



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2020/228

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 4. Juli 2024

in der Beschwerdesache zwischen

Frau **C.**_____ und weitere 8 Beschwerdeführende
Beschwerdeführerin 1

alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt L._____

und

M._____
Beschwerdegegnerin

sowie

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

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Biel vom 23. November 2020
(Geschäftsnummer BG24523; Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage mit neuen Antennen)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 31. Oktober 2019 bei der Stadt Biel/Bienne ein Baugesuch ein für den Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage auf der Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. O._____. Diese liegt gemäss dem Nutzungszonen- und Bauzonenplan der Stadt Biel/Bienne im Eisenbahnareal bzw. im übrigen Verkehrsraum.¹ Die bestehende Anlage der Beschwerdegegnerin befindet sich an der Spitze eines ca. 25 m hohen, freistehenden Sendemastes. Auf der Höhe von ca. 20 m ist eine weitere Mobilfunkantenne der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) angebracht. Der geplante Umbau umfasst den Ersatz der bestehenden Sendeantennen der Beschwerdegegnerin durch je zwei neue Sendeantennen in den Frequenzbändern 700 bis 900 Megahertz (MHz) und 1800 bis 2600 MHz sowie zwei Antennen im Frequenzband 3600 MHz (Typ AIR6488). Nach den Angaben der Beschwerdegegnerin sollen im Frequenzband 3600 MHz adaptive Antennen eingesetzt werden. Gemäss dem Standortdatenblatt vom 12. August 2019 (Re-

¹ Vgl. WebGIS Biel abrufbar unter https://biel-bienne.mapplus.ch/?lang=de&base-map=av_sw&blop=1&x=2586000&y=1222000&zl=2&hl=0&layers=a420_stp_nz_plan|e321_gemeindegrenze&rl=e321_gemeindegrenze&theme=2&subtheme=a420_stp (letztmals besucht am 21. Juni 2024).

vision: 1.1) ist für keine der neuen Sendeantennen ein adaptiver Betrieb unter Nutzung eines Korrekturfaktors beantragt. Die Antenne der SBB ist vom Vorhaben nicht betroffen. Die Grundkonstruktion des Antennenmastes wird nicht verändert. Der Antennenmast steht neben einem klein-volumigen Bahnservicegebäude der SBB. Die Stadt Biel/Bienne weist als Ganzes ein Ortsbild von nationaler Bedeutung gemäss Bundesinventar der Schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) auf. Der Anlagestandort liegt in der Umgebungszone (U-Zo) VII «Geleise SBB, Einschnitte und Bahndamm mit Erhaltungsziel «b». Nachdem sich die Abteilung Immissionsschutz des Amtes für Umwelt und Energie (AUE) und die städtische Denkmalpflege im Baubewilligungsverfahren positiv zum Projekt geäußert hatten, erteilte die Stadt Biel/Bienne mit Gesamtentscheid vom 23. November 2020 die Baubewilligung für den Umbau.

2. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 22. Dezember 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie stellen folgende Rechtsbegehren:

1. In Gutheissung der Beschwerde sei der Bauentscheid vom 23. November 2020 aufzuheben.
2. Eventualiter sei der Bauentscheid vom 23. November 2020 mit folgender Auflage zu ergänzen:
«Die Sendeantennen dürfen nicht als adaptive Antennen im Sinne von Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 6 NISV² betrieben werden.»
3. Unter den gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen

Zugleich stellen die Beschwerdeführenden folgende Verfahrensanhträge:

4. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, das Audit und die Bewertung der aktuellen ISO-Zertifizierung (Zertifikat CH16/1511) ihres Qualitätssicherungssystems einzureichen. Das Audit und die Bewertung seien den Beschwerdeführenden zur Stellungnahme zu eröffnen.
5. Es sei ein Amtsbericht oder ein unabhängiges Gutachten einzuholen zu den Fragen, ob bei adaptiven Antennen bereits Abnahmemessungen durchgeführt werden können und ob bereits erfolgte Abnahmemessungen von in Betrieb genommenen Anlagen den im Standortdatenblatt prognostizierten Werten entsprechen.
6. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, die Swisscom Messmethode für Basisstationen 5G NR (Akkreditierungsnummer STS 0121) zu editieren und den Beschwerdeführenden zur Stellungnahme zu eröffnen.

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführenden, das Baugesuch hätte auch im kantonalen Amtsblatt publiziert werden müssen. In der Sache kritisieren die Beschwerdeführenden, das Baugesuch verstosse gegen Ziffer 63 Anhang 1 NISV, weil die adaptiven Antennen nicht als solche, sondern als konventionelle Antennen beurteilt worden seien. Weiter rügen sie, die Annahme, wonach ein auf konventionelle Antennen ausgelegtes Qualitätssicherungssystem (QS-System) auch adaptive Antennen kontrollieren könne, sei falsch. Auch stellen sich die Beschwerdeführenden auf den Standpunkt, die Strahlung adaptiver Antennen könne nicht zuverlässig gemessen werden, da es keine anerkannte Messempfehlung gebe. Weiter bringen sie vor, indem die Vorinstanz angenommen habe, dass bei Einhaltung der in der NISV geregelten Grenzwerte nicht von einer Gesundheitsgefährdung auszugehen sei, habe sie Bundesrecht verletzt. Ferner sind sie der Meinung, das Vorhaben sei zonenwidrig und bedürfe einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG³ für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Zudem machen die Beschwerdeführenden geltend, das Vorhaben verletze die kantonalen und kommunalen Gestaltungsvorschriften von Art. 9 Abs. 1

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

³ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

BauG⁴ und Art. 25 GBR⁵. Schliesslich kritisieren sie, die Vorinstanz habe sich nicht mit den Wirkungen des ISOS auseinandergesetzt.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet⁶, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Es gab dem AUE zudem Gelegenheit, zur Beschwerde eine Stellungnahme einzureichen. Die Stadt Biel/Bienne beantragt in ihrer Stellungnahme vom 28. Januar 2021 die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung ihrer Baubewilligung. Gleichzeitig reichte die Stadt Biel/Bienne einen Ergänzungsbericht der Denkmalpflege ein. In ihrem Ergänzungsbericht vom 21. Januar 2021 beantragt die Denkmalpflege, das Antennenprojekt sei gestützt auf ihre Stellungnahme vom 19. Dezember 2019 zu bewilligen. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 27. Januar 2021, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Auch seien sämtliche Verfahrensanhänge abzuweisen. Das AUE kommt in seiner Stellungnahme vom 27. Januar 2021 zum Schluss, für den Bereich des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung würden sich aus den Beschwerderügen keine neuen Erkenntnisse ergeben, die eine andere Beurteilung als im Fachbericht vom 5. Dezember 2019 erfordern würde.

4. Mit Verfügung vom 18. Februar 2021 beauftragte das Rechtsamt die Stadt Biel/Bienne, das Baugesuch gestützt auf Art. 12b Abs. 1 und 2 NHG⁷ im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen. Dieser Aufforderung kam die Stadt Biel/Bienne nach. Mit Schreiben vom 7. Mai 2021 teilte sie mit, dass das Baugesuch im kantonalen Amtsblatt vom 31. März und 7. April 2021 veröffentlicht wurde. Gleichzeitig reichte die Stadt Biel/Bienne eine Rechnung für die Publikation von CHF 80.00 ein. Mit Instruktionsverfügung vom 18. Mai 2021 teilte das Rechtsamt den Verfahrensbeteiligten mit, es beabsichtige, das Beschwerdeverfahren zu sistieren, bis das Urteil des Bundesgerichts im Beschwerdeverfahren 1C_100/2021 vorliege. Nachdem sich weder die Beschwerdegegnerin noch die übrigen Verfahrensbeteiligten der beabsichtigten Verfahrenssistierung widersetzen, sistierte das Rechtsamt das Beschwerdeverfahren.

5. Am 14. Februar 2023 hat das Bundesgericht im Beschwerdeverfahren 1C_100/2021 entschieden. In der Folge hob das Rechtsamt die Sistierung des Verfahrens auf und führte das Verfahren weiter. Gleichzeitig forderte es die Beschwerdeführenden auf, sich in Kenntnis des Bundesgerichtsentscheids 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 dazu zu äussern, ob sie an ihrer Beschwerde festhalten wollen. Mit Schreiben vom 14. April 2023 teilten die Beschwerdeführenden mit, dass sie an ihrer Beschwerde vom 22. Dezember 2020 festhalten. Sie bringen vor, es sei fraglich, ob die Beschwerdegegnerin noch ein Interesse an der Weiterführung des vorliegenden Verfahrens habe. Die verfahrensgegenständliche Baubewilligung beinhalte einen veralteten Antennentyp, der nicht mehr lieferbar sei. Mit Verfügung vom 3. Juli 2023 erhielten die Parteien Gelegenheit, Schlussbemerkungen zum Verfahren einzureichen. Mit Schreiben vom 10. Juli 2023 reichten die Beschwerdeführenden die Kostennote ohne Schlussbemerkungen ein. In ihren Schlussbemerkungen vom 17. Juli 2023 hielt die Beschwerdegegnerin sodann fest, dass sie ihr aktuelles Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens sowie die in der Beschwerdeantwort vom 27. Januar 2021 gestellten Anträge ausdrücklich bestätige.

6. Auf die Rechtsschriften und die vorliegenden Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

⁵ Gemeindebaureglement der Stadt Biel/Bienne vom 7. Juni 1998, genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung am 30. Juli 1999 (Stand 11. Juli 2019; SGR 7.2.1-1).

⁶ 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).

⁷ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG⁸. Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden haben sich im vorinstanzlichen Verfahren als Einsprecherinnen und Einsprecher beteiligt und sind mit ihren Einsprachen nicht durchgedrungen. Sie sind daher formell beschwert. Neben der formellen Beschwerde bedarf es aber auch der materiellen Beschwerde: Nach Art. 35 Abs. 2 Bst. a BauG sind nur Personen zur Einsprache befugt, welche durch das Bauvorhaben unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen sind. Nach Lehre und Rechtsprechung ist eine Person in schutzwürdigen Interessen berührt, wenn sie durch ein Bauvorhaben in höherem Mass als die Allgemeinheit betroffen ist und zum Streitgegenstand eine besondere Beziehungsnähe hat.⁹ Bei Mobilfunkanlagen gilt mit Bezug auf die Strahlung als einsprache- bzw. beschwerdeberechtigt, wer sich im Perimeter befindet, in welchem die konkret berechnete Strahlung 10 Prozent oder mehr des Anlagegrenzwertes beträgt.¹⁰ Nach dem Standortdatenblatt vom 12. August 2019 (Revision: 1.1) beträgt der Einspracheradius 1127 m. Die Beschwerdeführenden 1 bis 9 reichten eine gemeinsam unterzeichnete Beschwerde ein. Die Beschwerdeführerin 1 wohnt am P. _____ weg 27 in Biel. Dieser Wohnort liegt innerhalb des Einspracheperimeters von 1127 m. Die Beschwerdeführerin 1 ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Da alle Beschwerdeführenden gemeinsam in einer Kollektivbeschwerde Rechte geltend machen, kann offengelassen werden, ob auch die Beschwerdeführenden 2 bis 9 zur Beschwerdeführung legitimiert sind.¹¹ In einem allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren müsste deren Legitimation jedoch unter Umständen nachgewiesen werden.

c) Die Beschwerdeführenden bringen vor, es sei fraglich, ob die Beschwerdegegnerin noch ein Interesse an der Weiterführung des vorliegenden Verfahrens habe, da die angefochtene Baubewilligung einen veralteten Antennentyp umfasse, der nicht mehr lieferbar sei. Das schutzwürdige Interesse an der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids muss im Zeitpunkt des Entscheids aktuell und praktisch sein.¹² Dieses Interesse kann beispielsweise entfallen, wenn die Bauherrschaft nachträglich auf die Realisierung ihres Bauvorhabens verzichtet.¹³ Die Beschwerdegegnerin macht in ihrer Stellungnahme vom 17. Juli 2023 geltend, sie habe nach wie vor ein Interesse an der beantragten Baubewilligung. Sie betreibe seit mehreren Jahrzehnten ein Mobilfunknetz mit Tausenden von Antennenanlagen und verfüge daher über die notwendigen Erfahrungen und Ressourcen. Es sei evident, dass sie über die Antennen verfüge, die baubehördlich bewilligt worden seien. Ob diese Antennen derzeit auf Lager seien oder bereits im Mobilfunknetz eingesetzt würden und durch eine vorgezogene Modernisierung an anderer Stelle frei würden, sei unerheblich. Entscheidend sei, dass die streitgegenständliche Mobilfunkanlage wie bewilligt realisiert werden könne. Die

⁸ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

⁹ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 35-35c N. 16 ff.; René Widerkehr/Stefan Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, R. 20 ff.

¹⁰ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Bern 2020, Art. 35-35c N. 17a Lemma 11.

¹¹ VGE 2015/167 vom 25.4.2017, E. 1.2 und 2016/1 vom 16.12.2016, E. 1.2

¹² Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 13 ff.

¹³ Vgl. Bger 1C_373/2022 vom 23. Februar 2023 E. 1.4 mit Hinweisen.

Ausführungen der Beschwerdegegnerin sind plausibel. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden ist damit nicht ausgeschlossen, dass der beantragte Antennentyp wie bewilligt errichtet werden kann. Darüber hinaus umfasst das Vorhaben nicht nur den von den Beschwerdeführenden genannten Antennentyp.¹⁴ Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden besteht kein Grund, das Verfahren nicht fortzusetzen. Die Beschwerdeführenden haben somit nach wie vor ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids.¹⁵ Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist somit auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

2. Publikation

a) Die Beschwerdeführenden rügen, das Bauvorhaben sei nicht im kantonalen Amtsblatt publiziert worden. Auswirkungen auf die Schutzgüter des NHG seien nicht bzw. nicht nahezu zweifelsfrei ausgeschlossen, woran auch der Umstand nichts ändere, dass es sich nicht um einen Neubau, sondern lediglich um den Umbau einer bestehenden Mobilfunkanlage handle. Die Anlage werde durch die zusätzlichen Antennenmodule ausladender und dominanter in Erscheinung treten. Die Vorinstanz selbst habe im angefochtenen Entscheid erwogen, dass das Vorhaben aus Sicht der Denkmalpflege und des Ortsbildschutzes zu einer, wenn auch nur sehr geringen, Beeinträchtigung des Ortsbildes führe. Die Baubewilligung sei schon aus diesem Grund aufzuheben und zur Durchführung des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens mit Publikation im Amtsblatt an die Vorinstanz zurückzuweisen.

b) Es ist zwar unbestritten, dass das Baugesuch im vorliegenden Fall nur im lokalen Amtsanzeiger, nicht aber im kantonalen Amtsblatt publiziert wurde. Die BVD hat jedoch, wie sich aus dem Sachverhalt ergibt, die Veröffentlichung des Baugesuchs im kantonalen Amtsblatt nachträglich veranlasst. Die Rüge der mangelhaften Publikation ist damit gegenstandslos geworden. Weitere Ausführungen zu diesem Thema erübrigen sich daher. Die Frage, wie sich die nachträgliche Publikation auf die Verteilung der Verfahrens- und Parteikosten auswirkt, wird in Erwägung 6 behandelt.

3. Streitgegenstand und immissionsrechtliche Rügen

a) Das Baugesuch vom 25. Juni 2019 für das hier strittige Umbauvorhaben wurde noch vor der Publikation des Nachtrags «Adaptive Antennen» vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung zur NISV des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL¹⁶ (nachfolgend: Nachtrag zur Vollzugsempfehlung) und vor der Revision der Ziffer 6 Anhang 1 NISV eingereicht. Zu diesem Zeitpunkt bestanden noch keine Regelungen für den Korrekturfaktor. Das Baugesuch umfasst daher adaptive Antennen ohne Anwendung eines Korrekturfaktors. Das ergibt sich auch aus dem Standortdatenblatt vom 12. August 2019 (Revision: 1.1), das der angefochtenen Baubewilligung vom 23. November 2020 zugrunde liegt. Das BAFU empfahl in dieser Übergangsphase den kantonalen und den städtischen NIS-Fachstellen, die nichtionisierende Strahlung von adaptiven Antennen wie bei konventionellen Antennen zu berechnen.¹⁷ D.h. nach dem maximalen Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung und basierend auf Antennendiagrammen, die für

¹⁴ Vgl. Standortdatenblatt vom 12. August 2019 (Revision 1.1) Zusatzblatt S. 2, hinten im Dossier der Vorakten der Stadt Biel/Bienne.

¹⁵ So auch Bger 1C_542/2021 vom 21. September 2023 E. 1.5.

¹⁶ Vgl. abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Elektromog und Licht > Mobilfunkanlagen > Mobilfunk: Vollzugshilfen.

¹⁷ Vgl. S. 10 f. Ziffer 5.3 der Erläuterungen vom 23. Februar 2021 zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der NISV (abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektromog/fachinformationen/massnahmen-elektromog/mobilfunk--vollzugshilfen-zur-nisv.html>).

jede Senderichtung den maximal möglichen Antennengewinn berücksichtigen (sog. «Worst-Case-Szenario» basierend auf einem umhüllenden Antennendiagramm).¹⁸ Im vorliegenden Fall wurde das umstrittene Antennenprojekt nach dem vom BAFU empfohlenen «Worst-Case-Szenario» beurteilt. Ein Betrieb der adaptiven Antennen mit Korrekturfaktor ist somit nicht Gegenstand des Verfahrens. Sollte die Beschwerdegegnerin die adaptiven Antennen zu einem späteren Zeitpunkt mit Korrekturfaktor betreiben wollen, müsste sie dafür ein neues Baugesuch einreichen, wie das Bundesgericht kürzlich im Urteil 1C_506/2023 vom 23. April 2024 entschieden hat. Es besteht somit keine Veranlassung, im vorliegenden Verfahren auf den Korrekturfaktor einzugehen.

b) Umstritten ist im Wesentlichen, ob die rechnerische Prognose der nichtionisierenden Strahlung von adaptiven Antennen zur Einhaltung der NISV-Grenzwerte auf der Basis einer «worst case»-Betrachtung erfolgen darf. Das Bundesgericht hat sich im Leiturteilurteil 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 (Fall Steffisburg) eingehend mit adaptiven Antennen befasst, die nach einem «worst case»-Szenario beurteilt wurden. Es ging um den gleichen Antennentyp (AIR6488) wie im vorliegenden Fall.¹⁹ Das Bundesgericht setzte sich ausführlich mit den technischen und rechtlichen Einwänden, die gegen adaptive Antennen erhoben wurden, auseinander. Es kam zum Schluss, dass es keinen Grund gibt, die «worst case»-Betrachtungsmethode für adaptive Antennen in Frage zu stellen. Diese Schlussfolgerung wurde vom Bundesgericht und vom Verwaltungsgericht in zahlreichen vergleichbaren neueren Urteilen bestätigt.²⁰ Die Beschwerdeführenden bringen bezüglich der rechnerischen Prognose der Strahlung von adaptiven Antennen zur Einhaltung der NISV-Grenzwerte nichts Neues vor, was nicht bereits vom Verwaltungsgericht und vom Bundesgericht in neueren Urteilen detailliert behandelt worden wäre. Aus den technischen und rechtlichen Einwänden in der Ziffer 2.1 ihrer Beschwerde können die Beschwerdeführenden somit nichts ableiten; diese sind überholt. Rechtsunsicherheiten bezüglich der rechnerischen Prognose und der Einhaltung der Grenzwerte bestehen nicht. Das AUE hat die Änderung der Anlage unter dem Gesichtspunkt des Immissionsschutzes geprüft. Es kommt im Fachbericht vom 5. Dezember 2019 und in seiner Stellungnahme vom 27. Januar 2021 zum Schluss, dass die geplante Mobilfunk-Basisstation den Anlagegrenzwert an allen Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) rechnerisch einhält. Es besteht kein Anlass, die Fachmeinung des AUE anzuzweifeln.

c) Zusammenfassend kritisieren die Beschwerdeführenden weiter, dass das derzeitige QS-System nicht geeignet sei, die Einhaltung der Grenzwerte durch adaptive Antennen zu überwachen. Es existiere auch keine taugliche Methode, um die Strahlung von adaptiven Antennen zu messen. Sie rügen auch eine Verletzung des Vorsorgeprinzips und machen geltend, dass adaptive Antennen gegen den Gesundheitsschutz verstossen würden. Wie erwähnt, steht hier ein mit dem Fall Steffisburg vergleichbarer Antennentyp zur Diskussion. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts im Fall Steffisburg zum QS-System, zur Messmethode, zum Vorsorgeprinzip und zum Gesundheitsschutz ist somit auf den vorliegenden Fall anwendbar. Dies gilt auch für die weiteren Urteile, in denen sich sowohl das Bundesgericht als auch das Verwaltungsgericht detailliert mit den genannten Rügepunkten auseinandergesetzt haben. Dabei berücksichtigten sie den aktuellen Stand der Wissenschaft (vgl. Bger 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5, 8 und 9, 1C_693/2021 vom 3. Mai 2023 E. 4 und 6, 1C_101/2021 vom 13. Juli 2023 E. 4, 5 und 6, 1C_45/2022 vom 9. Oktober 2023 E. 5.4.4, 6.4 und 7, 1C_196/2022 vom 13. Oktober 2023 E. 4, 5 und 6, 1C_251/2022 vom 13. Oktober 2023 E. 4, 5 und 6, 1C_235/2022 vom 24. November 2023 E. 6; VGE 2020/339 vom 21. Februar 2024 E. 3.6, 4 und 5, VGE 2020/100

¹⁸ Vgl. S. 10 f. Ziffer 5.3 der Erläuterungen vom 23. Februar 2021 zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der NISV (abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/fachinformationen/massnahmen-elektrosmog/mobilfunk--vollzugshilfen-zur-nisv.html>).

¹⁹ Vgl. VGE 2020/27 vom 6. Januar 2021.

²⁰ Vgl. Bger 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 6.2 f. und insb. E. 6.3.2, 1C_693/2021 vom 3. Mai 2023 E. 4.3, 1C_101/2021 vom 13. Juli 2023 E. 3.5, 1C_235/2022 vom 24. November 2023 E. 5.1; VGE 2020/339 vom 21. Februar 2024 E. 3.4, VGE 2020/100 vom 21. Februar 2024 E. 3.5, VGE 2020/375 vom 21. Februar 2024 E. 3.5.

vom 21. Februar 2024 E. 3.6, 4, und 5, VGE 2020/375 vom 21. Februar 2024 E. 3.6, 4 und 5). Die genannten Rügen erweisen sich im Lichte der zitierten Rechtsprechung als unbegründet. Die vom Bund empfohlene Messmethode sowie das QS-System erweisen sich aus heutiger Sicht als tauglich. Der Betrieb von adaptiven Antennen nach einem «worst case»-Szenario verstösst nicht gegen das Vorsorgeprinzip oder den Gesundheitsschutz. Die von den Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerde genannten Studien und Berichte sind nicht geeignet, die zitierte neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts in Frage zu stellen. Da insbesondere auch der vorgesehene Einsatz der «Beamforming»-Technologie mit den Vorgaben der NISV vereinbar ist, gibt es zudem keine Grundlage, um den Gesamtbauentscheid – wie von den Beschwerdeführenden in ihrem Eventualbegehren gefordert – mit einer Auflage zu ergänzen, wonach die neuen Sendeantennen nicht als adaptive Antennen im Sinn von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 6 NISV betrieben werden dürfen.

d) Das AUE hat im Fachbericht vom 5. Dezember 2019, der einen integrierenden Bestandteil des angefochtenen Gesamtentscheids bildet, mit Auflage verlangt, dass an vier OMEN (Wohnhäuser A. _____ 8, Q. _____ weg 2/4, Q. _____ weg 7 und R. _____ strasse 111) Abnahmemessungen durchgeführt werden müssen. Mit der Durchführung von Abnahmemessungen wird kontrolliert, ob die Grenzwerte während des maximal bewilligten Betriebszustandes, d.h. unter voller Auslastung und bei maximaler Sendeleistung, in der realen Umgebung eingehalten sind. Stellt sich aufgrund der Abnahmemessung heraus, dass der Anlagegrenzwert beim hochgerechneten Maximalbetrieb überschritten wird, ist die maximal zulässige Sendeleistung neu festzulegen und die Einhaltung der vorgeschriebenen Werte durch weitere Abnahmemessungen nachzuweisen. Mit den aus heutiger Sicht tauglichen Abnahmemessungen und dem tauglichen QS-System ist gewährleistet, dass die strengen Anlagegrenzwerte an den OMEN eingehalten werden. Die gegenteiligen Befürchtungen der Beschwerdeführenden sind unbegründet. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden hat die Stadt Biel/Bienne kein Recht verletzt, indem sie gestützt auf die eingereichten Unterlagen im Rahmen einer «worst case»-Betrachtung die Einhaltung der NISV-Grenzwerte bejaht hat. Der angefochtene Gesamtentscheid vom 23. November 2020 ist weder mit einer Auflage zu ergänzen noch ist auf die gestellten Verfahrensanhträge einzugehen.

4. Zonenkonformität

a) Die Beschwerdeführenden rügen einerseits, die Vorinstanz habe im angefochtenen Gesamtentscheid die Zonenkonformität der Anlage nicht geprüft. Andererseits bringen sie vor, das Baugrundstück sei nicht der Bauzone zugeordnet. Es befinde sich innerhalb des Eisenbahnareals und sei nicht zonenkonform. Gegen die Annahme einer Bauzone sprächen auch die bislang nicht erfolgte Überbauung des Gebiets zu Zwecken des Bahnbetriebs, die Lage neben den Gleisen und die fehlende Zuordnung zum Siedlungsgebiet im Richtplan. Zudem bestünde die Gefahr, dass mit einer Baubewilligung einem Verbot von Mobilfunkantennen durch die Gemeinde im Rahmen ihrer Nutzungsplanung, insbesondere aus Gründen der Ästhetik, des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, zuvorgekommen würde. Die Anlage bedürfe daher einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG. Eine solche liege nicht vor und sei mangels Standortgebundenheit auch nicht erhältlich.

b) Die Beschwerdegegnerin hält die Vorbringen der Beschwerdeführenden für unbegründet. Weder stehe ein Mobilfunkantennenverbot im Raum, noch habe der geplante Umbau der Mobilfunkanlage einen massgeblichen Einfluss auf die Ästhetik oder auf das Orts- und Landschaftsbild. Es handle sich um einen Umbau ohne signifikante Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Anlage. Es sei zwar richtig, dass Art. 15 Abs. 1 GBR festlege, dass der öffentliche Verkehrsraum und das Eisenbahnareal im Nutzungszonenplan keiner Nutzung zugewiesen seien und die Nutzung des Eisenbahnareals dem Bundesrecht unterstehe. Daraus lasse sich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden jedoch nicht schliessen, dass es sich beim betroffenen Ei-

senbahnareal um ungezontes Land handle, dessen Nutzung eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedürfe. Ungezontes Land im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BauG sei Gebiet, das mangels Eignung oder Bedarf weder der Bauzone noch der Landwirtschaftszone noch einer weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG zugewiesen sei.

c) In ihrer Stellungnahme vom 28. Januar 2021 verweist die Stadt Biel/Bienne zunächst auf die Erwägung 3.4 ihres Entscheids. Sodann hält sie fest, die bestehende, rechtskräftig bewilligte Anlage befinde sich auf dem im Nutzungszonenplan weiss ausgesparten Bahnareal und sei unmittelbar von weitgehend überbautem, der Bauzone zugeordnetem Siedlungsgebiet umgeben. Unter Verweis auf das Bundesgerichtsurteil 1A.140/2023 vom 18. März 2004 E. 2.5 hält die Stadt Biel/Bienne weiter fest, dass das Areal in einer solchen Konstellation dem umgebenden Baugebiet, das heisst der Bauzone, zuzurechnen sei. Mobilfunkanlagen im Baugebiet seien generell zonenkonform, sofern sie die Bauzone im Wesentlichen abdeckten. Weiter führt sie aus, das Baureglement enthalte keine besonderen Vorschriften über Mobilfunkanlagen, namentlich keine generellen Verbote für bestimmte Zonen. Das Bauvorhaben entspreche den anwendbaren Vorschriften des kantonalen und kommunalen Baurechts und sei gestützt auf Art. 2 Abs. 1 BauG zu bewilligen.

d) Unklar ist zunächst, was die Beschwerdeführenden aus der Kritik, die Vorinstanz habe die Zonenkonformität der Anlage im angefochtenen Entscheid nicht geprüft, zu ihren Gunsten ableiten wollen. Sie legen mit keinem Wort dar, inwieweit sich dies auf den Ausgang des Verfahrens auswirken könnte. Falls die Beschwerdeführenden damit eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend machen wollen, wäre die Rüge unbegründet. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführenden hat sich die Stadt Biel/Bienne im angefochtenen Entscheid mit der Thematik der Standortfrage bzw. der Zonenkonformität auseinandergesetzt. Dies folgt aus der Ziffer 3.4 des angefochtenen Entscheids. Den Beschwerdeführenden war es somit möglich, den Entscheid in Bezug auf die Thematik der Zonenkonformität sachgerecht anzufechten. Sie haben dies auch getan, wie aus ihrer Beschwerde hervorgeht.

e) Es trifft zwar zu, dass das fragliche Eisenbahnareal gemäss Nutzungszonenplanung der Stadt Biel/Bienne als weisse Fläche ausgeschieden und nach Art. 15 Abs. 2 GBR keiner Nutzungszone zugewiesen ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden bedeutet die fehlende Zuweisung zu einer bestimmten Nutzungszone jedoch nicht, dass dieses Gebiet automatisch ausserhalb der Bauzone liegt und bahnfremde Bauten einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedürfen. Ob solche Gebiete als Bauzone oder Nichtbauzone zu betrachten sind und einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedürfen, hängt vielmehr von ihrer Lage ab.²¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gehören beispielsweise Erschliessungsanlagen für Wohnbauten in der Bauzone zur Bauzone, so dass Art. 24 RPG auf eine in der Stadt Schaffhausen gelegene Verkehrsfläche nicht anwendbar war.²² Ebenfalls nicht anwendbar war Art. 24 RPG auf einen von Bauzonen umgebenen Platz in der Stadt Basel,²³ auf eine Kantonsstrasse mit Erschliessungsfunktion im Siedlungsgebiet²⁴ und auf ein Bahnareal inmitten von Bauzonen.²⁵ Hingegen fällt ein Bahnareal ausserhalb des Siedlungsgebiets, das grösstenteils an Nichtbauzonen (Landwirtschaftszone und Wald) angrenzt, in den Anwendungsbereich von Art. 24 RPG.²⁶

²¹ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 5. Aufl., Bern 2024, Art. 71 N 7 Bst b.

²² BGE 114 Ib 344 E. 3b; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 23 N. 1.

²³ BGer 1A.31/2003 und 1P.75/2003 vom 18.8.2003, E. 1.

²⁴ BGer 1A.10/2004 und 1P.34/2004 vom 18.10.2004, E. 3.5.

²⁵ BGer 1A.140/2003 vom 18.3.2004, E. 2.5, in ZBI 2006 S. 193.

²⁶ Vgl. BVR 2007 S. 351 E. 3.5; BVD 110/2007/90 vom 19. Dezember 2007 E. 2.

f) Die Parzelle Nr. O. _____, auf der sich der Anlagestandort befindet, ist Teil des Bahnareals der SBB, auf dem sich das Lokomotivdepot der SBB befindet. Ein Blick auf den Nutzungszonenplan der Stadt Biel/Bienne zeigt, dass das fragliche Bahnareal (Parzelle Nr. B. _____ und Parzelle Nr. O. _____) vollständig von Bauzonen (Mischzonen A und B, ZPP, Bauzone K, Bauzone 3 und ZöN) umgeben ist.²⁷ Auf der Parzelle Nr. O. _____ befinden sich zudem die Gebäude Nr. 12, 4 und 14 sowie diverse Geleisanlagen. Dass das fragliche Gebiet nicht überbaut ist, kann somit nicht gesagt werden. Das fragliche Bahnareal liegt vielmehr vollständig im Siedlungsgebiet und ist eindeutig als Baugebiet zu betrachten. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die Anlage in der Nähe der Bahngeleise befindet. Es ist daher mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass es sich um ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzone handelt, welches keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedarf. Der gegenteiligen Meinung der Beschwerdeführenden kann nicht gefolgt werden.

g) Bei der geplanten Mobilfunkanlage handelt es sich um eine technische Infrastruktureinrichtung zur Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunkdienstleistungen. Die Anlage stellt – ähnlich wie Strassen und andere Versorgungs- und Entsorgungsanlagen – eine Siedlungseinrichtung dar. Diese sind nach Lehre und Rechtsprechung grundsätzlich in den Bauzonen anzusiedeln und werden im Allgemeinen als zonenkonform betrachtet, wenn deren Bau nicht aufgrund spezieller – zum Beispiel ästhetischer – kantonaler oder kommunaler Vorschriften in einer bestimmten Bauzone zonenwidrig ist.²⁸ Der Anlagestandort befindet sich nach dem Nutzungszonenplan der Stadt Biel/Bienne auf dem Eisenbahnareal, welches als Baugebiet zu behandeln ist. Die das Bahnareal umgebenden Nutzungszonen enthalten keine besonderen Vorschriften betreffend Mobilfunkanlagen, insbesondere kein Verbot von Mobilfunkanlagen. Zudem ist unbestritten, dass die geplante Mobilfunkanlage die Zweckbestimmung des Bahnareals in keiner Weise erschwert oder beeinträchtigt, zumal die SBB gemäss Standortdatenblatt am selben Mast ebenfalls eine Mobilfunkantenne betreibt. Die Konzentration der Sendeantennen der Beschwerdegegnerin und der SBB am gleichen Standort bzw. Antennenmast ist aus gestalterischen Gründen sogar erwünscht. Wie aus der Erwägung 5 folgt, ist der geplante Umbau zudem ortsbildverträglich und auch mit dem Denkmalschutz vereinbar. Aus den Akten ergibt sich zudem, dass die SBB dem Vorhaben mit Bericht vom 17. September 2019 unter Auflagen zugestimmt hat.²⁹ Dieser Bericht bildet einen integrierenden Bestandteil des angefochtenen Gesamtentscheids. Dies ergibt sich aus der Ziffer 3 des Anhangs 1 der Auflagen und Bedingungen des angefochtenen Gesamtentscheids.³⁰ Auch hat die SBB als Grundeigentümerin der Parzelle Nr. O. _____ dem Projekt zugestimmt. Die Zonenkonformität des Antennenprojekts ist nach dem Gesagten der Beurteilung der Stadt Biel/Bienne folgend zu bejahen. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ist nicht nötig.

h) Die Beschwerdeführenden bringen schliesslich vor, es bestehe die Gefahr, dass mit einer Bewilligung einem Verbot von Mobilfunkantennen durch die Gemeinde zuvorgekommen würde. Diese Argumentation ist unbehilflich. Um eine solche Vorwegnahme zu verhindern, steht der Stadt Biel/Bienne das Instrument der Planungszone zur Verfügung (vgl. Art. 62 BauG). Eine entsprechende Planungszone hat die Stadt Biel/Bienne nicht erlassen und ein Erlass einer Planungszone ist – soweit ersichtlich – auch nicht geplant. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet.

²⁷ Vgl. WebGIS Biel abrufbar unter https://biel-bienne.mapplus.ch/?lang=de&base-map=av_sw&blop=1&x=2586000&y=1222000&zl=2&hl=0&layers=a420_stp_nz_plan|e321_gemeindegrenze&rl=e321_gemeindegrenze&theme=2&subtheme=a420_stp (letztmals besucht am 21. Juni 2024).

²⁸ BGE 141 II 245 E. 2.1; Bger 1A.140/2003 vom 18. März 2004, ZBI 2006 S. 200; Wittwer Benjamin, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Diss., 2. Aufl., S. 95.

²⁹ Vgl. pag. 46 der Vorakten der Stadt Biel/Bienne.

³⁰ Vgl. pag. 28 der Vorakten der Stadt Biel/Bienne.

5. Ortsbild- und Denkmalschutz

a) Die Vorinstanz erwog in Ziffer 11.4 des angefochtenen Gesamtentscheids, aus dem Fachbericht Denkmalpflege vom 19. Dezember 2019 ergebe sich, dass das Vorhaben am Standort R._____strasse wegen des technisch-industriellen und von Bahninfrastruktur geprägten Kontextes beinahe als «standorttypisch» bezeichnet werden könne. Zudem sei der Standort aufgrund der dreiecksförmigen Schienensituation klar definiert und von den Wohnquartieren abgegrenzt. Das Festhalten am bestehenden Standort werde aus ortsbildtechnischer Sicht begrüsst. Aus der Sicht der Denkmalpflege und des Ortsbildschutzes führe das Vorhaben am Standort R._____strasse lediglich zu einer sehr geringen Beeinträchtigung des Ortsbildes. Das Projekt nehme somit ausreichend Rücksicht auf das Orts- und Landschaftsbild.

b) Die Beschwerdeführenden rügen, das Umbauprojekt verletze die Gestaltungsvorschriften von Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 GBR. Sie machen geltend, die Vorinstanz habe mit der Formulierung im angefochtenen Gesamtentscheid «Aus der Sicht der Denkmalpflege und des Ortsbildschutzes führt das Vorhaben am Standort lediglich zu einer geringen Beeinträchtigung des Ortsbildes» selbst eine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 BauG erkannt. Weshalb die Vorinstanz den Umbau bewilligte, erschliesse sich aus dem Entscheid nicht. Dass eine gute Gesamtwirkung mit der Umgebung entstehen solle, habe die Vorinstanz nicht einmal begründet. Sie habe sich auch nicht mit der Wirkung des ISOS auseinandergesetzt.

c) Die Beschwerdegegnerin stellt sich hingegen auf den Standpunkt, das Umbauprojekt führe zu keiner massgeblichen Änderung des Erscheinungsbildes der Anlage und zu keiner zusätzlichen Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes. Bezeichnenderweise hätten die Beschwerdeführenden darauf verzichtet, diese Beeinträchtigung aufzuzeigen und zu belegen. Die Denkmalpflege habe die Anlage als beinahe «standorttypisch» bezeichnet und das Festhalten am bestehenden Ort ausdrücklich begrüsst.

d) In ihrer Stellungnahme vom 28. Januar 2021 führt die Stadt Biel/Bienne aus, dass die Formulierung in Ziffer 11.4 des angefochtenen Gesamtentscheids den Wortlaut des Antrags der Denkmalpflege wiedergebe. Der Umbau der Anlage am bestehenden Standort werde von der Denkmalpflege ausdrücklich begrüsst und als beinahe «standorttypisch» bezeichnet. Vor diesem Hintergrund sei die Formulierung des Antrages der Denkmalpflege so zu verstehen, dass die «sehr geringe Beeinträchtigung» nicht ein Ausmass erreiche, das zu einer Verletzung von Art. 9 Abs. 1 BauG führe. Weiter hält die Vorinstanz fest, dass mit der Auflage zur Farbgebung dem Gebot der grösstmöglichen Schonung Rechnung getragen werde. Das geplante Bauvorhaben entspreche den Bestimmungen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Mit ihrer Stellungnahme vom 28. Januar 2021 reichte die Vorinstanz einen Ergänzungsbericht der Denkmalpflege vom 21. Januar 2021 ein. Dieser wurde den Verfahrensbeteiligten zugestellt. Die Denkmalpflege hält darin Folgendes fest:

Ausgangslage, Zusammenfassung

Mit Fachbericht vom 19. Dezember 2019 hat die Fachstelle Denkmalpflege einen ausführlichen Fachbericht in Bezug auf die Ortsbildfrage (Stadt Biel als Ortsbild von nationaler Bedeutung) und hinsichtlich Denkmalpflege abgegeben. Wir sind darin auf die rechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen, haben das Vorhaben beschrieben und eine in Bezug auf die verschiedenen Ortsbildteile gemäss ISOS differenzierte Analyse und Beurteilung abgegeben. In dieser Beurteilung kamen wir zum Schluss, dass das Vorhaben nur zu einer geringfügigen Beeinträchtigung des Schutzobjektes – des Ortsbildes von nationaler Bedeutung gemäss ISOS – führe. Als Auflage, im Sinne der grösstmöglichen Schonung, haben wir ferner formuliert, dass für die Ausführung eine neutrale, nicht glänzende Farbe für die Antennenelemente zu wählen sei.

Stellungnahme zur Beschwerde

In Bezug auf die Analyse und die Beurteilung ist aus der Sicht kein anderer Sachverhalt festzustellen. Wir machen an dieser Stelle noch einmal deutlich, dass das Ausmass der Beeinträchtigung hinsichtlich Ortsbild und somit des Schutzobjektes ISOS national allerhöchstens nur geringfügig ist. Mit der formulierten Auflage zur Farbgebung haben wir zudem auch das Gebot der grösstmöglichen Schonung berücksichtigt. Wir sind der Meinung, dass die erstellte Baubewilligung mit den Zielen des Ortsbildschutzes kompatibel ist.

Antrag

Das Antennenprojekt sei gestützt auf die vorangehende Stellungnahme zu bewilligen.

e) Die Ausführungen zeigen, dass sich die Vorinstanz in der Ziffer 11.4 des angefochtenen Gesamtentscheids auf die Beurteilung der Denkmalpflege stützte, die das Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der verschiedenen Ortsbildteile gemäss ISOS beurteilte. Dies ergibt sich aus den zitierten Rechtsgrundlagen und der einleitenden Beschreibungen des ISOS im Fachbericht der Denkmalpflege vom 19. Dezember 2019.³¹ Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden hat sich die Vorinstanz bzw. die Denkmalpflege somit im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nachweislich mit den Wirkungen des ISOS auseinandergesetzt. Unzutreffend ist auch die Schlussfolgerung der Beschwerdeführenden, die Vorinstanz habe eine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 BauG bejaht. Das Gegenteil ist der Fall. Die Vorinstanz stützte sich im angefochtenen Gesamtentscheid auf den Fachbericht der Denkmalpflege vom 19. Dezember 2019. In diesem beurteilte die Denkmalpflege das Vorhaben unter der Auflage der Farbgebung als ortsbildverträglich. Indem sich die Vorinstanz auf den Fachbericht der Denkmalpflege abstützte, bejahte sie implizit auch die Vereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 GBR. Die Vorinstanz musste die Vereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 GBR auch nicht vertieft begründen, da die Beschwerdeführenden in ihren Einsprachen gar keine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 GBR rügten, wie ein Blick in die Vorakten zeigt. Unter diesen Umständen durfte sich die Vorinstanz damit begnügen, im Zusammenhang mit der Einhaltung der kantonalen und kommunalen Gestaltungsvorschrift auf den Fachbericht der Denkmalpflege vom 19. Dezember 2019 abzustellen, ohne die behördliche Begründungspflicht zu verletzen.

f) Parteieingaben müssen einen Antrag, die Angabe der Beweismittel, eine Begründung und eine Unterschrift enthalten (Art. 32 Abs. 2 VRPG³²). Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, sie muss aber sachbezogen sein; die blossе Behauptung, der angefochtene Entscheid sei falsch, genügt nicht. Die Begründung muss sich zumindest in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen und sinngemäss erkennen lassen, inwiefern dieser unrichtig sein soll.³³ Vorliegend machen die Beschwerdeführenden bloss geltend, das Umbauprojekt verletze die Gestaltungsvorschriften von Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 GBR. Dabei setzen sie sich in keiner Weise mit dem rechtserheblichen Sachverhalt und mit dem Fachbericht der Denkmalpflege vom 19. Dezember 2019 sowie mit dem Ergänzungsbericht der Denkmalpflege vom 21. Januar 2021 auseinander und begründen auch nicht, weshalb eine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 GBR vorliegen soll. Dies obwohl die Beschwerdeführenden nachweislich Kenntnis von den Berichten der Denkmalpflege hatten. Die Beschwerde ist daher in diesem Punkt ungenügend begründet. Auf diesen Rügepunkt kann nicht eingetreten werden.

g) Selbst wenn auf die Rüge eingetreten werden könnte, wäre sie unbegründet. Auf das Umbauvorhaben sind die allgemeinen kantonalen und kommunalen Gestaltungsvorschriften von Art. 9 Abs. 1 BauG (negative ästhetische Generalklausel) und Art. 25 Abs. 1 GBR (positive ästhe-

³¹ Vgl. pag. 46 der Vorakten der Stadt Biel/Bienne.

³² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

³³ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 22.

tische Generalklausel) anwendbar. Hinsichtlich des Denkmalschutzes ist Art. 10b Abs. 1 BauG (sogennanter Umgebungsschutz) zu beachten.

Gemäss Art. 9 Abs. 1 BauG dürfen Bauten, Anlagen, Reklamen, Anschriften und Bemalungen Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts liegt eine Beeinträchtigung vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Bebauung schafft, der erheblich stört.³⁴ Sodann verlangt Art. 25 Abs. 1 GBR, dass Bauten und Anlagen so zu gestalten sind, dass sie unter Einhaltung der Vorgaben des Bauzonenplanes zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung ergeben. Schliesslich dürfen gemäss Art. 10b Abs. 1 BauG Baudenkmäler durch Veränderungen in ihrer Umgebung nicht beeinträchtigt werden.

h) Hinsichtlich der optischen Auswirkungen des umstrittenen Umbauprojekts präsentiert sich die Situation wie folgt:

Aus dem Fachbericht der Denkmalpflege vom 19. Dezember 2019 sowie dem bewilligten Projektplan «Ansicht Nordwest» im Massstab 1:100 ist die Ausladung der neuen Antennenkörper zwar etwas grösser als diejenige der bestehenden (neu ca. 1.50 m, bisher ca. 1.20 m).³⁵ Im Verhältnis zur Masthöhe (25 m, ohne Spitze) bleibt sie aber nach wie vor gering und fällt kaum stärker auf als bisher, wie aus dem bewilligten Projektplan «Ansicht Nordost» im Massstab 1:100³⁶ hervorgeht. Das Ortsbild wird durch das Umbauprojekt somit nicht wesentlich stärker belastet als bisher. Es ist zwar unbestritten, dass die Mobilfunkanlage insgesamt keine Verschönerung des Ortsbildes darstellt. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Antennenmast innerhalb des Eisenbahnareals liegt und unverändert bleibt. Die mit den örtlichen Gegebenheiten vertraute Denkmalpflege charakterisiert die Umgebung des Antennenstandortes aufgrund der Bahninfrastruktur mit Gleisen und Fahrleitungen als technisch-industriell und bezeichnet die Anlage vor diesem Hintergrund als beinahe «standorttypisch». Sie erachtet deshalb den Umbau als mit den Zielen des Ortsbildschutzes vereinbar und beantragt im Ergänzungsbericht vom 21. Januar 2021 ausdrücklich die Bewilligung des Antennenprojekts. Es besteht kein Anlass, von der überzeugenden fachlichen Meinung der Denkmalpflege abzuweichen, zumal der Beurteilung der Fachbehörden regelmässig eine erhöhte Beweiskraft zukommt und die entscheidende Behörde nur aus triftigen Gründen davon abweichen soll.³⁷ Hinzu kommt, dass das Eisenbahnareal klar von den umliegenden Wohnquartieren abgegrenzt ist und auch nicht an den Altstadtperimeter grenzt, in dem gemäss Art. 27 GBR besondere Gestaltungsvorschriften gelten. Insofern liegt aus Sicht des Ortsbild- und Denkmalschutzes keine besonders sensible Umgebung vor. Die Auflage zur Farbgebung stellt zudem sicher, dass für die neuen Antennenkörper keine glänzenden Farben gewählt werden dürfen. Dies wirkt sich positiv auf die Gesamtwirkung des Umbauprojekts aus. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Umbau der Anlage im technisch-industriellen Eisenbahnareal optisch kaum wahrnehmbar ist, fügt sich das Vorhaben in rechtsgenügender Weise in das Ortsbild ein. Der Umbau steht damit im Einklang mit den Gestaltungsvorschriften von Art. 9 Abs. 1 BauG und Art. 25 Abs. 1 GBR. Es werden auch keine Baudenkmäler beeinträchtigt. Damit ist dem Umgebungsschutz nach Art. 10b Abs. 1 BauG Genüge getan. Unter diesen Umständen durfte die Vorinstanz zu Recht davon ausgehen, dass der geplante Umbau zu keiner (zusätzlichen) ästhetischen Störung der Umgebung führt.

6. Fazit und Kosten

³⁴ BVR 2009 S. 328 E. 5.2; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 9-10 N. 13.

³⁵ Vgl. pag. 93 sowie Pläne hinten im Dossier der Vorakten der Stadt Biel/Bienne.

³⁶ Vgl. hinten im Dossier der Vorakten der Stadt Biel/Bienne.

³⁷ Vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 53 ff.

a) Als Gesamtfazit ergibt sich, dass die Baubewilligung für den umstrittenen Mobilfunkanlagenumbau den rechtlichen Anforderungen entspricht. Das Baugesuch wurde nachträglich im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht. Ein adaptiver Betrieb mit Korrekturfaktor wurde nicht beantragt. Die Anlage hält die Grenzwerte der NISV ein, beurteilt nach einem Worst-Case-Szenario. Auch besteht aus heutiger Sicht ein taugliches QS-System und Messverfahren für adaptive Antennen. Der Betrieb von adaptiven Antennen ohne Anwendung des Korrekturfaktors verstösst auch nicht gegen das Vorsorgeprinzip oder den Gesundheitsschutz. Das Vorhaben ist zudem zonenkonform und das Ortsbild wird durch den Antennentausch nicht in massgebender Weise beeinträchtigt. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

b) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr. Für besondere Untersuchungen, Gutachten und dergleichen können zusätzliche Gebühren erhoben werden (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Die Pauschalgebühr beträgt CHF 1800.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³⁸). Die Pauschalgebühr kann angemessen erhöht werden, wenn – wie hier – mehrere Parteien gemeinsam Beschwerde führen (Art. 20 Abs. 2 GebV). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschalgebühr um CHF 800.00 auf CHF 2600.00 erhöht.

Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend. Die BVD veranlasste im Beschwerdeverfahren zwar nachträglich die Publikation des Baugesuchs im kantonalen Amtsblatt, womit die diesbezügliche Rüge gegenstandslos wurde (vgl. Erwägung 2b). Dies rechtfertigt jedoch keine andere Verlegung der Verfahrenskosten. Einerseits ist die Rüge bloss von untergeordneter Bedeutung. Andererseits hätten die Beschwerdeführenden aus dem geltend gemachten Publikationsfehler mangels eigener Betroffenheit nichts zu ihren Gunsten ableiten können.³⁹ Die Beschwerdeführenden waren am Einspracheverfahren beteiligt. Durch eine mögliche fehlerhafte Veröffentlichung hätten sie daher von vornherein keine eigenen Nachteile erlitten. Die Verfahrenskosten von CHF 2600.00 werden deshalb den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie haften solidarisch für den gesamten Betrag.

c) Die Stadt Biel/Bienne publizierte das Baugesuch nachträglich im kantonalen Amtsblatt vom 31. März und 7. April 2021. Für diese Publikation reichte sie mit Schreiben vom 7. Mail 2021 eine Rechnung im Betrag von CHF 80.00 ein. Die Publikationskosten von CHF 80.00 im Zusammenhang mit dieser nachträglichen Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt werden separat ausgeschrieben und der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 52 BewD⁴⁰ auferlegt. Das Inkasso der Publikationskosten erfolgt durch die Stadt Biel/Bienne.

d) 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). Analog zu den Ausführungen über die Verfahrenskosten gelten die Beschwerdeführenden auch hinsichtlich der Parteikosten als vollständig unterliegend und die Beschwerdegegnerin als vollständig obsiegend. Die Beschwerdegegnerin war nicht anwaltlich vertreten. Es werden daher keine Parteikosten gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

³⁸ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

³⁹ Vgl. VGE 2020/255 vom 20. März 2024 E. 2.5.

⁴⁰ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Gesamtentscheid der Stadt Biel/Bienne vom 23. November 2020 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 2600.00 werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Die Publikationskosten von CHF 80.00 für die nachträgliche Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt werden der Beschwerdegegnerin separat zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Publikationskosten ist die Stadt Biel/Bienne zuständig.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt L._____, eingeschrieben
- M._____, eingeschrieben
- Stadt Biel/Bienne, Stadtkanzlei, eingeschrieben
- Amt für Umwelt und Energie, Abteilung Immissionsschutz, zur Kenntnis, per E-Mail

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.