


**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 28. September 2020**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Keller, Verwaltungsrichter Stohner  
Gerichtsschreiber Tschumi

**A. \_\_\_\_\_ SA**  
vertreten durch Rechtsanwalt ...  
Beschwerdeführerin

gegen

- 
- 
1. **B.** \_\_\_\_\_
  2. **C.** \_\_\_\_\_
  3. **D.** \_\_\_\_\_
  4. **E.** \_\_\_\_\_
  5. **F.** \_\_\_\_\_
  6. **G.** \_\_\_\_\_
  7. **H.** \_\_\_\_\_
  8. **I.** \_\_\_\_\_
  9. **J.** \_\_\_\_\_
  10. **K.** \_\_\_\_\_
  11. **L.** \_\_\_\_\_
  12. **M.** \_\_\_\_\_
  13. **N.** \_\_\_\_\_
  14. **O.** \_\_\_\_\_
  15. **P.** \_\_\_\_\_
  16. **Q.** \_\_\_\_\_
  17. **R.** \_\_\_\_\_
  18. **S.** \_\_\_\_\_
  19. **T.** \_\_\_\_\_

alle vertreten durch ...

Beschwerdegegnerschaft

und

**Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern**

Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

**Einwohnergemeinde Worb**

Bauabteilung, Bärenplatz 1, Postfach, 3076 Worb

betreffend Bauvorhaben Mobilfunkanlage (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 5. August 2019; RA Nr. 110/2018/148)

**Sachverhalt:**

**A.**

Die A. \_\_\_\_\_ SA reichte am 14. Februar 2018 ein Baugesuch ein für den Neubau einer freistehenden 25 m hohen Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Worb Gbbl. Nr. .... Die Bauparzelle liegt in der Ebene zwischen dem Dorf Richigen und der südwestlich davon verlaufenden Bahnlinie Bern-Langnau und steht im Eigentum der Einwohnergemeinde (EG) Worb. Sie ist der Zone für Sport- und Freizeitanlagen (ZSF) mit Zweckbestimmung Sportanlagen zugeordnet und wird vollständig von der Landwirtschaftszone umgeben. Gegen das Bauvorhaben erhoben 60 Personen Einsprache. Das Regierungsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland erteilte am 11. Oktober 2018 die Baubewilligung und wies die Einsprachen ab.

**B.**

Gegen diesen Entscheid reichte die heutige Beschwerdegegnerschaft am 9. November 2018 gemeinsam Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]) ein. Die BVE holte bei der kantonalen Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) einen Fachbericht ein und führte einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung durch. Gestützt darauf kam sie zum Schluss, die geplante Mobilfunkanlage sei mit den Ästhetikvorschriften nicht vereinbar. Am 5. August 2019 hiess sie die Beschwerde gut, hob den Gesamtentscheid vom 11. Oktober 2018 auf und verweigerte die Baubewilligung (Bauabschlag).

**C.**

Dagegen hat die A. \_\_\_\_\_ SA am 3. September 2019 beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingereicht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben bzw. die vom RSA Bern-Mittelland erteilte Baubewilligung sei zu bestätigen.

Mit Beschwerdeantwort vom 30. September 2019 beantragt die Beschwerdegegnerschaft, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Eventuell sei die Angelegenheit zu neuer Prüfung und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 12. September 2019 beantragt die Vorinstanz Beschwerdeabweisung. Die EG Worb schliesst mit Stellungnahme vom 1. Oktober 2019 auf Gutheissung der Beschwerde.

## **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 Baugesuchstellerin 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 einzutreten.

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

### **2.**

Umstritten ist, ob die geplante Mobilfunkanlage mit den massgeblichen Ästhetikvorschriften vereinbar ist.

**2.1** Gemäss Art. 9 Abs. 1 BauG dürfen Bauten und Anlagen Landschaften sowie Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um die «ästhetische Generalklausel» im Sinn eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots. Schutzobjekt des allgemeinen Landschaftsschutzes ist der Aussenraum, soweit er von allgemein begangenen Standorten aus für die Betrachterin oder den Betrachter als Einheit erfassbar ist und als solche wirkt. Eine Beeinträchtigung ist gegeben, wenn ein Bauvorhaben zur bestehenden Überbauung oder Landschaft einen Gegensatz schafft, der erheblich stört (BVR 2009 S. 328 E. 5.2, 2006 S. 145 E. 2.1, S. 385 E. 5.1, S. 491 E. 6.2; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Art. 9/10 N. 13 f.). Art. 17 Abs. 1 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) sieht weiter vor, dass Aussenanlagen für Radio- und Fernsehempfang sowie für Funkzwecke und

dergleichen möglichst unauffällig zu gestalten und anzubringen sind und die Landschaft und das Ortsbild nicht beeinträchtigen dürfen.

**2.2** Die Gemeinden sind befugt, eigene Ästhetikvorschriften zu erlassen, die – im Sinn von Spezialnormen – über die kantonalen Vorschriften des allgemeinen Ortsbild- und Landschaftsschutzes hinausgehen können (Art. 9 Abs. 3 und Art. 69 Abs. 2 Bst. c und f BauG; Art. 12 Abs. 4 und Art. 17 Abs. 1 Satz 3 BauV; BVR 2007 S. 58 E. 4.2). Solche Vorschriften müssen aber, um eine selbständige Bedeutung zu haben, konkreter gefasst sein als die kantonalen und dürfen Letztere nicht nur allgemein anders umschreiben (BVR 2009 S. 328 E. 5.2, 2006 S. 145 E. 2.2, S. 385 E. 5.1, S. 491 E. 6.2, je mit Hinweisen; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 4). Das Baureglement der EG Worb vom 7. März 1993 (nachfolgend: GBR) enthält in Art. 12 zur Gestaltung von Bauten und Anlagen folgende Regelung:

<sup>1</sup> Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass zusammen mit der bestehenden Umgebung eine gute Gesamtwirkung entsteht. Die Beurteilung dieser Gesamtwirkung richtet sich nach der bestehenden, bei Vorliegen einer genügend detaillierten Planung nach der zukünftigen Umgebung.

Bauten, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, sind unzulässig, auch wenn sie den übrigen Bauvorschriften entsprechen.

<sup>2</sup> Bei einer Beurteilung, ob eine gute Gesamtwirkung entsteht, ist besonders auf die folgenden Elemente einzugehen:

- Standort, Stellung, Form, Proportionen und Dimensionen eines Gebäudes;
- Gestaltung von Fassaden und Dach (Farb, Form, Material);
- Eingänge, Ein- und Ausfahrten;
- Aussenräume, insbesondere das Vorland, die Begrenzung gegen den öffentlichen Raum und die Bepflanzung, soweit sie für den Charakter des Aussenraumes bestimmend ist;
- Abstellplätze für Motorfahrzeuge;
- Terrainveränderungen.

Aus der Baueingabe muss ersichtlich sein, dass das Projekt diesen Elementen im Sinne von Abs. 1 Rechnung trägt [...].

<sup>3</sup> [...]

<sup>4</sup> [...]

<sup>5</sup> [...]

Diese Bestimmung geht in ihrem Regelungsgehalt und ihrer Regelungs-dichte über die Generalklausel von Art. 9 Abs. 1 BauG hinaus; es kommt ihr daher selbständige Bedeutung zu. Sie enthält nicht bloss ein Beeinträchtigungsverbot, sondern ein positives Einordnungsgebot. Der Begriff «gute Gesamtwirkung» stellt einen unbestimmten kommunalen Gesetzesbegriff

dar, bezüglich dessen Auslegung das Verwaltungsgericht den kommunalen Behörden einen gewissen Beurteilungsspielraum einräumt. Nach der Rechtsprechung ist die «gute Gesamtwirkung» weder an geringen noch an besonders hohen architektonischen Qualitäten zu messen. Das Erfordernis bedeutet bei durchschnittlichen örtlichen Gegebenheiten nur, dass das Mittelmass der Umgebung nicht gestört werden darf und sich eine Neuüberbauung an den qualitativ hochwertigeren Bauten und Anlagen der Umgebung zu orientieren hat (BVR 2009 S. 328 E. 5.3, 2006 S. 491 E. 6.3.1 und 6.3.2 je mit Hinweisen; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 4a).

**2.3** Der Grosse Gemeinderat der EG Worb hat am 24. Juni 2019 ein neues Baureglement erlassen. Dieses enthält in Art. 39 als allgemeinen Gestaltungsgrundsatz ein mit Art. 12 GBR vergleichbares allgemeines Einordnungsgebot, das ebenfalls eine «gute Gesamtwirkung» verlangt und in seinem wesentlichen Regelungsgehalt mit seiner Vorgängerbestimmung übereinstimmt. Gemäss Art. 36 Abs. 1 BauG ist auf das vorliegende Bauvorhaben weiterhin Art. 12 GBR anzuwenden, zumal die neue Regelung für die Beschwerdeführerin nicht günstiger ist.

**2.4** Mobilfunkanlagen lassen sich unter ästhetischen Gesichtspunkten nicht ohne weiteres mit Gebäuden vergleichen, auf welche die Ästhetiknormen in erster Linie zugeschnitten sind. Zum einen ist das Erscheinungsbild einer Mobilfunkantenne – namentlich Durchmesser und Höhe des Antennenmasts sowie die Anzahl der Antennen – primär durch technische Gegebenheiten bedingt; die Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf diese Elemente sind gering. Zum andern sind Mobilfunkantennen in der Regel gut sichtbar und stören damit praktisch an jedem Standort. Der Umstand, dass eine Mobilfunkantenne in aller Regel als ästhetisch störend empfunden wird, vermag daher nicht ohne weiteres einen Bauabschlag zu rechtfertigen, ansonsten aus den kommunalen Ästhetiknormen ein flächendeckendes Mobilfunk-Antennenverbot resultieren würde, was einerseits nicht den Absichten des Gesetzgebers entsprechen kann und andererseits raumplanungs- bzw. fernmelderechtlich problematisch wäre. Die im Interesse des Ortsbildschutzes erlassenen ortsplanerischen Bestimmungen dürfen die Wahrnehmung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber gemäss der Fernmeldegesetzgebung nicht vereiteln oder über Gebühr

erschweren. Diese Gesetzgebung soll insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a und c des Fernmeldegesetzes vom 30.4.1997 [FMG; SR 784.10]). Aus einer Mobilfunkkonzession ergibt sich allerdings kein Rechtsanspruch auf Erstellung einer Mobilfunkanlage an einem beliebigen Standort; namentlich haben solche Antennen auch allgemeine Ästhetikvorschriften grundsätzlich zu beachten (zum Ganzen BGE 141 II 245 E. 7.1, 133 II 353 E. 4.2, 133 II 64 E. 5.3; BVR 2007 S. 58 E. 5.2, 2002 S. 1 E. 2d). Ein Bauabschlag aus ästhetischen Gründen setzt aber voraus, dass der Umgebung, Silhouette oder Horizontlinie erhöhte Schutzwürdigkeit zukommt (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 29b).

**2.5** Für eine sachgerechte Konkretisierung von Ästhetikvorschriften bedarf es oft eines besonderen Fachwissens. Die OLK ist die kantonale Fachstelle zur Beurteilung von Bauvorhaben, wenn dagegen Einwände betreffend Beeinträchtigung des Ortsbilds oder der Landschaft bestehen, die nicht offensichtlich unbegründet sind (Art. 22 Abs. 1 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1]). Die Berichte der OLK sind für die Behörden nicht verbindlich (vgl. Art. 10 Abs. 2 BauG). Das Verwaltungsgericht räumt ihnen jedoch regelmässig einen erheblichen Stellenwert ein, indem es sich bei deren Überprüfung eine gewisse Zurückhaltung auferlegt und nur aus triftigen Gründen von ihnen abweicht. Insbesondere prüft das Verwaltungsgericht, ob die Fachmeinung gefestigt und gut abgestützt ist, und ob sie – nach entsprechenden Erläuterungen – auch Laiinnen und Laien zu überzeugen vermag (BVR 2009 S. 328 E. 5.7, 2004 S. 489, 1998 S. 440 E. 3d; VGE 2018/101 vom 19.3.2019 E. 2.5, 2017/51 vom 1.5.2018 E. 6.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 9b und 9e).

### 3.

Zu Sachverhalt und Prozessgeschichte lässt sich den Akten Folgendes entnehmen:

**3.1** Die umstrittene Anlage besteht aus einem freistehenden 25 m hohen Antennenmast sowie weiteren technischen Einrichtungen beim Mastfuss. Im oberen Bereich des Mastes sollen drei Antennenpanels, zwei Richtfunkantennen sowie ein Podest angebracht werden, an der Spitze ein Blitzschutz und entlang des Mastes eine Söllerleiter (bewilligte Pläne «Ansicht A 1:100» sowie «Grundriss 1:100» [vom RSA gestempelt am 11.10.2018], unpag. Vorakten Gemeinde). Gemäss der von der Gemeinde beantragten Auflage ist der Mast in gras- oder laubgrüner Farbe zu streichen (Gesamtentscheid vom 11.10.2018 S. 14, Vorakten RSA pag. 320; Fachbericht der EG Worb vom 28.5.2018, Vorakten RSA pag. 313 ff.). Der Standort der Mobilfunkanlage liegt westlich von Richigen in einer Ebene, knapp 20 m unterhalb des Dorfteils Hübeli im nordöstlichen Bereich der gut 50'000 m<sup>2</sup> grossen Bauparzelle auf einem Schotterplatz. Auf diesem befinden sich drei kleinere eingeschossige Gebäude (Gebäude Nrn. ...), mehrere Containerbauten und ein öffentlicher Parkplatz. An den Schotterplatz grenzt ein umzäunter und asphaltierter Abstellbereich für Militärfahrzeuge. Auf der Bauparzelle befinden sich zudem ein Fussballfeld mit Flutlichtanlage und zwei Maschendrahtzäunen (rund 70 m vom Antennenstandort entfernt), ein Hornusserfeld mit einem Vereinshaus (rund 200 m vom Antennenstandort entfernt) sowie Wies- und Ackerland. In nordöstlicher Richtung reicht das kommunale Landschaftsschutzgebiet (LSG I) bis 50 m an den Antennenstandort heran; die Bauparzelle selber liegt aber in keinem Schutzgebiet (Plan der Schutzgebiete und -objekte der EG Worb vom 7.3.1993, Vorakten RSA pag. 187 ff.). Weiter steht auf der nördlich an sie angrenzenden Parzelle Nr. ... das im Bauinventar als erhaltenswert eingestufte ehemalige Bauernhaus «Niederhaus ...» (rund 65 m vom Antennenstandort entfernt), das von grossen Laubbäumen und Obstkulturen umgeben ist. Im nahegelegenen Dorfteil «Hübeli» befinden sich weitere vier im Bauinventar geführte Bauten (zwischen 190 und 245 m vom Antennenstandort entfernt), darunter zwei als schützenswert eingestufte K-Objekte («Gsteigmoos ...» und «Gsteigmoos ...» auf Parzelle Nr. ..., «Hübeliweg ...» auf Parzelle Nr. ... und

«Hübeliweg ...» auf Parzelle Nr. ...). In einer Entfernung von knapp 400 m in südwestlicher Richtung zum Antennenstandort verlaufen die Bahngeleise der Strecke Bern-Langnau (vgl. zum Ganzen <[www.maps.google.ch](http://www.maps.google.ch)>; <[www.geo.apps.be.ch](http://www.geo.apps.be.ch)>, Karte «Grundstückdaten-Informationssystem GRUDIS» und «Bauinventar»; Fotodokumentation zum Augenschein vom 19.2.2019, Vorakten BVE pag. 86 ff., nachfolgend: Augenschein-Fotos).

**3.2** Die BVE hat im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren bei der OLK, Gruppe Bern-Mittelland, einen Fachbericht eingeholt. Gemäss diesem Bericht ist die weitere Umgebung des Bauvorhabens durch die freistehenden Hofgruppen in der Ebene und die lose Bebauung entlang des aufsteigend hügeligen Geländes in der Landschaftskammer zwischen Worb und Tägertschi geprägt. Auch sei die Sicht ins Berner Oberland beeindruckend, insbesondere vom Aussichtspunkt Gsteigweg .... In der unmittelbaren Umgebung der geplanten Mobilfunkanlage bildeten das «Niederhaus ...» mit den Obstkulturen und mächtigen Laubbäumen sowie der Sportplatz mit der Flutlichtanlage und den dazugehörigen Parkplätzen die charakteristischen Elemente. Mit seiner Höhe von 25 m überrage der freistehende Antennenmast die umliegenden Gebäude und Bäume deutlich, trete in der Ebene prominent in Erscheinung und beeinträchtige die Fernsicht ins Berner Oberland, insbesondere von der höher gelegenen Ortschaft Richigen. Seine freistehende, singuläre Lage mache ihn von überall aus der Ebene einsehbar. In Kombination mit dem Sportplatz, der Flutlichtanlage und dem dazugehörigen Parkplatz würde die geplante Mobilfunkanlage die bestehende Situation um das Bauernhaus «Niederhaus ...» zwar nicht grundsätzlich verändern, aber die bestehende Situation weiter verunklären. Eine unauffällige Farbgestaltung der Mobilfunkanlage werde begrüsst. Sie ändere aber nichts daran, dass der freistehende Antennenmast trotz des südwestlich gelegenen Waldstücks deutlich in Erscheinung treten und die Aussicht auf das Alpenpanorama des Berner Oberlands empfindlich stören würde. Aus Sicht der OLK sei der vorgesehene Standort nicht bewilligungsfähig. Es sei zu prüfen, ob die Anlage nicht an einen weniger exponierten Ort verlegt werden könnte (zum Ganzen Fachbericht der OLK vom 19.2.2019, Vorakten BVE pag. 58 ff.).

**3.3** Am 6. Mai 2019 führte die Vorinstanz mit den Parteien sowie Vertretern der Gemeinde und der OLK einen Augenschein durch. Im hier angefochtenen Entscheid vom 5. August 2019 folgte sie im Wesentlichen der Auffassung der OLK. Konkret erwog sie, der Standort der geplanten Mobilfunkanlage befinde sich in einer weitläufigen, landwirtschaftlich geprägten, weitgehend unbebauten und grünen Ebene (angefochtener Entscheid E. 5a). Der Antennenmast überrage die umliegenden Bauten und Bäume massiv und falle dadurch sowohl von Nahem als auch aus der Ferne auf. Am geplanten Standort trete er wie eine Lanze in Erscheinung, wobei dieser Eindruck durch die beabsichtigten Aufbauten (Antennenpanels, Richtfunkantennen und Podest) verstärkt werde (angefochtener Entscheid E. 5b). Er habe nachteilige Auswirkungen auf die Ebene am Fuss von Richigen und beeinträchtige das Erscheinungsbild des als erhaltenswert eingestuften ehemaligen Bauernhauses «Niederhaus ...» mit seinen grossen Laubbäumen und den zahlreichen Obstkulturen (angefochtener Entscheid E. 5c) sowie dasjenige der teilweise als erhaltens- und schützenswert eingestuften, bäuerlich geprägten Gebäudegruppe am «Hübeli». Letztere gebe insbesondere aufgrund ihrer einheitlichen Gebäudestellung, den Dachformen sowie den durchgrünten und teilweise baumbestandenen Zwischenräumen ein stimmiges Gesamtbild ab (angefochtener Entscheid E. 5d). Die geplante Antennenanlage laufe auch dem Schutzzweck des LSG I – der Erhaltung der charakteristischen Ortsansichten des Dorfes Richigen – offensichtlich zuwider (angefochtener Entscheid E. 5e). Schliesslich beeinträchtige sie aus nordöstlicher Richtung die Fernsicht auf die Berge des Berner Oberlands (angefochtener Entscheid E. 5f). Gestützt auf diese Feststellungen kam die Vorinstanz zum Schluss, das Bauvorhaben befinde sich zwar weder in einem Schutzgebiet noch auf einem denkmalgeschützten Gebäude. Die geplante Antenne trete aber aufgrund ihrer alles überragenden Höhe insgesamt als dominanter und erheblich störender Fremdkörper in der weitgehend unbebauten Ebene in Erscheinung. Entgegen dem RSA und der Beschwerdeführerin könne nicht gesagt werden, sie ergebe eine gute Gesamtwirkung. Im Gegenteil ordne sie sich in keiner Weise in die bestehende Umgebung ein. Das Bauvorhaben verstosse daher gegen die anwendbaren Ästhetikbestimmungen (Art. 9 Abs. 1 BauG, Art. 17 Abs. 1 BauV sowie Art. 12 Abs. 1 und 2 GBR). Fraglich sei zudem, ob die geplante Anlage mit dem Umgebungsschutz für Baudenkmäler vereinbar sei (Art. 10b Abs. 1 BauG), da

sie auch das Erscheinungsbild der erwähnten landschaftsprägenden und geschützten Gebäude störe. Sei die Baubewilligung aber bereits aufgrund der verletzten Ästhetikbestimmungen zu verweigern, könne diese Frage offenbleiben (angefochtener Entscheid E. 6b).

#### 4.

**4.1** Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Landschaft in der Umgebung des Antennenstandorts besonders schutzwürdig ist. Entgegen der Feststellung der Vorinstanz befinde sich der Standort nicht in einer landwirtschaftlich geprägten, weitgehend un bebauten und grünen Umgebung. Vielmehr sei sein Umfeld schon heute beeinträchtigt, insbesondere durch die zur Sportanlage gehörenden Schuppen und Container, die Flutlichtanlage, den Parkplatz sowie durch die Bahngleise (Beschwerde Rz. 19 f., 24 und 26). – Der umstrittene Antennenstandort liegt zweifelsohne nicht in einer völlig unberührten Landschaft. Zutreffend ist auch, dass die von der Beschwerdeführerin genannten Objekte in der Nähe des Standorts die Landschaft nicht verschönern. Wie auf den Augenschein-Fotos zu erkennen ist, kann indes nicht ernsthaft bestritten werden, dass die Bauparzelle von Wies- und Ackerland umgeben ist, das nur punktuell bebaut ist und dem Umfeld des Antennenstandorts einen landwirtschaftlich geprägten und bis zu einem gewissen Grad auch naturnahen Charakter verleiht (vgl. etwa Augenschein-Fotos Nrn. 5, 9-12, 20-24, 26-28, 31). Letzteres zeigt sich im Übrigen auch darin, dass die bei der Ortsplanungsrevision im Jahr 2019 neu ausgeschiedenen Landschaftsschutz- und Landschaftsschongebiete die Bauparzelle beinahe vollständig umgeben (vgl. Zonenplan Landschaft vom 24.6.2019 [noch nicht in Kraft]; einsehbar unter: <[www.worb.ch](http://www.worb.ch)>, Rubriken «Aktuelles&Projekte», «Projekte», «Ortsplanungsrevision», «Genehmigungsdossier»). Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Umfeld des Bauvorhabens nicht als bloss durchschnittliche Landschaft charakterisiert, sondern ihm erhöhte Schutzwürdigkeit zugemessen hat. Daran ändert im Übrigen nichts, dass sich der Antennenstandort selber in keinem Schutzgebiet befindet. Der hier interessierende allgemeine Landschaftsschutz erfasst grundsätzlich alle Landschaften und nicht nur solche, die formell unter Schutz gestellt wurden (zum Schutzobjekt vorne E. 2.1; Zaugg/

Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 14 und 18). Auch schliesst die Lage ausserhalb eines Schutzgebiets nicht von vornherein aus, dass der betreffenden Landschaft eine besondere Qualität und damit im Rahmen des allgemeinen Landschaftsschutzes erhöhte Schutzwürdigkeit zukommen kann (vgl. VGE 2011/373 vom 15.2.2013 E. 3.5 und 5.3). Mit Blick auf die geringe Entfernung des Antennenstandorts zum LSG I ist sodann darauf hinzuweisen, dass Bauvorhaben ausserhalb eines Schutzgebiets dessen Gesamtwirkung ebenfalls beeinträchtigen können, soweit sie nahe beim geschützten Perimeter liegen und eine dominierende Stellung einnehmen (VGE 2011/373 vom 15.2.2013 E. 5.4 a.E.; VGE 22071 vom 18.7.2006 E. 6.6; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 29b).

**4.2** Die Beschwerdeführerin bringt zudem vor, die geplante Anlage führe zu keiner weiteren Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Bereits heute sei die Situation um den Antennenstandort herum «nicht gerade einladend» (Parkplatz und Containerbauten). Zudem träten die Flutlichtanlagen beim Fussballplatz, das auf einer Anhöhe östlich des Antennenstandorts gelegene Silo sowie die Fahrleitungsmasten der Bahnlinie Bern-Langnau markant und störend in Erscheinung (Beschwerde Rz. 19 f., 26 f. und 31). – Dazu ist vorab festzuhalten, dass frühere nachteilige Veränderungen die Schutzwürdigkeit eines ansonsten intakten Landschaftsbilds nicht aufheben und auch keinen Grund darstellen, um weitere Beeinträchtigungen zu erlauben (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 22, VGE 2011/337/338 vom 4.9.2012 E. 4.4.3). Hinzu kommt Folgendes: Im Vergleich zur geplanten Antenne fällt die bestehende Situation auf der Bauparzelle aus der Distanz weit weniger auf und hat insofern wesentlich geringere Auswirkungen auf das Landschaftsbild. Weiter hat die Vorinstanz auch überzeugend dargelegt, dass die aus der Ferne sichtbaren Flutlichter, das Silo und die Fahrleitungsmasten die störende Wirkung der geplanten freistehenden Antenne nicht wesentlich abzumildern vermögen: Die Masten der Flutlichtanlage seien nur rund halb so hoch wie der geplante Antennenmast, weniger voluminös und würden wie die Fahrleitungsmasten mehrheitlich von dahinterliegendem Wald oder Gelände (Hügel und Berge) abgedeckt. Sie fügten sich dadurch jedenfalls zu einem gewissen Grad ins Landschaftsbild ein. Im Unterschied dazu überrage der geplante Antennenmast – zumindest aus der Ebene betrachtet – die umliegenden Wälder, Hügel sowie Berge deutlich und führe zu einem «krassen

Bruch des Horizonts» (angefochtener Entscheid E. 5b; vgl. Augenschein-Fotos Nrn. 9, 10, 14-18, 21 und 32). Die Beschwerdeführerin wendet zwar mit Recht ein, auch das Silo rage in den Horizont (Beschwerde Rz. 31). In der landwirtschaftlich geprägten Umgebung wird diese Baute jedoch als weit weniger störend empfunden, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat (angefochtener Entscheid E. 5d). Selbst wenn die Umgebung des Antennenstandorts bereits durch verschiedene Bauten und Anlagen beeinträchtigt ist, kann mithin nicht gesagt werden, die geplante Antenne führe zu keiner zusätzlichen Störung des Landschaftsbildes. Anders als die Beschwerdeführerin offenbar meint (vgl. Beschwerde Rz. 27), spielt dabei keine entscheidende Rolle, dass die Flutlichtanlagen Lichtemissionen verursachen. Letztere mögen zwar unter Umständen eine unerwünschte Lichtquelle darstellen. Das hier interessierende Landschaftsbild stören sie aber nur am Rande, da die Landschaft in der Umgebung der Lichtmasten bei Dunkelheit kaum wahrnehmbar ist.

**4.3** Ferner stellt die Beschwerdeführerin in Abrede, dass die geplante Anlage das Erscheinungsbild des als erhaltenswert eingestuften Gebäudes «Niederhaus ...» sowie der Laubbäume und Obstkulturen in dessen Nähe stören würde. Eine Beeinträchtigung durch die Mobilfunkanlage könne aufgrund der «erheblichen Distanz» zum ehemaligen Bauernhaus ausgeschlossen werden. Überdies sei die Sicht auf dieses bereits durch die Fussballtore und Containerbauten versperrt und man nehme das Gebäude beim Vorbeifahren nicht zusammen mit der geplanten Mobilfunkantenne wahr. Hinzu komme, dass – wie die Vorinstanz selber anerkenne – bereits Teile der Flutlichtanlage, einer der beiden Maschendrahtzäune und die Containerbauten auf dem Schotterplatz das ehemalige Bauernhaus stark beeinträchtigten (Beschwerde Rz. 21, 25 und 28). – Das «Niederhaus ...» ist vom vorgesehenen Antennenstandort lediglich rund 65 m entfernt, weshalb von einer geringen und keiner erheblichen Distanz auszugehen ist. Mithin ist unerfindlich, warum wegen der Entfernung eine Beeinträchtigung des ehemaligen Bauernhauses und seines Umschwungs ausgeschlossen sein soll; dies umso mehr, als die Beschwerdeführerin selber vorbringt, das ehemalige Bauernhaus werde durch Flutlichtanlage, Maschendrahtzaun und Containerbauten stark beeinträchtigt, obwohl diese Objekte vom geschützten Gebäude weiter entfernt sind als der Antennenstandort. Es stimmt zwar, dass

die Sicht auf das Bauernhaus von Süden her zum Teil durch die bereits existierenden Bauten und Anlagen auf der Bauparzelle verdeckt wird. Allerdings bestehen selbst aus dieser Richtung Sichtbezüge, in denen die umstrittene Antenne und das Bauernhaus gleichzeitig erkennbar wären (vgl. Augenschein-Foto Nr. 11). Was die Sicht aus Norden betrifft, hat die Vorinstanz richtigerweise darauf hingewiesen, dass Flutlichtanlage, Maschendrahtzaun und Containerbauten durch das ehemalige Bauernhaus abgedeckt seien, sodass sich letzteres als intakt und prägend für das Landschaftsbild präsentiere. Aus dieser Perspektive träfen nach Erstellung der umstrittenen Antenne zwei völlig unterschiedliche Bauten aufeinander und zöge die Antenne aufgrund ihrer Höhe und Positionierung am Strassenrand den Fokus auf sich (angefochtener Entscheid E. 5c a.E.; Augenschein-Fotos Nrn. 15 und 16). Diese nachvollziehbaren Erwägungen der Vorinstanz vermag die Beschwerdeführerin nach dem Gesagten nicht ernsthaft in Frage zu stellen. Daran ändert ihr Einwand nichts, das erhaltenswerte Gebäude werde beim Vorbeifahren nicht zusammen mit der Antenne wahrgenommen, ist doch für die Beurteilung des Landschaftsbildes nicht in erster Linie die Sicht aus Fahrzeugen massgebend.

**4.4** Schliesslich bestreitet die Beschwerdeführerin mehr oder minder pauschal, dass sich die geplante Mobilfunkantenne nachteilig auf die zum Teil geschützten Gebäude im Dorfteil Hübeli bzw. auf die Fernsicht ins Berner Oberland auswirkt (Beschwerde Rz. 29 und 33). Mit dieser Behauptung gelingt es ihr jedoch nicht, aufzuzeigen, dass die Vorinstanz die umstrittene Anlage zu Unrecht als unzulässige Beeinträchtigung des Landschafts- bzw. Ortsbildes qualifiziert hat. Wie auf den aktenkundigen Fotografien ohne weiteres zu erkennen ist, wird das Erscheinungsbild der genannten Gebäude von der Stationsstrasse und von der Trimsteinstrasse aus (Augenschein-Fotos Nrn. 12, 13 und 20) sowie das Bergpanorama an Standorten im unteren Abschnitt des Gsteig (Augenschein-Fotos Nrn. 30-32) zumindest teilweise in Mitleidenschaft gezogen. Weshalb die Vorinstanz diesen nachteiligen Auswirkungen auf das Landschaftsbild nicht hätte Rechnung tragen dürfen, ist nicht ersichtlich.

**4.5** Nach dem Gesagten erweist sich die Kritik am sorgfältig und überzeugend begründeten negativen Einordnungsentscheid der Vorinstanz als nicht stichhaltig. Es sind auch sonst keine Gründe erkennbar, aufgrund derer die Vorinstanz vom nachvollziehbaren und auch für Laiinnen und Laien verständlichen Fachbericht der OLK hätte abweichen sollen. Somit hat sie kein Recht verletzt, wenn sie zum Schluss gelangte, das Bauvorhaben sei weder mit den kommunalen noch mit den kantonalen Ästhetikvorschriften vereinbar (Art. 12 Abs. 1 und 2 GBR, Art. 9 Abs. 1 BauG, Art. 17 Abs. 1 BauV), da die geplante freistehende Mobilfunkantenne nicht nur mit der bestehenden Umgebung keine gute Gesamtwirkung ergebe, sondern auch einen erheblich störenden Gegensatz zum bestehenden Landschaftsbild schaffe. Im Übrigen hat die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt hinreichend abgeklärt und in den Akten genügend dokumentiert, insbesondere anhand der vorhandenen Fotografien. Der nicht näher begründete Antrag auf Durchführung eines (erneuten) Augenscheins wird daher abgewiesen.

## **5.**

Mit Blick auf die fernmelderechtlichen Rahmenbedingungen (vorne E. 2.4) bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz habe die vorgesehene Antennenhöhe zu Unrecht kritisiert. Damit könne jede freistehende 25 m hohe Antenne untersagt werden. Die Höhe der Antenne sei aber anlagebedingt (Beschwerde Rz. 26, 30 und 32). – Hierzu ergibt sich Folgendes: Zum einen ist die Antennenhöhe für das Landschaftsbild von wesentlicher Bedeutung, weshalb sie die Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin berücksichtigen durfte. Zum anderen hat die Vorinstanz zutreffend erwogen, es sei nicht ersichtlich, dass es der Beschwerdeführerin zukünftig verwehrt sein sollte, an einem weniger sensiblen Standort eine kleinere bzw. weniger exponierte Mobilfunkantenne aufzustellen (angefochtener Entscheid E. 6b a.E.). Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Im Übrigen halten sowohl die OLK als auch die Gemeinde einen Standort in der Nähe des Waldes aus ästhetischer Sicht für grundsätzlich möglich, da dort – im Unterschied zum hier umstrittenen Standort – in vertikaler Richtung eine Anbindung an die Umgebung bestehe (Protokoll Augenschein S. 6, Votum X.\_\_\_\_; Protokoll Augenschein S. 12, Votum Y.\_\_\_\_). Die Beschwerde-

führerin führt nicht aus, weshalb ein solcher Standort für die Verbesserung der Netzabdeckung nicht geeignet sein sollte. Ebenso wenig bestreitet sie den Hinweis der Beschwerdegegnerschaft, als Alternativstandort komme die Gasstation beim Waldrand in der Nähe des Bahnübergangs «Schluchbüel» in Frage (Beschwerdeantwort S. 4 unten). Bei dieser Ausgangslage ist nicht erkennbar, dass der umstrittene Bauabschlag die Wahrnehmung der Versorgungspflicht verunmöglicht oder über Gebühr behindert und somit gegen Fernmelderecht verstösst.

## **6.**

Zu prüfen ist noch der Einwand, der Bauabschlag verletze die Gemeindeautonomie.

**6.1** Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei eine Ermessensfrage, ob die umstrittene Mobilfunkantenne das Orts- bzw. Landschaftsbild beeinträchtige. Die Gemeinde bzw. das RSA sei mit den örtlichen Verhältnissen vertraut; beide hätten das Baugesuch gutgeheissen. Der mit der Auffassung der Gemeinde übereinstimmende Entscheid des RSA sei ohne weiteres vertretbar. Die Vorinstanz habe deshalb mit dem Bauabschlag die Gemeindeautonomie verletzt (Beschwerde Rz. 34). Die Vorinstanz ist dagegen der Meinung, die Auffassung der Gemeinde, wonach die geplante Antennenanlage ortsbildverträglich sei, sei rechtlich nicht haltbar (angefochtener Entscheid E. 6d).

**6.2** Die Gemeinde ist im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom (Art. 65 Abs. 1 BauG). Es ist vorab ihre Sache zu bestimmen, wie sie ihre eigene kommunale Ästhetikvorschrift verstanden haben will. Die Rechtsmittelinstanzen haben zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit anderen Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung umstrittener Bestimmungen ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre. Sie sind nicht befugt, die kommunale Auslegung der Norm durch ihr eigenes Verständnis zu

ersetzen, wenn die Rechtsauffassung der Gemeinde betreffend den Inhalt, den Sinn und die Tragweite der interessierenden Vorschrift rechtlich vertretbar erscheint (BVR 2015 S. 263 E. 5.1, 2012 S. 20 E. 3.2, 2010 S. 113 E. 3.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 5; je mit weiteren 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 2019/215 vom 2.7.2020 E. 4.3). Ein gewisser Beurteilungsspielraum kann der Gemeinde auch bei der Anwendung des kantonalen Rechts zukommen (BVR 2017 S. 418 E. 4.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 65 N. 1 und 3). Dies ist namentlich bei der Frage der Fall, ob eine ästhetische Beeinträchtigung im Sinn von Art. 9 Abs. 1 BauG vorliegt, da auch hier die Würdigung der konkreten örtlichen Verhältnisse eine wesentliche Rolle spielt (BGE 145 I 52 E. 3.6 [zum Einordnungsgebot des Zürcher Baugesetzes]; Jeannerat/Mohr, in *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, 2016, Art. 17 N. 88; Benjamin Schindler, *Die Gemeindeautonomie als Hindernis für einen wirksamen Rechtsschutz*, in Rüssli/Hänni/Häggi Furrer [Hrsg.], *Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen*, Festschrift für Tobias Jaag, 2012, S. 145 ff., 148). Die Gemeinde muss ihren Beurteilungsspielraum jedoch pflichtgemäss ausüben und hat dabei vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen. Mit Blick auf Art. 9 Abs. 1 BauG gilt insofern zu beachten, dass die Bestimmung als allgemeines Beeinträchtungsverbot kantonale Mindestanforderungen an die Bauästhetik enthält (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 1). Hebt eine Rechtsmittelinstanz einen Einordnungsentscheid auf, weil er diesen kantonalen Minimalvorgaben nicht entspricht, besteht darin keine Verletzung der Gemeindeautonomie; denn in einem solchen Fall trägt der aufgehobene Entscheid den im übergeordneten kantonalen Recht verankerten Interessen nicht hinreichend Rechnung und ist damit rechtlich nicht haltbar (BGE 145 I 52 E. 3.6; Merkli/Aeschlimann/Herzog, *Kommentar zum bernischen VRPG*, 1997, Art. 66 N. 5).

**6.3** Zur Einordnungsfrage hat sich die Gemeinde vor Verwaltungsgericht nicht mehr geäußert. Im vorinstanzlichen Verfahren hat sie eingeräumt, dass die umstrittene Antenne von Richigen her gut erkennbar ist. Sie werde aber vom dahinterliegenden Wald recht gut abgedeckt. Von Westen her gesehen werde die Antenne zum Teil vom Hang im Hintergrund abgedeckt. Aus den anderen Richtungen sei sie zwar sehr gut sichtbar. Dies gelte aber für jede freistehende Antenne (zum Beispiel für diejenigen auf den Parzellen Nr. 611 im Holzhusi und Nr. 2758 in Hinterenggstein) sowie für viele Mobilfunkantennen auf Gebäuden (zum Beispiel für diejenigen auf den Parzellen Nrn. 1332 und 4005). Die geplante Antenne befinde sich zudem in keinem Landschafts- oder Ortsbildschutzgebiet. Aus gestalterischer Sicht erachte sie sie für zulässig und bewilligungsfähig. Die Antenne sei aber in einem grünen Farbton zu streichen, damit sie der Umgebung möglichst gut angepasst sei (zum Ganzen Stellungnahmen der Gemeinde vom 28.5.2018 und 7.12.2018, Vorakten RSA pag. 191 ff. und Vorakten BVE pag. 39 f.).

**6.4** Wie dargelegt wurde, gelangte die Vorinstanz zum rechtskonformen und überzeugend begründeten Schluss, die geplante Antenne schaffe einen erheblichen Gegensatz zur bestehenden Umgebung und stelle damit eine unzulässige Beeinträchtigung des Landschaftsbildes im Sinn von Art. 9 Abs. 1 BauG dar (vorne E. 4). Insofern hält die umstrittene Anlage die kantonalrechtlichen Mindestanforderungen an die Bauästhetik nicht ein. Was die Gemeinde dem im vorinstanzlichen Verfahren entgegen gehalten hat, überzeugt nicht: Zum einen sind die von ihr erwähnten Mobilfunkantennen aufgrund von ihrer Lage mit der vorliegend umstrittenen Anlage nicht vergleichbar. Zum anderen kann die Baubewilligung für eine erheblich störende Antenne wie die vorliegende grundsätzlich auch an einem Standort ausserhalb von Landschafts- oder Ortsbildschutzgebieten verweigert werden, wenn sich die betroffene Landschaft – wie hier – durch eine erhöhte Schutzwürdigkeit auszeichnet (vorne E. 2.4 und 4.1). Schliesslich ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass die von der Gemeinde empfohlenen und vom RSA verfügten Auflage, den Mast in grünem Farbton zu streichen, an den nachteiligen Auswirkungen nichts Entscheidendes zu ändern vermag, da es der Antenne aufgrund ihrer Höhe weitgehend an einer Hintergrundabdeckung fehlt (angefochtener Entscheid E. 6b; vgl. auch vorne E. 4.2).

**6.5** Wenn die Vorinstanz bei dieser Ausgangslage den Rechtsstandpunkt der Gemeinde zur Einordnungsfrage nicht geteilt hat, ist dies nicht zu beanstanden. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt nicht vor.

**7.**

Die Beschwerde ist somit unbegründet und abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Zudem hat sie der Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

**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 der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerschaft für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 4'900.35 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerschaft
- Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
- Einwohnergemeinde Worb

und mitzuteilen:

- Kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

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