

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2019/215 vom 2. Juli 2020).

RA Nr. 110/2019/17

Bern, 22. Mai 2019

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt B. _____

und



Herrn **C.** _____
Beschwerdegegner 1

Frau **D.** _____
Beschwerdegegnerin 2

sowie

Regierungsstatthalteramt Emmental, Amthaus, Dorfstrasse 21, 3550 Langnau
im Emmental

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Hindelbank, Gemeindeverwaltung,
Dorfstrasse 14, 3324 Hindelbank

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Emmental vom 21. Dezember 2018 (bbew 84/2018; Neubau Mehrfamilienhaus mit 7 Wohnungen)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerschaft reichte am 5. Juni 2018 bei der Gemeinde Hindelbank ein Baugesuch ein für den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit sieben Wohnungen auf den Parzellen Hindelbank Grundbuchblatt Nr. F._____ und Nr. E._____. Das Vorhaben sieht ausserdem den Abbruch und das Versetzen der bestehenden Trafostation H._____ vor. Die Parzellen liegen in der Wohn- und Gewerbezone. Geplant ist, im Mehrfamilienhaus eine Aussenwohngruppe der Justizvollzugsanstalt Hindelbank zu führen. In der Aussenwohngruppe bereiten sich die Eingewiesenen in der letzten Phase des Strafvollzugs gezielt auf die gesellschaftliche Wiedereingliederung vor. Gegen das Bauvorhaben erhob die Beschwerdeführerin Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 21. Dezember 2018 erteilte das Regierungsstatthalteramt Emmental für das Vorhaben die Baubewilligung.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 28. Januar 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 21. Dezember 2018. Sie erhebt einerseits formelle Rügen. Andererseits rügt sie die fehlende Zonenkonformität und die unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Zudem macht sie geltend, das Bauvorhaben verursache durch die vorgesehene Nutzung übermässige ideelle Immissionen.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte beim Regierungsstatthalter Emmental die Vorakten und bei der Gemeinde Hindelbank die bewilligten Pläne ein. Das Regierungsstatthalteramt Emmental beantragt in der Stellungnahme vom 25. Februar 2019 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit Stellungnahme vom 22. Februar 2019 schliesst auch die Gemeinde Hindelbank auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerschaft liess sich zur Beschwerde nicht vernehmen. Die Parteien erhielten Gelegenheit, Schlussbemerkungen zum Verfahren einzureichen. Davon machte die Beschwerdeführerin Gebrauch. Auf die Rechtsschriften, die Eingaben der

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)

Verfahrensbeteiligten und die vorhandenen Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG². Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren Einsprache abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

2. Mangelhafte Publikation

a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, die geplante Nutzung des Neubaus für Zwecke der Justizvollzugsanstalt Hindelbank als Aussenwohngruppe stelle eine für als Wohnhaus deklarierte Baute unübliche Nutzung dar. Dies sei ein kritischer Punkt, von dem die potentiell Einspracheberechtigten hätten wissen müssen, um sich eine Meinung zum Vorhaben bilden zu können. Die Publikation müsse aussagekräftig sein in Bezug auf die Eigenschaften des Bauvorhabens, namentlich bezüglich der Grösse des Vorhabens oder der beanspruchten Ausnahmen. Zu bezeichnen sei auch der Zweck des Bauvorhabens. Die Publikation sei mangelhaft, weil darin auf die tatsächlich beabsichtigte Nutzung nicht hingewiesen worden sei. Indem die Vorinstanz keine Neupublikation veranlasst habe, habe

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

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

diese die Vorschrift von Art. 35 BauG verletzt. Der angefochtene Entscheid sei deshalb aufzuheben.

b) Mit der Baupublikation (Art. 35 Abs. 1 BauG) sollen Einspracheberechtigte über ein Bauvorhaben informiert und zur Wahrung ihrer Rechte befähigt werden. Die Publikation muss daher aussagekräftig sein, insbesondere in Bezug auf die Grösse des Vorhabens und allenfalls beanspruchte Ausnahmen. Fehlt in der Publikation ein wesentliches Element, sind die Betroffenen in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Bei der Umschreibung wird jedoch kein hoher Detaillierungsgrad verlangt; gemäss Art. 26 Abs. 3 Bst. b BewD⁴ genügt eine allgemeine Umschreibung des Bauvorhabens. An die Formulierung dürfen daher keine überspannten Anforderungen gestellt werden.⁵

c) Anzumerken ist vorab, dass die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nur ihre eigenen Interessen wahren kann und nicht diejenigen anderer Betroffener. Soweit sie die mangelhafte Umschreibung des Vorhabens in der Publikation stellvertretend für andere Nachbarinnen und Nachbarn bzw. für die Öffentlichkeit rügt, kann auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden.

d) Vorliegend wurde das Vorhaben in den Ausgaben vom 28. Juni und 5. Juli 2018 des Kirchberger Anzeigers veröffentlicht und wie folgt umschrieben:

"Neubau eines Mehrfamilienhauses mit 7 Wohnungen. Abbruch/Neubau Trafostation H._____".

Als allgemeine Umschreibung des Bauvorhabens genügt dies den Anforderungen von Art. 35 Abs. 1 BauG und Art. 26 Abs. 3 Bst. b BewD. Anhand des Publikationstextes konnten Dritte abschätzen, ob sie durch das Bauvorhaben betroffen sein könnten. Eine detailliertere Umschreibung des Vorhabens mit Angabe der konkreten Nutzung in der Baupublikation war nicht notwendig. Anders als die Beschwerdeführerin meint, ist der Zweck, für den das Bauvorhaben bestimmt ist, nicht in der Publikation, sondern nach Art. 11 Abs. 1 Bst. c BewD im Baugesuch zu bezeichnen. Vorschriftsgemäss enthielt die Baupublikation zudem einen Hinweis auf die Auflage der Gesuchsakten, die Einsprachemöglichkeit und deren Modalitäten, wie den Akten entnommen werden kann.⁶

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

⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 35-35c N. 8a

⁶ Vgl. pag. 129 der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Emmental

Dies ermöglichte den Einspracheberechtigten in genügendem Mass, ihre Interessen zu wahren. Dass die Beschwerdeführerin ausreichend über das Bauvorhaben informiert war und ihre Rechte sachgerecht wahren konnte, belegen im Übrigen ihre Einsprache und Beschwerde. So geht aus der Einsprache der Beschwerdeführerin vom 23. Juli 2018 hervor, dass vor Veröffentlichung des Vorhabens eine Informationsveranstaltung in Hindelbank stattfand, an welcher das Konzept der Aussenwohngruppe vorgestellt wurde.⁷ Auch ist aktenkundig, dass vor der Veröffentlichung des Vorhabens die Presse über das Projekt der Aussenwohngruppe berichtete.⁸ Schliesslich folgt aus den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2018, dass ihr am 18. Oktober 2018 vollständige Einsicht in die Bauakten gewährt wurde.⁹ Der Beschwerdeführerin wäre somit selbst aus einer allenfalls mangelhaften Umschreibung kein Nachteil erwachsen. Ihr Einwand, die Vorinstanz hätte das Bauvorhaben neu publizieren müssen, verfängt nicht. Es besteht somit kein Grund, den angefochtenen Entscheid aufzuheben. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet.

3. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe sich im angefochtenen Entscheid mit der Rüge der mangelhaften Publikation nicht auseinandergesetzt. Damit macht sie die Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung oder ihren Entscheid zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG¹⁰). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen, es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten

⁷ Vgl. pag. 114 der Vorakten des Regierungstatthalteramts Emmental

⁸ Vgl. pag. 46 der Vorakten des Regierungstatthalteramts Emmental

⁹ Vgl. pag. 55 der Vorakten des Regierungstatthalteramts Emmental

¹⁰ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

auseinandergesetzt hat. Sie kann die ausdrückliche Bezugnahme auf vorgebrachte Argumente unterlassen, die sie von vornherein als unerheblich betrachtet.¹¹

c) Es trifft zwar zu, dass sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht ausdrücklich mit der Rüge der mangelhaften Publikation auseinandersetzte. Mit der Formulierung in Ziffer 3.2 des angefochtenen Entscheids *"Das rechtliche Gehör wurde der Einsprecherin somit gewährt"* brachte die Vorinstanz jedoch zum Ausdruck, dass sie von keiner Gehörsverletzung ausging. Insofern erachtete die Vorinstanz implizit auch die Einspracherüge der mangelhaften Publikation als unerheblich. Dass sich die Vorinstanz mit der Rüge der mangelhaften Publikation nicht speziell auseinandersetzte, schadet somit nicht. Aufgrund der offensichtlichen Unbegründetheit der Rüge war sie nicht gehalten, diese eigens zu behandeln. Die Beschwerdeführerin vermag mit dem Einwand, die Vorinstanz habe sich mit der Rüge der mangelhaften Publikation nicht genügend auseinandergesetzt, somit nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

4. Zonenkonformität / Öffentliche Baute

a) Die Beschwerdeführerin rügt, das Vorhaben sei nicht zonenkonform. Sie stellt sich auf den Standpunkt, der öffentliche Charakter der Aussenwohngruppe stehe einer Realisierung des Vorhabens in der Wohn- und Gewerbezone entgegen. Zusammengefasst bringt sie vor, der Betrieb einer externen Wohngruppe durch die Justizvollzugsanstalt Hindelbank stelle eine Nutzung der Räumlichkeiten als Justizeinrichtung dar. Dies sei eine öffentliche Einrichtung, die in einer Zone für öffentliche Nutzung angesiedelt werden müsse. Sie macht geltend, durch die Erteilung der Bewilligung habe die Vorinstanz Art. 22 RPG¹² und Art. 35 GBR¹³ verletzt, weshalb der angefochtene Entscheid aufzuheben sei. Zusätzlich rügt sie, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht richtig festgestellt, weil sie ihren Entscheid auf eine nicht gesicherte Zukunftsprognose stütze und gesicherte Tatsachen ausser Acht gelassen habe. Es könne bei der Beurteilung der Zonenkonformität keine Rolle spielen, ob die Räumlichkeiten zu einem späteren Zeitpunkt wieder als reguläre Mietwohnungen vermietet werden könnten. In der Eingabe vom 23. April 2019 bemerkt die

¹¹ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 6

¹² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

¹³ Baureglement der Gemeinde Hindelbank vom 29. Juni 2005, genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) am 5. Dezember 2005

Beschwerdeführerin schliesslich, die Beschwerdegegnerschaft habe keine Stellungnahme eingereicht. Auch hätten weder die Gemeinde Hindelbank noch das Regierungsstatthalteramt Emmental den dargelegten Sachverhalt gemäss der Beschwerde vom 28. Januar 2019 bestritten. Es sei deshalb vom Sachverhalt auszugehen, wie er in der Baubeschwerde vom 28. Januar 2019 dargelegt worden sei.

b) Die BVE stellt den Sachverhalt im Rahmen des Verfahrensgegenstands von Amtes wegen fest. Dabei bestimmt sie Art und Umfang der Ermittlungen der rechtserheblichen Sachumstände, ohne dass sie an die Beweisanträge der Parteien gebunden ist (Art. 18 Abs. 1 und 2 VRPG). Vor diesem Hintergrund (Untersuchungsgrundsatz) verfängt die Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach vom Sachverhalt auszugehen sei, wie sie ihn in der Baubeschwerde dargestellt habe, von vornherein nicht. Auch der Umstand, dass die Beschwerdegegnerschaft keine Stellungnahme einreichte, ändert daran nichts.

c) Das geplante Mehrfamilienhaus, in dem die Aussenwohngruppe betrieben werden soll, liegt in der Wohn- und Gewerbezone WG3 und ist der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet. Die Aussenwohngruppe, die im geplanten Mehrfamilienhaus durch die Justizvollzugsanstalt Hindelbank geführt werden soll, ist Teil des Strafvollzugs, wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausführt.¹⁴ Sie bietet den eingewiesenen Frauen in einem offenen Rahmen ein Übungsfeld mit Blick auf die bevorstehende Entlassung. Die Aussenwohngruppe dient damit fraglos der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Anders als die Beschwerdeführerin meint, müssen aber nicht sämtliche Bauten, die zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt und genutzt werden, zwingend in einer Zone für öffentliche Nutzung nach Art. 77 BauG angesiedelt werden. Solche Bauten sind nach der Praxis in anderen Zonen, z.B. in der Wohn- und Gewerbezone, nicht kategorisch ausgeschlossen. Vielmehr sind nach der kantonalen Arbeitshilfe zur Ortsplanung des Amtes für Raumordnung und Gemeinden (Musterbaureglement) viele öffentliche Nutzungen auch in gemischten Wohn- und Arbeitszonen zulässig, namentlich Verwaltungsgebäude, Werkhöfe, Feuerwehrmagazine, usw.¹⁵ Auch das Verwaltungsgericht erachtete Unterkünfte für Asylbewerbende in der Wohnzone als zonenkonform, obschon solche Bauten nach Art. 77 BauG auch im öffentlichen Interesse liegen.¹⁶ Ebenso bejahte das

¹⁴ Vgl. Vollzugskonzept der Justizvollzugsanstalt Hindelbank abrufbar unter: www.pom.be.ch > Justizvollzug > Erwachsenenvollzug > Justizvollzugsanstalt Hindelbank > Vollzug > Aussenwohngruppe

¹⁵ Vgl. Ziffer 22, S. 10 des Musterbaureglements (abrufbar unter: www.jgk.be.ch > Raumplanung > Arbeitshilfen (AHOP) > Musterbaureglement)

¹⁶ BVR 1992 S. 14 und 103

Verwaltungsgericht die Zonenkonformität eines Gebäudes in der Wohnzone, in dem drei Kindergartenklassen sowie eine Tagesschule geplant waren.¹⁷ Der Umstand, dass der Betrieb einer Aussenwohngruppe der Justizvollzugsanstalt Hindelbank in einer Zone für öffentliche Nutzung, je nach deren näheren Definition, zonenkonform sein könnte, bewirkt somit nicht automatisch, dass diese in der Wohn- und Gewerbezone zonenfremd wäre.

d) Zonen für öffentliche Nutzungen nach Art. 77 BauG bedarf es nur, falls eine besondere Nutzung festgelegt werden soll (z.B. Kirche, Sportanlagen) oder die vorgesehenen Bauten von den zonengemässen baupolizeilichen Vorschriften abweichen (Schule, Turnhalle). Eine Zone für öffentliche Nutzungen wird auch dann ausgeschieden, wenn die Enteignung eingefordert werden muss.¹⁸ Denn nur die Zone für öffentliche Nutzungen verleiht das Enteignungsrecht (Art. 128 BauG). Eine derartige Konstellation liegt hier aber nicht vor. Der öffentliche Charakter der Aussenwohngruppe steht der Realisierung des Vorhabens in der Wohn- und Gewerbezone nicht entgegen. Der Argumentation der Beschwerdeführerin, das Vorhaben sei in der Wohnzone nicht zonenkonform, weil es sich um eine öffentliche Justizvollzugseinrichtung handle, kann somit nicht gefolgt werden. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, dass die Aussenwohngruppe bisher in Räumlichkeiten geführt wurde, die im Perimeter einer Zone mit Planungspflicht liegen. Auch der Umstand, dass sich der Hauptbetrieb der Justizvollzugsanstalt Hindelbank nach Art. 45 GBR in einer Zone für öffentliche Nutzung befindet, ändert daran nichts. Unerheblich ist schliesslich, ob die Wohnungen zu einem späteren Zeitpunkt anderweitig vermietet werden können. Denn unabhängig davon, ob der Betrieb der Aussenwohngruppe im geplanten Gebäude weitergeführt wird oder nicht, ist der Betrieb der Aussenwohngruppe im geplanten Mehrfamilienhaus in der Wohn- und Gewerbezone zonenkonform, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen. Die Beschwerdeführerin stösst damit auch mit dem Einwand, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht richtig festgestellt, ins Leere.

¹⁷ BVR 2019 S. 51 E. 3

¹⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band II, Bern 2017, Art. 77 N. 1

5. Zonenkonformität / Ideelle Immissionen

a) Fraglich ist weiter, ob der Betrieb der Aussenwohngruppe unter dem Gesichtspunkt der Nutzungsintensität als in der Wohn- und Gewerbezone im Sinne von Art. 35 GBR zonenkonform bezeichnet werden kann.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Nutzung der Räumlichkeiten gehe über das Wohnen im herkömmlichen Sinn hinaus, was aus der Nutzung der einzelnen Räume sichtbar werde. Es sei ein Pikettzimmer vorgesehen und der Eingangsbereich der Bauparzelle werde videoüberwacht. Zudem werde die Liegenschaft umzäunt sein. Sie befürchtet zudem, die geplante Nutzung verursache übermässige ideelle Immissionen und führe zu einer Wertverminderung ihres Grundstücks. Weiter bemängelt sie, die Vorinstanz habe nicht begründet, weshalb sie ihre Rüge bezüglich der übermässigen ideellen Immissionen als unbegründet erachtete. Auch habe die Vorinstanz die Frage, ob und in welchem Umfang das Bauvorhaben und seine Nutzung zu ideellen Immissionen führen könnten, gänzlich übergangen. Damit macht sie wiederum eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend.

b) Vorliegend setzte sich die Vorinstanz in Ziffer 3.2 des angefochtenen Entscheids ausführlich mit dem Thema der ideellen Immissionen auseinander und begründete, weshalb sie die Rüge als unbegründet erachtete. Unter diesen Umständen war es der Beschwerdeführerin ohne weiteres möglich, den Entscheid sachgerecht anzufechten, wie aus ihrer Beschwerde hervorgeht. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor. Dem Einwand der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe sich mit der Rüge der ideellen Immissionen nicht oder ungenügend befasst, kann somit nicht gefolgt werden.

c) Gemäss Art. 24 Abs. 1 BauG dürfen Bauten und Anlagen nicht zu Einwirkungen auf die Nachbarschaft führen, die der Zonenordnung widersprechen. Unter Einwirkungen sind auch ideelle bzw. immaterielle (z.B. ästhetische oder psychisch wirkende) Immissionen zu verstehen.

d) Im vorinstanzlichen Verfahren hielt die Gemeinde in der Eingabe vom 20. September 2018 zur Frage der Zonenkonformität Folgendes fest:¹⁹

¹⁹ Vgl. pag. 60 der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Emmental

"Bei der Aussenwohngruppe handelt es sich um einen offenen Vollzug zur Wiedereingliederung (Resozialisierung) in die Gesellschaft. Durch Eigenverantwortung und Selbstorganisation werden die Personen auf die Entlassung vorbereitet. Die Personen bewältigen ihr Leben möglichst eigenständig und gehen einer externen Beschäftigung nach. Das Ziel ist somit ein möglichst normales Leben zu führen. Die Frauen werden nicht eingesperrt und können sich frei bewegen. Betreut werden die Frauen durch anwesende Sozialarbeiter. Es handelt sich somit aus Sicht der Baukommission um eine reine Wohnnutzung. Sofern der Kanton den Mietvertrag kündigt, können die Wohnungen weiter vermietet werden (...)."

e) Die Vorinstanz hielt in seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2019 fest, den Gemeinden käme in ihrem Autonomiebereich bei der Anwendung eigener Normen ein gewisser Spielraum zu. Das gelte auch, wenn die Gemeinde nicht selber Baubewilligungsbehörde sei. Bezüglich Zonenkonformität habe sie sich der Interpretation der Gemeinde anschliessen können, besonders weil in der betreffenden Zone gemäss der LSV²⁰ die Empfindlichkeitsstufe III gelte.

f) Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Zonenkonformität bildet im vorliegenden Fall Art. 35 Abs. 1 GBR. Danach sind in der Wohn- und Gewerbezone WG2 und WG3 Wohnbauten sowie Bauten mit mässig störenden Betrieben zulässig. Weitergehende Vorschriften, die sich zur Zweckbestimmung der Wohn- und Gewerbezone äussern, lassen sich dem Baureglement der Gemeinde Hindelbank nicht entnehmen. Auch das Bundesrecht schreibt nicht vor, was unter Wohnbauten sowie Bauten mit mässig störenden Betrieben genau zu verstehen ist. Die Norm ist damit auslegungsbedürftig, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Gemeinde bei der Auslegung des von ihr erlassenen kommunalen Rechts ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt (Art. 65 Abs. 1 BauG). Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde, den Normgehalt zu bestimmen. Dies gilt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch dann, wenn die Gemeinde wie hier nicht selber Baubewilligungsbehörde ist, sondern sich als Verfahrensbeteiligte auf die entsprechende Auslegung beruft.²¹ Wird die Anwendung einer solchen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die Auslegung durch die Gemeinde rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie

²⁰ Lärmschutz-Verordnung des Bundesrats vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)

²¹ Vgl. BGer 1C_484/2016 vom 28. Juni 2017 E. 2.1.2; VGE 2018/332 vom 26. März 2019 E. 4.1; BVR 2019 S. 51 E. 6.2

sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre.²²

g) Geplant ist, im Mehrfamilienhaus eine Aussenwohngruppe zu führen. Die eingewiesenen Frauen sollen dabei unter realitätsnahen Bedingungen in einem wenig gesicherten Rahmen gezielt auf die gesellschaftliche Wiedereingliederung vorbereitet werden. Die Aufenthaltsdauer beträgt zwischen drei und 18 Monaten.²³ Dabei gehen einzelne Frauen bereits auswärts einer Arbeit nach (Arbeitsexternat). Nach dem Konzept der Aussenwohngruppe teilen sich die Bewohnerinnen die geplanten Wohnungen und gemeinsamen Räume, namentlich die Ess- und Aufenthaltsräume. Aus den Akten folgt zudem, dass ausschliesslich der äussere Eingangsbereich und der Vorraum videoüberwacht werden.²⁴ Im Aussenbereich sind begrünte Aufenthaltsbereiche sowie Auto- und Fahrradparkplätze geplant.²⁵ Die Parzelle soll mit einem üblichen Gartenzaun umzäunt werden.

h) Die Praxis des Bundesgerichts, des Verwaltungsgerichts und der BVE zur Frage der Zonenkonformität in Wohnzonen ergibt folgendes Bild: Der Entscheid der BVE vom 7. Juni 2006 geht davon aus, dass ein Betagten- und Pflegeheim und das dazugehörige Restaurant in der Wohnzone zonenkonform sind.²⁶ Ebenso erachtete die BVE im Entscheid vom 4. April 2008 die Pflege und Betreuung von sechs psychisch kranken Personen in der Wohnzone als zonenkonform. Mehrere Entscheide halten zudem fest, dass auch das Wohnen von Asylbewerbern in einer Asylbewerberunterkunft eine Wohnnutzung darstellt und demnach in einer Wohnzone zonenkonform ist.²⁷ Ferner beurteilte das Verwaltungsgericht eine Drogenabgabestelle als nicht störende Nutzung in einer Wohnzone.²⁸

²² Vgl. BVR 2019 S. 15 E. 3.2, 2016 S. 79 E. 4.6, 2015 S. 263 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 5, je mit Hinweisen

²³ Vgl. pag. 74 der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Emmental

²⁴ Vgl. pag. 109 der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Emmental

²⁵ Vgl. Nachweis Aufenthaltsbereich / Spielplatz / Parkplatz / Fahrradplätze / Überbauungsziffer in der Beilage zur Eingabe der Gemeinde Hindelbank vom 28. März 2019

²⁶ Beschwerdeentscheid der BVE vom 7. Juni 2006 E. 2 (RA Nr. 110/2006/51)

²⁷ BVR 1988 S. 263 E. 4, 1992 S. 103 E. 2c; Beschwerdeentscheid der BVE vom 27. Februar 2001 E. 3c/aa (RA Nr. 110/2000/73)

²⁸ BVR 2003 S. 534 E. 2

Aus dieser Rechtsprechung wird Folgendes ersichtlich: Betagten- und Pflegeheime sowie Unterkünfte für Asylbewerber (auch für renitente Asylbewerber²⁹) gelten als Wohnnutzung und sind in der Wohnzone zonenkonform: Auch das Wohnen von Betagten, Pflegebedürftigen und Asylbewerbern bleibt Wohnen.

i) Bei der hier umstrittenen Aussenwohngruppe handelt es sich um eine gemeinschaftliche Wohnform. Dass gemeinschaftlich gewohnt wird, statt individuell oder als Familie, ändert jedoch nichts an der Zonenkonformität. Diese Wohnform ist mit derjenigen von Asylunterkünften oder betreuten Wohngemeinschaften vergleichbar, wo ebenfalls mehrere Einzelpersonen eine gemeinsame Infrastruktur beanspruchen. Bei der Frage der Zonenkonformität dürfen die mögliche Andersartigkeit und allfällige besondere Verhaltensweisen der Bewohnerinnen der Aussenwohngruppe keine Rolle spielen.³⁰ Es ist hier vom bestimmungsgemässen Gebrauch des Gebäudes auszugehen; dieser ist überwiegend das Wohnen. Für die Annahme der Wohnnutzung sprechen hier vor allem die Grösse und das Konzept. Vorgesehen ist, im Mehrfamilienhaus eine Aussenwohngruppe mit 12 Plätzen zu führen. Das Gebäude umfasst fünf Wohnungen und zwei Studios. Dabei sind die geplanten Wohnungen wie gewöhnliche Wohnungen ausgestattet: Sie enthalten drei bis vier Einzelzimmer, ein Wohnzimmer, eine Küche ein Bad und ein WC. Der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach auch Büros und Pikettzimmer vorgesehen sind, ändert an der hauptsächlichen Nutzung des Gebäudes zu Wohnzwecken nichts. Es liegt im Wesen der Aussenwohngruppe, die Bewohnerinnen in einem möglichst realitätsnahen Umfeld zu betreuen, um sie gezielt auf die Wiedereingliederung vorzubereiten, statt sie im geschlossenen Hauptbetrieb von der Gesellschaft zu isolieren. Das geht nur, wenn die Frauen dort wohnen können, wo alle anderen dies auch tun. Die Aussenwohngruppe im vorliegenden Umfang gilt somit als Wohnnutzung. Beim geplanten Mehrfamilienhaus handelt es sich demzufolge um eine Wohnbaute im Sinn von Art. 35 GBR. Die von der Gemeinde Hindelbank vertretene Auffassung, wonach es sich hier um eine reine Wohnnutzung handelt, ist nachvollziehbar und unter Berücksichtigung ihrer Autonomie rechtlich haltbar. Die Vorinstanz ging daher zu Recht davon aus, dass die Bestimmungen von Art. 22 RPG und Art. 35 GBR nicht verletzt sind.

²⁹ Beschwerdeentscheid der BVE vom 27. Februar 2001 E. 3c/aa (RA Nr. 110/2000/73)

³⁰ Bernhard Waldmann, Der Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten – eine kritische Würdigung, in: BR 2005 S. 161

j) Auch die Berufung auf ideelle Immissionen führt zu keinem anderen Ergebnis: Ideelle bzw. immaterielle Immissionen sind Einwirkungen im Sinn von Art. 24 Abs. 1 BauG. Darunter sind Einwirkungen zu verstehen, die das seelische Empfinden verletzen bzw. unangenehme Eindrücke erwecken und das ruhige und angenehme Wohnen beeinträchtigen. Sie können die Nachbarschaft direkt belästigen oder aber indirekte Wirkungen zeitigen, indem sie durch eine unästhetische oder sonst wie unerfreuliche Umgebung die Wohnqualität (und sei es auch nur über den Ruf der Wohngegend) beeinträchtigen.³¹ Das Bundesgericht, das Verwaltungsgericht und die BVE haben bisher gewerbliche, insbesondere sexgewerbliche Nutzungen (wie z.B. Massagesalons oder Cabarets) unter dem Titel "ideelle Immissionen" geprüft und allenfalls als unzulässig beurteilt.³² Wie erwähnt, handelt es sich im vorliegenden Fall um eine Wohnnutzung im Sinn von Art. 35 GBR und nicht um eine gewerbliche Nutzung. Im Übrigen ist die Aussenwohngruppe von 12 Personen keineswegs vergleichbar mit den erwähnten (sex-)gewerblichen Fällen, bei denen von unzulässigen ideellen Immissionen ausgegangen wurde. Anders als die Beschwerdeführerin meint, wird das fragliche Mehrfamilienhaus optisch auch nicht als Vollzugseinrichtung wahrgenommen. Daran vermag auch die Videoüberwachung nichts zu ändern, zumal sich die Überwachung nach den Akten auf den Eingangsbereich und den Vorraum beschränkt.³³ Die Bauparzelle soll zudem mit einem üblichen Gartenzaun umzäunt werden. Ein hoher Sicherheitszaun ist nicht geplant. Die vorliegende Nutzung ist somit nicht geeignet, unzulässige ideelle Immissionen zu erzeugen. Überdies ist nicht ersichtlich, dass die geplante Nutzung andere materielle Immissionen (z.B. Lärm oder Mehrverkehr) verursacht, die sich in der Wohn- und Gewerbezone störend auswirken könnten. Zu Recht wird dies von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht.

k) Aus den Erwägungen folgt, dass das Vorhaben in Einklang mit Art. 22 RPG und Art. 35 GBR steht und zonenkonform ist. Die Ansicht der Gemeinde, wonach es sich um eine reine Wohnnutzung handelt, ist unter den gegebenen Umständen rechtlich vertretbar. Dass das Vorhaben zu übermässigen Einwirkungen führt, ist nicht ersichtlich. Entgegen

³¹ Siehe dazu: Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 156 ff.; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 31, mit Hinweisen; BGE 108 Ia 140 E. 5c/bb; BGer 1P.771 bzw. 773/2001 vom 5. Mai 2003, E. 9.2; BVR 2006 S. 86 E. 4, mit Hinweisen, 2005 S. 443

³² Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 156 ff.; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 31, mit Hinweisen; BGer 1P.771 bzw. 773/2001 vom 5. Mai 2003, E. 9.2; VGE 2018/185 vom 1. März 2019 E. 3.7; BVR 2006 S. 86 E. 4, mit Hinweisen, 2005 S. 443 E. 4

³³ Vgl. pag. 109 der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Emmental

der Auffassung der Beschwerdeführerin ist Art. 24 Abs. 1 BauG nicht verletzt. Schliesslich ist die Frage, ob durch das Bauvorhaben Wertverminderungen der Nachbarliegenschaften resultieren, privatrechtlicher Natur und nicht Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens. Die Beschwerde erweist somit als unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Vorinstanz erteilte die Baubewilligung zu Recht.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³⁴). Die Beschwerdegegnerschaft war nicht anwaltlich vertreten. Parteikosten werden daher keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramts Emmental vom 21. Dezember 2018 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.00 werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

³⁴ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt B._____, eingeschrieben
- Frau D._____ und Herrn C._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Emmental, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Hindelbank, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus

Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.