



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2021/150

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 29. Mai 2024

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde Meinisberg, vertreten durch den Gemeinderat der Einwohnergemeinde Meinisberg, 2554 Meinisberg
Beschwerdeführerin 1

Frau **D.**_____
Beschwerdeführerin 2

Herrn **E.**_____
Beschwerdeführer 3

Frau **F.**_____
Beschwerdeführerin 4

die Beschwerdeführenden 2 - 4 per Adresse Frau D._____

Beschwerdeführende 5 bis 18

die Beschwerdeführenden 5 - 18 vertreten durch Herrn Rechtsanwalt G._____

und

H._____
Beschwerdegegnerin

sowie

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 22. Juli 2021
(bbew28/2020; Mobilfunkanlage)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 31. Januar 2020 bei der Gemeinde Meinisberg ein Baugesuch ein für den Neubau einer Mobilfunkanlage auf Parzelle Meinisberg Grundbuchblatt Nr. J._____. Die Parzelle liegt in der Zone für Sport und Freizeitanlagen 2 (ZSF 2). Am 22 m

hohen freistehenden Mast sollen je drei Antennenkörper auf zwei Ebenen mit insgesamt neun Antennen montiert werden. Bei den drei Antennen im Frequenzband 3600 MHz handelt es sich um adaptive Antennen, für die jedoch gemäss Standortdatenblatt vom 8. Oktober 2019 (Revision: 1.10) kein Korrekturfaktor beansprucht wird. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdeführenden Einsprache. Die Gemeinde reichte einen negativen Amtsbericht ein und beantragte die Verfügung des Bauabschlags. Am 14. September 2020 reichte die Beschwerdegegnerin geänderte Projektunterlagen mit neuen Objektschutzmassnahmen ein. Mit Entscheid vom 22. Juli 2021 erteilte das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne dem Baugesuch mit Projektänderung die Baubewilligung.

2. Dagegen reichte die Einwohnergemeinde Meisberg (Beschwerdeführerin 1) am 20. August 2021 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Entscheids vom 22. Juli 2021. Das Baugesuch sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 erhoben am 23. August 2021 ebenfalls Beschwerde bei der BVD; dieser Beschwerde schloss sich die Beschwerdeführerin 4 am 24. August 2021 an. Die Beschwerdeführenden 2 - 4 beantragen die Aufhebung des Entscheids vom 22. Juli 2021 und die Erteilung des Bauabschlags. Eventualiter sei der Entscheid vom 22. Juli 2021 aufzuheben und das Baugesuch zu sistieren, bis der Grenzwert durch den Bundesrat angepasst worden sei. Weiter beantragen sie, es sei die Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit von Anhang 1 Ziff. 63 NISV¹ festzustellen. Schliesslich beantragen sie eine Sistierung, bis ein auditiertes Qualitätssicherungssystem (QS-System) sowie ein taugliches Messverfahren für adaptive Antennen vorlägen und auch für Antennen zur Pflicht würden, bei denen der Korrekturfaktor nicht angewendet werden dürfe. Zusätzlich stellen die Beschwerdeführenden 2 - 4 verschiedene Verfahrensanhträge (Sistierung wegen ausstehendem Bundesgerichtsentscheid; Fachberichte zu Abnahmemessungen, Messmethode und QS-Systeme; konkrete (akzessorische) Normenkontrolle der NISV-Grenzwerte). Am 23. August 2023 erhoben die Beschwerdeführenden 5 - 18 Beschwerde bei der BVD. Sie beantragen die Aufhebung des Entscheids vom 22. Juli 2021 und die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur nochmaligen Entscheidungsfindung. Eventualiter sei der Entscheid vom 22. Juli 2021 aufzuheben und dem Baugesuch der Bauabschlag zu erteilen.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², vereinigte die drei Beschwerden in einem Verfahren, da diese den gleichen Gegenstand betreffen. Es stellte die Beschwerden den übrigen Verfahrensbeteiligten zu und holte die Vorakten ein, verzichtete jedoch vorerst auf die Durchführung eines Schriftenwechsels. Gleichzeitig teilte es den Verfahrensbeteiligten mit, es beabsichtige, das Verfahren zu sistieren, bis ein Entscheid des Bundesgerichts vorliege, in dem sich dieses zur Beurteilbarkeit der Strahlenbelastung von Mobilfunkantennen für 5G-Funkdienste äussere. Mit Verfügung vom 23. September 2021 sistierte das Rechtsamt das Verfahren.

Am 14. Februar 2023 erging der Entscheid BGer 1C_100/2021. In diesem Entscheid äusserte sich das Bundesgericht zur Beurteilbarkeit der Strahlenbelastung von Mobilfunkantennen für 5G-Funkdienste. Mit Verfügung vom 26. April 2023 nahm das Rechtsamt daher das Verfahren wieder auf, und bat die Beschwerdeführenden mitzuteilen, ob sie an ihren Beschwerden festhalten wollten oder nicht. Stillschweigen gelte als Festhalten an der Beschwerde. Mit Schreiben vom 9. Mai 2023 teilte die Beschwerdeführerin 1 mit, sie halte vollumfänglich an ihrer Beschwerde fest. Mit Schreiben vom 9. Juni 2023 teilten auch die Beschwerdeführenden 5 - 18 mit, sie hielten an ihrer Beschwerde fest. Die Beschwerdeführenden 2 - 4 äusserten sich nicht.

¹ Verordnung des Bundesrats vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710)

² 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)

Mit Verfügung vom 14. Juni 2023 führte das Rechtsamt den Schriftenwechsel durch und bat zusätzlich das Amt für Umweltschutz und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, eine Stellungnahme zu den Beschwerden einzureichen. Die Gemeinde Meinisberg hält in ihrer Stellungnahme vom 4. Juli 2023 fest, die beiden Beschwerden der Beschwerdeführenden 2 bis 18 enthielten weitgehend ähnliche Argumente, wie sie die Gemeinde in ihrer eigenen Beschwerde vorgebracht habe. Daher würden die Beschwerden unterstützt und deren Gutheissung beantragt. Das AUE kommt in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2023 zum Schluss, aus den Beschwerden ergäben sich keine neuen Erkenntnisse, die eine Anpassung oder Ergänzung des Fachberichts vom 26. Mai 2020 erforderlich machen würden. Diese Beurteilung habe ergeben, dass die geplante Mobilfunkanlage die Bestimmungen der NISV vollständig erfüllten und mit Auflagen bewilligungsfähig sei. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Juli 2023 die Abweisung der Beschwerden und aller Anträge. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hatte sich bereits mit Stellungnahme vom 8. September 2021 zu den Beschwerden geäußert. Zur Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 nahm das Regierungsstatthalteramt Stellung, ohne einen Antrag zu stellen. Hinsichtlich der beiden Beschwerden der Beschwerdeführenden 2 - 18 beantragt das Regierungsstatthalteramt unter Verweis auf seinen Entscheid die Abweisung, soweit auf die Beschwerden eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführenden 5 - 18 nahmen mit Eingabe vom 16. April 2024 noch einmal Stellung. Sie halten darin grundsätzlich an ihren Äusserungen in ihrer Beschwerde vom 23. August 2021 fest und weisen hinsichtlich der Verletzung des rechtlichen Gehörs darauf hin, dass die Verletzung des rechtlichen Gehörs aufgrund der Schwere der Verletzung nicht geheilt werden könne. Auch die Beschwerdeführenden 2 - 4 nahmen am 16. April 2024 noch einmal Stellung. Sie halten an allen ihren Anträgen aus dem Jahr 2021 fest und äussern sich darüber hinaus noch einmal zur Zonenkonformität und zur Einordnung des Bauvorhabens.

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

II. Erwägungen

1. Eintreten

a) Angefochten ist ein Bauentscheid. Bauentscheide können nach Art. 40 BauG³ 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. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin 1, die im vorinstanzlichen Verfahren bereits einen negativen Amtsbericht vom 9. Juni 2020 eingereicht hatte, ist ohne weiteres zur Beschwerde befugt.⁴ Die Einsprachen der Beschwerdeführenden 2 - 18 wurden abgewiesen, so dass sämtliche Beschwerdeführenden 2 - 18 formell beschwert sind. Ob sie auch materiell beschwert sind, hängt davon ab, ob sie innerhalb des Einspracheperimeters von 1427 m⁵ wohnen. Die Beschwerdeführenden 2 - 18 wohnen innerhalb dieses Perimeters oder besitzen in diesem Grundeigentum. Auf die drei form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist somit einzutreten.

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

⁴ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 40–41 N. 5a

⁵ Standortdatenblatt vom 8. Oktober 2019 Ziff. 6 und Zusatzblatt 2 (Vorakten Register 10)

2. Zonenkonformität

a) Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, die Aussage im angefochtenen Entscheid, die mit der Leitverfügung eingeforderten und in den Gesamtentscheid zu integrierenden Amtsberichte lägen vor und würden sich nicht widersprechen, sei falsch. Sie habe als Standortgemeinde einen negativen Amtsbericht verfasst, da das Bauvorhaben aus ihrer Sicht nicht zonenkonform sei. Zu diesem Ergebnis sei auch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) gekommen. In ihrem Amtsbericht vom 9. Juni 2020 hatte die Gemeinde ausgeführt, eine Mobilfunkantenne habe mit der zulässigen Tierhaltung nichts gemeinsam. Ausserdem handle es sich bei der Mobilfunkanlage um eine nicht zulässige Massivbauweise. Die Anlage sei daher nicht zonenkonform.

b) Auch die Beschwerdeführenden 2 - 4 bestreiten die Zonenkonformität. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz gebe es durchaus Alternativstandorte. Ein solcher wäre aus ästhetischen Gründen sogar besser, am vorgesehenen Standort füge sich die geplante Anlage nicht gut in das Landschaftsbild. Zudem fehle es auch am funktionellen Bezug zur betroffenen Zone. Dabei handle es sich faktisch um eine Landschaftsschutzzone und damit um eine Nicht-Bauzone, in der ausnahmslos nur Hobby-Landwirtschaft betrieben werden dürfe. Schliesslich könne der Versorgungsauftrag entgegen der Annahme der Vorinstanz auch ohne die geplante Mobilfunkanlage erfüllt werden, es fehle an einem entsprechenden Bedürfnis.

c) Schliesslich bestreiten auch die Beschwerdeführenden 5 - 18 die Zonenkonformität des Bauvorhabens. Sie machen geltend, die Vorinstanz habe die Überlegungen, von denen sich die Gemeinde bei ihrer ablehnenden Haltung habe leiten lassen, nicht oder nur am Rande berücksichtigt. Die Ausführungen der Gemeinde in Bezug auf die Standortsuche hätten offensichtlich gar keine Beachtung gefunden. Auch der Fachbericht des AGR sei von der Vorinstanz nur selektiv widergegeben worden. Gerade die zentralen Tatsachen, die gegen die Zonenkonformität sowie einen funktionellen Bezug zur Zonenfläche sprächen und durch das AGR hervorgehoben worden seien, hätten in der Entscheidungsfindung keinerlei Berücksichtigung gefunden.

Die Formulierung im Baureglement der Gemeinde sei klar, unmissverständlich und auch eindeutig. Die Gemeinde kenne keine besonderen Bau- und Zonenvorschriften für Mobilfunkanlagen und es müsse daher durch Auslegung von Art. 12 GBR⁶ ermittelt werden, ob Mobilfunkanlagen in der ZSF 2 als zonenkonforme Infrastruktureinrichtungen gelten könnten. Dabei habe die Gemeinde bei der Auslegung ihrer Vorschriften einen hohen Ermessensspielraum und sie bestimme selber, wie sie ihre eigenen Vorschriften verstanden haben wolle. Die Gemeinde habe mehrmals ausgeführt, dass eine Mobilfunkanlage in der ZSF 2 nicht zonenkonform sei. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz habe das Bundesgericht nicht festgestellt, dass Mobilfunkantennen innerhalb von Bauzonen in der Regel zonenkonform seien. Im Gegenteil betone das Bundesgericht, dass Mobilfunkantennen in Bauzonen nicht generell und unabhängig von ihrem Verwendungszweck zulässig seien. Das Bundesgericht verweise hierzu in Anwendung von Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG⁷ und Art. 23 RPG insbesondere auf das kommunale Recht und die Nutzungsplanung, wo festzulegen sei, in welchen Zonen welche Infrastrukturbauten und -anlagen generell zulässig seien bzw. ausnahmsweise zugelassen werden könnten. Die Vorinstanz gehe fälschlicherweise davon aus, dass es sich bei der ZSF 2 um eine Bauzone handle, und wende dementsprechend ihre Interpretation der Rechtsprechung des Bundesgerichts an, wonach Mobilfunkantennen in Bauzonen grundsätzlich zonenkonform seien.

⁶ Baureglement der Einwohnergemeinde Meisberg vom 1. Dezember 2009

⁷ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

Vorliegend handle es sich aber nachweislich nicht um eine „klassische“ Bauzone, die dem Wohnen und Arbeiten diene. Es handle sich vielmehr um eine Wiese, welche für die nicht-gewerbliche Tierhaltung gemäss Art. 12 GBR genutzt werde, und damit um eine seit vielen Jahrzehnten unberührte Naturlandschaft. Betreffend ausserhalb von Bauzonen geplante Mobilfunkantennen, welche auf die Abdeckung von Grundstücken in den Bauzonen ausgerichtet seien, verneine das Bundesgericht in der Regel die Zonenkonformität. Laut Bundesgericht könnten solche Anlagen ausserhalb der Bauzonen regelmässig nur bewilligt werden, wenn sie standortgebunden seien, was in der Regel nicht zutreffe.

Grundvoraussetzung einer erweiterten ausnahmsweisen Bejahung der Standortgebundenheit sei laut Bundesgericht, dass die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirke und nicht störend in Erscheinung trete. Die Ausgestaltung der ZSF 2 sei als Übergangsgebiet zum Landschaftsschutzgebiet Büttenberg zu verstehen. Das Landschaftsschutzgebiet Büttenberg bezwecke gemäss Art. 45 GBR die Erhaltung des Landschaftsbildes und des Erholungswerts sowie die Schonung der natürlichen Lebensräume. Technische Anlagen seien nicht zugelassen. Für dieses Verständnis der betroffenen ZSF 2 spreche auch die Beschränkung der zulässigen Nutzung gemäss Art. 12 Abs. 1 GBR. Dass die ZSF 2 nur für die nicht-gewerbliche Tierhaltung genutzt werden dürfe, spreche klar für das Vorliegen eines Übergangsgebietes zum Landschaftsschutzgebiet Büttenberg, wovon auch die Gemeinde ausgehe. Die Mobilfunkanlage tangiere dieses Landschaftsschutzgebiet. Der Umgebung komme daher eine erhöhte Schutzwürdigkeit zu. Es sei nicht erkennbar, wie der Bau einer Mobilfunkanlage mit dieser erhöhten Schutzwürdigkeit der Umgebung vereinbar sein solle. Es sei offensichtlich, dass eine Mobilfunkanlage inmitten der Wiese, welche für die nicht-gewerbliche Tierhaltung genutzt werde, und unmittelbar neben dem Landschaftsschutzgebiet Büttenberg äusserst störend in Erscheinung treten würde. So würde die Antennenanlage mit einer Höhe von etwa 22 m gut sichtbar am Südhang des Büttenbergs das Ortsbild erheblich stören. Zu diesem Schluss komme auch die Gemeinde in ihrer Stellungnahme vom 9. Juni 2020. Die Voraussetzungen, welche eine erweiterte ausnahmsweise Bejahung der Standortgebundenheit der Mobilfunkanlage zulassen würden, seien vorliegend demzufolge klar und in mehrfacher Art und Weise nicht erfüllt. Eine Mobilfunkanlage sei damit nicht zonenkonform.

Sollte die BVD wider Erwarten zum Schluss kommen, dass es sich bei der ZSF 2 um eine klassische Bauzone handle, sei die vorgenannte Rechtsprechung des Bundesgerichts heranzuziehen. Demnach könnten Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen nur als zonenkonform betrachtet werden, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stünden an dem sie errichtet werden sollten, und im Wesentlichen Bauzonenland abdeckten. Für die Frage der funktionellen Beziehung sei wiederum auf Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG zu verweisen, wonach Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen müssten. Eine Mobilfunkanlage decke sich offensichtlich nicht mit dem Zweck der nicht-gewerblichen Tierhaltung in der ZSF 2. Angesichts der unmittelbaren Nähe zum Landschaftsschutzgebiet Büttenberg sei die funktionelle Beziehung auch unter Berücksichtigung der Umgebung keineswegs zu bejahen. Mobilfunkanlagen gehörten nicht zur technischen Infrastrukturausstattung einer Zone, welche die nicht-gewerbliche Tierhaltung bezwecke. Da Wohnen und Bauen in der ZSF 2 geradezu ausgeschlossen seien, bedürfe es auch keiner Mobilfunkabdeckung in dieser Zone. Daher sei auch bei Vorliegen einer «klassischen» Bauzone die funktionelle Zugehörigkeit offensichtlich nicht gegeben. Das Bauvorhaben wäre daher gemäss den Beschwerdeführenden 5 - 18 auch diesfalls nicht zonenkonform.

Die Vorinstanz nenne zudem die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach der Versorgungsauftrag der Mobilfunkbetreiber gemäss Fernmeldegesetz nicht vereitelt werden oder über Gebühr erschwert werden dürfe. Angesichts der vielen Alternativstandorte, welche die Gemeinde vorgeschlagen habe, könne keineswegs die Rede davon sein, dass der Versorgungsauftrag der Mobil-

funkbetreiber gemäss Fernmeldegesetz vereitelt würde. Es werde denn auch umfassend bestritten, dass keine Alternativstandorte vorlägen. Das ganze Dorf sei am Südhang entlang gebaut und es gebe etliche Gebäude, auf denen eine Mobilfunkanlage gebaut werden könnte.

d) Die Beschwerdegegnerin macht zur Frage der Zonenkonformität geltend, ob es sich bei der ZSF 2 um eine «klassische Bauzone» handle oder nicht, ändere nichts daran, dass die ZSF 2 zur Bauzone gehöre und entsprechend zu behandeln sei. Dass Gemeinden für einzelne Zonen spezifische Vorschriften erliessen und gewisse Bautätigkeiten einschränkten oder ausschlossen, führe nicht dazu, dass Infrastrukturanlagen per se ausgeschlossen seien, nur weil die möglichen Bauten in einer zonenspezifischen Vorschrift eng umschrieben würden. Art. 12 GBR äussere sich weder zu technischen Infrastrukturanlagen generell noch zu Mobilfunkanlagen im Speziellen. Diese Norm stelle keine aussergewöhnliche Regelung dar und stehe der Einrichtung von technischen Infrastrukturbauten nicht entgegen. Es sei eine Eigenheit von spezifischen Zonenvorschriften wie Art. 12 GBR, dass sie generell nichts über solche Einrichtungen festlegten. Das kommunale Baureglement enthalte auch sonst keine mobilfunkspezifischen Regeln, womit Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzone grundsätzlich zulässig seien. Vorliegend stehe die geplante Mobilfunkanlage hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort, an dem sie errichtet werden solle, und decke im Wesentlichen Bauzonenland ab, womit die Vorgaben gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erfüllt seien. Die Zonenkonformität könne demnach auch bejaht werden, wenn die Mobilfunkanlage der Ausstattung der Bauzone als Ganzer und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil diene. Andernfalls könnten spezifische Zonen kaum je für den Bau von Mobilfunkanlagen genutzt werden. Die Gemeinde stelle die Zugehörigkeit der ZSF 2 zur Bauzone nicht in Frage, womit das Bauvorhaben zonenkonform sei. Auch aus dem Kommentar zum Baugesetz ergebe sich eindeutig, dass die Zone für Sport und Freizeitanlagen Teil der Bauzone sei und privaten Bautätigkeiten offen stehe.

e) Die Vorinstanz hat beim AGR einen Fachbericht zur Frage der Zonenkonformität eingeholt. Das AGR hat in seinem Amtsbericht vom 23. Oktober 2020 ausgeführt, Mobilfunkanlagen seien als Infrastrukturbauten in der Bauzone grundsätzlich zonenkonform. Die Gemeinde Meinisberg habe keine besonderen Bau- oder Zonenvorschriften für Mobilfunkanlagen erlassen. Damit müsse durch Auslegung von Art. 12 GBR ermittelt werden, ob in der ZSF2 Mobilfunkanlagen als zonenkonforme Infrastruktureinrichtungen gelten könnten. Die Gemeinde habe bei der Auslegung ihrer Vorschriften einen hohen Ermessensspielraum. Sie bestimme, wie sie ihre eigene Vorschrift verstanden haben wolle. Im vorliegenden Fall habe die Gemeinde mehrmals ausgeführt, dass ihrer Meinung nach eine Mobilfunkanlage in der ZSF 2 nicht zonenkonform sei. Das AGR schliesse sich dieser Meinung an. Bei dieser Zone handle es sich nicht um eine Wohn- oder Gewerbezone, in welcher Mobilfunkanlagen als zonenkonforme Infrastruktureinrichtungen gälten. Es handle sich mithin nicht um eine «klassische» Bauzone, die dem Wohnen und Arbeiten diene. Die Zone erlaube lediglich kleine unbewohnte An- und Nebenbauten für die nicht-gewerbliche Tierhaltung. Mobilfunkanlagen gehörten nicht zur technischen Infrastrukturausstattung von Zonen, die lediglich der nicht gewerblichen Tierhaltung dienten und bewohnte Bauten und Anlagen gerade ausschlossen. Diesbezüglich unterscheide sich diese Zone von Wohn- und Arbeitszonen. Zwar schliesse sie unmittelbar an die Wohnzone an, ihr Sinn und Zweck erscheine hingegen eher, einen Übergang von der Wohnzone zur Landwirtschaftszone bzw. zum Landschaftsschutzgebiet Büttenberg zu schaffen. Daraus zog das AGR die Schlussfolgerung, aufgrund der Zonenbeschreibung der ZSF 2 fehle es hier an einem Bezug zur Zonenfläche, wie er gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG vorhanden sein müsse. Die funktionelle Beziehung der Anlage zum Ort, an dem sie errichtet werden solle, liege nicht vor.

f) Die Vorinstanz ist im angefochtenen Bauentscheid von diesem Fachbericht abgewichen und hat das Bauvorhaben als Zonenkonform eingestuft. Zur Begründung hat sie zunächst Ausführungen zum Dialogmodell gemacht, mit dem die gegenseitige und frühzeitige Information zwischen

Mobilfunkbetreibern und Gemeinden im Zusammenhang mit dem Aufbau der Mobilfunknetze verbessert, das Verfahren der Evaluation von geeigneten Antennenstandorten geregelt und ein Mitwirkungsrecht der Gemeinden bei der Standortbewertung festgelegt würden. Weiter hat sie ausgeführt, innerhalb von Bauzonen seien Mobilfunkanlagen in der Regel zonenkonform, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stünden, an dem sie errichtet werden sollten und im Wesentlichen Bauzonenland abdeckten. Bestünden keine besonderen Bau- und Zonenvorschriften in der jeweiligen Gemeinde, seien Mobilfunkanlagen grundsätzlich unabhängig von der Umschreibung des jeweiligen Zonenzwecks überall in der Bauzone zulässig. Die ZSF 2 gehöre zur Bauzone und die Gemeinde habe keine besonderen Bau- oder Zonenvorschriften erlassen, wonach Infrastrukturanlagen nur in gewissen Zonen errichtet werden dürften respektive dass diese in der ZSF 2 nicht zulässig wären. Die funktionelle Beziehung der Anlage zum Ort, an dem sie errichtet werden solle, liege entgegen der Annahme des AGR damit klar vor. Der Versorgungsauftrag der Mobilfunkbetreiberinnen gemäss Fernmeldegesetz dürfe nicht vereitelt werden. Ferner würden Mastkonstruktionen nicht als Gebäude gelten und fielen somit nicht unter die entsprechenden Beschränkungen, insbesondere betreffend Gebäudehöhe.

g) Der Standort der geplanten Mobilfunkanlage liegt in der ZSF 2. Gemäss Art. 78 BauG können als Zone für Sport- und Freizeitanlagen Gelände für Sport- und Spielfelder, Familiengärten und ähnliche Freizeitbetätigungen ausgedacht werden (Abs. 1). Soweit die Gemeinde in ihren Vorschriften nichts anderes bestimmt, können auch Nebenbauten, wie einfache Verpflegungsstätten für die Benutzer, Umkleide-, Duschen- und Toilettenanlagen, Gerätemagazine, Bauten zum Schutz vor schlechter Witterung und dergleichen, erstellt werden (Abs. 2). Zonen für Sport- und Freizeitanlagen gehören zur Bauzone (Art. 72 Abs. 5 BauG). Eine mögliche Nutzung in dieser Zone ist die Hobby-Tierhaltung.⁸

Gemäss Art. 12 GBR ist die ZSF 2 für die nicht-gewerbsmässige Tierhaltung vorgesehen (Abs. 1). Zugelassen sind unbewohnte An- und Nebenbauten, die nicht für den dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmt sind, sowie bewilligungsfreie Bauten und Anlagen (Abs. 2). Die Massivbauweise ist nicht zugelassen (Abs. 3). Bei der ZSF 2 handelt es sich um eine einzelne Kleinzone von knapp 90 m Länge und rund 30 m Breite am nördlichen Siedlungsrand der Gemeinde Meisberg. Im Süden grenzt die ZSF 2 mehrheitlich an eine Wohnzone und im Übrigen an die Landwirtschaftszone, im Westen und Osten an die Landwirtschaftszone und im Norden an das Landschaftsschutzgebiet Büttelberg.

h) Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Infrastrukturbauten – zu denen auch Mobilfunkantennen gehören – in Bauzonen nicht generell und unabhängig von ihrem Verwendungszweck zulässig. Grundsätzlich ist es Sache des kantonalen (bzw. kommunalen) Rechts und der Nutzungsplanung festzulegen, in welchen Zonen welche Infrastrukturbauten und -anlagen zulässig sind. Aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände ergibt sich immerhin, dass Anlagen zur Erschliessung oder Versorgung des Siedlungsgebiets grundsätzlich innerhalb und nicht ausserhalb der Bauzonen errichtet werden müssen. Daraus hat das Bundesgericht in BGE 133 II 321 abgeleitet, dass innerhalb der Bauzonen die zur Versorgung einer bestimmten Zone notwendigen Infrastrukturanlagen zonenkonform sind, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken. Die Zonenkonformität einer Infrastrukturbauweise kann unter Umständen auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient. Gibt es in einer Gemeinde keine besonderen Planungsmassnahmen (Negativ-

⁸ Vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 5. Aufl., Bern 2024, Art. 78 N. 2

oder Positivplanung) zur Festlegung von Mobilfunkantennenstandorten, bestimmt sich die Zonenkonformität der umstrittenen Antenne nach den erwähnten allgemeinen Grundsätzen.⁹

Mobilfunkantennen sind demnach als Infrastrukturbauten in Bauzonen zulässig, wenn ein Bezug zu den Zonenflächen besteht, auf welchen sie erstellt werden sollen (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG). Sie sind in diesem Sinne in der Bauzone grundsätzlich zonenkonform, soweit sie im Wesentlichen der Abdeckung derselben dienen. Nicht erforderlich ist somit zum einen, dass die Mobilfunkantenne einzig dem Bauzonenteil dient, in welchem sie errichtet werden soll. Zum andern ist zulässig, dass ein Teil der betreffenden Funkzelle das Nichtbaugelände erfasst.¹⁰

Eine Mobilfunkanlage, welche das Siedlungsgebiet versorgt, soll also grundsätzlich im Siedlungsgebiet errichtet werden. Lässt die Zonenumschreibung (innerhalb des Siedlungsgebiets) aber grundsätzlich keine Bauten und Anlagen zu, wie beispielsweise eine Freihaltezone, umfasst dieses Verbot auch Mobilfunkanlagen.¹¹

i) Zu berücksichtigen ist hier weiter die Gemeindeautonomie. Die Gemeinden sind im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom (vgl. Art. 109 KV¹² und Art. 65 Abs. 1 BauG). Diese Autonomie beschränkt sich nicht auf den Bereich der Rechtsetzung; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Zonenvorschrift verstanden haben will. Die Gemeinde kann sich nicht nur auf ihre Autonomie berufen, wenn sie selber Baubewilligungsbehörde ist, sondern auch dann, wenn sie sich – wie hier – als Verfahrensbeteiligte auf die entsprechende Auslegung beruft. Wird die Anwendung einer kommunalen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Aufgrund der Gemeindeautonomie auferlegen sie sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre.¹³

j) Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist auf klassische Bauzonen, wie insbesondere Wohn-, Gewerbe- und Industriezonen, Kernzonen und Zonen für öffentliche Nutzungen ausgerichtet; in der Regel trifft dies auch auf Zonen für Sport- und Freizeitanlagen zu. In diesen Zonen wird gewohnt und gearbeitet, unterrichtet, Sport getrieben usw. Diesen Zonen ist gemeinsam, dass sie für Bauten und Anlagen vorgesehen sind und dem Aufenthalt von Personen dienen und daher ein erhebliches Bedürfnis nach Abdeckung mit Mobilfunkdiensten im Sinne einer Grundversorgung besteht. Dies alles trifft auf die hier zur Diskussion stehende ZSF 2 nicht zu. Sie dürfte lediglich deshalb als Bauzone ausgeschieden worden sein, weil die nicht-gewerbsmässige Tierhaltung (Hobby-Tierhaltung) in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform ist. Zugelassen sind lediglich unbewohnte An- und Nebenbauten, die nicht für den dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmt sind, wobei dabei die Massivbauweise nicht zugelassen ist. Mit Ausnahme dieser unbewohnten An- und Nebenbauten dürfte diese Zone der Freihaltung einer Pufferzone dienen, um damit einen Übergang von der Wohnzone im Siedlungsgebiet zum Landschaftsschutzgebiet Büttenberg zu schaffen. Unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie ist daher nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde Meisberg eine Mobilfunkanlage in dieser speziellen Bauzone, in der kein Bedarf nach Mobilfunkversorgung im Sinne einer Grundversorgung besteht, nicht als zonenkonforme Infrastruktureinrichtung betrachtet, weil keine unmittelbare funktionelle Beziehung zu

⁹ BGer 1C_245/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 2.3

¹⁰ BGer 1C_403/2010 vom 31. Januar 2011 E. 4.3

¹¹ Wittwer Benjamin, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl., Zürich - Basel - Genf 2008, S. 94

¹² Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

¹³ VGE 2020/230 vom 7. September 2021 E. 2.3

dieser Bauzone besteht – diese Auslegung ihrer Zonenvorschrift durch die Gemeinde ist rechtlich haltbar. Unter diesen speziellen Umständen sind auch keine kommunalen Vorschriften erforderlich, die Mobilfunkanlagen in der ZSF 2 explizit ausschliessen. Dies im Unterschied zu einer klassischen Bauzone. Dort wäre eine Mobilfunkanlage nur dann nicht zonenkonform, wenn die betroffene Gemeinde besondere Planungsmassnahmen im Sinne einer Negativ- oder Positivplanung bzw. eines Kaskadenmodells kennen würde, die Mobilfunkanlagen in dieser Zone explizit ausschliessen würden.¹⁴

Im vorliegenden Zusammenhang unerheblich sind die Ausführungen der Vorinstanz zum Dialogmodell und zur Möglichkeit von Alternativstandorten. Das Dialogmodell hat keinen Einfluss auf die Frage der Zonenkonformität. Die Möglichkeit von Alternativstandorten könnte dann relevant sein, wenn die Verneinung der Zonenkonformität in der ZSF 2 zu einer Vereitelung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiberinnen gemäss Fernmeldegesetz führen würde. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Da es sich bei der ZSF 2 um eine einzelne, eng begrenzte Kleinzone handelt, sind die Mobilfunkanbieterinnen durch die Verneinung der Zonenkonformität von Mobilfunkanlagen in dieser Zone in ihrer Standortwahl nur unbedeutend eingeschränkt und es verbleiben ihnen ausreichend Standorte innerhalb der Bauzone der Gemeinde Meisberg, von denen aus sie ihren Versorgungsauftrag erfüllen können. Dass der nachgesuchte Standort in der ZSF 2 besonders günstig für die Versorgung wäre, vermag daran nichts zu ändern.

Im Übrigen kann auch aus dem Verbot der Massivbauweise in der ZSF 2 geschlossen werden, dass das Bauvorhaben nicht zonenkonform ist. Das Bauvorhaben sieht vor, den freistehenden Mast mit einer Höhe von 22 m auf einem Fundament zu montieren. Dieses quadratische Fundament hat eine Seitenlänge von 3 m und reicht rund 2 m in den Untergrund. Zusätzlich ist auf der Bergseite als Objektschutzmassnahme eine Schutzwand von 1.8 m Höhe und gut 6 m Breite vorgesehen, die mit ihrem auskragenden Sockel rund einen Meter in den Untergrund reicht. Dass die Gemeinde eine solche Konstruktion mit dem Verbot der Massivbauweise als nicht vereinbar erachtet, weshalb Mobilfunkanlagen, wie die nachgesuchte, in dieser Zone letztlich nicht möglich sind, ist rechtlich vertretbar und deshalb unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie nicht zu beanstanden.

k) Die Beschwerden erweisen sich demzufolge als begründet und sie sind gutzuheissen. Die angefochtene Baubewilligung wird aufgehoben. Das Bauvorhaben ist nicht zonenkonform, weshalb dem Baugesuch der Bauabschlag erteilt werden muss. Damit erübrigen sich Ausführungen zu den übrigen Rügen und (Beweis-)Anträgen in den Beschwerden.

3. Kosten

a) Die amtlichen Kosten für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren haben in jedem Fall die Gesuchstellenden zu tragen, Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 52 Abs. 1 BewD¹⁵). Gemäss dem Bauentscheid des Regierungsrates Biel/Bienne vom 22. Juli 2021 belaufen sich die amtlichen Kosten auf CHF 7653.55. Die amtlichen Kosten werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist das Regierungsratsamt Biel/Bienne zuständig.

b) Als unterliegende Partei hat die Beschwerdegegnerin die Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG¹⁶). Diese Kosten bestehen aus einer Pauschalge-

¹⁴ Vgl. BVD 110/2023/27 vom 21. September 2023 E. 7.e und f

¹⁵ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

¹⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

bühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.– bis CHF 4000.– je Beschwerde erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV¹⁷). In Anwendung dieser Bestimmungen werden die Pauschalen auf CHF 1500.– für jede der drei Beschwerden festgelegt. Werden in einem einzigen Entscheid mehrere Beschwerden beurteilt, so kann die Pauschalgebühr angemessen reduziert werden (Art. 21 Abs. 3 GebV). In Anwendung dieser Bestimmung werden die Verfahrenskosten auf CHF 1000.– je Beschwerde reduziert. Insgesamt belaufen sich die Verfahrenskosten somit auf CHF 3000.–.

c) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wett-schlagung 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). Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat demnach die unterliegende Beschwerdegegnerin den obsiegenden und anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden 5 - 18 deren Parteikosten zu ersetzen.

Die Kostennote des Parteianwalts der Beschwerdeführenden 5 - 18 beläuft sich auf CHF 7874.35 (Honorar bis 31. Dezember 2023 CHF 5985.–, Auslagen bis 31. Dezember 2023 CHF 282.–, Mehrwertsteuer zum Satz von 7.7 % CHF 482.55; Honorar ab 1. Januar 2024 CHF 1012.50, Auslagen ab 1. Januar 2024 CHF 28.–, Mehrwertsteuer zum Satz von 8.1 % CHF 84.30). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV¹⁸ 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 KAG¹⁹). Im vorliegenden Fall ist der gebotene Zeitaufwand als unterdurchschnittlich zu werten, da nur ein Schriftenwechsel stattfand und kein Beweisverfahren durchgeführt wurde. Bei Baukosten gemäss Baugesuch von CHF 69 000.– und den umstrittenen Rechtsfragen sind die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses insgesamt als knapp durchschnittlich einzustufen. Daher erscheint ein Honorar von CHF 4500.– als angemessen. Dieses ist gemäss dem Verhältnis in der Kostennote auf die Zeit bis 31. Dezember 2023 und ab 1. Januar 2024 aufzuteilen. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden 5 - 18 somit Parteikosten in der Höhe von CHF 5183.10 (Honorar bis 31. Dezember 2023 CHF 3848.85, Auslagen bis 31. Dezember 2023 CHF 282.–, Mehrwertsteuer zum Satz von 7.7 % CHF 318.10; Honorar ab 1. Januar 2024 CHF 651.15, Auslagen ab 1. Januar 2024 CHF 28.–, Mehrwertsteuer zum Satz von 8.1 % CHF 55.–) zu ersetzen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerden werden gutgeheissen. Der Bauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 22. Juli 2021 wird aufgehoben. Dem Baugesuch der Beschwerdegegnerin vom 31. Januar 2020 mit Projektänderung wird der Bauabschlag erteilt.
2. Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von CHF 7653.55 werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne zuständig.

¹⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

¹⁸ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung; PKV; BSG 168.811)

¹⁹ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

3. Die Verfahrenskosten von CHF 3000.– werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung aufgelegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
4. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden 5 - 18 die Parteikosten im Betrag von CHF 5183.10 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Einwohnergemeinde Meinisberg, vertreten durch den Gemeinderat der Einwohnergemeinde Meinisberg, eingeschrieben
- Frau D._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt G._____, eingeschrieben
- H._____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, per Mail
- Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, per Mail, zur Kenntnis
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Abteilung Bauen, 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 drei 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.