Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.124/2003 /sta

Urteil vom 23. September 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident, Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Orange Communications SA, World Trade Center, Avenue de Gratta-Paille 1-2, Case postale 476, 1000 Lausanne 30, Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Hans Ulrich Kobel, Postfach 490, 3000 Bern 7,

gegen

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, 3003 Bern,
Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL), Hirschengraben 11, 3011 Bern,
Einwohnergemeinde Rüeggisberg, vertreten durch den Gemeinderat, Dorf, 3088 Rüeggisberg,
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern.

Gegenstand
Gesamtbauentscheid; Mobilfunkanlage in einer Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 28. April 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Orange Communications SA will eine Mobilfunkanlage, bestehend aus einem 30 m hohen Antennenmast und einer Steuerungskabine, auf der Parzelle Rüeggisberg Gbbl. Nr. 2287 errichten. Der Standort der projektierten Anlage liegt in der Landwirtschaftszone und im Perimeter der Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung "Gurnigel/Gantrisch" (Anh. 1 Nr. 163 der Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung [Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35]).
B.
Gegen das Baugesuch erhob die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz (SL) Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 5. Juni 2001 erteilte der Regierungsstatthalter von Seftigen für das Bauvorhaben die Gesamtbaubewilligung, einschliesslich einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700).
C.
Gegen diesen Entscheid erhoben die SL und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) Beschwerde bei der Bau- Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Diese führte am 25. Oktober 2001 einen Augenschein durch und holte einen Fachbericht der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ein. Diese kommt in ihrem Gutachten vom 27. März 2002 zum Ergebnis, das Vorhaben stelle eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Charakters und des Landschaftsbildes der Moorlandschaft dar und widerspreche deren Schutzzielen. Im Juli 2002 hiess die BVE die Beschwerden gut und erteilte dem

Bauvorhaben den Bauabschlag.
D.
Hiergegen erhob die Orange Communications SA Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Das Verwaltungsgericht führte einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung durch. Am 28. April 2003 wies es die Beschwerde ab.
E.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid erhob die Orange Communications SA am 3. Juni 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und es sei ihr die Gesamtbaubewilligung zu erteilen, d.h. die Gesamtbaubewilligung vom 5. Juni 2001 sei zu bestätigen, oder die Sache sei zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. In formeller Hinsicht beantragt sie die Durchführung eines Augenscheins.
F.
Das Verwaltungsgericht beantragt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das BUWAL schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die SL stellt formell keinen Antrag, bringt aber in ihrer Vernehmlassung zum Ausdruck, dass sie den Entscheid des Verwaltungsgerichts für richtig hält und die raumplanerischen Voraussetzungen für die Erstellung einer Mobilfunkanlage am projektierten Standort als klar nicht gegeben erachtet. Die BVE hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Auch der Gemeinderat Rüeggisberg hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf Bundesverwaltungsrecht, namentlich auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), die Moorlandschaftsverordnung und Art. 24 RPG stützt. Dagegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen. Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Nach Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.

Diese Bestimmung wird durch die Art. 23a ff. NHG und die Verordnungen des Bundesrats, namentlich die Moorlandschaftsverordnung, konkretisiert.
Art. 23c Abs. 1 NHG umschreibt als allgemeines Ziel des Moorlandschaftsschutzes die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Art. 4 Abs. 1 Moorlandschaftsverordnung präzisiert, dass in allen Objekten die Landschaft vor Veränderungen zu schützen ist, welche die Schönheit oder die nationale Bedeutung der Moorlandschaft beeinträchtigen (lit. a). Es sind die für Moorlandschaften charakteristischen Elemente und Strukturen zu erhalten, namentlich geomorphologische Elemente, Biotope, Kulturelemente sowie die vorhandenen traditionellen Bauten und Siedlungsmuster (lit. b). Auf geschützte oder gefährdete und seltene Pflanzen- und Tierarten ist besonders Rücksicht zu nehmen (lit. c) und es ist die nachhaltige moor- und moorlandschaftstypische Nutzung zu unterstützen, damit sie so weit als möglich erhalten bleibt (lit. d). Den Kantonen obliegt die Konkretisierung der Schutzziele auf der Grundlage der Objektbeschreibungen in Anhang 2 Moorlandschaftsverordnung (Art. 4 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung).

Art. 23d NHG regelt die Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften und lautet:
1. Die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften sind zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen.
2. Unter der Voraussetzung von Absatz 1 sind insbesondere zulässig:
a. die land- und forstwirtschaftliche Nutzung;
b. der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen;
c. Massnahmen zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen;

d. die für die Anwendung der Buchstaben a-c notwendigen Infrastrukturanlagen."
Art. 5 Moorlandschaftsverordnung verpflichtet die Kantone, die zum Erreichen der Schutzziele erforderlichen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen zu treffen. Abs. 2 enthält zudem folgende Präzisierungen:
2. Die Kantone sorgen insbesondere dafür, dass:

[...]
a) -:-
c. die nach Artikel 23d Absatz 2 NHG zulässige Gestaltung und Nutzung der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen;
d. Bauten und Anlagen, die weder mit der Gestaltung und Nutzung nach Buchstabe c in Zusammenhang stehen, noch der Biotoppflege oder der Aufrechterhaltung der typischen Besiedlung dienen, nur ausgebaut oder neu errichtet werden, wenn sie nationale Bedeutung haben, unmittelbar standortgebunden sind und den Schutzzielen nicht widersprechen;
e. die touristische Nutzung und die Nutzung zur Erholung mit den Schutzzielen in Einklang stehen;
[...]."
Das Verwaltungsgericht vertritt im angefochtenen Entscheid die Auffassung, die vorgesehene Mobilfunkanlage gehöre nicht zur notwendigen Infrastruktur i.S.v. Art. 23d Abs. 2 lit. d NHG. Es prüfte sodann, ob die Anlage mit den Schutzzielen der Moorlandschaft vereinbar sei und verneinte dies. Es kam deshalb zum Ergebnis, dass die Anlage auch nicht nach Art. 23d Abs. 1 NHG zulässig sei. Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend, die geplante Mobilfunkanlage sei mit den Zielen des Moorlandschaftsschutzes verträglich; zudem gehöre die Mobilfunkversorgung zur notwendigen Infrastruktur i.S.v. Art. 23d Abs. 2 lit. d NHG: Sie sei für die touristische Nutzung der Landschaft erforderlich und werde von den örtlichen Behörden (Gemeinde, Regierungsstatthalter) und Vereinen (Nordischer Skiclub Gantrisch) gewünscht. Das BUWAL teilt grundsätzlich die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, stützt seinen Antrag auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aber zusätzlich auf Art. 5 Abs. 2 Bst. d Moorlandschaftsverordnung. Diese Bestimmung sei - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - nicht gesetzwidrig.
3.
Zu prüfen ist zunächst, ob das Bauvorhaben unter Art. 23d Abs. 2 NHG fällt, d.h. ob es sich um eine notwendige Infrastrukturanlage i.S.v. lit. d handelt.
3.1 Die projektierte Anlage dient der Erschliessung der Strasse Rüti-Schwefelberg und des umliegenden Ski- und Wandergebiets Gurnigel/ Gantrisch mit Mobilfunk. In diesem Gebiet befinden sich keine Siedlungen, wohl aber touristische Bauten und Anlagen (u.a. Berghäuser und -hütten, zwei Skilifte und ein Biathlon-Schiessstand auf der Panzerplatte am Gurnigel-Pass).
3.2 Das Verwaltungsgericht vertritt in seinem Entscheid die Auffassung, zur notwendigen Infrastruktur gehöre die Grundversorgung nach der Fernmeldegesetzgebung, d.h. die fernmeldetechnische Sprachübertragung über analoge oder digitale Anschlüsse, der Zugang zu Notrufdiensten sowie eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Sprechanlagen (Art. 1 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 16 Abs. 1 lit. a, b und c des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG; SR 784.10]und Art. 19 ff. der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über Fernmeldedienste [FDV; SR 784.101.1]). Die Mobiltelefonie zähle dagegen nicht zur Grundversorgung, es sei denn, ein Festanschluss wäre nur mit hohem Aufwand möglich (so schon Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 30. April 2001, URP 2001 S. 948 ff. E. 2e S. 953). Im vorliegenden Fall verfügten die wichtigsten Gebäude und Infrastrukturanlagen des Gebiets über einen Festnetz-Anschluss (Berghaus Gurnigel, Hütte des Stadtturnvereins Bern, Stierenhütte, Untere Gantrischhütte, Schwefelbergbad, Skilifte). Einzig die Panzerplattform bzw. Biathlonanlage sei nicht ans Festnetz angeschlossen; sie liege jedoch nur in einer Entfernung von 5 bis 10-minütigem Fussmarsch zum Berghaus Gurnigel entfernt. Die Versorgung von Wanderern,
Bergsteigern, Langläufern und sonstigen Ausflugstouristen mit Mobiltelefonie gehöre, wie auch die Versorgung der Strasse Rüti-Schwefelbergbad, nicht zum Grundversorgungsauftrag. Gleiches gelte auch für die in der Forstwirtschaft tätigen Personen.
3.3 Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 23d Abs. 2 lit. d NHG ergibt, sollten damit nur solche Infrastrukturanlagen zugelassen werden, die für die nachhaltige Nutzung der Moorlandschaft erforderlich sind (Votum Baumberger AB 1993 N 2106), weil sie für die in lit. a-c aufgezählten Nutzungen unerlässlich sind (Voten Schallberger, AB 1992 S 621, und Jagmetti, AB 1992 S 622). Dazu gehören alle Anlagen zur Erschliessung von Bauten und Anlagen nach Art. 23d Abs. 2 Bst. a-c NHG,

die aufgrund von Art. 22 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) notwendig sind (Peter M. Keller, NHG-Kommentar, Art. 23d N. 16). Da für die Bewirtschaftung der Moore und die Erhaltung der Moorlandschaft als Kulturlandschaft eine gewisse Dauerbesiedlung sichergestellt werden muss (Bernhard Waldmann, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997, S. 324/325), muss überdies den Bewohnern der Moorlandschaften ein minimaler Wohnkomfort zugestanden werden, zu dem auch eine ausreichende Versorgung mit Fernmeldediensten gehört (Art. 92 Abs. 2 BV).

Was zu einer ausreichenden Grundversorgung zählt, wird im Fernmeldegesetz und der Fernmeldeverordnung näher umschrieben. Die Versorgung mit Mobilfunk zählt nur ausnahmsweise zur Grundversorgung, wenn ein Anschluss ans Festnetz nicht oder nur mit grossem Aufwand möglich wäre (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. a FMG i.V.m. Art. 20 und Art. 22 FDV sowie Art. 1 und 2 der Verordnung des UVEK über Fernmeldeanschlüsse ausserhalb des Siedlungsgebiets vom 15. Dezember 1997 [SR 784.101.12]; Alain Griffel, Mobilfunkanlagen zwischen Versorgungsauftrag, Raumplanung und Umweltschutz, URP 2003 S. 123; vgl. auch Hans Rudolf Trüeb, Grundversorgung mit Fernmeldediensten: Gemeinwohlaufgabe oder Mittel der Strukturerhaltung? AJP 2002 S.1190 f.). Zudem müssen die Fernmeldedienste grundsätzlich nur in Wohn- und Geschäftsräumen erbracht werden (Art. 20 FDV); eine Mobiltelefonversorgung auf Strassen, Wanderwegen oder Loipen ist dagegen weder in der Fernmeldegesetzgebung noch in den Konzessionen der Mobilfunkbetreiberinnen vorgeschrieben (letztere verlangen im Endausbau eine Abdeckung von 55 % der Fläche der Schweiz). Sie ist auch für die in Moorlandschaften durchaus erwünschte "sanfte" touristische Nutzung nicht erforderlich: Hierfür genügt vielmehr das Bestehen
vereinzelter öffentlicher Sprechanlagen. Wenn diese im Gebiet Gurnigel/Gantrisch noch nicht bestehen sollten, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, könnten sie ohne grossen Aufwand an den Orten eingerichtet werden, die über einen Festnetzanschluss verfügen (z.B. Berghaus Gurnigel, Skilifte).
4.
Fällt die geplante Mobilfunkanlage somit nicht unter Art. 23d Abs. 2 lit. d NHG, stellt sich die Frage, ob sie als andere Nutzung nach Art. 23d Abs. 1 NHG bewilligt werden kann.
4.1 Das Berner Verwaltungsgericht bejaht dies grundsätzlich: Nach Art. 23d Abs. 1 NHG sei die Gestaltung und Nutzung von Moorlandschaften generell zulässig, soweit sie der Erhaltung der typischen Eigenheiten nicht widerspreche. Unter der Voraussetzung der Schutzzielverträglichkeit könnten somit in den moorfreien Gebieten von Moorlandschaften auch neue nichtlandwirtschaftliche Nutzungen zulässig sein. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung seien darunter Eingriffe zu verstehen, die den Wert der Moorlandschaft nicht wirklich vermindern bzw. die Moorlandschaft nicht in ihrem Wert gesamthaft, sondern höchstens ganz am Rande antasten. Art. 5 Abs. 2 Bst. d Moorlandschaftsverordnung schränke die Zulässigkeit solcher Bauten wieder ein, indem zusätzlich zur Schutzzielverträglichkeit kumulativ die Erfordernisse der nationalen Bedeutung und der Standortgebundenheit aufgestellt würden. Dies sei unzulässig. Zwar sei Art. 23d NHG in einem Sinne auszulegen, der sich vom Wortlaut und Sinn von Art. 78 Abs. 5 BV möglichst wenig entferne, d.h. es seien an die Schutzzielverträglichkeit neuer Anlagen hohe Anforderungen zu stellen. Es sei jedoch zu berücksichtigen, dass der strenge Wortlaut von Art. 78 Abs. 5 BV auf Moorlandschaften zugeschnitten
sei, welche herkömmlicherweise nur landwirtschaftlich genutzt worden seien. Dieses Verbot könne dort nicht gleichermassen absolut gelten, wo eine Moorlandschaft auch vorbestehende nichtlandwirtschaftliche Siedlungen umfasse, da es nicht der Sinn der Verfassung sein könne, in rechtmässig erstellten nichtlandwirtschaftlichen Siedlungen jegliche bauliche Veränderung absolut auszuschliessen. Als Beispiele seien Weiler, touristische Zentren oder Gewerbebetriebe zu nennen, d.h. Anlagen, die typischerweise gerade nicht von nationaler Bedeutung seien. Solche sollten auch in Moorlandschaften massvoll verändert und erweitert werden können, wenn die Schutzzielverträglichkeit und die übrigen raumplanerischen Voraussetzungen erfüllt seien. Wenn Art. 5 Moorlandschaftsverordnung eine nationale Bedeutung der Anlage verlange, stelle er ein zusätzliches Erfordernis auf und gehe insoweit unzulässigerweise über das Gesetz hinaus (so schon Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 30. April 2001, URP 2001 S. 948 ff. E. 2f S. 954; krit. Peter M. Keller, Urteilsanmerkung, URP 2001 S. 959 f.).
4.2 Das BUWAL ist dagegen der Auffassung, Art. 5 Abs. 2 Bst. d Moorlandschaftsverordnung sei gesetzeskonform: Im Rahmen der parlamentarischen Debatte zu Art. 23d NHG seien als weitere, unter der Voraussetzung von Abs. 1 zulässige Nutzungen militärische Nutzungen und sanfte touristische Nutzungen genannt worden.

Die touristische Nutzung sei in Art. 5 Abs. 2 Bst. e Moorlandschaftsverordnung geregelt worden. Bst. d trage dagegen den in den Räten aufgeführten militärischen Bedürfnissen allgemein Rechnung, indem er festlege, dass Bauten und Anlagen, die von nationaler Bedeutung sind, neu errichtet werden dürfen. Die Versorgung von dauernd bewohnten Dörfern und Weilern könne auch im mobilfunktechnischen Bereich von nationaler Bedeutung sein. Der Nachweis hierfür sei am konkreten Vorhaben zu erbringen. Im vorliegenden Fall habe das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die fragliche Mobilfunkanlage nicht notwendig sei. Damit sei zugleich dargetan, dass der Nachweis der nationalen Bedeutung nicht erbracht sei.
4.3 Art. 78 Abs. 5 BV sieht ein absolutes Veränderungsverbot sowohl für Moore als auch für Moorlandschaften vor und lässt Ausnahmen nur zu, wenn sie dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen. Dagegen treffen das NHG und das darauf gestützte Verordnungsrecht eine Unterscheidung zwischen Mooren (d.h. Moorbiotopen) und Moorlandschaften: Während bei Moorbiotopen neue nicht landwirtschaftliche Nutzungen nur zulässig sind, wenn sie dem Schutzziel dienen (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. b und c der Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung [Hochmoorverordnung; SR 451.32]und Art. 5 Abs. 2 lit. b und d der Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung; SR 451.33]), ersetzt Art. 23d NHG für Moorlandschaften das Kriterium der Schutzzieldienlichkeit durch dasjenige der Schutzzielverträglichkeit.
Diese Regelung wurde in den Räten damit gerechtfertigt, dass es sich bei Moorlandschaften - im Gegensatz zu den Moorbiotopen - um Kulturlandschaften handelt, die durch Menschen gestaltet wurden und die weiterhin von Menschen bewohnt und genutzt werden (Voten Bundesrätin Dreifuss, AB 1993 N 2078 und 2105; Wyss, AB 1993 N 2103). Die Räte wollten die Beibehaltung der traditionellen Besiedlung und Nutzung dieser Gebiete und deren angepasste und nachhaltige Weiterentwicklung ermöglichen (Voten Frick, AB 1992 S 602; Baumberger, AB 1993 N 2104 und 2106), in der Erkenntnis, dass Moorlandschaftsschutz als Kulturlandschaftsschutz nur mit und nicht gegen die betroffene Bevölkerung durchgesetzt werden könne (Voten Blatter, AB 1993 N 2073; Baumberger, AB 1993 N 2104). Zur Klarstellung, welche Nutzungen auch künftig - unter dem Vorbehalt der Schutzzielverträglichkeit - möglich sein sollen, wurde die Aufzählung in Abs. 2 beschlossen (Voten Schallberger, AB 1992 S 619, Frick, AB 1992 S 620), bei der es sich allerdings, wie das Wort "insbesondere" zeigt, nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt. Aus den Debatten geht hervor, dass neben den ausdrücklich genannten Nutzungen auch militärische Nutzungen und eine sanfte touristische Nutzung
möglich sein sollten (Votum Schallberger, AB 1992 S 619). Abgelehnt wurden dagegen die Anträge von SR Küchler, in Art. 23d Abs. 2 auch die "Erweiterung" rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen sowie den "Neubau notwendiger Erschliessungsanlagen" zu erwähnen: Die Zulassung von Erweiterungen würde den verfassungsrechtlichen Rahmen sprengen (Voten Jagmetti, AB 1992 S 621; Bundesrat Cotti, AB 1992 S 621); Erschliessungsanlagen seien nur zulässig, soweit sie für die in lit. a-c aufgezählten Nutzungen unerlässlich seien (Voten Schallberger, AB 1992 S 621; Jagmetti, AB 1992 S 622), d.h. für die nachhaltige Nutzung der Moorlandschaft erforderlich seien (Votum Baumberger, AB 1993 N 2106).
4.4 Berücksichtigt man diese Entstehungsgeschichte, so verbleibt für weitere als die in Art. 23d Abs. 2 NHG umschriebenen Nutzungen nur ein sehr enger Raum (Bundesgerichtsentscheid 1A.14/1999 vom 7. März 2000 E. 3b, publ. in RDAF 2000 1 261 und URP 2001 S. 437 ff.; so auch Peter M. Keller, NHG-Kommentar, Art. 23d N. 11: "ausserordentlich strenger Massstab"). Aus Art. 23d Abs. 2 lit. b und d NHG kann e contrario geschlossen werden, dass die Erweiterung bestehender und die Errichtung neuer Bauten und Anlagen wie auch der Bau von Infrastrukturanlagen, die über den in lit. d gesteckten Rahmen hinausgehen, grundsätzlich unzulässig sind (so auch der zitierte Bundesgerichtsentscheid vom 7. März 2000 E. 3b; a.A. wohl BGE 123 II 248 E. 3a/cc S. 253). Insofern kann der Erwägung des Berner Verwaltungsgerichts, wonach die massvolle Erweiterung von bestehenden Weilern, touristischen Zentren, Gewerbebetrieben usw. in Moorlandschaften zulässig sein müsse, nicht zugestimmt werden. Vorbehalten bleiben selbstverständlich Anlagen oder Bauten, die dem Schutz der Moorlandschaft - direkt oder indirekt - dienen und damit schon nach Art. 78 Abs. 5 BV zulässig sind. Insofern könnte u.U. eine neue Anlage bewilligt werden, die bestehende, die Moorlandschaft
stärker beeinträchtigende Anlagen ersetzt, d.h. eine für den Moorlandschaftsschutz positive Gesamtbilanz aufweist (vgl. Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 289-291).

Eine andere Frage ist, ob Art. 5 Abs. 2 lit. d Moorlandschaftsverordnung den verbleibenden Spielraum mit den Kriterien der nationalen Bedeutung und der Standortgebundenheit zutreffend umschreibt. Im schon zitier-

ten Bundesgerichtsentscheid vom 7. März 2000 (E. 3b) wurde die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Art. 5 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung lit. c, d und e angezweifelt, soweit damit gewisse "privilegierte Kategorien" von Bauten oder Anlagen geschaffen würden, die in Moorlandschaften erweitert oder neu erstellt werden könnten. Die Frage wurde offen gelassen, weil die streitigen Anlagen ohnehin nicht unter diese Bestimmungen fielen. Das Bundesgericht erachtete also im damaligen Entscheid Art. 5 Abs. 2 lit. c-e Moorlandschaftsverordnung als möglicherweise zu weit, nicht aber (wie das Berner Verwaltungsgericht) als zu restriktiv.

Die Frage braucht aber im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden. Für sämtliche Nutzungen - sowohl die in Art. 23d Abs. 2 NHG genannten als auch alle anderen - gilt nämlich, dass sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen dürfen, d.h. schutzzielverträglich sein müssen. Dabei ist generell ein strenger Massstab anzulegen. Dies gilt erst Recht, wenn es sich um eine über Art. 23d Abs. 2 NHG hinausgehende Nutzung handelt. Hat das Verwaltungsgericht die Schutzzielverträglichkeit der projektierten Mobilfunkantenne zutreffend verneint, so ist deren Bewilligung ausgeschlossen, ohne dass die weiteren Kriterien gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. d Moorlandschaftsverordnung noch geprüft werden müssen.
5.
5.1 Die Schutzzielverträglichkeit ist zum einen anhand der allgemeinen Kriterien von Art. 23c Abs. 1 NHG und Art. 4 Abs. 1 Moorlandschaftsverordnung zu prüfen. Einschlägig ist im vorliegenden Fall namentlich Art. 4 Abs. 1 lit.a Moorlandschaftsverordnung, wonach die Landschaft vor Veränderungen zu schützen ist, welche die Schönheit oder die nationale Bedeutung der Moorlandschaft beeinträchtigen. Sodann sind die objektspezifischen Schutzziele zu beachten, die in Anhang 2 Moorlandschaftsverordnung sowie im Sachplan Moorlandschaften des Kantons Bern vom 8. Januar 2001 festgelegt sind.
5.1.1 Die Moorlandschaft Gurnigel/Gantrisch wird im Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung als eine der grössten Moorlandschaften der Schweiz beschrieben, die durch ihren rauhen Charakter und ihre teilweise schwer zugänglichen Gebiete fasziniert. Im waldreichen Nordteil der Moorlandschaft nehmen Flachmoore fast das ganze Offenland zwischen den dichten Wäldern ein; am Südhang gegen die Gantrischsense überziehen sie das weite Alpweidegebiet. Die Hänge werden hier von bewaldeten Gräben in Kammern unterteilt, wodurch ein Mosaik aus Wald und Offenland mit vielen Flach- und einigen Hochmooren entsteht. Die Moorbildung steht teilweise eng mit dem Relief im Zusammenhang. Die typischen Formen des Flysches sind lehrbuchartig schön ausgeprägt und tragen wesentlich zum Aspekt der Landschaft bei: Die steilen Hänge werden von tief eingeschnittenen Bachtobeln, schmalen Rücken, hohen Hügeln ("Hubel") und Graten zerteilt und weisen viele Rutschungen ("Louine") auf. Im Südteil der Moorlandschaft sind Elemente des Hochgebirges und Glazialformen zu finden. Die land- und alpwirtschaftliche Nutzung ist an die natürlichen Gegebenheiten angepasst, erfolgt heute aber gebietsweise auch sehr intensiv. Es
existieren noch verschiedene für die Nutzung typische Kulturelement wie Tristen, Reste von Prügelpfaden durch Moore, Lesesteinhaufen und Weidemäuerchen. In Talnähe und in den tieferen Hanglagen liegen vereinzelt ganzjährig bewohnte Höfe. Die übrige Moorlandschaft wird alpwirtschaftlich genutzt. Die Gebäude (Alphütten, Ställe und Feldscheunen) stehen meist auf erhöhten Standorten wie Geländerücken und Kreten ausserhalb der vermoorten Flächen und werden oft von Bergahornen begleitet. Die ganze Moorlandschaft ist seit mehr als 100 Jahren ganzjährig ein sehr bedeutendes, insgesamt die Natur und die Landschaft nur lokal und in geringem Umfang beeinträchtigendes Naherholungsgebiet und ist mit entsprechenden touristischen Anlagen ausgerüstet (z.B. Gaststätten, Kurbetriebe, Skilifte, Wanderwege, Langlaufloipen). Der Tourismus hat eine wesentliche wirtschaftliche und durch den Bädertourismus auch kulturhistorische Bedeutung für die Region. Eine Staatsstrasse durchquert die Moorlandschaft, und mehrere Gemeindestrassen erschliessen grössere Teile davon für eine zweckmässige Nutzung. Neben der Land- und Forstwirtschaft beschränkt sich der Siedlungsbau auf die Ferienhaussiedlung Ottenleuebad sowie verschiedene Kurbäder und Gaststätten. Die
meisten Bauten und Anlagen in der Moorlandschaft sind mit den heute nötigen technischen Infrastrukturen versehen (Zufahrt, Wasser, Abwasser, Elektrizität, Telefon, etc.).
5.1.2 Der kantonale Sachplan Moorlandschaften enthält für die Moorlandschaft Gurnigel/Gantrisch u.a. folgende für den vorliegenden Fall bedeutsame Schutzziele:
"Der Gesamtaspekt des Landschaftsbildes soll erhalten werden. Es ist dies vor allem auch das weitgehend durch Bewirtschaftung entstandene Mosaik aus Wald, Gehölzen und Offenland mit vielen Flach- und einigen Hochmooren (...)
Gebiete, welche bisher frei von Anlagen und Bauten sind, müssen grundsätzlich unverbaut bleiben.

Die moorlandschaftstypische Verteilung der Siedlungen auf erhöhten Standorten ausserhalb der vermoorten Flächen und ihre Struktur sollen erhalten werden.
Neue Gebäude sind nur zulässig, wenn sie der bisherigen angepassten land-, forst- und alpwirtschaftlichen Nutzung dienen. Vorbehalten bleibt das Auffüllen einzelner Baulücken in der Ferienhauszone beim Ottenleuenbad.
Für die zukünftige Nutzung erforderliche Infrastrukturanlagen sollen unter Berücksichtigung des Moorbiotop- und Moorlandschaftschutzes erstellt werden können.
Die touristische Nutzung soll natur- und landschaftsschonend bleiben; ein gewisser Ausbau ist möglich, sofern er mit den Schutzzielen in Einklang steht. Eine Ergänzung der bestehenden Anlagen soll im Bereich der lokalen, intensiver genutzten Zentren zulässig sein."
5.2 Das Verwaltungsgericht hat aufgrund der Akten sowie des von ihm vorgenommenen Augenscheins folgenden Sachverhalt festgestellt:

Der geplante Antennenstandort befindet sich an der nördlichen Strassenböschung des Strassenabschnitts zwischen dem Berghaus Gurnigel und der Panzerplattform, etwa vis à vis der Hütte des Stadtturnvereins Bern. Das Bauprojekt soll einige Meter unterhalb der Krete, am bewaldeten Grat, d.h. am strassenseitigen Waldrand, erbaut werden.

Der runde Mast weist an der Basis einen Durchmesser von 0,9 m auf und verjüngt sich nach oben auf einen Durchmesser von ca. 0,3 - 0,4 m. Entlang der ganzen Höhe des Masts führt eine Leiter. Die Mastspitze ist mit vier Hohlspiegeln von unterschiedlichen Durchmessern (zwei tiefer liegende grössere Hohlspiegel von 1,2 m und zwei höher liegende kleinere von 0,6 m Durchmesser) sowie mehreren schlanken GSM-Antennen ausgerüstet. Am Boden soll eine 4 m hohe, 2,8 m breite und 4 m lange Steuerungskabine aus Holz erstellt werden. Die Steuerungskabine und der Mastsockel sollen mit einer niedrigen Bepflanzung abgedeckt werden.
Gemäss Baueingabeplänen überragt der Mast (Gesamthöhe 30 m) die Baumwipfel um ca. 7 m. Am Augenschein wurde jedoch festgestellt, dass die Antenne die Baumwipfel um ca. 8 - 10 m und damit auch die Krete überragen werde.

Zur Wahrnehmbarkeit der projektierten Antenne hielt das Verwaltungsgericht fest, dass diese vom Strassenrand aus gut sichtbar sein werde. Wegen ihrer Lage an der Krete und im Sichtfenster werde sie auch vom ganzen gegenüberliegenden Gebiet - Talkessel und Berghänge - wahrgenommen werden können, insbesondere auch vom vis à vis verlaufenden Wanderweg aus. Auch vom unteren Parkplatz nahe der Wasserscheide werde der gesamte Mast klar sichtbar sein.
5.3 Diese Sachverhaltsfeststellungen werden (anders als die daraus vom Verwaltungsgericht gezogenen Schlussfolgerungen) von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Sie stimmen mit den Akten, insbesondere der darin enthaltenen Fotodokumentation überein und sind weder offensichtlich unrichtig noch - im Hinblick auf die Beurteilung der Schutzzielverträglichkeit - unvollständig (zur Frage der Interessenabwägung vgl. unten, E. 5.6). Damit ist das Bundesgericht an den vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Es besteht somit kein Anlass, nochmals einen Augenschein durchzuführen. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerin ist deshalb abzuweisen.
5.4 Das Verwaltungsgericht nahm an, dass die von weither einsehbare Mobilfunkantenne dem Schutzziel der Erhaltung des Gesamtaspekts der Landschaft nicht gerecht werde. Da die Anlage die Baumwipfel auf der Krete um mehrere Meter überrage, störe sie von Weitem die Silhouette der Krete, hebe sich gegen den Horizont ab und durchschneide als Fremdkörper das Landschaftsbild. Zwar befinde sich der geplante Standort nicht in einem Gebiet, das frei von Bauten sei. Der Beschwerdeführerin könne jedoch nicht gefolgt werden, wenn sie meine, wegen dieser Bauten und Anlagen (Berghaus Gurnigel, Hütte des Stadtturnvereins Bern, Stierenhütte, Stromleitungsmasten, Panzerplattform mit integriertem Biathlon-Scheibenstand, Strasse, Parkplätze und Skilifte bei der Wasserscheide) liege kein intaktes Landschaftsbild mehr vor, weshalb weitere Bauten bewilligt werden müssten. Zum einen seien die meisten vorbestehenden Bauten bereits vor Inkrafttreten der Moorlandschaftsschutzgesetzgebung bewilligt worden, weshalb sie nicht zum Massstab genommen werden dürften; zum anderen seien die in der Umgebung bestehenden Gebäude von Dimension und Stellung in der Landschaft nicht mit der projektierten Anlage vergleichbar. Soweit die ursprüngliche Landschaft durch
Anlagen wie die Panzerplattform, die Parkplätze und die Skilifte bereits gewisse Einbussen erlitten habe, schliesse dies Massnahmen zum Landschaftsschutz nicht aus, wenn die Behörden, wie hier, willens seien,

die noch vorhandenen Werte künftig zu erhalten.

Schliesslich ging das Verwaltungsgericht davon aus, dass sich die Qualität der Landschaft nicht in einer anthropozentrisch ausgerichteten visuellen Beurteilung erschöpfe, sondern der Landschaft ein selbständiger, qualitativer und quantitativer Wert zukomme. Mit der Aufnahme im Inventar Gurnigel/Gantrisch seien natürliche Landschaftsformen und -elemente in ihrer Eigenart, Vielfalt und Schönheit als besondere Erhaltungsziele angestrebt. Nebst dem rein visuellen Aspekt würde auch dieser Eigenwert durch die Realisierung der projektierten Anlage nicht nur am Rande angetastet, sondern fraglos beeinträchtigt. Diese Beurteilung stimmt mit derjenigen der ENHK überein.
5.5 Diese Einschätzung wird von der Beschwerdeführerin bestritten. In den Gesamtaspekt der Landschaft greife die Antenne nicht ein, die weitgehend vor dem Hintergrund des Waldes verschwinde. Gemäss Sachplan müssten Gebiete, die frei von Anlagen und Bauten sind, grundsätzlich unverbaut bleiben. Im vorliegenden Fall handle es sich jedoch um ein bereits bebautes Gebiet. Die Mobilfunkversorgung sei für die touristische Nutzung der Landschaft erforderlich, dessen Ausbau der Sachplan im Bereich der lokalen, intensiver genutzten Zentren ausdrücklich zulasse. Für die Antenne gebe es aus Sicht des Landschaftsschutzes keinen besseren Standort. Schliesslich stelle sich die Frage der Verhältnismässigkeit: Das allgemeine Ziel der ungeschmälerten Erhaltung der Landschaft sei abzuwägen mit den öffentlichen und privaten Interessen, namentlich dem Interesse an einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung in einem Gebiet, das touristisch stark genutzt werde und in dem öffentliche Sprechstellen fehlten. Hervorzuheben sei zudem die notfallmässige Bedeutung der Mobilfunktelefonie, namentlich für Bergsteiger und Forstarbeiter. Zu berücksichtigen sei ferner, dass heute für die Moorlandschaft keine Versorgung durch die Beschwerdeführerin möglich sei, dass
keine Standorte ausserhalb des Moorlandschaftsperimeters möglich seien und die örtlichen Behörden eine Mobilfunkversorgung wünschten.
5.6 Festzuhalten ist zunächst, dass Art. 78 Abs. 5 BV - wie schon Art. 24sexies Abs. 5 aBV - ein absolutes Veränderungsverbot enthält, das grundsätzlich keinen Raum für eine Interessenabwägung belässt (BGE 117 Ib 243 E. 3b S. 247; Peter M. Keller, NHG-Kommentar, Vorbem. Art. 23a-23d N. 7; Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 30. Oktober 1995 zur Aufnahme der Moorlandschaft Grimsel ins Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, URP 1997 S. 66 ff.; Alfred Kölz, Ergänzendes Gutachten betreffend die Aufnahme der Moorlandschaft Grimsel in das Moorlandschaftsinventar des Bundes zuhanden des Grimselvereins, URP 1997 S. 74 ff.; Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 90, 251 ff., 292). Ist ein Eingriff mit den Schutzzielen für eine Moorlandschaft nicht vereinbar, so ist er gemäss Art. 23d Abs. 1 NHG unzulässig, und zwar unabhängig von den anderen auf dem Spiele stehenden Interessen (Peter M. Keller, a.a.O., N. 9). Das Verwaltungsgericht hat deshalb die öffentlichen und privaten Interessen an einer Mobilfunkversorgung der Strasse Rüti-Schwefelberg und des umliegenden Ski- und Wandergebiets Gurnigel/ Gantrisch durch die Beschwerdeführerin zu Recht nicht berücksichtigt. Insofern kann dem Gericht auch nicht zum
Vorwurf gemacht werden, einzelne für die Interessenabwägung bedeutsame Tatsachen nicht festgestellt zu haben. Es durfte sich vielmehr auf die Frage beschränken, ob das projektierte Vorhaben den oben (E. 5.1) dargelegten Schutzzielen für die Moorlandschaft Gurnigel/Gantrisch widerspricht.
5.7 Diese Frage hat das Verwaltungsgericht bejaht. Zu Recht: Der projektierte Mobilfunkmast mit Antennen und Hohlspiegel stellt einen technischen Fremdkörper in der natürlichen Landschaft dar, die durch ihren rauhen, insgesamt nur wenig berührten Charakter geprägt ist. Er fügt sich auch nicht in die durch die land-, forst- und alpwirtschaftliche Nutzung sowie durch gewisse touristische Bauten (Berghaus und -hütten) geprägte Kulturlandschaft, sondern wird aus Sicht des Landschaftsschutzes als störend empfunden. Diese Störung ist nicht auf die unmittelbare Umgebung des Masts beschränkt: Dieser überragt vielmehr die Baumwipfel und die Krete um mehrere Meter und ist von Weitem einsehbar. Schon aus diesem Grund ist die Schutzverträglichkeit der Anlage zu verneinen.

Hinzu kommt, dass die Beeinträchtigung einer Landschaft in ihrem Gesamtwert in aller Regel nicht durch einen einzigen Eingriff, sondern durch die Kumulation vieler, für sich allein nicht allzu gravierender Eingriffe bewirkt wird. Art. 78 Abs. 5 BV sieht deshalb für Moorlandschaften ein absolutes Veränderungsverbot vor. Bei der Anwendung von Art. 23d Abs. 1 NHG ist deshalb ein strenger Massstab anzulegen und grundsätzlich jede zusätzliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds zu verhindern. Dies hat einerseits zur Folge, dass bereits bestehende Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds kein Grund sind, weitere Beeinträchtigungen zu erlauben;

zum anderen muss bei der Bewertung der Auswirkungen auf das Landschaftsbild auch die Präzedenzwirkung des Entscheids berücksichtigt und bedacht werden, wie sich die Errichtung mehrerer Anlagen der gleichen oder ähnlicher Art auf die Landschaft auswirken würde. Im vorliegenden Fall kann deshalb aus den bestehenden Beeinträchtigungen der Moorlandschaft durch die Panzerplattform mit Biathlon-Schiessstand, den Skiliften und Parkplätzen nicht gefolgert werden, dass weitere landschaftsstörende Bauwerke bewilligt werden dürften. Zudem muss bedacht werden, dass die Bewilligung eines Mobilfunkmastes
Präjudizwirkung für die Bewilligung weiterer derartiger Masten haben könnte, welche die Moorlandschaft in ihrer Gesamtheit nicht unerheblich beeinträchtigen würden.
5.8 Nach dem Gesagten hat das Verwaltungsgericht zu Recht entschieden, dass die projektierte Mobilfunkanlage auch nach Art. 23d Abs. 1 NHG nicht bewilligt werden kann.
6.
Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin auf das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das in der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) enthaltene Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen.
6.1 Sie macht zunächst geltend, dass im Jahr 2000 eine Biathlon-Schiessanlage bewilligt worden sei, die einen ungleich grösseren Eingriff in die Moorlandschaft bewirke. Damit hätten die kantonalen Behörden zum Ausdruck gebracht, dass jedenfalls im Bereich zwischen dem Berghaus Gurnigel und der Panzerplattform neue Anlagen möglich sein sollen.

Aufgrund der Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts erscheint es zweifelhaft, ob die Bewilligung der Biathlon-Schiessanlage zu Recht erfolgt ist. Daraus ergibt sich jedoch, wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine gesetzwidrige Bewilligung ihres Bauvorhabens. Auf die entsprechenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid (E. 7h/cc S. 31) kann verwiesen werden.
6.2 Die Beschwerdeführerin beruft sich weiter auf die der Swisscom AG bewilligte Mobilfunkantenne in der Moorlandschaft bei Ottenleuenbad. Diese Antenne sei auf einer Alphütte montiert, die auf einer Krete liege und aus allen Richtungen frei sichtbar sei. Sie stelle deshalb aus landschaftlicher Sicht einen stärkeren Eingriff dar. Die Zustimmung des BUWAL und der Eidgenössischen Heimatschutzkommission zu dieser Antenne lasse den Verdacht aufkommen, dass die Swisscom, an der die Eidgenossenschaft noch massgeblich beteiligt sei, besser behandelt werde als ihre privaten Konkurrenten.

Die Swisscom-Antenne unterscheidet sich jedoch von ihrem äusseren Erscheinungsbild erheblich von der vorliegend streitigen Anlage: Sie wurde in ein bestehendes landwirtschaftliches Gebäude integriert, wobei die Antenne den Dachfirst um nur drei Meter überragt. Aus der Bewilligung dieser Anlage kann daher - unabhängig davon, ob diese zu Recht oder zu Unrecht erfolgt ist - kein Anspruch auf die Bewilligung eines 30 m hohen freistehenden Mobilfunkmastes im Moorlandschaftsgebiet abgeleitet werden. Aufgrund der erheblichen Unterschiede zwischen beiden Antennen liegt auch keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Gewerbegenossen vor.
7.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 156 OG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4’000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL), der Einwohnergemeinde Rüeggisberg sowie der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mit-

geteilt.
Lausanne, 23. September 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: