

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. März 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Barben

A. _____ und B. _____ sowie 44 Mitbeteiligte
alle vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführende

gegen

C. _____ AG
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Erlach
Baubewilligungsbehörde, Gemeindeverwaltung, Amthausgasse 10,
3235 Erlach

betreffend Baubewilligung für die Errichtung einer Mobilfunkanlage
(Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
vom 3. Juli 2014; RA Nr. 110/2013/368)



Sachverhalt:

A.

Im Oktober 2012 reichte die C. _____ AG ein Baugesuch ein für den Neubau eines 18 m hohen Antennenmasts mit GSM- und UMTS-Mobilfunkantennen auf der Parzelle Erlach Gbbl. Nr. 1___ am Seestrandweg 41 in Erlach. Die Kleinstadt ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet; der Standort der Mobilfunkanlage liegt in der Umgebungszone XI mit Erhaltungsziel b. Nordöstlich davon befindet sich das Objekt Nr. 2___ «St. Petersinsel-Heidenweg» des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Gegen das Vorhaben erhoben 56 Personen, unter ihnen die heutigen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, am 12. November 2012 gemeinsam Einsprache. Das Regierungsstatthalteramt Seeland holte eine Stellungnahme der Kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) sowie Berichte des beco Berner Wirtschaft, Abteilung Immissionsschutz, ein, und erteilte mit Gesamtentscheid vom 13. August 2013 die beantragte Bewilligung.

B.

Dagegen erhoben 48 Einsprecherinnen und Einsprecher am 13. September 2013 gemeinsam Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Diese führte einen Augenschein unter Mitwirkung einer Delegation der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) durch, die anschliessend ein Gutachten erstellte. Mit Entscheid vom 3. Juli 2014 hiess die BVE die Beschwerde insoweit gut, als sie den Gesamtentscheid des Regierungsstatthalters mit zwei Auflagen betreffend Farbgestaltung der Antenne sowie Immissionsschutz ergänzte. Im Übrigen wies sie die Beschwerde ab.

C.

Gegen diesen Entscheid haben A._____ und B._____ und Mitbeteiligte (insgesamt 46 Einsprecherinnen und Einsprecher) am 6. August 2014 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren:

«1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Baugesuch sei abzuschlagen.

Eventuell sei die Sache zur weiteren Abklärung der Abdeckungsmöglichkeit mit Mobilfunk bei einer Masthöhe von 15 Metern und zur allfälligen Bewilligung einer auf 15 Meter Höhe reduzierten Anlage nach entsprechender Projektänderung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2. [Beweisantrag]

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge»

Die C._____ AG beantragt mit Beschwerdeantwort vom 8. September 2014, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die BVE beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 14. August 2014 die Abweisung der Beschwerde. Die Einwohnergemeinde (EG) Erlach hat sich nicht vernehmen lassen.

Der Instruktionsrichter hat in der Folge weitere Beweismassnahmen getroffen, namentlich von der C._____ AG zusätzliche Auskünfte und Unterlagen betreffend funktechnische Versorgungslage, alternative Versorgungsmöglichkeiten und Alternativstandorte einverlangt sowie einen Fachbericht des beco Berner Wirtschaft, Abteilung Immissionsschutz, und eine Stellungnahme der EG Erlach eingeholt. Die Parteien haben sich mit Schlussbemerkungen vom 27. November 2015 zum Beweisergebnis geäußert, wobei sie an ihren Rechtsbegehren festgehalten haben. Die BVE hat auf eine weitere Stellungnahme verzichtet, und die EG Erlach hat sich nicht mehr vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben als Nachbarinnen und Nachbarn ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten. Welche Sachurteilsvoraussetzungen die Beschwerdegegnerin in Frage stellt (vorne Bst. C), ist nicht erkennbar.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Gegenstand des Verfahrens ist das Vorhaben der Beschwerdegegnerin, auf der Parzelle Nr. 1___ einen 18 m hohen Antennenmast mit Mobilfunkantennen zu erstellen (act. 3A pag. 10). Die Anlage käme an der Nordwestfassade einer Halle der Bootswerft am Seestrandweg 41 in Erlach zu stehen und würde dieses Gebäude ab Dachtraufe um rund 13 m überragen. Der Durchmesser des Mastes soll an der Basis 50 cm betragen und sich gegen oben nach und nach bis auf 25 cm verkleinern. Am oberen Ende sind zwei rund 1,5 m hohe Antennenpanels vorgesehen; der Gesamtdurchmesser der Anlage beträgt dort 1 m (angefochtener Entscheid E. 4a; Gutachten der ENHK vom 1.4.2014, act 3B pag. 156); Baueingabeplan vom 24.6.2013, act. 3A1). Die Mobilfunkantennen sollen nach unbestrittener Darstellung der Beschwerdegegnerin das Gemeindegebiet von Erlach mit GSM- und UMTS-Diensten versorgen und damit eine provisorische Anlage am Seestrandweg ablösen, die zur Deckung der Versorgungslücke

im Mobilfunknetz der Beschwerdegegnerin errichtet wurde, nachdem eine Sendeanlage auf dem Postgebäude aus Gründen des Ortsbildschutzes entfernt werden musste.

2.2 Die Parzelle Nr. 1___ befindet sich im Wirkungsbereich des Uferschutzplans Nr. 2 vom 22. Juni 2011, Sektor C, jedoch ausserhalb der Uferschutzzone. Art. 623 des Baureglements der EG Erlach vom 22. Juni 2011 (BR; genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern [AGR] am 11.4.2012) erlaubt im Sektor C bestehendes Gewerbe (Bootswerft usw.), stilles Gewerbe sowie Wohnnutzung für das standortgebundene Personal. Es handelt sich folglich um Baugebiet (vgl. zur möglichen Zuweisung einer Parzelle zur Bauzone im Uferschutzplan Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 11 N. 20 mit Hinweis auf VGE 21284 vom 3.12.2001, E. 3a).

2.3 Nicht mehr umstritten ist, dass das Vorhaben grundsätzlich zonenkonform ist und die massgebenden Grenzwerte zum Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung eingehalten werden. Streitig und zu prüfen ist hingegen, ob das Projekt einen unzulässigen Eingriff in das ISOS-geschützte Ortsbild darstellt.

3.

3.1 Das Erteilen einer Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage (auch) innerhalb der Bauzone stellt eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) dar. Das NHG und seine Ausführungserlasse sind somit direkt anwendbar (BGE 131 II 545 E. 2.2 mit Hinweis; BVR 2009 S. 129 E. 7.1; vgl. auch BVR 2014 S. 251 E. 3.2).

3.2 Erlach ist als Kleinstadt von nationaler Bedeutung im ISOS eingetragen (Art. 5 NHG; Art. 1 i.V.m. Anhang zur Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]). Gemäss Art. 6 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan,

dass es in besonderem Mass die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2).

3.3 Das Gebot der ungeschmälereten Erhaltung im Sinn von Art. 6 NHG bedeutet nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf. Der Zustand des Objekts soll gesamthaft betrachtet unter dem Aspekt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden. Zur Beurteilung der Problematik der ungeschmälereten Erhaltung ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehalts auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den verschiedenen Schutzzielen zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars umschrieben sind (BGE 128 II 1, nicht publ. E. 4a [URP 2002 S. 39], 127 II 273 E. 4c; BVR 2009 S. 129 E. 7.4, je mit Hinweisen; VGE 2012/463 vom 7.7.2014, in URP 2014 S. 668 E. 7.2).

3.4 Ist mit dem Bauvorhaben ein schwerer Eingriff verbunden, d.h. eine umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung eines Schutzziels, so ist dies in Erfüllung einer Bundesaufgabe grundsätzlich unzulässig. Eine Ausnahme ist nur möglich, wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung zurückgeht. Sind Eingriffe in ein Schutzgebiet hingegen bloss mit einem geringfügigen Nachteil verbunden, so sind sie zulässig, wenn sie im Rahmen einer Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen. Zudem dürfen bei leichten Eingriffen nicht negative Präjudizien für eine Folgeentwicklung zu erwarten sein, die insgesamt für den Natur- und Heimatschutz zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis führen. In jedem Fall ist dafür zu sorgen, dass das Schutzobjekt die grösstmögliche Schonung erfährt, d.h. dass der Eingriff soweit möglich minimiert wird (BGE 127 II 273 E. 4c; BGer 1A.185/2006 vom 5.3.2007, in URP 2007 S. 461 E. 7.1;

BVR 2009 S. 129 E. 7.4 mit weiteren Hinweisen). Der vorgesehene Eingriff in das Inventarobjekt darf dabei nicht weiter gehen, als dies zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, und es dürfen keine ungeeigneten oder überflüssigen schädigenden Massnahmen ergriffen werden. Da die grösstmögliche aller Schonungen der Verzicht auf den beeinträchtigenden Eingriff ist, muss die von Art. 6 NHG verlangte Schonung bei der Interessenabwägung zum Tragen kommen (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212): Die Forderung nach grösstmöglicher Schonung verleiht dem Erhaltungsinteresse damit zusätzliches Gewicht bzw. stellt erhöhte Anforderungen an das Eingriffsinteresse (vgl. Jörg Leimbacher, in Kommentar NHG, 1997, Art. 6 N. 9 f.; Markus Gredig, Der Schutz des UNESCO-Welterbes in der Schweiz, Diss. Freiburg 2013/2014, S. 172 f.; ferner BVE 6.5.2003, in BVR 2004 S. 326 E. 6).

4.

4.1 Das ISOS umschreibt Erlach wie folgt (einsehbar unter: https://dav0.bgdi.admin.ch/isos/ISOS_0619.pdf):

«Mittelalterliches Landstädtchen in malerischer Lage am oberen Ende des Bielersees. Aussergewöhnlich ursprünglich erhaltene Oberstadt mit Schloss, am Hangfuss ehemalige Vorstadt und heutiges Ortszentrum. Dazwischen Rebberg am See, überbauter Strandboden, Campingplatz und Hafen. [...] Das im Kern mittelalterliche Schloss beherrscht nicht nur durch seine Lage, sondern auch als – noch heute durchaus spürbarer – Ausgangspunkt der urbanen Entwicklung unbestritten das Stadtbild. [...] Mit ihren beidseitigen Häuserreihen und dem gepflasterten Gassenbelag bietet die Oberstadt eines der einprägsamsten spätgotischen Kleinstadtbilder der westlichen Schweiz. [...] Die gesamte Unterstadt bietet mit ihren homogenen, nur punktuell durch neuere Eingriffe beeinträchtigten Gassen das typische Bild einer Berner Kleinstadt. Ihre Einfachheit, begründet auch durch die flache Topographie, kontrastiert mit der spektakulär ansteigenden Anlage der Oberstadt am Schlossberg. [...] Zu den charakteristischen Umgebungen des Städtchens zählen das obere Becken des Bielersees, der zur St. Petersinsel führende Heideweg und der Jolimont, dessen dicht bewaldeten Hänge im unteren Teil von Reben bewachsen sind. Diese oben von Waldrändern begrenzten Rebberge sind wesentlicher Bestandteil des äusseren Ortsbildes, allerdings da und dort durch Wohnhäuser des 20. Jahrhunderts beeinträchtigt [...]. Noch problematischer sind die Umgebungen in der Ebene. Der Strandboden, der sich bogenförmig um die Altstadt legt, und die Ebene im Süden sind ungeordnet – teils locker, teils dicht – überbaut (U-Zo IX-XII). Besonders in der Zufahrt von Vinelz her wirkt der Ortsbildvordergrund durch Einfamilienhäuser, schräggestellte Wohnblöcke und grossvolumige Gewerbebauten in zunehmendem Masse gestört [...]. Die in offener Bauweise zer-

siedelten Umgebungen stehen in krassem Gegensatz zur geschlossenen Bebauung der alten Stadtteile.»

Erlach kommen gemäss ISOS besondere Lagequalitäten zu wegen der eindrucklichen Lage am oberen Ende des Bielersees und zu Füssen des Jolimont, und besondere räumliche Qualitäten durch die starke optische Verbindung von Ober- und Unterstadt über den Schlossrebbberg hinweg, durch den steilen, aussergewöhnlich altertümlich wirkenden Gassenraum der Oberstadt, durch die klar definierten Strassenräume der Unterstadt und durch die einfachen Übergänge zwischen den einzelnen Ortsbildteilen. Durch die klare Ablesbarkeit der baulichen Entwicklungsphasen, durch das siedlungstypologisch interessante Nebeneinander von Schloss, Oberstadt, Markt und Unterstadt, durch die bemerkenswert frühen Laubengänge und durch die gesamthaft überdurchschnittlich wertvolle Bausubstanz erhält Erlach im ISOS nicht nur bei den räumlichen, sondern auch bei den architekturhistorischen Qualitäten die Höchstqualifikation. Schloss, Oberstadt und Unterstadt sind im ISOS in der Aufnahmekategorie A (ursprüngliche Substanz) mit Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) aufgenommen. Erhaltungsziel A bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten und störende Eingriffe beseitigt werden sollen. Die Parzelle Nr. 1___, auf der die projektierte Mobilfunkanlage zu stehen käme, befindet sich gemäss Aufnahmeplan des ISOS in der Umgebungszone XI (neues Wohnquartier auf Strandboden). Diese Zone ist nach ISOS von gewisser Bedeutung, aber ohne besondere räumliche oder architekturhistorische Qualität. Sie ist in der Aufnahmekategorie b, d.h. als empfindlicher Teil des Ortsbilds, mit Erhaltungsziel b erfasst; mit diesem Ziel sollen die Eigenschaften erhalten werden, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind.

4.2 Aufgrund der Beschreibung im ISOS hat die ENHK in ihrem Gutachten vom 1. April 2014 (act. 3B pag. 153 ff.) für den vom Vorhaben betroffenen Teil des Ortsbilds von nationaler Bedeutung sowie für die Bereiche, die für die Sichtbezüge wichtig sind, folgende Schutzziele formuliert (pag. 155):

«- Ungeschmälerte Erhaltung aller Bauten, Anlageteile und Freiräume, die für die Ablesbarkeit der historischen Entwicklung des Ortsbildes bedeutsam sind;

- Ungeschmälerte Erhaltung der charakteristischen Silhouette der Oberen Altstadt mit dem Schloss sowie der Unteren Altstadt mit ihrer geschlossenen Gesamtwirkung;
- Ungeschmälerte Erhaltung der Freiräume zwischen Schloss und Unterer Altstadt (Schlossrebbberg);
- Ungeschmälerte Erhaltung des Uferstreifens (Umgebungsrichtung VIII);
- Erhalten der bestehenden Freiräume auf dem Strandboden (Umgebungszone XI);
- Ungeschmälerte Erhaltung des intensiven wechselseitigen Sichtbezugs des Ortes mit dem Heideweg und der St. Petersinsel.»

Die ENHK hat die Frage der Beeinträchtigung des ISOS-geschützten Ortsbilds nach den Blickrichtungen von sieben Standorten aus beurteilt, wobei sie auf Begehren der Beschwerdeführenden die abdeckende Wirkung eines zweikronigen Nadelbaums neben der vorgesehenen Anlage ausser Acht gelassen hat. Sie kommt zum Schluss, dass die Ansicht vom Seeuferweg oder von der St. Petersinsel auf die Obere Altstadt mit dem Schloss nicht zusätzlich beeinträchtigt würde, da sie auch ohne das Vorhaben durch Schiffsmasten und Bäume eingeschränkt sei. Umgekehrt bleibe der Blick vom Schloss auf den Bielersee weiterhin frei. In dem Panorama, das sich Betrachterinnen und Betrachtern auf der Schlossterrasse biete, sei die Antenne nur ein verschwindend kleines Element, das sich in der Ferne im Gewirr der Äste verliere. Die freie Sicht auf die St. Petersinsel werde somit vom Vorhaben aus keinem Blickwinkel beeinträchtigt. Nur von den zwei Standorten Märli 4 und Manuelweg, südlich von Underi Gruesse, würde sich die Anlage vom Hintergrund abheben. Beim Märli 4 wäre sie bei heller Farbgebung ohne weiteres erkennbar, da sie sich vom Hintergrund des Hügelzugs auf der gegenüberliegenden Seeseite abhebe. Da sie mit 18 m Höhe diesen Hügelzug nicht überragen könnte, würde eine dunkle Farbgebung ihre Auffälligkeit stark reduzieren. Der Blick werde durch die Vielzahl der Häuser aus verschiedenen Epochen sowie durch vertikale Elemente wie Kamine und Strassenlaternen abgelenkt, so dass die Antennenanlage in der Ferne optisch nicht ins Gewicht falle. Beim Manuelweg würde die Anlage in störender Weise sichtbar und würde das Schutzziel der ungeschmälerten Erhaltung der charakteristischen Silhouette der Unteren Altstadt beeinträchtigen. Sie würde neben den bereits bestehenden Eingriffen in das Ortsbild eine leichte zusätzliche Beeinträchtigung darstellen. Auch hier würde aber eine dunkle Farbgebung die farbliche Einpas-

sung der Antennenanlage in die dichten, sich vor dem See dunkel abhebenden Laubbäume unterstützen. Insgesamt erscheint der ENHK der Strandboden als Standort für die Mobilfunkanlage dennoch geeignet, solange die Anlage nicht als freistehendes Einzelelement in Erscheinung trete. Eine an der Bootswerft angebrachte Antennenanlage würde in ihrer Eigenschaft als rein technisches Element optisch in diesen bereits bestehenden Fremdkörper integriert und nicht als zusätzliches, eigenständiges und störendes Fremdelement wirken (pag. 156 ff.).

4.3 Gestützt auf die vorhandenen Unterlagen und die Besichtigung vor Ort kommt die ENHK zum Schluss, dass eine Antennenanlage von höchstens 18 m zu einer leichten zusätzlichen Beeinträchtigung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung führt. Um der Forderung nach grösstmöglicher Schonung des inventarisierten Objekts zu entsprechen, beantragt sie, eine Reduktion der Anlage auf 15 m hinsichtlich der Abdeckung zu prüfen und, sofern diese zufriedenstellend sei, zu realisieren. Zudem sei für die Anlage eine dunkle, matte Farbgebung zu wählen (act. 3B pag. 159).

4.4 Soweit die Beschwerdegegnerin geltend macht, der Beizug der ENHK sei nicht nötig gewesen, kann ihr nicht gefolgt werden: Wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein inventarisiertes Objekt beeinträchtigt werden könnte oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen, so hat die zuständige Behörde rechtzeitig ein Gutachten einer Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG einzuholen, worin darzulegen ist, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Soll der durch die Art. 6 und 7 NHG angestrebte verstärkte Schutz nicht unterlaufen werden, sind an das Kriterium der möglichen Beeinträchtigung geringe Anforderungen zu stellen. Es ist immer dann erfüllt, wenn die zuständige Stelle eine Beeinträchtigung (im Sinn der Inventare) nicht mit Sicherheit ausschliessen kann. Im Zweifelsfall ist somit die Kommission beizuziehen (BGer 1C_482/2012 vom 14.5.2014, in URP 2014 S. 637, nicht publ. E. 3.6; Jörg Leimbacher, a.a.O., Art. 7 N. 5). Da eine Beeinträchtigung des ISOS-geschützten Ortsbilds im vorliegenden Fall nicht mit Sicherheit auszuschliessen war, hat die BVE die Begutachtung zulässigerweise veranlasst. Darauf ist deshalb grundsätzlich abzustellen (vgl. BGer 1C_542/2012 vom 14.5.2013, E. 5.4).

5.

5.1 Die BVE hat die beantragte Bewilligung gestützt auf das Gutachten der ENHK erteilt mit der Auflage, für die Antenne sei eine dunkle, matte Farbe zu wählen. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden widerspricht das Vorhaben mit der projektierten 18 m hohen Antenne den Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes. Sie bemängeln im Wesentlichen, dass mögliche Alternativstandorte nur ungenügend abgeklärt worden seien. Zudem dürfe die Antenne mit Blick auf das Gutachten der ENHK maximal 15 m hoch sein; eine höhere Antenne sei für die Versorgung von Erlach mit Mobilfunk nicht notwendig. Die Beschwerdegegnerin hält das Projekt für bewilligungsfähig. Die Anlage sei nötig, um Erlach nach den heutigen Bedürfnissen und Ansprüchen mit Mobilfunk zu versorgen und Lücken im Netz zu vermeiden, wenn die bisherige provisorische Anlage abgebaut werde.

5.2 Die Stellungnahme der ENHK ist für die entscheidenden Behörden und die Gerichte nicht bindend. Das Gutachten stellt jedoch eine bundesrechtlich vorgeschriebene amtliche Expertise dar, der grosses Gewicht zukommt und von deren Ergebnis – namentlich bezüglich der tatsächlichen Feststellungen – nur aus triftigen Gründen bzw. bei begründeten Zweifeln abgewichen werden darf (BGE 136 II 214 E. 5, 127 II 273 E. 4b; BVR 2009 S. 129 E. 7.3).

5.3 Aufgrund des Gutachtens der ENHK steht fest, dass die projektierte Antenne mit einer Höhe von 18 m eine leichte (zusätzliche) Beeinträchtigung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung bewirkt (vorne E. 4). Zur Diskussion steht mithin bloss ein leichter Eingriff in das Schutzobjekt, was die Beschwerdeführenden denn auch nicht in Frage stellen. Er ist daher zulässig, wenn das Gebot der grösstmöglichen Schonung gemäss Art. 6 NHG in einer Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen respektiert wird (vorne E. 3).

6.

6.1 Art. 6 NHG verlangt, dass mögliche alternative Standorte für das streitige Vorhaben geprüft und deren Vor- und Nachteile für die Bauherrschaft und die Interessen des Natur- und Heimatschutzes gegeneinander abgewogen werden. Das gilt auch, wenn das Projekt wie hier innerhalb der Bauzone liegt und damit grundsätzlich Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung besteht, wenn dem Vorhaben keine Hindernisse aus dem anwendbaren Recht entgegenstehen (BVR 2009 S. 129 E. 9.4; Jörg Leimbacher, a.a.O., Art. 6 N. 9).

6.2 Der vorgesehene Standort liegt in der Umgebungszone XI und damit in einem der am wenigsten geschützten Gebiete von Erlach (vorne E. 4.1). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführenden wurden mehrere Alternativstandorte geprüft: Standorte in den Gebieten Tennisplatz oder Bootshafen wurden aus Gründen des Landschaftsschutzes verworfen, da sie von den Aussichtsstandorten im Schloss oder von der Jolimontstrasse her im direkten Sichtfeld in Richtung Heidenweg/St. Petersinsel liegen (Eingabe der Gemeinde vom 14.10.2013, act. 3B pag. 41). Ein Standort ausserhalb des ISOS-Schutzgebiets entspräche nach Angaben der Beschwerdegegnerin im Wesentlichen der aktuellen Versorgungssituation durch die bestehenden Umgebungsstandorte Erlach Schiessstand und La Neuveville Centre (act. 7 Ziff. 4a). Ein Standort beim Feuerwehrmagazin Vinelz sowie Standorte südlich des Schlosses wurden verworfen, da damit die angestrebte Netzabdeckung ebenfalls nicht erreicht werden könnte (act. 7 Ziff. 3). Geprüft wurde sodann ein Alternativstandort am Stadtgraben 7; dieser wurde von der OLK kritisch beurteilt aufgrund der prominenten Lage und der Nähe zur Altstadt (Bericht vom 24.1.2012, act. 14A). Die OLK sprach sich für den vorgesehenen Standort am Seestrandweg aus (vgl. zur Diskussion von Alternativstandorten auch die Ausführungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am vorinstanzlichen Augenschein; act. 3B pag. 115 ff.; Stellungnahme der Gemeinde vom 24.8.2015, act. 14). Damit besteht namentlich im Unterschied zum von den Beschwerdeführenden erwähnten BGE 141 II 245 kein in Frage kommender Alternativstandort ausserhalb der Bauzone bzw. ausserhalb des Schutzgebiets. Anders als in jenem Fall soll die Anlage hier in erster Linie der Versorgung des Bau-

gebiets dienen; unter diesen Umständen wäre eine Anlage ausserhalb der Bauzone nicht ohne weiteres bewilligungsfähig (vgl. BGE 141 II 245 E. 7.8 mit Hinweis). Eine Mobilfunkversorgung mit mehreren kleineren, nicht sichtbaren Antennen (Mikrozellen) innerhalb des Städtchens schliesst die Beschwerdegegnerin aus, da die Reichweite zu gering und eine durchgängige Versorgung eines grösseren Gebiets damit nicht möglich sei (Eingabe vom 12.10.2015, act. 20).

6.3 Der gewählte Standort am Seestrandweg widerspricht somit dem Gebot der grösstmöglichen Schonung des Inventarobjekts nicht. Das deckt sich auch mit der Einschätzung der ENHK, die den gewählten Standort am Seestrandweg 41 grundsätzlich für geeignet hält (vorne E. 4.2). Von dieser Beurteilung abzuweichen besteht nach dem Gesagten kein Anlass.

7.

7.1 Das Projekt muss sich in Ausmass und Gestaltung an die unumgänglich notwendigen Mindestmasse halten (Jörg Leimbacher, a.a.O., Art. 6 N. 9 mit Hinweisen). Zu prüfen ist deshalb auch, ob die Antennenhöhe von 18 m mit dem Gebot grösstmöglicher Schonung vereinbar ist oder ob allenfalls eine Reduktion geboten wäre (vgl. BGE 115 Ib 131 E. 5h/hd betreffend eine Richtstrahlantenne für die drahtlose Kommunikation).

7.2 Die ENHK hat beantragt, die Beschränkung der Anlage auf 15 m Höhe zu prüfen (vorne E. 4.3). Diesen Antrag hat sie mit dem Verweis auf ein Gutachten von Prof. Dr. D. _____ vom 14. August 2003 begründet, das im Verfahren betreffend ein Vorhaben einer anderen Mobilfunkanbieterin am Seestrandweg erstellt worden war (act. 3B pag. 158). Der Gutachter kam damals zum Schluss, dass eine Antenne von 15 m Höhe voraussichtlich genügen würde für die Versorgung von Erlach allein (ohne Zufahrtsstrassen und See, die von anderen, weniger heiklen Standorten aus abgedeckt werden könnten), was die betroffene Mobilfunkanbieterin ebenfalls eingeräumt hatte. Die vorgesehene 25 m hohe Antennenanlage wurde deshalb nicht bewilligt (VGE 21569 vom 20.1.2004, E. 4.5).

7.3 Das Gutachten der ENHK hat die Aufgabe, das allgemeine Schutzziel von Art. 6 NHG objektspezifisch und sachdienlich zu konkretisieren, damit klar wird, was durch die Inventarisierung wirklich geschützt wird. Es soll weiter die Frage beantworten, ob, wie und in welchem Ausmass das beurteilte Vorhaben das Schutzobjekt bzw. die Schutzziele beeinträchtigen könnte; darzustellen und zu gewichten ist damit die Tragweite des vorgesehenen Eingriffs (vgl. BGer 1A.185/2006 vom 5.3.2007, in URP 2007 S. 461 E. 6.6 f.; BGer 1A.73-77/2002 vom 6.10.2003, in ZBI 2005 S. 369 E. 5.5.1; Markus Gredig, a.a.O., S. 173). Hingegen hat sich die ENHK nicht dazu zu äussern, in welchem Umfang die Netzabdeckung der Fernmeldeanbieterin oder des Fernmeldeanbieters verwirklicht werden kann und soll. Soweit die Kommission das Interesse der Beschwerdegegnerin am umstrittenen Vorhaben unter Hinweis auf das Gutachten D. _____ anzweifelt, das sich aus technischer Sicht zur Versorgung von Erlach mit Mobilfunk äussert (vgl. VGE 21569 vom 20.1.2004, E. 2.2), kann ihr daher nicht gefolgt werden. Ein Vertreter der Kommission hat am vorinstanzlichen Augenschein denn auch selber festgehalten, die Begutachtung beziehe sich einzig auf das Ortsbild (act. 3B pag. 114). Abgesehen davon können die bald 13 Jahre alten Aussagen des Gutachters zu einem anderen Vorhaben nicht unbesehen im vorliegenden Verfahren verwendet werden. Die Verhältnisse unterscheiden sich insbesondere bezüglich der bestehenden Netzabdeckung, weiterer in Frage kommender Standorte sowie des Standes der technischen Entwicklung bei der Mobilfunkversorgung erheblich. Es kann daher auch darauf verzichtet werden, das erwähnte Gutachten wie von den Beschwerdeführenden beantragt beizuziehen.

7.4 Die von der ENHK zur Diskussion gestellte Variante einer Antenne von 15 statt 18 m ist somit nur insofern von Bedeutung, als mit einer Reduktion der Antennenhöhe die Beeinträchtigung des Schutzobjekts vermindert werden könnte. Davon geht die Kommission aus (act. 3B pag. 159), wobei allerdings auffällt, dass sie ihren Befund im Gutachten nicht näher begründet. Das gilt insbesondere für die Diskussion der beiden Standorte Märli 4 und Manuelweg, von wo aus die projektierte Antenne in störender Weise sichtbar wird (vorne E. 4.2): Vom Standort Märli 4 aus wäre die Anlage gemäss den Ausführungen der ENHK zwar sichtbar; sie fielen in der

Ferne aber optisch nicht ins Gewicht (act. 3B pag. 157). Es ist daher nicht davon auszugehen, dass eine Reduktion der Antennenhöhe den Eingriff in das Schutzobjektiv wesentlich vermindern würde. Was den Standort Manuelweg angeht, überragt die Antenne von dort aus gesehen zwar die charakteristische Silhouette der mittelalterlich geprägten Dachlandschaft deutlich (act. 3B pag. 157), nicht aber den Hintergrund aus Laubbäumen, der Erlach zum See hin abschliesst (Fotodokumentation vom 8.5.2014, Fotos Standort 10, act. 3B pag. 206 f.). Die mit der Auflage der BVE vorgeschriebene dunkle Farbgebung unterstützt zudem die farbliche Einpassung der Antennenanlage in die dichten, sich vor dem See dunkel abhebenden Laubbäume (act. 3B pag. 158). An der optischen Integration ändert die Höhendifferenz somit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kaum etwas. Beim Standort Manuelweg handelt es sich zudem nicht um einen für die Fernwirkung des Ortsbilds besonders wichtigen und damit für den Ortsbildschutz massgeblichen Standort (vgl. BGer 1C_810/2013 vom 14.7.2014, E. 6.3, 1C_400/2008 vom 19.10.2009, in URP 2010 S. 123, nicht publ. E. 4.3). Eine Reduktion der Antennenhöhe könnte daher die Beeinträchtigung des Schutzobjekts – wenn überhaupt – nur marginal vermindern. Dementsprechend hat die ENHK die Variante einer Antenne mit 15 m auch nicht als Auflage genannt, sondern lediglich deren Prüfung beantragt. Ein erneuter Augenschein würde keine zusätzlichen Erkenntnisse bringen. Der entsprechende Beweisantrag der Beschwerdeführenden wird deshalb abgewiesen (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. dazu statt vieler BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 18 N. 9 f.).

7.5 Zur Auffassung der Beschwerdeführenden, die Beschwerdegegnerin habe nachzuweisen, dass ihr Vorhaben der Grundversorgung diene, ist Folgendes festzuhalten: Die Mobilfunkversorgung gehört nur ausnahmsweise zur Grundversorgung mit Fernmeldediensten, nämlich dann, wenn ein Anschluss an das Festnetz nicht oder nur mit grossem Aufwand möglich wäre (BGer 1A.124/2003 vom 23.9.2003, in URP 2003 S. 731 und ZBI 2005 S. 167 E. 3.3, 1C_542/2012 vom 14.5.2013, E. 7.1). Dies trifft auf Erlach nicht zu, ist jedoch entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden auch nicht entscheidend. In den genannten, auch in der Beschwerde erwähnten Urteilen wurden die Bewilligungen verweigert einerseits für ein

Vorhaben innerhalb einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung, deren Schutz sich nach Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 23d NHG richtet (BGer 1A.124/2003 vom 23.9.2003, in URP 2003 S. 731 und ZBI 2005 S. 167), und andererseits für ein Vorhaben, das eine schwere Beeinträchtigung eines schützenswerten Baudenkmals bewirkt hätte (BGer 1C_542/2012 vom 14.5.2013). In der Bauzone besteht kein Anlass, Mobilfunkanlagen von vornherein auf solche der Grundversorgung oder auf einen minimalen technischen Standard zu begrenzen. Gerade im urbanen Gebiet besteht eine hohe Nachfrage für Mobilfunkantennen, welche die Dächer überragen müssen, um ihre Funktion zu erfüllen (BGer 1C_118/2010 vom 20.10.2010, E. 6.4, 1A.6/2007 vom 6.9.2007, in URP 2008 S. 341, nicht publ. E. 4.3; vgl. auch BGE 138 II 570 [Pra 102/2013 Nr. 64] zur Gewährleistung der UMTS-Kommunikation auf einer SBB-Linie von einem Standort in der Landwirtschaftszone entlang der Bahnstrecke). Die Inhaberinnen einer Mobilfunkkonzession sind zudem bei der Festlegung der Qualitätskriterien für ihre Netze frei (Stellungnahme beco Berner Wirtschaft vom 3.6.2015, S. 2 mit Hinweis auf das Merkblatt des BAKOM vom 6.2.2003 über die Versorgung mit Mobilfunk, act. 11 und 11A [Merkblatt auch einsehbar unter: <<http://www.bakom.admin.ch>>]). Aufgrund des Gebots grösstmöglicher Schonung nach Art. 6 NHG muss das Interesse an einer Mobilfunkversorgung im geplanten Ausmass – und damit namentlich auch an einer Anlage in der vorgesehenen Höhe – allerdings abgewogen werden gegen das Interesse, das ISOS-Objekt von Beeinträchtigungen möglichst freizuhalten.

7.6 Zum Interesse an der vorgesehenen Mobilfunkversorgung mit einer 18 m hohen Anlage ist den Akten Folgendes zu entnehmen: Die Beschwerdegegnerin stellt sich auf den Standpunkt, es ergebe weder aus wirtschaftlicher noch aus technischer Sicht Sinn, einen neuen Standort mit der geplanten Breitbandstrategie für die Zukunft mit so wenig Sendeleistung zu erstellen, wie sie eine nur 15 m hohe Anlage erlaube (Beschwerdeantwort S. 4 f.). Im vorinstanzlichen Verfahren führte sie am 7. Mai 2014 aus, der Zweck der geplanten Anlage (Gewährleistung einer guten Mobilfunkversorgung des westlichen Teils des Städtchens Erlach und der Umgebung) könne mit einer Antennenhöhe von 15 m nicht erreicht werden (act. 3B pag. 180). Auf Nachfrage des Instruktionsrichters teilte sie

dem Verwaltungsgericht mit, die Versorgungslücken bei einer um 3 m verringerten Antennenhöhe seien grafisch nicht darstellbar bzw. die Darstellung sei nicht aussagekräftig. Sie begründet die Annahme von Versorgungslücken damit, dass das Städtchen Erlach aus einer dicht bebauten Häuserfront bestehe. Die Gebäude seien etwa 12 m hoch, und das Städtchen liege 3 m höher als die Uferzone. Die dichte Bauweise erschwere die Durchdringung des Mobilfunksignals in die Gebäude zusätzlich. Um eine ausreichende Versorgung im Städtchen zu gewährleisten, müsse die Antenne höher sein als die Gebäude im Städtchen (act. 7 und 9). Das beco Berner Wirtschaft hat die Argumentation der Beschwerdegegnerin im Beweisverfahren vor dem Verwaltungsgericht als plausibel beurteilt. Das kantonale Fachamt für den Immissionsschutz hält fest, durch das Versetzen der Antennenpanels nach unten verändere sich der relative Winkel zwischen Antenne und Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN); dies führe dazu, dass der Anlagegrenzwert an einigen OMEN zweifellos überschritten wäre. Damit die Grenzwerte eingehalten wären, müsste die Sendeleistung über die gesamte Anlage betrachtet um rund einen Drittel reduziert werden. Es sei nachvollziehbar, dass dies zu einer spürbaren Verschlechterung der Empfangsbedingungen an heiklen Orten führe (Stellungnahme vom 3.6.2015, act. 11).

7.7 Die Angaben der Beschwerdegegnerin zur Versorgungssituation mit der projektierten Anlage sind nur beschränkt überprüfbar. Dass eine qualitativ gute Versorgung mit Mobilfunkdiensten einem breiten Bedürfnis entspricht, ist indessen notorisch und wird auch von der Gemeinde betont. Die Gemeinde verweist namentlich auf die Bedeutung für die Alarmierung von Rettungsdiensten sowie für Erlach und Umgebung als Tourismusregion (act. 3B pag. 41). Die Beschwerdegegnerin hat dargelegt, wie sich eine weitere Reduktion der Höhe des Antennenmasts auf die Versorgungsqualität im Städtchen Erlach auswirken würde; diese Angaben hat das beco unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Grenzwerte als plausibel beurteilt. Es ist daher davon auszugehen, dass die vorgesehene Anlage für die damit angestrebte Abdeckung heutiger und bereits absehbarer zukünftiger Anforderungen nicht überdimensioniert ist.

7.8 Bei dieser Sachlage überwiegt das Interesse an einer qualitativ und quantitativ guten Versorgung von Erlach mit Mobilfunkdiensten das nur unwesentlich beeinträchtigte Interesse des Ortsbildschutzes auch dann, wenn Letzterem unter Berücksichtigung des Gebots grösstmöglicher Schonung ein zusätzliches Gewicht beigemessen wird. Der Eingriff in das geschützte Ortsbild geht mithin nicht weiter, als dies zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Der angefochtene Entscheid hält demnach der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführenden grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Besondere Umstände können jedoch eine vom Unterliegerprinzip abweichende, dem Einzelfall und dessen Umständen angemessene Kostenverlegung oder den Verzicht auf Verfahrenskosten rechtfertigen. Dabei stehen behördliche Fehlleistungen im Vordergrund, die für die Parteien mit erheblichem Mehraufwand verbunden gewesen sind. Nicht jeder geringfügige Fehler rechtfertigt indes einen (teilweisen) Verzicht auf Verfahrenskosten. Zu berücksichtigen sind nur Normverstösse von einem gewissen Gewicht, namentlich auch Mängel in der Sachverhaltsermittlung (BVR 2004 S. 133 E. 3.1; VGE 2011/291 vom 8.6.2012, E. 3.3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 9). – Die BVE hat den Sachverhalt insofern ungenügend abgeklärt, als sie die Grundlagen für die nach Art. 6 NHG gebotene umfassende Interessenabwägung nicht vollständig erhoben hat. Umstritten war namentlich das überwiegende Interesse an der Antennenanlage mit der vorgesehenen Höhe von 18 m; dieses hat die BVE ohne nähere Prüfung bejaht. Die Instruktionsmassnahmen mussten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nachgeholt werden, was für das Gericht und die Verfahrensbeteiligten zu einem erhöhten Aufwand geführt hat. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführenden lediglich drei Viertel der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die verbleibenden Kosten sind nicht zu erheben (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

8.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei nach Art. 108 Abs. 3 VRPG grundsätzlich die Parteikosten zu ersetzen. Besondere Umstände können aber einen ganzen oder teilweisen Parteikostenersatz zu Lasten des Gemeinwesens rechtfertigen. Im Vordergrund stehen wie bei Art. 108 Abs. 1 VRPG behördliche Fehlleistungen, die für die Parteien mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sind (BVR 2004 S. 133 E. 3.2, 2004 S. 37 E. 3; VGE 2011/291 vom 8.6.2012, E. 4.3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 14 i.V.m. N. 16). – Die ungenügende Sachverhaltsabklärung der BVE hat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu Mehraufwand und damit höheren Parteikosten der Parteien geführt. Es rechtfertigt sich deshalb, dem Kanton Bern (BVE) jeweils einen Viertel der Parteikosten der Beschwerdeführenden und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Die unterliegenden Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin demnach drei Viertel ihrer Parteikosten zu ersetzen. Bei der Festlegung des Parteikostenersatzes für die Beschwerdegegnerin ist keine Mehrwertsteuer zu berücksichtigen, da sie mehrwertsteuerpflichtig ist (BVR 2014 S. 484 E. 6; vgl. Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <<https://www.uid.admin.ch>>).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 4'000.--, werden den Beschwerdeführenden zu drei Vierteln, ausmachend Fr. 3'000.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.
3. a) Die Beschwerdeführenden und der Kanton Bern (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion) haben der Beschwerdegegnerin die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf insgesamt Fr. 5'134.75 (inkl. Auslagen), wie folgt zu ersetzen:

- die Beschwerdeführenden drei Viertel, ausmachend Fr. 3'851.05;
- der Kanton Bern (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion) einen Viertel, ausmachend Fr. 1'283.70.

b) Der Kanton Bern (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion) hat den Beschwerdeführenden einen Viertel der Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf insgesamt Fr. 4'987.10 (inkl. Auslagen und MWSt), ausmachend Fr. 1'246.80, zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- den Beschwerdeführenden
- der Beschwerdegegnerin
- der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
- der Einwohnergemeinde Erlach
- dem Bundesamt für Kultur
- dem Bundesamt für Umwelt

und mitzuteilen:

- der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission
- der Kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder, Gruppe Jura bernois – Seeland

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.