



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 120/2025/43

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 7. Juli 2025

in der Beschwerdesache zwischen

C. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt A. _____ und/oder Herrn Rechtsanwalt
B. _____

und

Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, Lyssachstrasse 92, 3400 Burgdorf

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf vom 24. April 2025
(eBau-Nr. D. _____; Benützungsverbot)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin betreibt eine Mobilfunkanlage auf dem auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. F. _____ (Baurechtsparzelle Nr. E. _____) stehenden Gebäude an der G. _____ strasse 84. Die Parzelle liegt in der Zone mit Planungspflicht (ZPP) K. _____ «H. _____ platz».

2. Mit Bauentscheid vom 10. Februar 2021 bewilligte die Stadt Burgdorf der Beschwerdeführerin den Umbau der Mobilfunkanlage auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. F. _____. Die Baubewilligung beinhaltete unter anderem den Austausch der Sendeantennen, darunter den Ersatz von einem Teil der konventionellen Antennen durch adaptive Antennen (Standortdatenblatt vom 13. März 2020 [Revision: 2.4]).

3. Anlässlich einer Abnahmemessung vom 30. Juni 2021 wurde festgestellt, dass der Anlagegrenzwert beim Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) Nr. 9 nicht eingehalten wird. Bei einer weiteren Abnahmemessung mit reduzierter Sendeleistung konnte der Anlagegrenzwert beim OMEN Nr. 9 eingehalten werden. Daraufhin schlug die Beschwerdeführerin dem Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, mit E-Mail vom 21. September 2021 vor, die Sendeleistung entsprechend anzupassen. Gleichzeitig reichte sie ein angepasstes Standortdatenblatt vom 7. September 2021 (Revision: 2.5) ein. Mit Schreiben vom 24. September 2021 erklärte sich das AUE, Abteilung Immissionsschutz, mit dem Vorschlag zur Reduktion der Sendeleistung ein-

verstanden und nahm das neue Standortdatenblatt und die Datenkorrektur im Qualitätssicherungssystem (QS-System) der Beschwerdeführerin verbindlich zur Kenntnis.

4. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2022 stimmte das AUE, Abteilung Immissionsschutz, der Aufschaltung des Korrekturfaktors auf der Mobilfunkanlage auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. F._____ im Rahmen des Meldeverfahrens (sog. Bagatellverfahren) zu (Standortdatenblatt vom 15. August 2022 [Revision: 2.6]).

5. Am 23. Februar 2024 ging bei der Stadt Burgdorf eine baupolizeiliche Anzeige unter anderem gegen die Mobilfunkanlage auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. F._____ ein. Die Stadt Burgdorf sistierte das Baupolizeiverfahren zunächst mit Verfügung vom 15. März 2024 und nahm es mit verfahrensleitender Verfügung vom 18. Februar 2025 wieder auf. Die Beschwerdeführerin reichte am 19. Februar 2025 ein nachträgliches Baugesuch ein (Standortdatenblatt vom 14. November 2024 [Revision: 3.0]). Mit Verfügung vom 24. April 2025 ordnete die Stadt Burgdorf sodann ein Benützungsverbot für die adaptiven Antennen sowie für die Verwendung des Korrekturfaktors für die Mobilfunkanlage der Beschwerdeführerin auf dem Gebäude an der G._____strasse 84 an.

6. Gegen diese Verfügung reichte die Beschwerdeführerin am 21. Mai 2025 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie stellt folgende Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung vom 24. April 2025 betreffend Benützungsverbot der adaptiven Antennen und der Verwendung des Korrekturfaktors bei der Mobilfunkanlage J._____ an der G._____strasse 84, 3400 Burgdorf, Parzellen F._____ und E._____, sei aufzuheben und es sei der Beschwerdeführerin zu erlauben, während der Dauer des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens die adaptiven Antennen zu betreiben und den Korrekturfaktor zu verwenden;
2. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei superprovisorisch und alsdann vorsorglich wiederherzustellen;
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

7. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹, wies das Gesuch der Beschwerdeführerin um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde mit Verfügung vom 23. Mai 2025 ab. Gleichzeitig holte es die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Zudem gab es den Anzeigenden Gelegenheit zur Beteiligung am Beschwerdeverfahren. Die Stadt Burgdorf beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Juni 2025 die Abweisung der Beschwerde. Die Anzeigenden haben stillschweigend auf die Beteiligung am Verfahren verzichtet.

8. Auf die Rechtsschriften und die vorhandenen Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG² können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVD angefochten werden.

b) Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung. Das in der angefochtenen Verfügung ausgesprochene Benützungsverbot nach Art. 46 Abs. 1 BauG stellt eine sofort vollstreckbare spezialgesetzlich geregelte vorsorgliche Massnahme dar.³ Verfügungen betreffend vorsorgliche Massnahmen sind Zwischenverfügungen, die unter anderem selbständig anfechtbar sind, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 61 Abs. 1 Bst. g und Abs. 3 Bst. a VRPG⁴). Das Verwaltungsgericht hat es bisher offengelassen, ob die für die Anfechtung von Zwischenverfügungen im Allgemeinen geltenden (zusätzlichen) Voraussetzungen auch dann vorliegen müssen, wenn spezialgesetzlich in Art. 46 Abs. 1 BauG geregelte vorsorgliche Massnahmen zur Diskussion stehen.⁵ Vorliegend führt das von der Stadt Burgdorf angeordnete sofortige Benützungsverbot ohnehin zu einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil für die Beschwerdeführerin. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Rechtliche Grundlagen zum vorsorglichen Benützungsverbot

a) Die Gemeinden üben im Rahmen ihrer baupolizeilichen Zuständigkeit die Aufsicht über die Einhaltung der Bauvorschriften aus (vgl. Art. 45 Abs. 2 BauG). Sie sind verpflichtet, im Rahmen dieser Zuständigkeit alle Massnahmen zu treffen, die zur Durchsetzung der Bauvorschriften erforderlich sind.⁶ Erhält eine Gemeinde Kenntnis von einer widerrechtlichen Bautätigkeit oder Nutzung, von einem Verstoß gegen Bauvorschriften oder Nebenbestimmungen zu Baubewilligungen sowie von einer Störung der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 45 Abs. 2 Bst. c BauG, leitet sie ein Wiederherstellungsverfahren ein. Sie kann überdies ein sofortiges Benützungsverbot erlassen, wenn es die Verhältnisse erfordern. Diese Verfügung ist sofort vollstreckbar (vgl. Art. 46 Abs. 1 und 2 BauG). Sinn eines Benützungsverbots ist es, zu verhindern, dass die Bauherrschaft aus einem rechtswidrigen Zustand Nutzen ziehen kann oder dass sie oder andere Personen geschädigt werden können.⁷

b) Für den Erlass eines vorsorglichen Benützungsverbots ist zunächst vorausgesetzt, dass ein formell rechtswidriger Zustand vorliegt. Das heisst, es liegt ein baubewilligungspflichtiger Tatbestand vor und eine entsprechende Bewilligung fehlt, oder es steht fest, dass von einer Bewilligung oder von Nebenbestimmungen dazu abgewichen worden ist.⁸ Für den Nachweis der Rechtswidrigkeit der Nutzung bei einem vorläufigen Benützungsverbot genügt es, dass aufgrund einer summarischen Prüfung die Rechtswidrigkeit der Nutzung als wahrscheinlich (glaubhaft) erscheint.⁹ Ob das Bauvorhaben auch materiell rechtswidrig ist oder ob es den Bauvorschriften entspricht, ist

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 4.

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁵ Vgl. VGE 2019/128 vom 27. März 2020 E. 1.1 mit Hinweis.

⁶ BVR 2011 S. 200 E. 4.4.2.

⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 7.

⁸ BVR 1994 S. 303 E. 3.

⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 7a i.V.m. 6b.

erst in einem allfälligen (allenfalls bereits eingeleiteten nachträglichen) Baubewilligungs- oder Wiederherstellungsverfahren zu prüfen.¹⁰

c) Ein Benützungsverbot kann erlassen werden, «wenn es die Verhältnisse erfordern». Mit anderen Worten: Es ist nicht jede bewilligungsbedürftige, aber (noch) nicht bewilligte Nutzung sofort zu untersagen. Die zuständige Behörde hat zu prüfen, ob eine solche Massnahme verhältnismässig wäre; sie geniesst dabei einen gewissen Beurteilungsspielraum. Je nach den Umständen kann es vorläufig genügen, die Grundeigentümerschaft aufzufordern, ein Baugesuch einzureichen. Steht jedoch bereits fest oder ist es zumindest sehr wahrscheinlich, dass der Betrieb materiell-rechtlich unzulässig ist, ist das Interesse der Bauherrschaft an einem (vorläufigen) Weiterbetrieb in der Regel nicht schutzwürdig. Ist dagegen der Betrieb möglicherweise bewilligungsfähig, also vielleicht nur formell rechtswidrig, kann es unverhältnismässig sein, den Betrieb sofort einzustellen. Unverhältnismässig kann eine sofortige Einstellung insbesondere dann sein, wenn der Betrieb bereits lange Zeit unbeanstandet geführt und ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren bereits eingeleitet worden ist.¹¹

d) Ein vorsorgliches Benützungsverbot ist in der Regel zu verfügen, wenn durch die Benützung die Sicherheit oder Gesundheit von Menschen oder Tieren gefährdet wird, die Umwelt durch Emissionen oder Immissionen unzulässig belastet wird, erhebliche Sachwerte gefährdet sind, eine bösgläubige Bauherrschaft aus der Nutzung einen unrechtmässigen Vorteil ziehen könnte (vorbehalten bleiben Fälle, in denen das Benützungsverbot zugleich Dritte in unbilliger Weise treffen würde) oder zur Durchsetzung nicht erfüllter Bedingungen der Baubewilligung, nicht jedoch zum Eintreiben finanzieller Forderungen.¹²

3. Benützungsverbot für die adaptiven Antennen

a) Die Stadt Burgdorf hält in der angefochtenen Verfügung vom 24. April 2025 fest, die im Baubewilligungsverfahren festgelegten Parameter (Sendeleistung und Winkелеinstellungen) hätten anlässlich einer Abnahmemessung zu einer Überschreitung der Grenzwerte geführt. Das AUE habe daher am 24. September 2021 neue Sendeleistungen festgehalten, welche von der Beschwerdegegnerin vorgeschlagen worden seien. Damit, so habe das AUE gemeint, sei die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet. Laut den Angaben aus dem neuen Standortdatenblatt im nachträglichen Baugesuch würden diese eingeschränkten Sendeleistungen auch übernommen. Trotzdem bedeute das, dass die baubewilligten adaptiven Antennen beim Betrieb gemäss Baubewilligung die Grenzwerte überschreiten würden, aber beim reduzierten Betrieb nach Bagatellverfahren keine Baubewilligung für diese Parameter vorliege. Mit dem laufenden Baubewilligungsverfahren werde diese Diskrepanz zwischen bewilligter und erlaubter Leistung aufgelöst. Das bedeute aber auch, dass der Gesuchsgegenstand nicht nur die Anwendung des Korrekturfaktors sei, sondern auch die Betriebsparameter der adaptiven Antennen. Für neue oder geänderte adaptive Antennen gälten dieselben Voraussetzungen wie bei konventionellen Antennen. Diese würden berechnet, geprüft und wenn möglich bewilligt und erst dann in Betrieb genommen.

b) Diesbezüglich rügt die Beschwerdeführerin, soweit die Stadt Burgdorf die Auffassung veretrete, der adaptive Betrieb mit einer reduzierten Leistung sei von der Baubewilligung vom 10. Februar 2021 nicht umfasst, und ein Benützungsverbot für den adaptiven Betrieb mit reduzierter Leistung angeordnet habe, sei festzuhalten, dass gestützt auf die Auflage 17.1 der Baubewilligung vom 10. Februar 2021 der Betrieb mit reduzierter Leistung sehr wohl bereits bewilligt worden sei.

¹⁰ Vgl. BVR 2004 S. 424 E. 2.

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 7.

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 7.

Denn die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Falle einer Grenzwertüberschreitung könne nur durch eine Leistungsreduktion bzw. eine Anpassung des Betriebs innerhalb der bereits bewilligten Parameter erfolgen. Eine Baubewilligung für die Reduktion der Leistung sei daher, entgegen der Auffassung der Stadt Burgdorf, nicht erforderlich. Sie habe entsprechend der Auflage 17.1 ein revidiertes Standortdatenblatt eingereicht und das AUE habe den Betrieb mit Schreiben vom 24. September 2021 freigegeben. Der rechtmässige Zustand, das heisse ein Betrieb unter Einhaltung der Grenzwerte innerhalb der bewilligten Parameter, sei somit wiederhergestellt worden. Für das Benützungsverbot hinsichtlich der adaptiven Antennen bestehe daher kein Raum. Dieses entbehre jeglicher Grundlage, da der Betrieb mit reduzierter Leistung von der Baubewilligung vom 10. Februar 2021 umfasst sei. Die Stadt Burgdorf habe daher in willkürlicher Weise die Abschaltung der adaptiven Antennen angeordnet, was zu einem Leistungsverlust von über 20 Prozent (560 WERP) führe.

c) Demgegenüber führt die Stadt Burgdorf in der Beschwerdeantwort vom 10. Juni 2025 aus, die Abnahmemessung habe nachweislich gezeigt, dass die Berechnung durch die Beschwerdeführerin und die Prüfung durch das AUE im Baubewilligungsverfahren nicht zu einer Garantie für die Einhaltung der Grenzwerte geführt habe. In der Folge kämen diese bewilligten Einstellungsparameter auch gar nicht zur Anwendung. Zur Anwendung kämen Parameter gemäss Standortdatenblatt Revision 2.5, welche in einem Bagatellverfahren vom AUE am 24. September 2021 genehmigt worden seien, mit der erneuten Zusicherung, dass die Grenzwerte nun eingehalten seien. Weder die Baubewilligungsbehörde noch allfällig betroffene Dritten hätten sich dazu äussern können. Das Standortdatenblatt Revision 2.5 liege der Baupolizeibehörde nicht vor. Notabene handle es sich bei zwei Antennen, für welche im Bagatellverfahren die Sendestärke reduziert worden sei, um adaptive Antennen.

d) Die Beschwerdeführerin reichte am 26. Juni 2020 bei der Stadt Burgdorf ein Baugesuch ein für den Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. F._____. Vorgesehen war unter anderem der Austausch der Sendeantennen, darunter der Ersatz von einem Teil der konventionellen Antennen durch adaptive Antennen. Gemäss dem dem Baugesuch beigelegten Standortdatenblatt vom 13. März 2020 (Revision: 2.4) waren für die Sendeantennen die folgenden Sendeleistungen vorgesehen: Laufnummer 1: 450 Watt (W), Laufnummer 2: 435 W, Laufnummer 3: 650 W, Laufnummer 4: 850 W, Laufnummer 5: 700 W, Laufnummer 6: 1000 W, Laufnummer 7: 440 W, Laufnummer 8: 300 W und Laufnummer 9: 850 W.¹³

Mit Bauentscheid vom 10. Februar 2021 erteilte die Stadt Burgdorf der Beschwerdeführerin die Baubewilligung unter folgender Auflage:¹⁴

17.1 Der Fachbericht der Abteilung Immissionsschutz vom 30. Juli 2020 sowie die Stellungnahme vom 8. Oktober 2020 bilden einen integrierenden Bestandteil dieser Baubewilligung. Nach Inbetriebnahme der Anlage muss innert drei Monaten eine Abnahmemessung durchgeführt werden. Die Abteilung Immissionsschutz legt fest, welche Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) gemäss Standortdatenblatt zu berücksichtigen sind. Werden die massgebenden Grenzwerte überschritten, ist die Mobilfunk-Basisstation innert einem Monat in den rechtmässigen Zustand zu bringen. Dies muss messtechnisch belegt sein. Entstehen im Anlageperimeter neue OMEN, sind die Grenzwerte auch dort einzuhalten.

Anlässlich der Abnahmemessung vom 30. Juni 2021 wurde festgestellt, dass der Anlagegrenzwert beim OMEN Nr. 9 mit den bewilligten Sendeleistungen gemäss Standortdatenblatt vom 13. März

¹³ Vgl. Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 13. März 2020 (Revision: 2.4), Zusatzblatt 2, pag. 14 ff. der Vorakten der Stadt Burgdorf zum Baubewilligungsverfahren eBau-Nr. I._____.

¹⁴ Vgl. Bauentscheid der Stadt Burgdorf vom 10. Februar 2021, pag. 73 ff. der Vorakten der Stadt Burgdorf zum Baubewilligungsverfahren eBau-Nr. I._____.

2020 (Revision: 2.4) nicht eingehalten wird.¹⁵ Entsprechend reduzierte die Beschwerdeführerin die Sendeleistungen der folgenden Antennen wie folgt: Laufnummer 1: 400 W (-50 W), Laufnummer 2: 350 W (-85 W), Laufnummer 4: 800 W (-50 W), Laufnummer 5: 520 W (-180 W), Laufnummer 7: 410 W (-30 W) und Laufnummer 8: 150 W (-150 W).¹⁶ Eine weitere Abnahmemessung zeigte sodann, dass der Anlagegrenzwert mit der reduzierten Sendeleistung am OMEN Nr. 9 eingehalten wird.¹⁷ Daraufhin schlug die Beschwerdeführerin dem AUE mit E-Mail vom 21. September 2021 vor, die Sendeleistung entsprechend anzupassen. Gleichzeitig reichte sie ein angepasstes Standortdatenblatt vom 7. September 2021 (Revision: 2.5) ein. Mit Schreiben vom 24. September 2021 erklärte sich das AUE, Abteilung Immissionsschutz, mit dem Vorschlag zur Reduktion der Sendeleistung einverstanden und nahm das neue Standortdatenblatt und die Datenkorrektur im QS-System der Beschwerdeführerin verbindlich zur Kenntnis.¹⁸

e) Ergibt die Abnahmemessung eine höhere NIS-Belastung als die rechnerische Prognose, dann hat das Ergebnis der Messung Vorrang. Stellt sich also heraus, dass der Anlagegrenzwert beim Betrieb mit der bewilligten Sendeleistung überschritten wird, verfügt die Behörde eine Reduktion der Sendeleistung oder eine sonstige Anpassung der Anlage.¹⁹ Indem die Beschwerdeführerin nach der Abnahmemessung vom 30. Juni 2021 die Sendeleistungen selbständig reduzierte und messtechnisch die Einhaltung der Grenzwerte belegte, erübrigte es sich eine Reduktion der Sendeleistung oder eine sonstige Anpassung der Anlage zu verfügen. Sodann hat das AUE, Abteilung Immissionsschutz, das Standortdatenblatt vom 7. September 2021 (Revision: 2.5) überprüft und sich mit der Reduktion der Sendeleistung einverstanden erklärt. Die erneute Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens ist nicht vorgesehen, kommt es doch durch eine Reduktion der Sendeleistung lediglich zu einer Einschränkung des bewilligten Bauvorhabens. Schliesslich entspricht das Vorgehen der Beschwerdeführerin der Auflage in Ziffer 17.1 des Bauentscheids vom 10. Februar 2021. Der Betrieb der Mobilfunkanlage mit einer reduzierten Sendeleistung ist damit von der Baubewilligung gedeckt.

f) Zusammengefasst liegt somit keine formelle Rechtswidrigkeit vor. Das von der Stadt Burgdorf erlassene vorsorgliche Benützungsverbot in Bezug auf die adaptiven Sendeantennen erfolgte daher unrechtmässig. Diesbezüglich ist die Beschwerde gutzuheissen und die Verfügung der Stadt Burgdorf vom 24. April 2025 aufzuheben.

4. Benützungsverbot für die Verwendung des Korrekturfaktors

a) Die Beschwerdeführerin führt zusammenfassend aus, hinsichtlich des Korrekturfaktors erweise sich das vorsorgliche Benützungsverbot aufgrund des bereits hängigen nachträglichen Baubewilligungsverfahrens als klar unverhältnismässig. Das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Mobilfunkversorgung gebiete es, dass der Korrekturfaktor während des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens aktiviert bleiben könne. Zudem sei der Korrekturfaktor in guten Glauben aktiviert worden. Eine Interessenabwägung müsse daher zu ihren Gunsten ausfallen. Es seien keine öffentlichen oder privaten Interessen ersichtlich, welche eine Deaktivierung des Korrekturfaktors während des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens rechtfertigen würden. Insbe-

¹⁵ Vgl. NIS-Abnahmemessung Mobilfunkanlage vom 6. September 2021, Beilage 5 der Beschwerde vom 21. Mai 2025.

¹⁶ Vgl. Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 7. September 2021 (Revision: 2.5), Zusatzblatt 2, Beilage 6 der Beschwerde vom 21. Mai 2025.

¹⁷ Vgl. NIS-Abnahmemessung Mobilfunkanlage vom 6. September 2021, Beilage 5 der Beschwerde vom 21. Mai 2025.

¹⁸ Vgl. Schreiben des Amtes für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, vom 24. September 2021, pag. 87 der Vorakten der Stadt Burgdorf zum Baubewilligungsverfahren eBau-Nr. I. _____.

¹⁹ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL, heute: BAFU), Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, Vollzugsempfehlung zur NISV, 2002, Ziff. 2.1.8 S. 20 (abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Elektromog und Licht > Fachinformationen > Massnahmen Elektromog > Mobilfunk: Vollzugshilfen).

dere seien keine negativen gesundheitlichen Auswirkungen zu befürchten. Schliesslich sehe die kantonale Empfehlung im vorliegenden Fall kein Benützungsverbot vor.

b) Die Beschwerdeführerin schaltete gestützt auf die Zustimmung des AUE im Bagatellverfahren den Korrekturfaktor auf der bestehenden Mobilfunkanlage auf. Gemäss neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Aufschaltung des Korrekturfaktors baubewilligungspflichtig.²⁰ Unbestrittenermassen liegt vorliegend für die Aufschaltung des Korrekturfaktors keine Baubewilligung vor. Die derzeitige Verwendung des Korrekturfaktors stellt daher einen formell rechtswidrigen Zustand im Sinne von Art. 46 Abs. 1 BauG dar.

c) Vorliegend ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass der Betrieb der Mobilfunkanlage mit einem Korrekturfaktor materiell-rechtlich unzulässig ist. Im Gegenteil, deren Betrieb ist voraussichtlich bewilligungsfähig. Gemäss dem dem nachträglichen Baugesuch beigelegten Standortdatenblatt vom 14. November 2024 (Revision: 3.0), welches das Standortdatenblatt vom 15. August 2022 (Revision: 2.6) ersetzt, wird der Immissionsgrenzwert am Ort für den kurzfristigen Aufenthalt (OKA) und der Anlagegrenzwert an sämtlichen OMEN eingehalten.²¹ Zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung lag zwar noch kein Fachbericht des AUE, Abteilung Immissionsschutz, zum Standortdatenblatt vom 14. November 2024 (Revision: 3.0) vor. Jedoch wurde das Standortdatenblatt vom 15. August 2022 (Revision: 2.6), welches im Vergleich zum Standortdatenblatt vom 14. November 2024 (Revision: 3.0) bei der Sendeantenne mit der Laufnummer 2 noch eine um 10 W höhere Sendeleistung vorsah,²² bereits anlässlich des Bagatellverfahrens vom AUE überprüft.²³ Zwischenzeitlich hat das AUE auch das Standortdatenblatt vom 14. November 2024 (Revision: 3.0) überprüft. Es kam zum Schluss, die geplante Mobilfunk-Basisstation erfülle die gesetzlichen Anforderungen, der Anlagegrenzwert werde rechnerisch bei sämtlichen OMEN eingehalten.²⁴ Entsprechend kann aufgrund der rechnerischen Prognose davon ausgegangen werden, dass die Grenzwerte nicht überschritten werden. Bereits aus diesem Grund erscheint es unverhältnismässig, den Betrieb der Mobilfunkanlage mit einem Korrekturfaktor sofort einzustellen.

Aufgrund der voraussichtlichen Einhaltung der Grenzwerte kann sodann davon ausgegangen werden, dass durch die Benützung der Mobilfunkanlage mit einem Korrekturfaktor weder die Sicherheit oder Gesundheit von Menschen oder Tieren gefährdet noch die Umwelt durch Emissionen oder Immissionen unzulässig belastet wird. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht nach dem heutigen Stand der Wissenschaft kein Anlass zur Annahme, dass von adaptiven Antennen mit einem Korrekturfaktor bei Einhaltung der Anlagegrenzwerte resp. der bewilligungsfähigen Frequenz eine Gesundheits- oder Umweltgefährdung ausgeht.²⁵ Zudem sind keine erheblichen Sachwerte gefährdet und die Beschwerdeführerin kann nicht als bösgläubig im baurechtlichen Sinn angesehen werden. Sie hat die Aufschaltung des Korrekturfaktors aufgrund der Zustimmung des AUE im Bagatellverfahren vorgenommen, was der damaligen Praxis entsprach.

²⁰ Vgl. BGer 1C_506/2023 vom 23. April 2024 bestätigt in BGer 1C_626/2022 vom 14. Mai 2024 E. 2.4, 1C_411/2022 vom 5. Juli 2024 E. 3.4, 1C_176/2022 vom 18. Juli 2024 E. 4.3.4, 1C_459/2023 vom 12. August 2024 E. 9.5, 1C_332/2023 vom 11. Oktober 2024 E. 4.2, 1C_24/2023 vom 15. Oktober 2024 E. 8.5, 1C_310/2024 vom 18. Oktober 2024 E. 2.2.

²¹ Vgl. Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 14. November 2024 (Revision: 3.0), Zusatzblätter 3a und 4a (zu den Akten genommen mit Verfügung vom 24. Juni 2025).

²² Vgl. Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 15. August 2022 (Revision 2.6), Zusatzblatt 2, pag 88 ff. der Vorakten der Stadt Burgdorf zum Baubewilligungsverfahren eBau-Nr. I._____.

²³ Vgl. Schreiben des Amts für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, vom 27. Oktober 2022, pag. 102 der Vorakten der Stadt Burgdorf zum Baubewilligungsverfahren eBau-Nr. I._____.

²⁴ Fachbericht Immissionsschutz des Amts für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, vom 13. Mai 2025 (zu den Akten genommen mit Verfügung vom 24. Juni 2025).

²⁵ Vgl. BGer 1C_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 5.4 und 9, 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 6.4 und 9.

Diese Praxis erwies sich erst später aufgrund einer neuen bundesgerichtlichen Rechtsprechung als unzulässig.

Soweit die Stadt Burgdorf schliesslich auf die Durchsetzung der Rechtsordnung verweist, ist anzumerken, dass bereits ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren hängig ist, anlässlich dessen allfällig betroffene Dritte die Möglichkeit haben, sich zum Bauvorhaben mittels Einsprache zu äussern.

d) Nach dem Gesagten gebieten die Verhältnisse den Erlass eines vorsorglichen Benützungsverbots für die Verwendung eines Korrekturfaktors nicht. Diesbezüglich ist die Beschwerde ebenfalls gutzuheissen und die Verfügung der Stadt Burgdorf vom 24. April 2025 aufzuheben.

5. Aufschiebende Wirkung

a) Die Beschwerdeführerin beantragt, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei vorsorglich wiederherzustellen.

b) Nach Art. 68 Abs. 4 VRPG kann während der Rechtshängigkeit eines Beschwerdeverfahrens die instruierende Behörde von Amtes wegen oder auf Antrag die aufschiebende Wirkung aus wichtigen Gründen entziehen oder wiederherstellen. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gehört zu den vorsorglichen Massnahmen. Sie hat provisorischen Charakter und regelt den vorläufigen Zustand während der Rechtshängigkeit.²⁶

c) Mit dem vorliegenden Entscheid in der Sache ist das Beschwerdeverfahren abgeschlossen. Am Entscheid über die vorsorgliche Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung besteht daher kein Interesse mehr. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um vorsorgliche Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird folglich mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos und kann als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben werden (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

6. Fazit und Kosten

a) Die Beschwerde ist gutzuheissen und die Verfügung der Stadt Burgdorf vom 24. April 2025 aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen.

b) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.00 bis CHF 4000.00 erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV²⁷). In Anwendung dieser Bestimmung wird die Pauschale auf CHF 1800.00 festgelegt.

Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebietet eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Stadt Burgdorf als unterliegende Partei. Da sie nicht in ihren Vermögensinteressen

²⁶ Vgl. Michel Daum/David Rechsteiner, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 68 N. 39.

²⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

betroffen ist, können ihr jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Die Verfahrenskosten trägt daher der Kanton.

c) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die obsiegende Beschwerdeführerin hat somit Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten. Im Unterschied zur Regelung über die Verfahrenskosten kann hier die Vorinstanz kostenpflichtig werden.²⁸ Die Stadt Burgdorf hat daher der Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen.

Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote der Parteianwälte der Beschwerdeführerin beläuft sich auf CHF 3440.50 (Honorar CHF 3090.00, Auslagen CHF 92.70, Mehrwertsteuer CHF 257.80). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin mehrwertsteuerpflichtig ist²⁹ und somit die von ihren Parteianwälten auf sie überwälzte Mehrwertsteuer in ihrer eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen kann. Nach Praxis des Verwaltungsgerichts ist deshalb die in der Kostennote der Parteianwälte aufgeführte Mehrwertsteuer bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes nicht zu berücksichtigen.³⁰ Zusätzlich ist zu beachten, dass die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Zwischenverfügung vom 23. Mai 2025 unterlag. Somit hat sie die entsprechenden Parteikosten, welche pauschal auf CHF 500.00 festgelegt werden, selbst zu tragen. Insgesamt belaufen sich die Parteikosten somit auf CHF 2682.70 (inkl. Auslagen).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung der Gemeinde Burgdorf vom 24. April 2025 wird aufgehoben.
2. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um vorsorgliche Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Die Stadt Burgdorf hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten im Betrag von CHF 2682.70 (inkl. Auslagen) zu ersetzen.

²⁸ Vgl. Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 36 f.

²⁹ Siehe Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <<https://www.uid.admin.ch>>.

³⁰ BVR 2015 S. 541 E. 8.2, 2014 S. 484 E. 6.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt A. _____ und/oder Herrn Rechtsanwalt B. _____, eingeschrieben
- Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf, eingeschrieben
- Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, zur Kenntnis, per E-Mail

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden, wenn die Voraussetzungen nach Art. 61 i.V.m. Art. 74 Abs. 3 VRPG erfüllt sind. 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.