



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3013 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/203

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 27. März 2024

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2024/128 vom 14.07.2025)

in der Beschwerdesache zwischen

Frau **A.** _____
Beschwerdeführerin 1

Herrn **B.** _____
Beschwerdeführer 2

beide vertreten durch Herrn Rechtsanwalt C. _____

und

D. _____
Beschwerdegegnerin

sowie

Stadt Biel, Stadtkanzlei, Rechtsdienst, Mühlebrücke 5, 2501 Biel/Bienne

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Biel vom 19. Oktober 2020 (BG24381; Umbau einer bestehenden Mobilfunkanlage mit neuem Mast und neuen Antennen)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte bei der Stadt Biel ein Baugesuch vom 10. April 2019 ein für den Umbau der bestehenden Mobilfunkkommunikationsanlage mit neuem Mast und neuen Antennen auf Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. H. _____. Der alte Mast mit Antennenkörpern auf zwei Ebenen, der sich im Bereich der nördlichen Ecke des Attikageschosses des Gebäudes I. _____ strasse 27 befindet und das Attikageschoss um rund 7.6 m überragt, soll abgebrochen werden. Ersetzt werden soll er durch einen neuen Mast im mittleren Bereich der Nordwestfassade des Attikageschosses, der neue Mast überragt das Attikageschoss um 8.29 m. Am neuen Mast sind insgesamt sechs Antennenkörper auf zwei Ebenen geplant. Die neue Anlage beinhaltet insgesamt neun Antennen, wovon die drei Antennen im Frequenzband 3600 MHz adaptiv ohne Anwendung eines Korrekturfaktors («worst case»-Betrachtung) betrieben werden sollen, bei den übrigen sechs Antennen in den Frequenzbändern 700-900 MHz und 1800-2600 MHz

handelt es sich um konventionelle Antennen. Die Bauparzelle liegt in der Bauzone 2 und der Mischzone A. Zudem handelt es sich um ein «Gebiet mit Grünflächenziffer, mind. 40 %». Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdeführenden Einsprache. Mit Entscheid vom 19. Oktober 2020 erteilte die Stadt Biel die Baubewilligung.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 19. November 2020 gemeinsam Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragen, der Entscheid vom 19. Oktober 2020 sei aufzuheben und dem Baugesuch sei der Bauabschlag zu erteilen. Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Dabei gab es auch der Abteilung Immissionsschutz des Amts für Umwelt und Energie des Kantons Bern (AUE) Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 14. Dezember 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Gemäss der Stellungnahme des AUE vom 17. Dezember 2020 ergeben sich für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung aus der Beschwerde keine neuen Erkenntnisse, das Baugesuch sei mit Blick auf die Bestimmungen der NISV² bewilligungsfähig. Die Stadt Biel beantragt in ihrer Stellungnahme vom 18. Dezember 2020 die Abweisung der Beschwerde.

4. In der Folge sistierte das Rechtsamt das Beschwerdeverfahren mit Verfügung vom 26. Mai 2021, bis ein Entscheid des Bundesgerichts im Beschwerdeverfahren 1C_100/2021 vorlag. Nachdem das Bundesgericht diesen Entscheid am 14. Februar 2023 gefällt hatte, hob das Rechtsamt die Sistierung mit Verfügung vom 23. März 2023 auf und setzte das Beschwerdeverfahren fort. Gleichzeitig bat das Rechtsamt die Beschwerdeführenden um Mitteilung, ob sie in Kenntnis des Bundesgerichtsentscheids 1C_100/2021 an ihrer Beschwerde festhielten, Stillschweigen gelte als Festhalten an der Beschwerde. Die Beschwerdeführenden äusserten sich nicht. In der Folge erliess das Rechtsamt mehrere Instruktionsverfügungen, wobei unter anderem die Farbe des Bauvorhabens thematisiert und neu auch noch die Denkmalpflege des Kantons Bern (KDP) zur Stellungnahme eingeladen wurde. Im Rahmen dieser Instruktion äusserte sich das AUE mit Stellungnahme vom 30. November 2023 zu Fragen hinsichtlich der Wahl der für eine Abnahmemessung vorgesehenen Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN). Die Beschwerdegegnerin äusserte sich mit Schreiben vom 5. Dezember 2023 zur Farbwahl und reichte neue Projektpläne mit zusätzlichen bzw. korrigierten Angaben ein. Das Baugesuch wurde durch die neuen Pläne aber nicht angepasst, d.h. es handelte sich nicht um eine Projektänderung im Sinne von Art. 43 BewD³. Die KDP nahm mit Eingabe vom 1. Dezember 2023 zum Bauvorhaben Stellung. Mit Schreiben vom 8. Januar 2024 äusserten sich die Beschwerdeführenden zur Farbwahl. Mit Eingabe vom 26. Januar 2024 reichte die Stadt Biel eine mit der Denkmalpflege der Stadt Biel abgesprochene Stellungnahme zur Farbwahl ein. Danach erhielten die Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, Schlussbemerkungen zum Verfahren einzureichen. Davon machten die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 13. Februar 2024 und die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 23. Februar 2024 Gebrauch.

5. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191)

² Verordnung des Bundesrats vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710)

³ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

II. Erwägungen

1. Eintreten

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG⁴ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden, deren Einsprache abgewiesen wurde und deren Wohnhaus innerhalb des Einspracheperimeters von 641.6 m liegt,⁵ sind durch den vorinstanzlichen Bauentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde wird eingetreten.

2. Profilierung

a) Die Beschwerdeführenden rügen eine fehlerhafte Profilierung des Bauvorhabens. Das Profil habe lediglich aus einem schmalen Stab bestanden. Ein konkretes Bild über das geplante Bauvorhaben habe man sich so nicht machen können. Vorliegend handle es sich nicht um kaum wahrnehmbare Antennen älterer Generationen (2G-4G), sondern um deutlich wuchtigere 5G Antennen. Daher gingen aus der Profilierung die für das Erscheinungsbild der geplanten Anlage wesentlichen Abmessungen nicht hervor, wie dies Art. 16 BewD verlange.

b) Die Gesuchstellenden haben zugleich mit der Baueingabe die äusseren Umrisse des Bauvorhabens im Gelände abzustecken und durch Profile kenntlich zu machen (Art. 16 Abs. 1 BewD). Aus Art. 16 Abs. 3 BewD ergibt sich, dass die Profile die genügende Orientierung der Nachbarn und der Öffentlichkeit gewährleisten sollen. Aus der Profilierung müssen die für das Erscheinungsbild wesentlichen Abmessungen im Gelände, nicht aber sämtliche Einzelheiten der geplanten Baute ersichtlich sein. Für letzteres ist allenfalls eine Einsichtnahme in die Akten notwendig. Für Mobilfunkanlagen genügt die Profilierung des Antennenmasts, die einzelnen Antennen müssen nicht profiliert werden.⁶

c) Die Beschwerdeführenden räumen ein, dass das Baugesuch der Beschwerdegegnerin profiliert wurde und dass dieses Profil Auskunft über Standort und Höhe der geplanten Mobilfunkantenne gab. In den Vorakten findet sich denn auch ein Foto des entsprechenden Profils.⁷ Mehr wird nicht verlangt. Daran ändert auch nichts, dass hier die nachgesuchte Anlage im Vergleich mit der bisher bestehenden Anlage ausladendere Antennenkörper aufweist und damit wuchtiger in Erscheinung tritt. Dies ist aus den Projektplänen klar erkennbar. Wer sich ein Bild von den Einzelheiten machen will, muss Einsicht in die Akten nehmen. Das Bauvorhaben wurde somit korrekt profiliert, diese Rüge ist unbegründet.

d) In ihrer Eingabe vom 23. Februar 2024 machen die Beschwerdeführenden zusätzlich eine Verletzung von Art. 16 Abs. 2 BewD geltend. Die Profile seien zwischenzeitlich entfernt worden. Zwar ist es richtig, dass gemäss Art. 16 Abs. 2 BewD die Profile stehen zu lassen sind, bis über das Bauvorhaben endgültig entschieden ist. Werden die Profile aber vorher entfernt, schadet das grundsätzlich nicht. Für die Bauherrschaft besteht lediglich das Risiko, dass sie bei Bedarf die Profile auf Anweisung der zuständigen Instanz wieder aufstellen muss.⁸ Die Beschwerdeführen-

⁴ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

⁵ Standortdatenblatt vom 25. Mai 2019 (Revision 1.89) Ziff. 6 und Zusatzblatt 2 (siehe Beilagen der Vorakten)

⁶ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 34/34a N. 20 f.

⁷ Vorakten pag. 142

⁸ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 34/34a N. 20

den können aus dem Umstand, dass die Beschwerdegegnerin die Profile während des Beschwerdeverfahrens entfernt hat, somit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

3. Baugesuchsunterlagen und Baupläne

a) Die Beschwerdeführenden rügen die Fehlerhaftigkeit der Baugesuchunterlagen. So fehlten im Baugesuch eine Angabe zur Farbe des Bauvorhabens, eine gültige Unterzeichnung des Baugesuchs und der Baugesuchpläne durch die Bauherrschaft sowie die Angaben zu den Hauptdimensionen der geplanten Baute (Länge, Breite, Höhe). Art. 11 Abs. 1 Bst. d BewD verlange ausdrücklich, dass die Hauptdimensionen der Baute aus dem Baugesuch hervorgingen. Betreffend die Unterzeichnung verkenne die Vorinstanz, dass gemäss Art. 10 Abs. 2 BewD die Unterzeichnung durch die Bauherrschaft rechtsgültig zu erfolgen habe.

Weiter rügen die Beschwerdeführenden, der Baueingabeplan 3-104760C sei fehlerhaft. Die mit Nordwestansicht betitelte Abbildung sei nicht die Nordwestansicht. Weiter fehlten zwei Ansichtspläne, neue Bauten müssten gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. c BewD aus jeder der vier seitlichen Perspektiven abgebildet werden. Es sei mit den vorliegenden Plänen unmöglich, sich ein gesamtheitliches Bild der geplanten Baute und deren Auswirkungen zu machen. Zudem sei auf dem genannten Plan aus der Vogelperspektive (Abbildung Situation) lediglich der Mast, nicht aber die Antennen eingezeichnet. Mit den Plänen mit Massstab 1:200 werde zudem die Vorgabe von Art. 14 Abs. 1 BewD verletzt, ohne dass die Vorinstanz dies berücksichtigt oder kommentiert hätte. Damit habe die Vorinstanz sowohl Art. 14 BewD als auch ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

b) Das Baugesuch ist von der Bauherrschaft, von den Projektverfasserinnen und Projektverfassern und bei Bauten auf fremdem Boden ausserdem von der Grundeigentümerin oder vom Grundeigentümer zu unterzeichnen (Art. 10 Abs. 2 BewD). Mit dem Baugesuch sind der Situationsplan (Art. 12 und 13), die Projektpläne (Art. 14) und die allenfalls erforderlichen weiteren Unterlagen (Art. 15) einzugeben (Art. 10 Abs. 3 BewD). Im Baugesuch sind unter anderem die Hauptdimensionen der Bauten und Anlagen, ihre Konstruktionsart, die wichtigsten Baumaterialien, Art und Farbe der Fassaden und der Bedachung zu bezeichnen (Art. 11 Abs. 1 Bst. d BewD). Dem Baugesuch sind unter anderem die Pläne sämtlicher Fassaden mit Markierung der Höhenlage von oberkant Erdgeschossboden und Eintragung der Fassaden- bzw. Gesamthöhe im Massstab 1:100 oder 1:50 beizulegen (Art. 14 Abs. 1 Bst. c BewD). Die Behörde kann für unbedeutende Bauvorhaben und in besonderen Fällen Erleichterungen gewähren, zum Beispiel hinsichtlich der Projektpläne, der Profilierung und weiterer Unterlagen (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. b BewD).⁹

c) Hier enthält das Baugesuch je eine Unterschrift der Bauherrschaft, der Projektverfasserin und der Grundeigentümerschaft. Die Projektpläne enthalten die gleichen Unterschriften und zusätzlich eine Unterschrift der Stationseigentümerin. Im Beschwerdeverfahren bestätigte die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort, dass die Person, die das Baugesuch und die Projektpläne für die Beschwerdegegnerin als Bauherrschaft unterzeichnet habe, intern dazu berechtigt sei. Somit sind die gesetzlichen Vorgaben eingehalten und die Beschwerdegegnerin hat zweifellos ein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung ihres Baugesuchs. Abgesehen davon ist unklar, weshalb die Beschwerdeführenden diese Rüge erheben, die korrekte Unterschrift des Baugesuchs hat keinerlei Auswirkungen auf sie. Art. 10 Abs. 2 BewD dient denn auch nicht dem Schutz Dritter.¹⁰

d) Nicht nachvollziehbar ist grundsätzlich auch die Rüge, die Angaben zu den Hauptdimensionen der geplanten Baute würden in den Baugesuchsunterlagen fehlen. Aus den Projektplänen

⁹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 34/34a N. 5

¹⁰ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 34/34a N. 10

sind die Dimensionen der geplanten Mobilfunkanlage grundsätzlich erkennbar und vermassst. Dass im Baugesuchsformular unter der Rubrik «Hauptdimensionen» keine Angaben stehen, ist nicht zu beanstanden. Die im Bewilligungsdekret umschriebenen Anforderungen an ein Baugesuch sind insbesondere auf Bauvorhaben für Häuser zugeschnitten. Eine Mobilfunkanlage ist im Vergleich damit deutlich weniger komplex. Für ihre Darstellung bedarf es daher weniger Angaben und Pläne. Das Bewilligungsdekret sieht denn auch ausdrücklich vor, dass in solchen Fällen Erleichterungen gewährt werden können. Im vorliegenden Fall sind daher nicht vier Fassadenpläne erforderlich, die verwendeten zwei Ansichten reichen für eine genügende Darstellung der Mobilfunkanlage aus. Dabei ist auch die Darstellung im Massstab 1:200 nicht zu beanstanden, auch in diesem Massstab ist alles Erforderliche hinreichend erkennbar. Auch die Beschwerdeführenden vermögen diesbezüglich nicht zu benennen, welche relevanten Informationen aus den Plänen nicht ersichtlich wären.

e) Richtig ist zwar der Einwand der Beschwerdeführenden, die mit Nordwestansicht betitelte Abbildung sei nicht die Nordwestansicht. Tatsächlich handelt es sich dabei um die Nordostansicht. Diese falsche Bezeichnung bleibt aber folgenlos, da sie aufgrund der gesamten Umstände leicht erkennbar ist. Im Übrigen hat die Beschwerdegegnerin diesen Fehler auf den mit Schreiben vom 5. Dezember 2023 eingereichten Projektplänen unterdessen korrigiert.

f) Berechtigt ist auch der Einwand der Beschwerdeführenden, auf dem Projektplan «Situation» sei aus der Vogelperspektive lediglich der Mast, nicht aber die Antennenkörper eingezeichnet. Dies führt dazu, dass nirgends klar erkennbar ist, in welcher Distanz zum Mast die Antennenkörper montiert werden sollen. Aus den beiden Ansichten ist dies zwar ansatzweise erkennbar. Da die Antennenkörper in diesen Ansichten aber jeweils nicht senkrecht stehen und deshalb verzerrt dargestellt sind, fehlt eine klare Darstellung dieses Konstruktionsmerkmals der Auskrägung. Auch diesen Punkt hat die Beschwerdegegnerin aber auf den mit Schreiben vom 5. Dezember 2023 eingereichten Projektplänen unterdessen korrigiert. Auf dem Projektplan «Situation» sind aus der Vogelperspektive nun auch die Antennenkörper eingezeichnet. Zwar machen die Beschwerdeführenden in ihrer Stellungnahme vom 23. Februar 2024 geltend, der von der Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 5. Dezember 2023 eingereichte Plan «Antennendetail» sei nicht komplett, da bei den Antennenschnitten die Antenne Sektor 3 fehle. Unabhängig davon, ob dieser Vorwurf berechtigt ist oder nicht, ändert dies jedoch nichts daran, dass im Plan «Situation» nun auch die Antennenkörper inklusive der Antenne Sektor 3 eingezeichnet sind und somit das Konstruktionsmerkmals der Auskrägung nun klar ablesbar ist.

Der angefochtene Bauentscheid ist in teilweiser Gutheissung der Beschwerde dahingehend abzuändern, dass die Baubewilligung nicht mehr gestützt auf den ursprünglichen Baueingabeplan, sondern dem von der Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 5. Dezember 2023 eingereichten Baueingabeplan, gestempelt vom Rechtsamt der BVD am 6. Dezember 2023, erteilt wird.

g) Berechtigt ist weiter auch der Einwand der Beschwerdeführenden, im Baugesuch fehle eine Angabe zur Farbe des Bauvorhabens. Beim detaillierten Farbkonzept handelt es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zwar um einen Projektbestandteil, aus dem sich üblicherweise keine so wesentlichen neuen Auswirkungen oder Änderungen für das Projekt ergeben, dass sie zwingend zusammen mit der Hauptbewilligung erlaubt werden müssen.¹¹ Insoweit ist das Verschieben des Farbkonzepts in ein nachgelagertes Verfahren zwar zulässig. Das bundesrechtliche Koordinationsgebot von Art. 25a RPG¹² verlangt jedoch, dass ein geplantes Bauvorhaben in einem einzigen und einheitlichen Bewilligungsverfahren geprüft wird. Nachgelagerte Verfahren sind nur dann zulässig, wenn dies von der Sache her sinnvoll ist und sich daraus keine wesentlichen

¹¹ BGer 1C_348/2022 vom 2. Februar 2023 1.3.4

¹² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

neuen Auswirkungen oder Änderungen für das Projekt ergeben oder ergeben können.¹³ Daraus lässt sich ableiten, dass die Farbe eines Bauvorhabens zumindest im Grundsatz von der Baubewilligungsbehörde selbst bewilligt wird und sich eine spätere Bemusterung innerhalb der angegebenen Farbe zu bewegen hat.¹⁴

Im vorliegenden Fall ist für die Mobilfunkanlage keine Farbe angegeben, weder im Baugesuch noch in den Plänen. Im angefochtenen Entscheid findet sich in Ziff. 3.2 von Anhang 1 zwar die Auflage, die Farbgebung sei vor Inangriffnahme der Arbeiten mit der kommunalen Denkmalpflege abzusprechen. Auch damit ist aber die Farbe nicht im Grundsatz definiert. Gemäss Aussage der Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort soll die Anlage in einem für metallene Elemente typischen grauen Farbton gehalten werden. Das Rechtsamt teilte den Verfahrensbeteiligten daher mit Verfügung vom 9. November 2023 mit, die BVD ziehe in Erwägung, im Falle einer Bestätigung des angefochtenen Bauentscheids die Baubewilligung mit einer zusätzlichen Auflage zu ergänzen, wonach die Anlage in einem für metallene Elemente typischen grauen Farbton zu gestalten sei. Die Auflage in Ziff. 3.2 von Anhang 1 des angefochtenen Bauentscheids, wonach die Farbgebung vor Inangriffnahme der Arbeiten mit der kommunalen Denkmalpflege abzusprechen ist, wäre dann so zu verstehen, dass sich diese Absprache im Rahmen des bewilligten grauen Farbtons zu bewegen hätte.

Die Beschwerdegegnerin zeigt sich in ihrer Stellungnahme vom 5. Dezember 2023 mit einer solchen zusätzlichen Auflage einverstanden. Die Beschwerdeführenden vertreten in ihrer Stellungnahme vom 8. Januar 2024 die Ansicht, die Baugesuchsunterlagen seien aufgrund der fehlenden Farbangabe mangelhaft gewesen und eine Korrektur im Beschwerdeverfahren mittels Auflage sei nicht zulässig. Vielmehr müsse der Bauabschlag erteilt werden. Die Stadt Biel teilt mit Stellungnahme vom 26. Januar 2024 mit, die Denkmalpflege der Stadt Biel bestätige die Informationen und Vorgaben in ihrem Fachbericht vom 24. Juni 2019. Weiter weise die kommunale Denkmalpflege darauf hin, die übliche Praxis verlange, dass der Denkmalpflege vor Beginn der Arbeiten ein Farbmuster vorgelegt werde. Im Fachbericht vom 24. Juni 2019 hatte die kommunale Denkmalpflege den Antrag gestellt, gemäss Art. 6 NHG¹⁵ sei sicherzustellen, dass das Projekt der grösstmöglichen Schonung entspreche, was erreicht werde, wenn sich die Anlage farblich optimal in die Umgebung einfüge. Die Stadt Biel hat folglich nach Rücksprache mit ihrer kommunalen Denkmalpflege keine Einwände gegen die zur Diskussion gestellte Auflage geäussert.

Der Einwand der Beschwerdeführenden in ihrer Stellungnahme vom 8. Januar 2024 gegen eine Auflage bezüglich Farbgebung ist nicht nachvollziehbar. Insbesondere ist es unerheblich, dass die Publikation des Baugesuchs ohne Angabe zur Farbgebung erfolgte. Auch ohne diese Angabe wurden die potenziellen Einsprechenden auf das Baugesuch und die Möglichkeit zur Einsprache aufmerksam gemacht. Wer Einsprache erheben wollte, konnte dies tun und dabei auch die fehlende Angabe zur Farbgebung rügen. Wegen dieses Mangels muss kein Bauabschlag erteilt werden, er kann mit einer Auflage geheilt werden. Weitere Einwände gegen die skizzierte Auflage wurden keine erhoben. Demzufolge wird die angefochtene Baubewilligung in teilweiser Gutheissung der Beschwerde um die Auflage ergänzt, wonach die Anlage in einem für metallene Elemente typischen grauen Farbton zu gestalten ist.

4. Ortsbild- und Denkmalschutz

a) Die Beschwerdeführenden rügen, die Stadt Biel sei im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) als eine Stadt von nationaler Bedeutung

¹³ BGer 1C_72/2021 vom 12. September 2022 E. 4.2

¹⁴ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 34/34a N. 11

¹⁵ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451)

inventarisiert. Das Bauvorhaben sei auf einem Gebäude geplant, das an sich schon als quartierfremd zu qualifizieren sei. Die bestehende Mobilfunkantenne bewirke schon jetzt eine Beeinträchtigung des Ortsbildes, wobei die geplante Antenne deutlich höher und breiter sein werde. Die Tatsache, dass die geplante Antenne deutlich zu sehen sein und das Ortsbild erheblich beeinträchtigen werde, widerspreche den Schutzzielen gemäss NHG. Das zu beurteilende Bauvorhaben bzw. der Bericht vom 24. Juni 2019 der Stadt Biel sei nicht der kantonalen Denkmalpflege unterbreitet worden, obwohl diese für die Beurteilung zuständig wäre. Die Auflage, wonach die Mobilfunkanlage sich farblich optimal in die Umgebung einfügen muss, sei zu unbestimmt und deren Umsetzung könne von den Beschwerdeführenden nicht überprüft werden. Auch dem Antrag der kommunalen Denkmalpflege werde damit nicht entsprochen. Die erteilte Baubewilligung verletze Art. 9 BauG, Art. 25 GBR¹⁶ sowie Art. 6 und 7 NHG. Indem sich die Vorinstanz nicht mit den Argumenten der Beschwerdeführenden auseinandergesetzt habe, habe sie zudem deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

b) Bauten, Anlagen, Reklamen, Anschriften und Bemalungen dürfen nach Art. 9 Abs. 1 BauG Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen. Diese Vorschrift stellt die «ästhetische Generalklausel» im Sinne eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots dar. Art. 17 Abs. 1 BauV¹⁷ konkretisiert diese Vorschrift: Aussenanlagen für Radio- und Fernsehempfang sowie für Funkzwecke und dergleichen sind möglichst unauffällig zu gestalten und anzubringen; sie dürfen die Landschaft und das Ortsbild nicht beeinträchtigen. Schutzobjekt des Ortsbild- und Landschaftsschutzes ist der Aussenraum, soweit er von einem allgemein begangenen Standort aus als Einheit wirkt und als solcher erfassbar ist. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört. Darüber hinaus sind die Gemeinden befugt, eigene Ästhetikvorschriften zu erlassen, die über die kantonalen Vorschriften hinausgehen können (Art. 9 Abs. 3 BauG und Art. 17 Abs. 1 letzter Satz BauV). Solche Vorschriften müssen aber, um eine selbständige Bedeutung zu haben, konkreter gefasst sein als die kantonalen und dürfen Letztere nicht nur allgemein anders umschreiben.¹⁸

Das kommunale Recht der Stadt Biel enthält folgende Bestimmungen zur Gestaltung von Bauten und Anlagen: Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass sie unter Einhaltung der Vorgaben des Bauzonenplanes zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung ergeben (Art. 25 Abs. 1 GBR). Für die Beurteilung der Gesamtwirkung von Bauten und Anlagen sind insbesondere die Gebäudestellung sowie die Orientierung der Fassaden, die Gebäudeformen und ihre Gliederung, die Materialwahl und ihre Farbgebung sowie die Gestaltung der Aussenräume zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 1 GBV¹⁹). Die gute Gesamtwirkung von Bauten und Anlagen ist aufgrund der Bedeutung des Standorts zu beurteilen. Der Gesamttrichtplan Biel ist dabei begleitend beizuziehen (Art. 25 Abs. 1 GBV).

Diese Bestimmungen gehen weiter als Art. 9 Abs. 1 BauG; ihnen kommt daher selbständige Bedeutung zu. Der Begriff „gute Gesamtwirkung“ stellt einen unbestimmten kommunalen Gesetzesbegriff dar, bei dessen Auslegung die kommunalen Behörden einen gewissen Beurteilungsspielraum haben. Jedoch dürfen auch an das Erfordernis der guten Gesamtwirkung nicht unverhältnismässig hohe Ansprüche gestellt werden. Die gute Gesamtwirkung ist weder an geringen noch an besonders hohen architektonischen Qualitäten zu messen. Das bedeutet bei durchschnittlichen örtlichen Gegebenheiten, dass das Mittelmass der Umgebung nicht gestört werden darf und sich

¹⁶ Baureglement der Stadt Biel vom 7. Juni 1998

¹⁷ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

¹⁸ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 9-10 N. 4 und 13; BVR 2009 S. 328 E. 5.2 mit Hinweisen

¹⁹ Bauverordnung der Stadt Biel vom 2. Oktober 1998

eine neue Baute oder Anlage an den qualitativ hochwertigeren Bauten und Anlagen der Umgebung zu orientieren hat.²⁰

Gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung lassen sich Mobilfunkanlagen unter ästhetischen Gesichtspunkten nicht ohne Weiteres mit Gebäuden, auf welche die Gestaltungsnormen in erster Linie zugeschnitten sind, vergleichen. Zum einen ist das Erscheinungsbild einer Mobilfunkanlage – namentlich Durchmesser und Höhe des Masts sowie die Anzahl und optische Erscheinung der Antennen – vorwiegend durch die technischen Gegebenheiten bedingt. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Mobilfunkbetreiberinnen sind daher gering. Ausserdem sind Mobilfunkanlagen aufgrund ihrer Funktion in der Regel gut sichtbar, womit ihnen praktisch an jedem Standort von vornherein etwas Störendes anhaftet. Dies allein vermag jedoch nicht ohne Weiteres einen Bauabschlag zu rechtfertigen, ansonsten würde aus den kommunalen Ästhetiknormen ein flächendeckendes Mobilfunkantennenverbot resultieren, was nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen kann und raumplanungs- bzw. fernmelderechtlich problematisch wäre.²¹ Auch ist zu beachten, dass Mobilfunkantennen aufgrund der betrieblich bedingten Höhe regelmässig geeignet sind, Silhouetten zu brechen und Horizonte zu teilen. Soweit der Silhouette bzw. dem Horizont nicht eine erhöhte Schutzwürdigkeit zukommt, vermag diese Wirkung allein daher ebenfalls nicht einen Bauabschlag zu rechtfertigen.²² Diesen Umständen ist bei der Beurteilung gebührend Rechnung zu tragen.²³

c) Die Stadt Biel ist zwar im ISOS als ein Ortsbild von nationaler Bedeutung verzeichnet. Der Standort des Bauvorhabens liegt jedoch nur in der Umgebungsrichtung XXVII E. _____, für welche gemäss ISOS das Erhaltungsziel b gilt. Dies bedeutet: «Erhalten der wesentlichen Eigenschaften für die Beziehung zu Ortsteilen: Nach geeigneten Nutzungsanweisungen suchen, um den Bereich vor überdimensionierter Überbauung zu bewahren». Darüber hinaus liegt das Standortgebäude I. _____ strasse 27 unmittelbar neben dem Wohngebäude J. _____ strasse 58, das als schützenswertes Baudenkmal (K-Objekt) im Bauinventar der Stadt Biel aufgenommen ist.

d) Auf dem Flachdach des Standortgebäudes I. _____ strasse 27, angelehnt an die Attika, befindet sich bereits heute in der nördlichen Gebäudeecke eine Mobilfunkantenne, wobei dieser bestehende Mast die Attika rund 7.5 m überragt. Das Bauvorhaben sieht vor, diesen Mast abzubauen und durch einen neuen Mast im mittleren Bereich der Nordwestfassade zu ersetzen, der sich ebenfalls auf dem Flachdach, angelehnt an die Attika, befindet. Der neue Mast überragt die Attika um 8.29 m exklusive Blitzstab. Auch sind die Antennenkörper im Vergleich mit der alten Antenne deutlich weiter vom Mast entfernen, die neue Anlage hat im Bereich der Antennenkörper im Vergleich mit der alten Anlage einen rund doppelt so grossen Durchmesser.

Das Projekt des Ersatzneubaus wurde nach einer ersten Besprechung mit der kommunalen Denkmalpflege erheblich redimensioniert und mit Blick auf den Ortsbildschutz und die Denkmalpflege verbessert. Ursprünglich war ein Ersatzneubau vorgesehen, der im Vergleich mit der bestehenden Mobilfunkanlage eine Mehrhöhe von rund 3.4 m aufgewiesen hätte. Das jetzige Bauvorhaben hat noch eine Mehrhöhe von rund 75 cm.

e) Die Denkmalpflege der Stadt Biel hat sich in ihrem Bericht vom 24. Juni 2019 wie folgt zum Bauvorhaben geäussert:

²⁰ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 9-10 N. 4a; BVR 2009 S. 329 E. 5.3, BVR 2006 S. 491 E. 6.3.1

²¹ VGE 2011/303 vom 1. Juni 2012 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen

²² VGE 2008/23330 vom 31. März 2009 E. 4.4.3; siehe dazu auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 17 und 29b mit weiteren Hinweisen

²³ BDE 110/2022/36, vom 21. März 2023 E. 8 f.

Das Gebäude I. _____ strasse 27, ein sachlich und kubisch gestalteter Sichtbetonbau mit drei Vollgeschossen und Attika, bildet den nördlichen Kopf der sich aus gleichausgerichteten Einzelgebäuden zusammensetzenden Hausreihen entlang der Weid- bzw. der I. _____ strasse. Das Objekt I. _____ strasse 27 stellt wegen seiner im Vergleich zu den anderen Gebäuden im Quartier deutlich grösseren Abmessung und seinem ausgesprochen nüchternen, industriell-technischen Charakter einen Solitär dar. Dieser Umstand wird durch den dichten Baum- und Gehölzgürtel, der das Gebäude umrahmt, noch zusätzlich unterstrichen. Von seinem Gepräge her ist der Bau mehr dem Bahndamm als dem Wohnquartier zugeordnet. Bereits heute ist das Gebäude mit einer Mobilfunkantenne versehen. Diese tritt vor allem von dem Trottoir Seite Bahndamm (Frontalsicht) bereits heute markant in Erscheinung, wobei der Umstand, dass es sich beim betroffenen Gebäude um eine technische Baute handelt, einen inhaltlichen Zusammenhang, gewissermassen eine Standortgebundenheit herstellt. Da der Bau den Kopf der Bebauung darstellt und die übrigen Häuser auch höhenmässig überragt, wird visuell keine unmittelbare Verbindung zu der dahinterliegenden Bebauung hergestellt. Die seitlichen Blicke auf den Bau und die Mobilfunkeinrichtung werden durch die vorgelagerten Bäume auf der betroffenen Parzelle selbst, aber auch durch Bäume auf anderen Parzellen und vor allem auf der nördlich vorgelagerten Grünfläche gefiltert. Die heutige Anlage stellt in Bezug auf die südlich und südwestlich liegenden Wohnquartiere bereits heute eine leichte Beeinträchtigung dar; gegen Norden wird die Mobilfunkantenne visuell und inhaltlich bereits dem Geleisareal in Verbindung gebracht und nicht als Beeinträchtigung wahrgenommen. Die Mehrhöhe von 0.75 m wird vom öffentlichen Raum aus kaum feststellbar sein, der Ausbau der effektiven Antennen hingegen wird deutlich zu sehen sein. Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass an diesem Standort der Impact durch die neue Einrichtung nur zu einer leichten zusätzlichen Beeinträchtigung hinsichtlich der konkretisierten Schutzziele und somit der Ortsbildwerte führen wird. Aus der Sicht von Ortsbildschutz und Denkmalpflege ist das Vorhaben am Standort I. _____ strasse 27 bewilligungsfähig. Auch wenn lediglich eine kleine Beeinträchtigung im Hinblick auf die Schutzziele des Inventarobjekts nach Art. 5 NHG vorliegt, ist gemäss Art. 6 NHG sicherzustellen, dass das Projekt der grösstmöglichen Schonung entspricht. Dies wird erreicht, wenn sich die Anlage farblich optimal in die Umgebung einfügt.

Diesen nachvollziehbaren und überzeugenden Ausführungen schliesst sich die BVD an. Im Vergleich zur bestehenden Situation mit der heutigen Mobilfunkanlage führt die neu geplante Mobilfunkanlage nicht zu einer relevanten Verschlechterung der Situation. Der Standort ist auf diesem sachlich und kubisch gestalteten Sichtbetonbau gut gewählt. Mit Blick auf die besonderen Umstände, die bei der ästhetischen Beurteilung von Mobilfunkantennen zu berücksichtigen sind, wird die Umgebung durch das Bauvorhaben nicht zusätzlich gestört. Die Mobilfunkantenne wird zwar im Vergleich mit der heutigen Antenne etwas mehr in Erscheinung treten, aber sie wird sich nicht wesentlich schlechter in das Ortsbild einfügen, als dies bei der heutigen Antenne der Fall ist. Auch mit Blick auf das ISOS und die Bestimmungen von Art. 6 NHG ist das Bauvorhaben nicht zu beanstanden. Die wesentlichen Eigenschaften für die Beziehung zu den angrenzenden Ortsteilen, insbesondere den im ISOS verzeichneten Ortsteilen (Gebiet G 32 «E. _____, Wohnhäuser mit Gärten am Bahndamm, um 1920-35», mit der Baugruppe B 32.1 «Häuserreihen mit besonders gleichmässigen Giebelfronten») bleiben erhalten und der Bereich bleibt vor überdimensionierter Überbauung bewahrt. Mehr verlangt das ISOS hier nicht. Schliesslich ist auch nicht erkennbar, inwiefern das Baudenkmal J. _____ strasse 58 unter den gegebenen Umständen durch Veränderungen seiner Umgebung beeinträchtigt würde (vgl. Art. 10b Abs. 1 BauG). Die Umgebung des Baudenkmals wird durch das Standortgebäude I. _____ strasse 27 geprägt, die Mobilfunkanlage auf dem Dach hat darauf keinen nennenswerten Einfluss. Ein Eingriff in das Baudenkmal selber liegt ohnehin nicht vor.

Auch die KDP vermag in ihrem Bericht vom 1. Dezember 2023 keine (schwere) Beeinträchtigung zu erkennen, weder mit Blick auf das Ortsbild noch hinsichtlich des schützenswerten Baudenkmals J. _____ strasse 58. Zudem stellt die KDP in diesem Bericht fest, dass sie sich bei einer Konstellation wie der vorliegenden regelmässig nicht zu solchen Bauvorhaben äussert und die Stellungnahme der kommunalen Denkmalpflege als ausreichend erachtet werde. Daraus kann ge-

schlossen werden, dass die KDP es als richtig erachtet, dass sie von der Vorinstanz nicht beigezogen wurde.

f) Die Rüge, das Bauvorhaben verletze den Ortsbild- und Denkmalschutz, ist demnach unbegründet. Dem Einwand der Beschwerdeführenden, die Auflage, wonach die Mobilfunkanlage sich farblich optimal in die Umgebung einfügen müsse, sei zu unbestimmt und deren Umsetzung könne von ihnen nicht überprüft werden, wurde bereits Rechnung getragen (siehe vorne Erwägung 3.g). Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid in Ziff. 3.8.2.10 ausreichend zur Einspracherüge «Orts- und Landschaftsbild» geäußert, so dass die Beschwerdeführenden die Baubewilligung sachgerecht anfechten konnten. Diesbezüglich liegt somit keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor (siehe dazu auch hinten Erwägung 9).

5. Fassadenabstand

a) Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GBV. Aus den Plänen sei nicht ersichtlich, ob die vorgesehene Baute, insbesondere der Sockel des Masts, wie auch die an den Mast zu montierenden Antennen den freizuhaltenden Abstand von mindestens 1.5 m zur Fassade einhielten. Anders als die Vorinstanz angenommen habe, verstünden die Beschwerdeführenden die Mobilfunkanlage nicht als Attikageschoss. Auch in diesem Zusammenhang habe die Vorinstanz ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

b) Art. 20 GBV findet sich unter der Überschrift «3.2 Attikageschosse». Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GBV lautet wie folgt: «Attikageschosse sind allseitig um mindestens 1.5 m von der Fassadenflucht des obersten Normalgeschosses zurückzusetzen.» Diese Bestimmung definiert die zulässige Abmessung von Attikageschossen. Auf eine Mobilfunkanlage ist sie offensichtlich nicht zugeschnitten und damit hier nicht anwendbar.

Die Vorinstanz hat dazu im angefochtenen Entscheid ausgeführt, bei einer Mobilfunkanlage handle es sich nicht um ein Attikageschoss. Inwiefern die Vorinstanz mit dieser zutreffenden Begründung das rechtliche Gehör verletzt haben soll, ist nicht nachvollziehbar.

6. Dachaufbaute

a) Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von Art. 21 Abs. 1 GBV, da die geplante Baute im Verhältnis zu den Geschosshöhen zu hoch sei. Die geplante Baute solle auf dem Attikageschoss errichtet werden, womit es sich um einen Dachaufbau handle. Dachaufbauten dürften die Hälfte der jeweiligen Fassadenlänge pro Geschossniveau nicht überschreiten. Die geplante Antenne bemesse sich gemäss den Plänen auf 10.84 m, wobei der oberste Teil fälschlicherweise nicht mitgerechnet worden sei. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb Aufbauten, welche keinen Bezug zum Gebäude hätten, grosszügiger bewilligt werden sollten, als solche mit Bezug. Sollte die Beschwerdeinstanz die Antenne wider Erwarten nicht als Dachaufbaute qualifizieren, würde die Antenne die maximal zulässige Gebäudehöhe verletzen, was nicht Sinn von Art. 21 Abs. 1 GBV sei.

b) Vorliegend ist geplant, die Mobilfunkanlage an der Fassade des Attikageschosses auf dem darunterliegenden Flachdach des obersten Vollgeschosses zu errichten. Die Bestimmung von Art. 20 Abs. 3 GBV ist damit von vornherein nicht anwendbar, da die Mobilfunkanlage nicht auf dem Attikageschoss geplant ist. Bei der geplanten Mobilfunkanlage handelt es sich somit um eine Dachaufbaute – unter diese Begriff fallen sämtliche Bauten und Anlage, welche auf dem Dach

erstellt werden und somit gegebenenfalls auch Mobilfunkanlagen.²⁴ Allerdings handelt es sich nicht um eine technisch bedingte Dachaufbaute, da eine Mobilfunkanlage keinen funktionalen Bezug zum Gebäude hat.²⁵

Dachaufbauten sind zulässig, sofern sie der Baute angepasst sind. Dachaufbauten dürfen in ihren Auswirkungen keine wesentlichen nachbarlichen Interessen beeinträchtigen (Art. 24 Abs. 2 GBR). Dachaufbauten dürfen in der Bauzone 2 zwei Drittel der jeweiligen Fassadenlänge pro Geschossniveau nicht überschreiten (Art. 21 Abs. 1 GBV). Art. 21 Abs. 1 GBV enthält keine Höhenbeschränkung für Dachaufbauten. Folglich ist nicht nachvollziehbar, was die Beschwerdeführenden mit ihrem Argument meinen, die Antenne verletze die maximal zulässige Gebäudehöhe, was nicht Sinn von Art. 21 Abs. 1 GBV sei. Abgesehen davon greifen die Vorschriften zur Gebäudehöhe hier nicht. Mastkonstruktionen (z.B. Mobilfunkantennen) sind nicht «Gebäude» und fallen nicht unter die entsprechenden Höhenbeschränkungen.²⁶

Schliesslich wäre hier auch noch die Gemeindeautonomie zu beachten. Demnach ist es vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie ihre eigenen Vorschriften verstanden haben will. Ist ihre Auslegung der Norm rechtlich vertretbar, darf eine Rechtsmittelbehörde nicht einer anderen, ebenfalls möglichen oder vertretbaren Auslegung den Vorzug geben.²⁷ Es ist nicht erkennbar, weshalb die Haltung der Stadt Biel, wonach das Bauvorhaben mit ihren Vorschriften für Dachaufbauten vereinbar sei, rechtlich nicht haltbar sein sollte, zumal bereits die alte Mobilfunkanlage, die nun abgebrochen werden soll, diesbezüglich vergleichbar ist.

7. NISV

a) Die Beschwerdeführenden rügen den Fachbericht Immissionsschutz als fehlerhaft. Weiter rügen sie die Nichteinhaltung der Grenzwerte gemäss NISV. Insbesondere hätten sie bei Durchsicht des Berichts unzählige Ungereimtheiten festgestellt, welche sie in ihrer Einsprache auf über 2.5 Seiten ausführlich geschildert hätten. Dennoch habe die Vorinstanz unkritisch auf diesen Bericht abgestellt, ohne sich mit den Rügen der Beschwerdeführenden auseinanderzusetzen oder diese Rügen der Fachstelle zur Stellungnahme zu unterbreiten. Damit habe sie ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

Konkret rügen die Beschwerdeführenden am Fachbericht, dass er sich auf Unterlagen und Berechnungen der Baugesuchstellerin stütze. Diese Berechnungen aus dem Standortdatenblatt würden mit Nichtwissen bestritten. Die errechneten Zahlen seien für Laien nicht nachvollzieh- und überprüfbar. Zudem habe die Baugesuchstellerin die technischen Daten der geplanten Antennen nicht offengelegt, sie seien weder im Internet zu finden noch anderweitig öffentlich einsehbar. Bei den OMEN werde der Kinderspielplatz am L. _____ weg 44 im Standortdatenblatt fälschlicherweise nicht aufgeführt, obschon er näher bei der geplanten Antenne liege, als das OMEN Nr. 6. Zudem sei die am L. _____ weg 44 betriebene Kinderkrippe G. _____ nicht als OMEN berücksichtigt worden, sondern lediglich der Wohnbereich im 3. Obergeschoss. Im Standortdatenblatt ebenfalls nicht berücksichtigt worden sei das Gebäude an der I. _____ strasse 20 mit Kindergarten. Folglich sei davon auszugehen, dass der Anlagegrenzwert nicht bei sämtlichen OMEN eingehalten werde. Zudem sei die Berechnung der elektrischen Feldstärke bei den berücksichtigten OMEN nur dann richtig, wenn die Antennen auch tatsächlich mit der in der Berechnung eingesetzten Leistung betrieben würden. Dies sei mangels Möglichkeit, die Antennen auf die bei der Berechnung berücksichtigten Leistung unabänderbar zu beschränken, nicht gewährleistet. So

²⁴ BVR 2007 S. 58 E. 4.6.1

²⁵ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 13 N. 5 mit Verweis auf BVR 2007 S. 58 E. 4.6.2

²⁶ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 13 N. 5

²⁷ Vgl. BVR 2007 S. 58 E. 4.3

könnten insbesondere die Antennen Nrn. 7 bis 9 deutlich mehr Sendeleistung als die für die Berechnung angenommenen 200 bzw. 120 W erbringen. Zudem sei bei der Berechnung der elektrischen Feldstärke für alle Antennen von einem mechanischen Neigungsgrad +0 und für die Antennen Nrn. 7 bis 9 zusätzlich von einem elektrischen Neigungswinkel +0 ausgegangen worden. Damit bleibe unberücksichtigt, dass der Neigungswinkel der Antennen elektronisch jederzeit verstellbar sei, was zu einer Überschreitung der Grenzwerte führe. Auch die Auswahl der OMEN, an denen eine Abnahmemessung durchzuführen sei, sei im Fachbericht Immissionsschutz falsch vorgenommen worden. So befinde sich gemäss Standortdatenblatt weder am L. _____weg 43 noch an der I. _____strasse 21 ein OMEN, dennoch sei hier eine Abnahmemessung vorgesehen. Dafür sei bei den OMEN Nrn. 3 und 6 keine Abnahmemessungen vorgesehen, obschon es sich gemäss Standortdatenblatt um OMEN handle, bei denen der Anlagegrenzwert rechnerisch um mehr als 80% ausgeschöpft werde. Diese offensichtlichen Fehler im Fachbericht Immissionsschutz liessen den Schluss zu, dass der Verfasser das Standortdatenblatt nicht mit der gebotenen Aufmerksamkeit geprüft habe. Der Fachbericht sei daher unbrauchbar und die Baubewilligung dürfe sich nicht darauf abstützen. Schliesslich handle es sich bei den Berechnungen in den Zusatzblättern 4a des Standortdatenblatts lediglich um eine rechnerische Prognose mit nicht weiter deklarerter Messungengenauigkeit. Um diesen Prognoseungenauigkeiten Rechnung zu tragen, dürften keine Anlagen mit einer berechneten Strahlung an OMEN von über 80% des Anlagegrenzwertes bewilligt werden, was vorliegend der Fall sei.

b) Mobilfunkanlagen müssen immissionsrechtliche Vorschriften, namentlich die Grenzwerte der NISV, einhalten. Anhand der Angaben im Standortdatenblatt kann rechnerisch geprüft werden, ob die geplante Anlage die immissionsrechtlichen Vorschriften einhält. Das Standortdatenblatt wird zur Prüfung an die kantonale NIS-Fachstelle überwiesen, die die Feldstärkeberechnungen überprüft. Das Standortdatenblatt ist somit unerlässlicher Bestandteil des Baugesuchs. Es enthält alle gemäss Art. 11 NISV relevanten Betriebsparameter sowie Berechnungen der Strahlenbelastung, ausgedrückt als elektrische Feldstärke in Volt pro Meter (V/m).

Das von der Beschwerdegegnerin im Baubewilligungsverfahren eingereichte Standortdatenblatt vom 22. Mai 2019 (Revision: 1.89) entspricht den gesetzlichen Vorgaben und enthält damit alle erforderlichen Angaben. Das Standortdatenblatt ist von der Baugesuchstellerin zu erstellen und enthält deshalb zwangsläufig Angaben und Berechnungen der Baugesuchstellerin. Da es Aufgabe der Fachbehörde ist, das Standortdatenblatt mit seinen Feldstärkenberechnungen zu überprüfen, ist es folglich auch nicht zu bemängeln, dass die Fachbehörde ihre Beurteilung auch auf Unterlagen und Berechnungen der Baugesuchstellerin stützt. Im vorliegenden Fall hat die Abteilung Immissionsschutz des AUE das Standortdatenblatt mit Fachbericht vom 3. Juli 2019 geprüft. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführenden beinhaltet der Fachbericht Immissionsschutz keine offensichtlichen Fehler, so dass auch der Schluss der Beschwerdeführenden, der Verfasser des Fachberichts habe das Standortdatenblatt nicht mit der gebotenen Aufmerksamkeit geprüft, nicht zulässig ist. Die Baubewilligungsbehörde durfte sich daher bei ihrem Entscheid entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden auf diesen Fachbericht abstützen. Sie hat damit auch nicht den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt (zur Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör siehe im Übrigen hinten Erwägung 9).

Die von der Baugesuchstellerin im Standortdatenblatt gemachten Angaben und Berechnungen sind für die Baugesuchstellerin dann aber auch verbindlich. So sind insbesondere die darin verwendeten Sendeleistungen und Winkelbereiche verbindlich und die Anlage darf anschliessend von der Baugesuchstellerin nur mit diesen Einstellungen betrieben werden, auch wenn technisch weitere Einstellungen und insbesondere höhere Sendeleistungen und grössere Winkelbereiche möglich wären. Dass die Antennen Nrn. 7 bis 9 gemäss den Beschwerdeführenden deutlich mehr Sendeleistung als die für die Berechnung angenommenen erbringen können, ist folglich unerheblich. Nicht zu beanstanden ist demzufolge auch, dass die Berechnung der elektrischen Feldstärke bei den berücksichtigten OMEN mit den nachgesuchten Leistungen und nicht mit den theoretisch

möglichen Leistungen erfolgt ist. Mit der Berechnung muss nachgewiesen werden, dass die tatsächlich zu erwartende Strahlenbelastung im Bereich der Grenzwerte liegt, die theoretisch mögliche Strahlenbelastung ist nicht von Interesse. Zwar ist es richtig, dass die Antennen nicht unabänderbar auf die bei der Berechnung berücksichtigten Leistungen beschränkt werden können. Mit dem Qualitätssicherungssystem (QS-System) werden die relevanten Betriebsdaten jedoch mit den bewilligten Betriebsdaten abgeglichen und damit ein bewilligungskonformer Betrieb sichergestellt.²⁸

Soweit die Beschwerdeführenden die Berechnungen aus dem Standortdatenblatt mit Nichtwissen bestreiten, reicht dies für eine genügende Begründung im Sinne von Art. 32 Abs. 2 VRPG²⁹ nicht aus, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist. Gleiches gilt, soweit sie geltend machen, sie hätten bei Durchsicht des Fachberichts Immissionsschutz unzählige Ungereimtheiten festgestellt, welche sie in ihrer Einsprache auf über 2.5 Seiten ausführlich geschildert hätten. Ein Verweis auf frühere Rechtsschriften stellt keine genügende Begründung dar.³⁰ Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die errechneten Zahlen seien für Laien nicht nachvollzieh- und überprüfbar, ist dies der Komplexität der Materie geschuldet und damit nicht zu ändern. Mit den Angaben im Standortdatenblatt wird jedoch soweit möglich Transparenz geschaffen und Nachvollziehbarkeit ermöglicht. Der Vorwurf der Beschwerdeführenden die Baugesuchstellerin habe dabei die technischen Daten der geplanten Antennen nicht offengelegt, sie seien weder im Internet zu finden noch anderweitig öffentlich einsehbar, ist unbegründet. Das von der Beschwerdegegnerin erstellte und mit dem Baugesuch eingereichte Standortdatenblatt vom 22. Mai 2019 (Revision: 1.89) enthält, wie bereits ausgeführt, alle erforderlichen Angaben und entspricht damit den gesetzlichen Vorgaben – mehr kann nicht verlangt werden.

c) Im Hinblick auf die von den Beschwerdeführenden angesprochenen OMEN gilt es zunächst klarzustellen, dass im Standortdatenblatt nicht sämtliche in der Umgebung der geplanten Mobilfunkanlage vorhandenen OMEN ausgewiesen werden müssen. Das Standortdatenblatt muss nur Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung an den drei OMEN, an denen diese Strahlung am stärksten ist, enthalten (Art. 11 Abs. 2 Bst. 2 Ziff. 2 NISV). Die Rüge der Beschwerdeführenden, im Standortdatenblatt seien bestimmte OMEN fälschlicherweise nicht aufgeführt, ist somit unberechtigt, soweit nicht ein OMEN unberücksichtigt geblieben ist, das zu den drei höchstbelasteten zählt.

Hinsichtlich des Kinderspielplatzes am L. _____ weg 44 hat die Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren eine Berechnung nachgereicht.³¹ Dabei hat sich gezeigt, dass die elektrische Feldstärke auf der Spielwiese auf der Parzelle Nr. F. _____ 3.36 V/m beträgt und damit entgegen der Annahme der Beschwerdeführenden deutlich geringer belastet ist, als das OMEN Nr. 6 mit 4.94 V/m. Der Anlagegrenzwert von 5 V/m ist auf der Spielweise eingehalten und das OMEN musste im Standortdatenblatt auch nicht ausgewiesen werden, da es nicht zu den drei höchstbelasteten gehört. Ob es sich damit überhaupt um eine OMEN im Sinne der NISV handelt («raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze», vgl. Art. 3 Abs. 3 Bst. b NISV), kann unter diesen Umständen offenbleiben.

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die am L. _____ weg 44 betriebene Kinderkrippe G. _____ sei nicht als OMEN berücksichtigt worden, sondern lediglich der Wohnbereich im 3. Obergeschoss, weist das AUE in seiner Stellungnahme vom 17. Dezember 2020 darauf hin, es sei selbsterklärend, dass auf der Parzelle Nr. F. _____ das oberste Stockwerk den weit höheren Wert als das Erdgeschoss aufweise. Dieses Argument des AUE überzeugt und wird durch

²⁸ Vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Elektromog und Licht > Fachinformationen > Massnahmen Elektromog > Mobilfunk: Qualitätssicherung

²⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

³⁰ VGE 2019/321 vom 22. April 2020, E. 2.1

³¹ Siehe Vorakten pag. 390 ff., insbesondere 393 und 409 f.

das Ergebnis der nachträglichen Berechnung des Kinderspielplatzes am L. _____ weg 44 indirekt bestätigt. Eine zusätzliche Berechnung der Kinderkrippe «G. _____» erübrigt sich somit.

Hinsichtlich des Gebäudes an der I. _____ strasse 20 mit Kindergarten weist das AUE darauf hin, dass dieses OMEN mit rund 100 m Abstand zur geplanten Mobilfunkanlage soweit entfernt sei, dass es nicht berechnet werden müsse, zumal es ein Gebäude mit lediglich einem Erdgeschoss betreffe. Die BVD sieht keinen Anlass, diese nachvollziehbare Einschätzung der Fachbehörde in Zweifel zu ziehen. Folglich ist gestützt auf das Standortdatenblatt und die Einschätzung des AUE entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden davon auszugehen, dass der Anlagegrenzwert bei sämtlichen OMEN eingehalten wird.

d) Das AUE hat in seinem Fachbericht vom 3. Juli 2019 an den OMEN 4, 5, L. _____ weg 43 und I. _____ strasse 21 eine Abnahmemessung angeordnet. Hinsichtlich der Auswahl dieser OMEN für eine Abnahmemessung führt das AUE in seiner Stellungnahme vom 17. Dezember 2020 aus, eine Abnahmemessung sei auch an nicht berechneten Orten möglich. Die zu messenden Orte würden von der Fachstelle Immissionsschutz mit grosser Sorgfalt bestimmt. An Orten, an denen eine Überschreitung des Anlagegrenzwerts praktisch ausgeschlossen werden könne oder wo aus einer früheren Messung ein sehr tiefer Beurteilungswert gefunden worden sei, werde auf eine Messung verzichtet. Das Ziel einer Abnahmemessung nach der Inbetriebnahme einer Mobilfunkanlage sei die Verifikation der berechneten Immissionsprognose zum Beleg, dass der Anlagegrenzwert eingehalten sei. Auf unbebauten Parzellen müsse ein OMEN berechnet werden. Wenn zum Zeitpunkt der Abnahmemessung noch kein Gebäude stehe, so werde diese Messung aus praktischen Gründen nicht durchgeführt.

Dass das AUE an nicht berechneten OMEN bzw. an OMEN, die nicht im Standortdatenblatt ausgewiesen sind (ausgewiesen werden müssen nur die drei höchstbelasteten OMEN), eine Abnahmemessung angeordnet hat, sorgt für zusätzliche Sicherheit, dass der Anlagegrenzwert tatsächlich an sämtlichen OMEN eingehalten wird, und liegt damit im Interesse der Beschwerdeführenden. Folglich vermögen die Beschwerdeführenden daraus von vornherein nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Gegenüber den Beschwerdeführenden näher begründungspflichtig ist daher nur der umgekehrte Fall, dass auf eine Abnahmemessung verzichtet wird, obschon der berechnete Wert über 80 % des Anlagegrenzwerts liegt, was vorliegend auf die OMEN 3 und 6 zutrifft. Dabei ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass auf eine Abnahmemessung verzichtet wird, wenn eine Grenzwertüberschreitung praktisch ausgeschlossen werden kann.

Hinsichtlich des OMEN Nr. 3 hat das AUE in seiner Stellungnahme vom 30. November 2023 begründet, weshalb trotz des Prognosewerts im Standortdatenblatt von 4.90 V/m keine Abnahmemessung angeordnet wurde. Mit diesem Wert werde der tatsächlich zu erwartende Wert überschätzt, da bei der Berechnung maximal eine Dämpfung (Richtungsabschwächung) von 15 dB berücksichtigt werden dürfe. Da der OMEN tief und nahe an der Antenne liege, sei die effektive Dämpfung deutlich grösser, so dass der tatsächlich zu erwartende Feldstärkenwert nur 3.84 V/m betrage. Diese Begründung ist nachvollziehbar und überzeugend, weshalb nicht zu beanstanden ist, dass keine Abnahmemessung angeordnet wurde, obschon der Prognosewert im Standortdatenblatt mit 4.90 V/m über 80 % des Anlagegrenzwerts beträgt.

Auch beim OMEN Nr. 6 wurde keine Abnahmemessung angeordnet, obschon der Prognosewert im Standortdatenblatt mit 4.94 V/m über 80 % des Anlagegrenzwerts beträgt. Hinsichtlich diesem OMEN räumt das AUE in seiner Stellungnahme vom 30. November 2023 ein, es könne nicht mehr eruiert werden, weshalb keine Abnahmemessung vorgesehen worden sei. Aus heutiger Sicht sei eine solche angezeigt, da der OMEN sich direkt in der Hauptsenderichtung befinde und in dieser Richtung ein Fenster mit Sicht auf die Antenne aufweise. Es werde beantragt, die Auflage aus dem Fachbericht vom 3. Juli 2019 entsprechend anzupassen. Die Beschwerdegegnerin zeigt sich in ihrer Stellungnahme vom 13. Februar 2024 mit einer Ergänzung der Auflage aus dem Fachbe-

richt des AUE einverstanden. Dementsprechend wird die angefochtene Baubewilligung in teilweiser Gutheissung der Beschwerde entsprechend angepasst und zusätzlich auch für das OMEN Nr. 6 eine Abnahmemessung angeordnet.

Das OMEN Nr. 5 liegt im bewilligten Standortdatenblatt vom 22. Mai 2019 (Revision: 1.89) auf der damals noch unüberbauten Parzelle Nr. K._____. Diese Parzelle wurde unterdessen mit dem Gebäude I._____strasse 25 überbaut. Gemäss Stellungnahme des AUE vom 30. November 2023 hat dieses neue Gebäude jedoch keinen Einfluss auf die Beurteilung des OMEN Nr. 5, weshalb keine neue Berechnung erforderlich ist. Im Übrigen hat das AUE in seinem Fachbericht vom 3. Juli 2019 für dieses OMEN ohnehin eine Abnahmemessung angeordnet, womit die Einhaltung des Anlagegrenzwerts sichergestellt ist.

e) Schliesslich kann der Forderung der Beschwerdeführenden, um der Ungenauigkeiten der rechnerischen Prognose in den Zusatzblättern 4a des Standortdatenblatts Rechnung zu tragen, dürften keine Anlagen mit einer berechneten Strahlung an OMEN von über 80% des Anlagegrenzwertes bewilligt werden, nicht gefolgt werden. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben und würde auf eine Verschärfung des Anlagegrenzwerts hinauslaufen. Abgesehen davon wäre eine solche Bewilligungspraxis auch nicht sachgerecht, da damit die Prognoseungenauigkeit nur einseitig berücksichtigt würde, obschon diese nicht nur zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Strahlenbelastung, sondern genauso sehr zu einer entsprechenden Überschätzung führen kann.

f) In ihrer Stellungnahme vom 23. Februar 2024 bringen die Beschwerdeführenden zusätzlich vor, der Baugesuchstellerin und/oder den staatlichen Stellen, welche die Mobilfunkanlagen regulierten sowie bewilligten, könne nicht vertraut werden. Dies zeige die Tatsache, dass gemäss den Planunterlagen die aktuell betriebene Mobilfunkantenne auf dem Gebäude I._____strasse 27 zufolge Verletzung des Mindestabstands zur Antenne M._____BE654-1 nicht betrieben werden dürfte.

Aus den zur Illustration dieser Aussage eingereichten Plänen kann geschlossen werden, dass die Beschwerdeführenden damit den Plan mit dem Anlageperimeter in der Beilage zum Standortdatenblatt ansprechen. Dabei übersehen sie aber zwei Dinge. Einerseits bedeutet der Umstand, dass eine Mobilfunkanlage innerhalb des Anlageperimeters einer anderen Mobilfunkanlage liegt nicht, dass sie nicht betrieben werden darf. Es bedeutet lediglich, dass die beiden Anlagen dann als zwei Antennengruppen gelten, die aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden, und bei der rechnerischen Prognose im Standortdatenblatt als eine Anlage gelten (vgl. Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 1 bis 4 NISV). Andererseits übersehen die Beschwerdeführenden, dass es nicht ausreicht, wenn eine der beiden Anlagen im Anlageperimeter der anderen Anlage liegt. Vielmehr ist erforderlich, dass sich von jeder der beiden Antennengruppen mindestens eine Sendeantenne im Perimeter der anderen Antennengruppe befindet (Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 3 NISV). Auf den von den Beschwerdeführenden eingereichten Plänen ist zwar erkennbar, dass die aktuell betriebene Mobilfunkantenne auf dem Gebäude I._____strasse 27 innerhalb des Anlageperimeters von einer der Sendeantennen der Anlage M._____BE654-1 liegt. Ob umgekehrt aber auch eine der Sendeantennen der Anlage M._____BE654-1 innerhalb des Anlageperimeters der aktuell betriebenen Mobilfunkantenne auf dem Gebäude I._____strasse 27 liegt, ist nicht erkennbar.

Abgesehen davon sind weder die aktuell betriebene Mobilfunkantenne auf dem Gebäude I._____strasse 27 noch die Mobilfunkanlage M._____BE654-1 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Dieses Argument aus der Stellungnahme vom 23. Februar 2024 ist somit im vorliegenden Verfahren von vornherein bedeutungslos.

8. Gesundheitsgefährdung

a) Die Beschwerdeführer rügen eine unverantwortbare Gefährdung der Gesundheit der Anwohner und der Öffentlichkeit. Für Funkfrequenzen von 3400 MHz (3.4 GHz) gebe es keinerlei amtliche oder gesundheitliche Untersuchungen, welche eine Gesundheitsgefährdung durch den Betrieb von 5G-Mobilfunkantennen ausschliessen würden. Solange die Auswirkungen des geplanten Bauvorhabens nicht klar seien, dürfe keine Bewilligung erteilt werden.

b) Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist für Fragen zur Strahlung von Mobilfunkantennen und deren Auswirkungen auf die Gesundheit zuständig. Es hat zur fachlichen Unterstützung eine beratende Expertengruppe NIS (BERENIS) einberufen. Diese sichtet die neu publizierten wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema und wählt diejenigen zur detaillierten Bewertung aus, die aus ihrer Sicht für den Schutz des Menschen von Bedeutung sind oder sein könnten.³² Das BAFU müsste dem Bundesrat eine Anpassung der Grenzwerte in der NISV empfehlen, wenn neue gesicherte Erkenntnisse aus der Forschung oder aufgrund von Alltagserfahrungen dies erforderten. Die für 5G verwendeten Frequenzen liegen im selben Bereich wie die bisher eingesetzten Mobilfunktechnologien oder WLAN. Nach dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Kenntnisstand gibt es keine fundierten Hinweise, wonach 5G andere biologische Wirkungen hat als bisher verwendete Mobilfunktechnologien.³³ Vom Einsatzes von adaptiven Sendeantennen gemäss dem Mobilfunkstandard 5G im Rahmen der geltenden Grenzwerte in der NISV scheint keine Gesundheitsgefährdung auszugehen. BERENIS hat im Rahmen ihrer Tätigkeit bisher beispielsweise keine Studie sichten können, aufgrund welcher sie im Hinblick auf die Pulsation der Signale eine Grenzwertanpassung hätte empfehlen können und müssen.³⁴ Auch das Bundesgericht hat sich im Leiturteil BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 ausführlich mit dem Vorsorgeprinzip in Bezug auf die nichtionisierende Strahlung, und insbesondere mit den Anlagegrenzwerten auseinandergesetzt.³⁵ Es kam zum Schluss, dass nach dem heutigen Wissensstand die vorsorgliche Emissionsbegrenzung durch die Anwendung der aktuellen Grenzwerte dem Vorsorgeprinzip entspreche.³⁶

c) Es besteht somit nach dem heutigen Stand der Wissenschaft kein Anlass zur Annahme, dass bei Einhaltung der Anlagegrenzwerte mit den heute verwendeten Frequenzen eine Gesundheitsgefährdung ausgeht, die es rechtfertigen würde, Baugesuche für Mobilfunkanlagen nicht zu bewilligen. Die entsprechende Rüge erweist sich daher ebenfalls als unbegründet.

9. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die Vorinstanz sei auf mehrere ihrer Einspracherügen kaum oder gar nicht eingegangen. So habe sie insbesondere die Rüge der mangelhaften Baugesuchunterlagen, die Rüge der mangelhaften Baugesuchpläne sowie die Feststellung, wonach es sich beim Bauprojekt um einen Neubau handle, unberücksichtigt gelassen. Auf die weiteren Rügen sei die Vorinstanz zwar eingegangen, habe diese aber teilweise nur kurz bzw. unvollständig oder nicht fallbezogen abgehandelt.

³² Vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Elektromog und Licht > Newsletter > Beratende Expertengruppe NIS (BERENIS)

³³ Vgl. Rösli Martin, Hahad Omar, Dongus Stefan, Loizeau Nicolas, Daiber Andreas, Münzel Thomas, Eeftens Marloes, Gesundheitsrisiko Mobilfunkstrahlung? Was ändert sich mit 5G?, in Aktuelle Kardiologie 2021, Heft 10, S. 531 ff. (abrufbar unter: <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/topten/10.1055/s-00022861>); vgl. auch Rösli Martin, Gesundheitsgefährdungsabschätzung: Auswirkungen von nichtionisierender Strahlung auf Menschen, in URP 2021 S. 124 ff.

³⁴ Vgl. auch BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5.6

³⁵ Vgl. BGer 1C 100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5.3 - 5.7

³⁶ Vgl. BGer 1C_100/2021 2021 vom 14. Februar 2023 E. 5 und zahlreiche Hinweise auf neuere Studien und Artikel zu diesem Thema

Auch in dem die Vorinstanz den Beweisanträgen aus der Einsprache (Augenschein, Gutachten zu den Auswirkungen auf das Ortsbild und den Denkmalschutz) weder stattgegeben noch diese formell abgewiesen, sondern schlicht ignoriert habe, sei ihr Gehörsanspruch verletzt worden.

In ihren Schlussbemerkungen hätten sie ergänzend geltend gemacht, es handle sich nicht um einen Um- bzw. Ausbau einer bestehenden Mobilfunkanlage, sondern um den Neubau einer solchen. Folglich entsprächen die Baugesuchunterlagen und die Publikationen des Bauvorhabens nicht den Tatsachen. Auch dazu habe sich die Vorinstanz nicht geäußert.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG gibt den Parteien das Recht, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.³⁷

Die Behörden stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest; sie sind nicht an die Beweisanträge der Parteien gebunden (Art. 18 VRPG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 21 ff. VRPG) verpflichtet aber die Behörden, die von den Parteien angebotenen Beweise abzunehmen, sofern diese nötig sind für die Klärung des Sachverhalts. Wenn die Behörde bei freier, pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, die vorhandenen Akten erlaubten die richtige und vollständige Feststellung des Sachverhalts oder die behauptete Tatsache sei für die Entscheidung der Streitsache nicht von Bedeutung, so kann sie auf das Erheben weiterer Beweise verzichten. Diese sogenannte antizipierte Beweiswürdigung verletzt den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.³⁸

c) Der angefochtene Entscheid ist ausführlich begründet. Dabei ging die Vorinstanz auch auf die Einsprachepunkte ein. Ob die Vorinstanz dabei auf jedes einzelne Argument der Beschwerdeführenden eingegangen ist, spielt keine Rolle. Sie hat sich auf jeden Fall mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt, was genügt. Die Beschwerdeführenden waren denn auch ohne weiteres in der Lage, den Entscheid sachgerecht anzufechten, wie ihre Beschwerde belegt.

Hinsichtlich Beweisabnahme verpflichtet der Anspruch auf rechtliches Gehör die Behörde lediglich, angebotene Beweise abzunehmen, sofern diese nötig sind für die Klärung des Sachverhalts. Im vorliegenden Fall lag bereits ein ausführlicher Bericht der städtischen Denkmalpflege zur Frage der Auswirkungen auf das Ortsbild und den Denkmalschutz vor. Unter diesen Umständen ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz kein weiteres Gutachten zu diesen Fragen eingeholt hat. Die städtische Denkmalpflege hat dabei auch einen Augenschein vor Ort vorgenommen. Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung davon ausging, dass von einem weiteren Augenschein keine weiteren Erkenntnisse zu erwarten seien, zumal davon ausgegangen werden darf, dass der Vorinstanz als lokale Behörde die örtlichen Begebenheiten grundsätzlich bekannt sind. Ein formelles bzw. explizites Abweisen der Beweisanträge war nicht erforderlich, durch den Verzicht auf das Einholen der beantragten

³⁷ BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2; BGE 140 II 262 E. 6.2; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 7

³⁸ BVR 2017 S. 255 E. 5.1, 2012 S. 252 E. 3.3.3, je mit Hinweisen

Beweise hat die Vorinstanz die Anträge implizit abgewiesen. Wie die Beschwerde belegt, waren die Beschwerdeführenden auch diesbezüglich in der Lage, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat.

d) Die Beschwerdeführenden halten an ihren Beweisanträgen, welche bereits mit Einsprache vom 9. August 2019 geltend gemacht wurden, auch im Beschwerdeverfahren ausdrücklich fest. Sie verlangen damit einen Augenschein, ein Gutachten betreffend die Auswirkungen des Bauvorhabens auf das Ortsbild sowie ein Gutachten betreffend die Auswirkungen des Bauvorhabens hinsichtlich des Denkmalschutzes.

Mit dem Einholen des Berichts der KDP vom 1. Dezember 2023 wurde dieser Antrag teilweise erfüllt. Zudem lag mit dem Bericht der Denkmalpflege der Stadt Biel vom 24. Juni 2019 bereits ein fundiertes Gutachten betreffend die Auswirkungen des Bauvorhabens auf das Ortsbild und den Denkmalschutz vor. Dieses Gutachten wird durch den Bericht der KDP vom 1. Dezember 2023 als ausreichend erachtet und im Ergebnis bestätigt. Von der Einholung weiterer Gutachten waren unter diesen Umständen keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, zumal die KDP in ihrem Bericht vom 1. Dezember 2023 kein Gutachten einer eidgenössischen Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG gefordert hat.

Unter Berücksichtigung dieser klaren Ausgangslage (Bericht der Denkmalpflege der Stadt Biel vom 24. Juni 2019 und Bericht der KDP vom 1. Dezember 2023) waren von einem Augenschein keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, weshalb auch im Beschwerdeverfahren aufgrund einer antizipierten Beweiswürdigung darauf verzichtet werden konnte. Aufgrund der in den Unterlagen vorhandenen Bilder³⁹ konnte sich die BVD einen ausreichenden Eindruck verschaffen, zumal öffentlich zugängliche Informationsquellen (insbesondere Google Street View) diesen Eindruck abgerundet und bestätigt haben.

10. Kosten

a) Die oberinstanzlichen Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.– bis CHF 4000.– erhoben (Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 GebV⁴⁰). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf CHF 2200.– festgelegt.

Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebietet eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Hinsichtlich des angepassten Plans sowie der zusätzlichen Auflagen betreffend Farbe und Abnahmemessung gelten die Beschwerdeführenden als obsiegend und die Beschwerdegegnerin als unterliegend. Im Übrigen verhält es sich umgekehrt. Aufgrund der klar untergeordneten Bedeutung des angepassten Plans und der zusätzlichen Auflagen rechtfertigt es sich daher, den Beschwerdeführenden vier Fünftel und der Beschwerdegegnerin ein Fünftel der Verfahrenskosten zu auferlegen. Die Beschwerdeführenden haben somit CHF 1760.– und die Beschwerdegegnerin CHF 440.– an Verfahrenskosten zu tragen. Dabei haften die Beschwerdeführenden solidarisch für den gesamten ihnen auferlegten Betrag.

³⁹ Siehe Foto in der Beilage der Vorakten, Foto Vorakten pag. 142 und Foto in der Beilage zur Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 23. Februar 2024

⁴⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

b) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdegegnerin war nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihr keine Parteikosten im Sinne des Gesetzes entstanden sind.

Die Kostennote des Parteianwalts der Beschwerdeführenden vom 8. März 2024 beläuft sich auf CHF 7870.10 (Honorar CHF 7000.–, Auslagen CHF 300.–, Mehrwertsteuer CHF 570.10). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV⁴¹ beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren CHF 400.– bis CHF 11 800.– pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand sowie der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG⁴²). Im vorliegenden Fall ist der gebotene Zeitaufwand als knapp durchschnittlich zu werten, da neben dem Schriftenwechsel nur ein bescheidenes Beweisverfahren durchgeführt wurde. Bei Baukosten gemäss Baugesuch von rund CHF 48 000.– und den umstrittenen Rechtsfragen sind die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses insgesamt ebenfalls als knapp durchschnittlich einzustufen. Daher erscheint ein Honorar von CHF 5000.– als angemessen. Die Parteikosten belaufen sich somit auf CHF 5713.90 (Honorar CHF 5000.–, Auslagen CHF 300.–, Mehrwertsteuer CHF 413.90 [Aufteilung alter und neuer Mehrwertsteuersatz gemäss Aufteilung in Kostennote]). Davon hat die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführenden ein Fünftel, ausmachend CHF 1142.80 zu ersetzen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Bauentscheid der Stadt Biel vom 19. Oktober 2020 wird wie folgt angepasst:

a) In Ziffer 4.1 wird «Baueingabeplan 1:200 vom 29.05.2019» ersetzt durch «Baueingabeplan 1:200 vom 30.11.2023, gestempelt vom Rechtsamt der BVD am 6. Dezember 2023».

b) Anhang 1 Ziffer 3.2 (Denkmalpflege) wird wie folgt ergänzt:

Siehe Fachbericht vom 24.06.2019. Aufg. 1: Die Mobilfunkanlage ist in einem für metallene Elemente typischen grauen Farbton zu gestalten. Die Mobilfunkanlage muss sich farblich optimal in die Umgebung einfügen. Die Bauherrschaft wird diesbezüglich aufgefordert, vor Inangriffnahme der Arbeiten zur Umsetzung des Bauvorhabens die Farbgebung mit der kommunalen Denkmalpflege abzusprechen.

c) Anhang 1 Ziffer 2 (Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [WEU], Amt für Umwelt und Energie [AUE], Abteilung Immissionsschutz [IMM]) wird wie folgt ergänzt:

Siehe beiliegenden Fachbericht Immissionsschutz vom 03.07.2019. Die darin enthaltenen Auflagen sind einzuhalten. Zusätzlich zu den genannten OMEN 4, 5, L. _____ weg 46 und L. _____ strasse 21 ist auch am OMEN 6 eine Abnahmemessung durchzuführen.

⁴¹ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung; PKV; BSG 168.811)

⁴² Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und der Bauentscheid der Stadt Biel vom 19. Oktober 2020 bestätigt.

2. Die Verfahrenskosten von CHF 2200.– werden zu vier Fünftel den Beschwerdeführenden, ausmachend CHF 1760.–, und zu einem Fünftel der Beschwerdegegnerin, ausmachend CHF 440.–, zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten ihnen auferlegten Betrag. Separate Zahlungseinladungen folgen, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden Parteikosten im Betrag von CHF 1142.80 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt C. _____, eingeschrieben
- D. _____, eingeschrieben
- Stadt Biel, Stadtkanzlei, eingeschrieben
- Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, per Mail, zur Kenntnis
- Dankmalpflege des Kantons Bern (KDP), per Mail, zur Kenntnis

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.