



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 120/2023/71

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 29. April 2024

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **C.** _____
Beschwerdeführer 1 und weitere 15 Beschwerdeführende

alle vertreten durch Frau Rechtsanwältin S. _____

und

Herrn **T.** _____
Beschwerdegegner

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt U. _____

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Grossaffoltern, Gemeindeverwaltung,
Dorfstrasse 41, 3257 Grossaffoltern

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 (Akten Nr. 4.301; Lohnunternehmerische Tätigkeit)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdegegner reichte am 19. Oktober 2020 bei der Gemeinde Grossaffoltern ein Baugesuch ein für den Anbau eines Geräteraums an die bestehende Remise auf Parzelle Grossaffoltern Grundbuchblatt Nr. W. _____. Die Parzelle liegt in der Landwirtschaftszone. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen ein Teil der Beschwerdeführenden Einsprache. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) kam mit Verfügung vom 20. August 2021 gestützt auf die Beurteilung des Amts für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Fachstelle Boden, sowie des Amts für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, zum Schluss, dass erstens die Erweiterung der Maschinenhalle zonenkonform sei und zweitens eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24b RPG¹ für die bestehende Lohnunternehmerische Tätigkeit erteilt werde. Das AGR verfügte dabei verschiedene Auflagen. Gestützt auf diese Verfügung erteilte die Gemeinde Grossaffoltern

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

mit Gesamtentscheid vom 21. März 2022 die Baubewilligung unter Verfügung verschiedener weiterer Auflagen.

Die dagegen erhobene Beschwerde hiess die Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) gut. Sie hob den Bauentscheid der Gemeinde vom 21. März 2022 sowie die Verfügung des AGR vom 20. August 2021 mit Entscheid vom 5. Juli 2022 auf und wies die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen zurück an die Gemeinde (BVD 110/2022/66). Auf die gegen diesen Entscheid im Kostenpunkt erhobene Beschwerde des Beschwerdegegners trat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. August 2022 nicht ein (VGE 2022/246).

2. Mit Schreiben vom 27. September 2022 forderte die Gemeinde den Beschwerdegegner auf, bis am 30. November 2022 ein überarbeitetes Baugesuch einzureichen. Auf Antrag des Beschwerdegegners verlängerte die Gemeinde diese Frist am 10. November 2022 bis am 31. Januar 2023. Nachdem diese Frist unbenutzt abliefe, schrieb die Gemeinde das Baubewilligungsverfahren mit Schreiben vom 7. Februar 2023 ab. Dabei wies die Gemeinde mit Verweis auf den Entscheid der BVD vom 5. Juli 2022 (E. 7e) darauf hin, dass sie aufgrund des Verzichts der Einreichung eines entsprechenden Bau- und Ausnahmegesuchs die bis anhin getätigte Lohnunternehmung im Rahmen eines Wiederherstellungsverfahrens zu prüfen habe.

Auf Anzeige der Beschwerdeführenden hin wies das Regierungsstatthalteramt Seeland die Gemeinde mit Verfügung vom 24. März 2023 an, das baupolizeiliche Verfahren fortzusetzen und beförderlich abzuschliessen.

3. Mit Fachbericht vom 1. Mai 2023 stellte das LANAT, Fachstelle Boden, fest, dass der heutige Silolagerplatz und die damit verbundene Tätigkeit im Jahr 2015 bewilligt worden seien und die damalige Bewilligung mit der Auflage verknüpft worden sei, dass der Lagerplatz nur solange verwendet werden dürfe, wie dieser zonenkonform genutzt werde. Das LANAT kam im Fachbericht zum Schluss, dass der Silolagerplatz der Lagerung von Siloballen diene, die auf dem Betrieb produziert werden. Die Voraussetzungen der Zonenkonformität nach Art. 16a RPG seien daher erfüllt. Mit Fachbericht vom 25. Mai 2023 führte das LANAT ergänzend aus, es handle sich vorliegend um einen landwirtschaftlichen Betrieb mit aktuell 0.607 SAK. Die Produktion und der Verkauf von betriebseigenem Futter werde als bodenabhängige landwirtschaftliche Bewirtschaftung beurteilt und sei daher zonenkonform. Es handle sich bei dieser Tätigkeit nicht um einen Nebenbetrieb nach Art. 24 RPG (richtig: Art. 24b RPG). Der Silolagerplatz diene der Lagerung von Siloballen, die auf dem Betrieb produziert würden. Die Mengenangaben des Beschwerdegegners seien mit aktuellen Standardwerten überprüft worden und würden als realistisch beurteilt.

Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs mit Verfügung vom 16. Juni 2023 erliess die Gemeinde die Verfügung vom 18. Oktober 2023, bezeichnet als «Schlussverfügung im baupolizeilichen Verfahren und Wiederherstellungsverfügung» und verfügte darin Folgendes:

- «1. Es wird festgestellt, dass der Betrieb von T._____ zonenkonform ist. Es handelt sich nicht um einen baurechtswidrigen Zustand. Die Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen erübrigt sich diesbezüglich.
2. Da keine neuen und vertieften Erkenntnisse erwartet werden, wird auf den von der Grundeigentümerschaft beantragten Augenschein verzichtet.
3. T._____ wird angewiesen, die Lagerung von Siloballen lediglich im Rahmen des in der Baubewilligung vom 10. Juli 2015 festgehaltenen Bereichs (Grundfläche 24.00 x 12.00 Meter) vorzusehen. Alle ausserhalb dieses Bereichs gelagerten Siloballen sind zu entfernen und der rechtmässige bzw. bewilligte Zustand ist wiederherzustellen.
4. Fahrzeuge und Maschinen dürfen nur im bewilligten Rahmen (Einstellraum 35.00 m x 11.00 m, L x B) abgestellt werden.

5. Der öffentliche Flurweg darf weder als Umschlags- noch als Produktionsfläche genutzt werden.
6. Die Siloballen dürfen auf Naturboden gelagert werden, solange keine Flüssigkeit («Gärsaft») austritt. Gemäss Merkblatt vom Amt für Wasser und Abfall «Erstellung von Siloanlagen und Lagerung von Silagen» darf die Folie der Siloballen somit beim Lagern, Umstellen oder Transportieren nicht verletzt werden. Defekte Siloballen sind umgehend zu entfernen und wie Hofdünger landwirtschaftlich zu verwerten. Gärsaft darf nicht versickern oder in den A. _____ bach abfliessen.
7. Das Tanklager und die dazugehörenden Komponenten sind auf ordentlichem Weg innert 30 Tagen nach Rechtskraft der Verfügung dem AWA zu melden und allenfalls mit einem nachträglichen Baugesuch bewilligen zu lassen. Wird das Tanklager innert der vorgegebenen Frist nicht gemeldet und geht kein nachträgliches Baugesuch ein, ist der Grundeigentümer verpflichtet, das Tanklager ab Rechtskraft innert 3 Monaten zurückzubauen und den rechtmässigen Zustand gemäss Art. 45 Abs. 1 Bst. b und Art. 46 Abs. 2 BauG wiederherzustellen.
8. Der Grundeigentümer wird auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, innert 30 Tagen ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Dessen Beurteilung obliegt der Gemeinde.
9. [Androhung Ersatzvornahme]
10. [Strafandrohung]
11. Die Kosten für diese Verfügung betragen CHF 1530.00. Sie sind vom Grundeigentümer zu bezahlen, sobald diese Verfügung rechtskräftig ist.
12. [Rechtsmittelbelehrung]»

4. Gegen diese Verfügung reichten die Beschwerdeführenden am 20. November 2023 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie stellen folgende Rechtsbegehren:

- «1.a Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass der Beschwerdegegner auf der Parzelle Nr. W. _____ ein Lohnunternehmen betreibt.
- 1.b Es sei festzustellen, dass der Beschwerdegegner für die lohnunternehmerische Tätigkeit über keine Ausnahmegewilligung verfügt.
2. Die Gemeinde sei anzuweisen, ein sofortiges Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeit zu verfügen; eventualiter sei das sofortige Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeit durch die angerufene Beschwerdeinstanz zu verfügen.
3. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung an die Gemeinde Grossaffoltern mit präzisen Anweisungen zur Neuurteilung zurückzuweisen.
4. Verfahrensanhäng: Den Beschwerdeführenden sei die Einsicht in sämtliche Verfahrensakten zu gewähren.»

5. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Das AGR verzichtete mit Eingabe vom 14. Dezember 2023 vorerst auf einen Antrag und führte aus, falls gewünscht stelle man in Aussicht, dass man sich nach Vorliegen sämtlicher Unterlagen und Stellungnahmen in einem weiteren Verfahrensschritt zum Falle äussere. Die Gemeinde hielt mit Stellungnahme vom 15. Dezember 2023 an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Nach gewährter Fristerstreckung beantragt der Beschwerdegegner mit Beschwerdeantwort vom 25. Januar 2024 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit Stellungnahme vom 29. Januar 2024 äusserte sich das LANAT, Fachstelle Boden. Es führte aus, die lohnunternehmerische Tätigkeit des Beschwerdegegners, welche im Fachbericht vom 12. Mai 2021 letztmals beurteilt worden sei, erfülle die Voraussetzungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe nicht und die Voraussetzungen von Art. 24b RPG (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb ohne einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe) seien somit für das Lohnunternehmen nicht (mehr) erfüllt.

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

Nach Zustellung sämtlicher Eingaben mit Verfügung vom 5. März 2024 reichten die Beschwerdeführenden eine Stellungnahme vom 14. März 2024 ein.

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

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG³ können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Der Beschwerdegegner bestreitet die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden. Es sei aktenkundig, dass die Baupolizeianzeige am 1. März 2021 erfolgt sei. Diese hätten jedoch die Beschwerdeführenden 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13 und 16 nicht unterzeichnet, weshalb sie nicht beschwerdelegitimiert seien. Die Beschwerdeführenden 9, 14 und 15 hätten die Baupolizeianzeige zwar unterzeichnet, aber nicht bei der Stellungnahme vom 10. Juli 2023 mitgewirkt. Daher sei auch ihre Beschwerdelegitimation nicht gegeben. Weiter sei die materielle Beschwerde der Beschwerdeführenden zu verneinen. Was die Beschwerdeführenden der B._____strasse betreffe (Beschwerdeführende 3, 4, 7, 8, 10, 11, 14, 15), so müsse eine Beeinträchtigung wegen der grossen Distanzen aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Von deren Liegenschaften bestehe jedoch keine direkte Sichtverbindung auf das tiefer liegende Arbeitsgelände des Lohnunternehmens, da ein bepflanzter, dichter Grüngürtel entlang des A._____bachs an der Grenze zur Bauparzelle die betroffene Fläche abschirme. Selbst eine direkte Sichtverbindung würde jedoch nicht zur Beschwerdelegitimation genügen. Inwiefern sie Lärm- und Lichtimmissionen ausgesetzt sein sollten, würden die Beschwerdeführenden nicht vorbringen. Solche seien nicht vorstellbar und auch nicht nachgewiesen. Es fehle schlicht an der erforderlichen (objektiven) Wahrnehmbarkeit. Indem die Beschwerdeführenden auf die Ausführungen im Entscheid BVD 110/2022/66 verwiesen, würden sie verkennen, dass dies ein nicht realisiertes Bauvorhaben betroffen habe, weshalb nicht einfach auch vorliegend von diesen Ausführungen ausgegangen werden könne. Die an der D._____strasse wohnenden Beschwerdeführenden (Beschwerdeführende 5, 6, 12, 13 und 16) befänden sich nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zu seiner Parzelle. So befänden sich mindestens eine weitere Häuserreihe und ein Verkehrsträger dazwischen. Es liege gerade keine besondere Betroffenheit vor, da diese durch die lohnunternehmerische Tätigkeit, welche die Kriterien der Rechtsprechung nicht erfülle, nicht unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen seien. Die behaupteten Distanzangaben (50 bis 100 m) würden bestritten. Die gemachten Ausführungen zu Lärm- und Lichtimmissionen gälten sinngemäss. Indem die Beschwerdeführenden sodann vorbrächten, dass die Liegenschaft der Beschwerdeführenden 1 und 2 an seine Parzelle grenze, aber gleichzeitig ausführten, dass diese durch eine Wegparzelle getrennt seien, würden sie sich widersprechen. Die Distanz vom Wohngebäude zu seiner Parzelle sei von Amtes wegen festzustellen. Deren Beschwerdelegitimation werde ebenfalls bestritten. Schliesslich sei auch die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin 6 zu verneinen, da bei ihr als juristische Person und Nichtbewohnerin des Grundstücks

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

nicht dieselben Ausführungen mit der Distanz gelten würden, zumal es auch kein Wohngebäude gebe.

c) Im Baupolizeiverfahren kommt den Anzeigenden im Verfahren Parteistellung zu, wenn sie als Nachbarn durch die baurechtswidrigen Verhältnisse betroffen sind oder zu den nach Art. 35a BauG einspracheberechtigten Organisationen gehören (Art. 46 Abs. 2 Bst. a BauG). Zur Beschwerde ist befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 65 Abs. 1 VRPG⁴). Zur Beantwortung der Frage, wann die Anzeigenden als Nachbarn durch die baurechtswidrigen Verhältnisse betroffen sind, kann auf Art. 35 Abs. 2 Bst. a BauG zurückgegriffen werden.⁵

Nach Art. 35 Abs. 2 Bst. a BauG sind nur Personen zur Einsprache befugt, welche durch das Bauvorhaben unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen sind. Nach Lehre und Rechtsprechung ist eine Person in schutzwürdigen Interessen berührt, wenn sie durch ein Bauvorhaben in höherem Mass als die Allgemeinheit betroffen ist und zum Streitgegenstand eine besondere Beziehungsnähe hat. Diese Anforderungen grenzen die Beschwerden betroffener Drittpersonen von der unzulässigen Popularbeschwerde ab. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss die besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. In einer besonders nahen Beziehung zur Streitsache stehen naturgemäss die Nachbarn des Baugrundstücks. Der Kreis der betroffenen Nachbarschaft kann aber nicht allgemein festgelegt werden, sondern muss im Einzelfall nach den konkreten Verhältnissen bestimmt werden. Die Nachbarschaft reicht so weit wie die allfälligen nachteiligen Auswirkungen des Bauvorhabens. Eine weite Umschreibung des Kreises der beschwerdeberechtigten Nachbarschaft kann sich daher dort rechtfertigen, wo von einer Baute besonders starke Emissionen ausgehen. Die mögliche Störung muss aber deutlich wahrnehmbar sein und objektiv betrachtet als Nachteil empfunden werden. In der Regel zu bejahen ist die Einsprachebefugnis des Nachbarn, wenn dessen Liegenschaft unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder allenfalls nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird. Es wird darauf verzichtet, auf bestimmte feste Werte abzustellen. Nach der bundesgerichtlichen Praxis sind Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 m in der Regel zu Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Bauvorhaben legitimiert. Allerdings ergibt sich die Legitimation nicht schon allein aus der räumlichen Nähe, sondern erst aus einer daraus herrührenden besonderen Betroffenheit.⁶

d) Der Beschwerdeführer 1 ist Alleineigentümer der Parzelle Grossaffoltern Grundbuchblatt Nr. E._____ und ist zusammen mit der Beschwerdeführerin 2 im Haus auf dieser Parzelle wohnhaft. Diese Parzelle ist lediglich durch eine Wegparzelle vom Grundstück Grossaffoltern Grundbuchblatt Nr. W._____ getrennt, das Wohnhaus der Beschwerdeführenden liegt knapp 50 m entfernt von der bestehenden Remise des Beschwerdegegners (D._____strasse) und dem danebenliegenden Silolagerplatz. Dort finden die Tätigkeiten des Beschwerdegegners statt, welche von den Anzeigenden insbesondere aufgrund deren Lärm- und Lichtemissionen zur Anzeige gebracht wurden. Aufgrund der unmittelbaren Nähe ihres Grundstücks sind die Beschwerdeführenden 1 und 2 als Nachbarn von den zur Anzeige gebrachten Tätigkeiten besonders berührt, zumal glaubhaft dargetan wird, dass es sich bei diesen Arbeiten des Beschwerdegegners um lärmintensive Arbeiten handelt. Die Beschwerdeführenden 1 und 2 sind damit unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen, womit deren materielle Beschwer – entgegen den Ausführungen des Beschwerdegegners – zu bejahen ist. Mit der Feststellung in der angefochtenen Verfügung, wonach der Betrieb des Beschwerdegegners zonenkonform sei und es sich nicht

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁵ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 2a.

⁶ Vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35–35c N. 16 bis 17a, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

um einen baurechtswidrigen Zustand handle, wurde dem Begehren der Beschwerdeführenden 1 und 2, welche die Anzeige vom 1. März 2021 unstreitig mitunterzeichnet hatten, nicht entsprochen. Sie sind daher auch formell beschwert. Insgesamt sind damit die Beschwerdeführenden 1 und 2 zur Beschwerdeführung legitimiert.

Die Beschwerdeführenden mit Liegenschaften an der D. _____ strasse (Beschwerdeführende 5, 6, 12, 13, 16) wohnen ebenfalls weniger als 100 m entfernt vom Betriebsgelände des Beschwerdegegners auf Parzelle Grossaffoltern Grundbuchblatt Nr. W. _____. Deren materielle Beschwerde ist aufgrund der unmittelbaren Nähe gestützt auf das Gesagte ebenfalls zu bejahen, allerdings haben sie die damalige Anzeige vom 1. März 2021 nicht mitunterzeichnet. Ob dies verlangt wird, ist fraglich, zumal das Verwaltungsgericht in älterer Rechtsprechung festgehalten hat, dass sich unmittelbar betroffene Nachbarn auch dann am Beschwerdeverfahren beteiligen können, wenn sie keine Anzeigende im Sinn von Art. 46 Abs. 2 Bst. a BauG sind.⁷ Da die Beschwerde aufgrund der nachgewiesenen Legitimation der Beschwerdeführenden 1 und 2 ohnehin geprüft werden muss, kann dies jedoch ebenso offen bleiben wie die Beschwerdelegitimation der weiteren Beschwerdeführenden mit Parzellen in rund 200 m Entfernung (Beschwerdeführende 3, 4, 7, 8, 10, 11, 14, 15) und die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin 9 als juristische Person mit unbewohntem Grundeigentum in unmittelbarer Nähe zum Betriebsgelände des Beschwerdegegners. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

e) Die Beschwerdeführenden beantragen in Ziffer 1a und 1b ihrer Rechtsbegehren neben der Aufhebung von Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung die Feststellung, dass der Beschwerdegegner auf der Parzelle Nr. W. _____ ein Lohnunternehmen betreibe und dass der Beschwerdegegner für die lohnunternehmerische Tätigkeit über keine Ausnahmegewilligung verfüge. Eine Feststellungsverfügung kann nur verlangen, wer ein spezifisches Feststellungsinteresse geltend machen kann. Ein solches ist generell zu verneinen, wo mit einem Gestaltungsbegehren vorzugehen ist.⁸ Vorliegend beantragen die Beschwerdeführenden in erster Linie die Aufhebung von Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung, worin diese feststellt, dass der Betrieb des Beschwerdegegners zonenkonform ist, es sich nicht um einen baurechtswidrigen Zustand handelt und sich die Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen diesbezüglich erübrigt. Sollte diese Ziffer antragsgemäss aufgehoben werden, so würde dies gleichzeitig bedeuten, dass allfällige lohnunternehmerische Tätigkeiten im Rahmen des wiederaufzunehmenden Wiederherstellungsverfahrens zu überprüfen wären. Bei der beantragten Aufhebung von Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung handelt es sich um ein Gestaltungsbegehren, welches aus diesen Gründen im Falle der Gutheissung die separaten Feststellungen im beantragten Sinne unnötig macht. Insoweit ist ein zusätzliches Feststellungsinteresse zu verneinen und ist auf die Feststellungsbegehren der Beschwerdeführenden nicht einzutreten.

2. Streitgegenstand

a) Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Vorinstanz. Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht über dieses hinausgehen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Sowohl für das Einleiten eines Beschwerdeverfahrens als auch für dessen Umfang und eine allfällige vorzeitige Beendigung gilt somit die Verfügungs- oder Dispositionsmaxime sowie das Rügeprinzip. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.⁹

⁷ Siehe VGE 18089 vom 23. Oktober 1990 E. 3.

⁸ Markus Müller, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 74.

⁹ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 bis 14.

b) Die Beschwerdeführenden fechten mit ihrer Beschwerde nur Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung an, wonach festgestellt wird, dass der Betrieb des Beschwerdegegners zonenkonform ist, es sich nicht um einen baurechtswidrigen Zustand handelt und sich die Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen diesbezüglich erübrigt. Nicht angefochten und damit nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens sind dagegen die Anweisungen zur Lagerung der Siloballen (Ziff. 3 und Ziff. 6), zum Abstellen von Fahrzeugen und Maschinen (Ziff. 4), zum öffentlichen Flurweg (Ziff. 5) und die Wiederherstellungsanordnung nach Art. 46 Abs. 2 BauG im Zusammenhang mit dem Tanklager (Ziff. 7 bis 9). Diese Ziffern betreffend ist die Verfügung mangels Anfechtung damit in Rechtskraft erwachsen.

3. Lohnunternehmerische Tätigkeiten: Ausgangslage, Parteivorbringen

a) Nachdem die Gemeinde das noch im ersten Verfahren vor der BVD (110/2022/66) umstrittene Baugesuch für den Anbau eines Geräteraums an die bestehende Remise mangels Einreichen eines vollständigen Baugesuchs mit Schreiben vom 7. Februar 2023 abschrieb, geht es vorliegend einzig um die Frage der Zulässigkeit von allfälligen lohnunternehmerischen Tätigkeiten des Beschwerdegegners. Diesbezüglich ist von folgender Ausgangslage auszugehen:

Mit der im ersten Verfahren vor der BVD angefochtenen Verfügung vom 21. August 2021 erteilte das AGR eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24b RPG für die bestehende lohnunternehmerische Tätigkeit. Es stützte sich dabei auf die Beurteilung des LANAT im Fachbericht vom 12. Mai 2021, worin dieses zum Schluss kam, dass der Betrieb des Beschwerdegegners mit einem SAK-Wert von 1.289 ein landwirtschaftliches Gewerbe darstellt, dass der Beschwerdegegner einen namhaften Teil seines Einkommens aus Arbeiten für Dritte (Mäh- und Pressarbeiten, Handel mit Raufutter) erwirtschaftet, dass er auf dieses Zusatzeinkommen angewiesen ist und dass mit der bestehenden lohnunternehmerischen Tätigkeit die Voraussetzungen eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug wohl erfüllt sind. Im darauffolgenden Beschwerdeverfahren führte der Beschwerdegegner selber aus (Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2022), es sei unbestritten, dass er neben der Führung des landwirtschaftlichen Betriebs auch Lohnarbeiten für Dritte ausführe (Mäh- und Pressarbeiten, landwirtschaftliche Transporte, Handel mit Raufutter).

Mit Entscheid vom 5. Juli 2022 hob die BVD die Verfügung des AGR sowie den darauf basierenden Gesamtentscheid der Gemeinde auf und wies die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Die BVD beanstandete, dass das AGR eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24b RPG erteilte, obwohl hierfür ein Bau- und Ausnahmegesuch des Beschwerdegegners fehlte und ein solches auch nicht publiziert wurde. Für die Beurteilung des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs nach Art. 24b Abs. 1 RPG sei gemäss Art. 40 Abs. 2 RPV¹⁰ ein Betriebskonzept vorgeschrieben. Ein solches fehlt in den vorinstanzlichen Akten, weshalb der Beschwerdegegner aufzufordern sei, dieses einzureichen. Das Betriebskonzept müsse u.a. auch detaillierte Angaben zum bestehenden nichtlandwirtschaftlichen Lohnunternehmen enthalten (Grösse, Umsatz/Gewinn, Umfang der dafür eingesetzten Arbeitskräfte/Arbeitsstunden, Umfang der dafür beanspruchten Maschinen/Fahrzeuge und Räumlichkeiten, künftiger Umfang / Ausbaupläne, Betriebszeiten usw.), damit eine klare Abgrenzung zwischen der landwirtschaftlichen und der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit gemacht werden könne. Weiter seien Voraussetzungen eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug zum Landwirtschaftsbetrieb nach Art. 24b RPG nicht oder ungenügend geprüft worden. Da die lohnunternehmerische Tätigkeit offenbar schon länger bestehe, hätte die Gemeinde den Beschwerdegegner im Rahmen eines Wiederherstellungsverfahrens Gelegenheit zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs für diese unbewilligten Tätigkeiten einräumen müssen (vgl. Art. 46 Abs. 2

¹⁰ Raumplanungsverordnung des Bundesrats vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

BauG). Falls der Beschwerdegegner hinsichtlich der lohnunternehmerischen Tätigkeit trotz Aufforderung der Gemeinde auf die Einreichung eines begründeten und den formellen Erfordernissen entsprechenden Bau- und Ausnahmegesuchs verzichte, so werde die Gemeinde diesbezüglich im Rahmen eines Wiederherstellungsverfahrens die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen haben.

Im Schreiben vom 7. Februar 2023, mit welchem die Gemeinde das Baubewilligungsverfahren mangels Einreichung eines überarbeiteten, vollständigen Baugesuchs abschrieb, wies die Gemeinde darauf hin, dass sie aufgrund des Verzichts der Einreichung eines entsprechenden Bau- und Ausnahmegesuchs die bis anhin getätigte Lohnunternehmung im Rahmen eines Wiederherstellungsverfahrens zu prüfen habe. Mit Schreiben vom 10. März 2023 wendete sich die Gemeinde an das AGR, wies darin ergänzend darauf hin, dass der heutige Silolagerplatz und die damit verbundene Tätigkeit von der Gemeinde am 10. Juli 2015 gestützt auf die damalige Verfügung des AGR vom 22. Juni 2015 bewilligt worden sei, und bat das AGR um Überprüfung der Zonenkonformität auf Basis der heutigen GELAN-Betriebsdaten. Das vom AGR beigezogene LANAT wies in den Fachberichten vom 1. Mai 2023 und 25. Mai 2023 die GELAN-Daten 2023 aus (u.a. der SAK-Wert von 0.607) und führte u.a. aus, ihre Beurteilung basiere auf GELAN-Betriebsdaten für das Jahr 2023 und auf Informationen, die ihnen der Beschwerdegegner übermittelt habe. Nach den erhaltenen Informationen würden auf dem Silolagerplatz Grassiloballen und Maissiloballen gelagert, die auf dem Landwirtschaftsbetrieb produziert würden. Jährlich produziere der Beschwerdegegner ca. 450 Stück Grassiloballen und ca. 550 Stück Maissiloballen. Ein Teil dieses produzierten Futters werde an seine Schafe verfüttert. Der Rest des produzierten Futters verkaufe er an Landwirte in der Region, die zu wenig Futter hätten. Nach den übermittelten Informationen werde auf dem Silolagerplatz kein Futter gelagert, das von anderen landwirtschaftlichen Betrieben gekauft worden sei. Die Produktion und der Verkauf von betriebseigenem Futter werde als bodenabhängige landwirtschaftliche Bewirtschaftung beurteilt und sei daher zonenkonform. Es handle sich bei dieser Tätigkeit nicht um einen Nebenbetrieb nach Art. 24b RPG. Die Mengenangaben des Beschwerdegegners seien mit aktuellen Standardwerten überprüft worden und würden als realistisch beurteilt.

Gestützt auf diese Beurteilung des LANAT erliess die Gemeinde die angefochtene Verfügung vom 18. Oktober 2022. Sie zog darin u.a. die Schlussfolgerungen, wonach für sie nachvollziehbar sei, dass die deklarierte Anzahl der Siloballen auf dem eigenen Betrieb produziert werden könnten, die heutige Tätigkeit auf Basis des am 10. Juli 2015 bewilligten Baugesuchs nach wie vor zonenkonform ausgeübt werden könne und für sie aufgrund der durchgeführten Abklärungen feststehe, dass es sich nicht um eine lohnunternehmerische Tätigkeit handle und die Anzahl der deklarierten Siloballen plausibel sei. In Ziffer 1 der Verfügung stellte sie daher fest, dass der Betrieb des Beschwerdegegners zonenkonform ist, es sich nicht um einen baurechtswidrigen Zustand handelt und sich die Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen diesbezüglich erübrigt.

b) Die Beschwerdeführenden bringen vor, weder der Fachbericht des LANAT vom 25. Mai 2023 noch die angefochtene Verfügung der Gemeinde würden sich zur lohnunternehmerischen Tätigkeit des Beschwerdegegners äussern bzw. es werde angenommen, dass der Beschwerdegegner kein Lohnunternehmen betreibe. Dies werde bestritten. Das LANAT habe in seinem Fachbericht vom 25. Mai 2023 ausschliesslich die Angaben des Beschwerdegegners und die Erhebung GELAN 2023 berücksichtigt und das Vorhaben als landwirtschaftlich begründet nach Art. 16a RPG beurteilt. Zum einen sei aber gar kein Bauvorhaben zu beurteilen gewesen, da das Baugesuch des Beschwerdegegners aufgrund von unvollständigen Baugesuchsunterlagen abgeschrieben worden sei. Somit sei unklar, was das LANAT überhaupt beurteilt habe. Zum anderen sei entgegen den klaren Anweisungen der BVD im Entscheid vom 5. Juli 2023 kein Betriebskonzept eingereicht worden und die Voraussetzungen für die Bewilligung der lohnunternehmerischen Tätigkeit habe deshalb nicht geprüft werden können. Es sei schliesslich unklar, ob im Fachbericht des LA-

NAT vom 25. Mai 2023 nun sogar festgestellt werde, dass es sich bei den Tätigkeiten des Beschwerdegegners gar nicht um ein Lohnunternehmen handeln solle, obschon die Umstände ganz klar dafür sprechen würden und die Lohnunternehmerische Tätigkeit sowohl von der BVD im Entscheid vom 5. Juli 2023 festgestellt und vom Beschwerdegegner auch nie bestritten worden sei. Auch die ausserordentlich grosse Anzahl Geräte, Maschinen und Fahrzeuge sei Evidenz dafür, dass zusätzlich zum Landwirtschaftsbetrieb Lohnunternehmerische Tätigkeiten ausgeführt würden. Es sei unglaublich, dass für die Bewirtschaftung eines Betriebs mit einem SAK-Wert von nur 0.607 unter anderem fünf Traktoren und drei Ballenpressen notwendig seien.

Das LANAT gehe in seinem Fachbericht davon aus, dass der Beschwerdegegner jährlich ca. 450 Stück Grassiloballen und ca. 550 Stück Maissiloballen produziere. Diese Annahme scheine den Angaben des Schweizerischen Bauernverbandes über die Erträge bei Futtermitteln zu widersprechen, wo festgehalten werde, dass der Feuchtertrag bei einer guten Bestandesdichte pro Hektare 56 bis 60 Tonnen Futtermais betrage. Da eine Maissiloballe gemäss LANAT-Bericht vom 25. Mai 2023 ca. 1000 kg wiege, entspreche das 56 bis 60 Siloballen pro Hektare. Der Beschwerdegegner habe jedoch dem LANAT eine Produktion von ca. 79 Maissiloballen pro Hektare genannt. Überdies lägen keine Unterlagen vor, welche die Annahme des LANAT stützen würden, dass kein Lohnunternehmen betrieben werde. Die Gemeinde habe sich in der angefochtenen Verfügung damit begnügt, die höchst fragwürdige Feststellung des LANAT zu übernehmen und den Betrieb des Beschwerdegegners als zonenkonform zu erklären.

Weiter sei darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die Zonenkonformität lediglich die Siloballenproduktion geprüft worden sei. Vom Beschwerdegegner seien aber Angaben zu weiteren Lohnunternehmerischen Tätigkeiten gemacht worden, die nicht geprüft worden seien. So solle der Beschwerdegegner für Dritte Rund- und Kleinballen pressen, mähen, kreiseln, Erntegut schwaden, Transporte durchführen (Zuckerrüben, Kartoffeln, Getreide, etc.), Handel mit Heu-, Stroh- und Siloballen betreiben sowie landwirtschaftliche Fahrzeuge vermieten. An der Tatsache, dass der Beschwerdegegner ein Lohnunternehmen betreibe, habe sich in der Zwischenzeit nichts geändert.

Falls die BVD zur Erkenntnis gelange, dass für die Beurteilung der Lohnunternehmerischen Tätigkeit des Beschwerdegegners bzw. für die Beurteilung der Zonenkonformität weitere Abklärungen notwendig seien, so sei Ziffer 1 der Verfügung vorsorglich aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen. In diesem Fall seien der Gemeinde klare Anweisungen in Bezug auf die noch zu treffenden Abklärungen und einzuholenden Unterlagen und Berichte zu erteilen.

c) Der Beschwerdegegner argumentiert, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden werde in der Verfügung auf die Lohnunternehmerische Tätigkeit und auf die Einwände der Beschwerdeführenden eingegangen. Es werde – ausser für die Siloballen – auch nicht davon ausgegangen, dass keine Lohnunternehmerische Tätigkeit bestehe, sondern lediglich festgestellt, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb mit 0.607 SAK bestehe, welcher folglich zonenkonform sei. Dabei habe sich die Gemeinde auf Angaben gestützt, welche unbestrittenermassen auch das Lohnunternehmen enthalten habe. Die Beschwerdeführenden würden verkennen, dass seit dem 1. Juli 2015 eine ordentliche Baubewilligung für den Silolagerplatz und die damit verbundene Tätigkeit vorliege. Da die Einreichung eines Betriebskonzepts im Entscheid der BVD nicht mittels Anweisung im Entscheiddispositiv angeordnet worden sei, würden die diesbezüglichen Einwendungen ins Leere fallen. Im Bericht des LANAT vom 25. Mai 2023 sei einleitend zwar das Wort «Bauvorhaben» enthalten. Dies sei jedoch dem Umstand geschuldet, dass es sich um ein Standardformular handle. Daraus zu schliessen, es sei über ein allfälliges Baugesuch geurteilt worden, erscheine überspitzt formalistisch, zumal im Sachverhaltsteil explizit ausgeführt worden sei, dass die Zonenkonformität des Silolagerplatzes und die damit verbundene Tätigkeit geprüft worden sei. Es werde bestritten und von den Beschwerdeführenden auch nicht substantiiert vorgebracht, in-

wiefern es unglaublich sei, dass für die Bewirtschaftung eines Landwirtschaftsbetriebs mit 0.607 SAK unter anderem fünf Traktoren und drei Ballenpressen notwendig seien. Es sei denn auch – ausser für die Siloballen – nie festgestellt worden, dass keine lohnunternehmerischen Tätigkeiten bestünden, jedoch keine, welche die Kriterien der Rechtsprechung erfüllen.

Die Zahlen zur Anzahl der von ihm produzierten Siloballen würden sodann sehr wohl stimmen. Die Beschwerdeführenden würden übersehen, dass es sich bei den Angaben des Bauernverbandes um Richtwerte handle, welche bei einer 30-prozentigen Trockensubstanz gelten würden. Sie könnten also nicht einfach vorbringen, dass dies falsch sein soll, weil der Beschwerdegegner eine Produktion von 79 Maissiloballen pro Hektare angebe. Denn der Richtwert trage dem vorliegenden individuell-konkreten Fall offensichtlich zu wenig Rechnung. Aus den Standardwerten gemäss WIRZ-Handbuch 2021 ergebe sich vielmehr, dass die Angaben des Beschwerdegegners realistisch und die Voraussetzungen erfüllt seien.

Die durch die Beschwerdeführenden vorgebrachten Angaben zu weiteren lohnunternehmerischen Tätigkeiten hätten sich – abgesehen der zugegebenen Mäh- und Pressarbeiten, landwirtschaftlichen Transporte, Handel mit Raufutter – auf das Baugesuchsverfahren bezogen, welches zwischenzeitlich abgeschrieben worden sei. Vielmehr werde ein Teil des produzierten Futters an seine Schafe verfüttert und den Rest verkaufe er an Landwirte in der Region, die zu wenig Futter hätten. Insbesondere werde auf dem Silolagerplatz kein Futter gelagert, das von anderen landwirtschaftlichen Betrieben gekauft worden sei. Es sei unhaltbar, wenn die Beschwerdeführenden vorbringen würden, dass weder die Gemeinde noch das LANAT bzw. das AGR gewillt seien, seine Tätigkeiten auf ihren Inhalt und ihre Bewilligungsfähigkeit zu überprüfen, denn genau dies hätten sie getan.

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden handle es sich nicht um einen rechtswidrigen Zustand. Von einer lohnunternehmerischen Tätigkeit werde nur gesprochen, wenn mit eigenen Maschinen und Geräten landwirtschaftliche Arbeiten für Dritte gegen Entgelt ausgeführt würden und aus dieser Tätigkeit ein namhafter Betrag zum Einkommen erwirtschaftet werde. Die Produktion und der Verkauf von betriebseigenem Futter (Handel mit Siloballen) werde als bodenabhängige landwirtschaftliche Bewirtung beurteilt. Mittlerweile habe er das Kreiseln von Rund- und Kleinballen aufgegeben und auch das Schwaden von Erntegut. Selbes gelte für die Zuckerrüben-transporte, da er infolge Inflation keine solchen mehr gekauft habe. Jedoch mähe er noch ganz wenige Rund- und Kleinballen für Dritte und vermiete jeweils im Herbst für 10 Tage noch einen Traktor und zwei Agroliner an einen Bekannten, jedoch aber lediglich zu Selbstkosten und nicht zu einem gewinnorientierten Mietzins. Selbstredend werde aus dieser Tätigkeit kein namhafter Beitrag zum Einkommen erwirtschaftet. Aus dem Bericht Inforama vom 26. April 2021 ergebe sich zwar, dass der Anteil Jahresgewinn aus Lohnbetrieb 27 % betrage. Jedoch seien auch bei diesem der verbleibende Anteil an Raufutterhandel berücksichtigt worden, um die Strukturkosten zu berechnen. Aufgrund der gemachten Ausführungen sei davon auszugehen, dass sich der Anteil Jahresgewinn aus lohnunternehmerischen Tätigkeiten auf eine sehr kleine einstellige Prozentzahl belaufe. Folglich liege keine lohnunternehmerische Tätigkeit vor, welche die Kriterien der Rechtsprechung erfülle.

d) Das LANAT äusserte sich im Beschwerdeverfahren mit Stellungnahme vom 29. Januar 2024. Dabei führte es aus, man beschränke sich auf die Beurteilung der lohnunternehmerischen Tätigkeit des Beschwerdegegners. Diese sei im Fachbericht vom 12. Mai 2021 letztmals beurteilt worden und sie hätten damals festgehalten, dass die Voraussetzungen von Art. 24b RPG (nicht-landwirtschaftlicher Nebenbetrieb ohne einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe) erfüllt seien. Die Voraussetzungen seien damals gegeben gewesen, da der Betrieb mit einem SAK-Wert von 1.289 u.a. die Voraussetzungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe erfüllt habe. Der Beschwerdegegner führe landwirtschaftliche Transporte und Arbeiten wie Mäh- und

Pressarbeiten für Dritte durch. Es handle sich somit um ein landwirtschaftliches Lohnunternehmen (vgl. u.a. auch den Fachbericht vom 12. Mai 2021). Aufgrund der Angaben im Agrar-Informationssystem GELAN 2023 sowie der E-Mail der Rechtsvertretung des Beschwerdegegners vom 22. Januar 2024 verfüge der landwirtschaftliche Betrieb über 0.607 SAK. Der Betrieb erfülle somit die Voraussetzungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe nicht und die Voraussetzungen von Art. 24b RPG (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb ohne einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe) seien somit für das Lohnunternehmen nicht (mehr) erfüllt.

e) Gestützt auf den Entscheid der BVD vom 5. Juli 2022 und mangels Einreichung eines Bau- und Ausnahmegesuchs durch den Beschwerdegegner war die Gemeinde gehalten, die lohnunternehmerischen Tätigkeiten im Rahmen eines Wiederherstellungsverfahrens zu überprüfen (vgl. E. 7b des Entscheids der BVD vom 5. Juli 2022). Es zeigt sich, dass die strittigen Aktivitäten des Beschwerdegegners zwei Bereiche umfassen. Einerseits die Erstellung von Grassilo- und Maissiloballen und der teilweise Verkauf dieser an andere Landwirte, andererseits aber auch weitere Arbeiten für Dritte gegen Entgelt. Auf diese beiden Bereiche ist nachfolgend näher einzugehen.

4. Erstellung und Verkauf von Grassilo- und Maissiloballen

a) Wie das LANAT richtigerweise ausführt, wurde dem Beschwerdegegner für seinen Landwirtschaftsbetrieb mit kleiner Baubewilligung vom 10. Juli 2015 sowie dazugehöriger Verfügung des AGR vom 22. Juni 2015 neben seiner bestehenden Remise auf Parzelle Grossaffoltern Grundbuchblatt Nr. W. _____ ein Siloballenlagerplatz mit einer Grösse von 288 m² (24 m x 12 m) als zonenkonform nach Art. 16a RPG bewilligt.¹¹ Als Auflage verfügte das AGR damals, dass der Lagerplatz nur für die zonenkonforme Nutzung verwendet werden darf. Die Feststellung des LANAT in seinen Fachberichten vom 1. Mai 2023 und 25. Mai 2023, wonach der Silolagerplatz und die damit verbundenen, zonenkonformen Tätigkeiten im Jahr 2015 bewilligt wurden und damit zulässig sind, ist daher nicht zu beanstanden und wird auch nicht bestritten. Zu Recht unstrittig ist – den Ausführungen des LANAT folgend – auch, dass das Produzieren von Siloballen mit betriebseigenem Futter (d.h. das auf den durch den Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdegegners bewirtschafteten Flächen erzeugte Futter) wie auch der Verkauf dieses betriebseigenen Futters als zonenkonforme landwirtschaftliche Tätigkeiten gelten und die Lagerung der Siloballen aus betriebseigenem Futter von der Bewilligung aus dem Jahr 2015 gedeckt ist, solange die Zwischenlagerung der Siloballen auf dem bewilligten Siloballenlagerplatz erfolgt. Letzteres wird mit (der rechtskräftigen) Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung sichergestellt, wonach der Beschwerdegegner angewiesen wird, die Lagerung von Siloballen lediglich im Rahmen des als Siloballenlagerplatz bewilligten Bereichs vorzusehen.

Damit steht aber auch fest, dass nur die Produktion und der Verkauf von Siloballen aus betriebs-eigenem Futter als bodenabhängige landwirtschaftliche Bewirtschaftung und damit als zonenkonforme Tätigkeit des Beschwerdegegners gelten kann. Sobald die landwirtschaftlichen Produkte (Gras, Mais) zwecks Verarbeitung zu Siloballen und deren Weiterverkauf zugekauft werden und/oder von anderen Landwirtschaftsbetrieben und deren bewirtschafteten Flächen stammen, so überschreitet dies die zonenkonforme Tätigkeit und muss im Bereich einer zonenwidrigen lohnunternehmerischen Tätigkeit angeordnet werden, welche grundsätzlich auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG angewiesen ist.

b) Das LANAT kam in seinem Fachbericht vom 25. Mai 2023 zwar zum Schluss, dass der Beschwerdegegner nur das auf seinem Land produzierte Futter zu Siloballen verarbeite, lagere und verkaufe und dass die Mengenangaben des Beschwerdegegners zu diesem betriebseigenen

¹¹ Vgl. von der Vorinstanz eingereichtes Sichtmäppli «2015/22, F. _____».

Futter (jährlich ca. 450 Stück Grassiloballen und ca. 550 Stück Maissiloballen) mit aktuellen Standardwerten überprüft worden seien und als realistisch beurteilt würden. Diese (strittigen) Feststellungen werfen jedoch in verschiedener Hinsicht Fragen auf und wurden ungenügend verifiziert: So ist zunächst festzustellen, dass diese Beurteilung des LANAT gemäss den Ausführungen im Fachbericht neben den GELAN-Betriebsdaten 2023 einzig auf einem (nicht aktenkundigen) E-Mail des Beschwerdegegners vom 16. April 2023 und einer telefonischen Rücksprache vom 27. April 2023 mit diesem beruhen. Für die Feststellungen, wonach auf dem Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdegegners jährlich ca. 450 Stück Grassiloballen und ca. 550 Stück Maissiloballen aus betriebseigenem Futter produziert werden und nur diese Siloballen aus betriebseigenem Futter auf dem Silolagerplatz gelagert und anschliessend – soweit nicht an die eigenen Schafe verfüttert – verkauft werden, wird einzig auf die Angaben des Beschwerdegegners abgestellt. Weder das LANAT noch die Gemeinde forderten zwecks Verifizierung dieser Angaben nähere Unterlagen/Belege des Beschwerdegegners ein oder versuchten diese Angaben etwa anhand einer Besichtigung vor Ort unter näherer Befragung des Beschwerdegegners oder einer Einsicht in die Buchhaltung des Landwirtschaftsbetriebs zu plausibilisieren. Ebenso fehlt es noch immer an dem von der BVD bereits im Rahmen des ersten Rückweisungsentscheids vom 5. Juli 2022 geforderten Betriebskonzept des Beschwerdegegners, enthaltend u.a. genaue Betriebsangaben zum Ist-Zustand des landwirtschaftlichen Betriebs und detaillierte Angaben zu den unbestritten bestehenden Lohnunternehmerischen und damit nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (vgl. E. 5c des Entscheids vom 5. Juli 2023), was für die Überprüfung der Angaben des Beschwerdegegners jedoch unabdingbar ist. Eine Überprüfung und Plausibilisierung dieser Angaben durch die BVD als Rechtsmittelinstanz ist entsprechend gestützt auf die Akten nicht möglich, zumal nicht einmal die erwähnte E-Mail des Beschwerdegegners vom 16. April 2023 und eine Telefonnotiz des darauffolgenden Telefongesprächs vom 27. April 2023 aktenkundig sind. Eine nähere Verifizierung der Angaben des Beschwerdegegners ist vorliegend auch deswegen angezeigt, weil die Fachbehörden im ersten Verfahren gestützt auf die Auskünfte des Beschwerdegegners noch von anderen Angaben ausgingen. So war damals u.a. auch noch von Mäh- und Pressarbeiten für Dritte (vgl. Fachbericht LANAT vom 12. Mai 2021) und von der Herstellung von etwa 1200 Futter-Ballen pro Jahr (vgl. Fachbericht AUE vom 9. August 2021) die Rede. Aus dem Umstand, wonach die nun vom Beschwerdegegner angegebene Menge (insgesamt rund 1000 Siloballen pro Jahr) vom LANAT gestützt auf Standardwerte als realistischer Wert für die Eigenproduktion des Beschwerdegegners beurteilt wird, lässt sich nicht automatisch schliessen, dass diese Anzahl der tatsächlich auf dem Platz gelagerten Menge an Siloballen entspricht bzw. diese nicht immer noch höher ist und dass alles Futter dieser Siloballen auch tatsächlich vom eigenen Land stammt. Schliesslich fehlt im Zusammenhang mit diesen Angaben des Beschwerdegegners eine nähere Auseinandersetzung der Vorinstanz oder des LANAT mit den Einwänden der Beschwerdeführenden. So ist es etwa für die BVD ohne nähere Erklärungen auch nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, wieso der Betrieb des Beschwerdegegners für die Verarbeitung und den Verkauf des eigenen Futters zu Siloballen über einen Maschinenbestand von drei Ballenpressen und fünf Traktoren verfügen muss. Auch weitere Einwände der Beschwerdeführenden blieben unbehandelt, wie etwa die anderweitigen Zählungen der Beschwerdeführenden zur Anzahl der gelagerten Siloballen, die angebliche Ausdehnung der mit Entscheid vom 10. Juli 2015 bewilligten Siloballen-Lagerfläche und damit der grössere Platzbedarf trotz kleiner werdendem Landwirtschaftsbetrieb (von 1.289 SAK auf 0.607 SAK) und deren Beobachtungen zur angeblichen Anlieferung und Abholung von Siloballen mit grossen Lastwagen. Ob diese Einwände zutreffen, ist unklar, hätte aber die Gemeinde als zuständige Baupolizeibehörde dazu veranlassen müssen, die vom LANAT wiedergegebenen Angaben des Beschwerdegegners nicht unesehen und ohne nähere Verifikation zu übernehmen.

Die Gemeinde wird daher die Angaben des Beschwerdegegners – allenfalls unter neuerlichem Beizug des LANAT – zu verifizieren / zu plausibilisieren haben. Es wird anhand zusätzlicher, in den Akten festzuhaltender Abklärungen (etwa Betriebsbesichtigung, Befragung des Beschwerdegegners) und unter Einsicht in die Bücher des Betriebs bzw. Einholung der nötigen Unterlagen

(Betriebskonzept, allfällige Statistiken zur Menge der produzierten und verkauften Siloballen in den letzten Jahren, Buchhaltungen der vergangenen Jahre, Unterlagen zu Direktzahlungen usw.) Klarheit zu schaffen sein, in welchem Umfang beim Betrieb des Beschwerdegegners und dessen Siloballenproduktion und -verkauf von landwirtschaftlichen und damit zonenkonformen Tätigkeiten und in welchem Umfang von lohnunternehmerischen Tätigkeiten auszugehen ist. Bestätigt sich, dass der Beschwerdegegner nur eigenes Futter verarbeitet und verkauft, so wird dies von der Gemeinde in der neu zu erlassenden Verfügung nachvollziehbar zu begründen/darzulegen sein. Muss jedoch davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdegegner auch fremdes Futter verarbeitet und lagert, so ist dies Teil der landwirtschaftsfremden lohnunternehmerischen Tätigkeiten, welche nicht als zonenkonform gelten können und deren Rechtmässigkeit nicht auf dem bewilligten, der zonenkonformen Nutzung vorbehaltenen Siloballenlagerplatz gründen kann.

5. Weitere Arbeiten für Dritte gegen Entgelt

a) Der Beschwerdegegner führt – wie er in seiner Beschwerdeantwort vom 25. Januar 2024 selber festhält – weiterhin auch Arbeiten für Dritte gegen Entgelt aus, welche er als lohnunternehmerische Tätigkeiten bezeichnet. Er ist allerdings der Ansicht, dass er damit keinen namhaften Beitrag zum Einkommen erwirtschaftete, weshalb es sich nicht um eine lohnunternehmerische Tätigkeit handle, welche die Kriterien der Rechtsprechung erfülle.

Was die Beurteilung dieser lohnunternehmerischen Tätigkeiten anbelangt, so hat sich die Ausgangslage seit dem ersten Rückweisungsentscheid der BVD vom 5. Juli 2022 insofern und in massgebender Weise verändert, als der Betrieb des Beschwerdegegners damals noch einen SAK-Wert von 1.289 aufwies und er damit die Voraussetzungen eines landwirtschaftlichen Gewerbes noch erfüllte, der Betrieb inzwischen jedoch nur noch einen SAK-Wert von 0.607 aufweist, womit er neu unter der für die Talzone massgebenden Grenze eines landwirtschaftlichen Gewerbes von 0.85 fiel (vgl. Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 BGG¹² und Art. 1 Abs. 1a BPG¹³).¹⁴ Entsprechend stellt der Betrieb aktuell – und entgegen den nicht nachvollziehbaren Ausführungen des Beschwerdegegners in Rz. 42 seiner Beschwerdeantwort – kein landwirtschaftliches Gewerbe mehr dar. Damit gelangt Art. 24b RPG (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb) als einzig möglicher Ausnahmetatbestand von Art. 24 ff. RPG für eine allfällige lohnunternehmerische Tätigkeit ausser Betracht, setzt diese Bestimmung doch ein landwirtschaftliches Gewerbe im erwähnten Sinne voraus. Während dem im ersten Verfahren gemäss Rückweisungsentscheid der BVD die Voraussetzungen der für Lohnunternehmen in Frage kommenden Untervariante gemäss Art. 24b Abs. 1 RPG (nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb ohne engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe) ungenügend geprüft wurden (u.a. die Voraussetzung, dass der Betrieb auf das Zusatzeinkommen aus dem Nebenbetrieb angewiesen sein muss), so stellen sich nun diese Fragen mangels Anwendbarkeit von Art. 24b RPG nicht mehr. Vielmehr ist neu strittig und damit im Rahmen des Wiederherstellungsverfahrens näher zu prüfen, ob überhaupt ein massgebendes Lohnunternehmen besteht, welches einer eigenen Bewilligung bedarf.

b) Eine Überprüfung der unstrittig vorhandenen lohnunternehmerischen Tätigkeiten des Beschwerdegegners ist im vorinstanzlichen Verfahren gänzlich unterblieben. Weder das LANAT noch die Gemeinde haben sich hierzu geäussert. Das LANAT hat sich im durchgeführten Wiederherstellungsverfahren nur zum bewilligten Silolagerplatz und zur Produktion, der Lagerung und dem Verkauf der Siloballen aus eigener Produktion geäussert. Entsprechend ist der angefochtene Verfügung der Gemeinde auch nichts zu diesen weiteren Tätigkeiten zu entnehmen. Erst im

¹² Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGG; SR 211.412.11).

¹³ Gesetz vom 21. Juni 1995 über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht (BPG; BSG 215.124.1).

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des LANAT vom 29. Januar 2024, S. 2.

Beschwerdeverfahren beurteilt das LANAT diese lohnunternehmerischen Tätigkeiten des Beschwerdegegners mit Stellungnahme vom 29. Januar 2024 und kommt dabei zum Schluss, dass der Beschwerdegegnern landwirtschaftliche Transporte und Arbeiten wie Mäh- und Pressarbeiten für Dritte durchführe, es sich daher um ein landwirtschaftliches Lohnunternehmen handle und dieses mangels Vorliegen eines landwirtschaftlichen Gewerbes nicht nach Art. 24b RPG bewilligt werden könne.

Auch bezüglich dieser lohnunternehmerischen Tätigkeiten ist der Sachverhalt daher in verschiedener Hinsicht nicht oder ungenügend abgeklärt und bedarf es näherer Abklärungen und Verifizierungen, wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen. Zunächst ist dabei jedoch Folgendes klarzustellen: Der Beschwerdegegnern vertritt die Ansicht, dass von einer rechtswidrigen lohnunternehmerischen Tätigkeit nur dann gesprochen werden könne, wenn aus dieser Tätigkeit ein «namhafter Betrag» zum Einkommen erwirtschaftet werde. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden: Eine Bewilligung eines Lohnunternehmens gestützt auf Art. 24b Abs. 1 RPG als nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb ohne engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe ist zwar nur dann möglich, wenn der Betrieb auf das Zusatzeinkommen aus diesem Nebenbetrieb angewiesen ist. Diese Voraussetzung für eine Bewilligung nach Art. 24b Abs. 1 RPG hat jedoch nichts mit der Frage zu tun, ab welcher Grösse eine lohnunternehmerische Tätigkeit einer Bewilligung bedarf bzw. unterhalb welcher Schwelle von einer bewilligungsfreien und damit auch ohne Bewilligung von einer rechtmässigen lohnunternehmerischen Tätigkeit gesprochen werden kann. Diese Grenze ist nach Beurteilung der BVD nicht bei Erzielen eines «namhaften Beitrags» zum Einkommen zu ziehen, sondern deutlich tiefer. Eine nicht massgebende und damit bewilligungsfreie lohnunternehmerische Tätigkeit beschränkt sich vielmehr auf vernachlässigbare Kleinsttätigkeiten oder untergeordnete, nur die Selbstkosten tragende Tätigkeiten (etwa das Ausleihen von landwirtschaftlichen Maschinen oder Geräten zu Selbstkosten).

Ob bei den lohnunternehmerischen Tätigkeiten des Beschwerdegegners vorliegend von solchen vernachlässigbaren Kleinsttätigkeiten oder untergeordneten, nur die Selbstkosten tragenden Tätigkeiten auszugehen ist, bedarf weiterer Abklärungen. Der Beschwerdegegnern bringt in seiner Beschwerdeantwort zwar vor, dass er inzwischen das Kreiseln von Rund- und Kleinballen, das Schwaden von Erntegut und die Zuckerrüben Transporte aufgegeben habe und nur noch ganz wenige Rund- und Kleinballen für Dritte mähe sowie im Herbst für 10 Tage noch einen Traktor und zwei Agroliner an einen Bekannten vermiete. Diese Ausführungen sind jedoch in keiner Weise belegt und lassen sich mangels näherer Angaben/Unterlagen zum Betrieb des Beschwerdegegners nicht verifizieren. Diese Aussagen und damit der Umfang der lohnunternehmerischen Tätigkeiten des Beschwerdegegners sind mittels Einholen der schon unter E. 4 geforderten Unterlagen (Betriebskonzept, Buchhaltungen der vergangenen Jahre, usw.) und allfälligen weiteren Vorkehren (Betriebsbesichtigung, Befragung des Beschwerdegegners) näher zu überprüfen. Dabei wird abzuklären sein, ob und wieso der Beschwerdegegnern seine lohnunternehmerischen Tätigkeiten in den letzten Jahren deutlich reduziert hat, war doch gemäss eigenen Aussagen des Beschwerdegegners im ersten Verfahren vor der BVD (Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2022) noch von deutlich mehr lohnunternehmerischen Arbeiten die Rede («Mäh- und Pressarbeiten, landwirtschaftliche Transporte, Handel mit Raufutter»), aus welchen ein lohnunternehmerischer Jahresgewinn von rund CHF 29 000.00 resultierte, was einem Anteil von 27 % des gesamten Jahresgewinns entsprach (vgl. Stellungnahme des LANAT vom 25. Mai 2022, so auch Beschwerdeantwort des Beschwerdegegners vom 25. Januar 2024, Rz. 40). Wenn der Beschwerdegegnern in seiner Beschwerdeantwort vom 25. Januar 2024 nun vorbringt, es sei davon auszugehen, dass sich der Anteil des Jahresgewinns aus lohnunternehmerischen Tätigkeiten auf eine sehr kleine einstellige Prozentzahl belaufe, so hat er dies zunächst anhand seiner Buchhaltung zu belegen und ist dies alsdann durch die Gemeinde mittels den erwähnten Vorkehren zu überprüfen. Das LANAT schliesslich begründet seine Beurteilung im Beschwerdeverfahren gemäss Stellungnahme vom 29. Januar 2024, wonach es sich um ein landwirtschaftliches Lohnunternehmen handle, auch nicht

näher. So fehlen Ausführungen zum aktuellen Ausmass der lohnunternehmerischen Arbeiten sowie zu den damit aktuell erzielten Einnahmen und damit eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwieweit sich diese lohnunternehmerischen Tätigkeiten seit der letztmaligen Beurteilung im Fachbericht vom 12. Mai 2021 verändert haben, wie dies der Beschwerdegegner vorbringt.

c) Um diese, im vorinstanzlichen Verfahren ungeprüften, lohnunternehmerischen Tätigkeiten beurteilen zu können, muss sich die Gemeinde als zuständige Baupolizeibehörde unter Einholen der erwähnten Unterlagen (Betriebskonzept, Buchhaltungen der vergangenen Jahre, usw.) und allfälligen weiteren Vorkehren (Betriebsbesichtigung, Befragung des Beschwerdegegners) ein klares Bild des Gesamtbetriebs des Beschwerdegegners machen, damit die jeweiligen Betriebsteile «landwirtschaftliche Tätigkeiten» und «lohnunternehmerische Tätigkeiten» eindeutig umrissen und voneinander abgegrenzt werden können. Sollten gewisse Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Siloballenproduktion und dem Siloballenverkauf nicht als zonenkonforme landwirtschaftliche Tätigkeit gelten können, so sind diese sodann den lohnunternehmerischen Tätigkeiten zuzuordnen (vgl. E. 4b). Es wird im Anschluss – und unter allfälligem nochmaligem Beizug des LANAT – zu beurteilen und nachvollziehbar zu begründen sein, ob die lohnunternehmerischen Tätigkeiten des Beschwerdegegners die erwähnte Grenze der vernachlässigbaren Kleinsttätigkeiten oder untergeordneten, nur die Selbstkosten tragenden Tätigkeiten überschreitet. Falls dies zu bejahen ist, so erweisen sich diese landwirtschaftsfremden, lohnunternehmerischen Tätigkeiten als bewilligungspflichtig. Da der Beschwerdegegner nach der Rückweisung durch die BVD mit Entscheid vom 5. Juli 2022 von der ihm von der Gemeinde gewährten Gelegenheit zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs nicht Gebrauch machte, müsste die Gemeinde in diesem Fall im Rahmen einer Wiederherstellungsverfügung über die Wiederherstellung dieser unbewilligten und damit formell rechtswidrigen Tätigkeiten befinden (Art. 46 BauG). Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wäre dabei auch summarisch zu prüfen, ob die besagten Tätigkeiten materiell rechtswidrig sind¹⁵, wobei diese Frage aufgrund des Fehlens des für die Anwendung von Art. 24b RPG vorausgesetzten, landwirtschaftlichen Gewerbes zu bejahen sein dürfte (vgl. oben, E. 5a). Sollte sich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands als verhältnismässig erweisen, so wird diese durch Anordnung eines innert einer angemessenen Frist umzusetzenden Verbots dieser lohnunternehmerischen Tätigkeiten anzuordnen sein, unter Androhung der Ersatzvornahme.

d) Die Beschwerdeführenden beantragen, die Gemeinde sei anzuweisen, ein sofortiges Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeiten zu verfügen; eventualiter sei das sofortige Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeiten durch die BVD zu verfügen (Ziff. 2 der Rechtsbegehren). Dabei führen sie aus, ein sofortiges Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeit sei notwendig, um den rechtswidrigen Zustand zu beenden. Für die Verfügung von Baupolizeimassnahmen, zu denen auch Benützungsverbote für zonenfremde Tätigkeiten gehören würden, sei gemäss Art. 45 BauG grundsätzlich die Gemeinde zuständig. Diese sei daher anzuweisen, ein solches Benützungsverbot zu verfügen. Aufgrund der Vorgeschichte werde aus prozessökonomischen Gründen eventualiter beantragt, dass das sofortige Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeit durch die angerufene Beschwerdeinstanz verfügt werde.

Die Beschwerdeführenden scheinen sich beim verlangten, sofortigen Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeiten auf das vorsorgliche Benützungsverbot gemäss Art. 46 Abs. 1 BauG zu berufen. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass ein Benützungsverbot nach Art. 46 Abs. 1 BauG nur von der Baupolizeibehörde, nicht jedoch von den Rechtsmittelbehörden verfügt werden kann.¹⁶ Die BVD könnte daher das verlangte Verbot der lohnunternehmerischen Tätigkeiten ohnehin nur als vorsorgliche Massnahme im Sinne von Art. 27 VRPG erlassen, wobei sich die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden nicht auf diese Bestimmung berufen. Ohnehin kann vorliegend

¹⁵ Vgl. Vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 15a.

¹⁶ VGE 2013/435 vom 27. Februar 2014, E. 2.1.

eine allfällige Anordnung eines Benützungsverbots / Betriebsverbots im Sinne von Art. 46 Abs. 1 BauG erst in Betracht gezogen werden, wenn geklärt ist, ob überhaupt ein formell rechtswidriger Zustand besteht. Diese Prüfung muss vorliegend nach dem Gesagten zuerst noch vorgenommen werden. Es wird daher an der Gemeinde sein, nach der umfassenden Prüfung gemäss den vorangehenden Erwägungen und im Falle der Rechtswidrigkeit der Lohnunternehmerischen Tätigkeiten im Rahmen der Wiederherstellungsverfügung auch ein vorsorgliches Benützungsverbot / Betriebsverbot gestützt auf Art. 46 Abs. 1 BauG zu prüfen und ein solches anzuordnen, sofern es die Verhältnisse erfordern.

6. Rechtliches Gehör, Akteneinsicht und -führung

a) Die Beschwerdeführenden beantragen, ihnen sei Einsicht in sämtliche Verfahrensakten zu gewähren (Ziff. 4 der Rechtbegehren). Dabei machen sie – wie schon im ersten Verfahren vor der BVD (110/2022/67) – geltend, ihr rechtliches Gehör sei verletzt worden, da ihnen wesentliche Angaben zur Lohnunternehmerischen Tätigkeit nicht zur Kenntnis gebracht worden seien. Es unklar bleibe, welche Grundlagen geprüft worden seien und auf welcher Grundlage die Gemeinde die Zonenkonformität des Betriebs beurteilt habe.

Der Beschwerdegegner bringt vor, er mache an den edierten Unterlagen durch die Beschwerdeführenden ein Geheimhaltungsinteresse geltend, weshalb diese nicht herauszugeben seien.

b) Wie bereits im Rückweisungsentscheid der BVD vom 5. Juli 2022 (E. 5b/d) festgehalten, gibt der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG den Parteien u.a. das Recht, sich zur Sache zu äussern und Einsicht in die Akten zu nehmen. Gemäss Art. 23 Abs. 1 VRPG haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung fordern. Überwiegende private Geheimhaltungsinteressen können zwar insbesondere betroffen sein im Zusammenhang mit dem Geschäftsgeheimnis und den Persönlichkeitsrechten von Beteiligten. Verwehrt werden darf jedoch nur die Einsicht in diejenigen Aktenstücke oder Unterlagen, die im öffentlichen oder privaten Interesse nicht bekannt gegeben werden sollen, nicht die Einsicht in das gesamte Dossier. Auch einzelne Aktenstücke, an denen überwiegende Geheimhaltungsinteressen bestehen, dürfen nur soweit der Einsicht entzogen werden, wie es die Geheimhaltung erfordert, wenn eine teilweise Einsichtsgewährung praktikabel ist (etwa durch Anonymisierung der geheim zuhaltenden Stellen).¹⁷ Die Akteneinsicht kann zudem nur zielführend sein, wenn vollständige Akten geführt werden. Aus Art. 23 Abs. 1 VRPG ergibt sich deshalb für alle Verfahren der Verwaltungsrechtspflege eine Aktenführungspflicht. In den Akten ist alles festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann. Das gilt auch, wenn ein Dossier elektronisch geführt wird. Eine geordnete und übersichtliche Aktenführung ist nicht nur Grundlage eines effektiven Akteneinsichtsrechts der Verfahrensbeteiligten; sie steht auch im Interesse der korrekten Entscheidungsfindung. Nur so ist im Übrigen die Überprüfbarkeit des Entscheids in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren sichergestellt.¹⁸

c) Das von den Beschwerdeführenden gestellte Akteneinsichtsgesuch wird daher durch die Gemeinde noch zu behandeln sein. Dabei geht es – in Wiederholung des ersten Rückweisungsentscheids der BVD (E. 5c) – nicht an, dass die Akteneinsicht mit Verweis auf den Schutz der Persönlichkeit oder allfälliger Geheimhaltungsinteressen des Beschwerdegegners pauschal verweigert wird. Selbst wenn in gewissen Unterlagen betriebswirtschaftliche Daten des Beschwerdegegners enthalten sind, so darf die Gemeinde die Einsicht – unter nachvollziehbarer Begründung – nur insoweit verweigern, als der Beschwerdegegner daran tatsächlich überwiegende Geheim-

¹⁷ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 23 N. 9 und N. 12 f.

¹⁸ Daum, a.a.O., Art. 23 N. 5.

haltungsinteressen geltend machen kann. Hierzu muss der Beschwerdegegner zuerst angehört werden. Ob an allen Angaben und betriebswirtschaftlichen Daten ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse besteht, muss dabei angezweifelt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Unterlagen (allenfalls unter teilweiser Anonymisierung gewisser Hauptzahlen) gestützt auf die erwähnten Grundsätze herausgegeben werden müssen.

Im ersten Rückweisungsentscheid beanstandete die BVD sodann (E. 5d, zweiter Abschnitt), dass verschiedene, vom LANAT damals erwähnte Unterlagen in den amtlichen Akten, fehlen: So seien weder die «nachträglich eingereichten Unterlagen vom 5. Mai 2021» gemäss Fachbericht LANAT vom 12. Mai 2021 noch die Angaben des Inforama vom 26. April 2021 gemäss Stellungnahme des LANAT vom 25. Mai 2022 Teil der amtlichen, von der Vorinstanz eingereichten Akten. Diese (sowie allfällige weitere) entscheiderelevanten Unterlagen müssten von der Gemeinde zwingend in die amtlichen Akten aufgenommen werden, denn nur so könne einerseits das Akteneinsichtsrecht vollständig gewährt werden (allenfalls unter teilweiser Anonymisierung) und andererseits der nochmals zu fällende Entscheid in einem allfälligen neuerlichen Rechtsmittelverfahren überprüft werden.

Diesen Aufforderungen scheint die Gemeinde nicht nachgekommen zu sein. Weder sind die erwähnten Unterlagen inzwischen in die amtlichen Akten aufgenommen worden, noch wurde den Beschwerdeführenden die Akteneinsicht im oben umschriebenen Sinne (unter allfälliger teilweiser Anonymisierung) gewährt. Weiter ist festzuhalten, dass sich das LANAT im Fachbericht vom 25. Mai 2023 auf eine E-Mail des Beschwerdegegners vom 16. April 2023 sowie auf eine telefonische Rücksprache vom 27. April 2023 beruft, weder die E-Mail noch eine allfällige Telefonnotiz jedoch Teil der amtlichen Akten ist. Als entscheiderelevante Akten sind auch diese Unterlagen, sowie die weiteren, noch einzufordernden Unterlagen (wie etwa das Betriebskonzept, vgl. vorangehende Erwägungen) zu den Akten zu nehmen, um die Akteneinsicht vollständig gewähren zu können (allenfalls unter teilweiser Anonymisierung der Geschäftsgeheimnisse).

7. Rückweisung an die Vorinstanz

a) Nach Art. 72 Abs. 1 VRPG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück. Es müssen besondere Gründe dafür sprechen, dass die Vorinstanz noch einmal zum Entscheid über das streitige Rechtsverhältnis aufgerufen wird. Mangelnde Entscheidreife der Angelegenheit kann einen solchen Grund abgeben.¹⁹

b) Den bisherigen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass sich die Situation seit dem ersten Rückweisungsentscheid der BVD vom 5. Juli 2022 aufgrund des Wegfalls des landwirtschaftlichen Gewerbes massgeblich verändert hat und sich die Sache in verschiedener Hinsicht als ungenügend oder gar noch nicht abgeklärt erweist, und zwar sowohl hinsichtlich der Erstellung und dem Verkauf der Siloballen, als auch hinsichtlich der weiteren Lohnunternehmerischen Tätigkeiten. Was die noch zu treffenden Abklärungen, die noch einzuholenden Unterlagen sowie die noch vorzunehmenden Prüfungen anbelangt, so kann auf die vorangehenden Erwägungen (E. 4 und 5) verwiesen werden.

Die Gemeinde wird weiter die von den Beschwerdeführenden beantragte Einsicht in die Verfahrensakten – unter Berücksichtigung der erwähnten Grundsätze und der Aufnahme aller entscheiderelevanten Unterlagen in die amtlichen Akten (vgl. E. 6) – nach der Rückweisung im laufenden

¹⁹ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 8.

Wiederherstellungsverfahren noch gewähren müssen. Aufgrund der Rückweisung musste diese Einsicht nicht im vorliegenden Verfahren gewährt werden.

c) Die Angelegenheit erweist sich damit als nicht entscheidreif. Es ist nicht Aufgabe der BVD als Rechtsmittelinstanz, die erforderlichen Abklärungen und Vorkehren im Beschwerdeverfahren erstmals vorzunehmen. Die angefochtene Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs der Verfügung der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 wird daher aufgehoben und die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen ist die Verfügung vom 18. Oktober 2022 in Rechtskraft erwachsen und hat damit Bestand. Bei diesem Ergebnis konnte auf die von den Beschwerdeführenden beantragten Beweismittel (Augenschein, Edition der Unterlagen der Betriebsdaten) verzichtet werden.

8. Ergebnis und Kosten

a) Insgesamt ist damit die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs der Verfügung der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 ist aufzuheben und die Sache ist zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurückzuschicken.

Mit der Aufhebung von Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs der Verfügung der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 wird auch die Kostenverfügung der Gemeinde aufgehoben, soweit die Aufwendungen diese Ziffer 1 des Verfügungsdispositiv betreffen. In Ziffer 11 der angefochtenen Verfügung wurden die durch die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin zu tragenden Kosten auf insgesamt CHF 1530.00 festgelegt. Diese Kosten betreffen sowohl die Aufwendungen im Zusammenhang mit der vorliegend aufgehobenen Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs als auch die Aufwendungen mit den übrigen Anordnungen, welche nicht angefochten sind und damit unverändert Bestand haben (vgl. E. 2b), wobei mangels näherer Angaben von einer jeweils hälftigen Zuordnung dieser Kosten auszugehen ist. Die der aufgehobenen Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs zugeordneten Kosten von CHF 765.00 sind damit aufzuheben. Aufgrund der Rückweisung wird die Gemeinde diese Kosten im neuen Entscheid jedoch neu verfügen können. Die verbleibenden, die übrigen Anordnungen betreffenden Kosten von CHF 765.00 haben weiterhin Bestand. Ziffer 11 des Verfügungsdispositivs der Verfügung der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 ist damit insofern anzupassen, als die Kosten von CHF 1530.00 auf CHF 765.00 reduziert werden.

b) Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.00 bis CHF 4000.00 je Beschwerde erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV²⁰). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf CHF 1600.00 festgelegt.

Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführenden dringen zwar nur mit ihrem Eventualbegehren durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist jedoch im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neuurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann.²¹ Von besonderen Umständen, welche einen Verzicht auf die Erhe-

²⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

²¹ BVR 2016 S. 222 E. 4.1.

bung von Verfahrenskosten rechtfertigen würden, ist vorliegend nicht auszugehen, was vom Beschwerdegegner auch nicht geltend gemacht wird. Der Beschwerdegegner, welcher die Abweisung der Beschwerde beantragt, gilt als unterliegend. Er hat damit die Verfahrenskosten von CHF 1600.00 zu tragen.

c) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

Mit Verweis auf das unter den Verfahrenskosten Gesagte gilt der Beschwerdegegner auch hinsichtlich der Parteikosten als vollständig unterliegend. Er hat damit den Beschwerdeführenden die Parteikosten zu ersetzen. Die Kostennote der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführenden beläuft sich auf CHF 3636.40 (Honorar CHF 3375.00, Mehrwertsteuer CHF 261.40) und gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs der Verfügung der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Grossaffoltern zurückgewiesen.
2. Ziffer 11 des Verfügungsdispositivs der Verfügung der Gemeinde Grossaffoltern vom 18. Oktober 2023 wird wie folgt angepasst: «CHF 1530.00» wird ersetzt durch «CHF 765.00».
3. Die Verfahrenskosten von CHF 1600.00 werden dem Beschwerdegegner zur Bezahlung auferlegt. Das Inkasso erfolgt mit separater Zahlungseinladung.
4. Der Beschwerdegegner hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten im Betrag von CHF 3636.40 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Frau Rechtsanwältin S._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt U._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Grossaffoltern, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Mail
- Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Abt. Boden, per Mail

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Rückweisungsentscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden, wenn die Voraussetzungen nach Art. 61 i.V.m. Art. 74 Abs. 3 VRPG erfüllt sind. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in fünf Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.