

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 13. September 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Messerli

1. **A.** _____
2. **B.** _____ **AG**
handelnd durch die statutarischen Organe
beide vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführende

gegen

- C.** _____ und **D.** _____
beide vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft 1

Einwohnergemeinde Konolfingen

Baubewilligungsbehörde, Bernstrasse 1, 3510 Konolfingen

Beschwerdegegnerin 2

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Baubewilligung für den Einbau einer 2½-Zimmerwohnung in
Gewerbeliegenschaft (Entscheidung der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
des Kantons Bern vom 20. Dezember 2017; RA Nr. 110/2017/62)



Sachverhalt:

A.

Am 12. Dezember 2016 reichten C._____ und D._____ bei der Einwohnergemeinde (EG) Konolfingen ein Baugesuch für den Ausbau der Galerie im Gewerbegebäude an der Emmentalstrasse ... in eine 2½-Zimmerwohnung ein. Die betreffende Parzelle Konolfingen Gbbl. Nr. 1_____ liegt in der Arbeitszone A1 und ist der Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) III zugeordnet. A._____ und die B._____ AG erhoben gegen dieses Bauvorhaben gemeinsam Einsprache. Am 19. Mai 2017 erteilte die EG Konolfingen die Baubewilligung und wies die Einsprache ab.

B.

Dagegen reichten A._____ und die B._____ AG am 20. Juni 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Mit Entscheid vom 20. Dezember 2017 wies die BVE das Rechtsmittel ab, ergänzte die Baubewilligung aber mit einer zusätzlichen Auflage (Schalldämmung, Verglasung).

C.

Gegen diesen Entscheid haben A._____ und die B._____ AG am 22. Januar 2018 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Entscheid der BVE vom 20. Dezember 2017 sei aufzuheben und dem Baugesuch sei nicht stattzugeben.

Mit Beschwerdeantwort vom 23. Februar 2018 stellen C._____ und D._____ die Anträge, die Beschwerde sei abzuweisen, das Baugesuch gutzuheissen und die Baubewilligung zu erteilen. Mit Stellungnahme vom 19. Februar 2018 teilt die EG Konolfingen mit, sie halte an ihrer Baubewilli-

gung fest. Die BVE schliesst mit Vernehmlassung vom 1. Februar 2018 auf Abweisung der Beschwerde.

Die Instruktionsrichterin hat in der Folge bei der EG Konolfingen weitere Unterlagen und Auskünfte eingeholt. Die übrigen Parteien haben sich dazu geäußert und an ihren Anträgen festgehalten; die BVE hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

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 ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

2.1 Umstritten ist zunächst, ob der Einbau der 2½-Zimmerwohnung in das in der Arbeitszone A1 liegende Gewerbegebäude zonenkonform ist. Der massgebliche Art. 12 Abs. 1 des Baureglements der EG Konolfingen vom 21. Oktober 2007 (BR) regelt die zugelassene Nutzungsart für die Arbeitszone A1 wie folgt:

- Alle Arten von Arbeitsnutzungen wie Produktions-, Verwaltungs- und Bearbeitungsbetriebe sowie öffentliche und private Freizeiteinrichtungen.
- Wohnnutzungen müssen standortgebundenem Personal dienen.

2.2 Die EG Konolfingen führte in der Baubewilligung vom 19. Mai 2017 aus, gemäss dem Entscheid der BVE vom 23. November 2016 sei die geplante Wohnnutzung in der Arbeitszone A1 zulässig und das Bauvorhaben somit zonenkonform (act. 3D Teil 1 pag. 32 ff.). Der betreffende Entscheid der BVE bezog sich auf ein früheres Baugesuch der Beschwerdegegnerschaft 1, welches anstelle der 2½- eine 3½-Zimmerwohnung vorsah (vgl. act. 3D Teil 2 pag. 1 ff.). Die Bauherrschaft machte schon damals geltend, sie sei auf den Wohnraum im Gewerbegebäude angewiesen, um Einbruch und Vandalismus vorzubeugen und die Hauswartung persönlich vorzunehmen (act. 3D Teil 2 pag. 24), und die Gemeinde erachtete diese Begründung als plausibel und den Einbau der Wohnung als standortgebunden (vgl. act. 3D Teil 2 pag. 40). Die BVE hiess die Beschwerde gegen die damalige, am 23. Juni 2016 ausgestellte Baubewilligung wegen Überschreitens der massgeblichen Lärmgrenzwerte zwar gut und hob den kommunalen Bewilligungsentscheid auf (vgl. act. 3B pag. 58). Die Zonenkonformität der Wohnung bejahte sie jedoch mit folgender Begründung: Die EG Konolfingen erachte die von der Bauherrschaft angeführten Gründe (Sicherheitsprävention und Erleichterung der Hauswartung) als plausibel bzw. als rechtlich haltbar und den Einbau der geplanten Wohnung als standortgebunden. Die Gemeinde stelle mit anderen Worten keine hohen Anforderungen an Wohnnutzungen in der Arbeitszone gemäss Art. 12 Abs. 1 BR; vielmehr genüge ihr schon das Bedürfnis an einer besseren Überwachung des Betriebsgeländes und einer Vereinfachung von Betriebsabläufen (Hauswartung). Rechtlich sei dieses Ergebnis nicht zu beanstanden. Das nahe Wohnen diene hier nicht nur der Bequemlichkeit, sondern könne gemäss den glaubhaften Angaben der Bauherrschaft (zumindest teilweise) die Sicherheit verbessern bzw. die Hauswartung erleichtern. Es bestünden folglich objektive betriebliche Gründe, die angesichts der tiefen Anforderungen der Gemeinde an Wohnnutzungen in der Arbeitszone genügten, um die Betriebsnotwendigkeit der geplanten Wohnung zu bejahen. Dass die unmittelbare Wohnmöglichkeit auf dem Betriebsgelände (unabhängig von der Frage der Betriebsnotwendigkeit) den mit der Sicherheit und Hauswar-

tung betrauten Personen – mithin dem standortgebundenen Personal bzw. der Bauherrschaft – diene, verstehe sich dabei von selbst (vgl. act. 3B pag. 51 ff.). Mit den gleichen Argumenten bejahte die BVE im hier angefochtenen Entscheid vom 20. Dezember 2017 die Zonenkonformität der geplanten Wohnung (E. 3).

2.3 Die Beschwerdeführenden halten dem entgegen, die Hauswartung im streitbetroffenen Gewerbegebäude erfordere kein standortgebundenes Personal. Im Baugesuch sei denn auch nicht von einer Hauswartwohnung die Rede und im angefochtenen Entscheid würden keine Auflagen für die Wohnnutzung bzw. für die Funktion ihrer Bewohnerinnen und Bewohner gemacht. Zudem erschienen die Sicherheitsaspekte vorgeschoben, zumal nicht bekannt sei, dass am oder im Gebäude tatsächlich je Schaden durch Einbruch, Diebstahl usw. entstanden wäre.

3.

3.1 Zu klären ist damit zunächst die Bedeutung von Art. 12 Abs. 1 BR. – Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalisches Element). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbeziehung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie der Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement), soweit diesem bei der Auslegung überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt. Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (statt vieler BVR 2016 S. 167 E. 3.1 und 3.5 mit Hinweisen).

3.2 Bei Art. 12 Abs. 1 BR handelt es sich um eine kommunale Bauvorschrift. Wie die BVE zutreffend ausgeführt hat, sind die Gemeinden im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom (vgl. Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 65 Abs. 1 BauG). Diese Autonomie beschränkt sich nicht auf den Bereich der Rechtsetzung; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer von ihr erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (BVR 2016 S. 79 E. 4.6, 2015 S. 263 E. 5.1, 2012 S. 20 E. 3.2).

3.3 Nach dem Wortlaut der Norm sind Wohnungen in der Arbeitszone nur für «Personal» vorgesehen, also im betreffenden Betrieb beschäftigte Personen. Diese Personen müssen zudem «standortgebunden» sein. Im Unterschied zum übrigen Personal müssen die Aufgaben, die sie für den Betrieb erledigen, folglich eine ständige Präsenz, namentlich auch ausserhalb der Arbeitszeiten erfordern. Eine Wohnung muss sodann dem standortgebundenen Personal «dienen». Dieser Begriff kann so verstanden werden, dass die Wohnnutzung für den entsprechenden Aufgabenbereich nicht geradezu unentbehrlich sein muss, sondern bloss hilfreich oder nützlich. Insofern unterscheidet sich die hier interessierende Regelung auch von jener anderer Gemeinden, die dem Musterbaureglement des Kantons Bern aus dem Jahr 2006 folgen (MBR 2006, Art. 211 S. 9, einsehbar unter: <http://www.jgk.be.ch>), Rubriken «raumplanung/arbeitshilfen/musterbaureglement») und «betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal» verlangen, gleich wie die Vorgängernorm der EG Konolfingen, welche diese Voraussetzung auch nannte (vgl. E. 3.5 hinten). Der Wortlaut lässt somit erkennen, dass die EG

Konolfingen die Wohnnutzung in der Arbeitszone jenen Betriebsangehörigen vorbehält, deren dauernde Anwesenheit für die Aufgabenerfüllung im Unterschied zum übrigen Personal von besonderem Nutzen ist. Zwischen der Wohnnutzung und dem Gewerbebetrieb ist somit ein funktioneller Zusammenhang erforderlich. Obwohl die Regelung keine Betriebsnotwendigkeit verlangt (vgl. für eine solche Bestimmung VGE 2010/110 vom 14.12.2010 E. 5.6; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 72-74 N. 32 Bst. b), sind damit objektive Gründe für eine Wohnung auf dem Betriebsgelände vorausgesetzt; der blosser Wunsch, in unmittelbarer Nähe des Betriebs zu wohnen, genügt nicht.

3.4 In systematischer Hinsicht fällt auf, dass die Gemeinde die Nutzungsart für die Arbeitszonen A1 und A2 identisch regelt, obwohl in der Arbeitszone A1 die ES III gilt, d.h. – wie in gemischten Wohn- und Gewerbebezonen sowie in Landwirtschaftszonen – mässig störende Betriebe zugelassen sind, während die Arbeitszone A2 der ES IV zugeordnet ist, wo auch stark störende Betriebe erlaubt sind (vgl. Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]). Wohnen ist – im Unterschied zu den Mischzonen, wo es generell erlaubt ist – in beiden Arbeitszonen nur ausnahmsweise gestattet. Damit konkretisiert die Gemeinde die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), indem sie die Wohnnutzung von Gewerbe- und Industriebauten vorbehaltenen Gebieten grundsätzlich fernhält bzw. die wohngygienischen Verhältnisse der Arbeitszonen nur einem beschränkten Personenkreis zumutet (vgl. auch Art. 72 Abs. 4 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 4; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 22 N. 36; BGE 138 I 484 [BGer 1C_142/2012 vom 18.12.2012] nicht publ. E. 4.3.2).

3.5 Den Gesetzesmaterialien lassen sich keine Hinweise für die Auslegung entnehmen. Es ist namentlich nicht bekannt, warum die Gemeinde die Regelung für die damalige Industrie-, Gewerbe- und Übergangszone in Art. 49 des Baureglements vom 6. Juni 1993 (BR93; act. 8A3) nicht ins aktuell geltende Reglement übernommen hat. Diese lautete wie folgt:

Pro Betrieb ist im Maximum eine Wohnung zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehrungen für wohngygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt wird. Für das betriebsnotwendige, standortgebundene Personal sind weitere Wohnungen zugelassen.

Werden mehrere Betriebe im gleichen Gebäude zusammengefasst, ist auch nur eine Wohnung zulässig.

Unter dem Vorbehalt wohngygienisch tragbarer Verhältnisse war unter dem früher geltenden Recht somit eine Wohnung pro Betrieb voraussetzungslos gestattet. Von dieser grosszügigen Regelung ist die Gemeinde abgekommen. Nach geltendem Recht sind Wohnungen nur noch für standortgebundenes Personal möglich. Dieses muss im Unterschied zum BR93 allerdings nicht mehr betriebsnotwendig sein, was insoweit für eine gewisse Lockerung der strengen Voraussetzungen für Personalwohnungen spricht (vgl. E. 3.3 vorne).

3.6 Gewerbe- und Industriezonen werden in der Regel der ES III bzw. IV zugeordnet und sind vorab für Produktionsbetriebe und meist auch für damit verbundene Bürobauten bestimmt. Wohnungen dürfen, namentlich in Industriezonen, nur für das standortgebundene Personal eingerichtet werden und setzen in jedem Fall wohngygienisch tragbare Verhältnisse voraus (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 32 Bst. b). Wohnen in diesen durch Lärm und andere Immissionen belasteten Zonen ist somit nur ausnahmsweise erlaubt. Das gilt auch für die Arbeitszonen der EG Konolfingen, deren Zweck es ist, Gewerbebetriebe und Freizeitnutzungen anzusiedeln und im Unterschied zu allen anderen Bauzonen gemäss Art. 12 Abs. 1 BR grundsätzlich keine Wohnnutzung zu gestatten.

3.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 12 Abs. 1 BR Personalwohnungen in der Arbeitszone A1 nicht voraussetzungslos zulässt, sondern nur ausnahmsweise für jene Beschäftigten, deren dauernde Anwesenheit auf dem Betriebsareal aufgrund ihres Aufgabenbereichs von besonderem Nutzen ist. Obwohl die Regelung keine «Betriebsnotwendigkeit» verlangt, setzt sie eine funktionelle Verbindung zwischen Wohnnutzung und Betrieb und damit objektive Gründe für die dauernde Anwesenheit bestimmter Angestellter voraus, indem sie das Wohnen ausschliesslich «standortgebundenem» und nicht jeglichem Personal erlaubt. Da die Gemeinde keine Betriebsnotwendigkeit (mehr) verlangt, bringt sie gleichzeitig zum Ausdruck, dass sie die Anforderungen an die objektiven Gründe nicht

hoch ansetzt. Dieses bereits aus dem Wortlaut hervorgehende Verständnis der besagten Norm wird durch die weiteren Auslegungselemente gestützt.

4.

4.1 Die Beschwerdegegnerschaft 1 beabsichtigt, in der bestehenden Lagerhalle am Betriebsstandort der Einzelunternehmung des Beschwerdegegners eine Wohnung für den Eigengebrauch einzurichten. Das Unternehmen bezweckt den Handel und Vertrieb von ...- und ...bedarf (vgl. <www.....ch> sowie Auszug aus dem elektronischen Handelsregister des Kantons Bern zu «...», einsehbar unter <www.zefix.ch>). Die Beschwerdegegnerschaft 1 macht geltend, sie habe sich entschlossen, am Betriebsstandort Wohnsitz zu nehmen, weil es nachts zunehmend zu Einbruchalarmen gekommen sei. Die Wohnnutzung diene somit vorab der Prävention gegen Einbruch und Vandalismus. Ausserdem erleichtere sie die persönlich wahrgenommene Hauswartung erheblich. Da Sicherheits- und Hauswartungspersonal zum betriebsnotwendig an den Standort gebundenen Personal gehöre, lägen objektive betriebliche Gründe für die beabsichtigte Wohnnutzung vor. Die Beschwerdeführenden bestreiten, dass die Gemeinde die von der Bauherrschaft geltend gemachten Interessen als objektive Gründe für eine Wohnnutzung in der Arbeitszone A1 werten durfte.

4.2 Es trifft zu, dass bei der Frage, von welchem Gewicht die objektiven Gründe sein müssen, ein erheblicher Interpretationsspielraum besteht und sich eine strenge Praxis grundsätzlich ebenso begründen lässt wie eine grosszügige (betreffend «Betriebsnotwendigkeit» vgl. VGE 2010/110 vom 14.12.2010 E. 5.7). Erforderlich ist aber in jedem Fall, dass ein betrieblich begründetes Interesse an der Wohnnutzung zumindest glaubhaft gemacht wird. Objektiv begründet ist eine Personalwohnung nur, wenn plausibel wird, dass die dauernde Anwesenheit von bestimmten Betriebsangehörigen im konkreten Einzelfall betrieblich erforderlich ist. Soll die einschränkende Voraussetzung «standortgebundenes Personal» nicht jeglichen Sinns entleert werden, muss es sich dabei um Gründe handeln, die nicht in jedem beliebigen anderen Fall auch erfüllt wären. Das Verwaltungsgericht hat in

einem Fall aus dem Jahr 2010 Sicherheits- und insbesondere Pikettaufgaben eines Betriebsinhabers im Licht der konkreten Umstände des Einzelfalls als objektive betriebliche Gründe genügen lassen, um die Betriebsnotwendigkeit zu bejahen, wie die Gemeinde sie verstanden haben wollte (VGE 2010/110 vom 14.12.2010 E. 5.8; vgl. auch BVR 2012 S. 20 E. 3.4 f. zum MBR 2006). Daraus lässt sich allerdings nicht schliessen, dass jegliche Hauswartung, Sicherheitsprävention oder Pikettdienste generell standortgebundenes Wohnen begründen. Es muss vielmehr im Einzelfall einleuchtend erklärt werden können, warum die ständige Anwesenheit der betreffenden Betriebsangehörigen konkret von besonderem Nutzen ist. Wenn die Hauswartung z.B. die stetige Überwachung technischer Einrichtungen (wie Heizung, Lüftung, Kühlung usw.) oder durchgehend laufender Arbeitsprozesse erfordert bzw. zumindest wesentlich erleichtert, kann die Wohnnutzung standortgebunden sein, nicht hingegen, wenn bloss die üblichen Reinigungs-, Wartungs- und Kontrollaufgaben eines kleinen Gewerbebetriebs auszuführen sind. Aus Gründen der Sicherheit kann sich die Wohnnutzung etwa als standortgebunden erweisen, wenn der Schutz besonders heikler oder wertvoller Güter nicht anders ausreichend zu gewährleisten ist. Und Pikettdienste können die Wohnnutzung erfordern, wenn die benötigten Fahrzeuge oder Maschinen auf dem Betriebsareal abgestellt sind und die rasche Einsatzbereitschaft aufgrund der dauernden Anwesenheit wesentlich verbessert wird. Dass eine gewöhnliche Hauswartung erleichtert wird, genügt hingegen nicht, kann diese doch genauso gut wie die anderen im Betrieb anfallenden Arbeiten von auswärts Wohnenden erledigt werden. Das Gleiche gilt für eine allgemeine Sicherheitsprävention, die in jedem beliebigen Fall geltend gemacht werden könnte. Würden solch allgemeine Gründe genügen, verlöre die einschränkende Voraussetzung der Standortgebundenheit jegliche Bedeutung und wäre eine Wohnung für Hauswartungspersonal bzw. eine «Präsenzwohnung» zur allgemeinen Prävention für jegliches Personal stets möglich. Eine derart weitgehende Zulassung der Wohnnutzung in der Arbeitszone ist von Art. 12 Abs. 1 BR nicht gedeckt (ähnlich VGer AG 4.6.1999, in AGVE 1999 S. 250 E. 5a betreffend Wohnungen für an den Standort gebundenes Personal in einer Gewerbezone). Das kann umso weniger hingenommen werden, als hier für beide Arbeitszonen und somit für das ganze Gewerbe- und Industriegebiet der Gemeinde die gleiche Regelung gilt, und nicht nur für

einen begrenzten Perimeter, wie den einer Überbauungsordnung im erwähnten verwaltungsgerichtlichen Urteil aus dem Jahr 2010.

4.3 Die Beschwerdegegnerschaft 1 macht nicht geltend, dass ihre dauernde Anwesenheit für die Hauswartung nötig ist. Solches ist auch nicht ersichtlich, zumal in einer Lagerhalle für ...- und ...bedarf keine Überwachungsaufgaben anfallen, die eine ständige Präsenz erfordern. Inwiefern die Hauswartung erleichtert würde, die für einen solchen Betrieb ohnehin keinen grossen Aufwand erfordern dürfte, führt die Beschwerdegegnerschaft 1 ebenfalls nicht näher aus. Soweit sie den wegfallenden Arbeitsweg meint, gälte dies für das gesamte Personal und könnte darin folglich gerade kein objektiver Grund für das ausnahmsweise zulässige Wohnen in der Arbeitszone liegen. Das Gleiche gilt mit Blick auf die geltend gemachte vorbeugende Wirkung einer Wohnnutzung gegen Einbruch und Vandalismus. Dass die entsprechenden Gefahren hier besonders akut wären, macht die Beschwerdegegnerschaft 1 nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich, zumal es offenbar noch nie zu einem entsprechenden Ereignis gekommen und die Halle durch eine Alarmanlage gesichert ist (vgl. auch Stellungnahme des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern [AGR] vom 3.3.2016, act. 3D zweiter Teil pag. 30). Die Behauptung, wonach es vermehrt zu Einbruchalarmen gekommen sei, ist nicht belegt, ebenso wenig wie die konkreten Anlässe für die angeblich gehäuften Ereignisse. Wie die Beschwerdeführenden somit zu Recht geltend machen, können die Argumente der Beschwerdegegnerschaft 1 auch bei grosszügiger Auslegung der kommunalen Norm nicht als objektive Gründe für eine ausnahmsweise zulässige Wohnnutzung in der Arbeitszone anerkannt werden. Anders entscheiden hiesse, dem Erfordernis der Standortgebundenheit jegliche Bedeutung zu versagen, denn jeder Gewerbebetrieb verfügt über eine Hauswartung und kann einen grundsätzlichen Bedarf an Sicherheitsprävention namhaft machen. Soweit die Gemeinde ihre Norm anders verstanden haben will, ist ihre Auffassung rechtlich nicht haltbar.

5.

5.1 Die Beschwerdeführenden bestreiten schliesslich, dass die Baubewilligung aus Gründen der Gleichbehandlung ausgestellt werden müsste, denn die zum Vergleich angeführten Wohnungen in Gewerbegebäuden seien unter altem, weniger strengem Recht bewilligt worden.

5.2 Die Rechtsprechung anerkennt den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht nur sehr zurückhaltend, wenn die zu beurteilenden Vergleichsfälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen. Der Anspruch setzt weiter voraus, dass die Behörde zu erkennen gibt, ihre gesetzwidrige Praxis beibehalten zu wollen. Sogar eine ständige gesetzwidrige Praxis bleibt folgenlos, wenn die Behörde rechtmässig zu handeln glaubte und die Rechtswidrigkeit der Vergleichsentscheidungen erstmals im Anlassfall (gerichtlich) festgestellt wird. Dann gilt die Vermutung, die Behörde werde künftig gesetzmässig handeln. Zudem hat der Anspruch zurückzutreten, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen im Einzelfall eine gesetzeskonforme Entscheidung verlangen (BGE 139 II 49 E. 7.1, 136 I 65 E. 5.6; BVR 2012 S. 494 E. 7.6; Pierre Tschannen, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, in ZBI 2011 S. 57 ff., 68 ff.).

5.3 Die BVE stellte bereits in ihrem Entscheid vom 23. November 2016 fest, dass die Gemeinde unter Geltung des Baureglements vom 2. Dezember 1979 (BR79; act. 8A2) Wohnungen im Gewerbegebiet an der Emmentalstrasse bewilligt habe. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführenden habe Art. 36 Abs. 1 BR79 die Wohnnutzung in der damaligen Gewerbezone aber nicht weniger, sondern gleich streng (wenn nicht sogar strenger) geregelt (act. 3B pag. 46 ff., E. 2h; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 3c). Soweit hier interessierend, lautete die Norm wie folgt:

Art. 36 Gewerbezone G

¹ In der Gewerbezone G dürfen nur Gewerbe- und Bürobauten erstellt werden. Wohnungen für das betriebsnotwendig an den Standort gebundene Personal sind zugelassen, sofern durch geeignete Vorkehren für wohngygienisch tragbare Verhältnisse gesorgt wird.

[...]

Die beiden zum Vergleich angeführten Fälle betreffen vom ehemaligen Regierungsstatthalteramt Schlosswil ausgestellte Baubewilligungen aus dem Jahr 1984 für eine Attikawohnung auf einer Werkstatt sowie eine Wohnung

im Werkhof. Diese Wohnungen wurden also nicht unter der Herrschaft des für eine Wohnung pro Betrieb grosszügigeren BR93 (vgl. E. 3.5 vorne), sondern des noch älteren BR79 bewilligt, das – wie die BVE zutreffend erläutert hat – mindestens so streng war wie die geltende Regelung, verlangte sie doch zusätzlich die «Betriebsnotwendigkeit» des standortgebundenen Personals. Dennoch kann die Beschwerdegegnerschaft 1 daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zum einen ist unbestritten, dass unter geltendem Recht keine andere Wohnung in der Arbeitszone A1 bewilligt worden ist. Zum andern ist nicht bekannt, wie die Betriebsnotwendigkeit und Standortgebundenheit der Wohnnutzung in jenen Fällen begründet wurde, d.h. ob die Sachverhalte in ihren tatbestandsrelevanten Elementen übereinstimmen. Schliesslich wurden die betreffenden Baubewilligungen offenbar nicht angefochten und damit auch nicht oberinstanzlich überprüft. Die Berufung auf eine ständige Praxis der Gemeinde vermöchte der Beschwerdegegnerschaft 1 schon deshalb nicht zu einem Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu verhelfen.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass gewöhnliche Hauswartungsarbeiten, wie sie in jedem beliebigen Gewerbegebäude anfallen, ebenso wenig wie ein Bedürfnis nach allgemeiner Sicherheitsprävention objektive Gründe für standortgebundenes Personal sind. Die abweichende Auslegung der fraglichen Norm durch die Gemeinde ist rechtlich nicht haltbar. Für die umstrittene Wohnung in der Arbeitszone A1 bestehen folglich keine objektiven Gründe, wie sie nach Art. 12 Abs. 1 BR vorausgesetzt sind; sie ist nicht zonenkonform. Wie es sich mit der (ebenfalls) umstrittenen Lärmbelastung verhält, kann unter diesen Umständen offenbleiben. Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und dem Vorhaben die Bewilligung zu verweigern (Bauabschlag).

7.

7.1 Bei diesem Ergebnis unterliegt die Beschwerdegegnerschaft 1 und wird unter solidarischer Haftbarkeit kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 und Art. 106 VRPG). Die Gemeinde hat zwar nicht ausdrücklich Antrag gestellt; in ihrer Stellungnahme zur Beschwerde vom 19. Februar 2018 führte sie aber aus, sie halte an ihrer Baubewilligung und an den Stellungnahmen im vorinstanzlichen Verfahren fest (act. 4). Damit hat sie sich inhaltlich klar positioniert und zumindest sinngemäss den Antrag gestellt, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie ist deshalb ebenfalls als unterliegende Partei zu betrachten. Da sie nicht in Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Die Verfahrenskosten sind damit vollumfänglich von der Beschwerdegegnerschaft 1 zu tragen (BVR 2016 S. 507 [VGE 2016/73 vom 22.8.2016] nicht publ. E. 6; BVR 2015 S. 541 E. 8.1; Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015). Die Parteikosten der Beschwerdeführenden haben die Beschwerdegegnerschaft 1 und die EG Kollfingen hingegen je zur Hälfte zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Da die Beschwerdeführerin 2 mehrwertsteuerpflichtig ist, ist auf dem ihr zu entschädigenden Kostenanteil, der mangels genauen Angaben mit 50 % eingesetzt wird, keine Mehrwertsteuer zu ersetzen (BVR 2015 S. 541 E. 8.2; VGE 2015/12/18 vom 23.11.2015 E. 7.3).

7.2 Die vorinstanzlichen Kosten sind nach denselben Grundsätzen neu zu verlegen. Die Beschwerdegegnerschaft 1 hat auch die Verfahrenskosten vor der BVE vollumfänglich zu tragen; eine Reduktion wegen der von der Vorinstanz festgestellten Gehörsverletzung zum Nachteil der Beschwerdeführenden rechtfertigt sich gegenüber der Beschwerdegegnerschaft 1 nicht. Die Gemeinde und die Beschwerdegegnerschaft 1 haben den Beschwerdeführenden zudem die gesamten vor der Vorinstanz entstandenen Parteikosten je zur Hälfte zu ersetzen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 20. Dezember 2017 aufgehoben und dem Baugesuch vom 12. Dezember 2016 der Bauabschlag erteilt.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, und die Kosten des Verfahrens vor der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdegegnerschaft 1 auferlegt.
3. Die Beschwerdegegnerschaft 1 und die Beschwerdegegnerin 2 haben den Beschwerdeführenden die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf Fr. 4'660.30 (inkl. anteilmässige MWSt), je zur Hälfte zu ersetzen, ausmachend je Fr. 2'330.15.
4. Die Beschwerdegegnerschaft 1 und die Beschwerdegegnerin 2 haben den Beschwerdeführenden die Parteikosten für das Verfahren vor der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, festgesetzt auf Fr. 4'160.-- (inkl. anteilmässige MWSt), je zur Hälfte zu ersetzen, ausmachend je Fr. 2'080.--.
5. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden
 - der Beschwerdegegnerschaft 1
 - der Einwohnergemeinde Konolfingen
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bernund mitzuteilen
 - dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 13.09.2018, Nr. 100.2018.23U,
Seite 16

Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.