

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2017/69

Bern, 21. Dezember 2017

in der Beschwerdesache zwischen

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Wohlen, Departement Bau und Planung,
Hauptstrasse 26, 3033 Wohlen
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Fürsprecher A. _____

und



Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

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

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 13. Juni 2017 (bbew 415/2015; Asphaltbelag) und die Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 11. Mai 2017 (G.-Nr.: 381 15 2533)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 27. August 2015 ein Baugesuch ein für den Einbau eines Asphaltbelags auf einem Naturstrassenabschnitt der C. _____ strasse auf Parzelle Wohlen bei Bern Grundbuchblatt Nr. B. _____ (Länge 275 m, Breite 3.50 m). Die Parzelle liegt in der Landwirtschaftszone. Der betroffene Strassenabschnitt ist zudem im Inventar der historischen Verkehrswege verzeichnet (IVS-Objekt von regionaler Bedeutung BE E. _____). Im Verkehrsrichtplan "Fussverkehr" der Gemeinde ist die C. _____ strasse als historischer Verkehrsweg aufgeführt. Gegen das Bauvorhaben gingen keine Einsprachen ein.

Das Tiefbauamt, Oberingenieurkreis II (TBA OIK II) beantragte mit Fachbericht "historische Verkehrswege der Schweiz" vom 14. Oktober 2015, das Bauvorhaben sei nicht zu bewilligen. Mit Stellungnahme vom 19. Februar 2016 kam das AGR zum Schluss, das Vorhaben sei nicht zonenkonform; aufgrund der fehlenden Zustimmung des TBA OIK II sei dieses zudem nicht mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar, weshalb auch keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG¹ erteilt werden könne. Nachdem die Beschwerdeführerin hierzu Stellung nahm und nach einer von ihr beantragten Sistierung des Verfahrens verweigerte das AGR mit Verfügung vom 11. Mai 2017 die Ausnahmegewilligung. Gestützt darauf erteilte das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland mit Gesamtentscheid vom 13. Juni 2017 den Bauabschlag.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 6. Juli 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheides vom 13. Juni 2017 und die Erteilung der Baubewilligung mitsamt der Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb des Baugebiets und der Bewilligung für das Bauen in Waldesnähe gemäss Baugesuch vom 26. August 2015. Eventualiter sei der Gesamtentscheid vom 13. Juni 2017 aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei bestreitet sie die Schutzwürdigkeit des betroffenen Strassenabschnitts und bringt zudem vor, die geplante Asphaltierung sei aufgrund einer Interessenabwägung zulässig.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Neben den Verfahrensbeteiligten wurde auch das TBA OIK II zu einer Stellungnahme aufgefordert. Mit Schreiben vom 13. Juli 2017 verzichtete das Regierungsstatthalteramt unter Verweis auf die Akten auf das Einreichen einer förmlichen Vernehmlassungseingabe. Das AGR mit Stellungnahme vom 22. Juli 2017 und das TBA OIK II mit Eingabe vom 4. August 2017 beantragen die Abweisung der Beschwerde.

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

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191).

4. Mit Stellungnahme vom 29. August 2017 nahm die Beschwerdeführerin Stellung zur Eingabe des TBA OIK II vom 4. August 2017. Das Rechtsamt holte sodann eine fachliche Beurteilung zu den Unterhalts- und Investitionskosten des betreffenden Strassenabschnitts beim TBA OIK II ein. Die Verfahrensbeteiligten hatten danach Gelegenheit, zu diesem Fachbericht vom 20. Oktober 2017 Stellung zu nehmen und Schlussbemerkungen zum Verfahren einzureichen. Diese Gelegenheit nahm die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 17. November 2017 wahr.

5. Auf die Rechtsschriften und die Fachberichte des TBA OIK II wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG³. Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide – und mit ihnen zusammen die Verfügungen des AGR nach Art. 24 ff. RPG – können nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁴ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen und Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen und Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

³ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

⁴ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721).

2. Ausgangslage, rechtliche Grundlagen

a) Zu beurteilen ist der Einbau eines Asphaltbelags auf einem Naturstrassenabschnitt mit einer Länge von 275 m. Das Bauvorhaben liegt in der Landwirtschaftszone. Es ist unbestrittenermassen nicht landwirtschaftlich begründet und deshalb nicht zonenkonform, weshalb es auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG angewiesen ist. Näher zu prüfen sind einzig die Ausnahmetatbestände von Art. 24 RPG und Art. 24c RPG; die übrigen Ausnahmetatbestände (Art. 24a RPG Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen; Art. 24b RPG nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe; Art. 24d RPG landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und Zweckänderung von schützenswerten Bauten; Art. 24e hobbymässige Tierhaltung; Art. 37a RPG zonenfremde gewerbliche Bauten) finden auf das umstrittene Bauvorhaben keine Anwendung.

Es ist unbestritten, dass die streitbetroffene Gemeindestrasse (C._____strasse) vor dem 1. Juli 1972 erstellt wurde und damit grundsätzlich in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG fällt. Nach dieser Bestimmung und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der RPV⁵ (Art. 41 und 42 RPV) werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt wurden, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Sie dürfen zudem erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden. (Art. 24c Abs. 1 und 2 RPG, Art. 41 Abs. 1 RPV). Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Art. 42 Abs. 1 RPV). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Art. 24c Abs. 5 RPG).

Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG setzt voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebundenheit, Art. 24 lit. a RPG) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Bst. b RPG).

⁵ Raumplanungsverordnung des Bundesrates vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

Das AGR kam in seiner Verfügung vom 11. Mai 2017 zum Schluss, dass der Belagseinbau auf der altrechtlich erstellten Strasse zwar noch eine teilweise Änderung im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG darstelle, das Vorhaben jedoch aufgrund der Einwände des TBA OIK II im Fachbericht "historische Verkehrswege der Schweiz" vom 14. Oktober 2015 nicht mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sei. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG könne daher nicht erteilt werden. Angesichts der fehlenden Zustimmung des TBA OIK II und der im Vergleich zu den geltend gemachten Argumenten der Gemeinde höher zu gewichtenden Interessen des historischen Verkehrswegs stünden dem Vorhaben auch überwiegende Interessen im Sinne von Art. 24 Bst. b RPG entgegen, was zu einer Verweigerung der Standortgebundenheit in Sinne von Art. 24 RPG führe.

b) Der umstrittene Naturstrassenabschnitt der C._____strasse ist gemäss dem Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS) zudem Teil eines historischen Verkehrswegs von regionaler Bedeutung mit Substanz (IVS-Objekt BE E._____).

Gesetzliche Grundlage für den Schutz der historischen Verkehrswege auf Bundesebene ist das NHG⁶. Das Gesetz bezweckt unter anderem, "das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern" (Art. 1 Bst. a NHG). Anders als die Objekte von nationaler Bedeutung unterstehen Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung nicht der VIVS⁷ und nicht dem erhöhten Schutz von Art. 6 NHG. Da das vorliegende Bauvorhaben eine Ausnahme nach Art. 24 ff. RPG für das Bauen ausserhalb der Bauzone erfordert, handelt es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG. Deshalb kommt Art. 3 NHG zur Anwendung, wonach der Bund und die Kantone dafür sorgen, dass solche Objekte geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

Art. 86 BauG verpflichtet die Gemeinden, Schutzgebiete zu bezeichnen. Dazu gehören explizit auch Orts- und Strassenbilder (Art. 86 Abs. 1 BauG). Nicht nur die Objekte von nationaler Bedeutung, sondern auch die Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung mit Substanz und mit viel Substanz sind daher als Hinweis zwingend in ein kommunales Planungsinstrument (Zonenplan, Schutzzonenplan, Hinweisplan, Inventarplan) aufzunehmen. Die Aufnahme dient der Rechtssicherheit bzw. der Information der

⁶ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

⁷ Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS; SR 451.13).

Bevölkerung, ist also deklaratorischer Natur.⁸ Die Beschwerdeführerin ist dieser Forderung nachgekommen: So ist der betreffende historische Verkehrsweg, welchem das umstrittene Teilstück angehört, in den Verkehrsrichtplan Fussverkehr⁹ aufgenommen worden. Gemäss Art. 38 GBR¹⁰ sind zudem die Objekte des IVS in ihrem Verlauf und mitsamt ihren Bestandteilen wie überlieferte Oberflächen, Mauern und Böschungen, Brücken, wegbegleitende Vegetation und Einrichtungen ungeschmälert zu erhalten (Abs. 1). Der Unterhalt im traditionellen Sinne soll eine angepasste Nutzung gewährleisten und die Substanz erhalten. Bauliche Eingriffe an historischen Verkehrswegen dürfen dem Schutzzweck nicht zuwiderlaufen (Abs. 2).

Gemäss dem Sachplan Wanderrouthenetz des Kantons Bern¹¹ ist das umstrittene Wegstück dagegen nicht Teil einer Wanderroute. Dieser verläuft vielmehr auf einem anderen Wegstück parallel zur Strasse. Das FWG¹² gelangt deshalb nicht zur Anwendung.

c) Ob die umstrittene Asphaltierung des Naturstrassenabschnitts zulässig ist, muss damit anhand einer umfassenden Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV beurteilt werden. Eine solche wird einerseits im Zusammenhang mit den Ausnahmetatbeständen von Art. 24c RPG bzw. Art. 24 RPG verlangt (vgl. Art. 24c Abs. 5 sowie Art. 24 Bst. b RPG). Andererseits ist auch nach den Vorgaben des NHG ein Eingriff in einen historischen Verkehrsweg nur zulässig, wenn das allgemeine Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung nicht überwiegt.

Bei der vorzunehmenden, umfassenden Interessenabwägung sind sämtliche für den Entscheid relevanten öffentlichen und privaten Interessen einzubeziehen und zu gewichten. Bei ihrer Gewichtung spielen Normen des raumrelevanten Verfassungs- und Gesetzesrechts eine entscheidende Rolle: Bedeutsam sind insbesondere die Normen der Verfassung wie Art. 73 bis 78 BV¹³ sowie deren Konkretisierung in der

⁸ siehe zum Ganzen: Tiefbauamt des Kantons Bern, Historische Verkehrswege im Kanton Bern, Erläuterungen zum Vollzug, 2011.

⁹ Verkehrsrichtplan Fussverkehr der Gemeinde Wohlen vom 3. November 2009, genehmigt vom AGR am 11. März 2011.

¹⁰ Baureglement der Gemeinde Wohlen vom 1. Dezember 2009, genehmigt durch das AGR am 11. März 2011.

¹¹ Sachplan Wanderrouthenetz vom 22. August 2012, nachgeführt am 15. Januar 2016, zu finden im Geoportal des Kantons Bern.

¹² Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704).

¹³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

Spezialgesetzgebung. Sie werden ergänzt durch die Planungsziele und -grundsätze der Art. 1 und 3 RPG, die Normen des Umweltrechts sowie des Natur- und Heimatschutzrechts.¹⁴ Die Anforderungen für eine ausnahmsweise Bewilligung von Deckbelägen auf bestehenden Naturstrassen sind hoch. Einem Belagseinbau sollten deshalb stets sorgfältige Abklärungen der Notwendigkeit und umfassende Interessenabwägungen vorausgehen.¹⁵

Nachfolgend werden – nach Behandlung der Rüge der mangelhaften Begründung des Entscheids (E. 3) – die verschiedenen Aspekte vorweg einzeln geprüft (vgl. E. 4 bis 8). Anschliessend folgt die Interessenabwägung (E. 9).

3. Begründungspflicht

a) Die Beschwerdeführerin rügt vorab, die Vorinstanzen und das TBA OIK II hätten die umfassende Interessenabwägung nicht durchgeführt. Sowohl im Fachbericht des TBA OIK II als auch in der angefochtenen Verfügung des AGR werde einzig und ohne weitere Begründung festgehalten, der Hartbelagseinbau verstosse gegen das NHG sowie gegen das kommunale Baureglement. Eine Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Interessen habe nicht stattgefunden. Der Bauabschlag müsse als ungenügend begründet bezeichnet werden.

b) Nach Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG¹⁶ muss eine Verfügung eine Begründung enthalten. Eine Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.¹⁷

¹⁴ Aemisegger, Moor, Ruch, Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Schulthess 2017, Art. 24 N. 21 ff. sowie Art. 24c N. 45 ff.

¹⁵ Inforum VLP-ASPAN Nr. 5/10, S. 5.

¹⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

¹⁷ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5.

c) Vorab ist festzuhalten, dass sich das TBA OIK II in seiner Funktion als kantonale Fachstelle für den Schutz historischer Verkehrswege in seinem Fachbericht nur zu dieser Thematik zu äussern hatte. Es ist – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – nicht die Aufgabe der Fachbehörde, die umfassende Interessenabwägung vorzunehmen; vielmehr haben sie das umstrittene Bauvorhaben hinsichtlich ihres Fachgebiets zu beurteilen. Die Interessenabwägung ist vielmehr durch die Leitbehörde oder – wenn es wie hier um ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone geht – durch das AGR als Entscheidbehörde bei Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 ff. RPG vorzunehmen. Trotzdem hat sich auch das TBA OIK II in einem an die Gemeinde gerichteten Schreiben vom 14. März 2017¹⁸ eingehend mit den Argumenten und Beweggründen der Gemeinde für eine Asphaltierung auseinandergesetzt und damit begründet, wieso seiner Ansicht nach beim betroffenen Wegabschnitt auf einen Hartbelag zu verzichten sei.

Im angefochtenen Entscheid vom 13. Juni 2017 verweist das Regierungsstatthalteramt hauptsächlich auf die Ausführungen der negativen Verfügung des AGR vom 11. Mai 2017. Dieses Vorgehen ist durchaus üblich und legitim, zumal der Entscheid des AGR für die Baubewilligungsbehörde verbindlich ist. Immerhin geht das Regierungsstatthalteramt im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Eigentumsgarantie (E. 3.4 des angefochtenen Entscheids) auf verschiedene auf dem Spiel stehende Interessen einer allfälligen Asphaltierung ein. So wird nach einer Aufführung der öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Naturbelages festgehalten, dass die Verweigerung der Baubewilligung das einzige geeignete Mittel sei, um den öffentlichen Interessen nachzukommen, zumal die Entwässerungsproblematik mit anderen Massnahmen minimiert werden könne und das Wegstück im Waldbereich verlaufe, womit der Staubbelastung keinerlei Bedeutung zukomme. Die Verweigerung der Baubewilligung sei der Bauherrschaft angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses zumutbar und damit verhältnismässig. Das AGR führte in seiner Verfügung vom 11. Mai 2017 nach einer Wiederholung der Einschätzung des TBA OIK II in seinem Fachbericht aus, dass die von der Gemeinde vorgebrachten Gründe (Mehrkosten des Strassenunterhalts, Staubentwicklung, Werkeigentümerhaftung) für diesen für das Verkehrsnetz der Gemeinde unbedeutenden Strassenabschnitt zu wenig gewichtig seien und die Interessen des IVS höher gewichtet werden müssten.

¹⁸ Beilage zur Stellungnahme des TBA OIK II vom 4. August 2017 im Rahmen des Beschwerdeverfahrens.

d) Auch wenn die Ausführungen der Leitbehörde und des AGR zur Interessenabwägung eher knapp ausgefallen sind, so lässt sich dem angefochtenen Entscheid des Regierungsstatthalteramts und der angefochtenen Verfügung des AGR entnehmen, warum die öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Naturbelags stark gewichtet wurden, den Gründen der Gemeinde für Asphaltierung dagegen keine grosse Bedeutung zugemessen wurde. Die Beschwerdeführerin war damit in der Lage, den Bauabschlag der Vorinstanz sachgerecht anzufechten. Damit wurden die Anforderungen an die Begründungspflicht erfüllt. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist zu verneinen.

4. Bedeutung des Wegabschnitts als Verbindungs- und Erschliessungsstrasse

a) Die Beschwerdeführerin begründet die Notwendigkeit einer Asphaltierung damit, dass das Strassenstück innerhalb der Gemeinde wichtig sei und einiges an Verkehr aufnehmen müsse. Es verbinde die Ortschaften F._____ und G._____, erschliesse die Hundeschule mit 110 Aktivmitgliedern sowie verschiedene Anwohnerinnen und Anwohner. Es handle sich um eine bedeutende Gemeindestrasse.

Das TBA OIK II entgegnet in seiner Stellungnahme vom 4. August 2017, die Verkehrsmenge vermöge die Asphaltierung nicht zu begründen. Es gebe sehr wohl Strassen mit recht hohem Verkehrsaufkommen ohne Hartbelag. Im Verkehrsrichtplan "Motorisierter Individualverkehr" sei der Abschnitt F._____ - H._____ (Hundeschule) - I._____ als Hauszufahrt deklariert. Laut Erläuterungsbericht seien die Gemeindestrassen ausserorts von unnötigem Durchgangsverkehr zu entlasten. Der motorisierte Individualverkehr solle möglichst direkt auf die übergeordnete Kantonsstrasse geleitet werden. Eine Asphaltierung des Wegabschnitts könne zu einer Zunahme des motorisierten Individualverkehrs zwischen G._____ und F._____ führen, was dem Verkehrsrichtplan widerspreche.

Die Beschwerdeführerin entgegnet in ihrer Eingabe vom 29. August 2017, anders als das TBA OIK II gehe sie nicht davon aus, dass die Asphaltierung zu einer Zunahme des motorisierten Individualverkehrs auf diesem Weg führen werde. Für den Durchgangsverkehr bleibe die Strecke über die Kantonsstrasse allemal schneller und deutlich attraktiver. Einzig für Anwohnende des östlichen Teils der C._____ strasse sei die Wegstrecke über die J._____ minim kürzer und schneller und deshalb eine valable

Alternative. Wer das Teilstück der C._____strasse schon heute befahre, werde es auch weiterhin befahren. Umgekehrt könne aber ausgeschlossen werden, dass weitere Anwohnerinnen und Anwohner neu über diese Strasse fahren werden. Es gelte dabei zu berücksichtigen, dass das Teilstück zwischen der Abzweigung D._____strasse und dem Dorfeingang G._____weiterhin über einen Naturbelag verfügen werde. Die Bezeichnung "Hauszufahrt" im Richtplan dürfe nicht im Sinne von Art. 106 Abs. 3 BauG verstanden werden. Das Strassenstück sei unzweifelhaft ohne Einschränkung dem Verkehr gewidmet und werde von der Gemeinde unterhalten, weshalb es sich nicht um eine private Hauszufahrt im Sinne des BauG handle.

b) Die Beschwerdeführerin begründet die Notwendigkeit einer Asphaltierung des umstrittenen Wegabschnitts in ihrer Beschwerde unter anderem mit der Wichtigkeit dieses Strassenabschnitts als Verbindungsweg zwischen F._____und G._____. Es ist daher in einem ersten Schritt näher auf die Bedeutung dieses Teilstücks als Durchgangsstrasse und Verbindung zwischen den beiden erwähnten Ortschaften einzugehen.

Dabei ist vorab festzustellen, dass die Beschwerdeführerin zwar die Wichtigkeit dieses Abschnitts als Durchgangsstrasse und Verbindung zwischen F._____und G._____betont, dies jedoch im Widerspruch zu ihren eigenen planerischen Grundlagen steht. So ist die Strasse im Verkehrsrichtplan der Gemeinde¹⁹ nicht dem Typ "Ortsverbindung" zugeordnet. Vielmehr ist sie ab der Abzweigung von der Kantonsstrasse bei F._____bis zur Weggabelung C._____strasse / D._____strasse nach dem umstrittenen Teilabschnitt als "Hauszufahrt" eingetragen.²⁰ Das Teilstück zwischen der Weggabelung C._____strasse / D._____strasse bis zum östlichen Ende von G._____ist sodann im Verkehrsrichtplan als "übriger Weg ohne Erschliessungsfunktion" verzeichnet. Diese Einstufungen machen deutlich, dass die C._____strasse zwischen F._____und G._____nach den planerischen Grundlagen der Gemeinde nicht die Funktion einer Durchgangs- oder Verbindungsstrasse zukommen soll. Bereits aus diesem Grund kann die angebliche Wichtigkeit des Weges als Verbindung zwischen den beiden Ortschaften nicht als Argument für eine Asphaltierung dieser Strasse beigezogen werden.

¹⁹ Einwohnergemeinde Wohlen, Verkehrsrichtplan "Motorisierter Individualverkehr" vom 26. Oktober 2009, beschlossen durch den Gemeinderat am 3. November 2009, genehmigt durch das AGR am 11. März 2011.

²⁰ Die als Hauszufahrt eingetragene Strecke führt dann neben der Hundeschule weiter der D._____strasse entlang.

Dass die Gemeinde den betreffenden Waldweg zwischen F._____ und G._____ nicht als Ortsverbindung klassiert hat, passierte aus nachvollziehbarem Grund: So besteht mit der nahegelegenen Kantonsstrasse eine gut ausgebaute und mehr als ausreichend dimensionierte Verbindungsstrasse zwischen diesen beiden Ortschaften. Selbst für Bewohnerinnen und Bewohner am östlichen Ende von G._____ (an der C._____strasse) stellt der Weg über die Kantonsstrasse zeitmässig kaum einen Umweg dar, wenn sie von G._____ nach F._____ gelangen wollen oder umgekehrt. Zwar ist der Weg über die C._____strasse mit dem betroffenen Wegabschnitt distanzmässig weniger weit. Allerdings macht dies zeitlich kaum eine Differenz aus, da auf der Kantonsstrasse höhere Geschwindigkeiten zugelassen und möglich sind als auf der unasphaltierten Waldstrasse. Auch die Beschwerdeführerin kommt in ihrer Stellungnahme vom 29. August 2017 zum Schluss, der Weg über die C._____strasse sei nur minim kürzer und schneller als derjenige über die Kantonsstrasse, und dies auch nur für die Anwohnerinnen und Anwohner am östlichen Ende von G._____. Für alle anderen sei der Weg über die Kantonsstrasse schneller. Damit steht fest, dass mit der Kantonsstrasse eine genügende und ebenso so schnelle Verbindung zwischen F._____ und G._____ besteht, was im Übrigen auch für die Notfalldienste gilt. Die C._____strasse wird daher als Verbindungs- bzw. Durchgangsstrasse nicht benötigt.

Gemäss dem Erläuterungsbericht zum Verkehrsrichtplan der Gemeinde²¹ verfolgt der Gemeinderat mit dem Verkehrsrichtplan u.a. das folgende Ziel: "Entlasten der Gemeindestrassen ausserorts von unnötigem Durchgangsverkehr; der motorisierte Individualverkehr (MIV) wird möglichst direkt auf die übergeordneten Kantonsstrassen geleitet." Wenn nun die C._____strasse asphaltiert wird, selbst wenn dies nur auf einem Teilstück passiert, so führt dies – der Einschätzung des TBA OIK II folgend – zu einer gewissen Attraktivitätssteigerung dieses Weges für den Durchgangsverkehr. Ob dies tatsächlich eine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs mit sich bringen würde, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Jedenfalls aber wird damit ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, dass Autofahrende diese distanzmässige Abkürzung vermehrt benützen; eine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs scheint daher zumindest wahrscheinlich. Die Schaffung eines solchen Anreizes für den Durchgangsverkehr steht im klaren Widerspruch zum Verkehrsrichtplan der Gemeinde und der Zielsetzung gemäss

²¹ Verkehrsrichtplan, Erläuterungsbericht, Genehmigungsexemplar vom 26. Oktober 2009, S. 13.

Erläuterungsbericht, solche Strassen ausserorts von unnötigem Durchgangsverkehr zu entlasten und diesen auf die nahe Kantonsstrasse zu leiten.

Weder gestützt auf die planerischen Grundlagen noch basierend auf der tatsächlichen Strassensituation (mit der als Verbindungsstrasse besser geeigneten Kantonsstrasse) kann damit der C._____strasse eine Bedeutung als Durchgangsstrasse und Verbindung zwischen F._____ und G._____ zugemessen werden. Als Argument für eine Asphaltierung fällt dies daher nicht ins Gewicht. Im Gegenteil: Diese Umstände sprechen gar gegen eine Asphaltierung des umstrittenen Wegstücks.

c) Die Beschwerdeführerin bringt als Argument für eine Asphaltierung sodann vor, das umstrittene Wegstück habe auch Erschliessungsfunktion, so insbesondere für eine Hundeschule mit 110 Aktivmitgliedern. Auch dieses Argument ist jedoch zu relativieren: So gibt es keine Anwohnerinnen oder Anwohner, deren Grundstück einzig über das umstrittene Wegstück erreichbar ist. Sowohl die Hundeschule und die wenigen Gebäude am D._____weg Richtung G._____ als auch der von der Beschwerdeführerin erwähnte Landwirtschaftsbetrieb im K._____ sind auch von G._____ her zu erreichen, und dies gar über eine durchgehend asphaltierte Strasse. Sie sind damit nicht zwingend auf die Wegvariante über die C._____strasse angewiesen, weshalb ihr Interesse an einer Asphaltierung des umstrittenen Wegstücks nicht stark ins Gewicht fallen kann. Dass dieser Weg für die Besucherinnen und Besucher der Hundeschule eine Abkürzung Richtung Bern darstellt und sie deshalb in der Regel diese Wegvariante wählen, mag zwar stimmen, kann aber auch kaum als Grund für eine Asphaltierung des umstrittenen Wegstücks beigezogen werden. So kommt es nicht selten vor, dass kleinere und unasphaltierte, aber für den Verkehr freigegebene Strassen durch den Wald eine Abkürzung zu den grösseren Überlandstrassen darstellen. Wäre dieses Argument für eine Asphaltierung massgebend, so würde dies die Asphaltierung von zahlreichen anderen Waldstrassen zur Folge haben.

Damit kann die Erschliessungsfunktion der C._____strasse in höchstens untergeordneter Form als Argument für eine Asphaltierung des Wegstücks beigezogen werden.

5. Nutzung des Wegabschnitts durch den Langsamverkehr, Staubbelastung

a) Die Beschwerdeführerin betont, das umstrittene Wegstück werde auch durch Freizeitnutzende rege benutzt. Entgegen der Ansicht des TBA OIK II sei die Staubbentwicklung zudem durchaus ein Problem, da das Strassenstück für den Langsamverkehr von Bedeutung sei.

Das TBA OIK II entgegnete, da sich die Strasse im Wald befinde, finde auch keine Staubbelästigung von Anwohnern statt. Dass diese für den Langsamverkehr hoch sei, möge im Einzelfall zutreffen. Dieses Privatinteresse vermöge indessen das Interesse an der Erhaltung des Weges im heutigen Zustand in keiner Weise zu überwiegen, zumal es immer wieder andere Personen treffe und der Einzelne höchst selten davon betroffen sei. Das Argument sei zudem mit Blick auf die Lage im Wald stark zu relativieren: Im Wald seien die Naturstrassen wesentlich länger feucht und würden daher weniger Staub entwickeln.

b) Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Gruppe der Freizeitnutzenden (zu Fuss Gehende, Reitende, Velofahrende) kaum ein Interesse an einer asphaltierten Strasse haben. Diese Erholungssuchenden ziehen in aller Regel eine Naturstrasse vor. Am ehesten könnten noch die Velofahrenden – und dabei insbesondere diejenigen, welche die Strasse regelmässig (etwa für ihren täglichen Arbeitsweg) befahren – ein gewisses Interesse an einer Asphaltierung haben, da solche Strassen für sie besser bzw. sicherer befahrbar sind. Die Gruppe derjenigen Velofahrenden, welche den Weg regelmässig befahren, dürfte jedoch nicht allzu gross sein, so dass dieses Interesse kaum ins Gewicht fällt. Kommt dazu, dass auch diese Gruppe – wie die Nutzergruppe des Langsamverkehrs generell – kein Interesse daran hat, dass die Verbindung durch eine Asphaltierung für den motorisierten Individualverkehr attraktiver wird.

c) Das umstrittene Wegstück ist beidseitig von Wald umgeben und es gibt keine Anwohnerinnen und Anwohner an diesem Strassenabschnitt. Der Naturbelag hat daher auch keine Staubbelästigung von Anwohnerinnen und Anwohnern zur Folge. Auch die Beschwerdeführerin betont das Problem der Staubbelastung einzig im Zusammenhang mit dem Langsamverkehr / den Freizeitnutzenden. Da Naturstrassen im Wald wesentlich länger feucht bleiben, entwickeln diese deutlich weniger Staub als solche, die der Sonne

vollständig ausgesetzt sind.²² Auch für den Langsamverkehr dürfte daher die Staubentwicklung kaum ein grösseres Problem darstellen. Die (relativ geringe) Staubbelastung stellt damit kein zu beachtendes Interesse dar, welches für die Asphaltierung des umstrittenen Wegstücks spricht.²³

d) Insgesamt entsteht – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – für die Nutzergruppe des Langsamverkehrs kein Vorteil oder wesentlicher Mehrwert, wenn das umstrittene Wegstück asphaltiert wird. Deren Interesse für eine Asphaltierung fällt daher bei der Interessenabwägung nicht oder nur sehr unwesentlich ins Gewicht.

6. Reduktion des Unterhaltsaufwandes

a) Die Beschwerdeführerin macht als Gründe für die Asphaltierung die hohen Unterhaltskosten des umstrittenen Wegstücks geltend. Aufgrund der teilweise markanten Steigung von bis zu 14.5 % sei die Erosion der Naturstrasse besonders ausgeprägt und problematisch. Die Steigung sei hier derart ausgeprägt, dass ein Kiesbelag selbst mit Stabilisierung nicht mehr als geeignet bezeichnet werden könne. Das betroffene Strassenstück weise immer wieder Schäden auf, was ein Sicherheitsrisiko darstelle.

Mit Eingabe vom 29. August 2017 hat die Beschwerdeführerin eine detaillierte Zusammenstellung der Unterhalts- und Investitionskosten für das umstrittene Wegstück eingereicht. Danach seien – unter Berücksichtigung der Eigenleistungen (Wegmeisterstunden) – für das Wegstück in den letzten acht Jahren im Schnitt pro Jahr Kosten für den laufenden Unterhalt von rund Fr. 5'512.50 angefallen, was jährliche Kosten von Fr. 20.05 pro Laufmeter Strasse ergebe. Bei sonstigen Naturstrassen belaufe sich dieser Wert auf Fr. 8.70 pro Laufmeter, bei Asphaltstrassen Fr. 4.85 pro Laufmeter. Dies zeige, dass der laufende Unterhalt für das betroffene Teilstück Kosten verursache, die mehr als doppelt so hoch seien wie bei anderen Naturstrassen und mehr als viermal so hoch wie bei Asphaltstrassen. Vergleicht man die für das Wegstück anfallenden Gesamtkosten über einen Zeitraum von 30 Jahren, so würden sich diese für das umstrittene Teilstück auf annähernd Fr. 200'000.00 belaufen (laufender Unterhalt + periodisch notwendiger Ersatz der Verschleisschicht), bei Asphaltstrassen dagegen lediglich auf rund Fr. 65'000.00.

²² Stellungnahme des TBA OIK II vom 4. August 2017, S. 2.

²³ so auch VGE 2012/78 vom 12. November 2011, E. 5.3.

b) Das TBA OIK II erachtet die von der Beschwerdeführerin aufgeführten Kosten als zu hoch. In dem von der BVE eingeforderten Fachgutachten zu Unterhalts- und Investitionskosten C._____strasse vom 20. Oktober 2017 kommt die Fachbehörde zu folgenden Schlüssen: Ausgehend vom geschätzten Gesamtverkehr auf der C._____strasse sei die Strasse der Verkehrslastklasse T1 zuzuordnen, was eine sehr leichte Belastung bedeute. Die Neigung der Strasse sei sodann ein entscheidender Faktor für die Unterhaltskosten und die technische Ausgestaltung der Strasse. Eine Nachmessung habe ergeben, dass das Wegstück als Maximalwert auf einem Abschnitt von 20 m eine Neigung von 14 % aufweise. Da das Wegstück nur auf einem kurzen Abschnitt eine Neigung von mehr als 12 % aufweise, seien bei einer Naturbelagstrasse insgesamt keine grösseren Erosionsschäden zu erwarten. Der Strassenabschnitt habe bezüglich Oberflächenerosion den Charakter einer 12 % steilen Strasse. Ausschlaggebend für die korrekte Wahl des Belags sei primär der Winterdienst und die Neigung und weniger die Belastung. Gestützt auf die Annuitätenmethode würden die Berechnungen der Gemeinde bei der C._____strasse im nicht asphaltierten Zustand durchschnittliche jährliche Erhaltungskosten von Fr. 26.10 pro Laufmeter und Jahr ergeben. Dieser Wert reihe sich weder in die Durchschnittskosten für andere Naturstrassen der Gemeinde ein, noch könne der Wert in die Angaben der Literatur bzw. der Experten eingeordnet werden. Unter Würdigung aller in den Akten vorhandenen Unterlagen könnten Erhaltungskosten bis ca. Fr. 18.00 pro Laufmeter und Jahr nachvollzogen werden. Auch dieser Wert sei immer noch sehr hoch und schliesse den erhöhten Unterhalt infolge Winterdiensts mit ein. Die durch die Gemeinde geschätzten Erhaltungskosten für eine asphaltierte C._____strasse würden sich dagegen mit ihrer Einschätzung decken und bei ca. Fr. 8.90 pro Laufmeter und Jahr liegen. Das TBA OIK II zog insgesamt folgende Schlussfolgerungen aus ihrer Einschätzung:

- Sofern der betreffende Strassenabschnitt ganzjährig für den urbanen Alltagsverkehr befahrbar sein müsse, sei das Bedürfnis, die Strasse im genannten Abschnitt zu asphaltieren, nachvollziehbar. Entscheidend sei, ob die Strasse für den ordentlichen Winterdienst ausgelegt werden müsse. Falls ja, so sei aus technischer Sicht ein Hartbelag fast unumgänglich.
- Die Gemeinde lege dar, dass eine Naturstrasse etwa dreimal so hohe Unterhaltskosten nach sich ziehe wie eine Asphaltstrasse. Solange im betroffenen Abschnitt ordentlicher Winterdienst betrieben werde, müsse die Gemeinde bei der Variante Naturbelag mit zementstabilisierter Verschleisschicht nach ihrer Einschätzung jedoch nur mit rund den

doppelten Erhaltungskosten rechnen im Vergleich zur Variante Asphaltbelag. Dies würde für die Gemeinde zu Mehrkosten von ca. Fr. 2'500.00 pro Jahr führen.

- Sofern auf die vollständige Schneeräumung und damit den Einsatz eines Schneepfluges verzichtet werden könne, so würden die Kosten für eine zementstabilisierte Verschleisschicht im ähnlichen Rahmen liegen wie bei einer asphaltierten Belagstrasse. Die primäre Frage müsse daher lauten, ob die C._____strasse im Winter für den Alltagverkehr offen bleiben müsse oder ob ein reduzierter Winterdienst möglich wäre.

c) Die allfällige Möglichkeit der Reduktion der Unterhaltskosten bei einer Asphaltstrasse im Vergleich zu einem Naturbelag ist ein Element, welches bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen ist. Bei ausreichendem Unterhalt kann jedoch auch eine Naturstrasse so betrieben werden, dass kein Sicherheitsrisiko besteht. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Sicherheitsbedenken stellen bei der Interessenabwägung daher kein Argument für eine Asphaltierung dar. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann sodann bei den Unterhaltskosten der Naturstrasse nicht einfach auf die von ihr errechneten, in der Vergangenheit angefallenen Kosten abgestellt werden. Diese sind – wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen – zu hoch ausgefallen. Vielmehr ist für eine objektive Beurteilung auf Durchschnittswerte abzustellen, welche üblicherweise für solche Strassen anfallen. Hierzu hat die BVE das TBA OIK II beigezogen. Dieses kam zum Schluss, dass die von der Beschwerdeführerin errechneten Erhaltungskosten von Fr. 26.10 pro Laufmeter und Jahr im Vergleich zu den Angaben in der Literatur und der Experten, wie auch im Vergleich zu den Durchschnittskosten der Gemeinde für Naturstrassen, deutlich zu hoch seien und (bei ordentlichem Winterdienst) vielmehr höchstens von Fr. 18.00 pro Laufmeter und Jahr ausgegangen werden dürfe. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind diese Zahlen nicht "aus der Luft gegriffen". Vielmehr leitet die Fachbehörde diese Annahmen aus verschiedenen Erfahrungswerten ab. Dabei wurde nicht nur die einschlägige Literatur beigezogen, sondern auch verschiedene Expertenmeinungen eingeholt. Die BVE sieht daher keinen Anlass, diese Schlüsse des TBA OIK II in Frage zu stellen.

Es kann offen bleiben, wieso der von der Beschwerdeführerin errechnete Wert von Fr. 26.10 deutlich höher ist. Das TBA OIK II hat jedoch verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Entwässerung des Wegabschnitts verbesserungsfähig sei. So hielt

die Fachbehörde etwa im Schreiben vom 14. März 2017 an die Gemeinde²⁴ fest, dass der Weg nur über eine bergseitige Entwässerung verfüge und mit punktuellen Anpassungen der Entwässerung (zusätzliche Schächte, 1-2 Querabschläge) die Situation entschärft werden könne. Gemäss den Fotos scheint der Weg sodann im Querprofil eher flach zu sein, so dass das Wasser auf der Strasse bleibt und bei den vorhandenen Gefällen vermehrt zu Erosionsschäden führt.²⁵ Diese Schäden könnten allenfalls auch mit einer Anpassung der Fahrbahnform (z.B. Bombierung oder Dachprofil²⁶) reduziert werden. Solche baulichen Massnahmen für eine verbesserte Entwässerung würden zwar anfänglich gewisse Investitionskosten mit sich bringen, jedoch insgesamt eine Reduktion der Unterhaltskosten bewirken.

Schliesslich ist – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – eine zementstabilisierte Naturstrasse realisierbar, auch wenn der Wegabschnitt in einem Bereich eine Steigung von 14 % aufweist. Gemäss einer Wegleitung des TBA²⁷ wird zwar die Methode der Zementstabilisierung für Strassen mit einer Steigung von über 12-15 % erfahrungsgemäss problematisch, da einerseits die Verschleisschicht häufig weggeschwemmt wird und andererseits Starkniederschläge bei ungenügender Entwässerung den Wegkörper angreifen und damit zerstören können. Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass der Abschnitt mit einer Steigung von 13-14 % sehr kurz ist und bei Weitem nicht den ganzen Wegabschnitt betrifft. Sodann verläuft der Weg auf der ganzen Länge im Wald, so dass die Wassermenge auf dem Weg geringer sein dürfte als etwa im offenen Feld.²⁸ Schliesslich hat sich die Variante mit Zementstabilisierung im vorliegenden Fall in den vergangenen Jahren als umsetzbar erwiesen, wobei mit punktuellen Anpassungen der Entwässerung auch die Unterhaltskosten reduziert werden könnten. Das TBA OIK II ging daher zu Recht davon aus, dass eine Naturstrasse mit Zementstabilisierung vorliegend möglich ist.

Damit ist – der plausiblen Einschätzung der Fachbehörde folgend – davon auszugehen, dass die Unterhaltskosten einer Naturstrasse höchstens doppelt so hoch sind wie diejenigen bei einer asphaltierten Strasse. Auch dieser Wert ist jedoch zu relativieren, da er

²⁴ Beilage zur Stellungnahme des TBA OIK II vom 4. August 2017 im Rahmen des Beschwerdeverfahrens.

²⁵ Solche Erosionsschäden sind beispielsweise auf dem Foto des Strassenabschnitts, Beschwerdebeilage Nr. 5, erkennbar.

²⁶ Vgl. hierzu E. Burlet, Detailprojektierung von Wald- und Güterstrassen, 2003, S. 25.

²⁷ Tiefbauamt des Kantons Bern, Historische Verkehrswege im Kanton Bern, Erläuterungen zum Vollzug, Juni 2016, S. 57.

²⁸ so auch das TBA OIK II in der Stellungnahme vom 4. August 2017, S. 2.

von einem ordentlichen Winterdienst ausgeht, was vorliegend nicht nötig ist (vgl. nachfolgend).

d) Massgebend für die Interessenabwägung können letztlich nur diejenigen Kosten sein, welche beim vorliegend umstrittenen Wegabschnitt tatsächlich notwendig sind, damit diese die von ihr zu übernehmende Funktion noch wahrnehmen kann. Entscheidend ist nach den Ausführungen des TBA OIK II insbesondere die Frage, ob auf dem umstrittenen Wegstück ein ordentlicher Winterdienst (mit Einsatz eines Schneepflugs) notwendig ist oder ob nicht auch ein reduzierter Winterdienst (mit Splitt-Einsatz) ausreichen würde.

Die Beschwerdeführerin ist in ihren Schlussbemerkungen von 17. November 201 der Ansicht, dass ein vollständiger Winterdienst aufgrund der Wichtigkeit des Wegstücks notwendig ist. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Wie bereits ausgeführt (E. 4) kann der C._____strasse weder gestützt auf die eigenen planerischen Grundlagen der Gemeinde noch basierend auf der tatsächlichen Strassensituation zwischen F._____ und G._____ mit der nahe gelegenen Kantonsstrasse eine Bedeutung als Durchgangsstrasse und Verbindung zwischen diesen beiden Ortsteilen zugemessen werden. Für die Hundeschule und die wenigen Häuser an der D._____strasse wie auch für den Landwirtschaftsbetrieb im K._____ ist der umstrittene Weg nicht die einzige Erschliessungsmöglichkeit; vielmehr besteht sogar eine Erschliessung über eine bereits asphaltierte Zufahrt. Aufgrund der Asphaltierung ist auf dieser Erschliessungsvariante ein ordentlicher Winterdienst mit Einsatz eines Schneepfluges einfacher machbar als auf einer Naturstrasse. Selbst wenn bei dieser Erschliessungsvariante ein enges Teilstück zu passieren ist, wie dies die Beschwerdeführerin vorbringt, so bleibt eine ganzjährige Erreichbarkeit über diese Zufahrt bestehen. Das enge Teilstück ist relativ kurz und überblickbar. Es bestehen mit anderen Worten keine bewohnten oder bewohnbaren Grundstücke, welche nur über das umstrittene Wegstück erreichbar wären. Die Notwendigkeit eines vollständigen Winterdiensts lässt sich daher auch aus der untergeordneten Erschliessungsfunktion dieses Wegabschnitts nicht ableiten. Vielmehr ist auf dem umstrittenen Wegstück aufgrund der Funktion der C._____strasse und der asphaltierten Erschliessungsvariante höchstens ein reduzierter Winterdienst angezeigt. Ein solcher würde – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – nicht dazu führen, dass dieser Weg im Winter gar nicht mehr passierbar wäre und damit die Hundeschule bei Schnee nicht mehr über die C._____strasse erreichbar wäre. Vielmehr bliebe bei reduziertem Winterdienst ein Befahren dieses Abschnitts mit wintertauglich ausgerüsteten

Fahrzeugen und in angepasster Fahrweise trotzdem noch möglich. Dies gilt insbesondere auch für Notfallfahrzeuge (Feuerwehr, Ambulanz), wobei diese – wie schon festgehalten (E. 4b) – über das umstrittene Wegstück kaum schneller sein dürften als über die Kantonsstrasse.

Damit zeigt sich, dass die Beschwerdeführerin bei der Interessenabwägung in diesem Zusammenhang höchstens die Unterhaltskosten bei reduziertem Winterdienst geltend machen kann. Nach Einschätzung des TBA OIK II führt dies dazu, dass bei einer zementstabilisierten Verschleisssschicht verglichen mit einer asphaltierten Belagstrasse keine oder kaum erhöhte Erhaltungskosten zu erwarten sind. Die BVE sieht auch hier keinen Grund, diese Einschätzung der Fachbehörde in Zweifel zu ziehen. Vielmehr ist es nachvollziehbar, dass bei Verzicht auf einen ordentlichen Winterdienst deutlich weniger Schäden an der Naturstrasse anfallen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen vom 17. November 2017 hat ein reduzierter Winterdienst daher nicht nur eine Reduktion der ordentlichen, jährlichen Unterhaltskosten zur Folge. Vielmehr reduzieren sich bei reduziertem Winterdienst wegen des schonenderen Eingriffs auch die periodischen Unterhaltskosten für den notwendigen Ersatz der Verschleisssschicht (maschinelle Reprofilierung) deutlich.

Dazu kommt, dass aufgrund der Kategorisierung des umstrittenen Wegabschnitts im Verkehrsrichtplan der Gemeinde und der fehlenden Bedeutung dieses Abschnitts als Durchgangs- und Verbindungsstrasse gar eine temporäre Schliessung dieses Wegs im Winter oder dessen gänzliche Schliessung für den ordentlichen Verkehr (Fahrverbot, allenfalls mit Zubringerdienst zur Hundeschule) nicht ausgeschlossen wären. Diese Varianten würden den Unterhaltsaufwand auf dem umstrittenen Teilstück aufgrund kleinerer Beanspruchung noch weiter reduzieren.

e) Zusammenfassend ist beim vorliegend umstrittenen Wegabschnitt bei ordentlichem Winterdienst gestützt auf die Einschätzung der Fachbehörde bei der Variante "Naturstrasse mit Zementstabilisierung" im Vergleich zur asphaltierten Variante mit höchstens den doppelten Kosten zu rechnen. Da jedoch ein reduzierter Winterdienst oder gar eine Einschränkung des Verkehrs angezeigt wäre, reduzieren sich die für die Interessenabwägung massgebenden Erhaltungskosten zusätzlich, so dass zwischen den beiden Varianten kaum noch ein Unterschied besteht. Dem Argument der Kostenreduktion

kommt daher im Rahmen der Interessenabwägung kein oder ein höchstens geringfügiges Gewicht zu.

7. Landschaftsschutz im Allgemeinen, Trennung Bau-/Nichtbaugebiet

a) Zu den wichtigen Anliegen der Raumplanung gehört die Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2 RPG). Insbesondere sollen sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen und naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. b und d RPG). Die natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Luft, Wasser, Wald, Klima) und die Lebensräume der Tier- und Pflanzenwelt sind zu schützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG, Art. 54 Abs. 2 Bst. a BauG). Mit der Asphaltierung des Naturstrassenabschnitts wird eine in der Landwirtschaftszone liegende Fläche versiegelt, was diesen Vorgaben widerspricht.

b) Zu beachten ist auch, dass sich das umstrittene Wegstück ausserhalb der Bauzone befindet. Bauliche Vorkehren ausserhalb der Bauzone sind aufgrund des für die Raumplanung grundlegenden Prinzips der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet nur zurückhaltend zu bewilligen. Der umstrittene Strassenabschnitt verbindet vorab die zwei Ortschaften F._____ und G._____. Diese verfügen jedoch mit der Verbindung über die Kantonsstrasse über eine genügende und mindestens gleichwertige Erschliessung, so dass ein Ausbau des umstrittenen Wegabschnitts für die Erschliessung zwischen diesen Ortschaften nicht notwendig ist (vgl. E. 4). Für die Hundeschule und die wenigen Gebäude am D._____strasse und im K._____, welche sich in der Landwirtschaftszone befinden, stellt dieser Wegabschnitt nicht die einzige Erschliessung dar, so dass auch diese nicht unbedingt auf einen Ausbau dieses Wegs angewiesen sind. Die Asphaltierung des umstrittenen Wegstücks dürfte diesen Weg – wie ausgeführt (E. 4b) – vor allem für den Durchgangsverkehr zwischen F._____ und G._____ attraktiver machen, was nicht nur den planerischen Grundlagen der Gemeinde widerspricht, sondern auch den erwähnten raumplanerischen Grundsätzen zuwiderläuft.

8. Landschaftsschutz im Besonderen: Historischer Verkehrsweg

a) Gemäss IVS gehört das Wegstück zwischen F._____ und G._____ zur historischen Verbindung E._____ und ist im IVS als Verkehrsweg von regionaler Bedeutung "historischer Verlauf mit Substanz" verzeichnet. Die IVS-Dokumentation äussert sich wie folgt (IVS Nr. E._____):

"Die Linienführung E._____ ist zwischen Bern und Aarberg durchgehend erhalten. Sie quert die Aare bei Stuckishaus auf der Neubrück und ist bis T._____ mit der Strecke Bern-Aarberg BE 29 identisch. Zuerst verläuft sie sanft ansteigend durch die Dörfer am Südhang des Frienisberges und senkt sich nach dem höchsten Punkt bei L._____ in weiten Kurven und Serpentine nach Aarberg hinab. Mit Ausnahme des Teilstücks zwischen T._____ und U._____ ist die gesamte Linienführung zu einer modernen Erstklass-Strasse von mindestens 6 m Breite ausgebaut."

Das streitbetroffene Teilstück zwischen F._____ und G._____ gehört zur nördlichen Variante des dritten Teilstücks. Zu diesem dritten Teilstück enthält das IVS folgende Angaben:

"Das dritte Teilstück von F._____ nach L._____ weist zwei Varianten auf. Die südliche via M._____ ist baulich eine Fortsetzung der Erstklass-Strasse. Die nördliche Variante via G._____ ist bis zum Ortseingang ein geschotterter Fahrweg von 3.5 m Breite. Im Siedlungsbereich von G._____ wurde die Wegoberfläche asphaltiert und stellenweise auf 4 m Breite ausgebaut. Die beiden Gasthöfe N._____ und O._____ stehen nördlich von M._____ beziehungsweise in L._____."

Neben dem geschotterten Fahrweg wird in der Inventarkarte auch noch auf eine hangseitige Böschung im Bereich R._____ hingewiesen.

b) Das TBA ist die kantonale Fachstelle für den Schutz historischer Verkehrswege (Art. 12 SV²⁹). Das TBA OIK II nahm in seinem Fachbericht vom 14. Oktober 2015 wie folgt Stellung: Historisch belegt sei die Verbindung E._____ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als die Kunststrasse von Bern nach Aarberg erstellt worden sei. Die nördliche Variante sei bis S._____ als "Landstrasse" eingetragen, die südliche zwischen F._____ und G._____ bis M._____ als "Fussweg" (Topographische Karte der Schweiz, Blatt XII 1860). Im Topographischen Atlas der Schweiz (1870) erscheine sie als "Kunststrasse von 3-5 m Breite". Mit Ausnahme zweier Teilstücke (ca. 370 m westlich T._____ und 930 m zwischen J._____ und G._____) weise der gesamte Verlauf eine asphaltierte Oberfläche auf. Im Bereich des Bauvorhabens weise die Strasse Substanz auf. Die Substanz beziehe sich auf die traditionelle Wegoberfläche (Kies) und die vorhandenen Böschungen. Die Strasse befinde sich heute in einem sehr guten

²⁹ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1).

Zustand. Insgesamt stimmte die Fachbehörde einer Asphaltierung des Naturstrassenabschnitts nicht zu.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass das hier interessierende Strassenstück materiell überhaupt schutzwürdig sei und effektiv noch nennenswerte Substanz aufweise. Diese Frage sei im Baubewilligungs- bzw. Baubeschwerdeverfahren zu klären, da dem IVS keine verbindliche Schutzwirkung zukomme. Einzig die Kiesoberfläche könne für die Qualifikation des Strassenstücks als "mit Substanz" gesorgt haben. Andere Substanzelemente (wie Hecken, Randsteine, Kunstbauten oder Wegbegleiter) seien nicht vorhanden. Die Wegoberfläche sei zudem bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit Zement stabilisiert worden. Die Verschleisschicht (Mergel) stamme sodann vom Gantrischgebiet und sei damit auch ortsfremd. Die Wegoberfläche sei damit nicht mehr schutzwürdig. Von einer wesentlichen Prägung des hier interessierenden Strassenabschnitts durch Substanzelemente könne nicht die Rede sein. Die blosse Existenz einer bereits verfestigten Kiesoberfläche auf einigen hundert Metern reiche dafür nicht aus. Wenn überhaupt von Schutzwürdigkeit auszugehen sei, so wäre diese jedenfalls am unteren Ende der Skala anzusiedeln, so dass das Interesse am Erhalt dieser Substanz sehr gering ausfalle. Durch den Belageinbau drohe auch keine anderweitige Beseitigung des Charakters der Strasse; Böschungselemente und Verlauf blieben unverändert, eine Verbreiterung finde nicht statt.

c) Als historischer Verkehrsweg ist beim umstrittenen Wegabschnitt der besondere Landschaftsschutz gemäss Art. 9a BauG zu beachten. So gilt die betreffende Strasse aufgrund dieser Klassierung als geschichtliche Stätte im Sinn von Art. 9a Abs. 1 Bst. e BauG, auf die in besonderem Masse Rücksicht zu nehmen ist. Weiter trägt der historische Verkehrsweg zum kulturgeschichtlichen Wert von Landschaften im Sinn von Art. 9a Abs. 1 Bst. b BauG bei.

Nach den Vorgaben des NHG ist ein Eingriff in einen historischen Verkehrsweg nur zulässig, wenn das allgemeine Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung nicht überwiegt (Art. 3 NHG). Zu beachten ist sodann Art. 38 Abs. 2 GBR, wonach bauliche Eingriffe an historischen Verkehrswegen dem Schutzzweck nicht zuwiderlaufen dürfen. Diese Bestimmung des kommunalen Rechts ist zwar – der Ansicht der Beschwerdeführerin folgend – nicht dahingehend zu verstehen, dass inventarisierte Verkehrswege einen absoluten Schutz geniessen würden, sondern über Eingriffe im

Rahmen einer Interessenabwägung zu entscheiden ist. Die Bestimmung macht jedoch deutlich, dass der ungeschmälernten Erhaltung der historischen Verkehrswege grundsätzlich ein grosses Gewicht einzuräumen ist.

d) Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde richtig ausführt, ist über die Schutz- und Erhaltungswürdigkeit des umstrittenen Wegstücks als historischer Verkehrsweg im Baubewilligungsverfahren zu befinden (Art. 13e Abs. 4 BauV³⁰). Der Ansicht der Beschwerdeführerin, wonach der betreffende Wegabschnitt gar nicht mehr schutzwürdig sei, kann jedoch nicht gefolgt werden. Trotz der vorgenommenen Zementstabilisierung handelt es sich noch immer um einen Naturbelag, welcher sich der Einschätzung des TBA OIK II folgend, grundsätzlich in gutem Zustand befindet und in der Landschaft auch optisch als Naturbelag wahrgenommen wird, was die in den Akten vorhandenen Fotos bestätigen. Zur Substanz tragen gemäss Fachbehörde sodann nicht nur die traditionelle Wegoberfläche (Kies), sondern auch und die vorhandenen Böschungen bei. Die Schutz- und Erhaltungswürdigkeit ist damit zu bejahen.

Was den Grad der Schutzwürdigkeit betrifft, so kommt auch das TBA OIK II in seiner Stellungnahme vom 4. August 2017 zum Schluss, dass die Substanz dieses Weges an der unteren Grenze dessen liege, was zur Beurteilung "mit Substanz" führe. Aufgrund der bereits vorgenommenen Eingriffe (Zementstabilisierung, ortsfremde Verschleisschicht) sowie des Umstands, dass das erste Teilstück der C. _____ strasse ebenfalls schon asphaltiert wurde, kann dieser Einschätzung zugestimmt werden. Dies ändert jedoch auch nach Ansicht der Fachbehörde nichts daran, dass die Wegoberfläche trotzdem noch eine gewisse schutzwürdige Substanz aufweist, an welcher gestützt auf die aufgeführten Grundlagen des NHG und des kommunalen Rechts ein Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung besteht.

Mit einer Asphaltierung geht dieser verbleibende Substanzwert aufgrund der natürlichen Wegoberfläche vollständig verloren. Es ist davon auszugehen, dass der fragliche Wegabschnitt dadurch zu einem historischen Verkehrsweg "ohne Substanz" herabgestuft würde, selbst wenn an den vorhandenen Böschungen keine Eingriffe vorgesehen sind und der historische Wegverlauf unverändert bleibt. Aufgrund des gänzlichen Verlusts der geschützten Substanz im Falle der Asphaltierung kann nicht mehr von nur geringen

³⁰ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1).

Auswirkungen des Projekts auf den historischen Verkehrsweg gesprochen werden kann. Aus diesen Gründen kommt die BVE zum Schluss, dass die Asphaltierung einen bedeutsamen Eingriff in die Qualität des fraglichen Wegabschnittes darstellt und somit Art. 3 NHG zuwiderläuft, was bei der Interessenabwägung ebenfalls zu berücksichtigen ist.

9. Interessenabwägung, Fazit

Eine umfassende Abwägung der oben diskutierten Interessen führt zu folgendem Ergebnis: Den Interessen für einen Belageinbau kommt kein grosses Gewicht zu. Dem umstrittenen Wegstück bzw. der C._____strasse zwischen F._____ und G._____ soll weder gestützt auf die planerischen Grundlagen der Gemeinde noch basierend auf der tatsächlichen Strassensituation in der Umgebung eine Funktion als Verbindungs- und Durchgangsstrasse zukommen. Diese Umstände sprechen gar gegen eine Asphaltierung, was bei der Interessenabwägung entsprechend zu berücksichtigen ist. Die Erschliessungsfunktion der C._____strasse kann höchstens in untergeordneter Form als Argument für eine Asphaltierung des Wegstücks beigezogen werden. Kaum ein Interesse an der Asphaltierung hat die Nutzergruppe des Langsamverkehrs. Die Asphaltierung wirkt sich sodann höchstens geringfügig auf den Unterhaltsaufwand aus, so dass das Argument der Reduktion des Unterhaltsaufwands ebenfalls in höchstens untergeordneter Form zu berücksichtigen ist. Diesen geringfügigen Interessen am Belageinbau stehen gewichtige öffentliche Interessen entgegen (Schutz der Landschaft, Erhaltung des historischen Verkehrswegs, Vermeidung des Ausbaus von unnötigen Strassenverbindungen in der Landwirtschaftszone), welche klar überwiegen. Das Vorhaben steht damit nicht nur im Widerspruch zu Art. 3 NHG, sondern kann – der Ansicht des AGR folgend – auch nicht mittels Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG bewilligt werden. Die Vorinstanz hat zu Recht den Bauabschlag erteilt, die Beschwerde ist abzuweisen.

10. Beweismittel und Kosten

a) Die massgeblichen Sachverhaltselemente konnten anhand der zur Verfügung stehenden Akten genügend überprüft bzw. festgestellt werden. Auf den von der

Beschwerdeführerin beantragten Augenschein konnte daher verzichtet werden, da von diesem Beweismittel keine neuen relevanten Erkenntnisse zu erwarten waren.

b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie ist als Bauherrin in ihren Vermögensinteressen betroffen (Art. 108 Abs. 2 VRPG), weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³¹). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 104 Abs. 3 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Bern-Mittelland vom 13. Juni 2017 und die Verfügung des AGR vom 11. Mai 2017 werden bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.00 werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn Fürsprecher A._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, A-Post
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Obergeringenieurkreis II (TBA OIK II), Schermenweg 11/Postfach, 3001 Bern, A-Post

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

³¹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin