

100.2021.60U
HAM/TST/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 28. Oktober 2022

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiber Tschumi

Einwohnergemeinde Lauterbrunnen

handelnd durch den Gemeinderat, Gemeindehaus Adler,
3822 Lauterbrunnen
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern

Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3013 Bern

betreffend Baubewilligung; Asphaltierung Mürrenbergstrasse (Entscheid
der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 26. Januar 2021;
BVD 110/2020/121)



Prozessgeschichte:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) Lauterbrunnen ist Eigentümerin der Mürrenbergstrasse, die vom Dorf Mürren über eine Strecke von ca. 1,2 km ins rund 200 m höher gelegene Blumenthal führt und dort in der Nähe eines Bergrestaurants im Gebiet «Ufem Hiisimad»/«Blackimad» endet. Die beiden Wegparzellen Lauterbrunnen Gbbl. Nrn. 1_____ und 2_____ liegen – soweit hier interessierend – in der Landwirtschaftszone. Der Abschnitt vom Dorf bis zum Gebiet «Undri Allmi» ist im Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) sowie im kommunalen Zonenplan Landschaftsschutz Teil Nord vom 10. April 2017 als historischer Verkehrsweg von lokaler Bedeutung mit Substanz verzeichnet. Während die Mürrenbergstrasse im Bereich des Dorfes sowie des Bergrestaurants vollständig asphaltiert ist, besteht der Belag auf dem rund 475 m langen Zwischenstück von «Am Eggli» bis «Ufem nidristen Bort» aus Schotter. Die EG Lauterbrunnen beabsichtigt, auf dieser Strecke ebenfalls einen vollflächigen Asphaltbelag einzubauen. Am 14. März 2019 reichte sie beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Interlaken-Oberhasli eine entsprechende Bauvoranfrage ein, die neben einer vollflächigen Asphaltierung auch den Bau von vier Ausweichplätzen vorsah, und ersuchte darum, dass ihr für das Vorhaben eine Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzonen in Aussicht zu stellen sei. Nachdem das beigezogene Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Obergeringenieurkreis I (OIK I), zum Schluss gelangte, dass eine vollflächige Asphaltierung den Charakter des historischen Verkehrswegs zu stark beeinträchtigen würde, stellte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) seine Zustimmung nur unter der Bedingung in Aussicht, dass der betroffene Wegabschnitt nicht vollflächig asphaltiert wird, sondern lediglich Fahrspuren aus Bitumen oder Beton verbaut werden. Der Regierungsstatthalter-Stellvertreter teilte der EG Lauterbrunnen in der Folge mit, dass er ihr eine Baubewilligung für den beabsichtigten Einbau eines Asphaltbelags in die Mürrenbergstrasse nicht in Aussicht stellen könne.

Am 23. Dezember 2019 reichte die EG Lauterbrunnen für die vollflächige Asphaltierung der Mürrenbergstrasse zwischen «Am Eggli» und «Ufem nidristen Bort» (ohne Erstellung von Ausweichplätzen) beim Regierungsstatthalteramt ein Baugesuch ein und bat erneut um Prüfung bzw. Erteilung einer Ausnahmegewilligung. Gestützt auf den beim OIK I eingeholten Fachbericht vom 31. Januar 2020 betreffend die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem Schutz des historischen Verkehrswegs verweigerte das AGR die beantragte Ausnahmegewilligung mit Verfügung vom 15. Mai 2020. Zur Begründung führte es aus, die für die Asphaltierung vorgebrachten Gründe (starke Erosion und hohe Unterhaltskosten) seien zwar verständlich, sie vermöchten aber das Interesse am Erhalt der Substanz des historischen Verkehrswegs nicht zu überwiegen, da auf der fraglichen Strecke bereits durch den Einbau von Fahrspuren eine wesentliche Verbesserung der Griffigkeit erzielt werden könne, ohne den Verkehrsweg in unzulässiger Weise zu beeinträchtigen. Daraufhin verweigerte der Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Interlaken-Oberhasli dem Vorhaben mit Gesamtentscheid vom 18. Juni 2020 die Baubewilligung (Bauabschlag).

B.

Dagegen reichte die EG Lauterbrunnen am 16. Juli 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 26. Januar 2021 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die EG Lauterbrunnen am 25. Februar 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sowie die Verfügung des AGR vom 15. Mai 2020 seien aufzuheben und das Baugesuch sei zu bewilligen. Eventuell sei die Sache an die BVD oder an das Regierungsstatthalteramt (Baubewilligungsbehörde) zurückzuweisen.

Die BVD beantragt mit Vernehmlassung vom 11. März 2021, die Beschwerde sei abzuweisen.

Am 22. April 2021 hat das AGR unter Einbezug des Amtes für Landwirtschaft und Natur (LANAT) auf Ersuchen des (damaligen) Instruktionsrichters zur Zonenkonformität des Bauvorhabens Stellung genommen. Dazu haben sich die Verfahrensbeteiligten geäußert, wobei die EG Lauterbrunnen im Eventualstandpunkt neu beantragt, die Baubewilligung sei jedenfalls für die Asphaltierung des Abschnitts vom Dorf bis zum Gebäude Nr. 3 _____ im Gebiet «Undri Allmi» zu erteilen, wenn das Verwaltungsgericht wider Erwarten der Ansicht sein sollte, dass die vollflächige Asphaltierung nur auf diesem Wegabschnitt bewilligungsfähig sei. Subeventuell sei die Sache an die BVD zurückzuweisen, damit die EG Lauterbrunnen Gelegenheit erhalte, eine Projektänderung einzureichen (Weglassen des Wegabschnitts ab Gebäude Nr. 3 _____).

Mit Stellungnahme vom 22. März 2022 hat sich das TBA auf Ersuchen des Instruktionsrichters ergänzend zur historischen Bedeutung des betreffenden Wegabschnitts geäußert. Dazu hat die EG Lauterbrunnen am 12. April 2022 Stellung genommen, während die BVD auf weitere Ausführungen verzichtet hat.

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. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Baugesuchstellerin 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]). Die Bestim-

mungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach – einzutreten.

1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt, neben dem Beschwerdeentscheid der BVD vom 26. Januar 2021 sei auch die Verfügung des AGR vom 15. Mai 2020 aufzuheben (vorne Bst. C). Insofern übersieht sie jedoch, dass der Entscheid der BVD an die Stelle des Gesamtentscheids vom 18. Juni 2020 getreten ist, der die Verfügung des AGR mitumfasst (Devolutiveffekt; vgl. statt vieler BVR 2010 S. 411 E. 1.4 mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin auch die Aufhebung der Verfügung des AGR beantragt, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. zum Ganzen Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 74 N. 26 i.V.m. Art. 72 N. 18, Art. 84 N. 19).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Bei der Überprüfung von Aspekten, die eine kantonale Fachbehörde aufgrund ihres Fachwissens besser beurteilen kann, auferlegt sich das Gericht praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung. Um von solchen behördlichen Einschätzungen abzuweichen, bedarf es triftiger Gründe (BVR 2016 S. 507 E. 1.4, 2014 S. 508 E. 5.3.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 20; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 19 N. 38, 40, 55 f.).

2.

Umstritten ist zunächst, ob die vollflächige Asphaltierung des hier interessierenden Strassenabschnitts zonenkonform ist.

2.1 Gemäss Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Dazu gehören auch Infrastrukturanlagen wie Strassen. Vo-

oraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung ist nach Art. 34 Abs. 4 RPV, dass 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). Nach der Rechtsprechung beurteilt sich die Frage nach der Notwendigkeit der Erstellung oder der Veränderung einer Baute oder Anlage nach objektiven Kriterien. Den Nachweis eines objektiven Bedürfnisses für Standort, Umfang und Ausgestaltung einer zonenkonformen Baute oder Anlage hat dabei grundsätzlich die Bauherrschaft zu erbringen (BGer 1C_144/2013 vom 29.9.2014, in ZBI 2015 S. 210 E. 4.2, 1C_567/2015 vom 29.8.2016 E. 6.1; VGE 2018/189 vom 2.10.2019 [bestätigt durch BGer 1C_578/2019 vom 25.5.2020] E. 3.1; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Art. 80 N. 15).

2.2 Im Kanton Bern entscheidet das AGR über die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone (Art. 84 Abs. 1 BauG i.V.m. Art. 12 Bst. e der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Direktion für Inneres und Justiz [Organisationsverordnung DIJ, OrV DIJ; BSG 152.221.131]). Für landwirtschaftliche Fragen beim Bauen in der Landwirtschaftszone ist das LANAT zuständig (Art. 8 Abs. 1 Bst. i2 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [Organisationsverordnung WEU, OrV WEU; BSG 152.221.111]).

2.3 Obwohl die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren noch keine auf Art. 16a Abs. 1 RPG gestützte Baubewilligung verlangt hat, hat sich die BVD im angefochtenen Entscheid (E. 3) kurz zur Zonenkonformität des Bauvorhabens geäußert. Dabei hat sie erwogen, die Mürrenbergstrasse erschliesse überwiegend Bauten und Anlagen, die in der Landwirtschaftszone zonenfremd seien. Im Übrigen werde weder geltend gemacht noch sei erkennbar, dass der Belagseinbau für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nötig wäre. Die Beschwerdeführerin bezwecke vielmehr eine Reduktion des Unterhaltsaufwands. Der Belagseinbau sei daher nicht landwirtschaftlich begründet und damit auch nicht zonenkonform, was unter den Beteiligten denn auch unbestritten sei.

2.4 Das AGR hat dem Verwaltungsgericht eine beim LANAT eingeholte Stellungnahme vom 20. April 2021 (act. 6A) eingereicht. Darin führt das LANAT aus, etwa in der Mitte des zu asphaltierenden Bereichs der Mürrenbergstrasse im Gebiet «Undri Allmi» befinde sich der Hauptstandort eines landwirtschaftlichen Gewerbes (Laufstall für 50 Rinder in Mutterkuhhaltung im Gebäude Nr. 3_____). Der Betriebsinhaber schätze die Anzahl Fahrten zum und vom Stall weg auf zwischen 1'200 bis 1'500 pro Jahr (davon rund 300 Fahrten zum Gülleausbringen, 80 Fahrten für die Silageproduktion, 120 Fahrten für die Dürrfutterproduktion, 100 Fahrten für die Mistausbringung sowie tägliche Fahrten morgens und abends vom Wohnsitz zum Stall). Der Streckenabschnitt von «Am Eggli» zum Stall sei zudem bergaufwärts sehr steil und in einem schlechten Zustand. Bei starken Regenfällen und Gewittern entstünden tiefe Gräben und auf der Strasse im Dorf wie auch auf den Feldern liege danach Geschiebe. Bei Schönwetterperioden sei die Strasse dagegen «staubtrocken». Die Fahrzeuge würden sehr stark beansprucht und Schäden davontragen. Der Betriebsinhaber habe zudem angegeben, dass er die Kühe am Ende der asphaltierten Strasse im Bereich «Am Eggli» ausladen und das restliche Stück zum Stall zu Fuss zurücklegen müsse, wenn er die Tiere mit Geländefahrzeug und Anhänger vom Dorf zum Stall transportieren wolle. Dies, weil die Räder des Zugfahrzeugs auf der steilen Strasse durchdrehen würden und es samt Anhänger rückwärts abrutschen würde. Im Übrigen werde gemäss den Auskünften des Betriebsinhabers die jährliche Strohlieferung mit Traktoren bis «Winteregg» geliefert, dort umgeladen und anschliessend mit Transporter und Anhänger zum Stall gebracht. Das LANAT stuft die Angaben des Landwirts zur Intensität der Strassennutzung angesichts der konkreten Verhältnisse vor Ort (Lage, Grösse und Nutzbarkeit der vorhandenen Betriebsgebäude am Standort) sowie aufgrund der heute üblichen landwirtschaftlichen Praxis als realistisch ein und erachtet auch die Aussagen bezüglich des Transports der Tiere und der Warenlieferungen sowie der Beanspruchung der Strasse als nachvollziehbar. Gestützt darauf kommt es zum Schluss, dass der vollflächige Belagseinbau auf dem unteren Abschnitt zwischen «Am Eggli» und dem Gebäude Nr. 3_____ als landwirtschaftlich begründet erscheine, wobei es allfällige entgegenstehende Interessen nicht beurteilt habe. Eine vollflächige Asphaltierung der restlichen Strecke ab dem Gebäude Nr. 3_____ bis «Ufem nidristen

Bort» erachtet es dagegen nicht als landwirtschaftlich begründet. Die Strasse sei dort weniger steil und diene auch nicht als Zufahrt zu einem Hauptbetriebsstandort. Das AGR führt in seiner Eingabe vom 22. April 2021 (act. 6) vor Verwaltungsgericht seinerseits aus, gemäss dem LANAT sei der geplante vollflächige Belagseinbau zwar im unteren Teil des fraglichen Wegstücks landwirtschaftlich begründet; allerdings habe der OIK I als kantonale Fachstelle für den Schutz der historischen Verkehrswege festgehalten, dass der Naturbelag auf diesem Streckenabschnitt ein prägendes Element eines historischen Verkehrswegs sei. Da dieses durch die vollflächige Asphaltierung komplett verloren ginge, stünden dem Bauvorhaben überwiegende Interessen im Sinn von Art. 34 Abs. 4 Bst. b RPV entgegen, die es dem AGR nicht ermöglichten, die Zonenkonformität des Bauvorhabens zu bestätigen. Aus Sicht des AGR handle es sich bei der im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gefundenen Lösung, anstelle der Vollasphaltierung Fahrspuren einzubauen, um einen Kompromiss, der zu einer «Verbesserung der Zufahrt für den Landwirtschaftsbetrieb» führe.

2.5 Zu diesen Stellungnahmen hat sich die Vorinstanz mit Eingabe vom 11. Mai 2021 (act. 8) folgendermassen geäussert: Die Beurteilung der Zonenkonformität durch das AGR erscheine schlüssig. Nach dem LANAT möge beim unteren Wegstück (vom Dorf bis zum Gebäude Nr. 3 _____) eine vollflächige Asphaltierung für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung begründet sein. Daraus könne aber nicht geschlossen werden, dass befestigte Fahrspuren nicht auch genügen würden. Zu dieser Frage habe sich das LANAT nicht äussern können, weil nur die vollflächige Asphaltierung Verfahrensgegenstand sei. Das untere Wegstück sei zugleich Teil eines historischen Verkehrswegs, der durch eine vollflächige Asphaltierung beeinträchtigt würde. Dem Vorhaben stünden deshalb überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Folglich erscheine eine vollflächige Asphaltierung auch unter dem Titel von Art. 16a RPG als nicht bewilligungsfähig.

3.

3.1 Bewilligungen von landwirtschaftlichen Bauten in der Landwirtschaftszone (wie auch die Erteilung von Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 ff. RPG) stellen Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) dar (BGE 142 II 509 E. 2.3; BGer 1C_397/2015 vom 9.8.2016 E. 1.1, 1C_17/2015 vom 16.12.2015, in URP 2016 S. 37 [mit Anmerkungen von Nina Dajcar] E. 1.1). Nach Art. 3 NHG haben Bund und Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Diese Pflicht gilt insbesondere auch in Bezug auf die im IVS verzeichneten historischen Verkehrswege und unabhängig davon, ob der Eingriff in ein Objekt von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung vorgenommen wird (Art. 3 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 4 NHG; Jörg Leimbacher, in Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 5 N. 22). Die bundesrechtliche Norm von Art. 3 NHG verlangt allerdings keinen absoluten Schutz; Eingriffe in Natur- und Heimatschutzobjekte sind jedoch nur gestattet, wo ein überwiegendes allgemeines Interesse dies erfordert (BGE 137 II 266 E. 4). Nach kantonalem Recht ist auf die historischen Verkehrswege sodann gemäss Art. 9a Abs. 1 BauG in besonderem Mass Rücksicht zu nehmen, da sie jedenfalls als kulturgeschichtlich wertvolle Elemente von Landschaften im Sinn von Bst. b dieser Bestimmung und damit als Objekte des besonderen Landschaftsschutzes gelten (vgl. BVE 10.11.2000, in BVR 2001 S. 317 E. 2e; Vollzugshilfe des TBA «Historische Verkehrswege im Kanton Bern, Erläuterungen zum Vollzug», 1. Aktualisierung, Juni 2016, Ziff. 6.4 S. 21, nachfolgend: Vollzugshilfe TBA, einsehbar unter: <www.bvd.be.ch>, Rubriken «Themen», «Mobilität», «Velo- & Fussverkehr»; vgl. auch Bundesamt für Strassen [ASTRA], Erläuternder Bericht zur Verordnung über das Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz, überarbeitete Auflage, 2018 [Materialien Langsamverkehr Nr. 122], Ziff. 1.2 S. 9, einsehbar unter: <www.ivs.admin.ch>, Rubriken «Dienstleistungen», «Downloads und Bestellungen», «Vollzugshilfen und Materialien», «Erläuternder Bericht»). Ergänzend dazu hat die Gemeinde gestützt auf Art. 9a Abs. 2 BauG nähere kommunale Schutzvorschriften erlassen: Laut Art. 43

Abs. 1 des Baureglements der EG Lauterbrunnen vom 10. April 2017 sind diejenigen Objekte des IVS, die in den kommunalen Zonenplänen Landschaft bezeichnet sind, nach Massgabe der IVS-Dokumentation in ihrem Verlauf und ihrer traditionellen Substanz grundsätzlich geschützt. Der hier interessierende historische Verkehrsweg ist im Zonenplan der EG Lauterbrunnen als solcher eingetragen (vgl. Zonenplan Landschaft Teil Nord vom 10. April 2017; Zonenpläne und Baureglement einsehbar unter: <www.lauterbrunnen.ch>, Rubriken «Verwaltung», «Reglemente», «Bauwesen, Zonenpläne» bzw. «Bauwesen, Reglement»).

3.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass historische Verkehrswege nach den genannten eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Bestimmungen grundsätzlich geschützt sind. Sie ist jedoch der Auffassung, dass der hier interessierende untere Abschnitt der Murrenbergstrasse nicht mehr als solcher gelten könne, da der ursprünglich historische Verkehrsweg bloss eine Fusswegverbindung gewesen sei. Heute sei die Strasse für Fahrzeuge ausgebaut. Die bestehende Oberfläche mit Kies und Schotter entspreche demnach nicht mehr dem ursprünglichen Charakter des Weges, als dieser noch als Fussweg genutzt worden sei. Er werde heute auch nicht mehr stark von Fussgängerinnen und Fussgängern genutzt, sondern diene hauptsächlich dem motorisierten Verkehr. Für die Fussgängerinnen und Fussgänger stehe der Wanderweg zur Verfügung. Die historischen Luftbilder zeigten zudem, dass die heutige Linienführung nicht mehr dem historischen Verlauf entspreche. Weise der Weg keinen ursprünglichen Charakter und keine historische Route mehr auf, fehle es ihm von vornherein an einer Schutzwürdigkeit. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei die geplante Asphaltierung somit unproblematisch (Beschwerde Rz. 55 f. sowie Eingabe vom 12.4.2022 Ziff. 1 f. S. 1 ff., act. 15).

3.3 Historische Verkehrswege sind «Weg- und Strassenverbindungen aus früheren Zeiten, die aufgrund ihres traditionellen Erscheinungsbildes im Gelände erkennbar oder zumindest durch ältere Dokumente nachweisbar sind» (vgl. Vollzugshilfe TBA Ziff. 4.1 S. 9). Im IVS verzeichnet sind diejenigen historischen Verkehrswege, die im Zuge der wissenschaftlichen Inventarisierung zwischen 1984 und 2006 erhoben worden sind (zur Entstehungsgeschichte des IVS vgl. Vollzugshilfe TBA Ziff. 4.2 S. 9 f.). Die einzelnen Ob-

jekte wurden dabei nach ihrer räumlichen Bedeutung («national», «regional», «lokal») und ihrem Gehalt an traditioneller Wegsubstanz («mit viel Substanz», «mit Substanz», «nur historischer Verlauf ohne Substanz») in verschiedene Kategorien eingeteilt (vgl. Vollzugshilfe TBA Ziff. 5.1 S. 13). Der hier interessierende Abschnitt der Mürrenbergstrasse wurde unter der Bezeichnung BE 316 als historischer Verkehrsweg von lokaler Bedeutung mit Substanz aufgenommen (vgl. IVS-Objektbeschreibung in Vorakten RSA 3B pag. 6; Geoportal des Bundes, Karte «IVS Regional und Lokal», einsehbar unter: <www.map.geo.admin.ch>; Geoportal des Kantons Bern, Karte «Sachplan Wanderroutennetz / Historische Verkehrswege (IVS)», einsehbar unter: <www.geo.apps.be.ch>). Im entsprechenden Objektblatt wird er unter der Rubrik «Gelände», die sich auf eine Aufnahme aus dem Jahr 1988 stützt, wie folgt beschrieben:

«Bis Pkt. 1750 ist der Weg 2.5 m breit. Im Siedlungsbereich von Mürren ist die Wegoberfläche mit Asphalt bedeckt und anschliessend mit feinem Schotter. Als Wegbegrenzung sind bei Pkt. 1750 einzelne kurze Trockenstützmauern zu verzeichnen.»

Unter der Rubrik «Geschichte» (Stand: September 2005) ist dem IVS-Objektbeschreibung weiter zu entnehmen, dass der Weg in den amtlichen Kartenwerken des vorletzten Jahrhunderts bereits als «Fussweg»-Verbindung bzw. als «Feld- oder Saumweg» verzeichnet war (Topographische Karte der Schweiz [sog. «Dufourkarte»], Blatt Nr. 18 [1854], sowie Topographischer Atlas der Schweiz [sog. «Sigfriedkarte»], Blatt Nr. 488 [1873]; beide Kartenwerke einsehbar auf dem Geoportal des Bundes unter: <www.map.geo.admin.ch>).

3.4 Auf den öffentlich zugänglichen Luftbildern des Bundesamts für Landestopographie (Swisstopo) ist in der Tat ersichtlich, dass der ursprüngliche Fuss- bzw. Saumweg aus dem 19. Jahrhundert im hier interessierenden Bereich zwischen 1926 und 1940 baulich erheblich umgestaltet worden ist (Bild-Nrn. 19265412490037 und 19400410030176; einsehbar unter: <www.map.geo.admin.ch>, Rubriken «Geokatalog/Grundlagen und Planung/Luft-, Satellitenbilder/Luftbilder swisstopo s/w»). Zur historischen Bedeutung dieses Wegumbaus hat sich der OIK I als zuständige kantonale Fachstelle (vgl. Art. 12 der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV; BSG 732.111.1]) auf entsprechende Nachfrage des Verwaltungsgerichts wie

folgt geäußert (Stellungnahme vom 22.3.2022, act. 13): Es sei damals «offensichtlich» keine neue Weganlage erstellt worden, wozu auch kein erkennbarer Anlass bestanden habe. Grund des Wegumbaus seien vielmehr veränderte landwirtschaftliche Nutzungsbedürfnisse gewesen. Das Vorgehen habe dem gebräuchlichen Prinzip des grössten Nutzens resp. des geringsten Schadens bei Eingriffen in landwirtschaftliche Güter entsprochen. Allen Korrekturen zwischen 1926 und 1940 sei ausserdem gemeinsam, dass sie mit traditionellen Mitteln und Materialien vorgenommen worden seien. Da der relevante historische Zeitraum unter diesen Umständen bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts gehen könne, verfüge der Weg noch immer über traditionelle Substanz. Der Wert der qualitativen baulichen und historischen Elemente des Objekts Nr. BE 316 sei daher auch unter Berücksichtigung der geänderten Linienführung und der baulichen Veränderungen richtig abgebildet. Für Baudenkmäler gelte denn auch der Grundsatz, dass deren Wert nicht geschmälert werde, wenn in historischer Zeit Veränderungen vorgenommen würden. Im Gegenteil sei der Prozess der Veränderung ein wesentlicher Teil des Wertes der Geschichte des Baudenkmals.

3.5 Für das Verwaltungsgericht besteht kein Anlass, von dieser Fachbeurteilung abzuweichen (vgl. vorne E. 1.3): Wohl zeigen die Luftbilder auf, dass der ursprüngliche Fuss- bzw. Saumweg im Zeitraum zwischen 1926 und 1940 zurückgebaut und an dessen Stelle eine breitere, befahrbare Strasse erstellt worden ist, die etwas geschwungener verläuft als die ursprüngliche historische Fusswegverbindung. Entgegen der Beschwerdeführerin ist aber nicht erkennbar, dass der Weg heute «an einem anderen Ort durchführen» würde, zumal er abgesehen von der geschwungeneren Trassenführung immer noch entlang derselben Route verläuft. Wenn der OIK I annimmt, dass auch der neue Weg einem historischen Wegverlauf entspricht, ist sein Standpunkt daher nicht zu beanstanden. Im Weiteren ist zwar unbestritten, dass der interessierende Abschnitt kaum mehr ursprüngliche Substanz aus dem 19. Jahrhundert aufweist (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 7d). Wie der OIK I in seiner Stellungnahme ausführt und mit Auszügen aus dem Terminologie-Handbuch für historische Verkehrswege (act. 13A) belegt, schliesst das Fehlen von Originalsubstanz aus dem 19. Jahrhundert aber nicht aus, dass der Weg traditionelle Substanz im Sinn des IVS aufweisen kann. Vielmehr wird im Terminologie-Handbuch aus-

drücklich festgehalten, dass das Adjektiv «traditionell» im vorliegenden Zusammenhang gerade nicht mit den Begriffen «historisch», «ursprünglich» oder «original» gleichzusetzen sei und dass eine traditionelle Wegoberfläche oder Wegbegrenzung auch erst im 20. Jahrhundert angelegt worden sein könne. Bei der heutigen Wegbefestigung aus Schotter handelt es sich anerkanntermassen um eine traditionelle Oberfläche befahrbarer Wege und Strassen (vgl. Technische Vollzugshilfe «Erhaltung historischer Verkehrswege» des ASTRA, der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege [EDK] und der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission [ENHK], 2008, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 8, Ziff. 6.2.3 S. 55, nachfolgend: Vollzugshilfe ASTRA/EDK/ENHK, einsehbar unter: <www.astra.admin.ch>, Rubriken «Themen», «Langsamverkehr», «Vollzugshilfen»; vgl. auch Vollzugshilfe TBA Ziff. 5.4. S. 16). Indem die Beschwerdeführerin einwendet, der OIK I belege nicht, dass der Weg im vorliegenden Fall auch tatsächlich «mit traditionellen Mitteln» erstellt worden sei (Eingabe vom 12.4.2022 Ziff. 2 S. 2, act. 15), vermag sie nichts Gegenteiliges herzuleiten. Denn um einem Wegbestandteil einen traditionellen Charakter zusprechen zu können, genügt es gemäss der Fachbehörde, dass dieser theoretisch mit hergebrachten Hilfsmitteln und Arbeitsgeräten hätte angelegt und unterhalten worden sein können. Dass dies tatsächlich der Fall war, wird hingegen nicht zwingend vorausgesetzt; massgebend ist laut dem OIK I vielmehr im Wesentlichen das Erscheinungsbild. Damit übereinstimmend wird im Terminologie-Handbuch denn auch ausgeführt, dass eine geschotterte Wegoberfläche selbst dann als traditionell bezeichnet werden könne, wenn der Schotter mit einem Lastwagen herbeigeführt worden sei (S. 194; act.13A). Die Einschätzung des OIK I, wonach der hier interessierende Abschnitt der Mürrenbergstrasse mit seiner relativ steilen Anlage, seinem dem Gelände angepassten geschwungenen Verlauf sowie seinen Substanzelementen noch immer einen weitgehend traditionellen Charakter im Sinn des IVS aufweist, ist folglich nachvollziehbar und mit Blick auf das Terminologie-Handbuch nicht zu beanstanden. Diese Beurteilung wird insbesondere durch die aktenkundigen Fotografien gestützt, auf denen die vom OIK I im Fachbericht vom 31. Januar 2020 (Vorakten RSA 3B pag. 17 ff.) genannten traditionellen Wegbestandteile (Oberfläche mit Naturbelag, wegbegrenzende Böschungen, Mauerwerke, Metallgeländer und Zäune sowie

die der Wegdimension angepasste Querabschläge) gut erkennbar sind (Vorakten BVD 3A nach pag. 3).

3.6 Nach dem Gesagten kann mit dem OIK I davon auszugehen werden, dass die Inventarisierung des Objekts BE 316 im Jahr 1988 nach den anerkannten methodischen Grundsätzen erfolgte und dessen Einstufung als Weg von lokaler Bedeutung mit Substanz korrekt ist. Soweit die Beschwerdeführerin einwendet, dass ein Bauwerk, welches mit traditionellen Materialien neu erbaut worden ist, nicht automatisch zu einem historischen, schützenswerten Denkmal werde (Eingabe vom 12.4.2022 Ziff. 2 S. 2), hilft ihr dies hier nicht weiter. Denn wie in E. 3.5 hiavor dargelegt wurde, ist im vorliegenden Fall kein neuer Weg erstellt worden, sondern ein bereits bestehender Weg (vor mehr als 80 Jahren) in der damals üblichen Art an geänderte Nutzungsbedürfnisse angepasst worden. Unbehelflich ist schliesslich auch ihr Einwand, dass es sich beim Terminologie-Handbuch im Unterschied zur Verordnung vom 14. April 2010 über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS; SR 451.13) um kein Gesetz handelt (vgl. Eingabe vom 12.4.2022 Ziff. 2 S. 2 f.). So ist weder ersichtlich noch geht aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin hervor, inwiefern die Einstufung des hier interessierenden Strassenabschnitts im IVS den Vorgaben der VIVS widersprechen sollte, zumal diese Verordnung ohnehin nur den Schutz der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung regelt (vgl. Art. 1 Bst. a VIVS). Bei dieser Ausgangslage erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, der vom Bauvorhaben tangierte historische Verkehrsweg sei gar nicht schützenswert, als unbegründet.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin ist weiter der Auffassung, die Vorinstanz habe das Interesse an der Erhaltung des historischen Verkehrswegs zu Unrecht über dasjenige der Landwirtschaft an der geplanten Asphaltierung gestellt. Die wesentlichen Merkmale des Weges würden vom Bauvorhaben nicht berührt. Es werde bloss der Kiesbelag durch Asphalt ersetzt, was optisch weniger auffalle, als eine Strasse mit zwei Betonspuren und einem Mittelstreifen aus Kies und Sand zu bauen, weil der Asphaltbelag bloss aus ei-

nem Material bestehe. Anders als die Vorinstanz meine, werde der Weg daher durch den Einbau eines vollflächigen Asphaltbelags sogar geschont. Die vollflächige Asphaltierung sei für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung überdies zwingend notwendig, da keine andere Möglichkeit bestehe, den Weg dauernd befahrbar zu machen. So werde die Mürrenbergstrasse mehrmals pro Jahr derart stark in Mitleidenschaft gezogen, dass sie nicht resp. kaum mehr befahrbar sei. Die Landwirte und Äpler seien jedoch an das Wetter gebunden und könnten jeweils nicht warten, bis der Weg wieder in Stand gestellt worden sei. Verpassten sie den richtigen Zeitpunkt etwa für das Güllen der Nutzflächen oder das Einholen des Heus, wirke sich dies negativ auf den Ertrag aus. Entgegen der Vorinstanz werde mit dem Erstellen von befestigten Fahrspuren das Problem der Ausschwemmungen gerade nicht gelöst, zumal diese bei schmalen nicht befestigten Streifen umso stärker seien. Wie dies verhindert werden könne, sei nicht ersichtlich, zumal weder das TBA noch die Vorinstanz darlegten, welche Massnahmen es gebe, um die Auswaschung des Mittelbereichs zu verhindern. Dies sei auch nicht erstaunlich: Denn solche gebe es schlicht nicht. Der geplante Belagseinbau sei daher nicht nur erforderlich, sondern auch verhältnismässig, zumal entgegen der Vorinstanz bei der Interessenabwägung auch der Unterhaltsaufwand zu berücksichtigen sei, welcher mit dem Einbau von Fahrspuren nur ungenügend verringert werden könne (Beschwerde Rz. 12 f., 27 f., 31, 56 und 65 sowie Eingabe vom 19.5.2021 Rz. 1 ff., act. 9).

4.2 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (E. 7c, 7d und 8a) vor allem den Verlust der traditionellen Wegoberfläche für problematisch erachtet: Die Wegoberfläche sei prägendes Merkmal historischer Verkehrswege. Im Unterschied zum gegenwärtigen Schotterbelag gehöre eine vollflächige Befestigung mit Asphalt nicht zum traditionellen Bestand. Mit einem Asphaltbelag auf dem Abschnitt zwischen «Am Eggli» und «Undri Allmi» würde der Verkehrsweg sein traditionelles Erscheinungsbild verlieren, was sich gleichzeitig nachteilig auf das Landschaftsbild auswirke. Obwohl die Wegelemente, der Wegverlauf und dessen Breite nicht verändert würden, könne bei der geplanten Asphaltierung nicht von einer Schonung des Inventarobjekts gesprochen werden. – Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin leuchten diese Ausführungen ein und sind daher nicht zu beanstanden: Es trifft zu, dass traditionellen Wegoberflächen bei der Erhal-

tung von historischen Verkehrswegen besonderes Augenmerk zu schenken ist, da der Belag das prägende Merkmal eines Weges darstellt und damit dessen Erscheinungsbild wesentlich beeinflusst (Vollzugshilfe TBA Ziff. 5.4 S. 16). Weiter ist ebenfalls richtig, dass Schotterungen zusammen mit anderen Naturbelägen grundsätzlich zum traditionellen Bestand der historischen Verkehrslandschaft gehören (vorne E. 3.5), während neue Asphaltbeläge keine traditionelle Substanz aufweisen (Vollzugshilfe TBA Ziff. 5.4 S. 16; Vollzugshilfe ASTRA/EDK/ENHK Ziff. 6.2.5 S. 61). Anders als die Beschwerdeführerin behauptet, wird der historische Verkehrsweg durch die vollflächige Asphaltierung demnach nicht geschont. Vielmehr ist der Einbau von Asphaltbelägen in traditionelle Wegoberflächen grundsätzlich zu vermeiden. Gleiches gilt zwar auch für Fahrspuren. Diese lassen aber immerhin zu, dass der Naturbelag teilweise erhalten bleibt. Sie fügen sich damit besser ins Landschaftsbild ein und sind gemäss der Vollzugshilfe TBA (Ziff. 5.4. S. 16) zudem auch aus ökologischen Gründen vorzuziehen (geringeres Querungshindernis für Kleintiere). Mithin ist ein Asphaltbelag für den historischen Verkehrsweg nicht schonender und würde in der Berglandschaft nicht weniger auffallen.

4.3 Hinsichtlich der Befahrbarkeit der Mürrenbergstrasse hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (E. 5e, 6c und 8a) erwogen, die Strasse sei im Bereich des Bauvorhabens sehr steil und weise im unteren Teil eine Längsneigung von bis zu 27 % auf. Bei derart steilen Strassen sei oftmals eine Befestigung geboten, da diese ihrem Zweck entsprechend befahrbar und verkehrssicher sein müssten. Dies bedeute aber nicht zwingend, dass es sich um eine ganzflächige bituminöse Befestigung auf der gesamten Strecke handeln müsse. Im vorliegenden Fall habe der OIK I als Alternative zur geplanten vollflächigen Asphaltierung den Einbau von Fahrspuren aus Beton oder Asphalt vorgeschlagen. Weiter habe er darauf hingewiesen, dass es in der Schweiz viele Beispiele von solchen Spurwegen gebe. Gestützt auf die Ausführungen des OIK I könne daher davon ausgegangen werden, dass die Befahrbarkeit der Strasse auch mit entsprechend ausgebildeten Fahrspuren verbessert und die Unfallgefahr reduziert werden könne. Es sei wohl richtig, dass eine vollflächige Asphaltierung gegenüber dem heutigen Naturbelag wesentliche Vorteile hinsichtlich der ganzjährigen Befahrbarkeit und des Unterhaltsaufwands mit sich brächte. Eine solche sei aber nicht gerechtfertigt,

da sich mit befestigten Fahrspuren (wo solche erforderlich seien) bezüglich der sicheren Befahrbarkeit eine Verbesserung erzielen lasse. Nicht ausschlaggebend sei, dass Fahrspuren gegenüber einem vollflächigen Asphaltbelag einen höheren Unterhaltsaufwand verursachten, weil die Höhe von Unterhaltskosten im Raumplanungsrecht kein entscheidendes Kriterium sei.

4.4 Diese Erwägungen der Vorinstanz überzeugen: Wie der OIK I in seiner Stellungnahme vom 22. März 2022 (act. 13) vor Verwaltungsgericht mit zusätzlichen Unterlagen belegt hat, kann angenommen werden, dass sich Spurwege als Erschliessungsstrassen im Alpgebiet grundsätzlich gut eignen und bezüglich Dauerhaftigkeit sowie Unterhalt eine wirtschaftliche und langlebige Lösung darstellen. Dem eingereichten Fachartikel «Spurwegbau in der Schweiz: Betonspurwege im Gebirge» (Beilage 5, act. 13A) kann etwa entnommen werden, dass es sich bei Betonspurwegen um eine sehr robuste und langlebige Form der Strassenbefestigung handelt, bei der kaum strukturelle Schäden auftreten und die sich durch eine sehr hohe Nutzungsdauer von mindestens 30 bis 50 Jahren auszeichnet (S. 3). Sofern die Betonfahrspuren fachgerecht erstellt und unterhalten werden, erscheint die Gefahr von Strukturschäden daher eher gering. So ist denn auch im technischen Kurzbericht, den die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren eingereicht hat (nachfolgend: technischer Kurzbericht; Vorakten BVD 3A nach pag. 3), keine Rede von einer solchen Problematik, sondern wird der Einbau von Betonfahrspuren als bautechnisch möglich bezeichnet (S. 3). Im Übrigen gibt es durchaus Massnahmen, um einer Auswaschung der Wegoberfläche durch Starkniederschläge vorzubeugen: Im erwähnten Fachartikel (S. 3) wird zur Verbesserung der Entwässerung von Wegen mit Fahrspuren etwa empfohlen, dass das Oberflächenwasser mittels sog. Querabschläge gefasst und abgeleitet wird, dass die einzelnen Fahrspuren mit leichten Querneigungen oder Wölbungen (sog. Bombierung) ausgestattet werden und dass der Mittelstreifen – insbesondere in steilem Gelände – mit Holzbrettern als Querriegel befestigt wird. Unter diesen Umständen kann mit der Vorinstanz davon ausgegangen werden, dass sich durch den Einbau von Betonfahrspuren, die fachgerecht unterhalten werden, das Risiko von Belagsschäden auf der Mürrenbergstrasse im Vergleich zum heutigen Zustand verringern und die Griffigkeit bzw. Befahrbarkeit wesentlich verbessern liesse. Dies dürfte für die landwirtschaftliche Nutzung ausreichen, zumal der

OIK I bereits bei früherer Gelegenheit darauf hingewiesen hat, dass Landwirtschafts- und Geländefahrzeuge in der Regel mit einem Differentialgetriebe ausgerüstet und in der Lage sind, sogar eine steile Güterstrasse mit Erosionsschäden zu befahren (vgl. VGE 2020/401 vom 1.12.2021 E. 2.3).

4.5 Bei dieser Ausgangslage ist die Interessenabwägung des AGR und der Vorinstanz nicht zu beanstanden: Gemäss der Vollzugshilfe des TBA (Ziff. 7.4 S. 26 f.) gilt für Wege von lokaler Bedeutung mit Substanz das kantonale Erhaltungsziel, die geschützten Wegabschnitte mit ihren wesentlichen Substanzelementen möglichst weitgehend zu schonen. Danach ist der Einbau eines vollflächigen Hartbelags zwar nicht absolut ausgeschlossen; er muss aber zumindest durch ein genügend wichtiges Interesse gerechtfertigt sein. Hier ist ein solches Interesse der betroffenen Landwirte nicht erstellt, da davon ausgegangen werden kann, dass Betonfahrspuren für die landwirtschaftlichen Nutzungen genügen. Demgegenüber steht fest, dass eine vollflächige Asphaltierung mit einer wesentlich stärkeren Beeinträchtigung des historischen Verkehrswegs verbunden wäre, weil der traditionelle Charakter der Wegoberfläche und damit ein prägendes Element vollständig verloren ginge. Folglich verletzen AGR und Vorinstanz kein Recht, wenn sie zur Auffassung gelangen, dass das Interesse an der möglichst weitgehenden Erhaltung des historischen Verkehrswegs der vollflächigen Asphaltierung der Mürrenbergstrasse entgegensteht. Die Ausführungen des LANAT (vorne E. 2.4) führen zu keinem anderen Schluss, da dieses allfällige dem Bauvorhaben entgegenstehende Interessen nicht berücksichtigt hat und sich auch nicht dazu äussert, ob der Einbau von Fahrspuren für die landwirtschaftliche Nutzung genügen würde. Ob bei der Beurteilung der landwirtschaftlichen Erforderlichkeit der Vollasphaltierung – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – auch der Strassenunterhalt zu berücksichtigen ist, erscheint fraglich, zumal die Mürrenbergstrasse grundsätzlich nicht von den Landwirten, sondern von der Gemeinde als Strasseneigentümerin zu unterhalten ist. Wie es sich damit verhält, kann aber offenbleiben, da es keine Hinweise gibt, wonach der Unterhalt von Fahrspuren mit einem unzumutbaren Aufwand verbunden wäre (dazu hinten E. 5.6).

4.6 Zusammengefasst ist dem AGR und der Vorinstanz darin zu folgen, dass die vollflächige Asphaltierung weder auf dem gesamten Abschnitt zwi-

schen «Am Eggli» und «Ufem nidristen Bort» noch auf dem unteren Teilabschnitt bis «Undri Allmi» als zonenkonformes Bauvorhaben bewilligt werden kann, weil ihr das Interesse am Erhalt des historischen Verkehrswegs entgegensteht. Dessen Zustand und Schutzwürdigkeit sind in den Akten und der IVS-Dokumentation ausreichend belegt. Da der OIK I zusammen mit der Beschwerdeführerin bereits eine Begehung vor Ort durchgeführt hat und mehrere Stellungnahmen der Fachbehörde zu den Auswirkungen des Bauvorhabens vorliegen, bedarf es keines gerichtlichen Augenscheins, um «den Einfluss auf den historischen Verkehrsweg beurteilen zu können». Ein solcher ist auch nicht nötig, um festzustellen, «ob Fahrzeuge die steilen Strassenabschnitte bei Regen und Matsch, welcher wie Seife wirkt und zu Rutschgefahr führt, befahren können» (Beschwerde Rz. 67). Denn ausschlaggebend ist hier nicht die Frage, ob der derzeitige Zustand für die landwirtschaftliche Nutzung genügt. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Befahrbarkeit des Weges mit landwirtschaftlichen (oder anderen geeigneten) Fahrzeugen mit dem Einbau von Fahrspuren sichergestellt werden kann, was zu bejahen ist. Schliesslich kann auch auf die beantragte Zeugenbefragung der betroffenen Landwirte oder des zuständigen Wegmeisters verzichtet werden (vgl. Beschwerde Rz. 39 und Rz. 69), zumal nicht einleuchtet, weshalb allfällige weitere aus deren Sicht für die Vollasphaltierung sprechenden Argumente nicht bereits in der Beschwerdeschrift hätten vorgebracht werden können. Die genannten Beweisanträge werden daher alle abgewiesen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2021 S. 285 E. 3.3.2; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 27 f.).

5.

Damit ist weiter zu beurteilen, ob die umstrittene vollflächige Asphaltierung auf der gesamten Strecke oder zumindest auf dem unteren Teilabschnitt als zonenfremdes Vorhaben gestützt auf eine Ausnahme nach Art. 24 ff. RPG bewilligt werden kann.

5.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf zwei gesetzliche Bestimmungen: Auf die Bestandesgarantie von Art. 24c RPG sowie auf die allgemeine Ausnahmenorm von Art. 24 RPG. Vorweg ist die besondere Ausnah-

mebestimmung von Art. 24c RPG zu prüfen. Auf Art. 24 RPG ist in der Folge nur dann einzugehen, wenn eine Ausnahme gestützt auf Art. 24c RPG nicht erteilt werden kann.

5.2 Nach Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Sie können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5) und der Bewilligung dürfen gemäss Art. 43a Bst. e RPV keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Dies bedingt eine Abwägung der für und gegen das Bauvorhaben sprechenden Interessen (BGer 1C_312/2016 vom 3.4.2017, in ZBI 2018 S. 314 E. 2.1, 1C_168/2015 vom 11. Mai 2016 E. 3.1). Die nach Art. 24c Abs. 2 RPG zulässigen Änderungen werden in Art. 42 RPV konkretisiert. Als Grundregel für alle Bauvorhaben gilt, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben muss, wobei Verbesserungen gestalterischer Art zulässig sind (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute oder Anlage muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden (vgl. BGE 132 II 21 E. 7.1.1, 127 II 215 E. 3a). Gefordert ist hingegen nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu; die Identität bezieht sich vielmehr auf die «wesentlichen Züge», also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts (BGer 1C_154/2020 vom 13.7.2021, in ZBI 2022 S. 442 E. 6.1).

5.3 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (E. 5d) erwogen, es sei nicht bekannt, in welchem Zustand sich die Mürrenbergstrasse am massgebenden Stichtag (1. Juli 1972) befunden habe. Nach der allgemeinen Erfahrung erscheine es aber eher als unwahrscheinlich, dass diese Naturstrasse schon vor fast 50 Jahren wie heute ausgeebnet und mit feinem Kiesbelag bedeckt gewesen sei. Insofern dürfte bereits der heutige Zustand mit dem regelmässig eingebrachten Fremdmaterial eine Veränderung gegenüber dem Referenzzustand darstellen. Auch wenn mit einer vollflächigen Asphaltierung die Breite und der Verlauf der Strasse nicht geändert würden, ändere sich deren Erscheinungsbild auf einer Länge von rund 475 m erheblich. Wie die eingereichten Fotos zeigten, sei die Naturstrasse im Gelände gut eingebettet und füge sich zusammen mit den angrenzenden Wegelementen (Steinmäuerchen, Zäune aus grob behauenen Holz) harmonisch in die Berglandschaft ein. Ein vollflächiger bituminöser Belag würde auffallen und sich nachteilig auf die schöne Umgebung auswirken. Auch die Anklänge an den historischen Weg gingen damit weitgehend verloren. Das Vorhaben wirke optisch vielmehr neubauähnlich. In der Regel sei denn auch von einem Neubau auszugehen, wenn ein bestehender Weg asphaltiert werde. Das Bauvorhaben stelle daher nicht mehr eine bloss massvolle Änderung im Sinn von Art. 24c RPG dar. Aber selbst wenn diese Frage anders beurteilt würde, würde dem Bauvorhaben wegen der Beeinträchtigung des historischen Verkehrswegs das Interesse an dessen Erhaltung entgegenstehen. Hingegen sei nicht ausschlaggebend, dass Fahrspuren gegenüber einem vollflächigen Asphaltbelag einen höheren Unterhaltsaufwand verursachten. Bei betonierten Fahrspuren hänge der Unterhaltsaufwand davon ab, ob die erforderlichen Massnahmen zur Minderung der Unterhaltsintensität umgesetzt würden. Sei dies der Fall, könne auch hier mit dem Einbau von Betonfahrspuren der Unterhaltsaufwand gegenüber dem heutigen Zustand verringert werden. Im Übrigen sei die Höhe der Unterhaltskosten im Raumplanungsrecht ohnehin kein entscheidendes Kriterium, weshalb auch die finanziellen Interessen der Gemeinde die raumplanerischen Interessen und das Gebot der Schonung des historischen Verkehrswegs nicht zu überwiegen vermöchten (E. 6b und 6c).

5.4 Die Beschwerdeführerin kritisiert, die Beurteilung der Vorinstanz beruhe auf blossen Vermutungen. Auf dem Luftbild der Swisstopo von 1969

(Beschwerdebeilage 4) sei die Strasse sehr gut ersichtlich. Dem hochauflösenden Bild könne entnommen werden, dass die Strasse dazumal gleich breit sowie bereits ausgeebnet und mit einem Kies- und Schotterbelag bedeckt gewesen sei. Eine Veränderung zwischen dem 1. Juli 1972 und heute habe nicht stattgefunden. Auf welche «allgemeine Erfahrung» sich die Vorinstanz stützen wolle, sei nicht ersichtlich. Ausserdem ändere sich das Erscheinungsbild der Strasse mit einer vollflächigen Asphaltierung kaum. Zu beachten sei, dass die Mürrenbergstrasse oberhalb und unterhalb des fraglichen Wegabschnitts bereits asphaltiert sei. Überdies sei eine Strasse mit Kiesbelag und zwei Betonspuren viel auffälliger als eine durchgehende Asphaltstrasse, die sich weniger nachteilig auf die schöne Umgebung auswirken würde. Die Asphaltierung der Strasse werde demnach durch die Besitzstandsgarantie von Art. 24c RPG geschützt. Der Vollbelag sei somit – auch wenn er optisch neubauähnlich wirken würde – zulässig (zum Ganzen Beschwerde Rz. 29 ff., 36 f., 39).

5.5 Zwar mag sich der hier interessierende Strassenabschnitt seit dem Stichtag im Jahr 1972 baulich nicht wesentlich verändert haben, soweit sich dies anhand des eingereichten Luftbilds überhaupt beurteilen lässt. Allerdings ist nicht ersichtlich, was die Beschwerdeführerin aus diesem Umstand zu ihren Gunsten ableiten könnte: Wohl kann beim punktuellen Einbau von Fahrspuren in eine Naturstrasse oder bei einer auf einzelne kritische Stellen beschränkten Vollasphaltierung regelmässig noch von einer teilweisen Änderung bzw. massvollen Erweiterung ausgegangen werden, die von der (erweiterten) Besitzstandsgarantie von Art. 24c RPG umfasst wird (VGE 2018/154 vom 18.7.2019 E. 8.2; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 5e). Im vorliegenden Fall soll aber auf der gesamten, 475 m langen Strecke zwischen «Am Eggli» und «Ufem nidristen Bort» anstelle des bestehenden Schotterbelags eine Kiessand-Fundationsschicht, eine Belagsplanie sowie eine Asphaltenschicht eingebaut werden (vgl. technischer Kurzbericht, S. 4). Ein solcher auf einer Länge von mehreren hundert Metern durchgehender Strassenumbau stellt in aller Regel eine neubauähnliche Umgestaltung dar, welche die (erweiterte) Besitzstandsgarantie von Art. 24c RPG sprengt (VGE 2018/154 vom 18.7.2019 E. 4; vgl. auch Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 24 N. 16). Daran ändert nichts, dass die Mürrenbergstrasse ober- und unterhalb des vom Bauvorhaben betroffenen

Abschnitts bereits über einen Hartbelag verfügt, zumal ohnehin fraglich erscheint, in welchem Umfang dieser im Jahr 1972 bereits bestand: Gemäss der Geländekarte des IVS war der befestigte Strassenabschnitt im Bereich des Dorfes zum Zeitpunkt der Inventarisierung des historischen Verkehrswegs im Jahr 1988 jedenfalls erst halb so lang wie heute (Geländekarte einsehbar unter: <www.map.geo.admin.ch>, Karte «IVS Regional und Lokal», Rubrik «Zusatzinformationen zum Inventar»). Zudem bestehen keine Belege dafür, dass der Asphaltbelag im Bereich des Bergrestaurants 1972 schon vorhanden war. Unter diesen Umständen ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt ist, dass die geplante Asphaltierung auf der gesamten Strecke zwischen «Am Eggli» und «Am nidristen Bort» das Identitätserfordernis von Art. 42 Abs. 1 RPV nicht einhält und daher von vornherein über die (erweiterte) Besitzstandsgarantie von Art. 24c RPG hinausgeht.

5.6 Hinzu kommt, dass die Vorinstanz die Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben unter Verweis auf den Schutz des historischen Verkehrswegs verweigern durfte. Dies gilt selbst dann, wenn neben landwirtschaftlichen auch zonenfremde Nutzungen sowie der zusätzliche Unterhaltsaufwand berücksichtigt werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Mitarbeitenden der ...-Bahn oder der Gemeinde zwingend auf eine Vollasphaltierung angewiesen sind, um den technischen Unterhalt und die Störungsbehebung bei den touristischen Infrastrukturen und beim Wasserreservoir «Giew» sicherzustellen (Beschwerde Rz. 46). Vielmehr kann aufgrund des bereits Gesagten (vorne E. 4.4) angenommen werden, dass der Einbau von Fahrspuren auch für diese Zwecke genügt und den Unterhaltsaufwand gegenüber dem heutigen Zustand reduziert. Es kann mit dem AGR und der Vorinstanz davon ausgegangen werden, dass der Unterhaltsaufwand bei einer fachgerechten Erstellung der Fahrspuren in einem verhältnismässigen Rahmen gehalten wird (vgl. Verfügung des AGR vom 15.5.2020, Vorakten RSA 3B pag. 21; angefochtener Entscheid E. 6b). Abgesehen davon hat die Vorinstanz zu Recht darauf hingewiesen, dass bei der Asphaltierung von Nebenwegen ausserhalb der Bauzonen dem rein finanziellen Interesse an der Verringerung von Unterhaltskosten im Allgemeinen nur eine ungeordnete Bedeutung zukommt, was insbesondere dann gilt, wenn ein historischer Verkehrsweg betroffen ist (vgl. etwa BVE 10.11.2000, in BVR 2001 S. 317 E. 2e; im Zusam-

menhang mit der Asphaltierung von Wanderwegen vgl. BVR 1992 S. 326 E. 6d/dd, 1991 S. 222 E. 4d; VGE 2018/154 vom 18.7.2019 E. 8.2). Die Mürrenbergstrasse wird denn auch gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin im Durchschnitt insgesamt lediglich rund sieben Mal täglich befahren und somit nicht sehr intensiv genutzt (vgl. hierzu auch angefochtener Entscheidung E. 6c). Dass bei der Interessenabwägung neben dem Interesse an den zonenfremden Nutzungen auch das landwirtschaftliche Interesse zu berücksichtigen ist (BVR 2006 S. 224 E. 7.3; VGE 2018/154 vom 18.7.2019 E. 2.2), führt zu keinem anderen Ergebnis, zumal nicht erstellt ist, dass die Landwirte auf eine vollflächige Asphaltierung zwingend angewiesen und der Einbau von Fahrspuren nicht für ihre Zwecke ausreichend sind (vorne E. 4.4 f.).

5.7 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass eine vollflächige Asphaltierung der Mürrenbergstrasse auch unter dem Titel der erweiterten Bestandesgarantie weder auf dem gesamten Abschnitt «Am Eggli» bis «Ufem nidristen Bort» noch auf dem unteren Teilabschnitt bis «Undri Allmi» bewilligt werden kann, da den für das Bauvorhaben sprechenden Interessen dasjenige am Erhalt des historischen Verkehrswegs entgegensteht. Der Einwand, es sei nicht die gesamte Strecke von 475 m, sondern nur das untere Teilstück von ca. 210 m Länge im IVS eingetragen, ist unbehelflich (Beschwerde Rz. 60 und 5). Denn erweist sich die Asphaltierung bereits auf dem unteren Teilabschnitt als mit der Erhaltung des historischen Verkehrswegs nicht vereinbar, gilt dies ohne weiteres auch für die gesamte Strecke. Eine Bewilligung für eine Asphaltierung, die sich auf den oberen, im IVS nicht eingetragenen Teilabschnitt beschränkt, verlangt die Beschwerdeführerin dagegen nicht. Weil zu den Auswirkungen des Bauvorhabens auf den historischen Verkehrsweg bereits mehrere Fachberichte vorliegen, besteht keine Veranlassung, zusätzlich noch einen Fachbericht bei der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) einzuholen, zumal nicht ersichtlich ist, inwiefern ein solcher an der fehlenden Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens etwas ändern könnte. Der entsprechende Beweisantrag (Beschwerde Rz. 38) wird abgewiesen.

6.

Im Nachfolgenden ist noch zu prüfen, ob dem Bauvorhaben eine auf Art. 24 RPG gestützte Ausnahmebewilligung zu erteilen ist.

6.1 Gemäss dieser Bestimmung kann abweichend von Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG – d.h. vom Erfordernis der Zonenkonformität – die Errichtung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Bst. a; Standortgebundenheit; vgl. dazu BGE 136 II 214 E. 2.1 mit Hinweisen) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b).

6.2 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (E. 4) erwogen, die geplante Asphaltierung sei für sich allein betrachtet nicht standortgebunden im Sinn von Art. 24 Bst. a RPG, weil aus zonenfremden Nutzungen grundsätzlich keine Standortgebundenheit abgeleitet werden könne. In Frage kommen könne daher nur, ob eine sog. abgeleitete Standortgebundenheit vorliege. Eine solche sei gemäss Lehre und Rechtsprechung nur mit Zurückhaltung anzunehmen und setze voraus, dass ein besonderes, aus dem Hauptbetrieb hergeleitetes betriebswirtschaftliches oder technisches Bedürfnis bestehe. Ein solches sei im vorliegenden Fall nicht ausgewiesen. Mit Blick auf die angegebene Anzahl von Fahrten, die von Mitarbeitenden der ...-Bahn und der Gemeinde durchgeführt würden, sei insgesamt von einer doch geringen Nutzungsintensität und nicht von einem objektiv grossen betrieblichen Bedürfnis an der vollflächigen Asphaltierung auszugehen, zumal sich die Frage stelle, ob nicht der Einbau von Fahrspuren ausreichen würde, um die Befahrbarkeit und den Komfort zu verbessern. Die geplante Asphaltierung sei für die standortgebundenen Nutzungen daher objektiv nicht erforderlich, weshalb sie gestützt auf Art. 24 RPG nicht bewilligt werden könne.

6.3 Nach Ansicht der Beschwerdeführerin lässt die Vorinstanz ausser Acht, dass die Strasse auch (und sogar hauptsächlich) durch die Landwirtschaft benutzt werde. Es sei falsch, wenn die BVD allein auf die wenigen Fahrten der ...-Bahn und der Gemeinde abstelle und dabei einen Durchschnitt der pro Tag ausgeführten Fahrten ermittle. Im Sommer würden die landwirtschaftlichen und alpwirtschaftlichen Nutzflächen rege bewirt-

schaftet. Teils würde die Strasse bis zu 20 Mal pro Tag von vier bis fünf Bauern befahren, weshalb im Sommer nicht bloss 1,3 resp. 6 Fahrten pro Tag stattfänden. Gerade während dieser intensiven Nutzung durch die Landwirtschaft ereigneten sich häufig Gewitter mit starken Regenfällen, welche die Strasse kaum bzw. teilweise gar nicht mehr passierbar machten. – Wie sich aus den voranstehenden Erwägungen ohne Weiterungen ergibt, verlangen auch diese Argumente nicht, da nicht ersichtlich ist, dass der umstrittene Belagseinbau für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den Unterhalt der ...-Bahn oder des Wasserreservoirs zwingend notwendig wäre. Inwiefern daran etwas ändern sollte, dass die Strassen hauptsächlich im Sommer benutzt wird, ist nicht ersichtlich. Somit vermag die geltend gemachte Nutzung der Strasse durch die Landwirte und die Mitarbeitenden von ...-Bahn und Gemeinde eine Standortgebundenheit im Sinn von Art. 24 Bst. a RPG nicht zu begründen. Hinzu kommt, dass einer Ausnahmegewilligung der Schutz des historischen Verkehrswegs und damit ein überwiegendes Interesse im Sinn von Art. 24 Bst. b RPG entgegensteht.

6.4 Nach dem Gesagten ist es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt ist, dass das Vorhaben unter dem Titel von Art. 24 RPG ebenfalls nicht bewilligt werden kann.

7.

Der gestellte Hauptantrag erweist sich damit insgesamt als unbegründet. Weil die beantragte Baubewilligung für die vollflächige Asphaltierung weder für den Gesamtabschnitt zwischen «Am Eggli» und «Ufem nidristen Bort» noch für den unteren Teilabschnitt bis «Undri Allmi» erteilt werden kann und auch eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz mangels Bewilligungsfähigkeit der von der Beschwerdeführerin ins Auge gefassten Projektänderung nicht zur Diskussion steht (vorne Bst. C; BVR 2012 S. 74 E. 4.3.3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 32-32d N. 13b), ist die Beschwerde in allen Punkten abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.2). Bei diesem Verfahrensausgang wird die Gemeinde grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Da sie nicht in Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 Satz 2

VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
 - Bundesamt für Raumentwicklungund mitzuteilen:
 - Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli
 - Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern
 - Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

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.