

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2018/115

Bern, 6. März 2019

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.** _____
Beschwerdeführer 1

Frau **B.** _____
Beschwerdeführerin 2

Herrn **C.** _____
Beschwerdeführer 3

Frau **D.** _____
Beschwerdeführerin 4



und

E. _____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch F. _____

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Roggwil, Gemeindeverwaltung,
Bahnhofstrasse 8, Postfach 164, 4914 Roggwil

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde Roggwil vom 16. Juli 2018
(BG 2018-0018; Schulraumerweiterung)

I. Sachverhalt

1. Die G._____ AG führt an der H._____strasse X eine Wohngruppe und eine Sonderschule (1. bis 9. Klasse), die über 16 Schulplätze verfügt. Das Grundstück (Roggwil Gbbl. Nr. I._____) liegt in der Wohnzone 2-geschossig (W2). Am 29. März 2018 reichte die Beschwerdegegnerin bei der Gemeinde Roggwil (BE) ein Baugesuch ein (datiert vom 27. März 2018) für eine Schulraumerweiterung mit Aufstockung eines Obergeschosses beim Anbau der Liegenschaft H._____strasse X. Im neuen Obergeschoss sollen zwei weitere Unterrichtsräumen à 37 m² entstehen (Unterrichtszimmer 5 und 6), die optional durch eine Schiebewand getrennt sind. Geplant sind weiter ein Lagerraum, ein Eingangsbereich mit Küche und zwei WC. Die Raumerweiterung umfasst eine Fläche von total 122 m². Die neuen Räumlichkeiten sind nur über eine Aussentreppe erschlossen. Die Beschwerdeführenden erhoben Einsprache gegen das Bauvorhaben. Mit Bauentscheid vom 16. Juli 2018 erteilte die Gemeinde Roggwil (BE) die Baubewilligung.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 15. August 2018 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie machen insbesondere geltend, das Vorhaben ermögliche eine Erhöhung der Schülerzahl, was zu mehr Lärmimmissionen und einer stärkeren Belastung der Nachbarschaft führen werde. Die Grenze der Zonenkonformität sei bereits heute erreicht. Sie fordern, dass in der Baubewilligung folgende Punkte festgehalten und als Rechtsverwahrung aufgenommen werden:

- «Maximale Schülerzahl 16 Schüler
- Spielplatzordnung ist in der vorhandenen Form weiterzuführen und [als] Bestandteil der Bewilligung einzubinden
- Spielplatzordnung ist in Zukunft umzusetzen
- Spielplatz dient den Schülern der G._____ AG und deren Heimbewohner zur Nutzung unter Aufsicht»

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Es setzte den Beschwerdeführenden eine Nachfrist zur Unterzeichnung der Beschwerde. Die Beschwerde wurde innert der gesetzten Frist mit Unterschrift von allen Beschwerdeführenden wieder eingereicht.

Die Gemeinde nahm mit Eingabe vom 14. September 2018 Stellung und beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Stellungnahme vom 14. September 2018, die Beschwerde sei abzuweisen.

4. Das Rechtsamt teilte den Beteiligten mit, dass die maximale Schülerzahl zur Beurteilung der Zonenkonformität und der Immissionen bekannt sein müsse. Es erwog, dass die Schülerzahl mit der Schulraumerweiterung um 24 Kinder erhöht werden könnte. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Weiter stellte das Rechtsamt der Beschwerdegegnerin Fragen zu den effektiven und maximalen Schülerzahlen der Privatschule (H._____strasse Y) und der Sonderschule (H._____strasse X). Die Beschwerdegegnerin erklärte in ihrer Stellungnahme vom 2. November 2018, die Sonderschule verfüge über eine Bewilligung für 16 Schulplätze. Die effektiven Schülerzahlen würden jedoch monatlich variieren, wobei die Höchstzahl nicht erreicht werde. Das Bauvorhaben sei nicht dazu bestimmt, die Schülerzahl zu erhöhen. Die Aufstockung diene der räumlichen Optimierung. Aufgrund verschiedener Vorschriften seien für die Schulplätze immer mehr Angebote nötig.

5. Das Rechtsamt bat die Beschwerdegegnerin um konkretere Auskünfte zu den Schüleranzahlen der Privatschule und der Sonderschule. Gleichzeitig erwog es, die Baubewilligung mit der Auflage zu ergänzen, dass die Schülerzahl im gesamten Gebäude H._____strasse X (bestehendes Gebäude inklusive Erweiterung/Aufstockung Obergeschoss) auf 16 Kinder bzw. Jugendliche beschränkt ist. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, sich dazu zu äussern.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (Organisationsverordnung BVE, OrV BVE; BSG 152.221.191)

Mit Eingabe vom 28. November 2018 teilte die Gemeinde mit, sie nehme die geplante Auflage zur Beschränkung der Schülerzahl auf 16 Kinder in positivem Sinn zur Kenntnis. Auf eine weitergehende Stellungnahme verzichte sie. Die Beschwerdeführenden teilten mit Eingabe vom 5. Dezember 2018 mit, die Beschränkung der Schülerzahlen und die Weiterführung der Spielplatzordnung in der vorhandenen Form sowie deren Regelung entsprächen ihren zentralen Forderungen.

Ihre Anträge präzisierten sie wie folgt:

- «Maximale Schülerzahl 16 Schüler mit periodischen Kontrollen durch die Bewilligungsinstanzen
- Weiterführung der Spielplatzordnung in der vorhandenen Form mit entsprechender Umsetzung und Kontrolle
- Spielplatzbenützung ausschliesslich für die Schülerinnen und Schüler der G._____ AG und deren Heimbewohner mit entsprechender Aufsichtspflicht»

Die Beschwerdegegnerin hielt in ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2018 insbesondere fest, der Schulbetrieb der eingemieteten G._____ AG sei nicht Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens. Am benachbarten Standort H._____strasse Y befinde sich keine Schule. Die bewilligte Höchstzahl von 16 Schülern dürfe nicht überschritten werden. Die Anzahl Schüler werde in der kantonalen Betriebsbewilligung festgelegt und könnte auch 20 bzw. 30 betragen. Die dort festgelegte Schülerzahl könne nicht Grundlage für eine Auflage in der Baubewilligung bilden. Auf die Auflage sei zu verzichten.

6. Das Rechtsamt hielt fest, zur Beurteilung des Bauvorhabens müsse die maximale Schülerzahl feststehen. Es bat die Beschwerdegegnerin, die maximale Schülerzahl der Schule im Gebäude H._____strasse X festzulegen. Andernfalls gehe die BVE von 16 Schülern und Schülerinnen als verbindlicher Schülerzahl aus. Weiter erwog das Rechtsamt, die Baubewilligung der Klarheit halber mit den Auflagen zu ergänzen, die im vorinstanzlichen Verfahren von der Kantonspolizei vorgeschlagen worden waren (Ziffer 3 der Verfügung des Rechtsamts).

Die Beschwerdegegnerin teilte mit Eingabe vom 21. Januar 2019 mit, 16 Schüler seien die Maximalzahl. Die Ergänzung der Baubewilligung mit den Auflagen gemäss Ziffer 3 der Rechtsamtverfügung lehne sie ab. Die Beschwerdeführenden äusserten sich mit Eingabe

vom 9. Januar 2019 positiv zur Beschränkung der Schülerzahl auf 16 Schüler und Schülerinnen. Die Gemeinde reichte keine Stellungnahme ein.

7. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Bauentscheide können nach Art. 40 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Beschwerdebefugt sind die Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständigen Gemeindebehörden (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden haben erfolglos gegen die Schulraumerweiterung Einsprache erhoben und sind als Nachbarn durch das Bauvorhaben mehr als jedermann betroffen. Sie sind zur Beschwerde legitimiert.

c) Die Beschwerdeführenden fordern, die von ihnen genannten Punkte seien in der Baubewilligung auch als "Rechtsverwahrung" festzuhalten. Parteieingaben und Anträge sind nach ihrem wirklichen Sinn auszulegen.³ Eine Rechtsverwahrung dient dazu, die Bauherrschaft auf mögliche Zivilforderungen hinzuweisen (vgl. Art. 32 BewD⁴). Zudem muss die Rechtsverwahrung innerhalb der Einsprachefrist geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführenden machten im vorinstanzlichen Verfahren keine zivilrechtlichen Ansprüche geltend. Die Anträge in der Beschwerde (maximale Schülerzahl, zulässige Nutzung des Spielplatzes und Einhaltung der Spielplatzordnung) betreffen öffentlich-rechtliche Sachverhalte. In der Sache sind die Anträge der Beschwerdeführenden

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 11

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

dahingehend zu verstehen, dass die Baubewilligung mit den entsprechenden Auflagen zu ergänzen sei.

d) Die Beschwerdeführenden verlangen, dass die "Spielplatzordnung L-Haus G._____AG" als Bestandteil der Baubewilligung erklärt und deren Einhaltung kontrolliert wird. Zudem soll das Spielfeld ausschliesslich den Bewohnern und Bewohnerinnen der G._____AG zur Verfügung stehen.

Der Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren kann nicht über das hinausgehen, was Inhalt des vorinstanzlichen Verfahrens war. Die Nutzungsordnung des Rasenspielfelds bzw. des Spielplatzes ist nicht Gegenstand des Bauvorhabens und kann deshalb auch nicht Verfahrensgegenstand vor der BVE bilden. Die Teilbaubewilligung des Regierungsstatthalteramtes Ob- und Nid- u. Aargau vom 7. Mai 2012, die unter anderem den Neubau des Rasenspielfelds und die Umnutzung der Grafikateliers zu Schulungsräumen zum Gegenstand hatte, umfasst auch die "Spielplatzordnung L-Haus G._____AG vom 22. März 2012". Die Baubewilligung ist eine Dauerbewilligung. Als Bestandteil der Baubewilligung gilt die "Spielplatzordnung L-Haus G._____AG" weiterhin, solange sie in einem Verfahren nicht geändert oder aufgehoben wird. Wenn die "Spielplatzordnung" missachtet wird, müsste die Durchsetzung gegebenenfalls in einem baupolizeilichen Verfahren erfolgen. In Bezug auf die Anträge und Rügen zur "Spielplatzordnung L-Haus G._____AG" kann daher nicht auf die Beschwerde eingetreten werden.

e) Im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

2. Zonenkonformität

a) Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Schulraumerweiterung ermögliche eine Erhöhung der Schülerzahl, was zusätzliche Lärmimmissionen zur Folge habe. In der Wohnzone sei nur stilles Gewerbe zulässig. Bei der Baubewilligung für die G._____AG - Schule und den Spielplatz im Jahr 2012 seien die Beteiligten von maximal 16 Schülern ausgegangen. Dieser Schwellenwert sei bereits erreicht. Mit dem möglichen Ausbau des Schulangebots und entsprechend erweiterter Benutzung des Spielplatzes könne nicht mehr von stillem Gewerbe gesprochen werden. Die Beschwerdegegnerin erklärt, die G._____AG bestehe seit dem Jahr 1986 an diesem Standort. Der Betrieb habe sich im

Verlauf der Zeit entsprechend den Gegebenheiten und der Nachfrage vergrössert und entwickelt. Dafür lägen die erforderlichen Betriebsbewilligungen und Baubewilligungen vor. Im vorliegenden Baubewilligungsverfahren gehe es nur um die Erweiterung der Gebäude, nicht jedoch um den Schulbetrieb der G._____ AG. Die Frage, wie viele Kinder dort zu Schule gehen würden oder den Spielplatz benützten, sei baurechtlich nicht relevant.

b) Die G._____ AG verfügt über eine Betriebsbewilligung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) für die Führung der Sonderschule am Standort H._____strasse X und über eine Betriebsbewilligung der Erziehungsdirektion (ERZ) für die Führung einer Privatschule am direkt benachbarten Standort H._____strasse Y. Diese Betriebsbewilligungen wurden gestützt auf die je einschlägigen Sachgesetze erteilt (Volksschulgesetz⁵, Sozialhilfegesetz⁶ und Sonderpädagogikverordnung⁷).⁸ Die genannten Betriebsbewilligungen sind in Bezug auf die baurechtliche Bewilligungsfähigkeit des Bauprojekts aber nicht massgebend. Das Bauvorhaben muss den anwendbaren bau- und planungsrechtlichen Vorschriften sowie den weiteren, im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entsprechen (Art. 2 BauG). Die Baubewilligung ist auch eine Nutzungsbewilligung. Im Baubewilligungsverfahren wird daher nicht nur geprüft, ob das Bauvorhaben die massgebenden baupolizeilichen Masse einhält, sondern ebenso ob es den Nutzungsvorschriften der entsprechenden Zone, vorliegend der Wohnzone, entspricht (vgl. Art. 1a, Art. 2 und Art. 4 BauG).⁹ Dabei kommt es auch auf die Nutzungsintensität an. So kann das Ändern eines Betriebskonzepts baubewilligungspflichtig sein.¹⁰ Die Erhöhung der Schülerzahl stellt eine Nutzungsintensivierung dar, welche einerseits die Zonenordnung (Wohnzone) tangiert und andererseits mit zusätzlichen Immissionen verbunden ist. Die maximale Schülerzahl ist daher baurechtlich relevant. Auf die zivilrechtlichen Verhältnisse kommt es hingegen nicht an; es spielt keine Rolle, ob die neuen Räumlichkeiten durch die Bauherrschaft bzw. Grundeigentümerin selber genutzt werden oder ob sie an eine Drittperson vermietet sind.

⁵ Volksschulgesetz vom 19.03.1992 (VSG; BSG 432.210)

⁶ Sozialhilfegesetz vom 11.06.2001 (SHG; BSG 860.1)

⁷ Sonderpädagogikverordnung vom 08.05.2013 (SPMV; BSG 432.281)

⁸ Vgl. Amtsbericht Schulbauten der ERZ vom 6. Juni 2018, Vorakten der Gemeinde Dossier 2018/0018; Beilage zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 2. November 2018, RA Beschwerdeakten pag. 38

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 4/5 N. 1

¹⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 1a N. 24

c) In der Bauzone ist es Sache der Gemeinden, die zulässige Nutzung der einzelnen Zonen zu definieren (vgl. Art 72 Abs. 4 BauG). Die Zonenvorschriften sind generell und abstrakt formuliert. Im ersten Schritt wird geprüft, ob die geplante Nutzung abstrakt zonenkonform ist. Ist dies der Fall, wird in einer zweiten Beurteilungsstufe geprüft, ob die konkret zu erwartenden Immissionen mit der Zonenordnung vereinbar sind.¹¹ Bei der Wohnzone gibt es keinen einheitlichen Begriff des Wohnens. Deshalb können verschiedene Gemeinden unterschiedliche Definitionen von Wohnnutzungen vertreten.¹² Entscheidend ist, ob mit der betreffenden Nutzung typischerweise Belästigungen verbunden sind, die über das hinausgehen, was normalerweise mit dem Wohnen verbunden ist.

d) Die Gemeinde Roggwil hat die Wohnzone in Art. 33 GBR¹³ wie folgt definiert:

¹ Die Wohnzonen (2- und 3-geschossig) dienen der Wohnnutzung. Zugelassen sind ausserdem kleine gewerbliche Nutzungen sowie Läden, Büros oder Praxen im Umfang von Art. 90 BauV.

² Die Gebäudegrundfläche baulich zusammenhängender Gewerbe darf höchstens 500 m² betragen. Lagerplätze sind nur zugelassen, wenn sie diesen Gebäuden zugeordnet sind, und ihre Fläche 500 m² nicht übersteigt. Für die Erweiterung bestehender Betriebe können Ausnahmen gewährt werden.

³ Ladengeschäfte für die Versorgung der Quartierbevölkerung von max. 200 m² Nettoverkaufsfläche und Gastwirtschaften sind zugelassen.

Art. 33 GBR verweist auf die Bestimmung von Art. 90 BauV¹⁴ zum Schutz der Wohnzone. Gemäss Art 90 BauV sind in Wohnzonen nur stille Gewerbe zulässig, sofern sie sich baulich einordnen und weder durch ihren Betrieb (Einwirkungen durch Lärm, Rauch, Staub etc.) noch durch den verursachten Verkehr störend wirken können. Schulhäuser gelten gemäss Art. 90 BauV selber als immissionsempfindliche Bauten, neben denen nur stille Gewerbe zulässig sind. Die Gemeinde Roggwil lässt nur kleine gewerbliche Nutzungen zu, die ausserdem einer Flächenbeschränkung unterliegen. Die Grösse der gewerbsmässigen Nutzung wirkt sich mithin auf die Zonenkonformität aus. Ausserdem müssen Ladengeschäfte einen Quartierbezug aufweisen. Nur Gastwirtschaften unterliegen keiner

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 8 Bst. a

¹² BVR 2019 S. 51 E. 6

¹³ Baureglement der Gemeinde Roggwil, vom Amt für Gemeinden und Raumordnung genehmigt am 22. Oktober 2007

¹⁴ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

Flächenbeschränkung. Schulen sind in Art. 33 GBR nicht genannt und fallen auch als private Bildungseinrichtungen nicht unter den Begriff des Gewerbes. In diesem Sinne äusserte sich auch die Gemeinde im Amtsbericht vom 15. Juni 2011, den sie im Baubewilligungsverfahren zur Umnutzung der Grafikateliers zu Schulungsräumen einreichte. Zudem erklärte die Gemeinde damals, ohne nähere Angaben zur Intensität der Nutzung könne die Zonenkonformität nicht beurteilt werden.¹⁵

e) Gemäss Baugesetzkommentar sind in Wohnzonen die erforderlichen öffentlichen Einrichtungen wie Kindergarten, Quartierschulhaus, d.h. vornehmlich Bauten und Betriebe mit Quartierbezug zulässig.¹⁶ Schulen und Kindergärten befinden sich zwar vielerorts in Wohnquartieren, in der Regel liegen sie aber in einer Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN). Dies ist auch in der Gemeinde Roggwil der Fall: Alle Kindergärten (Bündtenacker 1, Bündtenacker 2a und b und Hofmatten), die Primarschulen und die Sekundarschule befinden sich in Zonen für öffentliche Nutzungen (ZöN). Selbst die Einrichtungen für kleinere Kinder, bei denen die Betreuung im Vordergrund steht, liegen nicht in einer reinen Wohnzone: Die Tagesschule ist in einer ZöN, die Kindertagesstätte KiTaRo in der Wohn- und Gewerbezone.

f) Die Rechtsprechung hat für die Zonenkonformität von Kindertagesstätten in Wohnzonen auch auf deren Grösse abgestellt. Nach einem funktionalen Verständnis des Wohnens sind kleinere Anlagen und Einrichtungen für den Aufenthalt oder die Betreuung von Kindern in Wohnzonen zonenkonform. Bei Kindertagesstätten, darunter auch grösseren, wurde die Zonenkonformität in der Wohnzone von der Rechtsprechung inzwischen mehrfach bejaht, weil sie mit der Zweckbestimmung der Wohnzone eng verbunden seien. Bei einer Wohnzone mit Mindestwohnanteil ist für eine Kindertagesstätte aber eine Ausnahmegewilligung erforderlich. Das Bundesgericht hielt zudem fest, die regelmässige Bewilligung grösserer Einrichtungen in Wohnzonen mit einem Mindestwohnanteil könne planungsrechtliche Anpassungen erfordern.¹⁷ In einem kürzlich ergangenen Entscheid beurteilte das Verwaltungsgericht die Praxis einer Gemeinde als

¹⁵ Amtsbericht der Gemeinde vom 15. Juni 2011, Vorakten der Gemeinde Dossier 2011/0014

¹⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 30

¹⁷ Vgl. BGer 1C_207/2012 vom 15. März 2013 E. 2 und 2.3, in ZBI 2014 S. 331 ff.; VGE 2017/351 vom 14. November 2018 E. 3.3 mit Hinweisen und 6.4; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 24 N. 31 Bst. b

zulässig, sowohl Kindergärten als auch eine Tagesschule für Kinder bis acht Jahre in der Wohnzone zu bewilligen.¹⁸

Aus der zitierten Rechtsprechung kann nicht ohne Weiteres auf die Zonenkonformität einer Schule (1. bis 9. Klasse) in der Wohnzone geschlossen werden. Zum einen wird die Zonenkonformität in der Wohnzone von der Gemeinde definiert und kann sich daher von den Bestimmungen anderer Gemeinden unterscheiden.¹⁹ Zum anderen ist auch der Kinderlärm von kleineren Kindern nicht vergleichbar mit dem Lärm, den ein Schulbetrieb für grössere Kinder verursachen kann. Sehr kleine Kinder, wie sie in Kindertagesstätten betreut werden, spielen erfahrungsgemäss noch eher für sich oder mit wenigen Kindern zusammen; lautstarke Streitereien werden zumeist schnell von Erwachsenen geschlichtet. Auch Kinder bis acht Jahre werden in der Regel noch stark betreut. Demgegenüber finden bei älteren Kindern und Jugendlichen Gruppenbildungen statt, die Spiele werden bewegungsintensiver, laute Zurufe oder Schreie sind häufiger.

g) Im Baubewilligungsverfahren für die Umnutzung der Grafikateliers in Schulungsräume im Jahr 2011/2012 (bbew 71/2011) reichte die Beschwerdegegnerin ein Nutzungskonzept ein, das acht bewilligte Schulplätze (1. bis 9. Klasse) auswies. Die zu Schulzwecken umgenutzte Fläche am Standort H._____strasse X betrug 138 m².²⁰ Das Regierungsstatthalteramt beurteilte diese Umnutzung als zonenkonform,²¹ was unbestritten blieb.

Für den Betriebsstandort an der H._____strasse X verfügt die G._____ AG seit Mai 2017 über eine Betriebsbewilligung zur Führung einer Sonderschule "für Kinder und Jugendliche mit besonderen Betreuungsbedürfnissen an deren Schulung erhöhte Anforderungen gestellt werden". Aus der eingereichten Verfügung des Alters- und Behindertenamts der GEF geht jedoch keine bewilligte Schülerzahl hervor. Gemäss dem Auszug aus der Datenbank IVSE²² verfügt die Schule derzeit über 16 Plätze.²³ Die

¹⁸ Vgl. BVR 2019 S. 51 E. 3.3 und 6

¹⁹ Vgl. VGE 2018/84 vom 6. Dezember 2018 E. 3.3

²⁰ Protokoll des Augenscheins mit Einigungsverhandlung vom 16. Februar 2012, Aussage G____; Plan Nutzungen, in Vorakten der Gemeinde, Baubewilligungsdossier 2011/0014

²¹ Teilbaubewilligung vom 7. Mai 2012, Erwägung in Ziffer 3.2, Vorakten der Gemeinde, Baubewilligungsdossier 2011/0014

²² Interkantonale Vereinbarung über Soziale Einrichtungen

Angaben in der Datenbank IVSE bilden soweit ersichtlich nur den aktuell bewilligten Stand ab, sagen aber nichts zu einer allenfalls möglichen Erhöhung der Schülerzahl aus. Das Bauvorhaben sieht zwei neue Unterrichtszimmer vor, die je 37,8 m² Bodenfläche aufweisen. Eingezeichnet sind insgesamt 24 Pultplätze für Schüler und Schülerinnen. Die Gesamtfläche der Unterrichtsräume beträgt rund 75 m² und ist damit grösser als diejenige eines Unterrichtszimmers für eine Regelklasse in der Volksschule, wo mindestens 64 m² vorgeschrieben werden.²⁴ Das Bauvorhaben umfasst auch einen eigenen Eingangsbereich mit Küche, einen Lagerraum sowie zwei Toiletten. Die Räume des neuen Obergeschosses sind nur über eine Aussentreppe erreichbar. Eine Vergrößerung der Schule mit Erhöhung der Schülerzahl erscheint unter diesen Umständen objektiv nicht als ausgeschlossen.

h) Die Beschwerdegegnerin gab nur knappe Auskünfte zur Gesamtgrösse der Schule, d.h. der Privatschule im Gebäude Nr. Y und der Sonderschule im Gebäude Nr. X, und zu einer möglichen Erhöhung der Schülerzahl. Auf Nachfragen erklärte sie, im benachbarten Gebäude H._____strasse Y bestehe keine Schule. Mit der Aufstockung eines Geschosses beim Gebäude Nr. X sei keine Erhöhung der Schülerzahl geplant. Die 16 Schulplätze seien die Maximalzahl.²⁵ Auf diesen Angaben ist die Beschwerdegegnerin zu behaften. Für die Beurteilung der Zonenkonformität des Vorhabens ist demnach die Gesamtzahl von 16 Schülern und Schülerinnen im Gebäude H._____strasse X massgebend. Auch im vorinstanzlichen Verfahren wurde die geplante Aufstockung und Schulraumerweiterung ausgehend von dieser Schülerzahl beurteilt. Die Gemeinde erachtet das Bauvorhaben mit Verweis auf den früheren Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalters in dieser Grösse als zonenkonform. Diese Auffassung ist vertretbar. Mit 16 Schülern und Schülerinnen handelt es sich um eine sehr kleine Schule, die zudem teils von Kindern der G._____ AG-Wohngruppen besucht wird. Die geplante Schulraumerweiterung dient nach wie vor maximal 16 Kindern und Jugendlichen und verletzt die Nutzungsvorschrift der Wohnzone somit nicht.

3. Lärm

²³ Beilagen zur Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 2. November 2018, RA Beschwerdeakten pag. 38 und 40

²⁴ Vgl. Art. 10 Volksschulverordnung vom 10.01.2013 (VSV; BSG 432.211.1)

²⁵ Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 10. Dezember 2018, RA Beschwerdeakten pag. 47

a) Die Beschwerdeführenden befürchten eine Zunahme des Lärms, wenn das Schulangebot ausgebaut wird. Zudem bemängeln sie, im Bericht der Kantonspolizei (Kapo) sei die Lebensqualität der Nachbarn zu wenig berücksichtigt worden. Die Gemeinde verweist auf die in die Baubewilligung aufgenommenen Auflagen der Kapo. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, mit dem Bauvorhaben seien keine zusätzlichen Immissionen verbunden. Zudem seien die Immissionswerte gemäss dem Fachbericht der Kapo eingehalten. Zu berücksichtigen sei weiter, dass die Liegenschaften der Beschwerdeführenden nicht in der Wohnzone, sondern in der Dorfzone II mit ES III lägen. Die Lärmwerte, die in ihrer Zone gälten, seien bei weitem eingehalten.

b) Die Wohnzone W2, in der das Bauvorhaben liegt, ist der Empfindlichkeitsstufe ES II zugeteilt. Neue Anlagen dürfen die Planungswerte nicht überschreiten (vgl. Art. 25 USG²⁶ und Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV²⁷). Für den Alltagslärm, wie er durch den Betrieb einer Schule entsteht, fehlen jedoch spezifische Belastungsgrenzwerte; die Grenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm (vgl. Anhang 6 LSV) können weder unmittelbar noch sinngemäss herangezogen werden. Nach der Rechtsprechung muss bei neuen ortsfesten Anlagen in diesem Fall ein Immissionsniveau eingehalten werden, bei dem höchstens geringfügige Störungen auftreten.²⁸ Darüber hinaus gebietet das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip, dass Immissionen so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. a LSV). Die Einhaltung der Planungswerte und das Vorsorgeprinzip gelten kumulativ (vgl. Art. 7 Abs. 1 LSV).

c) Die Gemeinde holte bei der Kantonspolizei (Kapo) eine Lärmbeurteilung ein.²⁹ Die Kapo unterschied zwischen dem beaufsichtigten Schulbetrieb und der Benützung der Aussenanlagen, insbesondere des Rasenspielfelds, ausserhalb des Schulbetriebs. Vorliegend ist nur zu prüfen, ob mit der geplanten Schulraumerweiterung zusätzliche Lärmimmissionen verbunden sind. Die Benutzung des Spielplatzes bzw. Rasenspielfeldes in der Freizeit ist vorliegend nicht Verfahrensgegenstand. Bei der Beurteilung des Bauvorhabens stützte sich die Kapo auf die Aussagen der Bauherrschaft, dass die Schule 16 Schulplätze habe und die Schülerzahl mit der Erweiterung der Schulräume nicht erhöht

²⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

²⁷ Lärmschutz-Verordnung des Bundesrats vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)

²⁸ BGE 133 II 292 E. 3.3 mit Hinweisen; BAFU, Beurteilung Alltagslärm, 2014, Hrsg. Bundesamt für Umwelt BAFU, S. 11 und 16

²⁹ Kantonspolizei (Kapo), Verkehr, Umwelt und Prävention, Fachbericht vom 5. Juni 2018, Vorakten der Gemeinde Dossier 2018/0018

werde. Die Kapo hielt fest, dass mit dem Bauvorhaben nicht mehr Lärmimmissionen zu erwarten seien. Bei einer ordnungsgemässen Benützung der Anlage während des Schulbetriebs seien in der Anwohnerschaft höchstens geringfügig störende Immissionen zu erwarten, die lärmrechtlichen Vorschriften seien somit eingehalten. Anders wäre es, wenn im Freien Musik abgespielt würde oder lärmintensive Aktivitäten erfolgten, wenn lärmige Spielgeräte eingesetzt würden oder Spielgeräte nicht entsprechend gewartet würden oder wenn ohne Spielhintergrund herumgeschrien werde. Solche Immissionen müssten als übermässig bezeichnet werden. Grundsätzlich seien die Kinder und Jugendlichen der Institution G._____ AG aber betreut oder unter Aufsicht, was ein unverzügliches Eingreifen erlaube, wenn sich Kinder unangemessen verhalten oder übermässigen Lärm verursachen würden. Die Kapo schlug folgende Massnahmen und Auflagen zur Lärminderung vor:³⁰

- «Während lärmintensiven Aktivitäten während des Schulunterrichts im Gebäudeinnern sind die Fenster und Türen geschlossen zu halten.
- Im Aussenbereich sind keine lauten Aktivitäten insbesondere Musikunterricht oder die Verwendung von Tonerzeugungsgeräten erlaubt.

Falls auf der Anlage durch regelmässige, nicht ordnungsgemässe Nutzung (z.B. durch unerlaubtes Abspielen von Musik, Schreien ohne Spielhintergrund usw.) Lärmimmissionen in der Anwohnerschaft auftreten, sollte ein geeignetes Kontrollkonzept umgesetzt werden.»

d) Wie oben dargelegt, führt die Schulraumerweiterung nicht zu einer Erhöhung der Schülerzahl. Das Bauvorhaben ist daher nicht mit zusätzlichen Immissionen verbunden, die im Bericht der KAPO noch nicht berücksichtigt worden wären. Die Beschwerdeführenden machen nicht geltend, dass der übermässige Lärm in Zusammenhang mit dem Schulbetrieb entsteht. Werden die von der Kapo genannten Massnahmen eingehalten, entstehen höchstens geringfügige Störungen in der Nachbarschaft. Die immissionsrechtlichen Voraussetzungen der ES II sind beim Bauvorhaben somit eingehalten.

4. Auflagen

³⁰ Fachbericht Kapo, a.a.O., S. 3-7

a) Baubewilligungen können mit Bedingungen oder Auflagen verknüpft werden (Art. 29 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 BauG³¹).

Das Rechtsamt teilte den Beteiligten mit, dass beabsichtigt werde, die Baubewilligung der Klarheit halber mit den von der Kapo vorgeschlagenen Auflagen zu ergänzen. Die Beschwerdegegnerin wehrt sich dagegen und macht geltend, es könne nicht sein, dass einer Schule solche Verbote und Einschränkungen auferlegt würden. Schüler und Schülerinnen seien keine Menschen zweiter Klasse, welche den ganzen Tag in den Räumen eingeschlossen werden müssten, damit ja kein Ton nach draussen dringe.

b) Im angefochtenen Bauentscheid unter Ziffer 2 "Im Bauentscheid aufzunehmende Auflagen" erklärte die Gemeinde den Fachbericht der Kapo zum Bestandteil der Baubewilligung (Ziffer 2.1). Im letzten Satz von Ziffer 2.1 heisst es: "Die darin aufgeführten Auflagen und Bedingungen sind einzuhalten und zu befolgen." Daraus folgt, dass die Gemeinde die von der Kapo vorgeschlagenen Massnahmen bereits als verbindliche Auflagen angeordnet hat. Es hätte jedoch der Klarheit gedient, wenn die Auflagen im Bauentscheid explizit aufgeführt worden wären, damit für den Inhalt der Baubewilligung nicht auf ein zusätzliches Dokument zurückgegriffen werden muss. Da über die Auflagen bereits im vorinstanzlichen Verfahren entschieden wurde, hätte sich die Beschwerdegegnerin damals oder mit Baubeschwerde gegen die entsprechenden Auflagen wehren müssen. Die Ergänzung der Baubewilligung mit den Auflagen im vorliegenden Entscheid hat daher nur deklaratorischen Charakter; es wird nichts Neues oder Zusätzliches angeordnet. Im Übrigen erweisen sich diese Auflagen auch inhaltlich als rechtmässig: Das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip verlangt, dass Emissionen soweit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Das Schliessen von Fenstern und Türen bei lärmintensiven Aktivitäten ist kaum mit Aufwand verbunden und stellt ohnehin eine selbstverständliche Lärmvorsorge dar, ebenso das Unterlassen von lärmigen Aktivitäten im Aussenbereich wie Musikunterricht oder die Verwendung von Tonerzeugungsgeräten. Solche Lärmemissionen wären als übermässig zu beurteilen und würden den Rahmen der Planungswerte überschreiten (siehe oben). Die Auflagen der Kapo werden daher der Klarheit halber im Entscheid aufgeführt.

³¹ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

c) Das Rechtsamt zog in Erwägung, die Baubewilligung mit folgender Auflage zu versehen:

Im gesamten Gebäude H._____strasse X (bestehendes Gebäude inklusive Erweiterung/Aufstockung Obergeschoss) ist die Schülerzahl auf 16 Kinder bzw. Jugendliche beschränkt.

Die Gemeinde befürwortet die Auflage. Auch die Beschwerdeführenden äussern sich zustimmend, weil damit ihren Forderungen entsprochen werde. Die Beschwerdegegnerin bringt dagegen vor, die Schülerzahl werde in der Bewilligung der Erziehungsdirektion [richtigerweise: GEF bezüglich Sonderschule] festgelegt und könne auch 20 oder 30 Schüler betragen. Die Auflage zur Baubewilligung würde dann mit diesen Zahlen erlassen. Dies sei willkürlich. Die bewilligten Plätze der Betriebsbewilligung könnten nicht Grundlage für eine Auflage in der Baubewilligung bilden. Für die Auflage bestehe keine gesetzliche Grundlage.

Wie in Erwägung 2 b) gezeigt, ist die Intensität der Nutzung, mithin die Grösse der Schule, baurechtlich relevant. Das Bauvorhaben wurde unter der Voraussetzung beurteilt, dass die Schule insgesamt 16 Schulplätze aufweist und diese Zahl mit der Schulraumerweiterung nicht erhöht wird. Auch die Kapo ging in ihrer Lärmbeurteilung von dieser Grösse aus. Die Auflage zeigt daher nur, welcher Zustand baurechtlich beurteilt wurde und bewilligt ist. Beabsichtigt die Beschwerdegegnerin, die Schule zu vergrössern d.h. die Schülerzahl zu erhöhen oder die Schulräume anders zu nutzen, müsste dies in einem neuen Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Die Beschwerdeführenden ergänzten im Verlauf des Verfahrens ihre Anträge und verlangten auch periodische Kontrollen der maximalen Schülerzahl durch die Bewilligungsinstanzen. Für eine präventive Anordnung von periodischen Kontrollen besteht kein Anlass. Besteht Grund zur Annahme, die Schülerzahl werde überschritten, ist es Sache der Baupolizeibehörde der Gemeinde, den Sachverhalt zu überprüfen und die allenfalls nötigen baupolizeilichen Anordnungen zu treffen. Die Baubewilligung ist daher mit der genannten Auflage zur maximalen Schülerzahl zu ergänzen.

5. Kosten

a) Die Verfahrenskosten werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'600.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG³² i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³³). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Die Beschwerdeführenden obsiegen insoweit, als die Baubewilligung mit der Auflage zur maximalen Schülerzahl ergänzt wird, hingegen unterliegen sie in Bezug auf die beantragten periodischen Kontrollen. In Bezug auf die Spielplatznutzung konnte nicht auf ihre Beschwerde eingetreten werden. Den Beschwerdeführenden werden deshalb $\frac{1}{4}$ der Verfahrenskosten auferlegt, ausmachend Fr. 400.–. Sie haften für diese Verfahrenskosten solidarisch. Der im Übrigen unterliegenden Beschwerdegegnerin werden $\frac{3}{4}$ der Verfahrenskosten, ausmachend Fr. 1'200.– zur Bezahlung auferlegt.

b) Die Beschwerdeführenden waren nicht anwaltlich vertreten und haben daher keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Im Ausmass ihres Unterliegens haben sie der Beschwerdegegnerin $\frac{1}{4}$ der Parteikosten zu ersetzen.

Der Parteikostenersatz besteht aus dem Honorar und den notwendigen Auslagen (Art. 2 PKV³⁴). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren Fr. 400.– bis Fr. 11'800.– pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand sowie der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG³⁵). Der geltend gemachte Aufwand des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin im Betrag von Fr. 3'132.– gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Hingegen fallen die Aufwände des Sekretariats nicht unter Art. 2 PKV und können nicht zusätzlich geltend gemacht werden. Die zu berücksichtigenden Parteikosten (Honorar und Auslagen) betragen demnach Fr. 3'262.35 zuzüglich 7,7 % Mehrwertsteuer, ausmachend Fr. 3'513.55.

³² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

³³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

³⁴ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung; PKV; BSG 168.811)

³⁵ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

Demnach haben die Beschwerdeführenden der Beschwerdegegnerin Fr. 878.40 zu ersetzen.

III. Entscheid

1. Soweit auf die Beschwerde eingetreten wird, wird sie teilweise gutgeheissen. Ziffer 2 des Bauentscheids der Gemeinde Roggwil (BE) vom 16. Juli 2018 wird mit folgenden Auflagen ergänzt:

- Im gesamten Gebäude H._____strasse X (bestehendes Gebäude inklusive Erweiterung/Aufstockung Obergeschoss) ist die Schülerzahl auf 16 Kinder bzw. Jugendliche beschränkt.
- Während lärmintensiven Aktivitäten während des Schulunterrichts im Gebäudeinnern sind die Fenster und Türen geschlossen zu halten.
- Im Aussenbereich sind keine lauten Aktivitäten insbesondere Musikunterricht oder die Verwendung von Tonerzeugungsgeräten erlaubt.
- Falls auf der Anlage durch regelmässige, nicht ordnungsgemässe Nutzung (z.B. durch unerlaubtes Abspielen von Musik, Schreien ohne Spielhintergrund usw.) Lärmimmissionen in der Anwohnerschaft auftreten, sollte ein geeignetes Kontrollkonzept umgesetzt werden.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und der Bauentscheid der Gemeinde Roggwil (BE) vom 16. Juli 2018 bestätigt.

2. Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 1'200.– zur Bezahlung auferlegt. Den Beschwerdeführenden werden Verfahrenskosten von Fr. 400.– auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften für ihre Verfahrenskosten solidarisch. Separate Zahlungseinladungen folgen, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin einen Parteikostenanteil von Fr. 878.40 (inkl. Auslagen und MWSt) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Frau B._____ und Herrn A._____, eingeschrieben
- Frau D._____ und Herrn C._____, eingeschrieben
- F._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Roggwil, Gemeindeverwaltung,
eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident