

100.2019.215U
STE/NUI/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 2. Juli 2020

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin i.V.
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Nuspliger

A. _____ GmbH

Beschwerdeführerin

gegen

B. _____ und C. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft

und

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Hindelbank
Bauverwaltung, Dorfstrasse 14, 3324 Hindelbank



betreffend Baubewilligung; Neubau eines Mehrfamilienhauses mit sieben Wohnungen (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 22. Mai 2019; RA Nr. 110/2019/17)

Sachverhalt:

A.

B._____ und C._____ reichten am 25. Mai 2018 (Eingang: 5.6.2018) bei der Einwohnergemeinde (EG) Hindelbank ein Baugesuch ein für den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit sieben Wohnungen samt Abbruch/Versetzen der bestehenden Trafostation ... auf den Parzellen Hindelbank Gbbl. Nrn. 1_____ und 2_____. Die Parzellen liegen in der Wohn- und Gewerbezone (WG3) und sind der Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) III zugeordnet. Es ist vorgesehen, im Mehrfamilienhaus eine Aussenwohngruppe der Justizvollzugsanstalt (JVA) Hindelbank zu führen. Am 23. Juli 2018 erhob die A._____ GmbH Einsprache. B._____ und C._____ reichten am 31. August 2018 (Eingang: 4.9.2018) überarbeitete Pläne ein. Mit Gesamtentscheid vom 21. Dezember 2018 erteilte das Regierungsstatthalteramt (RSA) Emmental die Baubewilligung und wies die Einsprache ab.

B.

Dagegen erhob die A._____ GmbH am 28. Januar 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern [BVD]). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 22. Mai 2019 ab, soweit sie darauf eintrat, und bestätigte den Gesamtentscheid des RSA Emmental vom 21. Dezember 2018.

C.

Hiergegen hat die A._____ GmbH am 20. Juni 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Baugesuch mit Projektänderung sei nicht zu bewilligen; eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

B._____ und C._____ beantragen mit Beschwerdeantwort vom 18. Juli 2019, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die BVE schliesst mit Vernehmlassung vom 4. Juli 2019 auf Abweisung der Beschwerde. Die EG Hindelbank hat sich nicht 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 Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat als Nachbarin des Baugrundstücks (Parzelle Hindelbank Gbbl. Nr. 3_____) 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]). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach einzutreten.

1.2 Das Eventualbegehren (Rückweisungsantrag) begründet die Beschwerdeführerin nicht. Auf die Beschwerde ist in diesem Punkt nicht einzutreten, da sie den gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht genügt

(vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 15; zu den Begründungsanforderungen vgl. auch BVR 2006 S. 470 E. 2.4).

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

2.

2.1 Die JVA Hindelbank ist die einzige Vollzugsanstalt für Frauen in der deutschsprachigen Schweiz. Sie dient dem Vollzug von Strafen und Massnahmen im geschlossenen und offenen Bereich für Frauen mit geringen bis höchsten Sicherheitsrisiken. Die insgesamt 107 Haftplätze verteilen sich auf sieben Wohngruppen (samt Aussenwohngruppe; zum Ganzen Portrait JVA Hindelbank, einsehbar unter <www.pom.be.ch>, Rubriken «Justizvollzug/Erwachsenenvollzug/JVA Hindelbank/Portrait»; Beschwerdebeilage 16). Seit 20 Jahren betreibt die JVA Hindelbank die Aussenwohngruppe Steinhof in Burgdorf mit 12 Plätzen. Sie beabsichtigt, diese künftig in rund 900 m Entfernung zur JVA in Hindelbank anzusiedeln. Hierfür plant die Beschwerdegegnerschaft als private Bauherrschaft den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf den im Eigentum der Gemeinde und der BKW (Trafostation) stehenden Parzellen. Die JVA Hindelbank (Kanton) wird sich einmieten (Medienmitteilung vom 23.3.2018, Akten RSA [act. 3B] pag. 123; ebenfalls einsehbar unter <www.be.ch>, Rubriken «Medien/Medienmitteilungen»; Akten RSA [act. 3B] pag. 132; vgl. Routenplaner auf <www.google.ch/maps>; für Hintergründe zur Aussenwohngruppe Steinhof vgl. Baechtold/Weber/Hostettler, Strafvollzug, 3. Aufl. 2016, S. 123 f.).

2.2 Das Mehrfamilienhaus soll fünf Wohnungen und im Dachgeschoss zwei Studios umfassen. Die Wohnungen enthalten jeweils drei Zimmer (im Erdgeschoss vier), ein Küchen- und Wohnbereich, ein Bad und ein WC (Projektänderungspläne vom 1./2.9.2018, Akten BVE [act. 3A] hinter pag. 34). Im Aussenraum sind begrünte Aufenthaltsbereiche, ein Spielplatz sowie Auto- und Fahrradabstellplätze vorgesehen (Projektänderungsplan

vom 1./2.9.2018, Akten BVE [act. 3A] hinter pag. 42). Ein Zaun ist in den Plänen nicht eingezeichnet; gemäss Angaben der Bauherrschaft soll die Parzelle von einem üblichen Gartenzaun umgeben sein (Stellungnahme vom 11.9.2018, Akten RSA [act. 3B] pag. 92). Ausserdem sind Videokameras im äusseren Eingangsbereich und im Vorraum des Mehrfamilienhauses vorgesehen, wo die Schlüsselübergabe stattfindet und sich die Postfächer befinden. Die Videokameras sind mit dem Hauptbetrieb verbunden und sollen die Sicherheit und Überwachung unterstützen (zum Ganzen Auszug aus Betriebskonzept Aussenwohngruppe zur Videoüberwachung [Akten RSA act. 3B pag. 109]). Nach Angaben der Bauherrschaft soll das Gebäude Platz für 12 Bewohnerinnen bieten. Die nicht von diesen beanspruchten Flächen werden als Pikettzimmer, Büro sowie Ess- und Aufenthaltsräume genutzt (Stellungnahme vom 11.9.2018, Akten RSA [act. 3B] pag. 92).

3.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Betrieb der Aussenwohngruppe der JVA Hindelbank sei ausschliesslich in einer Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN) nach Art. 77 BauG zonenkonform.

3.1 Als ZöN (Freiflächen) bezeichnen die Gemeinden die für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse verwendeten oder noch benötigten Grundstücke oder Grundstückteile (Art. 77 Abs. 1 BauG). Eine ZöN dient der Gemeinde mithin dazu, einen Standort für eine öffentliche Baute oder Anlage zu sichern und die dafür benötigte Fläche von privater Überbauung freizuhalten (Bernhard Waldmann, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in BR 2003 S. 87 ff., 89; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Art. 77 N. 1). Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat (angefochtener Entscheid E. 4c), müssen aber nicht sämtliche Bauten, die einer öffentlichen Aufgabe dienen, zwingend in einer ZöN angesiedelt werden; sie können vielmehr auch in einer anderen Bauzone zonenkonform sein (ausführlich dazu Daniel Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 1999, S. 11 ff.; Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 88). In der Praxis wurden verschiedene öffentliche

Bauten nicht konsequent in ZöN verwiesen, sondern auch in anderen Bauzonen zugelassen. So können etwa Unterkünfte für Asylbewerbende je nach Ausgestaltung sowohl in einer ZöN als auch in einer Wohnzone zulässig sein (Baudirektion 25.5.1991, in BVR 1992 S. 103 E. 2b; BVR 1988 S. 263 E. 4; vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 71 N. 4, Art. 77 N. 2 und Art. 24 N. 31 Bst. b; Daniel Gsponer, a.a.O., S. 79 f.). Das Gleiche gilt für Kindergärten und Tagesschulen (BVR 2019 S. 51 E. 5.2). Ähnlich verhält es sich hier: Auch wenn der Betrieb einer Aussenwohngruppe in einer ZöN zonenkonform wäre, heisst das noch nicht, dass sie damit in der WG3 automatisch zonenfremd ist.

3.2 Zwar trifft zu, dass die Gemeinde über eine ZöN G für die Anstalten Hindelbank verfügt (Zonenplan und Art. 45 des Baureglements vom 29.6.2005 der EG Hindelbank [GBR], Akten BVE [act. 3A] hinter pag. 34). Diese ist für den Betrieb der Anstalten in den bestehenden Bauten vorbehalten. Beim geplanten Mehrfamilienhaus handelt es sich aber nicht um diese Anstalten (Hauptbetrieb), sondern um eine Art Filiale in Form einer örtlich vom Hauptbetrieb getrennten Aussenwohngruppe (zum Unterschied auch hinten E. 4.6). Obwohl die Aussenwohngruppe in der ZöN G zweifellos zonenkonform wäre, ist der Beschwerdeführerin somit nicht zu folgen, wenn sie aus Art. 45 GBR schliesst, diese sei von vornherein zwingend in der ZöN G zu realisieren. Die Zonenkonformität in einer anderen Bauzone ist nicht ausgeschlossen und im Einzelnen zu prüfen (vgl. hinten E. 4). Für die hier in Frage stehende Aussenwohngruppe ist ferner unerheblich, dass auch die anderen JVA im Kanton Bern (Witzwil, St. Johannsen, Thorberg) in einer ZöN angesiedelt sind und beispielsweise bei der JVA Witzwil die geschlossene Übergangswohngruppe an den Hauptbetrieb angeschlossen ist (vgl. Beschwerde S. 7; Beschwerdebeilagen 11 und 15).

3.3 Die Gemeinde hat daneben weitere ZöN ausgeschieden (z.B. Kirchenareal, Alterswohnbauten, Gemeindeverwaltung, Feuerwehrmagazin, Schulen; vgl. ZöN A-E gemäss Art. 45 GBR). Nach Angaben der Beschwerdeführerin ist auch die Notunterkunft für Asylsuchende in einer Zivilschutzanlage und damit in einer ZöN betrieben worden (Beschwerde S. 6; Beschwerdebeilage 13). Selbst wenn sämtliche Bauten im öffentlichen Interesse in ZöN angesiedelt wären, bedeutet das nach dem Gesagten

aber nicht, dass die Gemeinde für ein Mehrfamilienhaus, in dem die Aussenwohngruppe einer JVA geplant ist, eine eigene Zone schaffen muss. Anders als die Beschwerdeführerin meint, wäre die Gemeinde insofern nicht an eine «bisherige Ortsplanungspraxis» gebunden, zumal eine Aussenwohngruppe in Hindelbank erstmals zur Diskussion steht.

3.4 Nichts anderes ergibt sich aus der Arbeitshilfe für die Ortsplanung zum Musterbaureglement des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR; einsehbar unter: <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Raumplanung/Arbeitshilfen [AHOP]/Musterbaureglement [MBR]»; Beschwerdebeilage 10). Sie bestätigt vielmehr, dass öffentliche Nutzungen in gemischten Wohn- und Arbeitszonen zulässig sind (Verwaltungsgebäude, Werkhof, Feuerwehmagazin usw., vgl. die Hinweise zu Ziff. 22 MBR). Einer ZöN bedürfe es nur, wenn eine besondere Nutzung festgelegt werden solle (z.B. Kirche, Sportanlagen), die vorgesehenen Bauten von den zonengemässen baupolizeilichen Vorschriften abweichen würden (Schule, Turnhalle) und immer dann, wenn eine Enteignung erforderlich sei. Hier steht weder eine Enteignung zur Diskussion noch ist umstritten, dass das Vorhaben die baupolizeilichen Vorschriften der WG3 einhält. Die Vorinstanz hat zudem einlässlich begründet, dass es in der WG3 zonenkonform ist und damit keine besondere Nutzung darstellt, die einer ZöN bedürfte (angefochtener Entscheid E. 4d und 5; vgl. E. 4 hiernach). Die Rüge, sie habe nicht ansatzweise begründet, weshalb keine besondere Nutzung gegeben sein soll, erweist sich als unbegründet.

4.

Die Beschwerdeführerin bestreitet die Zonenkonformität des Vorhabens in der WG3.

4.1 Eine Baubewilligung setzt unter anderem voraus, dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht, mithin zonenkonform ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; Art. 2 Abs. 1 BauG). Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Zonenkonformität bilden

die von der Gemeinde für den betreffenden Zonentyp erlassenen Vorschriften (vgl. Art. 4 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 und 2 Bst. a BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 71 N. 4). Die kommunalen Zonenvorschriften äussern sich zum Zweck der Nutzungszone, bestimmen darüber hinaus aber auch die in der Zone abstrakt zulässigen und verbotenen Einwirkungen, soweit diese nicht bereits durch das übergeordnete Bundesrecht abschliessend vorgegeben sind (BVR 2010 S. 113 E. 3.1; VGE 2018/440 vom 7.11.2019 E. 3.1, 2018/84 vom 6.12.2018 E. 2.1; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 22 N. 21). In diesem Sinn hält Art. 24 Abs. 1 BauG fest, dass Bauten und Anlagen nicht zu Einwirkungen auf die Nachbarschaft führen dürfen, die der Zonenordnung widersprechen. Unter Einwirkungen sind auch ideelle Immissionen zu verstehen, also solche, 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 den Ruf der Wohngegend – beeinträchtigen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 2; für Sexgewerbe VGE 2018/185 vom 1.3.2019 E. 3.3 mit Hinweisen).

4.2 Das Vorhaben liegt in der WG3, die der ES III zugeordnet ist. In der WG3 sind Wohnbauten sowie Bauten mit mässig störenden Betrieben zugelassen. Ausgeschlossen sind neue Landwirtschaftsbetriebe jeder Art sowie gewerbliche Nutzungen, die ein überdurchschnittlich hohes Mass an quartierfremdem Verkehr verursachen (Art. 35 GBR). Die WG3 ist damit u.a. für Wohnbauten bestimmt. Das Bundesrecht regelt nicht, was als Wohnnutzung zu gelten hat. Unter den Begriff fallen etwa Tätigkeiten wie Erholung, Schlafen, Essen oder Hausarbeit. Darüber hinaus werden der Wohnnutzung auch Freizeitbeschäftigungen und andere Nutzungen zugerechnet, sofern diese einen hinreichenden Bezug zum Wohnen aufweisen (BVR 2019 S. 51 E. 3.3 mit Hinweisen; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 25). Dabei sind weder die Staatsbürgerschaft bzw. der ausländischerrechtliche Status der Bewohnerinnen und Bewohner noch die Besitzverhältnisse entscheidend. Ebenfalls keine Rolle spielt, ob individuell, in der Familie oder gemeinschaftlich gewohnt wird (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 25; für Asylunterkünfte BVR 1995 S. 499 E. 6c, 1992 S. 14 E. 2;

Baudirektion 25.5.1991, in BVR 1992 S. 103 E. 2c; BVR 1988 S. 263 E. 4; VGE 2015/42 vom 22.4.2015 E. 4).

4.3 Bei der Auslegung von kommunalen Erlassen ist zu beachten, dass die Gemeinden im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom sind (Art. 65 Abs. 1 BauG). Ihnen kommt deshalb bei der Anwendung ihrer eigenen Normen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu und die Rechtsmittelinstanzen auferlegen sich entsprechend gegenüber der Auffassung der Gemeinde eine gewisse Zurückhaltung. Beurteilungsspielraum geniessen die Gemeinden allerdings nur bei der Wahl zwischen mehreren rechtlich haltbaren Auslegungen einer Norm. Dabei ist auch von Belang, wie die Gemeinde die zur Diskussion stehende Vorschrift bisher in der Praxis verstanden und gehandhabt hat (statt vieler BVR 2019 S. 51 E. 6.2 mit Hinweisen). Dies gilt auch dann, wenn die Gemeinde wie hier nicht selber Baubewilligungsbehörde ist, sondern sich als Verfahrensbeteiligte auf die entsprechende Auslegung beruft (BGer 1C_484/2016 vom 28.6.2017 E. 2.1.2; BVR 2019 S. 51 E. 6.2; VGE 2019/151 vom 12.2.2020 E. 4.1).

4.4 Nach Ansicht der Gemeinde handelt es sich bei der Aussenwohngruppe um eine reine Wohnnutzung (Stellungnahme Gemeinde vom 20.9.2018, Akten RSA [act. 3B] pag. 60): Die Aussenwohngruppe sei als offene Vollzugsform zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorgesehen. Die Bewohnerinnen würden auf die Entlassung vorbereitet, indem sie ihr Leben möglichst eigenständig bewältigen und einer externen Beschäftigung nachgehen. Das Ziel sei, ein möglichst normales Leben zu führen. Die Frauen würden nicht eingesperrt und könnten sich frei bewegen. Dabei würden sie von Sozialarbeitenden betreut. Die Vorinstanz hat diese Auffassung als nachvollziehbar und unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie als rechtlich haltbar erachtet: Es handle sich um eine gemeinschaftliche Wohnform, die mit derjenigen von Asylunterkünften oder betreuten Wohngemeinschaften vergleichbar sei. Mit Blick auf die Zonenkonformität dürften eine mögliche Andersartigkeit oder besondere Verhaltensweisen von Bewohnerinnen keine Rolle spielen. Für die Annahme der Wohnnutzung sprächen vor allem die Grösse (fünf Wohnungen und

zwei Studios mit 12 Plätzen) und das Konzept (Wiedereingliederung in realitätsnahem Umfeld) der Aussenwohngruppe. Das Mehrfamilienhaus sei mit gewöhnlichen Wohnungen ausgestattet. Dass ebenfalls Büros und Pikettzimmer vorgesehen seien, ändere an der hauptsächlichen Nutzung des Gebäudes zu Wohnzwecken nichts (angefochtener Entscheid E. 5i).

4.5 Das Vollzugskonzept der JVA Hindelbank sieht einen stufenweisen Übergang zur Entlassung in Form von Vollzugsöffnungen vor. In der Aussenwohngruppe bereiten sich die Bewohnerinnen unter realitätsnahen Bedingungen und mit immer grösseren Freiräumen gezielt auf die gesellschaftliche Wiedereingliederung vor. Sie gehen im Rahmen des offenen Vollzugs einer externen Beschäftigung nach oder befinden sich im sogenannten Arbeitsexternat. Als externe Beschäftigung gelten Praktika oder temporäre Arbeitseinsätze, die in der Regel mindestens drei Monate dauern (z.B. in Alters- und Pflegeeinrichtungen, Gastronomie, Wäscheversorgung, Gärtnerei, Verkauf). Die Arbeitsstellen (Beschäftigungsgrad 80%) werden vor dem Übertritt in die Aussenwohngruppe organisiert. In der Variante des Arbeitsexternats verfügen die Bewohnerinnen über eine eigene Arbeitsstelle. Einen Arbeitstag pro Woche verbringt jede Frau in der Aussenwohngruppe. Dieser wird unter anderem für Therapie- und Bezugspersonengespräche und für konkrete Entlassungsvorbereitungen genutzt. Vier Wohnungen sind für Teilwohngruppen mit je drei Bewohnerinnen vorgesehen. Die Teilwohngruppen versorgen und organisieren sich selber (Einkauf und Verpflegung), einmal in der Woche gibt es ein gemeinsames Essen. In der Wohnung im Erdgeschoss befinden sich gemeinsame Räume und Büros. Die Führung, Betreuung und Organisation der Aussenwohngruppe übernehmen Sozialarbeitende. Die Aufenthaltsdauer in der Aussenwohngruppe beträgt zwischen 3 und 18 Monaten (zum Ganzen Vollzugskonzept der JVA Hindelbank, Akten RSA [act. 3B] pag. 94 ff., 106; PowerPoint-Präsentation zum Projekt Aussenwohngruppe an Tagung reso217 vom 30.3.2017, Akten RSA [act. 3B] pag. 62 ff.).

4.6 Das geplante Mehrfamilienhaus unterscheidet sich weder in der äusseren noch inneren Gestaltung von anderen Mehrfamilienhäusern und weicht auch nicht von baupolizeilichen Vorschriften ab (vgl. vorne E. 2.2 und 3.4). Die Bewohnerinnen bewältigen ihr Leben möglichst selbständig

und gehen einer externen Beschäftigung nach. Das Mehrfamilienhaus dient damit den typischen Tätigkeiten, die der Wohnnutzung zugerechnet werden (vorne E. 4.2). Da die Frauen gemeinschaftlich in Teilwohngruppen wohnen, ist der von der Vorinstanz herangezogene Vergleich mit Wohnformen wie z.B. betreutes Wohnen oder Asylunterkünften nicht zu beanstanden. So wie bei Asylunterkünften Staatsbürgerschaft bzw. ausländerrechtlicher Status und bei betreutem Wohnen der Gesundheitszustand der Bewohnerinnen und Bewohner keine Rolle spielen für die Qualifikation als Wohnnutzung (vgl. vorne E. 4.2), verhält es sich hier mit der strafrechtlichen Vergangenheit der Bewohnerinnen. Mit Blick auf ihre Zielsetzung, Nutzung und Erscheinungsform unterscheidet sich die geplante Aussenwohngruppe auch klar vom Justizvollzug im Hauptbetrieb, obwohl gewisse Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen fortbestehen. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz mit Blick auf die Grösse und das Konzept der Aussenwohngruppe in Übereinstimmung mit der Gemeinde zum Schluss gelangte, dass es sich hier überwiegend um eine Wohnnutzung handelt. Die vorgesehenen Büro- und Piketträume ändern daran nichts.

4.7 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die zu erwartenden ideellen Immissionen seien ihr als Nachbarin nicht zuzumuten. Die inhaftierten Frauen und somit auch künftige Bewohnerinnen der Aussenwohngruppe hätten schwere Straftaten verübt. Einschätzungen zur Gefährlichkeit würden ihrer Natur nach keine völlige Sicherheit bieten. Dieses Wissen sei auch bei Personen mit einer durchschnittlichen Empfindlichkeit geeignet, ein erhebliches und dauerndes Unbehagen bei Tag und Nacht auszulösen. Die Ausstattung der Liegenschaft mit videoüberwachtem Eingang und Pikettzimmern fördere und bestätige dieses potentielle Unbehagen. Zudem werde der Ruf der Wohngegend und damit insbesondere der Wert der angrenzenden Grundstücke durch das Vorhaben beeinträchtigt und die Vermietung ihrer Liegenschaft erschwert. Die Aussenwohngruppe werde einen erheblich störenden und nachteiligen Effekt auf ihre wirtschaftliche Tätigkeit haben (Beschwerde S. 8 f.). – Für die Aussenwohngruppe kommen nach dem Gesagten gefährliche Frauen nicht in Frage, sondern nur solche, welche die Voraussetzungen für ein Wohn- und Arbeitsexternat erfüllen (vgl. Art. 77a und 90 Abs. 2^{bis} des

Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]) und sich auf die bevorstehende Entlassung vorbereiten (vgl. vorne E. 4.5). Bei ihnen ist nicht zu erwarten, dass sie fliehen oder in diesem Setting weitere Straftaten begehen. Die Bewohnerinnen werden zudem von Sozialarbeitenden betreut, was mit einer Aufsicht rund um die Uhr verbunden ist. Mit der Vorinstanz ist ferner festzuhalten, dass die Aussenwohngruppe optisch nicht als solche wahrgenommen wird (vgl. auch E. 4.6 hiavor). Daran ändert auch die vorgesehene Videoüberwachung im Eingangsbereich und Vorraum nichts (vgl. vorne E. 2.2). Die Baubewilligung wurde im Übrigen unter der Auflage erteilt, dass die Videoüberwachung nur auf den Parzellen Nrn. 2 _____ und 1 _____ erfolgen darf; es dürfen keine Aufnahmen von den Nachbarparzellen und vom öffentlichen Areal erstellt werden (Ziff. 4.1.2 des Gesamtentscheids vom 21.12.2018, Akten RSA [act. 3B] pag. 7). Es ist folglich nicht mit Immissionen zu rechnen, die über jene einer üblichen Wohnnutzung hinausgehen und der Nachbarschaft nicht zugemutet werden könnten.

5.

5.1 Nach dem Gesagten erweist sich das Vorhaben als zonenkonform und hält der angefochtene Entscheid der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde ist unbegründet und abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.2). Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen und der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

5.2 Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Der Rechtsvertreter der Be-

schwerdegegnerschaft macht in seiner Kostennote vom 5. Juni 2020 ein Honorar von Fr. 5'150.-- geltend, zuzüglich Auslagen von Fr. 33.30 und MWSt (act. 7). Das Honorar erscheint angesichts der obgenannten Kriterien als überhöht. Der Verfahrensgegenstand war auf die Zonenkonformität beschränkt und die Bedeutung der Streitsache ist durchschnittlich. Das Verfahren war weder besonders aufwendig noch stellten sich schwierige Rechtsfragen. Es fand nur ein einfacher Schriftenwechsel statt. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände erscheint ein Honorar von Fr. 4'000.-- als angemessen, zuzüglich Auslagen und MWSt.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerschaft für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 4'343.85 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegnerschaft
 - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
 - Einwohnergemeinde Hindelbankund mitzuteilen:
 - Regierungsstatthalteramt Emmental

Die Abteilungspräsidentin i.V.:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.