



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3011 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 120/2020/10

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 8. Juli 2020

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde
abgewiesen (VGE 2020/305 vom 31.01.2023).

in der Beschwerdesache zwischen

C. _____
Beschwerdeführer

und

D. _____
Beschwerdegegnerin

sowie

Baupolizeibehörde der Gemeinde Zollikofen, Gemeindeverwaltung, Wahlackerstrasse 25,
Postfach 366, 3052 Zollikofen

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Gemeinde Zollikofen vom 30. Januar 2020
(5G Mobilfunkanlage, Abschreibung Baupolizeiverfahren)

I. Sachverhalt

1. Mit Schreiben vom 19. Oktober 2019 reichte Herr A. _____ bei der Gemeinde Zollikofen eine Baupolizeianzeige ein. Er forderte den Erlass eines Benützungsverbots für die Mobilfunkantenne im 5G-Standard an der F. _____ strasse 20 sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Mit Schreiben vom 14. November 2019 wandte sich der Verein C. _____ (nachfolgend Beschwerdeführer) an die Gemeinde Zollikofen. Er erklärte, Herr A. _____ habe ihn als Vertreter beauftragt, den Fall an dessen Stelle weiterzuführen. Mit Verfügung vom 30. Januar 2020 erwog die Gemeinde, dass kein baupolizeilicher Handlungsbedarf bestehe und schrieb die Baupolizeianzeige als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab. Dagegen reichte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 26. Februar 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Er stellt folgende Rechtsbegehren:

"1. Der Entscheid der Bauverwaltung Zollikofen vom 30. Januar 2020 sei aufzuheben.

2. Für die 5G-Antennen mit den Laufnummern 7, 8 und 9 auf dem Antennenmast an der F. _____ strasse 20 in Zollikofen sei ein sofortiges Benützungsverbot zu erlassen.

3. Der ursprünglich bewilligte Zustand der Antennenanlage, gemäss Standortdatenblatt vom 31.8.2018 sei innert 30 Tagen wieder herzustellen."

Der Beschwerdeführer kritisiert besonders, es werde versucht, mittels arglistiger Täuschung eine «Baubewilligung für Bagatelländerungen» zu erschleichen. Dieses Vorgehen werde von der kantonalen Fachstelle für Immissionsschutz gedeckt und könne nicht hingenommen werden. Seines Erachtens lägen Amtsmissbrauch und ungetreue Geschäftsführung nach Art. 312 und 314 StGB¹ vor. Er ist ausserdem der Meinung, der Ausbau auf den 5G-Funkdienst dürfe nicht als baubewilligungsfreie Bagatelländerung qualifiziert werden. Auch kritisiert er, die Sendeleistungen, die die Beschwerdegegnerin im neuen Standortdatenblatt für die adaptiven 5G-Antennen deklariert habe, seien unglaubwürdig.

2. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte bei der Vorinstanz die Vorakten sowie das bewilligte und aktuelle Standortdatenblatt der Mobilfunkanlage ein. Mit Verfügung vom 28. Februar 2020 wurde Herrn A. _____ um Verbesserung der Beschwerdeschrift gebeten, da er die Beschwerde nicht eigenhändig unterzeichnet hatte. Mit Schreiben vom 5. März 2020 teilte der Beschwerdeführer mit, er habe den Fall bereits im vorinstanzlichen Verfahren übernommen und sei zur Einsprache- und Beschwerdeführung befugt. Das Rechtsamt passte in der Folge das Rubrum an und behandelte den Beschwerdeführer als Partei im Beschwerdeverfahren. Neben den Verfahrensbeteiligten gab das Rechtsamt ausserdem dem Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, Gelegenheit zur Stellungnahme.

3. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 11. März 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Auch seien die Anträge auf Erlass eines sofortigen Benützungsverbots und die Herstellung des rechtmässigen Zustands abzuweisen. Die Gemeinde schliesst in ihrer Eingabe vom 27. März 2020 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Das AUE führt in seiner Stellungnahme vom 27. März 2020 aus, seine Beurteilung der aktuell in Betrieb stehenden Mobilfunk-Basisstation habe ergeben, dass die Bestimmungen der NISV³ vollständig erfüllt und damit der Betrieb der Anlage ordnungsgemäss sei. Zusammenfassend ergäben sich aus der Beschwerde keine neuen Erkenntnisse, die eine baupolizeiliche Abklärung der Sachlage erfordern würden. Mit Schreiben vom 18. April 2020 hält der Beschwerdeführer im Wesentlichen an seinem Standpunkt fest. Im Schreiben vom 22. April 2020 teilt die Beschwerdegegnerin mit, sie halte an den gestellten Anträgen und gemachten Ausführungen fest. Auf die Rechtsschriften und die vorhandenen Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG⁴ können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVD angefochten werden.

¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)

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)

³ Verordnung des Bundesrats vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710)

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

b) Die Beschwerdebefugnis richtet sich nach Art. 65 Abs. 1 und 2 VRPG^{5,6}. Diese setzt voraus – vorbehaltlich hier nicht massgeblicher Ausnahmen –, dass die Parteien am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben (Art. 65 Abs. 1 Bst. a VRPG). Diese Voraussetzung ist hier erfüllt: Aus den Akten geht hervor, dass der Beschwerdeführer in das Baupolizeiverfahren eintrat und in diesem aktiv Parteirechte ausübte. So teilte er der Gemeinde im Schreiben vom 14. November 2019 mit, Herr A._____ habe ihn im Baupolizeiverfahren beauftragt, den Fall weiterzuführen.⁷ In der Folge reichte der Beschwerdeführer seine Eingaben im Namen des Vereins "C._____" ein und stellte auch eigene Anträge. Damit brachte er seinen Willen, sich am Baupolizeiverfahren zu beteiligen, klar zum Ausdruck. Da eine Anzeige nicht fristgebunden ist, d.h. jederzeit eingereicht werden kann, ist die Beteiligung des Beschwerdeführers im Baupolizeiverfahren in verfahrensrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Dass die Gemeinde den Beschwerdeführer in der angefochtenen Verfügung immer noch als Vertreter von Herrn A._____ und nicht als Anzeiger bzw. Partei bezeichnete, schadet nicht. Massgeblich ist, dass der Beschwerdeführer seinen Prozesswillen bereits im Baupolizeiverfahren klar äusserte.

c) Der Beschwerdeführer ist als privatrechtliche Organisation befugt, Anzeige zu erstatten und Beschwerde zu führen (Art. 46 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 35a BauG und Art. 65 Abs. 2 VRPG).⁸ In der angefochtenen Verfügung verzichtete die Gemeinde auf den Erlass eines Benützungsverbots und auf die Herstellung des rechtmässigen Zustands. Als Anzeiger ist der Beschwerdeführer somit durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 65 Abs. 1 Bst. b und c VRPG).⁹ Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Streitgegenstand

a) Anfechtungsobjekt ist im vorliegenden Fall die Abschreibungsverfügung der Vorinstanz vom 30. Januar 2020. Darin erwog die Gemeinde, dass kein baupolizeilicher Handlungsbedarf bestehe. Sie schrieb daher die Baupolizeianzeige vom 19. Oktober 2019 als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab. Damit verzichtete sie auf den Erlass eines Benützungsverbots für den Betrieb der Mobilfunkantenne im 5G-Standard und auf die Herstellung des rechtmässigen Zustands. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht auf den Erlass dieser baupolizeilichen Massnahmen (Benützungsverbots und Herstellung des rechtmässigen Zustands) verzichtete.

b) Nicht beurteilt werden in Verwaltungsjustizverfahren strafrechtliche Fragestellungen. Die Zuständigkeit hierfür obliegt den Strafgerichten bzw. der Staatsanwaltschaft. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, seines Erachtens lägen strafrechtlich relevante Handlungen der Abteilung Immissionsschutz vor, namentlich Amtsmissbrauch und ungetreue Geschäftsführung, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 49 N. 3

⁷ Vgl. pag. 3 der Vorakten der Gemeinde Zollikofen

⁸ Vgl. VGE 22998 vom 27. Juli 2007 E. 1.2.3

⁹ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 49 N. 3 Bst. b

3. Bewilligungspraxis bei Änderungen an bestehenden Mobilfunkanlagen

a) Das kantonale Recht legt hinsichtlich der Baubewilligungspflicht in Art. 1a Abs. 1 BauG entsprechend der in langjähriger Praxis entwickelten Formulierung des Bundesgerichts zur Baubewilligungspflicht Folgendes fest:¹⁰

"Baubewilligungspflichtig sind alle künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Bauten, Anlagen und Einrichtungen (Bauvorhaben), die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen."

Art. 1b Abs. 1 BauG bestimmt weiter, dass insbesondere der Unterhalt von Bauten und Anlagen, für eine kurze Dauer erstellte Bauten und Anlagen sowie andere geringfügige Bauvorhaben keiner Baubewilligung bedürfen.

b) Was Änderungen an baubewilligten Mobilfunkanlagen anbelangt, so können diese sehr unterschiedliche Ausmasse umfassen und Intensitäten bewirken. Von Detailanpassungen bis hin zum kompletten Umbau mit einer starken Erhöhung der Sendeleistung ist alles möglich. Müsste bei jeder Anpassung, unabhängig vom Ausmass und Intensität der Änderung, ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, so wäre dies mit einem immensen und gemessen an der Bedeutung der Änderung unverhältnismässigen Verfahrensaufwand verbunden. In Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 5 NISV sind die Änderungen definiert, welche die Intensität der Strahlung an OMEN erhöhen oder deren räumliche Verteilung verändern können.¹¹ Danach gelten folgende Anpassungen an einer Mobilfunkanlage als Änderung «im Sinne der NISV»:

- "a. die Änderung der Lage von Sendeantennen,
- b. der Ersatz von Sendeantennen durch solche mit einem anderen Antennendiagramm,
- c. die Erweiterung mit zusätzlichen Sendeantennen,
- d. die Erhöhung der äquivalenten Strahlungsleistung (ERP) über den bewilligten Höchstwert hinaus oder
- e. die Änderung von Senderichtungen über den bewilligten Winkelbereich hinaus."

c) Zur Bewilligungspraxis von Anlageänderungen im Sinne von Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 5 NISV haben der Cercl'Air und die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) Empfehlungen zuhanden der Kantone herausgegeben.¹² Danach dürfen Anpassungen an baubewilligten Mobilfunkanlagen, die als Änderungen im Sinne Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 5 NISV gelten, aber nur eine unbedeutende Erhöhung der elektrischen Feldstärke an OMEN zur Folge haben, ohne Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Solche geringfügige Änderungen werden als sog. "Bagatelländerungen" bezeichnet. Die BPUK und der Cercl'Air empfehlen, Änderungen nach Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 5 NISV unter Einhaltung folgender Kriterien als baubewilligungsfreie Bagatelländerungen zu behandeln:

- "- An Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN), an denen der Anlagegrenzwert vor der Änderung im massgebenden Betriebszustand bereits mehr als 50 % ausgeschöpft war, nehmen die berechneten elektrischen Feldstärken nicht zu.

¹⁰ Vgl. Vortrag vom 30. April 2008 des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend des Koordinationsgesetzes (KoG) und des Baugesetzes (BauG); Änderung, zu Art. 1a, S. 8 (abrufbar unter www.bve.be.ch > Rechtsamt > Vorträge > BauG Änderung vom 28.1.2009); vgl. BGE 113 Ib 314 E. 2b

¹¹ Vgl. S. 6 erläuternder Bericht vom 28. November 2008 zur Änderung der NISV abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2008.html>

¹² Vgl. Empfehlung BPUK vom 19. September 2019 zur Bewilligung von Mobilfunkanlagen: Dialogmodell und Bagatelländerungen (abrufbar unter www.dtap.ch/bpuk > Dokumentationen > Berichte, Gutachten, Konzepte > Bereich Umwelt > Weitere Berichte); vgl. Empfehlung Cercl'Air vom 7. Januar 2015, Bagatelländerungen (abrufbar unter www.cerclair.ch > Empfehlungen > Nr. 33: Beurteilung von Standortdatenblättern für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen mit neuen Frequenzbändern)

- An den übrigen OMEN liegen die berechneten elektrischen Feldstärken im massgebenden Zustand mindestens 50 % unter dem Anlagegrenzwert und nehmen im Vergleich zur vorherigen Situation um weniger als 0,5 V/m zu.
- Die maximale Distanz für die Einspracheberechtigung gemäss Zusatzblatt 2 des Standortdatenblattes darf nicht zunehmen.
- Eine Kaskade von Bagatelländerungen soll an OMEN nicht dazu führen, dass mehrmalige Erhöhungen der elektrischen Feldstärke unterhalb von 50 % des AGW eine Zunahme von insgesamt mehr als 0.5 V/m ergeben."

d) Die Betreiberin oder der Betreiber einer Mobilfunkanlage muss dem AUE, Abteilung Immissionsschutz, Änderungen an baubewilligten Anlagen in einem aktualisierten Standortdatenblatt bekannt geben. Dieses prüft, ob bei Anpassungen im Sinne von Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 5 NISV die Kriterien einer Bagatelländerung erfüllt sind. Bei Nichteinhaltung der Bagatellkriterien wird die Zustimmung zur Änderung verweigert und die Betreiberinnen müssen ein Baugesuch einreichen. Liegt hingegen eine Bagatelländerung vor, kann die Anpassung ohne Baubewilligung vorgenommen werden. Diese Praxis deckt sich mit der Auffassung des Bundesrats, wie aus seiner schriftlichen Antwort vom 11. März 2020 auf die Frage eines Nationalrats hervorgeht.¹³

4. Sachverhalt

a) Die Strahlung einer Mobilfunkanlage wird, wie ausgeführt, auf der Grundlage der technischen Daten im Standortdatenblatt beurteilt. Nach den Akten präsentiert sich der Sachverhalt wie folgt:

Zur Diskussion steht die Mobilfunkanlage auf dem Flachdach des Gebäudes F. _____ strasse 20, Parzelle Zollikofen Grundbuchblatt Nr. G. _____. Die Beschwerdegegnerin reichte im Frühjahr 2018 bei der Gemeinde Zollikofen ein Baugesuch ein, um diese Mobilfunkantenne umzurüsten. Bestandteil des Baugesuchs war das Standortdatenblatt vom 12. Februar 2018 (Revision 1.75).¹⁴ Diesem zufolge beinhaltete das Umbauprojekt drei Antennenkörper einer sog. Multibandantenne des Typs "Kathrein 80011878" auf der Höhenkote +26.10. Die Multibandantenne umfasste drei Sendeantennen (Laufnummer 1, 2 und 3) in den Frequenzbändern 700 bis 900 Megahertz (MHz) sowie drei Sendeantennen (Laufnummer 4, 5 und 6) in den Frequenzbändern 1400 bis 2600 MHz. Ferner sah das Projekt auf der Höhenkote +23.10 drei weitere Sektorantennen des Typs "Kathrein 80010682" (Laufnummer 7, 8 und 9) in der Frequenz 2600 MHz vor. Für die einzelnen Antennen beantragte die Beschwerdegegnerin folgende Sendeleistungen: Antennen 1 und 2 je 600 Watt (ERP), Antenne 3 1200 Watt (ERP), Antenne 4 1080 Watt (ERP), Antenne 5 1670 Watt (ERP) Antenne 6 2900 Watt ERP und für die Antennen 7, 8 und 9 je 300 Watt (ERP). Als Hauptstrahlungsrichtungen waren 20°, 120° und 260° Azimut vorgesehen. Die Abteilung Immissionsschutz kam im Fachbericht vom 14. Mai 2018 nach einer Besichtigung des Anlagestandorts zum Schluss, dass die geplante Mobilfunk-Basisstation die gesetzlichen Anforderungen erfülle und der Anlagegrenzwert rechnerisch bei sämtlichen Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) eingehalten sei.¹⁵ Mit Bauentscheid vom 6. Juni 2018 erteilte die Gemeinde Zollikofen für die Umrüstung der Mobilfunkanlage basierend auf dem Standortdatenblatt vom 12. Februar 2018 (Revision 1.75) die Baubewilligung. Diese erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

¹³ Vgl. Geschäftsnummer 20.5049 in der Geschäftsdatenbank Curia Vista (abrufbar unter www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/)

¹⁴ Vgl. pag. 22 der Vorakten der Gemeinde Zollikofen

¹⁵ Vgl. pag. 13 der Vorakten der Gemeinde Zollikofen

b) Mit E-Mail vom 7. September 2018 stimmte die Abteilung Immissionsschutz einer Änderung der bewilligten Mobilfunkanlage am bestehenden Standort gestützt auf das revidierte Standortdatenblatt vom 31. August 2018 (Revision 1.81) im Bagatellverfahren zu.¹⁶ Die Änderung beinhaltete den Austausch der drei bewilligten Sektorantennen des Typs "Kathrein 80010682" (Laufnummern 7, 8 und 9) durch drei adaptive Antennen des Typs "Air6488" bei gleichbleibender Ausrichtung und Montagehöhe der Antennen. Gleichzeitig wurde die Sendeleistung der adaptiven Antennen (Laufnummern 7, 8 und 9) in der bisher genutzten Frequenz 2600 MHz in die Frequenz 3400 MHz verschoben. Die Sendeleistung der adaptiven Antennen mit den Laufnummern 7 und 9 von 300 Watt (ERP) blieben gleich. Demgegenüber wurde die Sendeleistung der Antenne mit der Laufnummer 8 von 300 auf 265 Watt (ERP) reduziert. Auch wurde die Sendeleistung der Antenne 5 von 1670 auf 1665 Watt (ERP) und jene der Antenne 6 von 2900 auf 2840 Watt (ERP) reduziert. Die Neigungswinkel der adaptiven Antennen lagen nach wie vor innerhalb des bewilligten Winkelbereichs. Die übrigen Parameter im Standortdatenblatt blieben unverändert.

c) Mit E-Mail vom 22. Januar 2019 beantragte die Beschwerdegegnerin eine weitere Änderung der Anlage auf der Grundlage des Standortdatenblatts vom 17. Januar 2019 (Revision 1.83). Diese beinhaltete verglichen mit der bewilligten Mobilfunkanlage gemäss Bauentscheid vom 6. Juni 2018 folgende Änderungen: Den Austausch der drei bewilligten Sektorantennen des Typs "Kathrein 80010682" (Laufnummern 7, 8 und 9) durch drei adaptive Antennen des Typs "Air6488" bei gleichbleibender Ausrichtung und Montagehöhe. Die Verschiebung der Sendeleistung der Antennen (Laufnummern 7, 8 und 9) von der bisher genutzten Frequenz 2600 MHz in das Frequenzband 3400 bis 3800 MHz. Die Sendeleistung der Antennen mit den Laufnummern 7 und 9 von 300 Watt ERP haben sich nicht verändert. Die Sendeleistung der Antenne mit der Laufnummer 8 wurde um 35 Watt (ERP) auf 265 Watt (ERP) reduziert. Überdies wurde die Sendeleistung der Antennen 5 um 5 Watt (ERP) und jene der Antenne 6 um 60 auf 2840 Watt (ERP) reduziert. Der Neigungswinkel der adaptiven Antennen liegt nach wie vor innerhalb des bewilligten Winkelbereichs. Die übrigen Parameter im Standortdatenblatt wurden nicht verändert. Dieser Änderung stimmte die Abteilung Immissionsschutz mit E-Mail vom 8. Februar 2019 – ebenfalls im Bagatellverfahren – zu. Aktuell wird die Anlage gemäss dem Standortdatenblatt vom 17. Januar 2019 (Revision 1.83) betrieben.

5. Bagatelländerung

a) Umstritten ist die Frage, ob es sich bei der Anpassung der Mobilfunkantenne um eine baubewilligungsfreie oder baubewilligungspflichtige Änderung handelt. Der Beschwerdeführer kritisiert, die Hochrüstung der strittigen Mobilfunkanlage auf den 5G-Standard mittels adaptiven Antennen sei ohne Baubewilligung nicht zulässig. Auch dürften Verschiebungen von Sendeleistungen in höhere Frequenzbänder nicht als Bagatelländerung angesehen werden. Diese Änderung der Anlage bewirke eine andere Verteilung der Strahlung. Das AUE, Abteilung Immissionsschutz, und die Beschwerdegegnerin sind demgegenüber der Ansicht, bei der Antennenanpassung handle es sich um eine geringfügige Änderung, die nach den Empfehlungen der BPUK ohne Baubewilligung vorgenommen werden dürfe.

b) Der Umfang der Änderung ergibt sich, wie aus der Erwägung 4c hervorgeht, aus dem Vergleich des bewilligten Betriebszustands der Anlage auf der Basis des Standortdatenblattes vom 12. Februar 2018 (Revision 1.75) mit dem aktuellen Antennenbetrieb gemäss dem Standortdatenblatt vom 17. Januar 2019 (Revision 1.83). Zur Debatte steht hier somit der Ersatz der bewilligten, konventionellen Antennen des Typs "Kathrein 80010682" (Laufnummer 7, 8 und

¹⁶ Vgl. Beilagen 6 und 7 der Beschwerdeantwort vom 11. März 2020

9) durch adaptive Antennen des Typs "Air6488" sowie die Verschiebung der Sendeleistung der Antennen (Laufnummern 7, 8 und 9) von der bisher genutzten Frequenz 2600 MHz in das Frequenzband 3400 bis 3800 MHz. Da hier alte Sendeantennen durch solche mit einem anderen Antennendiagramm ersetzt werden, handelt es sich um eine Änderung der Anlage im Sinne von Anhang 1 Ziffer 62 Abs. 5 Bst. b NISV. Nicht verändert hat sich die bewilligte Lage der Sendeantennen. Auch die Montagehöhe und Senderichtungen sind gleich geblieben. Ebenso liegt der Neigungswinkel der adaptiven Antennen nach wie vor innerhalb des bewilligten Winkelbereichs. Nicht erhöht wurde ferner die Sendeleistung wie ein Vergleich der aktuellen Werte mit den bewilligten Werten zeigt. Das Gegenteil ist der Fall: Mit dem Antennenersatz sind die Sendeleistungen der einzelnen Antennen teilweise reduziert worden oder sie sind unverändert geblieben. Dementsprechend hat die Immissionsfeldstärke an den OMEN 2, 3 und 5 abgenommen oder sie ist gleich geblieben (vgl. OMEN 4).¹⁷ Mit der Reduktion der Sendeleistung hat sich auch der Einsprachepeimeter geringfügig verkleinert. Insgesamt hat sich die Immissionssituation damit sogar leicht verbessert. Die strittige Anpassung der Anlage erfüllt demzufolge die Kriterien einer Bagatelländerung gemäss den Empfehlungen der BPUK und des CercI'Air. Der Umstand, dass gleichzeitig die Sendeleistungen der adaptiven Antennen 7, 8 und 9 von der Frequenz 2600 MHz in das Frequenzband 3400 bis 3800 MHz verschoben wurden, ändert daran nichts. Die Frequenz 2600 MHz ist gleich wie die Frequenzbänder 3400 bis 3800 MHz dem "high band" zugeordnet. Auch gilt für alle Frequenzbänder ab 1800 MHz der gleiche Anlagegrenzwert von 6 V/m.¹⁸ Anders als der Beschwerdeführer meint, kann hier nicht von einer Erweiterung der Anlage mit zusätzlichen Sendeantennen gesprochen werden.

c) Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdeführer schliesslich mit dem Argument, die Änderung bewirke eine andere Verteilung der Strahlung. Dem ist entgegenzuhalten, dass die umhüllenden Antennendiagramme der adaptiven Antennen die Strahlungscharakteristik bei allen elektrisch einstellbaren Neigungswinkeln im Sinne eines "Worst-Case-Diagramms" berücksichtigen. Dies bewirkt an den OMEN aber keine Zunahme der Immissionsfeldstärke. Im Übrigen kann dazu auf die schlüssige Argumentation der Abteilung Immissionsschutz in der Stellungnahme vom 27. März 2020 verwiesen werden. Für die Nachbarschaft ändert sich somit umweltrechtlich nichts. Hinzu kommt, dass die NISV technologieneutral ist und unabhängig davon gilt, ob es sich bei der Mobilfunktechnologie um 3G, 4G oder 5G handelt. Dass die Abteilung Immissionsschutz des AUE der strittigen Änderungen im Bagatellverfahren zustimmte, ist somit nicht zu beanstanden. Die Beurteilung, wonach es sich hier um eine baubewilligungsfreie Änderungen handelt, steht somit in Einklang mit den kantonalen Vorgaben und den vom Bundesgericht definierten Mindestanforderungen für die Baubewilligungspflicht nach Art. 22 RPG¹⁹.

d) In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der BPUK und des CercI'Air durfte die Beschwerdegegnerin somit die Mobilfunkanlage auf dem Gebäude F. _____ strasse 20 ohne Baubewilligungsverfahren mit Zustimmung der Abteilung Immissionsschutz auf die 5G-Technologie umrüsten. Ein formell rechtswidriger Antennenbetrieb, der die Anordnung von baupolizeilichen Massnahmen nach Art. 46 BauG gebietet, liegt nach dem Gesagten nicht vor. Die Vorinstanz durfte das baupolizeiliche Verfahren abschreiben und auf den Erlass eines Benützungsverbots für den Betrieb der Mobilfunkantenne im 5G-Standard und auf die Herstellung des rechtmässigen Zustands verzichten. Das Vorgehen des AUE, Abteilung Immissionsschutz,

¹⁷ Vgl. Ziff. 5 der Standortdatenblatt vom 17.1.2019 (Revision 1.83) und Ziff. 5 Standortdatenblatt vom 12.2.2018 (Revision 1.75) pag. 9 und 22 der Vorakten der Gemeinde Zollikofen

¹⁸ Vgl. zum Ganzen CercI'Air Empfehlung Nr. 33 vom 16. April 2018, Beurteilung von Standortdatenblättern für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen mit neuen Frequenzbändern (abrufbar unter: www.cerclair.ch > Empfehlungen > Nr. 33)

¹⁹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

und der Vorinstanz war korrekt. Von einem Versuch, durch "arglistige Täuschung" eine Bagatelländerung zu erschleichen, kann nicht gesprochen werden.

6. Weitere Rügen

a) Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, die deklarierten Sendeleistungen im Standortdatenblatt für die adaptiven Antennen (Laufnummern 7, 8 und 9) von 265 und 300 Watt (ERP) seien unglaublich. Auch sei das sog. Qualitätssicherungssystem (QS-System), das angeblich ein Überschreiten der deklarierten Sendeleistung verhindern sollte, eine "totale Farce". So gelte ein Mitarbeiter der Abteilung Immissionsschutz als "eigentlicher Erfinder" des QS-Systems und müsse in den Ausstand treten.

b) Der Argumentation des Beschwerdeführers, wonach die deklarierten Sendeleistungen unglaublich und das QS-System untauglich seien, kann nicht gefolgt werden. Für die Beschwerdegegnerin sind die ausgewiesenen Parameter im Standortdatenblatt vom 17. Januar 2019 (Revision 1.83) verbindlich. Weder die deklarierte Sendeleistung noch die elektrischen Neigungswinkel dürfen im Betrieb höher sein als im rechtskräftig bewilligten Standortdatenblatt ausgewiesen. Es ist daher unerheblich, ob der fragliche Antennentyp aus technischer Sicht eine höhere Leistung erbringen könnte. Überdies ist der bewilligungs- und NISV-konforme Betrieb der Anlage durch das QS-System sichergestellt.²⁰ Nach dem Informationsschreiben des Bundesamts für Umwelt (BAFU) vom 31. Januar 2020 kann der Betrieb von adaptiven Antennen in den bestehenden QS-Systemen und in der Datenbank des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) korrekt dargestellt werden, wenn diese wie konventionelle Antennen behandelt werden.²¹ Diese Voraussetzung ist hier erfüllt, wie aus der Stellungnahme des AUE vom 27. März 2020 hervorgeht. Anhaltspunkte, die auf ein Versagen des QS-Systems der Beschwerdegegnerin schliessen lassen, sind nicht ersichtlich. Damit ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers der bewilligungs- und NISV-konforme Betrieb der Anlage gewährleistet.

c) Nicht stichhaltig ist schliesslich die Rüge der Befangenheit. Die Vorinstanz stützte sich im Baupolizeiverfahren auf das Fachwissen des AUE, Abteilung Immissionsschutz. Dies geht aus dem Schreiben der Gemeinde vom 20. November 2019 an den Beschwerdeführer hervor.²² Folglich hätte der Beschwerdeführer die angebliche Befangenheit des Mitarbeiters bereits im Baupolizeiverfahren rügen können. Das Ablehnungsbegehren ist somit verspätet; darauf kann nicht eingetreten werden. Im Übrigen wäre die Rüge der Befangenheit auch inhaltlich unbegründet. Die Rüge, wonach ein Mitarbeiter der Abteilung Immissionsschutz als "eigentlicher Erfinder" des QS-Systems gelte, ist undifferenziert und vermag von vornherein keine Ausstands- und Befangenheitsgründe im Sinne von Art. 9 VRPG zu begründen.

7. Fazit und sofortiges Benützungsverbot

a) Aus den Erwägungen folgt, dass durch die Änderung der Anlage die Immissionsfeldstärke an den OMEN teilweise abgenommen hat oder gleich geblieben ist. Die Abteilung Immissionsschutz und die Gemeinde haben in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Cerci'Air und der BPUK die Änderung der Anlage zu Recht als baubewilligungsfrei qualifiziert. Schliesslich hat der Austausch der drei Sektorantennen auch aus ästhetischer Sicht kaum Einfluss auf das Erscheinungsbild der Antenne, zumal die neuen Antennenkörper des Typs "Air6488"

²⁰ Vgl. statt vieler: BGer 1C_323/2017 vom 15.1.2018, E. 3.3 mit Hinweisen

²¹ Abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen> Elektromog > Fachinformationen > Massnahmen Elektromog > Mobilfunk: Vollzugshilfen)

²² Vgl. pag. 4 der Vorakten der Gemeinde Zollikofen

kleiner sind. Ein formell rechtswidriger Antennenbetrieb liegt nicht vor. Der Antrag des Beschwerdeführers, der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben, ist abzuweisen. Ein Benützungsverbot und die Herstellung des ursprünglich bewilligten Antennenbetriebs fallen daher ausser Betracht. Dementsprechend sind auch die diesbezüglichen Anträge (Rechtsbegehren 2 und 3) abzuweisen. Die Verfügung der Gemeinde Zollikofen vom 30. Januar 2020 wird bestätigt.

b) Mit diesem Entscheid stellt sich die Frage des vorsorglichen Rechtsschutzes im Beschwerdeverfahren nicht mehr. Der Antrag auf Erlass eines sofortigen Benützungsverbots ist, soweit es sich um ein Gesuch auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme im Sinn von Art. 27 Abs. 1 VRPG handelte, gegenstandslos geworden. Der Antrag kann als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben werden (Art. 39 VRPG). Der Erlass einer vorsorglichen Massnahme wäre nach dem Gesagten während der Dauer des Beschwerdeverfahrens ohnehin nicht gerechtfertigt gewesen.

8. Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdeführer. Er hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²³).

b) Die Beschwerdegegnerin war anwaltlich nicht vertreten. Parteikosten werden daher keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Verfügung der Gemeinde Zollikofen vom 30. Januar 2020 wird bestätigt.
2. Der Antrag auf Erlass eines sofortigen Benützungsverbots während der Dauer des Beschwerdeverfahrens wird, soweit es sich um ein Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme handelte, als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.00 werden dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

²³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

IV. Eröffnung

- C._____, eingeschrieben
- D._____, eingeschrieben
- Baupolizeibehörde der Gemeinde Zollikofen, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, per Mail
- Herrn A._____, 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.