

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2011/132

Bern, 10. Februar 2012

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Fürsprecher B. _____,

und



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

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Worb, Gemeindeverwaltung, Bauabteilung,
Bärenplatz 1, Postfach, 3076 Worb 1

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Worb vom 19. August 2011 (Nr. 2011-0008; Mobilfunkanlage)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 6. Mai 2011 bei der Gemeinde Worb ein Baugesuch ein für den Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage auf Parzelle Worb Grundbuchblatt Nr. C. _____. Das Baugesuch umfasst den Abbruch von vier bestehenden Antennenmasten auf dem Dach des Gebäudes D. _____ strasse 5b sowie den Neubau eines 20 m hohen Mastes mit drei GSM/UMTS-Kombiantennen des Antennentyps „Tri-Sector-Pipe“ und einer Telepage-Antenne südlich des Gebäudes D. _____ strasse 5b. Die Parzelle befindet sich in der Zone mit Planungspflicht (ZPP) „Kerngebiet K“ sowie im Ortsbildschutzgebiet gemäss Plan der Schutzgebiete und -objekte der Einwohnergemeinde Worb vom 7. März 1993. Gegen das Bauvorhaben gingen fünf

Einsprachen ein. Das Amt für Berner Wirtschaft (beco) beurteilte die Anlage aus Sicht des Immissionsschutzes sowie der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz im Amtsbericht vom 23. Juni 2011 – unter Einhaltung von Auflagen – als bewilligungsfähig. Mit Gesamtentscheid vom 19. August 2011 erteilte die Einwohnergemeinde Worb aus Gründen des Ortsbildschutzes den Bauabschlag. Die Beschwerdeführerin beabsichtigte bereits im Jahr 2005, ihre Mobilfunkanlage umzubauen. Aus Ortsbildschutzgründen lehnte die Einwohnergemeinde Worb dieses Projekt ab. Diesen Entscheid focht die Beschwerdeführerin erfolglos bei der BVE¹ und beim Verwaltungsgericht² an.

2. Gegen den Bauabschlag vom 19. August 2011 erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 21. September 2011 Beschwerde bei der BVE. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 19. August 2011 und die Erteilung der Baubewilligung. Zusammengefasst rügt sie, der relevante Sachverhalt bezüglich des neu vorgelegten Vorhabens, das sich vom früheren Projekt bezüglich Höhe und Konstruktion unterscheide, sei von der Vorinstanz ungenügend abgeklärt worden. Vor diesem Hintergrund sei die Ansicht der Vorinstanz, die geplante Antennenanlage störe das Ortsbild massiv, nicht haltbar.

3. Die Einwohnergemeinde Worb beantragt in ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2011 die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung des Bauabschlags. Sie ergänzte die Begründung des Bauentscheids insofern, dass die Gesamthöhe von Neubauten 10 Meter betrage und diese gemäss Art. 47 GBR³ entlang der D._____ strasse und E._____gasse aus Rücksicht auf bestehende Baustrukturen auf 7 m zu reduzieren sei. Zudem sei weder in den Projektplänen noch im Standortdatenblatt ersichtlich, ob eine Leiter an den Antennenmast montiert werde. Wenn dies der Fall wäre, würde die Antenne noch markanter in Erscheinung treten.

¹ Vgl. Entscheid der BVE vom 19. Dezember 2006 (RA Nr. 110/2006/80)

² Vgl. VGE 22887 vom 21. August 2007

³ Baureglement vom 7. März 1993 der Einwohnergemeinde Worb, genehmigt durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern mit Änderungen gemäss Beschluss vom 16. August 1993

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet⁴, stellte den Einsprechenden mit Verfügung vom 23. September 2011 eine Kopie der Beschwerde zu und setzte ihnen eine Frist für eine allfällige Beteiligung als Partei am Beschwerdeverfahren. Es wies die Einsprechenden darauf hin, dass Stillschweigen als Verzicht auf die Beteiligung am weiteren Verfahren gelte und auch zu einem Verlust der Parteistellung als Einsprecher im Baubewilligungsverfahren führe. Die Einsprechenden beteiligten sich nicht am Beschwerdeverfahren.

5. Nachdem das Rechtsamt den Schriftenwechsel durchführte, holte es bei der Vorinstanz die Vorakten sowie die Baubewilligungsakten (Nr. 24/2005) des Vorprojekts aus dem Jahr 2005 ein. Es erklärte ausserdem, zur Ermittlung des Sachverhalts ziehe es die Beschwerdeakten RA Nr. 110/2006/80 bei. Zusätzlich verlangte es von der Beschwerdeführerin einen vermassten Antennenmontageplan und liess beim beco das fehlende Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 11. April 2011 edieren. Schliesslich holte es einen Fachbericht der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) ein. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich zum Beweisergebnis zu äussern und Schlussbemerkungen einzureichen. Davon machte lediglich die Beschwerdeführerin Gebrauch; die Einwohnergemeinde Worb liess sich weder zum Bericht der OLK vernehmen noch reichte sie Schlussbemerkungen ein. Auf die vorliegenden Akten sowie den Fachbericht der OLK wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Bauentscheid der Einwohnergemeinde Worb. Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁵ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei

⁴ 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)

⁵ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Bauentscheid zuständig.

b) 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 Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin im vorinstanzlichen Verfahren unterlegen. Sie ist durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Rechtliche Grundlagen zum Ortsbild- und Landschaftsschutz

a) Die Vorinstanz begründet den Bauabschlag insbesondere damit, dass für Bauvorhaben im Ortsbildschutzgebiet besondere Anforderungen gelten. Danach hätten sich neue Elemente bezüglich Anordnung, Gestaltung, Volumen usw. der traditionellen Bauweise anzupassen und dürften das Gesamtbild nicht stören. Diese Anforderungen seien klar nicht erfüllt. Die geplante Antennenanlage überrage die Liegenschaft D._____ strasse 5b um 10 m und die umliegenden Gebäude um rund 5 bis 10 m. Sie sei von verschiedenen Standorten des Dorfes aus gut erkennbar und werde als stark störendes, fremdes und dominantes Element empfunden. Das Ortsbild werde dadurch massiv gestört. Da der Antennenmast eine Gesamthöhe von 20 m aufweise und der Durchmesser 23 bis 28 cm betrage, sei er aus einiger Entfernung gut sichtbar. Der Bauabschlag sei deshalb auch erst nach näherer Prüfung erfolgt.

b) Das GBR enthält – soweit hier von Interesse – zur Gestaltung von Bauten und Anlagen allgemeine und in Ortsbildschutzgebieten besondere Vorschriften:

„IV. Gestaltung Art. 12

¹ Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass zusammen mit der bestehenden Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht. Die Beurteilung dieser Gesamtwirkung richtet sich nach der bestehenden, bei Vorliegen einer genügend detaillierten Planung nach der zukünftigen Umgebung.

Bauten, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, sind unzulässig, auch wenn sie den übrigen Bauvorschriften entsprechen.

² Bei der Beurteilung, ob eine gute Gesamtwirkung entsteht, ist besonders auf die folgenden Elemente einzugehen:

- Standort, Stellung, Form, Proportionen und Dimensionen eines Gebäudes;
- Gestaltung von Fassaden und Dach (Form, Farbe, Material);

- (...)
- Aussenräume, insbesondere das Vorland, die Begrenzung gegen den öffentlichen Raum und die Bepflanzung, soweit sie für den Charakter des Aussenraumes bestimmend ist;
- (...)

Art. 57 Ortsbildschutzgebiete

¹Die Ortsbildschutzgebiete umfassen die Ortsteile und Quartiere, welche durch ihre Entstehung, charakteristische Nutzung und Gestaltung für das Ortsbild von Bedeutung sind. Sie sind in ihrem äusseren Gesamtbild, ihren traditionellen Elementen und charakteristischen Einzelheiten sowie in ihrem Strassenraum und ihren Platzverhältnissen zu erhalten.

² Die zulässige Nutzung richtet sich nach der Zoneneinteilung.

³ Neubauten sind zeit- und nutzungsgerecht zu gestalten. In der Regel haben sie sich bezüglich Bauvolumen, Dach- und Fassadengestaltung, Orientierung, Stellung und Aussenraumgestaltung an den traditionellen, für das jeweilige Gebiet charakteristischen Formen, zu orientieren. Neue Formen sind nur möglich, wenn sie zu einer guten Gesamterscheinung des Ortsbildes beitragen.

(...)"

c) Art. 12 GBR verlangt eine „gute Gesamtwirkung“. Nach Art. 57 GBR haben sich Neubauten in Ortsbildschutzgebieten an den „für das jeweilige Gebiet charakteristischen Formen zu orientieren“ und neue Formen sind nur möglich, „wenn sie zu einer guten Gesamterscheinung des Ortsbildes beitragen“. Die Erfordernisse von Art. 12 und Art. 57 GBR gehen über die Anforderungen von Art. 9 BauG hinaus und haben daher selbständige Bedeutung. Das Bauvorhaben ist somit insbesondere auf seine Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen zu prüfen.

d) Die erwähnten Begriffe stellen unbestimmte Gesetzesbegriffe dar. Wird die Anwendung einer von der Gemeinde erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen in eigenständigen kommunalen Vorschriften eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre. Sie sind nicht befugt, die kommunale Auslegung der Norm durch ihr eigenes Verständnis zu ersetzen, wenn die Rechtsauffassung der Gemeinde betreffend den Inhalt, den Sinn und die Tragweite der interessierenden Vorschrift rechtlich vertretbar erscheint. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Würdigung örtlicher Verhältnisse in Frage steht.⁶ Bei der Konkretisierung der erwähnten Begriffe bedarf es oft eines besonderen Fachwissens. Die OLK berät unter anderem

⁶ VGE 22887U vom 21.08.2007, E. 4.3, mit Hinweisen; BVR 2005 S. 443 E. 3.3

Justizbehörden in Fragen der Ästhetik (Art. 1 Abs. 1 OLKV⁷). Die BVE räumt den Berichten der OLK regelmässig einen erheblichen Stellenwert ein und auferlegt sich bei deren Überprüfung eine gewisse Zurückhaltung.

e) Keine Regelungskompetenz haben die Gemeinden im Bereich des Schutzes von Baudenkmälern. Dieser ist in den Art. 10a ff. BauG abschliessend geregelt.⁸ Art. 10b Abs. 1 Satz 2 BauG schreibt vor, dass Baudenkmäler (sowohl schützens- wie erhaltenswerte) durch Veränderungen in ihrer Umgebung nicht beeinträchtigt werden dürfen (sog. Umgebungsschutz). Das heisst, dass eine Veränderung auf das Baudenkmal Rücksicht nehmen und dieses nicht beeinträchtigen soll.⁹ Voraussetzung für den Schutz nach Art. 10b BauG bildet die Aufnahme der schützens- oder erhaltenswerten Baudenkmäler in das Bauinventar (Art. 10e Abs. 1).

f) Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Erstellen einer Mobilfunkanlage unter ästhetischen Gesichtspunkten nicht ohne weiteres mit Gebäuden, auf welche die Gestaltungsnormen in erster Linie zugeschnitten sind, vergleichen. Zum einen ist das Erscheinungsbild einer Mobilfunkanlage – namentlich Durchmesser und Höhe des Masts sowie die Anzahl und optische Erscheinung der Antennen – vorwiegend durch die technischen Gegebenheiten bedingt. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Mobilfunkbetreiberinnen sind daher gering. Ausserdem besteht die Besonderheit, dass Mobilfunkanlagen aufgrund ihrer Funktion in der Regel gut sichtbar sind, womit ihnen praktisch an jedem Standort von vornherein etwas Störendes anhaftet. Dies allein vermag jedoch nicht ohne weiteres einen Bauabschlag zu rechtfertigen, ansonsten würde aus den kommunalen Ästhetiknormen ein flächendeckendes Mobilfunkantennenverbot resultieren, was nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen kann und raumplanungs- bzw. fernmelderechtlich problematisch wäre.¹⁰ Auch ist zu beachten, dass Mobilfunkantennen aufgrund der betrieblich bedingten Höhe regelmässig geeignet sind, Silhouetten zu brechen und Horizonte zu teilen. Soweit der Silhouette bzw. dem Horizont nicht eine

⁷ Verordnung vom 27. Oktober 2010 über die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLKV; BSG 426.221)

⁸ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band I, Bern 2007, Art. 9/10 N. 4

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art.10a-10f N. 7

¹⁰ VGE 100.2010.66 vom 16. August 2010, E. 2.3, VGE 233330 vom 31. März 2009, E. 3.3, VGE 22852 vom 8. November 2007, E. 7.4

erhöhte Schutzwürdigkeit zukommt, vermag diese Wirkung den Bauabschlag nicht zu rechtfertigen.¹¹ Diesen Umständen ist bei der Beurteilung gebührend Rechnung zu tragen.

3. Anwendung der Vorschriften zum Ortsbild- und Landschaftsschutz auf das Projekt

a) Die Beschwerdeführerin kritisiert, das vorliegende Projekt könne nicht mit dem Projekt, dem vor vier Jahren der Bauabschlag verfügt wurde, verglichen werden. Es sei bezüglich Höhe und Konstruktion deutlich redimensioniert worden und trete dementsprechend viel weniger markant in Erscheinung. Insoweit habe die Vorinstanz den Sachverhalt mit pauschalen Feststellungen nicht oder nur ungenügend abgeklärt. Zwar komme das Bauvorhaben in einem Ortsbilschutzgebiet zu stehen. Allerdings handle es sich um ein Gebiet mit publikumsintensiver Zentrumsnutzung, in dem neben dem Bahnhofareal zahlreiche Geschäfte und Gewerbebetriebe angesiedelt seien und das entsprechend den heutigen Bedürfnissen bereits zahlreiche Infrastrukturanlagen wie namentlich Beleuchtungskandelaber, Strassensignalisation und bestehende Antennenmaste aufweise. Es handle sich um eine zeit- und nutzungsgerechte Erneuerung einer bestehenden Anlage. Da die Erneuerung den Abbruch von vier bestehenden Masten ermögliche, führe das Bauvorhaben ortsplanerisch zu einer Verbesserung der Situation. Die Mobilfunkanlage trage der ortsplanerischen Bedeutung des Kerngebiets K1 als Geschäfts- und Einkaufsbereich Rechnung und trete vor diesem Hintergrund nicht als störend in Erscheinung und führe auch zu keiner Beeinträchtigung des Ortsbilds. Die Argumentation der Vorinstanz führe dazu, dass Mobilfunkanlagen im Ortsbilschutzgebiet und im Dorfkern generell unzulässig wären.

b) Vorliegend ist geplant, vier bestehende Antennenmaste auf dem Dach des Gebäudes D._____ strasse 5b abzubrechen. Als Ersatz soll seitlich der Südfassade der Liegenschaft D._____ strasse 5b ein neuer Antennenmast errichtet werden. Die Höhe des geplanten Antennenmastes beträgt 20 m. An dessen Mastspitze soll eine Rohrantenne (Tri-Sector-Pipe-Antenne) für den Mobilfunkdienst (GSM1800 und UMTS) montiert werden. Das Rohr besteht aus einem Antennenteil (antenna area) und einem Servicebereich (service area). Nach dem Antennenmontageplan vom 29. März 2011 im Massstab 1:50 ist der obere Teil der Antenne 1.37 m lang und 23 cm breit. Der darunterliegende

¹¹ VGE 233330 vom 31. März 2009, E. 4.4.3, VGE 22299 vom 17. November 2006, E. 5.7.2, VGE 22095/22101/22102 vom 24. Oktober 2006 E. 4.7.3.

Servicebereich der Antenne ist 0.94 m lang und hat einen Durchmesser von 28 cm. Seitlich am Antennenmast ist auf der Höhe von 16.70 m eine Telepage-Antenne (TPS) vorgesehen. Sie besteht aus einem 41 cm langen rohrförmigen Rundstrahler und wird mit drei ca. 62 cm langen feingliedrigen Gegengewichtsstäben stabilisiert. Der Antennenmast verfügt über eine Steigleiter, die nach dem Antennenmontageplan bis unter die Rohrantenne für den Mobilfunkdienst reicht. Für die Sendeanlagen des Mobilfunks und des Telepage-Funkdienstes gelten nach der NISV unterschiedliche Anlagengrenzwerte.¹² Für die Berechnung der Immissionsprognose müssen daher separate Standortdatenblätter ausgefüllt werden, auch wenn sich beide Sendeantennen auf dem gleichen Mast befinden.

c) Der Antennenstandort liegt im Zentrum des Dorfs Worb in der ZPP „Kerngebiet K1“ sowie im Ortsbildschutzgebiet. Im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ist Worb als verstädtertes Dorf von regionaler Bedeutung eingestuft. Die Bauparzelle befindet sich rund 100 m südöstlich des Bahnhofs und unmittelbar östlich der im Bauinventar der Einwohnergemeinde Worb aufgenommenen Baugruppe D. Im Norden und Osten der Bauparzelle verläuft die F._____strasse, an der verschiedene Geschäfte sowie ein Altersheim angesiedelt sind. Südlich vom geplanten Standort liegt in einer Entfernung von ca. 100 m die E._____ mit der Baugruppe E.

d) Zur Frage, wie sich die geplante Antenne auf das Ortsbild und die Baudenkmäler auswirkt, hat die BVE die OLK beigezogen. Hinsichtlich der Frage, wie sich das Bauvorhaben auf die Umgebung auswirkt, hat die OLK im Fachbericht vom 29. November 2011 Folgendes festgehalten: In Bezug auf die Umgebung sei bei Antenneneinrichtungen neben der Detaillierung hauptsächlich die Höhe für eine angemessene Gesamtwirkung massgebend. Gegenüber der ersten Projektfassung werde die neue Antenne von 25.80 m auf 20 m reduziert und die Mastspitze sei einfacher und schlanker konstruiert. Die Weitenwirkung, Dominanz und Wahrnehmung im Umfeld des erweiterten Ortsbildschutzgebiets und der direkt angrenzenden Kernzone K1 werde dadurch markant gebrochen. Bezüglich des öffentlichen Raumes, zu dem auch der Standort G._____strasse (Park Altersheim) und die D._____ strasse mit der Baugruppe D gehören, vermöge die um fast 6 m reduzierte Installation in Kombination mit ihrer Lage im rückwärtigen Bereich, trotz der durchlässig offen strukturierten Bauweise, keine ortsbildrelevante Störung mehr zu erzeugen. Sie überrage die Dächer der von der

¹² Vgl. Anhang 1 Ziffer 6 und 7 der Verordnung des Bundesrates vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710)

öffentlichen Zentrumszone aus betrachteten davorliegenden Bauten nur geringfügig und werde aus diesem Blickwinkel im Zusammenhang mit deren Dachinstallationen gelesen. Der Abbruch der vier bestehenden, nur geringfügig niedrigeren Masten und die Konzentration auf eine Installation am heutigen Infrastrukturbau würden optisch sogar zu einer Verbesserung im rückwärtigen Grünbereich der Kernzone K1 führen. Aus Sicht des Orts- und Landschaftsbildes stelle die geplante Anlage in der vorliegenden Form keine ortsbildrelevante Beeinträchtigung dar. Die OLK empfiehlt, die Antennenanlage zu bewilligen.

e) Die OLK charakterisiert den Ortskern von Worb, bedingt durch das Nebeneinander von unterschiedlichen Baustilen aus verschiedenen Zeitepochen, als ein sehr heterogenes Siedlungsbild. Sie beschreibt das nähere Umfeld des Antennenstandorts, das sich im Perimeter des Ortsbildschutzgebiets befindet, als charaktervoll mit interessanten Raumbildungen. Die gestalterischen Qualitäten der meisten Häusergruppen und deren Zusammenspiel untereinander stuft sie zudem als hochwertig ein. In der Kernzone K1 treffe dies insbesondere auf die Häuserzeile mit den älteren Riegbauten (Baugruppe D) entlang der D._____ strasse und die gegenüberliegende Neuüberbauung zu.

f) Im Vergleich zum Vorprojekt aus dem Jahr 2005 ist der geplante Antennenmast um 5.80 m (von 25.80 m auf 20 m) verkürzt. Auf ausladende Sektorantennen an der Mastspitze, wie sie bei der Antennenanlage am Rande des Zentrums von Worb eingesetzt werden und beim Vorprojekt noch geplant waren¹³, wurde verzichtet. Die Breite der Mastspitze wurde so von 89 cm auf 23 cm verkleinert.¹⁴ Als technische Aufbaute hebt sich nur noch die schmale Telepage-Antenne vom Mast ab. Im Unterschied zur bestehenden Mobilfunkantenne an der H._____ strasse sind auch keine wuchtigen Richtfunkantennen vorgesehen. Die projektierte Antennenanlage weist damit eine deutlich diskretere Gestaltung auf. Ihre Gestaltung lehnt sich denn auch an den vorbestehenden Gestaltungselementen, wie beispielsweise den Kandelabern im öffentlichen Raum und den bereits bestehenden Masten auf dem Dach des Gebäudes D._____ strasse 5b, an.¹⁵ Die projektierte Antennenanlage unterscheidet sich somit massgeblich vom Vorprojekt aus dem Jahr 2005 und der in Betrieb stehenden Mobilfunkanlage an der H._____ strasse

¹³ Vgl. Fotos der Beilagen Nr. 6 und 7 der Stellungnahme vom 24. Oktober 2011 der Vorinstanz

¹⁴ Vgl. Antennenmontageplan vom 11. August 2005, pag. 129 der Beschwerdeakten RA Nr. 110/2006/80 und Antennenmontageplan vom 29. März 2009 der Beschwerdeakten RA Nr. 110/2011/132

¹⁵ Vgl. Foto der Beilage Nr. 2 der Stellungnahme vom 24. Oktober 2011 der Vorinstanz

am Rande des Dorfes Worb. Das zur Diskussion stehende Projekt ist auch nicht mit dem Projekt der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren RA Nr. 110/2011/94¹⁶ vergleichbar, das einen 26.18 m hohen freistehenden Antennenmast mit vier UMTS-Antennenpanels und zwei Richtfunkantennen zum Gegenstand hatte.

g) Der Beurteilung der Einwohnergemeinde Worb, wonach die Antennenanlage von verschiedenen Standorten aus als stark störendes, fremdes und dominantes Element empfunden wird und deshalb den strengen Anforderungen an die Gestaltung innerhalb des Ortsbildschutzgebiets nicht genügt, kann nicht gefolgt werden.

Vorliegend hat die Vorinstanz die angepasste Gestaltung der Antennenanlage, die sich klar vom Vorprojekt und der bestehenden Mobilfunkanlage an der H._____ strasse unterscheidet (vgl. Erwägung 3f), bei der Beurteilung der Ortsbildverträglichkeit nicht oder nur ungenügend gewürdigt. Auch führt sie nicht näher aus, von welchen Standorten aus die geplante Antennenanlage als dominantes, fremdes und störendes Element empfunden wird. Geht es wie hier um die Konkretisierung von unbestimmten Gesetzesbegriffen („gute Gesamtwirkung“, „zur guten Gesamterscheinung des Ortsbildes beitragen“), hat die Behörde ihre Ansicht sorgfältig zu begründen.¹⁷ Aus dem Protokollauszug vom 15. Juni 2011 der Planungskommission (Bericht Planungskommission Ästhetik vom 15. Juni 2011), den die Vorinstanz zu Beweis Zwecken einreichte, geht ebenfalls nicht näher hervor, weshalb sich die angepasste Gestaltung des Bauvorhabens nicht gut einordnet und weshalb die Umgebung beeinträchtigt wird. Dem Protokollauszug kann allerdings entnommen werden, dass im Rahmen der Ortsplanungsrevision OP06+ die Aufnahme von strengeren Bewilligungsanforderungen an Antennenanlagen in Ortsbildschutzgebieten abgelehnt wurde. Die Vorinstanz hat sich zudem dem positiven Fachbericht der OLK weder widersetzt noch hat sie sich dazu schriftlich vernehmen lassen. Die allgemeinen Feststellungen und wenig substantiierten Äusserungen zur Ortsbildverträglichkeit lassen somit kaum erkennen, welche Kriterien bei der Beurteilung der umstrittenen Antennenanlage massgebend waren. Noch erlauben sie Rückschlüsse darauf, welche Bedeutung die Gemeinde ihren kommunalen Vorschriften (Art. 12, 47 und 57 GBR) grundsätzlich beimessen will. Mit ihren pauschalen Ausführungen vermag sie somit den wirklichen Gehalt dieser Bestimmungen nicht klar aufzuzeigen. Dem ist bei der Auslegung

¹⁶ Siehe BDE vom 21. Dezember 2011, RA Nr. 110/2011/94

¹⁷ Pra 2003 Nr. 188; vgl. auch Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 10 N.8 mit weiteren Hinweisen

des kommunalen Rechts Rechnung zu tragen.¹⁸ Ferner sollen hier vier bestehende Antennenmaste, wovon drei Maste eine Höhe von 17.70 m aufweisen, auf dem Dach der Liegenschaft D._____ strasse 5b abgebrochen und auf den geplanten Mast verlegt werden. Dies führt gemäss dem OLK-Bericht optisch zu einer Verbesserung. Diesen entscheiderelevanten Umstand hat die Vorinstanz bei der Beurteilung der Ortsbildverträglichkeit ausser Acht gelassen.

Zu Recht hält die Vorinstanz zwar fest, die geplante Mobilfunkanlage überrage die umliegenden Gebäude und sei von verschiedenen Standorten aus sichtbar. Dem ist aber die Feststellung der OLK entgegenzuhalten, dass die Antennenanlage – von der öffentlichen Zentrumszone aus betrachtet – die Dächer der davorliegenden Bauten nur noch geringfügig überragt und aus diesem Blickwinkel im Zusammenhang mit deren Dachinstallationen zu lesen ist. Die OLK hat die Wirkung der projektierten Antennenanlage auch von der D._____ strasse (mit der Baugruppe D) und der G._____ strasse aus geprüft. Diese Standorte waren bei der Beurteilung des Vorprojekts für das Verwaltungsgericht besonders relevant.¹⁹ Dazu hat die OLK festgehalten, die um fast 6 m reduzierte Installation in Kombination mit ihrer Lage im rückwärtigen Bereich vermöge, trotz der durchlässig offen strukturierten Bauweise, keine ortsbildrelevante Störung mehr zu erzeugen. Die von der Vorinstanz als Beweismittel eingereichten Fotos ändern an dieser Beurteilung nichts. Nicht massgebend ist die Argumentation der Gemeinde, das Projekt störe den Ausblick von einzelnen Vorgärten der Wohnhäuser im Gebiet D._____ strasse/ F._____ strasse/ E._____ gasse stark. Die Sichtbarkeit der Antenne von privaten Standorten aus, beispielsweise von Fenstern und Balkonen oder Vorgärten, mag sich für die Anwohner im näheren Umfeld des Antennenstandortes zwar störend auswirken. Die Aussicht, die man von einem privaten Gebäude oder Garten aus geniesst, ist aber kein Gut, das durch Ästhetikvorschriften geschützt wird. Schutzobjekt des Ortsbild- und Landschaftsschutzes ist der Aussenraum, soweit er von einem allgemein begangenen Standort aus als Einheit wirkt und als solcher erfassbar ist. Massgebend ist also nur die Beurteilung vom öffentlichen Raum aus.

h) Nach dem Gesagten steht fest, dass die Vorinstanz die Ortsbildverträglichkeit vom öffentlichen Raum aus zusammen mit verschiedenen Baudenkmälern unzutreffend beurteilt hat. Sie hat den Sachverhalt in entscheidungswesentlichen Punkten nicht oder nicht

¹⁸ Vgl. dazu auch VGE 22990 vom 28. April 2008, E. 5.4.1

¹⁹ Vgl. VGE 22887 vom 21. August 2007, E. 5.6.2

vollständig abgeklärt sowie verschiedene Aspekte des Ortsbildschutzes nicht richtig gewürdigt. Demgegenüber erweist sich die Würdigung der OLK als plausibel und nachvollziehbar. Es besteht für die BVE kein Anlass, von dieser Fachmeinung abzuweichen. Mit dem verkürzten Mast sowie der diskreten Gestaltung der Mastspitze wird die Weitenwirkung, Dominanz und Wahrnehmung der Anlage im Umfeld des erweiterten Ortsbildschutzgebietes und der direkt angrenzenden Kernzone K1 markant gebrochen. Die Antenne überragt die Dächer der davorliegenden Bauten nur noch geringfügig und ist in diesem Zusammenhang von der öffentlichen Zentrumszone aus als Dachinstallation zu lesen. Sie tritt auch von den wichtigen Standorten aus nicht als störender Fremdkörper in Erscheinung. Dass am Antennenmast eine Steigleiter vorgesehen ist, ändert an dieser Beurteilung nichts. Auch bricht die geplante Anlage weder eine geschützte Silhouette noch vermag sie den Horizont zu teilen. Im bereits heterogenen Ortsbild von Worb erzeugt sie somit keine ortsbildrelevante Störung. Der Abbruch der vier bestehenden, nur geringfügig niedrigeren Antennen und die Konzentration auf eine Installation, führen sogar zu einer optisch besseren Situation. Sie trägt so zu einer guten Gesamterscheinung des Ortsbildes im Sinn von Art. 57 GBR bei. Damit trägt die Beschwerdeführerin, anders als die Vorinstanz meint, den strengen kommunalen Gestaltungsvorschriften für Ortsbildschutzgebiete genügend Rechnung. Die Beschwerdeführerin hat denn auch die geringen architektonischen Gestaltungsmöglichkeiten, die bei Mobilfunkantennen aufgrund der technischen Gegebenheiten bestehen, ausgeschöpft. Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, die Anlage füge sich nicht in das Ortsbild im Sinn von Art. 12 GBR ein. Ansonsten würde aus dieser kommunalen Ästhetiknorm ein flächendeckendes Mobilfunk-Antennenverbot auf dem Gemeindegebiet von Worb resultieren, das fernmelderechtlich problematisch wäre. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände kann der ästhetischen Beurteilung der Vorinstanz nicht gefolgt werden; sie ist rechtlich nicht haltbar. Die geplante Antenne ist mit den kantonalen (Art. 9 und Art. 10b BauG) und kommunalen Ästhetikvorschriften (Art. 12, 47 und 57 GBR) vereinbar. Unter dem Aspekt des Ortsbild- und Landschaftsschutzes ist die projektierte Antennenanlage bewilligungsfähig.

4. Zusammenfassung

Das beco beurteilte die Anlage aus Sicht des Immissionsschutzes als bewilligungsfähig. Im Baubewilligungsverfahren setzte es sich auch eingehend mit den Einspracherügen

auseinander, die die nicht ionisierende Strahlung (NIS) betrafen. In Kenntnis der Rügen kam es zum Schluss, dass sich für das Vorhaben keine andere Beurteilung ergebe als im Amtsbericht vom 23. Juni 2011 festgehalten. Das Baugesuch entspricht somit den massgeblichen Vorschriften und hält auch die umweltrechtlichen Vorschriften ein. Daher ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Gesamtbauentscheid vom 19. August 2011 ist aufzuheben und dem Vorhaben ist die Bewilligung zu erteilen.

5. Kosten

a) 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 verlegen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Der Vorinstanz können gestützt auf Art. 108 Abs. 2 VRPG keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Daher trägt sie der Kanton.

b) Die Gemeinde Worb hat als unterliegende Partei der Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote des Parteivertreters der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 3'796.20, einschliesslich Auslagen und Mehrwertsteuer, gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

c) Als Baugesuchstellerin hat die Beschwerdeführerin die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von Fr. 2'405.00 in jedem Fall zu tragen (Art. 52 Abs. 1 BewD). Für das Inkasso dieser Kosten bleibt die Baubewilligungsbehörde Worb zuständig.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Gesamtbauentscheid der Gemeinde Worb vom 19. August 2011 wird – mit Ausnahme der Kostenverfügung – aufgehoben.
2. Der Beschwerdeführerin wird die Gesamtbewilligung für den Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage (Abbruch der bestehenden Masten. Neubau Mast und

Montage von Antennen im 1800MHz und 2100MHz Band sowie TPS) auf Parzelle Worb Gbbl. Nr. C. _____ erteilt. Die Gesamtbewilligung umfasst:

2.1 Die Baubewilligung aufgrund des Bausgesuchs vom 5. Mai 2011 gemäss dem Situationsplan vom 14. Februar 2011 im Massstab 1:500, dem Baueingabeplan (Südwestansicht, Südostansicht, Situationsplan Nr. 3–90452B) vom 29. März 2011 im Massstab 1:200 sowie den Standortdatenblättern vom 11. April 2011 für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen und für Rundfunk und Funkrufsendeanlagen (Telepage Dienst).

2.2 Die Anlagegenehmigung nach Art. 16 ff. ABAG²⁰ gemäss Antrag des Amtes für Berner Wirtschaft beco im Amtsbericht vom 23. Juni 2011.

3. Nebenbestimmungen:

3.1 Nebenbestimmungen zur Baubewilligung:

Der Baubeginn und das Bauende sind der Gemeindeverwaltung Worb mittels den Formularen SB1 und SB2 (Selbstdeklaration Baukontrolle 1 und 2) rechtzeitig zu melden.

3.2 Brandschutz

a) *Allgemeines*

Der Baubeginn ist dem zuständigen Brandschutzexperten zu melden.

Die Gemeindebaupolizeibehörde teilt der Gebäudeversicherung Bern (GVB) den Abschluss der Bauarbeiten mittels einer Kopie des Formulars SB2 (Selbstdeklaration Baukontrolle 2) mit.

- Für den Feuerschutz gelten die nachfolgend aufgeführten Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) der GVB:
 - Brandschutznorm (BSN), Ausgabe 2003
 - Brandschutzrichtlinien (BSR), Ausgabe 2003
 - Brandschutz Erläuterungen (BSE), Ausgabe 2003

²⁰ Gesetz vom 4. November 1992 über die Arbeit, Betriebe und Anlagen (ABAG; BSG 832.01)

- Brandschutz Erläuterungen und Merkblätter der GVB (jeweils aktuelle Version)

Die aktuellsten Ausgaben der Brandschutzvorschriften sind auffindbar:

- VKF unter: <http://bsvonline.vkf.ch>
- GVB unter: www.gvb.ch unter Sichern / Brandschutz / Gesetze und Vorschriften

b) *Brandschutz auf Baustellen*

Bei Arbeiten an Bauten und Anlagen sind von allen am Bau Beteiligten geeignete Massnahmen für den Brand- und Explosionsschutz zu treffen. Insbesondere ist zu beachten:

- angemessene Absicherung der Baustelle gegen unbefugtes Betreten
- die rechtzeitige Meldung und Bekämpfung von Bränden, die sofortige Alarmierung der Löschkräfte und Rettung von Personen ist während der Bauphase sicherzustellen.
- feuergefährliche Arbeiten wie Schweißen, Lötten oder andere funkenzeugenden Arbeiten, das Verbrennen von Abfällen, das Kochen von Bitumen usw. sind mit der erforderlichen Sorgfalt auszuführen.
- beim Einsatz mobiler Feuerungsaggregate (Lufterhitzer, Bautrockner), Bitumenkocher usw. sind genügend grosse Sicherheitsabstände zu allem Brennbar einzuhalten. Eine ausreichende Zufuhr von Verbrennungsluft und die Ableitung der Abgase ins Freie müssen gewährleistet sein.

c) *Blitzschutz / Potentialausgleich*

Die Erdung und der Potentialausgleich der Antenne ist nach dem Merkblatt der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen „Erdung und Potentialausgleich von Antennen auf Gebäuden“ vom 19. November 1998 auszuführen.

3.3 Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz

- 1) Gebäude und andere Konstruktionen sind so zu gestalten, dass sie bei ihrer bestimmungsgemässen Verwendung den auftretenden Belastungen und Beanspruchungen standhalten. Es sind Baumaterialien zu verwenden, die

nicht zu Gesundheitsbeeinträchtigungen führen. Aussenwände und Bedachungen müssen ausreichenden Schutz gegen Witterungseinflüsse gewähren.

- 2) Ortsfeste Leitern im Freien sind aus witterungsbeständigen Werkstoffen zu erstellen. Es wird auf das suva-Merkblatt 44008 verwiesen.
- 3) Arbeitsmittel dürfen die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitenden nicht gefährden. Sie sind gemäss der EKAS-Richtlinie 6512 „Arbeitsmittel“ auszugestalten. Für Arbeitsmittel, die nach dem 1. Januar 1997 beschafft worden sind, ist eine Konformitätserklärung der einzelnen Maschinen oder der Nachweis der Sicherheit für die ganze Anlage beizubringen. Die zum Betrieb und Unterhalt erforderlichen Anleitungen müssen vorliegen.
- 4) Technische Einrichtungen, die bei Störungsbehebung, Reparatur, Unterhalt, Reinigung, usw. eine Gefahr darstellen, sind mit einer Schalteinrichtung (Sicherheitsschalter) vor Ort zu versehen, die den Anforderungen CE93-9 entspricht. Diese muss die Einrichtung von der Energiequelle abtrennen und gespeicherte Energie abbauen. Ein Schalter muss sich in der Nähe jeder Funktionseinheit befinden und abschliessbar sein.
- 5) Beim Auftreten nicht ionisierender Strahlen in gesundheitsschädigender Intensität, sind geeignete Massnahmen zum Schutz von Personen zu treffen. Für nicht ionisierende Strahlen gelten die arbeitshygienischen Grenzwerte für physikalische Einwirkungen (suva-Formular 1903 „Elektromagnetische Felder“).
- 6) Vor der Aufnahme der betrieblichen Tätigkeit ist beim beco mit beiliegender Karte oder elektronisch (www.be.ch/arbeit => Industrie- und Gewerbebauten) die Fertigstellung des Vorhabens zu melden.

3.4 Nicht ionisierende Strahlung

- 1) Die Anlage ist so zu betreiben, dass bei nachträglich entstehenden Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) im Anlageperimeter die Grenzwerte eingehalten sind, sobald die entsprechende Nutzung beginnt. An Orten mit kurzfristigem Aufenthalt (OKA) sind dies die Immissionsgrenzwerte (IGW) und bei Orten mit empfindlicher Nutzung die Anlagegrenzwerte (AGW).
- 2) Nachdem die Anlage in Betrieb genommen worden ist, muss innert drei Monaten eine NIS-Abnahmemessung durchgeführt werden, wenn gemäss

rechnerischer Prognose im Standortdatenblatt der AGW an einem OMEN zu 80 % erreicht wird.

Es sind folgende im Standortdatenblatt bezeichnete Orte einzubeziehen: 2, 3, 4, 6 und D._____ strasse 15. Sollte es sich erweisen, dass die massgebenden Grenzwerte überschritten werden, ist die Mobilfunk-Basisstation innert einem Monat so anzupassen, dass die Grenzwerte nicht mehr überschritten werden. Diese Einhaltung muss messtechnisch belegt werden.

3.5 Rechtsverwahrungen

Der Bauherrschaft ist von den Rechtsverwahrungen Kenntnis gegeben worden.

4. Die Verfahrenskosten trägt der Kanton.
5. Die Gemeinde Worb hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten von Fr. 3'796.20 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.
6. Die Kosten des Baubewilligungsverfahrens von Fr. 2'405.00 (vgl. Ziffer 2 des angefochtenen Entscheiddispositivs) bleiben der Beschwerdeführerin auferlegt.

IV. Eröffnung

- Herrn Fürsprecher B. _____, mit Gerichtsurkunde
- Amt für Berner Wirtschaft (beco), Immissionsschutz, A-Post
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Worb, Gemeindeverwaltung, Bauabteilung, mit Gerichtsurkunde
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, zur Kenntnis
- Gebäudeversicherung Kanton Bern, Papiermühlestrasse 130, 3063 Ittigen, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer, Regierungsrätin