

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 27. November 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Barben

1. A. _____
2. B. _____
beide vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

1. C. _____
2. D. _____
3. E. _____
4. F. _____
alle vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdegegnerschaft 1

Einwohnergemeinde Beatenberg
handelnd durch den Gemeinderat, Hälteli 393, 3803 Beatenberg

Beschwerdegegnerin 2



und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend Ortsplanungsrevision; Zone für Sport- und Freizeitanlagen S
«Startplatz Hängegleiter» (Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion des Kantons Bern vom 15. November 2017; 32.14-14.6)

Sachverhalt:

A.

Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde (EG) Beatenberg beschloss am 7. Juni 2013 eine Revision der Ortsplanung, bestehend aus den Zonenplänen und dem Baureglement (GBR). Die Revision beinhaltet unter anderem die Zuweisung von sieben Startplätzen für Hängegleiter, die sich bisher in der Landwirtschaftszone befanden, zur neu geschaffenen Zone für Sport und Freizeitanlagen S «Startplatz Hängegleiter» (ZSF S). Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte die Ortsplanungsrevision am 10. Dezember 2013 und beurteilte die dagegen erhobenen Einsprachen. Unter anderem wies es die gemeinsame Einsprache von A. _____ und B. _____ ab, welche sich gegen die ZSF S Nrn. 1, 2 und 5 auf den Parzellen Beatenberg Gbbl. Nrn. 1 _____, 2 _____ und 3 _____ ausgesprochen hatten.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR erhoben A. _____ und B. _____ am 10. Januar 2014 Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Diese beteiligte G. _____, E. _____ und F. _____ als Eigentümer der drei be-

troffenen Parzellen am Verfahren, führte einen Augenschein durch und wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 15. November 2017 ab.

C.

Dagegen haben A._____ und B._____ am 18. Dezember 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Entscheid der JGK sei aufzuheben und der Einzonung von Teilen der Parzellen Beatenberg Gbbl. Nrn. 1_____, 2_____, und 3_____ in die Zone für Sport- und Freizeitanlagen S sei die Genehmigung zu verweigern. Eventuell sei der Entscheid aufzuheben und die Sache zu weiteren Abklärungen und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Einwohnergemeinde Beatenberg beantragt mit Beschwerdeantwort vom 18. Januar 2018, die Beschwerde sei abzuweisen.

C._____ und D._____, Eigentümerin bzw. Nutzniesserin der Parzelle Nr. 2_____, haben mit Beschwerdeantwort vom 21. März 2018 mitgeteilt, dass sie sich an Stelle des verstorbenen G._____ am Verfahren beteiligen, gemeinsam mit E._____, Eigentümer der Parzelle Nr. 3_____, und F._____, Eigentümer der Parzelle Nr. 1_____. Sie beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

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.

1.2 Die Beschwerdeführer sind im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen und daher formell beschwert. Der Beschwerdeführer 1 ist Eigentümer der Parzelle Nr. 4 _____; diese grenzt direkt an die vorgesehene ZSF S auf der Parzelle Nr. 2 _____ sowie an die Parzelle Nr. 3 _____ an, auf welcher rund 40 m von der Grundstücksgrenze entfernt ebenfalls eine ZSF S vorgesehen ist. Der Beschwerdeführer 2 ist Eigentümer der Parzelle Nr. 5 _____, die unmittelbar an die vorgesehene ZSF S auf der Parzelle Nr. 1 _____ angrenzt. Als Nachbarn sind die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid unbestrittenermassen materiell beschwert, soweit dieser die an ihre Grundstücke angrenzenden Parzellen betrifft, und daher zur Beschwerde befugt (Art. 79 Bst. a VRPG). Die Beschwerdegegnerschaft 1 bestreitet die Beschwerdebefugnis aber bezüglich der ZSF S auf den Grundstücken, die an dasjenige des jeweils anderen Beschwerdeführers angrenzen. Da die Beschwerdeführer den Bedarf an mehreren Startplätzen bestreiten sowie deren Anordnung kritisieren, könnte sich der Entscheid für oder gegen weiter entfernte ZSF S grundsätzlich auf die ZSF S neben den jeweiligen Grundstücken der Beschwerdeführer auswirken (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.6 betreffend Rüge der Verletzung des Konzentrationsprinzips bei Intensivlandwirtschaftszonen; dazu hinten E. 5.3). Ob dies der Fall ist, braucht nicht als Eintretensfrage entschieden zu werden, da beide Beschwerdeführer gemeinsam Rechte geltend machen (BVR 2007 S. 321 [VGE 22419 vom 10.7.2006], nicht publ. E. 1.7; VGE 2016/1 vom 16.12.2016 E. 1.2 [bestätigt durch BGer 1C_23/2017]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

2.1 Die Gemeinde hat im Zonenplan sieben ZSF S als Startplätze für Hängegleiter ausgeschieden. Eine davon befindet sich am Niederhorn, eine bei der Bergstation des Skilifts Hohwald und fünf weitere im Gebiet

Waldegg. Angefochten sind drei der Letzteren: Die ZSF S «Schluucht Waldegg» (Parzelle Nr. 1_____, im Gutachten vom 26.4.2012 bezeichnet als Nr. 1 [im Bericht zur Ortsplanungsrevision, act. 6H]), «Braue Waldegg» (Parzelle Nr. 2_____, Nr. 2) und «Chäli Waldegg» (Parzelle Nr. 3_____, Nr. 5). Die Grundstücke befinden sich bisher in der Landwirtschaftszone. Auf den Startplätzen wird seit mehreren Jahrzehnten mit Gleitschirmen und Deltaseglern gestartet; auf der Parzelle Nr. 1_____ (Startplatz Nr. 1) nach Angaben der Gemeinde seit den 1960er-Jahren (Augenscheinprotokoll der JGK vom 12.5.2014, act. 6A pag. 47 ff., 49 f., 53 f.). Auf diesem Grundstück betreibt die H._____ GmbH als Pächterin kommerziell einen Startplatz für Hängegleiter. Nachdem der Beschwerdeführer 2 im Frühjahr 2006 die sofortige Einstellung des zonenwidrigen Betriebs verlangt hatte, verfügte die Gemeinde am 10. Juli 2006 die Einstellung des Startplatzbetriebs, schob diese aber auf und bewilligte am 26. Februar 2010 das nachträgliche Baugesuch der H._____ GmbH (VGE 2010/419 vom 6.4.2011 Sachverhalt Bst. A). Gegen diese Bewilligung wehrten sich Anwohnerinnen und Anwohner bis vor Verwaltungsgericht; dieses hiess deren Beschwerden teilweise gut und wies die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück. Das Gericht erwog, die Behörden hätten es unterlassen, mögliche (im Verfahren genannte) Alternativstandorte näher zu prüfen (VGE 2010/419 vom 6.4.2011 E. 4). Die Gemeinde hat daraufhin ein Gutachten eines Experten des Schweizerischen Hängegleiterverbands eingeholt, der sich zur Eignung der sieben Startplätze namentlich für eine kommerzielle Nutzung geäußert hat (Gutachten vom 26.4.2012 mit Zusatzbericht vom 17.1.2013, act. 6H). Anschliessend hat sie das Baubewilligungsverfahren wegen der Ortsplanungsrevision sistiert (act. 6C/1.15; 6A pag. 19 Beilage 2 S. 3 f.). Der Beschwerdeführer 2 wehrte sich gemeinsam mit Eigentümerinnen benachbarter Parzellen auch auf zivilrechtlichem Weg gegen den Startbetrieb auf der Parzelle Nr. 1_____ (Startplatz Nr. 1). Mit Urteil vom 1. November 2013 beschränkte das Regionalgericht Oberland die Betriebszeiten des gewerblich geführten Paragliding-Startplatzes auf Freitag bis Sonntag 9.15 bis 12 Uhr und 13.30 bis 19 Uhr; das Obergericht des Kantons Bern hat dieses Urteil am 1. September 2014 bestätigt (act. 6A pag. 19 Beilage 2 und pag. 123).

2.2 Die Beschwerdeführer bringen gegen die ZSF S Nrn. 1, 2 und 5 insbesondere vor, es handle sich bei den Startplätzen für Hängegleiter nicht um planungspflichtige Vorhaben. Das Erfordernis der Nutzungsplanung sei konstruiert, um die Voraussetzungen der Ausnahmegewilligung von Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) umgehen zu können. Es fehle an den rechtlichen Voraussetzungen, um Kleinstinseln auf dem Zonenplan zu schaffen. Gemäss Art. 24 RPG sei die Standortgebundenheit eingehend zu prüfen und eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Die Standortgebundenheit sei nicht ausgewiesen: Das im Auftrag der Einwohnergemeinde erstellte Gutachten beschränke sich auf die Beurteilung der bereits bestehenden sieben Hängegleiter-Startplätze und der Experte habe nicht geprüft, ob es im Raum Beatenberg nicht noch andere geeignete, bisher ungenutzte Standorte gebe, die für Dritte und für die Umwelt weniger belastend wären. Die Startplätze Nrn. 1, 2 und 3 (gemeint ist Nr. 5) befänden sich in unmittelbarer Nähe von bewohnten Häusern. Bereits durch die Verschiebung um 50-100 m liessen sich die Nachteile für Dritte und die Umwelt erheblich reduzieren. Die kommerziellen Flüge dehnten sich nicht nur auf alle Tages- und Nachtzeiten aus, sondern hätten teilweise Frequenzen erreicht, welche die Immissionen für die betroffenen Grundeigentümer als absolut unzumutbar erscheinen liessen. Der angefochtenen Einzonung stünden somit bedeutende Interessen des Umweltschutzes (übermässige Lärmimmissionen, unzulässige Beeinträchtigung der Privatsphäre der Beschwerdeführer, Sicherheitsbedenken) entgegen.

2.3 Die JGK hat die Genehmigungsverfügung des AGR mit der Begründung bestätigt, die öffentlichen Interessen an der Errichtung der Hängegleiterstartplätze bestünden darin, den Standort Beatenberg als Tourismusdestination und Ausflugsziel zu fördern, die Sicherheit der Pilotinnen und Piloten sowie der Anwohnerinnen und Anwohner sicherzustellen und den Sport der Hängegleiter-Fliegerei an sich zu fördern («Sportförderung»). Die privaten Interessen der Beschwerdeführer, Immissionen von ihren Grundstücken fernzuhalten, seien zu relativieren. Ihre Parzellen befänden sich in der Landwirtschaftszone, in der stärkere Immissionen als in einer gewöhnlichen Wohnzone zu dulden seien. Mit der Einzonung würden Planung und Wirklichkeit wieder in Übereinstimmung gebracht. Die ZSF S

stelle keine eigentliche Bauzone dar; es werde dadurch keine unzulässige Kleinbauzone geschaffen. Die Prüfung der Standortgebundenheit erübrige sich, da die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen des RPG nicht widerspreche und ihr keine überwiegenden räumlichen Interessen entgegenstünden. Die Standorte seien im Übrigen nicht willkürlich, sondern gestützt auf das Gutachten festgelegt worden. Die betroffenen Parzellen lägen seit langer Zeit brach und würden nicht mehr als Ackerfläche, sondern als Startplätze verwendet.

2.4 Die Grundeigentümerschaft der betroffenen Parzellen teilt die Auffassung der JGK und macht zusätzlich geltend, die Grundstücke würden seit Jahrzehnten als Startplätze genutzt. Sie leitet aus dem Vertrauensgrundsatz den Anspruch ab, die Plätze weiterhin als solche zu nutzen.

3.

3.1 Die Raumplanung stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; statt vieler BGE 136 II 204 E. 7.1; BVR 2012 S. 334 E. 6.3, 2011 S. 259 E. 5.5, je mit Hinweisen). Nach Art. 3 Abs. 1 RPV haben die Behörden alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu beurteilen. Dabei sind insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen. Den Interessen ist aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend Rechnung zu tragen (BVR 2015 S. 175 E. 5.2 mit Hinweisen).

3.2 Die Gemeinden sind im Rahmen des übergeordneten Rechts in der Ortsplanung autonom (Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 55 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Das AGR als Genehmigungsbehörde und die JGK als kantonale Beschwerdeinstanz im Sinn von Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG haben zu prüfen, ob die Gemeinde das ihr zustehende Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt hat. Die Rechtsmittelbehörde

hat sich bei der Überprüfung zurückzuhalten, soweit es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie sowie die Gemeindeautonomie von Bedeutung sein sollen. Mit der Pflicht zur vollen Überprüfung wird also nicht ausgeschlossen, dass sich die Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wenn der unteren Instanz mit der Anwendung unbestimmter Planungsbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. Im Rahmen der ihm zustehenden Rechtskontrolle hat das Verwaltungsgericht lediglich zu prüfen, ob die Vorinstanz ihre Überprüfungsbefugnis frei von Rechtsfehlern ausgeübt hat. Daraus ergibt sich, dass es einen Beschwerdeentscheid in Planungssachen nicht schon dann aufhebt, wenn ein anderes Vorgehen ebenfalls denkbar gewesen wäre, sondern nur dann, wenn sich die beschlossene und genehmigte Planung als rechtswidrig erweist (BVR 2007 S. 321 E. 3.2; VGE 2013/230 vom 5.12.2014, in ZBI 2015 S. 182 E. 3.2, je mit Hinweisen).

4.

Um die Rechtmässigkeit der angefochtenen Planungsmassnahme zu beurteilen, ist zunächst zu prüfen, welcher Zonenart die ZSF S zuzuordnen sind.

4.1 Nutzungspläne ordnen gemäss Art. 14 Abs. 1 RPG die zulässige Nutzung des Bodens. Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Die Kantone können nach Art. 18 RPG weitere Nutzungszonen vorsehen und damit die bundesrechtlichen Grundtypen weiter unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürfen sie die in Art. 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssen insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Nichtbauzonen und Bauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Die Zonen sind daher entweder den Bauzonen oder den Nichtbauzonen zuzuordnen (BGE 143 II 588 E. 2.5.1 mit Hinweisen).

4.2 Sport- und Freizeitanlagen, die mit einer erheblichen baulichen Veränderung des Raums verbunden und nicht auf einen Standort ausserhalb

der Bauzonen angewiesen sind, sind grundsätzlich in Bauzonen zu realisieren. Dagegen können Zonen für Sport und Erholung als «weitere Zonen» zum Nichtbaugebiet gehören, wenn sie nach Zweck und Lage spezifische Nutzungsbedürfnisse ausserhalb der Bauzone abdecken. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie Teile des Nichtbaugebiets für eine Sport- oder Freizeitaktivität freihalten, die grosse nichtüberbaute Flächen beansprucht (wie z.B. der Ski- oder Golfsport) und hierfür nur eine beschränkte, für die Sportausübung notwendige bauliche Nutzung zulassen (BGE 143 II 588 E. 2.5.3 mit Hinweisen, u.a. auf Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Diss. Zürich 2002, S. 145 f., und Brandt/Moor, in RPG-Kommentar, 1999, Art. 18 N. 8).

4.3 Gemäss Art. 78 Abs. 1 BauG können Gelände für Sport- und Spielfelder, Familiengärten und ähnliche Freizeitbetätigungen als Zonen für Sport- und Freizeitanlagen ausgeschieden werden. Soweit die Gemeinde in ihren Vorschriften nichts anderes bestimmt, können auch Nebenbauten, wie einfache Verpflegungsstätten für die Benützerinnen und Benützer, Umkleide-, Duschen- und Toilettenanlagen, Gerätemagazine, Bauten zum Schutz vor schlechter Witterung und dergleichen, erstellt werden (Art. 78 Abs. 2 BauG). Zonen für Sport- und Freizeitanlagen gehören gemäss Art. 72 Abs. 5 BauG zur Bauzone, soweit sie für Bauzwecke ausgeschieden sind.

4.4 Für die ZSF S mit der Zweckbestimmung «Startplatz für Hängegleiter» in der EG Beatenberg gelten gemäss Art. 42 GBR folgende Regeln: Der Startplatz ist sorgfältig in die Topografie und das Landschaftsbild einzufügen. Es können ein Windsack aufgestellt und Bodenmatten ausgelegt werden, diese müssen sich auf die technisch notwendigen Abmessungen beschränken. Einrichtungen gemäss Art. 78 Abs. 2 BauG dürfen nur in bestehenden Gebäuden erstellt werden. – Mit dieser Regelung beabsichtigt die Gemeinde konkret, den Bau von Toilettenanlagen in bestehenden Scheunen zu ermöglichen, wie dies gemäss Gutachten vom 26. April 2012 wünschenswert ist. Im Übrigen dient die ZSF S vorab dazu, das Gelände als Startplatz freizuhalten, da Hängegleiter naturgemäss nicht vom Siedlungsgebiet aus starten können (vgl. betreffend Hängegleiter-Landeplatz BGer 1A.264/1995 vom 24.9.1995 E. 5c, zusammengefasst publ. in

URP 1996 S. 815). Der Boden wird damit zwar für die Dauer der Nutzung als Startplatz der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen, aber keiner dauerhaften baulichen Nutzung zugeführt. Art. 42 GBR erlaubt nebst einem Windsack nur das Auslegen von Bodenmatten und den Einbau sanitärer Anlagen in bestehenden Gebäuden; die zulässigen baulichen Massnahmen sind daher eng mit dem Zonenzweck verbunden und von untergeordneter Bedeutung. Die ZSF S gehören unbestrittenermassen nicht zu den «gewöhnlichen» Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG; sie stellen aber auch keine projektbezogene beschränkte bzw. besondere Bauzone dar (anders der Sachverhalt in BVR 2011 S. 411, wo das mit der Planung angestrebte gesteigerte Angebot für Touristinnen und Touristen auch Nutzungen beinhaltet, wie sie in einer Bauzone gemäss Art. 15 RPG erlaubt sind; vgl. dazu Rudolf Muggli, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 18 N. 23 am Ende). Vielmehr sind die ZSF S dem Nichtbaugebiet zuzurechnen (vgl. auch BGer 1A.115/2003 vom 23.2.2004, in BVR 2004 S. 392 E. 2.6 betreffend Kiesabbauzone).

5.

Umstritten ist, ob die getroffene Planungsmassnahme grundsätzlich zulässig ist und welche Grundsätze dabei zu beachten sind.

5.1 Das Bundesrecht verlangt, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt. Vorhaben, deren Ausmasse oder Auswirkungen auf die Ortsplanung oder die Umwelt bedeutend sind, müssen in den Raumplänen vorgesehen sein. Die zur Verwirklichung derartiger Vorhaben notwendigen Zonen müssen grundsätzlich in den Nutzungsplänen ausgedehnt werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG oder um andere Zonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG handelt. Die Behörden trifft insofern eine Planungspflicht, als dass sie in den Nutzungsplänen die Ziele und Grundsätze des Bundesgesetzes in einer allgemein verbindlichen Weise konkretisieren. Wenn sich keine der bestehenden Zonen für die Verwirklichung des strittigen Vorhabens eignet, so muss vor der Anwendung von Art. 24 ff. RPG, welche naturgemäss

Ausnahmen darstellen, geprüft werden, ob ein Nutzungsplan zu erstellen ist (BGE 129 II 321 [Pra 93/2004 Nr. 52] E. 3.1 mit Hinweisen). Die Planungspflicht soll sicherstellen, dass bei Bauvorhaben mit bedeutenden Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung die umfassende Interessenabwägung, die auch bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG erforderlich ist, unter demokratischer Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) erfolgt und der Rechtsschutz (Art. 33 f. RPG) gesichert wird, ohne dass die bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG geltenden Einschränkungen der Legitimation zu beachten sind (BGE 129 II 63 [Pra 92/2003 Nr. 83] E. 2.1; zum Ganzen BGer 1C_561/2016 vom 14.11.2017, in ZBI 2018 S. 259 E. 4.1 mit Kommentar von Karin Scherrer Reber).

5.2 Hängegleiter-Startplätze, die organisiert und auf Dauer gewerblich genutzt werden, sind in der Landwirtschaftszone unbestrittenermassen nicht zonenkonform (VGE 2010/419 vom 6.4.2011 E. 3.2; ebenso wenig in einer anderen bestehenden Zone). Sie bewirken Immissionen, die für eine Landwirtschaftszone untypisch sind (Gesprächslärm, der zumindest zeitweise den Lärmpegel eines normalen Gesprächs überschreitet; Einwirkungen auf die Privatsphäre allfälliger Nachbarinnen und Nachbarn; Mehrbelastung der Strassen; vgl. act. 6A pag. 19 Beilage 2 S. 12 f.). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde die als Startplatz zu nutzenden Flächen in einem demokratisch abgestützten Planungsverfahren ausgeschieden hat, anstatt das hängige Ausnahmegewilligungsverfahren abzuschliessen.

5.3 Wird im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone der Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung beschritten, so dispensiert das die planenden Behörden nicht davon, mindestens dieselben Anforderungen wie bei der Anwendung von Art. 24 RPG zu beachten, nämlich: eingehende Prüfung der Standortgebundenheit und umfassende Interessenabwägung. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist aber nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht (BGE 124 II 391 E. 2c mit Hinweisen;

BGer 1A.246/2005 vom 31.3.2006 E. 2.3). Kleinbauzonen sind in der Regel unzulässig, weil sie dem zentralen Anliegen der Raumplanung widersprechen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern (Konzentrationsprinzip; BGE 119 Ia 300 E. 3b; 116 Ia 335 E. 4a). Das Konzentrationsprinzip ist zwar nicht nur bei der Schaffung von Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG zu beachten, sondern auch bei der Schaffung bloss faktischer oder beschränkter Bauzonen (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.5; Rudolf Muggli, a.a.O., Art. 18 N. 22 f.). Da die ZSF S aber zum Nichtbaugebiet gehören und keine dauerhafte Bautätigkeit zulassen, stellen sie von vornherein keine unzulässigen Kleinbauzonen dar. Das Konzentrationsprinzip steht ihnen daher nicht entgegen.

5.4 Wird eine Zone nach Art. 18 RPG geschaffen, um die Nutzung des Bodens ausserhalb der Bauzone zu regeln, so muss die Planung zwar dem Erfordernis der Standortgebundenheit Rechnung tragen (Brandt/Moor, a.a.O., Art. 18 N. 9). Ein Hängegleiter-Startplatz kann aber unbestrittenermassen nicht im Siedlungsgebiet geschaffen werden, da seitlich und unterhalb des Startplatzes keine Hindernisse vorhanden sein dürfen (vgl. act. 6A pag. 123 S. 9). Mögliche Ersatzstandorte liegen daher ebenfalls ausserhalb der Bauzone. In diesem Fall ist bei der Prüfung der Standortgebundenheit kein strenger Massstab anzulegen, denn diese basiert auf dem Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet und ist grundsätzlich auf Situationen zugeschnitten, in denen der Ersatzstandort im Gegensatz zum gewählten Standort in der Bauzone liegt (BGer 1C_39/2017 vom 13.11.2017 E. 3.3.3). Bei der planerischen Interessenabwägung ist allerdings dem Gesichtspunkt, dass der Landwirtschaft Produktionsflächen entzogen werden, hinreichend Rechnung zu tragen (Thomas Widmer Dreifuss, a.a.O., S. 174 f.). Auch bei der Schaffung einer Nichtbauzone ist eine umfassende Beurteilung sämtlicher raum- und umweltschutzrelevanter Gesichtspunkte vorzunehmen, wozu ebenfalls die Frage des Bedarfs gehört (BGer 1A.115/2003 vom 23.2.2004, in BVR 2004 S. 392 E. 3.1).

6.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Interessenabwägung sei fehlerhaft, indem der Bedarf an ZSF S überbewertet und deren Auswirkungen sowie weitere mögliche Alternativstandorte nicht genügend berücksichtigt worden seien.

6.1 Im Verfahren auf Erteilung der Ausnahmegewilligung betreffend den Startplatz Nr. 1 hat das Verwaltungsgericht erwogen, die Evaluation möglicher Alternativstandorte bezwecke, durch den Vergleich der Vor- und Nachteile von vernünftigerweise in Betracht kommenden Standorten diejenige Lösung mit möglichst geringen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu finden. Auf dem Amisbühl würden mehrere Startplätze betrieben; die weiteren Hängegleiterstartplätze schienen die zum Starten von Hängegleitern nötigen topografischen Verhältnisse ebenfalls aufzuweisen. Es wies die Vorinstanz daher an, zu prüfen, ob weitere Startplätze in die Beurteilung einbezogen werden müssten (VGE 2010/419 vom 6.4.2011 E. 4.4).

6.2 Im Gutachten vom 26. April 2012 beurteilte der Experte die sieben tatsächlich genutzten Startplätze auf dem Gebiet der EG Beatenberg. Er hielt fest, alle Startplätze seien für die private Nutzung geeignet; auch für gelegentliche Tandemflüge und Flüge von Flugschulen seien sie bei guten Bedingungen sicher startbar, aber je nach Windverhältnissen, Topografie und Erreichbarkeit nicht alle gleich zuverlässig kommerziell nutzbar. Der Experte hat die Startplätze im Gutachten in der Reihenfolge ihrer Eignung aufgelistet, die (hier umstrittenen) Startplätze Nrn. 1 und 2 sind seiner Auffassung nach die geeignetsten: Sie erlaubten Starts auf zwei Bahnen, seien wenig exponiert und darum für Höhenwinde wenig anfällig; zudem seien Thermik, Topografie (gleichmässig steiler werdend) und Bodenbeschaffenheit gut und die Plätze seien gut erreichbar. Den ebenfalls umstrittenen Startplatz Nr. 5 beurteilte der Experte bezüglich der Windverhältnisse, Thermik, Bodenbeschaffenheit und Erreichbarkeit als ebenso geeignet wie die Startplätze Nrn. 1 und 2. Von der Topografie her sei aber nur ganz links aussen eine kurze Startbahn für kommerzielle Flüge nutzbar; das restliche Gelände sei stark coupiert und Starts seien daher anspruchsvoll. Der Platz erlaube deshalb für eine vernünftige kommerzielle Nutzung eine zu geringe Startfrequenz, er sei aber für private Flüge geeignet. Der

Platz weist nach der Beurteilung des Experten bessere Wind- und Thermikverhältnisse auf als die Startplätze Nrn. 3 (Hohlen Waldegg) und 4 (Niederhorn), welche grösser, aber nur bei bestimmten Wetterlagen nutzbar sind. Im Zusatzbericht vom 17. Januar 2013 betonte der Experte, dass alle beurteilten Startplätze generell für die Hängegleiterfliegerei geeignet seien. Die idealsten Startplätze Nrn. 1 und 2 seien für kommerzielle Pilotinnen und Piloten überlebenswichtig; der Startplatz Nr. 5 sei ein idealer Alternativstandort, wenn auf dem benachbarten Startplatz Nr. 2 viel Betrieb herrsche. Unter Berücksichtigung aller möglichen Szenarien wie verschiedene Wetterlagen, Spitzenzeiten an Wochenenden und im Hochsommer, Thermikflüge etc. seien für einen sicheren Flugbetrieb im Raum Beatenberg alle beurteilten Startplätze zwingend notwendig.

6.3 Das Gebiet um Interlaken ist für die Hängegleiterfliegerei bekanntermassen bedeutend; es hat eines der höchsten Flugaufkommen des Berner Oberlands und wahrscheinlich der ganzen Schweiz. Die wichtigsten Startplätze liegen fast alle in der Gemeinde Beatenberg (Zusatzbericht zum Gutachten vom 17.1.2013; act. 6H). Von Beatenberg aus werden hauptsächlich gewerbliche Tandemflüge zur Höhematte in Interlaken durchgeführt. Der Gutachter schätzt das Flugaufkommen auf ca. 20'000 Starts pro Jahr, wovon der grösste Teil auf kommerzielles Fliegen entfalle. Die Gemeinde beruft sich daher für die umstrittene Planungsmassnahme im Wesentlichen auf ein touristisches Interesse. Die Plätze werden aber auch von Flugschulen und privaten Gleitschirmpilotinnen und -piloten genutzt; insofern besteht zusätzlich ein öffentliches Interesse an der Förderung des Sports (vgl. Thomas Widmer Dreifuss, a.a.O., S. 15 f.). Der Bedarf für die ZSF S Nrn. 1 und 2 ist mit dem Gutachten vom 26. April 2012 und dem Zusatzbericht vom 17. Januar 2013 ausgewiesen, ebenso der Bedarf für die ZSF S Nr. 5 als Entlastungsstandort für den Startplatz Nr. 2. Ob der Bedarf für alle sieben neu geschaffenen ZSF S besteht, ist daher nicht von Bedeutung: Die übrigen ZSF S sind nicht bestritten und lassen den Bedarf an den Startplätzen Nrn. 1, 2 und 5 auch nicht entfallen, da die Startplätze Nrn. 1 und 2 unabhängig von den übrigen Startplätzen als unentbehrlich beurteilt wurden und der Startplatz Nr. 5 der Entlastung des Startplatzes Nr. 2 dienen soll. Die Parzellen werden bereits als Startplätze genutzt, was den Bedarf bestätigt. Der Startplatzbetrieb entzieht das Land zwar der

gleichzeitigen landwirtschaftlichen Nutzung, verändert den Boden jedoch nicht dauerhaft. Sollte sich der Bedarf an Startplätzen verringern, könnte das Land ohne weiteres wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden (im Unterschied etwa zu einem Golfplatz, vgl. BGE 134 II 217 E. 4.2 f. [Pra 98/2009 Nr. 3] betreffend Fruchtfolgeflächen; BGer 1A.19/2007 vom 2.4.2008 E. 6.6).

6.4 Mit dem Gutachten vom 26. April 2012 (mit Nachtrag vom 11.12.2012) ist die Gemeinde den Vorgaben im Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. April 2011 nachgekommen, die Eignung der tatsächlich als Startplätze genutzten Alternativstandorte zu prüfen (vorne E. 6.1 f.). Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die Standorte Nrn. 1 und 2 insbesondere auch für die kommerzielle Nutzung als Hängegleiter-Startplatz besonders geeignet sind. Die Standorte befinden sich in keinem Schutzgebiet und betreffen weder Fruchtfolgeflächen noch Wald, Wildtiere oder seltene Pflanzen. Die von den Beschwerdeführern angerufenen Umweltinteressen beschränken sich somit im Wesentlichen auf Lärmimmissionen auf ihre Grundstücke. Diese liegen in der Landwirtschaftszone, für welche die Lärmempfindlichkeitsstufe III gilt (Zonenplan Ausschnitt 4 «Waldegg» und Art. 43 Abs. 3 GBR). Fehlen Belastungsgrenzwerte, wie dies namentlich bei Sportlärm der Fall ist, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen im Einzelfall nach Art. 15, 19 und 23 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) unter Berücksichtigung des Charakters des Lärms, des Zeitpunkts der Lärmimmissionen, der Häufigkeit des Lärms, der Lärmempfindlichkeit und der Lärmvorbelastung der Zone (Art. 40 Abs. 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]; BGE 133 II 292 E. 3.3; BGer 1C_252/2017 vom 5.10.2018 E. 5 mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung gilt jedoch für Baubewilligungsverfahren; einer Planung ist die Genehmigung nur dann zu verweigern, wenn mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass die umweltrechtlichen Vorschriften gar nicht eingehalten werden können (vgl. VGE 23438 vom 10.2.2009 E. 2.5.2 betreffend Überbauungsordnung für ein konkretes Vorhaben [Swin-Golf-Anlage]). Dafür bestehen hier keine Anhaltspunkte; vielmehr zeigen die Urteile der Zivilgerichte, dass die Immissionen begrenzt sind. Unbestrittenermassen bedarf die gewerbliche Nutzung des Hänge-

gleiter-Startplatzes einer Bewilligung, für welche ein Betriebskonzept erforderlich ist (angefochtener Entscheid E. 4.3.3 f.; vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 18 N. 31). In jenem Verfahren kann beurteilt werden, wie die gewerbliche Nutzung nachbarschaftsverträglich auszugestalten ist; entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist ein Betriebskonzept nicht bereits im Planungsverfahren erforderlich. Von der Nutzung der Startplätze durch Privatpersonen sind unbestrittenermassen keine bedeutenden Immissionen zu erwarten, sie muss daher im Planungsverfahren ebenfalls nicht einschränkend geregelt werden.

6.5 Der Startplatz Nr. 5 ist gemäss Gutachten vom 26. April 2012 eher als Ausweichplatz geeignet, er wird also nicht in gleichem Ausmass genutzt wie die Startplätze Nrn. 1 und 2. Dieser Startplatz war ursprünglich auf einer artenreichen Wiese mit geschützten Orchideen vorgesehen (Fachbericht des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern, Abteilung Naturförderung [ANF], vom 13.8.2012, act. 6D/1.8). Er wurde aber nach Süden verschoben (Schreiben der Gemeinde vom 18.2.2013, act. 6C/1.11), womit die Forderungen der ANF erfüllt waren (E-Mail vom 19.3.2013, act. 6C/1.13). Somit sind auch bei diesem Platz weder Tiere noch Pflanzen, weder Wald noch Fruchtfolgeflächen oder Schutzgebiete betroffen. Ebenso sind die nachbarlichen Interessen der Beschwerdeführer weniger berührt: Der Beschwerdeführer 2 hat am Augenschein der JGK den Startplatz Nr. 5 als guten Alternativstandort bezeichnet und der Beschwerdeführer 1 hat ausgeführt, dieser Platz sei für ihn nie ein wesentliches Problem gewesen (Augenscheinprotokoll, act. 6A pag. 47 ff. 53 f.). Zudem entlastet der Startplatz Nr. 5 den Startplatz Nr. 2, was dem Beschwerdeführer 1 letztlich zugutekommt. Die Festlegung der Startplätze Nrn. 1, 2 und 5 ist daher nicht zu beanstanden.

6.6 Die Beschwerdeführer machen geltend, es existierten auf dem Gemeindegebiet zahlreiche weitere Standorte, die als Startplätze genutzt werden könnten, sie machen dazu aber keine näheren Angaben. Der Gemeindepräsident hat demgegenüber am Augenschein der JGK ausgeführt, das Gelände sei überprüft worden, dabei habe sich herausgestellt, dass es keine geeigneten alternativen Standorte mehr gebe (Augenscheinprotokoll, act. 6A pag. 47 ff. 51). Die Standorte wurden nach Angaben der Gemeinde

basierend auf dem Richtplan Landschaft der EG Beatenberg vom 14. Mai 2007 gewählt, in dem Vorranggebiete für Paragliding ausgeschieden wurden (act. 7A Beilage 4). Die Suche nach weiteren Alternativstandorten ist zwar nicht dokumentiert. Die gewählten Standorte werden jedoch bereits als Hängegleiter-Startplätze genutzt und stehen folglich tatsächlich zur Verfügung, was raumplanungsrechtlich ebenfalls zu berücksichtigen ist (BGE 124 II 391 E. 4c am Ende). Da die raumplanerische Interessenabwägung die hier umstrittenen Standorte zulässt, war die Gemeinde nicht verpflichtet, nach weiteren, bisher ungenutzten Standorten zu suchen und diese auf ihre Eignung als Startplätze zu überprüfen. Der angefochtene Entscheid ist daher nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer kostenpflichtig. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen und der Beschwerdegegnerschaft 1 unter solidarischer Haftbarkeit die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 1 und 3, Art. 106 VRPG). Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 1 und 4 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 den Beschwerdeführern auferlegt.
3. Die Beschwerdeführer haben der Beschwerdegegnerschaft 1 für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 5'313.50 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

Zu eröffnen:

- den Beschwerdeführern
- der Beschwerdegegnerschaft 1
- der Einwohnergemeinde Beatenberg
- der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
- dem Bundesamt für Raumentwicklung

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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