnung von Ersatzmassnahmen – die ANF (Ausnahme-)Bewilligungen erteilt haben (Gewässerschutzbewilligung vom 20.2.2014, Vorakten RSA pag. 87 Ziff. 2; Amtsbericht Naturschutz vom

4.3.2015, Vorakten RSA pag. 75 Ziff. 2). Auch hat das LANAT die Terrainaufschüttung im vorinstanzlichen Verfahren als landwirtschaftlich begründet beurteilt (vorne E. 4.3). Sowohl die ANF als auch das LANAT haben aber ausdrücklich die Interessenabwägung im Sinn von Art. 34 Abs. 4 Bst. b RPV vorbehalten (Vorakten RSA pag. 74 f. Ziff. 1.5; Vorakten BVE pag. 65 Ziff. 2). Das AGR hat die Zonenkonformität des Vorhabens in seiner Verfügung vom 22. Mai 2015 eigenen Angaben zufolge praxisgemäss danach beurteilt, ob die Terrainaufschüttung einem landwirtschaftlichen Gewerbe «diene» (Stellungnahme vom 2.9.2015, Vorakten BVE pag. 23). Die zu diesem Zeitpunkt bereits massgebenden «Richtlinien Terrainveränderungen» hat es offenbar nicht beachtet; ebenso fehlt eine Interessenabwägung im dargelegten Sinn. Mit Blick auf das massgebende Bundesrecht hat die BVE dieser Beurteilung nach dem Gesagten zu Recht widersprochen.

8.

Dass für die Terrainaufschüttung eine Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 24 RPG erteilt werden könnte, macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Eine solche Bewilligung setzt voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b). Wie bereits die BVE dargelegt hat (angefochtener Entscheid E. 4i), stimmt der Begriff der Zonenkonformität im Sinn von Art. 16a Abs. 1 RPG (im Ergebnis) im Wesentlichen mit demjenigen der Standortgebundenheit gemäss Art. 24 RPG überein (vgl. BGE 125 II 278 E. 3a [noch zum alten Recht]; BGer 1C_561/2012 vom 4.10.2013, in ZBI 2015 S. 218 E. 3.1, 1C_67/2007 vom 20.9.2007 E. 3.5, 1A.312/2005 vom 27.9.2006 E. 6.1; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 24 N. 9; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 225 Fn. 758). Mit Blick auf die vorangegangenen Erwägungen erübrigen sich deshalb Weiterungen hierzu. Nicht in Betracht fallen sodann die Ausnahmegewilligungen für bestehende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nach Art. 24a ff. RPG. Ob die Terrainaufschüttung als Abfalldeponie bewilligt werden könnte, kann dahingestellt bleiben, hat der Beschwerdeführer doch kein entsprechendes Gesuch gestellt (vgl. auch Pro-

tokoll Augenschein, Vorakten BVE pag. 72 Votum Beschwerdeführer; zum abfallrechtlichen Bewilligungsverfahren «Merkblatt Terrainveränderungen» S. 2; Arnold Brunner, a.a.O., S. 533).

9.

Die Beschwerde erweist sich somit in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig und hat die Verfahrenskosten vor dem Verwaltungsgericht zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Zudem hat er dem Beschwerdegegner die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Der Beschwerdeführer hat dem Beschwerdegegner für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 5'436.30 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - dem Beschwerdegegner
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
 - der Einwohnergemeinde Grindelwald
 - dem Bundesamt für Raumentwicklung

und mitzuteilen:

- dem Regierungstatthalteramt Interlaken-Oberhasli
- dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
- dem Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern
- dem Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.