

# ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2016/115

Bern, 22. März 2017

in der Beschwerdesache zwischen

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Fürsprecher B. \_\_\_\_\_

und



Frau **C.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegnerin 1

und weitere Beschwerdegegner 2 bis 36

Beschwerdegegner 1 bis 36 per Adresse Herrn D. \_\_\_\_\_

**Erbengemeinschaft E.** \_\_\_\_\_, bestehend aus:

- Frau **F.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegnerin 37
- Herr **L.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegner 38
- Herr **M.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegner 39

Beschwerdegegner 37 bis 39 vertreten durch Herrn Fürsprecher L. \_\_\_\_\_

sowie

**Regierungsstatthalteramt Seeland**, Amthaus, Stadtplatz 33, Postfach 60, 3270 Aarberg

**Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ins, Gemeindeverwaltung**, Dorfplatz 2,  
3232 Ins

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 1. Juli 2016 (bbew 5/2012; Mobilkommunikationsanlage)

## **I. Sachverhalt**

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 10. Januar 2012 bei der Gemeinde Ins ein Baugesuch ein für den Neubau einer Mobilfunkanlage mit einem rund 21 m hohen Mast auf Parzelle Ins Grundbuchblatt Nr. G.\_\_\_\_\_. Die Parzelle liegt in der Wohn- und Gewerbezone WG2. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdegegner Einsprache. Mit Verfügung vom 6. August 2012 sistierte das Regierungsstatthalteramt Seeland das Baubewilligungsverfahren bbew 5/2012, weil ein Alternativstandort geprüft wurde.

2. In der Folge reichte die Beschwerdeführerin zusammen mit einer weiteren Mobilfunkanbieterin ein Baugesuch vom 6. Februar 2013 ein für den Neubau einer Mobilfunkanlage mit einem 30 m hohen Mast am Alternativstandort auf Parzelle Ins Grundbuchblatt Nr. H.\_\_\_\_\_. Mit Gesamtentscheid vom 1. Oktober 2013 erteilte das Regierungsstatthalteramt Seeland dafür die Baubewilligung. Dagegen wurden bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) zwei Beschwerden eingereicht. Gestützt auf einen negativen Bericht der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) vom 12. Juni 2013 und einen Augenschein vom 30. April 2014 hiess die BVE mit Entscheid RA Nr. 110/2013/400 vom 4. August 2014 die beiden Beschwerden gut und erteilte dem Baugesuch vom 6. Februar 2013 aus Gründen der Ästhetik bzw. des Ortsbild- und Landschaftsschutzes den Bauabschlag.

3. Am 21. September 2015 reichte die Beschwerdeführerin erneut ein Baugesuch ein für den Neubau einer Mobilfunkanlage mit einem rund 20 m hohen Mast am ursprünglichen Standort auf Parzelle Ins Grundbuchblatt Nr. G.\_\_\_\_\_. Mit Verfügung vom 8. Oktober 2015 nahm das Regierungsstatthalteramt Seeland dieses Gesuch als Projektänderung zum ursprünglichen Baugesuch vom 10. Januar 2012 entgegen und nahm das mit Verfügung vom 6. August 2012 sistierte Baubewilligungsverfahren bbew 5/2012 wieder auf.

Mit Gesamtentscheid vom 1. Juli 2016 erteilte das Regierungsstatthalteramt Seeland gestützt auf einen negativen Bericht der OLK vom 3. Februar 2016 den Bauabschlag.

4. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 8. August 2016 Beschwerde bei der BVE ein. Sie beantragt, der Gesamtentscheid vom 1. Juli 2016 sei aufzuheben und dem Bauvorhaben sei die Baubewilligung zu erteilen.

5. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet<sup>1</sup>, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Dabei gab es auch den Einsprechenden Gelegenheit, sich am Beschwerdeverfahren als Partei zu beteiligen. Die Gemeinde Ins verzichtete mit Schreiben vom 29. August 2016 auf eine Stellungnahme. Das Regierungsstatthalteramt Seeland beantragt in seiner Stellungnahme vom 31. August 2016 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit Beschwerdeantwort vom 6. September 2016 beteiligten sich die Beschwerdegegner 1 bis 36 als Partei am Verfahren. Sie beantragen die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung des angefochtenen Gesamtentscheids. Mit Beschwerdeantwort vom 12. September 2016 beteiligten sich die Beschwerdegegner 37 bis 39 als Partei am Verfahren. Sie beantragen ebenfalls die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung des angefochtenen Gesamtentscheids.

In der Folge holte das Rechtsamt bei der Beschwerdeführerin verschiedene Netzausdeckungskarten ein und stellte ihr diverse Fragen. Zudem nahm es das Dossier RA Nr. 110/2013/400 sowie zwei Fotos, die anlässlich des Augenscheins vom 30. April 2014 aufgenommen wurden, zu den Akten. Abschliessend erhielten die Verfahrensbeteiligten die Gelegenheit, zum Ergebnis des Beweisverfahrens Stellung zu nehmen.

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

---

<sup>1</sup> 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)

## II. Erwägungen

### 1. Eintreten

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG<sup>2</sup>. 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 BauG<sup>3</sup> innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid 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, deren Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

### 2. Ästhetik, Ortsbild- und Landschaftsschutz

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, der negative Bericht der OLK sei dürftig und daher in sachlicher Hinsicht nicht aussagekräftig. Mit Blick auf den Bericht der OLK vom 12. Juni 2013 zum Bauvorhaben am Alternativstandort weise der Bericht zum aktuellen Vorhaben erhebliche Widersprüche und Ungereimtheiten auf. Daher hätte die Vorinstanz diesem Bericht nicht folgen dürfen. Im Übrigen lasse sich dem Bericht nicht entnehmen, ob die OLK überhaupt vor Ort gewesen sei.

---

<sup>2</sup> Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

<sup>3</sup> Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

Auch die von den Einsprechenden und der Gemeinde erhobenen ästhetischen Einwendungen gegen das Bauvorhaben seien nicht stichhaltig. Mit einer im Vergleich mit dem Bauvorhaben am Alternativstandort um 10 m reduzierten Höhe von 20 m könne nicht von einer überdimensionierten Anlage die Rede sein. Der geplante Standort sei nicht besonders heikel, weder hinsichtlich des Ortsbild- noch des Denkmalschutzes. Er befinde sich eher am Rand des Dorfes, sei aber so weit vom Ortsrand entfernt, dass er nicht mehr als prägend für die Dorfeingangssituation bezeichnet werden könne. In unmittelbarer Nähe des geplanten Standorts befänden sich zahlreiche Hallen und Gebäude mit grosszügigen Kubaturen. Insofern erinnere die Wohn- und Gewerbezone eher an eine reine Gewerbezone. In der nördlich gelegenen Wohnzone solle die Antenne nicht erstellt werden. Dass sie in deren Sichtfeld liege, sei unerheblich, es bestehe kein Anspruch auf freien Ausblick. Auch mit Blick auf den Schutz vor ideellen Immissionen ergebe sich vorliegend keine erhöhte Schutzwürdigkeit der Bewohner des nördlich gelegenen Quartiers.

Insgesamt führe das Bauvorhaben zu keiner erheblichen Beeinträchtigung des Ortsbild- und Landschaftsschutzes. Wenn überhaupt, liege lediglich eine geringfügige Beeinträchtigung vor, die durch die bessere Versorgung von Ins mit Mobilfunkdienstleistungen aufgehoben werde, womit das Gebot der grösstmöglichen Schonung eingehalten werde. Sollte auch das vorliegende Projekt nicht realisiert werden können, sei für die Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, wie sie die Versorgung des östlichen Teils von Ins sicherstellen solle.

b) Die Beschwerdegegner bezweifeln, dass mit dem Bauvorhaben der östliche Teil von Ins versorgt werden solle, hier bestehe keine Versorgungslücke. Bisher sei die Standortwahl primär mit der Versorgung des Dorfzentrums und des Oberdorfs begründet worden. Damit fehle es aber am funktionalen Zusammenhang. Sollte tatsächlich eine Versorgungslücke bestehen, müssten die Mobilfunkanbieterinnen verpflichtet werden, ihre Antennenstandorte in diesem empfindlichen Gebiet aufeinander abzustimmen. Bei der Standortwahl stehe aber wohl nicht die Frage der optimalen Versorgung, sondern der Finanzen im Vordergrund. Das Bauvorhaben trage dem Ortsbildschutz nach wie vor nicht Rechnung. So liege in Sichtweite des geplanten Standorts das I. \_\_\_\_\_ Haus. Da die Antenne von der J. \_\_\_\_\_ strasse her gesehen oberhalb einer Böschung mit einer Höhe von rund 3 m zu stehen kommen solle, sei die wahrgenommene Höhe nicht 19.8, sondern 22.8 m. Daher beeinträchtige die geplante Antenne das schützenswerte Ortsbild erheblich.

Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin handle es sich bei der betroffenen Zone nicht quasi um eine reine Gewerbezone, mit wenigen Ausnahmen seien alle Gewerbebauten auch bewohnt. Vielmehr solle die geplante Antenne von der Wahrnehmung her in einem Wohngebiet erstellt werden. Dabei sei das nördliche Wohnquartier zweifellos besonders empfindlich. Gemäss laufender Ortsplanungsrevision sei ein Kaskadenmodell geplant, wonach wenn möglich keine Antennen in Wohn- und Mischzonen gebaut werden sollen. Daher müsse der aktuelle Stand der Ortsplanungsrevision in das Beschwerdeverfahren einbezogen werden.

c) Gemäss Art. 9 Abs. 1 BauG dürfen Bauten, Anlagen, Reklamen, Anschriften und Bemalungen Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen. Diese Vorschrift stellt die „ästhetische Generalklausel“ im Sinn eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots dar. Art. 17 Abs. 1 BauV<sup>4</sup> konkretisiert diese Vorschrift: Aussenanlagen für Radio- und Fernsehempfang sowie für Funkzwecke und dergleichen sind möglichst unauffällig zu gestalten und anzubringen; sie dürfen die Landschaft und das Ortsbild nicht beeinträchtigen. Schutzobjekt des Ortsbild- und Landschaftsschutzes ist der Aussenraum, soweit er von einem allgemein begangenen Standort aus als Einheit wirkt und als solche erfassbar ist. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört.<sup>5</sup>

Darüber hinaus sind die Gemeinden befugt, eigene Ästhetikvorschriften zu erlassen, die über die kantonalen Vorschriften hinausgehen können (Art. 9 Abs. 3 BauG und Art. 17 Abs. 1 letzter Satz BauV). Solche müssen aber, um eine selbständige Bedeutung zu haben, konkreter gefasst sein als die kantonalen.<sup>6</sup> Die Gemeinde Ins hat unter dem Titel „Baugestaltung, Allgemeiner Landschafts- und Ortsbildschutz“ in Art. 26 GBR<sup>7</sup> geregelt, dass zum Schutze des Orts-, Strassen- und Landschaftsbildes einer vorgesehenen störenden Baugestaltung (ortsfremde Bau- und Dachform, nachteilige Farb- und Materialwahl) die Baubewilligung versagt werden kann. Neu-, Um- und Anbauten haben sich bezüglich Gebäudeform, -volumen und -stellung, Dachform, Farb- und Materialwahl dem Charakter des Landschafts-, Orts- und Strassenbildes einzupassen. Erhaltenswerte bestehende Gliederungen von Häusern und Plätzen sind zu übernehmen. Es sind

---

<sup>4</sup> Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

<sup>5</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 13 f.

<sup>6</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 4

<sup>7</sup> Baureglement der Gemeinde Lyss vom 3. Dezember 1999

zurückhaltende Farben zu verwenden. Ob diesen kommunalen Gestaltungsvorschriften eigenständige Bedeutung zukommt, kann mit Blick auf die weiteren Ausführungen offen bleiben.

Im Gemeindebaureglement finden sich zudem Gestaltungsvorschriften für die Zone mit Planungspflicht (ZPP) "J.\_\_\_\_\_strasse". Die Gestaltung der Bauten und der Aussenräume hat auf die empfindliche Dorfeingangssituation Rücksicht zu nehmen. Die Gestaltung der Bauten und Aussenanlagen hat so zu erfolgen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht und sich eine gute Einordnung ins Ortsbild ergibt (Art. 42 B GBR).

d) Gemäss 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.<sup>8</sup> 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 erhöhte Schutzwürdigkeit zukommt, vermag diese Wirkung den Bauabschlag nicht zu rechtfertigen.<sup>9</sup> Diesen Umständen ist bei der Beurteilung gebührend Rechnung zu tragen.

Auch das Bundesgericht betont, dass die Anwendung einer Ästhetikbestimmung bundesrechtswidrig sein kann, wenn damit jeglicher Bau von Mobilfunkantennen in einem Dorf verhindert wird. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf dabei der Beweis, dass keine alternativen Lösungen vorhanden sind, nicht alleine der Mobilfunkanbieterin

---

<sup>8</sup> VGE 2011/303 vom 1.6.2012, E. 4.3 mit weiteren Hinweisen

<sup>9</sup> VGE 2008/23330 vom 31.3.2009, E. 4.4.3; siehe dazu auch Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 17 und 29b mit weiteren Hinweisen

überlassen werden. Dies wäre ein Beweis über eine negative Tatsache, der kaum zu erbringen ist. Die (Gemeinde-)Behörden dürfen sich daher nicht darauf beschränken, einer Anlage wegen ihrer Höhe aus ästhetischen Gründen die Zustimmung zu verweigern. Sie müssen vielmehr bei der Suche nach praktikablen alternativen Lösungen in der Bauzone mithelfen, wobei das Aufzeigen von lediglich hypothetischen Alternativen nicht ausreicht. Allerdings ist auch die Mobilfunkanbieterin in der Pflicht. Sie muss aufzeigen, dass die Höhe der Anlage aus technischen Gründen gerechtfertigt ist.<sup>10</sup>

e) Die geplante Mobilfunkantenne besteht aus einem Antennenmast mit einer Höhe von rund 20 m. Von der J.\_\_\_\_\_strasse betrachtet, befindet sich der Standort in etwa 3 m erhöhter Lage, so dass der Mast entsprechend höher wirkt. Im obersten Bereich des Masts sind drei Antennenpanels (1.4 m hoch und 0.4 m breit) vorgesehen. Unter den Panels auf einer Höhe von rund 18 m sind weitere technische Anlagen ("TMA/ASC") geplant, diese sind jedoch deutlich kleiner und fallen optisch kaum ins Gewicht. Der Mast verjüngt sich von unten nach oben. Während er im untersten Bereich einen Durchmesser von ungefähr 60 cm aufweist, beträgt der Durchmesser im obersten Bereich noch etwa 20 cm. Im Bereich der Antennenpanels auf einer Höhe zwischen 18 und 20 m weist die Anlage einen Durchmesser von ungefähr 1.2 m auf. Der Antennenmast soll an ein bestehendes Gebäude angebaut werden. Dieses hat eine Höhe von etwa 4.5 m, womit der Mast das Dach um rund 15.5 m überragt.

In rechtlicher Hinsicht liegt die Bauparzelle in der Wohn- und Gewerbezone WG2. In dieser Zone sind Wohnbauten sowie Bauten mässig störender Betriebe zugelassen (Art. 37 Abs. 1 GBR). Erlaubt sind zwei Geschosse, die zulässige Gebäudehöhe beträgt 7 m (Art. 46 Abs. 1 GBR). Lediglich getrennt durch den K.\_\_\_\_\_weg beginnt unmittelbar nördlich der Bauparzelle in einem Abstand von rund 25 m zur geplanten Antenne eine Wohnzone W2. Auch in dieser sind bei einer zulässigen Gebäudehöhe von 7 m zwei Geschosse erlaubt (Art. 46 Abs. 1 GBR). Die Bauparzelle liegt nicht in einem Ortsbildschutzperimeter und auch nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem solchen, der nächstgelegene Ortsbildschutzperimeter liegt knapp 150 m entfernt. In der unmittelbaren Umgebung sind keine im Bauinventar verzeichneten Baudenkmäler vorhanden, die nächstgelegene erhaltenswerte Baute liegt knapp 100 m entfernt, die nächstgelegene geschützte Baugruppe F mit vier schützenswerten und sechs

---

<sup>10</sup> BGer 1C\_49/2015 vom 9.12.2015, E. 4.3

erhaltenswerten Bauten liegt gut 150 m entfernt. Ins ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Dorf von nationaler Bedeutung aufgenommen. Die Bauparzelle befindet sich in der Umgebungszone III, die als neues Wohnquartier am Hang oberhalb der J.\_\_\_\_\_strasse beschrieben wird. Diese Umgebungszone ist ohne besondere räumliche und architekturhistorische Qualität, aber sie hat gewisse Bedeutung. Sie ist der Aufnahmekategorie b zugeordnet, was bedeutet, dass es sich um einen empfindlichen Teil des Ortsbilds handelt. Mit dem Erhaltungsziel b wird zum Ausdruck gebracht, dass die Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind, zu erhalten sind.

In tatsächlicher Hinsicht liegt die Bauparzelle unmittelbar neben der J.\_\_\_\_\_strasse im Bereich des östlichen Dorfeingangs. Der Übergang vom landwirtschaftlichen Umland zum überbauten Dorf erfolgt rund 200 m weiter östlich vom geplanten Standort. In südlicher bis südöstlicher Richtung erstreckt sich eine weite Ebene mit Sicht bis in die Alpen. Höhere Gebäude sind in der näheren Umgebung keine vorhanden, in der Regel handelt es sich um zweigeschossige Gebäude. In der Umgebung gibt es jedoch bereits diverse Masten. Zunächst verläuft auf der anderen Seite der J.\_\_\_\_\_strasse entlang der Strasse die Eisenbahnlinie mit ihren Fahrleitungsmasten. Zudem befindet sich gut 300 m von der Bauparzelle entfernt ein Sportplatz mit Beleuchtungsmasten in der ZPP "J.\_\_\_\_\_strasse". Schliesslich sind auch die Sport- bzw. Tennisplätze gut 200 m nordöstlich der Bauparzelle in der Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN) F (Mehrzweckhalle/Sportanlagen) mit Beleuchtungsmasten ausgestattet. Die Beleuchtungsmasten sind mit rund 20 m etwa gleich hoch, allerdings schlanker als der geplante Antennenmast; die Fahrleitungsmasten entlang der Eisenbahnlinie sind deutlich weniger hoch als 20 m.

f) Die OLK hat mit Bericht vom 3. Februar 2016 zum Bauvorhaben Stellung genommen. Gemäss Eingabe vom 15. November 2016 hatte die OLK dafür am 2. Februar 2016 einen Augenschein vor Ort durchgeführt. Die OLK hält in ihrem Bericht fest, mit ihrer Höhe von 20 m sei die neue Antenne im Gegensatz zum vorgängig geprüften Vorhaben klar reduziert. Dennoch werde sie als ortsfremdes Element betrachtet und sei von der Einfallsstrasse aus sehr gut sichtbar. Zudem liege der Standort im Sichtfeld der nördlich gelegenen Wohnzone mit Ausblick nach Süden und in die Ferne. Aus einer weiteren Umgebung beobachtet, sei diese Antenne ein hochragendes Element unter anderen, im Quartier selber seien die Auswirkungen erheblich grösser, man könne von einer

Beeinträchtigung des Ortsbildes sprechen. Die Höhenreduktion sei zwar positiv zu bewerten, das Näherrücken an das Wohngebiet und den Dorfkern würden diese Verbesserung jedoch aufheben. Daher empfiehlt die OLK das Vorhaben nicht zu bewilligen.

Auch die Gemeinde Ins hat in ihrem Amtsbericht vom 16. März 2012 den Antrag auf Erteilung des Bauabschlags gestellt. Sie hat dies primär mit dem Widerstand der Bevölkerung begründet. Gegen den vorgesehenen Standort seien dem Gemeinderat über 800 Unterschriften übergeben worden. Aus Sicht der Gemeinde sollten die Mobilfunkbetreiber auf die Wünsche und Bedürfnisse der örtlichen Bevölkerung und Behörden Rücksicht nehmen. Daher werde gewünscht, dass die Beschwerdeführerin zusammen mit der Gemeinde alternative Standorte prüfe. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2015 zur Projektänderung bestätigt die Gemeinde Ins ihren Amtsbericht. Gleichzeitig hält sie fest, dass sie der Beschwerdeführerin keine alternativen Standorte anbieten könne.

Die Vorinstanz verweist im angefochtenen Entscheid einerseits auf den Bericht der OLK und andererseits auf den Amtsbericht der Gemeinde, dem aufgrund der Gemeindeautonomie angemessen Beachtung zu schenken sei. Inhaltlich begründet die Vorinstanz den Bauabschlag primär mit der ästhetisch negativen Auswirkung auf das nördliche Wohnquartier, welchem eine erhöhte Schutzwürdigkeit zukomme. Aus diesem Quartier werde jeder Blick nach Süden durch die geplante Antenne, welche sämtliche umliegenden Gebäude bei weitem überrage, gestört. Nicht zuletzt durchbreche die Antenne die Horizontlinie mit der Alpenkette. Daneben werde auch die östliche Dorfeingangssituation erheblich tangiert. In dieser sensiblen Situation wäre die Antenne ein prägendes und zugleich störendes Element. Auch das im Vergleich mit dem Alternativstandort Näherrücken an den empfindlichen Dorfkern sei problematisch, der ästhetischen Erhaltung des Ortszentrums von Ins sei ein hoher Stellenwert einzuräumen.

g) Das Rechtsamt der BVE hat im Beschwerdeverfahren RA Nr. 110/2013/400 am 30. April 2014 einen Augenschein durchgeführt. Da das Profil für das nun zu beurteilende Projekt bereits damals aufgestellt war, konnte sich das Rechtsamt an diesem Termin neben dem damals zu beurteilenden Projekt auch ein eigenes Bild der nun zu beurteilenden Mobilfunkantenne, des Standorts und der Umgebung machen.<sup>11</sup> Unter

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Fotodokumentation zum Augenschein vom 30. April 2014 im Dossier RA Nr. 110/2013/400 sowie die beiden Fotos im Dossier RA Nr. 110/2016/115

diesen Umständen sind von einem erneuten Augenschein keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, weshalb der entsprechende Beweisantrag der Beschwerdeführerin abgewiesen wird.

Zu beachten ist allerdings, dass das Projekt aufgrund der Projektänderung vom 21. September 2015 in der Höhe um gut einen Meter reduziert wurde und das am Augenschein vom 30. April 2014 vorhandene Profil insofern rund einen Meter zu hoch gewesen sein dürfte. Andererseits ist zu beachten, dass die geplante Anlage mit drei Antennenpanels deutlich voluminöser in Erscheinung treten würde als dies die Profilierung tut. Im Quartier selber mit den kleinmassstäblichen, zweigeschossigen Bauten mit kleinen Kubaturen würde die geplante Antenne aufgrund ihrer Höhe dominant und als ortsfremdes Element entsprechend störend wirken. Sie würde die umliegenden Häuser deutlich überragen und dadurch obeliskartig in den Himmel hinein stossen. Dies gilt ganz besonders, wenn man sich etwas nördlich im Quartier befindet und gegen Süden blickt. Aus dieser Richtung würde die Antenne nicht nur die Dächerlandschaft überragen, sondern auch die von der Alpenkette gezeichnete Silhouette durchbrechen.<sup>12</sup> Auch wenn dieser Silhouette keine erhöhte Schutzwürdigkeit zukommt, so macht dies doch deutlich, wie exponiert und dominant die Anlage in der Umgebung wirken würde. Dass in der Umgebung der Bauparzelle bereits andere Mastkonstruktionen (Werbemasten, Beleuchtungsmasten und Fahrleitungsmasten) vorhanden sind, spielt dabei keine Rolle. Diese sind im Quartier selber aufgrund ihrer Höhe oder Standorte in ihrer Wirkung auf das Orts- und Landschaftsbild nicht mit der geplanten Antenne vergleichbar. Die geplante Antenne würde sich aufgrund ihrer Höhe und Lage optisch auch nicht in diese anderen Mastkonstruktionen einordnen, sondern würde als herausragendes Einzelobjekt wahrgenommen.

Aus einer weiteren Umgebung betrachtet, würde die geplante Antenne dagegen grundsätzlich weniger auffallen. Insbesondere wenn man sich südlich von der Antenne befindet und Richtung Norden blickt, würde sie mit dem leicht ansteigenden Hang im Hintergrund nicht besonders störend wirken.<sup>13</sup> Auch aus Norden mit Blickrichtung Süden wäre sie aus grösserer Distanz aufgrund des leicht abfallenden Geländes und des dicht überbauten Wohnquartiers kaum sichtbar. Heikel präsentiert sich die Situation

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu die von den Einsprechenden im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Fotomontagen, bbew 05/12 pag. 416 - 418

<sup>13</sup> Vgl. dazu Foto Nr. 10 der Fotodokumentation zum Augenschein vom 30. April 2014 im Dossier RA Nr. 110/2013/400

demgegenüber aus Osten mit Blickrichtung Westen.<sup>14</sup> Auch wenn es entlang der J.\_\_\_\_\_strasse bereits Beleuchtungs- und Fahrleitungsmasten hat, wäre die Antenne aufgrund ihrer Dimensionen und ihres Standorts bei der Einfahrt auf der J.\_\_\_\_\_strasse ins Dorf dennoch gut sichtbar. Zwar wurde die Antenne im Vergleich mit dem Projekt aus dem Beschwerdeverfahren RA Nr. 110/2013/400 um rund 10 m und drei Antennenpanels reduziert, womit auch die Auffälligkeit entsprechend verringert wurde. Gleichzeitig befindet sich der Standort aber neu nicht mehr rund 50 m, sondern lediglich 17 m von der J.\_\_\_\_\_strasse entfernt, was die Auffälligkeit entsprechend steigert. Damit würde die neue Antenne in vergleichbarem Mass wie die alte Antenne zu einem prägenden und entsprechend störenden Element am Dorfeingang. Gerade die Dorfeingangssituation ist aber ästhetisch anspruchsvoll, da sie einer Visitenkarte gleich den ersten Eindruck des Dorfes vermittelt. Die Gemeinde hat dies erkannt und für die ZPP "J.\_\_\_\_\_strasse" vorgeschrieben, dass die Gestaltung der Bauten und der Aussenräume auf die empfindliche Dorfeingangssituation Rücksicht zu nehmen habe. Zwar liegt die Bauparzelle nicht in dieser ZPP, aber ebenfalls im Bereich der gleichen Dorfeingangssituation, weshalb sich dieser Gestaltungsgrundsatz in der Sache auf die Bauparzelle übertragen lässt. Diese Pflicht zur Rücksichtnahme ergibt sich im Übrigen auch aus dem Umstand, dass die Bauparzelle in einer ISOS-Umgebungszone und damit in einem empfindlichen Teil des Ortsbilds liegt. Gemäss Vorgabe des ISOS sind daher die Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind, zu erhalten. Diesen hier wesentlichen Eigenschaften der kleinmassstäblichen, zweigeschossigen Bauten trägt die geplante Antenne mit ihren drei Antennenpanels auf einer Höhe von knapp 20 m nicht Rechnung. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die geplante Antenne der Dorfeingangssituation nicht gerecht wird und diese in unzulässiger Weise stören würde. Dass die Dorfeingangssituation aufgrund der vorhandenen Masten bereits beeinträchtigt ist, vermag daran nichts zu ändern. Dies umso mehr, als die drei besonders auffälligen Beleuchtungsmasten unmittelbar entlang der J.\_\_\_\_\_strasse<sup>15</sup> anders als die geplante Antenne ausserhalb des Siedlungsgebiets und auch ausserhalb der ISOS-Umgebungszone stehen. Schliesslich wäre die Anlage auch bei der Ausfahrt aus Ins auf der J.\_\_\_\_\_strasse von Osten mit Blickrichtung Westen störend. Diesbezüglich hat sich die Situation mit dem Näherrücken des Standorts zur J.\_\_\_\_\_strasse hin im Vergleich mit dem Projekt aus dem Beschwerdeverfahren RA Nr. 110/2013/400 verschlechtert, dies

---

<sup>14</sup> Vgl. Foto Nr. 3 und 4 der Fotodokumentation zum Augenschein

<sup>15</sup> Vgl. dazu Foto Nr. 4 der Fotodokumentation zum Augenschein vom 30. April 2014 im Dossier RA Nr. 110/2013/400

auch unter Berücksichtigung der Höhenreduktion. Allerdings ist die Dorfausgangssituation grundsätzlich weniger problematisch als die Dorfeingangssituation.

h) Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Fachmeinung der OLK zu folgen ist. Aufgrund ihrer Höhe, die knapp dreimal höher ist als die zulässige Gebäudehöhe an diesem Standort, würde durch die geplante Antenne ein Gegensatz zur bestehenden Überbauung geschaffen, der erheblich stören würde. Dadurch würde das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigt. Dies auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass Mobilfunkantennen aufgrund ihrer Funktion stets etwas Störendes anhaftet und dementsprechend die Ästhetikbestimmungen nicht uneingeschränkt zur Anwendung gelangen können. Die vorliegende Beeinträchtigung geht über dasjenige Mass hinaus, das grundsätzlich mit jeder Mobilfunkantenne verbunden ist. Zwar wurde die Höhe des Antennenmasts im Vergleich mit dem Projekt aus dem Beschwerdeverfahren RA Nr. 110/2013/400 deutlich reduziert, was an sich positiv zu bewerten ist. Diese Verbesserung aufgrund der Höhenreduktion wird jedoch durch die Verschlechterung, welche sich aus dem Näherrücken an das Wohngebiet, den Dorfkern und die J.\_\_\_\_\_strasse ergibt, wieder aufgehoben. Somit verstösst das Bauvorhaben gegen Art. 9 BauG bzw. Art. 17 BauV. Inwiefern es darüber hinaus allenfalls eigenständige kommunale Bestimmungen verletzt, braucht unter diesen Umständen nicht geprüft zu werden.

### 3. Alternativstandort / Versorgungsauftrag

a) Die Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds allein vermag jedoch nicht ohne weiteres einen Bauabschlag zu rechtfertigen. Ein solcher darf nur dann erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Anwendung der Ästhetikbestimmungen die Wahrnehmung des Versorgungsauftrags der Beschwerdeführerin gemäss der Fernmeldegesetzgebung nicht vereitelt oder über Gebühr erschwert. Diese Gesetzgebung soll insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Urteil BGer 1C\_265/2014 vom 22. April 2015, E. 7.1

b) Vor diesem Hintergrund muss eine durchschnittlich dimensionierte Mobilfunkanlage unter dem Gesichtspunkt der Einordnung in der Regel zugelassen werden, sofern nicht individuelle Schutzobjekte tangiert werden oder sonst wie spezielle Verhältnisse vorliegen.<sup>17</sup> Dies auch dann, wenn sie streng genommen das Orts- und Landschaftsbild stört, weil Mobilfunkantennen aufgrund ihrer Funktion stets etwas Störendes anhaftet. Ansonsten würde aus der Anwendung der Ästhetikbestimmungen ein flächendeckendes Mobilfunkantennenverbot resultieren. Soll in einem solchen Fall die Baubewilligung dennoch aus ästhetischen Gründen verweigert werden, müssen konkrete Alternativstandorte vorliegen, das Aufzeigen von lediglich hypothetischen Alternativen reicht nicht aus. Damit ist sichergestellt, dass der Versorgungsauftrag dennoch erfüllt werden kann.

Anderes muss gelten, wenn es sich nicht mehr um eine durchschnittlich dimensionierte Mobilfunkanlage handelt. Je überdurchschnittlicher dimensioniert eine Anlage ist, desto schwieriger wird es, dafür einen konkreten Alternativstandort zu finden. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass eine überdurchschnittlich dimensionierte Mobilfunkantenne das Orts- und Landschaftsbild tendenziell entsprechend stärker beeinträchtigt. In einem solchen Fall muss daher ein Bauabschlag unter Umständen auch dann erteilt werden dürfen, wenn kein konkreter Alternativstandort vorliegt. Dies jedenfalls dann, wenn die Erfüllung des Versorgungsauftrags lediglich erschwert, aber nicht vereitelt wird. Davon ist beispielsweise dann auszugehen, wenn die angestrebte Versorgung statt mit einer überdurchschnittlich dimensionierten Anlage mit mehreren durchschnittlich dimensionierten Anlagen erreicht werden kann.

c) Eine durchschnittlich dimensionierte Anlage in einer 2-geschossigen Wohn- und Gewerbezone in unmittelbarer Nachbarschaft zu einer 2-geschossigen Wohnzone würde auf dem Dach montiert und in etwa die Dimensionen eines (grossen) Kamins aufweisen. Da das Gebäude auf der Bauparzelle eine Höhe von 4.5 m aufweist, ergäbe sich so eine Gesamthöhe für die Antenne von deutlich unter 10 m. Stellt man demgegenüber nicht auf die tatsächliche sondern auf die zulässige Gebäudehöhe von 7 m ab, ergäbe sich eine Höhe von rund 10 m. Somit könnte am geplanten Standort in dieser Grössenordnung von einer durchschnittlich dimensionierten Mobilfunkanlage gesprochen werden. Tatsächlich hat der geplante freistehende Antennenmast jedoch eine Höhe von rund 20 m und überragt

---

<sup>17</sup> Benjamin Wittwer. Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl. 2008, S. 96

das Dach des Gebäudes, an welches der Mast angebaut werden soll, um über 15 m. Vorliegend handelt es sich somit für den geplanten Standort nicht mehr um eine durchschnittlich dimensionierte Anlage, die grundsätzlich ohne Vorhandensein eines konkreten Alternativstandorts zugelassen werden muss.

d) Was die Erfüllung des Versorgungsauftrags betrifft, äussert sich die Beschwerdeführerin hinsichtlich der mit der geplanten Antenne angestrebten Abdeckung widersprüchlich. In ihrer Beschwerde hat sie ausgeführt, dass die Anlage die Versorgung des östlichen Ortsteils von Ins mit Mobilfunkdienstleistungen ermöglichen solle, nur um diesen gehe es. Werde auch das vorliegende Vorhaben nicht bewilligt, sei für sie nicht ersichtlich, wie sie die Versorgung dieses Ortsteils sicherstellen solle. Zudem spricht sie in der Beschwerde davon, dass es um die Abdeckung mit GSM- und UMTS-Diensten gehe. Wäre dem tatsächlich so, und könnte das Standortquartier ohne die geplante Antenne nicht ausreichend mit Mobilfunkdienstleistungen versorgt werden, müsste die Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes allenfalls tatsächlich hingenommen werden. Aus der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 23. Dezember 2016 ergibt sich jedoch, dass das nordwestlich sowie nördlich bis nordöstlich gelegene Gebiet von Ins versorgt werden sollen. Somit dient die Antenne nicht primär der Abdeckung des Standortquartiers im Osten von Ins. Dieses Quartier könnte wohl auch mit einer deutlich weniger hohen Antenne versorgt werden, soweit es überhaupt einer zusätzlichen Abdeckung bedarf. Diese Widersprüchlichkeit setzt sich auch in der Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum Ergebnis des Beweisverfahrens vom 20. Februar 2017 fort. Darin führt sie zunächst aus, dass die LTE-Abdeckung im Dorfzentrum von Nord bis West kritisch bis ungenügend sei. Später macht sie jedoch wiederum geltend, sie bemühe sich seit Jahren um einen Standort für die Versorgung des östlichen Ortsteils mit Mobilfunkdienstleistungen.

e) Die von der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren eingereichten Abdeckungskarten zur aktuellen Versorgungssituation machen deutlich, dass die Antenne tatsächlich nicht primär der Abdeckung des Standortquartiers im Osten von Ins dient. Die aktuelle Abdeckung mit GSM (2. Mobilfunkgeneration) ist sowohl im Dorf als auch in der Umgebung grösstenteils gut. Die Abdeckung mit UMTS (3. Mobilfunkgeneration) ist im Dorf selber ebenfalls gut, um das Dorf herum ist sie zu einem grossen Teil gut, teilweise kritisch und teilweise ungenügend. Die Abdeckung mit LTE (4. Mobilfunkgeneration) ist im südlichen Teil des Dorfes gut, im Zentrum, im Osten und im Westen des Dorfes ist sie kritisch, im nördlichen und nordwestlichen Teil des Dorfes ist sie ungenügend. Um das Dorf

herum ist sie im Süden, im Osten und im Norden grösstenteils gut und ansonsten kritisch, im Westen ist sie ungenügend. Von einer Vereitelung des Versorgungsauftrags bei Verweigerung der Baubewilligung für die geplante Antenne kann unter diesen Umständen nicht gesprochen werden. Kommt hinzu, dass am vorgesehenen Standort eine durchschnittlich dimensionierte Anlage ästhetisch grundsätzlich möglich wäre. Allerdings müsste die Beschwerdeführerin dann wohl eine weitere Anlage erstellen, um die angestrebte Abdeckung in Norden und Westen zu erreichen. Aus ihrer Stellungnahme vom 23. Dezember 2016 lässt sich herauslesen, dass dies technisch möglich wäre. Dass die Beschwerdeführerin aus wirtschaftlichen Überlegungen bestrebt ist, die gewünschte Versorgung mit einer möglichst kleinen Anzahl von Standorten zu realisieren, ist nachvollziehbar. Auch aus der Mobilfunkkonzession und dem damit verbundenen Versorgungsauftrag lässt sich jedoch kein Rechtsanspruch auf Erstellung einer einzigen Mobilfunkanlage zur Schliessung einer Versorgungslücke an einem bestimmten Standort ableiten.<sup>18</sup>

Die Bewilligung der Antenne trotz Verletzung des Orts- und Landschaftsbilds mit dem Hinweis, dass für eine einzige Antenne dieser Grösse kein Alternativstandort vorhanden sei, würde somit darauf hinaus laufen, dass das betroffene Standortquartier im Osten von Ins ein Sonderopfer für andere Quartiere im Norden und Westen des Dorfs erbringen müsste. Das gleiche gilt auch für das Argument der Beschwerdeführerin, die meisten Grundeigentümer seien nicht bereit, ihre Liegenschaft als Standort für eine Mobilfunkantenne zur Verfügung zu stellen. Auch dies würde darauf hinauslaufen, dass die Nachbarschaft im Standortquartier eine überdurchschnittlich dimensionierte Anlage dulden müsste und insofern im Sinne eines Sonderopfers die Last für die Versorgung von anderen Quartieren zu tragen hätte. Eine solche Versorgung von anderen Quartieren ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen. Sie ist für das Standortquartier aber nur dann zumutbar, wenn damit keine Verletzung des Orts- und Landschaftsbildes verbunden ist, welches über das mit einer durchschnittlich dimensionierten Mobilfunkantenne üblicherweise verbundene Mass hinausgeht.

f) Auch die Berücksichtigung des Versorgungsauftrags der Beschwerdeführerin ändert somit nichts daran, dass die geplante Mobilfunkantenne wegen Verletzung des Orts- und

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 9/10 N. 29

Landschaftsbilds nicht bewilligt werden kann. Die Beschwerde ist abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid wird bestätigt.

#### 4. Kosten

a) Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG<sup>19</sup>). Diese Kosten bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von Fr. 200.-- bis Fr. 4'000.-- je Beschwerde erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV<sup>20</sup>). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale für die Beschwerde auf Fr. 1'800.-- festgelegt.

b) Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin den obsiegenden Beschwerdegegnern deren Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Die Kostennote des Anwalts der Beschwerdegegner 37 bis 39 beläuft sich auf Fr. 2'295.-- und gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Anwalt der Beschwerdegegner 37 bis 39 um den Beschwerdegegner 38 handelt. Für seine eigene Vertretung besteht kein Anspruch auf Parteikostenersatz. Daher hat die Beschwerdeführerin den Beschwerdegegnern 37 und 39 zwei Drittel des in der Kostennote ausgewiesenen Aufwands, ausmachend Fr. 1'530.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen. Die Beschwerdegegner 1 bis 36 waren nicht anwaltlich vertreten und haben daher keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

### III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Seeland vom 1. Juli 2016 wird bestätigt.

---

<sup>19</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

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

2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'800.-- werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnern 37 und 39 die Parteikosten im Betrag von Fr. 1'530.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

#### **IV. Eröffnung**

- Herrn Fürsprecher B.\_\_\_\_\_, eingeschrieben
- Herrn D.\_\_\_\_\_, eingeschrieben
- Herrn Fürsprecher Peter Saluz, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Seeland, A-Post
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Ins, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Amt für Berner Wirtschaft (beco), Immissionsschutz, Laupenstrasse 22, 3011 Bern, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND  
ENERGIEDIREKTION  
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer  
Regierungsrätin