

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2008/185

Bern, 25. Juni 2010

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin 1

B. _____
Beschwerdeführerin 2

und

C. _____
Beschwerdegegner 1 - 193



alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D. _____

E. _____
Beschwerdegegnerin 194

Herr **F.** _____ und Frau **G.** _____
Beschwerdegegner 195 und Beschwerdegegnerin 196

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Langnau i.E., Gemeindeverwaltung, Alleestrasse 8, Postfach 566, 3550 Langnau im Emmental

Amt für Berner Wirtschaft (beco), Immissionsschutz, Laupenstrasse 22, 3011 Bern

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Langnau i.E. vom 29. Oktober 2008 (Baugesuch Nr.: 2008-0032; Mobilfunkanlage Schlossstrasse 27b, 3550 Langnau i.E.)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie ein weiteres Telekommunikationsunternehmen reichten am 10. April 2008 bei der Gemeinde ein gemeinsames Baugesuch ein für eine Kommunikationsanlage mit technischer Ausrüstung auf Parzelle Langnau im Emmental Grundbuchblatt Nr. H._____. Die Parzelle liegt in der Wohn- und Gewerbezone C. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdegegner Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 29. Oktober 2008 erteilte die Gemeinde den Bauabschlag.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin 1 am 27. November 2008 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheides vom 29. Oktober 2008 und die Erteilung der Gesamtbewilligung. Zugleich beantragte die Beschwerdeführerin 1, das Verfahren sei zu sistieren, damit sie verschiedene Abklärungen vornehmen könne.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, stellte die Beschwerde mit Verfügung vom 1. Dezember 2008 der Gemeinde und dem beco zu, verzichtete aber vorerst auf die Durchführung eines Schriftenwechsels und sistierte das Beschwerdeverfahren. Gleichzeitig kündigte das Rechtsamt an, allenfalls nach Ablauf der Sistierung den Einsprechenden im Baubewilligungsverfahren Gelegenheit zu geben, sich am Beschwerdeverfahren zu beteiligen. Mit Verfügung vom 24. März 2009 wurde die Sistierung auf Antrag der Beschwerdeführerin 1 aufgehoben und das Beschwerdeverfahren wieder aufgenommen. Gleichzeitig wurde der Schriftenwechsel durchgeführt, die Vorakten eingeholt und den Einsprechenden im Baubewilligungsverfahren Gelegenheit gegeben, sich am Beschwerdeverfahren als Partei zu beteiligen.

Mit Schreiben vom 30. März 2009 gab die Beschwerdegegnerin 194 bekannt, dass sie an ihrer Einsprache festhalte und sie sich am Beschwerdeverfahren beteiligen wolle. Sie sei mit dem vorgesehenen Standort der Kommunikationsanlage nicht einverstanden und

¹ 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)

befürchte, ihre Liegenschaft würde durch die Mobilfunkanlage entwertet. Gleichzeitig stellte sie das Begehren um Lastenausgleich. Mit gemeinsamem Schreiben vom 20. April 2009 teilten die Beschwerdegegner 195 und 196 mit, dass sie aus Gründen des Gesundheitsschutzes für die betroffene Bevölkerung und der Beeinträchtigung des Dorfbildes von Langnau Beschwerde gegen die geplante Antennenanlage erheben würden. Die Gemeinde Langnau beantragt in ihrem Schreiben vom 22. April 2009 die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegner 1 bis 193 beantragen in ihrer gemeinsamen Beschwerdeantwort vom 24. April 2009 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

Mit Verfügung vom 4. Mai 2009 wurden die drei Baugesuchstellerinnen darauf aufmerksam gemacht, dass eine Vertretung durch die Beschwerdeführerin 1 anders als im Baubewilligungsverfahren im Beschwerdeverfahren nicht mehr zulässig sei. Der Beschwerdeführerin 2 und der dritten Baugesuchstellerin, welche die Beschwerde vom 27. November 2008 nicht unterzeichnet hatten, wurde deshalb eine kurze Nachfrist gesetzt, um diesen Mangel zu beheben. Mit Schreiben vom 18. Mai 2009 reichte die Beschwerdeführerin 2 die entsprechende Unterschrift innert Frist nach. Die dritte Baugesuchstellerin reagierte dagegen nicht auf die Verfügung vom 4. Mai 2009, weshalb den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 mit Verfügung vom 27. Mai 2009 Gelegenheit gegeben wurde, ihr gemeinsames Baugesuch zu überarbeiten. Am 17. August 2009 reichten die Beschwerdeführerinnen eine Projektänderung ein, in welcher auf die Anlage der dritten Baugesuchstellerin verzichtet wird. Die Projektänderung besteht aus einem angepassten Standortdatenblatt vom 5. August 2009 (abgestempelt von der BVE am 19. August 2009) und überarbeiteten Plänen vom 6. August und 19. November 2009 (abgestempelt von der BVE am 19. August und 24. November 2009).

Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, zu dieser Projektänderung Stellung zu nehmen. Insbesondere reichte das beco einen geänderten Amtsbericht vom 12. Februar 2010 ein. Zudem wurde ein Bericht der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) eingeholt (Bericht vom 17. Februar 2010). Abschliessend erhielten die Beteiligten Gelegenheit, Schlussbemerkungen zum Beschwerdeverfahren einzureichen.

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

II. Erwägungen

1. Eintreten

Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG². 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 können nach Art. 40 Abs. 1 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtbauentscheid zuständig.

Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerinnen sind als Baugesuchstellerinnen ohne weiteres legitimiert, den Bauabschlag anzufechten. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde wird eingetreten.

2. Gebäudehöhe

a) Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass Mobilfunkanlagen nicht den Vorschriften der Gebäudehöhe unterstünden. Strittig sei allenfalls das technische Equipment. Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. h BewD⁴ seien kleine Nebenanlagen bewilligungsfrei zulässig. Es sei notorisch, dass aus Umweltschutzgründen künftig vermehrt Solarzellen, Solarpanel, Wärmepumpen etc. auf Dächern errichtet werden müssten und sollten.

² Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

⁴ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

Würde nun restriktiv bezüglich solcher Dachaufbauten entschieden, könnten die dringend nötigen Energiesparmassnahmen nicht umgesetzt werden.

Mit der Projektänderung und dem Verzicht auf die Anlage der dritten Baugesuchstellerin habe die Anzahl der Technikschränke reduziert werden können. Diese würden neu zwischen den bestehenden Dachaufbauten erstellt. Damit seien sie in Bezug auf Schattenwurf und Einsehbarkeit nicht mehr relevant.

b) Die Gemeinde hat in ihrem Entscheid dazu ausgeführt, dass die Vorschriften über die Gebäudehöhe für die Antenne zwar nicht anwendbar seien, jedoch in Bezug auf die drei Technikboxen auf dem Flachdach eingehalten werden müssten. Die bestehende Baute der Mühle überschreite das gemäss Art. 38 GBR⁵ in der Wohn- und Gewerbezone C zulässige Mass von 9.00 m bereits heute um 7.45 m. Die drei Technikboxen mit einer Höhe von 1.90 m, 2.08 m und 2.39 m würden die zulässige Höhe somit um bis zu 9.84 m überschreiten. In Anwendung von Art. 28 GBR sei auf Flachdächern ein Attikageschoss bis zu einer Höhe von 3.00 m zulässig. Auf Attikageschossen seien nur Rauch- und Lüftungskamine, Oberlichter und Liftaufbauten bis zu einer Höhe von 4.20 m ab oberkant Flachdach gestattet. Die maximal zulässige Höhe für Liftaufbauten bei Attikageschossen würde demnach 13.20 m betragen und die geplanten Technikboxen würden auch diese Höhe um bis zu 5.64 m überschreiten. Im Übrigen seien gemäss Art. 28 Abs. 4 GBR auf Attikageschossen nur Dachaufbauten gestattet, welche einen direkten Bezug zum Hauptgebäude hätten: Alle in dieser Norm genannten Dachaufbauten hätten einen funktionellen Zusammenhang zum bestehenden Gebäude.

In ihrer Stellungnahme vom 22. April 2009 weist die Gemeinde darauf hin, dass die Beschwerdeführerin behaupte, alle baupolizeilichen Vorschriften seien eingehalten. Dies widerlege sie jedoch gleich selber, indem sie mit dem Baugesuch um eine Ausnahmegewilligung für das Überschreiten der Gebäudehöhe nachgesucht habe. Es sei somit unbestritten, dass das Baugesuch nicht in allen Teilen den Vorschriften entspreche. Weiter argumentiert die Gemeinde, dass sich aus dem Begriff der bewilligungsfreien Nebenanlagen in Art. 5 Abs. 1 Bst. h BewD ergebe, dass diese Anlagen zu einer Hauptanlage, also einem Gebäude gehören müssten. Es werde sowohl ein klarer örtlicher

⁵ Baureglement vom 12. Juni 1994 der Einwohnergemeinde Langnau im Emmental

als auch funktioneller Bezug zu einem Gebäude verlangt, welcher durch die drei Technikboxen nicht gegeben sei.

c) Gemäss Darstellung der Gemeinde sind die Vorschriften über die Gebäudehöhe für die Antenne nicht anwendbar. Dies wird auch von den Beschwerdegegnern nicht bestritten. Umstritten ist demzufolge nur, ob durch die Technikboxen, welche zusätzlich zur Antenne auf dem Dach des bestehenden Silos gebaut werden sollen, die zulässige Gebäudehöhe überschritten wird.

Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, kleine Nebenanlagen seien gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. h BewD (seit dem 1. September 2009 Art. 6 Abs. 1 Bst. b BewD) bewilligungsfrei zulässig, so gilt es zu bedenken, dass diese Bestimmung grundsätzlich auf kleine Nebenanlagen zugeschnitten ist, die ebenerdig gebaut werden sollen. Hier aber steht ein Dachaufbau zur Diskussion, auf den diese Norm nicht zugeschnitten ist. Abgesehen davon haben die Beschwerdeführerinnen ein Baugesuch auch für die Technikboxen gestellt, womit sie deren Baubewilligungspflicht zumindest implizit anerkennen.

Gemäss Art. 38 GBR beträgt in der Wohn- und Gewerbezone C die zulässige Gebäudehöhe 9 m. Zusätzlich kann auf Flachdachbauten gemäss Art. 28 Abs. 1 GBR ein Attikageschoss erstellt werden. Die Fassade der Attika darf nicht höher als 3 m sein (Art. 28 Abs. 3 GBR). Auf der Attika wiederum sind nur folgende Dachaufbauten gestattet: Rauch- und Lüftungskamine, Oberlichter und Lifteinbauten bis zu einer Höhe von 4.20 m, gemessen von oberkant Flachdach des obersten Normalgeschosses bis oberkant Abdeckung des Liftaufbaus (Art. 28 Abs. 4 GBR).

Vorliegend überschreitet der bestehende Silobau diese zulässige Gebäudehöhe bei weitem, dies ist unbestritten. Mit einer Höhe von über 16 m wird sogar die maximale Höhe von 13 m für Silobauten in der Landwirtschaftszone überschritten (Art. 63 Abs. 3 GBR). Beim bestehenden Silobau handelt es sich demzufolge um eine heute rechtswidrige Baute, welche aber unter dem Schutz der Besitzstandsgarantie steht. Aufgrund der Besitzstandsgarantie sind rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen in ihrem Bestand geschützt. Diese dürfen, auch wenn sie neuen Vorschriften und Plänen nicht entsprechen,

unterhalten und weiterhin genutzt werden.⁶ Umbauten und Erweiterungen sind aber nur dann zulässig, wenn dadurch die Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird (Art. 3 Abs. 2 BauG). Die Rechtswidrigkeit wird im Sinne des Gesetzes verstärkt, wenn das öffentliche oder nachbarliche Interesse, das durch die verletzte Norm geschützt werden soll, durch den Umbau oder die Erweiterung noch stärker beeinträchtigt würde als bisher.⁷

Somit ist hier nicht primär zu prüfen, ob es sich bei den Technikboxen um Dachaufbauten im Sinne von Art. 28 Abs. 4 GBR handelt, denn diese Bestimmung ist auf Bauten zugeschnitten, welche die zulässige Gebäudehöhe einhalten. Zu klären ist vielmehr zunächst, ob durch die Technikboxen die Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 2 BauG verstärkt wird. Nur wenn die Rechtswidrigkeit nicht verstärkt würde, wäre anschliessend zu prüfen, ob es sich um ein zulässige Dachaufbaute handelt – selbstverständlich darf auf einem rechtswidrigen Gebäude, welches unter dem Schutz der Besitzstandsgarantie steht, kein Dachaufbau gebaut werden, der auf einem rechtmässigen Gebäude nicht zulässig wäre.

d) Das Verwaltungsgericht hat sich zur Frage der Verstärkung der Rechtswidrigkeit in einem ähnlichen Fall bereits geäussert. Auch damals ging es um eine Mobilfunkanlage, welche auf einem nach geltendem Recht zu hohen Flachdach geplant war. Das Verwaltungsgericht zitierte zunächst die Rechtsprechung, wonach es unzulässig sei, auf einer zu hohen Flachdachbaute mit zu vielen Vollgeschossen eine Attika zu errichten, auch wenn diese bei der Gebäudehöhe und der Anzahl Geschosse nicht mitzuzählen sei; denn der Aufbau führe in seinen Auswirkungen zu einer Verschlechterung des rechtswidrigen Zustands und beeinträchtige die Nachbarinnen und Nachbarn in ihren bereits verletzten Interessen noch zusätzlich. Die gleichen Überlegungen würden für Dachstockaufbauten gelten. In der Folge hielt das Verwaltungsgericht fest, dass im vorliegenden Fall das Bauvolumen nicht verändert werde. Die auf die Geschosszahl und die Gebäudehöhe bezogene Rechtswidrigkeit der bestehenden Liegenschaft werde mithin nicht verstärkt. Das umstrittene Vorhaben stelle daher keine unzulässige Erweiterung einer bestehenden altrechtlichen Baute dar.⁸

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band I, Bern 2007, Art. 3 N. 1

⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band I, Bern 2007, Art. 3 N. 3

⁸ VGE 100.2007.22990 vom 28. April 2008 E. 5.5.5

Allerdings bezogen sich diese Ausführungen des Verwaltungsgerichts – soweit dies beurteilt werden kann – auf die Antennenanlage und nicht auf Technikboxen. Dass mit einer Antennenanlage das Bauvolumen nicht erweitert wird, leuchtet ein: Ein Antennenmast und die daran montierten Anlagen beinhalten keinen umbauten Raum. Im vorliegenden Verfahren hat die Gemeinde die Bewilligungsfähigkeit der Antennenanlage denn auch nicht bestritten. Die Gemeinde ist jedoch der Ansicht, dass die Technikboxen unzulässig seien, da diese in ihren Dimensionen klar als Baukörper ablesbar seien. Der Gemeinde ist in diesem Punkt insofern zuzustimmen, als Technikboxen einen umbauten Raum beinhalten. Dies ist ihr eigentlicher Zweck: Sie sollen geschützten Raum zur Verfügung stellen, in welchem technisches Equipment untergebracht werden kann. In diesem bescheidenen Rahmen wird auch das Bauvolumen erweitert und dementsprechend findet auch eine geringfügige Verstärkung der Rechtswidrigkeit statt.

Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Technikboxen zwischen den bereits bestehenden beiden Dachaufbauten platziert werden sollen und erstere weniger hoch sind als letztere. Von Südosten und Nordwesten sind die Technikboxen dennoch erkennbar und führen insofern zu einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit. Dass es sich dabei um eine geringfügige Verstärkung der Rechtswidrigkeit handelt, ist hier irrelevant. Ohne Ausnahmegewilligung kann das Bauvorhaben somit nicht bewilligt werden.

e) Ob es sich darüber hinaus um eine unzulässige Dachaufbaute im Sinne von Art. 28 Abs. 4 GBR handelt, spielt insofern keine Rolle mehr. Mit Blick auf den bereits zitierten Verwaltungsgerichtsentscheid wäre diese Frage im Übrigen wohl zu verneinen. Das Silogebäude, auf das die Beschwerdeführerinnen ihre Mobilfunkanlage inklusive Technikboxen bauen möchten, weist kein Attikageschoss auf, sondern besteht nur aus Vollgeschossen. Ähnlich wie im vom Verwaltungsgericht damals zu beurteilenden Fall spricht Art. 28 Abs. 4 GBR nur von Dachaufbauten auf der Attika und knüpft somit am Standort der Aufbaute auf dem Attikageschoss an. Daraus schloss das Verwaltungsgericht, dass eine solche Bestimmung für Dachaufbauten auf einem Flachdach ohne Attika nicht gelte.⁹ Mit Blick auf diesen Verwaltungsgerichtsentscheid wäre somit davon auszugehen, dass es sich bei den Technikbox um zulässige Dachaufbauten auf dem obersten Vollgeschoss handeln würde, da Art. 28 Abs. 4 GBR nur Dachaufbauten auf der Attika einschränkt.

⁹ VGE 100.2007.22990 vom 28. April 2008 E. 5.4.2

3. Ausnahmegewilligung

a) Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass selbst wenn die Technikboxen dem Gemeindebaureglement widersprechen würden, diese unter dem Aspekt einer Ausnahmegewilligung bewilligt werden könnten. Hohe Gebäude, wie das vorliegende Mühlengebäude, würden sich als Standorte für Mobilfunkantennen eignen. Könnten Mobilfunkantennen auf entsprechend hohen Gebäuden nicht bewilligt werden, müsste auf tiefere Gebäude ausgewichen werden. Dies wiederum würde hohe Antennenmasten bedingen. Damit wäre niemandem gedient und es wäre optisch störender als eine kleine Anlage auf einem hohen Gebäude. Alternativ könnte auch ein freistehender Mast neben das Gebäude gestellt werden, was wohl nicht im Ernst gefordert werden könne. Daraus ergebe sich, dass sich gerade hohe Gebäude als Standort für Mobilfunkantennen eignen würden. Dies rechtfertige die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für das zugehörige technische Equipment. Vorliegend komme hinzu, dass das Equipment anliegend an einen bestehenden Aufbau und zwischen zwei bestehenden Aufbauten zu liegen komme. Demnach sei das Equipment gar nicht einsehbar und die Gesamtgebäudehöhe werde durch dieses nicht erhöht.

b) Die Gemeinde hat die Verweigerung einer Ausnahmegewilligung damit begründet, dass weder im Ausnahmegesuch noch in der Stellungnahme zu den Einsprachen wichtige Gründe dargelegt worden seien, warum die Technikboxen ausgerechnet auf dem Dach und nicht innerhalb des Gebäudes oder ausserhalb der Baute auf dem gewachsenen Terrain platziert werden könnten. Somit seien die Technikboxen nicht zwingend auf einen Standort auf dem Dach angewiesen. Deshalb lägen keine besonderen Verhältnisse vor und öffentliche und wesentliche nachbarliche Interessen würden beeinträchtigt.

c) Wenn die Beschwerdeführerinnen argumentieren, dass sich gerade hohe Gebäude als Standort für Mobilfunkantennen eignen würden, verkennen sie, dass nicht der Standort der Antenne, sondern der Technikboxen zur Diskussion steht. Dass die Antenne auf einen Standort auf dem Dach angewiesen ist und die Bestimmungen über die Gebäudehöhe nicht einhalten muss, ist unbestritten. Die Frage ist jedoch, ob auch das Equipment auf dem Dach platziert werden muss. Aus den Stellungnahmen der Beschwerdeführerin 1 vom 23. November 2009 und dem beco vom 27. Januar 2010 ergibt sich, dass es zwar aus

technischen, wirtschaftlichen und praktischen Gründen sinnvoll ist, die Technikschränke so nahe wie möglich bei den Antennen zu platzieren, eine eigentliche Notwendigkeit besteht aber nicht. Der Standort auf dem Dach ist demzufolge vorzuziehen, es sind jedoch auch alternative Standorte möglich.

Auch wenn die Technikboxen nicht auf einen Standort auf dem Dach angewiesen sind, kann daraus aber nicht geschlossen werden, dass damit eine Ausnahmegewilligung ausgeschlossen ist. Soweit die Gemeinde im angefochtenen Entscheid in diese Richtung argumentiert hat, verkennt sie, dass Art. 26 BauG keine Standortgebundenheit des Bauvorhabens voraussetzt.

d) Laut Art. 26 BauG können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften bewilligt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und wenn keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Ausnahmen dürfen überdies keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzen, es sei denn, die Beeinträchtigung könne durch Entschädigung vollwertig ausgeglichen werden. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Eine Ausnahmegewilligung soll die gesetzliche Regelung, die im Interesse der Rechtssicherheit sowie der Rechtsgleichheit die tatsächlichen Verhältnisse generalisierend erfasst, einzelfallgerecht verfeinern. Ausnahmegründe beziehen sich deshalb auf den Zweck, den Umfang oder die Gestaltung eines Bauvorhabens, wenn diese in den geltenden Vorschriften nicht genügend berücksichtigt sind. Sie müssen mit den Besonderheiten des Baugrundstücks oder des Bauvorhabens zusammenhängen. Unter Umständen können aber auch Besonderheiten, die sich aus den subjektiven Verhältnissen der bauwilligen Personen ergeben, eine Ausnahme begründen. Rein finanzielle Interessen, der Wunsch nach einer Ideallösung oder intensives Ausnützungsstreben rechtfertigen aber keine Ausnahmegewilligung. Es geht vielmehr darum, ausgesprochene Unbilligkeiten und Unzweckmässigkeiten zu vermeiden, die die strikte Anwendung der Vorschrift für die Bauwilligen zur Folge hätte.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Ausnahmegrund keine absolute Grösse ist. Ob ein Sachverhalt als Ausnahmegrund genügen kann, hängt von drei Komponenten ab:

vom Interesse des Bauherrn an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von Art und Mass der verlangten Abweichung.¹⁰

e) Hier ist zu berücksichtigen, dass die fragliche Abweichung äusserst gering ist und kaum in Erscheinung tritt. Die Technikboxen sollen zwischen zwei bestehenden Aufbauten an einen dieser Aufbauten angebaut werden. Dabei sind die Boxen sowohl weniger breit als auch weniger hoch als die Aufbaute, an die angebaut werden soll. Im Vergleich mit den bestehenden Aufbauten sind die Technikboxen demzufolge fast vernachlässigbar. Sie wären nur gerade aus Nordwesten und Südosten aus einer gewissen Distanz zu sehen, wobei sie auch von diesen Orten aus kaum in Erscheinung treten würden und praktisch keine negativen Wirkungen hinsichtlich Aussicht und Beschattung hätten. Von den allermeisten Orten aus wären die Technikboxen überhaupt nicht zu sehen. Zudem würde die maximale Höhe des Gebäudes nicht verändert, da die bestehenden Dachaufbauten höher sind.

Gleichzeitig sind Dächer von hohen Gebäuden tatsächlich besonders geeignet für Mobilfunkantennen. Zwar muss das zugehörige Equipment nicht zwingend auf dem Dach untergebracht sein. Trotzdem ist leicht nachvollziehbar, dass es viele Vorteile mit sich bringt, wenn die gesamte Anlage auf möglichst engem Raum untergebracht werden kann. Dies sind besondere Verhältnisse, welche unter Berücksichtigung der Geringfügigkeit der Abweichung von der Norm eine Ausnahme zu rechtfertigen vermögen.

Öffentliche Interessen werden dadurch nicht beeinträchtigt, da die durch die Bestimmungen über die Gebäudehöhe bzw. Dachaufbauten geschützten Interessen unter den gegebenen Umständen nicht tangiert werden. Zudem werden auch keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzt. Solche werden allenfalls durch die Antenne berührt, nicht aber durch die Technikboxen. Diese sind, wenn überhaupt, fast kaum erkennbar und haben keine relevanten negativen Auswirkungen hinsichtlich Aussicht und Beschattung. Eine Ausnahmegewilligung könnte somit erteilt werden.

4. Ästhetik

¹⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Auflage, Band I, Bern 2007, Art. 26/27 N. 4; BVR 2002 S. 1 E. 3d mit Hinweisen; BVR 2003 S. 534 E. 5

a) Die Gemeinde Langnau kam in ihrem Entscheid vom 29. Oktober 2008 zum Schluss, dass die projektierte Antennenanlage mit den zugehörigen Antennen die angrenzenden Gebiete oder Gebäude betreffend Einordnung und Ästhetik nicht wesentlich oder zusätzlich beeinträchtigt. Auch das Landschaftsbild werde durch die Antennenanlage nicht wesentlich beeinträchtigt. Die Aussicht sei von Gesetzes wegen nicht direkt geschützt.

b) Die Beschwerdegegner 1 bis 193 werfen der Gemeinde in ihrer Beschwerdeantwort vor, sie habe sich nicht mit der konkreten Situation auseinandergesetzt. Es sei unklar, worauf die Vorinstanz ihre Erwägungen stütze und es fehle insbesondere ein Fachbericht zur Ortsbildverträglichkeit. Vor allem aber habe die Gemeinde ihr eigenes Baureglement nicht richtig angewendet, denn Art. 12 GBR verlange eine gute Gesamtwirkung, was über die Anforderungen des BauG hinausgehe. Das hier interessierende Gebäude widerspreche durch seine Höhe bereits dem Zonenplan und auch dem Quartiercharakter. Mit der vorgesehenen Anlage werde diese unerwünschte Wirkung verstärkt. Das Bundesgericht habe im Entscheid 1A.104/2006 vom 19. Januar 2007 sinngemäss festgehalten, dass die negative Wirkung einer Liegenschaft auf das Ortsbild nicht noch durch das Hinzufügen von Dachaufbauten verstärkt werden dürfe. Im ganzen Quartier befinde sich keine Baute, die die Dächer derart überrage, wie der vorgesehene Antennenmast. Dieser würde durch seine Höhe und Dimension äusserst dominant und störend wirken und von einer guten Gesamtwirkung könne keine Rede sein.

Im Zusammenhang mit dem Landschaftsbild machen die Beschwerdegegner 1 bis 193 geltend, dass die Sichtbarkeit auf die umliegenden Hügel und Baumgruppen durch das Projekt deutlich gestört würde. Die zahlreichen Antennen würden ein erhebliches Volumen einnehmen und so je nach Standort die am Horizont sichtbaren Konturen der Hügel in unzulässiger Weise unterbrechen. Bereits die zonenwidrige Höhe des Mühlengebäudes störe. Die für das Orts- und Landschaftsbild typische Hügellandschaft werde mit der vorgesehenen Antenne noch deutlicher gestört.

Zudem werde durch die Anlage die Sichtbarkeit der geschützten Gehölze in der Hangschutzzone beeinträchtigt, welche gemäss Art. 65 GBR als ästhetisch und ökologisch wertvolles Gebiet diene.

c) Bauten, Anlagen, Reklamen, Anschriften und Bemalungen dürfen Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen (Art. 9 Abs. 1 BauG). Diese Vorschrift stellt

die „ästhetische Generalklausel“ im Sinne eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots dar. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört. Die Gemeinden dürfen eigene Ästhetikvorschriften erlassen, die über die kantonalen Vorschriften hinausgehen können. Derartige Vorschriften müssen, um selbständige Bedeutung zu erlangen, konkreter gefasst sein als die Anordnungen des kantonalen Rechts, sie dürfen Letztere nicht bloss allgemein anders formulieren.¹¹

Das Baureglement der Gemeinde Langnau schreibt in Art. 12 GBR vor, dass Bauten und Anlagen so zu gestalten sind, dass zusammen mit der bestehenden Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht. Diese Bestimmung geht weiter als Art. 9 Abs. 1 BauG; ihr kommt daher selbständige Bedeutung zu. Der Begriff „gute Gesamtwirkung“ stellt einen unbestimmten kommunalen Gesetzesbegriff dar, bei dessen Auslegung die kommunalen Behörden einen gewissen Beurteilungsspielraum haben.

d) Zunächst ist festzuhalten, dass in diesem Beschwerdeverfahren auch die Ästhetik geprüft werden muss. Die Beschwerdeführerin 1 hat in ihren Schlussbemerkungen vom 19. April 2010 die Meinung vertreten, es könne im vorliegenden Verfahren nicht mehr um die Optik gehen, weil die Gemeinde das Projekt aus optischen Gründen als bewilligungsfähig eingestuft und den Bauabschlag nicht damit begründet habe. Dies ist jedoch falsch. Die Ästhetik wurde bereits im Rahmen des Einspracheverfahrens gerügt. Zwar hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausgeführt, das Bauvorhaben sei ästhetisch in Ordnung. Sie hat aber der Mobilfunkantenne aus anderen Gründen den Bauabschlag erteilt. Unter diesen Umständen hatten die Beschwerdegegner mangels Beschwertheit keine Möglichkeit, diesen Entscheid anzufechten. Deshalb muss es ihnen erlaubt sein, ihre Bedenken hinsichtlich der Ästhetik als Beschwerdegegner im vorliegenden Beschwerdeverfahren vorzutragen.

e) Das Rechtsamt hat bei der Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) einen ästhetischen Fachbericht zur geplanten Anlage eingeholt. Die OLK ist die kantonale Fachstelle zur Beurteilung von Bauvorhaben, wenn dagegen Einwände betreffend Beeinträchtigung des Ortsbildes oder der Landschaft bestehen, die nicht

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Auflage, Band I, Bern 2007, Art. 9/10 N. 4 und 13; BVR 2009 S. 328 E. 5.2 mit Hinweisen

offensichtlich unbegründet sind (Art. 22 Abs. 1 BewD). Die BVE räumt den Berichten der OLK regelmässig einen erheblichen Stellenwert ein.

Auf den in den Akten vorhandenen umfangreichen Fotodokumentationen ist zu erkennen, dass die rund 10 m über das Silogebäude hinaus ragende Mobilfunkantenne mit ihren kräftig dimensionierten Sendeeinheiten vor der Böschung im Hintergrund störend wirkt. Gemäss Bericht der OLK vom 17. Februar 2010 handelt es sich bei dieser Böschung um ein wichtiges landschaftliches Element und eine natürliche Zäsur zwischen dem oberen und dem unteren Siedlungsbereich. Praktisch von allen Standorten des öffentlichen Raums aus gesehen durchstösst die Antenne den charakteristischen Horizont. Die BVE teilt die Ansicht der OLK, dass die Antenne aus erhöhter Lage auf Augenhöhe vor dem Hintergrund des ungestörten Landschaftsbildes einen unverständlichen, viel zu präsenten Fremdkörper bildet.

Aus den Plänen ergibt sich weiter, dass die Anlage das Silo der Mühle, auf dem sie aufgerichtet werden soll, um mehr als die Hälfte der Gebäudehöhe überragt. Gemäss überzeugender Argumentation der OLK dominiert die Antenne damit die platzartige Verzweigung im Bereich der Strassengabelung. Unter diesen Umständen kann nicht davon gesprochen werden, dass zusammen mit der bestehenden Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht.

Die OLK hält in ihrem Bericht abschliessend fest, dass der Bau, auf dem die Antenne zu stehen kommen solle, im Ortsbild ein Schwachpunkt sei. In Kombination mit der geplanten Anlage entstehe eine Überschreitung des ästhetisch Erträglichen. Im Strassenraum der I._____ Strasse wirke das Projekt quasi auf der ganzen Länge als Blickfang und falle durch die ausserordentlich exponierte Lage auf. Das bauhistorisch qualifizierte Ensemble und dadurch das innere Ortsbild würden durch das Bauvorhaben negativ beeinflusst. Die BVE sieht keine Veranlassung, diese Einschätzung der Fachbehörde in Zweifel zu ziehen.

f) Die Gemeinde hat zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich beim geplanten Antennenmast um eine technische Anlage handelt, welche wesentlich weniger hohen ästhetischen Ansprüchen genügen muss als zum Beispiel eine Wohnbaute. Es liegt auf der Hand, dass Mobilfunkantennen keine ästhetische Bereicherung darstellen. Aufgrund ihrer Funktion sind Mobilfunkanlagen in der Regel gut sichtbar, womit ihnen praktisch an jedem Standort etwas Störendes anhaftet. Dies vermag zwar nicht schon von sich aus einen

Bauabschlag zu rechtfertigen. Ansonsten würde aus den kommunalen Ästhetiknormen ein flächendeckendes Mobilfunkantennenverbot resultieren, was einerseits nicht den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen kann und andererseits raumplanungs- und fernmelderechtlich problematisch wäre¹². Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass Mobilfunkanlagen hinsichtlich der Ästhetik immer bewilligungsfähig sind. Dass auch die OLK sich der Besonderheit von Mobilfunkantennen und der eingeschränkten Möglichkeit ihrer ästhetischen Gestaltung durchaus bewusst ist, belegt der Beschwerdefall RA Nr. 110/2009/104. Auch in diesem Fall musste die OLK eine Mobilfunkantenne in Langnau beurteilen und ist dabei zum Schluss gekommen, dass diese das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigt.

Die geplante Mobilfunkanlage führt demzufolge zu einer Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes und verletzt damit Art. 9 Abs. 1 BauG. Anders als bei der kommunalen Bestimmung von Art. 12 GBR kommt der Gemeinde bei der Anwendung der kantonalen Norm von Art. 9 Abs. 1 BauG keine Autonomie zu. Die BVE hat sich daher nicht auf die Prüfung zu beschränken, ob die Anwendung und Auslegung der Gesetzesbestimmungen durch die Gemeinde rechtlich haltbar ist, Art. 9 Abs. 1 BauG ist von der BVE vielmehr frei zu prüfen. Das Bauvorhaben ist somit nicht bewilligungsfähig. Die Beschwerde wird abgewiesen und der angefochtene Entscheid bestätigt.

g) Auf die Durchführung eines Augenscheins konnte verzichtet werden. Zwar wurde ein solcher von den Beschwerdegegnern 1 bis 193 beantragt. Da ihrem Begehren jedoch entsprochen wird, erleiden sie durch den Verzicht auf dieses wie auch auf die weiteren von ihnen beantragten Beweismittel keinen Nachteil. Die Beschwerdeführerinnen haben keinen solchen Beweisantrag gestellt.

Unabhängig davon waren von einem Augenschein ohnehin keine neuen relevanten Erkenntnisse zu erwarten. Auf den in den Akten vorhandenen umfangreichen Fotodokumentationen sind die Mobilfunkanlage und deren Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild aus den verschiedensten Richtungen und Blickwinkeln dokumentiert. Eine Begutachtung vor Ort aus nur annähernd gleich vielen Blickwinkeln wäre angesichts des eindeutigen Fachberichts der OLK nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand möglich gewesen.

¹² BVR 2002 S. 1 E. 2. d) aa); VGE 22225 vom 07.04.2006 E. 4.3.

5. Kosten

a) Die oberinstanzlichen Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Für besondere Untersuchungen, Gutachten und dergleichen können zusätzliche Gebühren erhoben werden (Art. 103 Abs. 1 VRPG¹³). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von Fr. 200.-- bis 4'000.-- je Beschwerde erhoben (Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 GebV¹⁴). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf Fr. 1'600.-- festgelegt. Dazu kommen die Kosten für das Gutachten der OLK vom 17. Februar 2010 von Fr. 860.-- (Rechnung vom 26. Februar 2010) und die Kosten für den Amtsbericht des beco vom 12. Februar 2010 von Fr. 720.-- (Rechnung vom 12. Februar 2010). Insgesamt betragen die Verfahrenskosten somit Fr. 3'180.--.

Gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG werden die Verfahrenskosten 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. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 unterliegen mit ihren Anträgen und haben daher die gesamten Verfahrenskosten zu tragen. Sie haften solidarisch für den gesamten Betrag.

b) 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). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV¹⁵ beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren Fr. 400.- bis Fr. 11'800.- pro Instanz. Innerhalb dieses Rahmens bemisst sich der Parteikostenersatz nach Art. 41 Abs. 3 KAG¹⁶. Demnach wird der Parteikostenersatz für den Anwalt der Beschwerdegegner 1 bis 193 festgesetzt auf Fr. 8'000.--. Dieser

¹³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁴ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung; GebV, BSG 154.21)

¹⁵ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung; PKV; BSG 168.811)

¹⁶ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

Parteikostenersatz ist von den unterliegenden Beschwerdeführerinnen 1 und 2 zu bezahlen. Die übrigen Beschwerdegegnerinnen und -gegner waren nicht anwaltlich vertreten und haben demzufolge keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Entscheid der Gemeinde Langnau im Emmental vom 29. Oktober 2008 wird bestätigt.
2. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben die oberinstanzlichen Verfahrenskosten von Fr. 3'180.-- zu bezahlen. Sie haften solidarisch für den gesamten Betrag. Zahlungseinladungen folgen, sobald dieser Entscheid rechtskräftig ist.
3. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 werden verpflichtet, den Beschwerdegegnern 1 bis 193 Parteikosten in Höhe von Fr. 8'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haften solidarisch für den gesamten Betrag.

IV. Eröffnung

- A._____, als Gerichtsurkunde
- B._____, als Gerichtsurkunde
- Herrn Rechtsanwalt D._____, als Gerichtsurkunde
- E._____, als Gerichtsurkunde
- Herrn F._____ und Frau G._____, als Gerichtsurkunde
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Langnau i.E., Gemeindeverwaltung, als Gerichtsurkunde
- Amt für Berner Wirtschaft (beco), Immissionsschutz
- Regierungsstatthalteramt Emmental, zur Kenntnis

- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Nydegasse 11/13, 3011 Bern, z.H. der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK), zur Kenntnis, per Kurier

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer, Regierungsrätin