



Bau- und Verkehrsdirektion

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

BVD 110/2024/160

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 27. April 2026

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.**_____
Beschwerdeführer 1

und 7 weitere Beschwerdeführende
Beschwerdeführende 2 bis 8

alle per Adresse Herrn **A.**_____

und

B._____
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt **C.**_____

sowie

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

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegasse 11/13, 3011 Bern
Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Pieterlen, Bauabteilung, Hauptstrasse 6,
2542 Pieterlen

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 29. Oktober 2024
(eBau Nummer **D.**_____; Umbau / Erweiterung Mobilfunkanlage) sowie die
Verfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 28. März 2024
(G-Nr.: 2023.DIJ.4446)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 16. März 2023 bei der Gemeinde Pieterlen ein Baugesuch ein für den Umbau und die Erweiterung der bestehenden Mobilfunkanlage auf der Parzelle Pieterlen Grundbuchblatt Nr. **E.**_____. Die Parzelle liegt in der Landwirtschaftszone. Die Beschwerdegegnerin plant, die alten Antennenkörper am bestehenden rund 65 m hohen Hochspannungs-Mast abzubrechen und sechs neue Antennenkörper mit insgesamt neun Sendeantennen

zu montieren. Die neuen Sendeantennen sollen gemäss dem Standortdatenblatt vom 29. August 2022 (Revision: 2.0) auf den Frequenzbändern 700 bis 900 Megahertz (MHz) und 1800 bis 2600 MHz sowie im Frequenzband 3400 MHz senden. Für die drei Sendeantennen im Frequenzband 3400 MHz ist ein adaptiver Betrieb unter Anwendung eines Korrekturfaktors vorgesehen.

2. Die Gemeinde Pieterlen leitete das Baugesuch zuständigkeitshalber an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne weiter. Mit Verfügung vom 28. März 2023 erteilte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Abteilung Bauen, dem Bauvorhaben die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG¹ für das Bauen ausserhalb des Baugebiets. Das Regierungsstatthalteramt liess das Baugesuch im Amtsblatt des Kantons Bern vom 29. März 2023 sowie im Anzeiger Büren und Umgebung in den Ausgaben vom 30. März 2023 und 6. April 2023 publizieren. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderen die Beschwerdeführenden Einsprache. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne erteilte mit Gesamtentscheid vom 29. Oktober 2024 die Baubewilligung.

3. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 28. November 2024 (Postaufgabe 27. November 2024) gemeinsam Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragen die Aufhebung des Gesamtentscheids vom 29. Oktober 2024. Eventualiter sei das Baugesuch an die Vorinstanz zwecks Vervollständigung der Baugesuchsakten und Fällung eines neuen Entscheids zurückzuweisen.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², führte mit Verfügung vom 2. Dezember 2024 den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Gleichzeitig machte es darauf aufmerksam, dass der Beschwerdeführer 1 im Verfahren vor der BVD nicht zur Prozessvertretung der Beschwerdeführerin 2 berechtigt sei. Es gewährte eine kurze Nachfrist zur Einreichung eines von der Beschwerdeführerin 2 rechtsgültig unterzeichneten Exemplars der Beschwerdeschrift und kündigte an, dass andernfalls deren Beschwerde als zurückgezogen gelte. Zudem gab das Rechtsamt dem Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Gemeinde Pieterlen beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 6. Dezember 2024 die Abweisung der Beschwerde sowie der Kosten- und Entschädigungsforderungen der Beschwerdeführenden. Die von der Beschwerdeführerin 2 unterzeichnete Beschwerdeschrift ging am 9. Dezember 2024 ein. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne beantragt in seiner Stellungnahme vom 12. Dezember 2024 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Das AUE hält in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2024 zusammenfassend fest, seine Beurteilung der geplanten Mobilfunk-Basisstation habe ergeben, dass die Anlage die Bestimmungen der NISV³ vollständig erfülle und mit Auflagen bewilligungsfähig sei. Es ergäben sich aus der Beschwerde keine neuen Erkenntnisse, welche eine Anpassung oder Ergänzung seines Fachberichts vom 21. April 2023 erforderlich machen würde. Da die erste Verfügung vom 2. Dezember 2024 nicht bei der Beschwerdegegnerin angekommen war, wurde die Frist zur Einreichung einer Beschwerdeantwort mit Verfügung vom 3. Juli 2025 neu angesetzt. In ihrer Beschwerdeantwort vom 4. August 2025 beantragt die Beschwerdegegnerin die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Mit Verfügung vom 18. Februar 2026 gab das Rechtsamt der BVD dem AGR nachträglich Gelegenheit, zur Beschwerde der Beschwerdeführenden Stellung zu nehmen. Das AGR beantragt in seiner Stellungnahme vom 9. März 2026 die Abweisung der Beschwerde. Mit Verfügung vom 11. März 2026 erhielten die Verfahrensbeteiligten Gelegenheit zur Einreichung einer allfälligen Stellungnahme. Davon machten die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 2. April 2026 Gebrauch.

¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

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).

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne ist ein Gesamtentscheid im Sinne von Art. 9 Abs. 1 KoG⁴, die Verfügung des AGR eine weitere Verfügung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. b KoG. Beide sind gestützt auf Art. 11 Abs. 1 KoG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 KoG mit Beschwerde nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁵ bei der BVD anfechtbar. Diese ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 und 8 haben sich als Einsprechende am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt.⁶ Bei Mobilfunkanlagen gilt mit Bezug auf die Strahlung als einsprache- bzw. beschwerdeberechtigt, wer sich im Perimeter befindet, in welchem die konkrete Strahlung zehn Prozent oder mehr des Anlagegrenzwerts beträgt.⁷ Vorliegend beträgt der Einspracheperimeter der Anlage 2082.00 m.⁸

Die Beschwerdeführenden 1 und 2 sind Gesamteigentümer der Parzelle Lengnau (BE) Grundbuchblatt Nr. I._____, die Beschwerdeführenden 3 und 4 Gesamteigentümer der Parzelle Lengnau (BE) Grundbuchblatt Nr. J._____ und die Beschwerdeführenden 7 und 8 wohnen an der F._____strasse 9. Das Grundstück der Beschwerdeführenden 1 und 2 ist rund 1347 m (Luftlinie), das Grundstück der Beschwerdeführenden 3 und 4 rund 936 m (Luftlinie) und der Wohnort der Beschwerdeführenden 7 und 8 rund 1019 m (Luftlinie) vom Antennenstandort entfernt. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

Fraglich ist, ob die Beschwerdeführenden 5 und 6 beschwerdeberechtigt sind. Soweit ersichtlich, haben sie die Einsprache vom 1. Mai 2023 nicht unterzeichnet und damit keine Einsprache gegen das Bauvorhaben erhoben.⁹ Es bestehen somit Zweifel an der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden 5 und 6 (vgl. Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Da auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 und 8 einzutreten ist, braucht nicht abschliessend geprüft zu werden, ob die Beschwerdeführenden 5 und 6 tatsächlich beschwerdeberechtigt sind. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sie ihre Legitimation in einem allfälligen Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht nachweisen müssten.

⁴ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

⁵ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

⁶ Einsprache der Beschwerdeführenden 1 bis 4 und 7 bis 8 vom 1. Mai 2023, pag. 51 ff. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 35-35c N. 17a Lemma 11.

⁸ Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 29. August 2022 (Revision: 2.0), Ziff. 6 und Zusatzblatt 2.

⁹ Vgl. Unterschriftenbögen, in den Beilagen der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

2. Streitgegenstand

a) Die Beschwerdegegnerin hält in ihrer Beschwerdeantwort vom 4. August 2025 fest, in der Beschwerde vom 28. November 2024 werde lediglich die Aufhebung des Gesamtentscheids des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 29. Oktober 2024, nicht aber der Verfügung des AGR vom 28. März 2023 beantragt. Letztere sei somit nicht angefochten. Gemäss Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 28. März 2023 sei diese mit dem Gesamtentscheid vom 29. Oktober 2024 eröffnet worden und könne nur zusammen mit diesem angefochten werden. Die Rechtsmittelfrist für eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 28. März 2023 sei daher ungenutzt verstrichen. Das AGR sei in den Verfügungen der Beschwerdeinstanz vom 2. Dezember 2024 sowie 3. Juli 2025 denn auch in korrekter Weise nicht als Vorinstanz aufgeführt. Die Erteilung der Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG und die Abweisung derjenigen Einsprachepunkte, die in die Zuständigkeit des AGR fielen, seien demnach unangefochten in Rechtskraft erwachsen. In der Beschwerde könnten diese Punkte daher nicht mehr gerügt werden. Soweit die Beschwerdeführenden daher Rügen im Zusammenhang mit der Verfügung vom 28. März 2023 vorbrächten, namentlich Einwände betreffend die Standortevaluation, seien diese von vornherein nicht zu hören und abzuweisen. Ein Aufhebungsantrag im Rahmen einer allfälligen Replik wäre unzulässig, da damit offensichtlich die Einhaltung der Beschwerdefrist umgangen würde.

b) In ihrer Stellungnahme vom 2. April 2026 legen die Beschwerdeführenden dar, dieser Einwand, der im Übrigen nur von der Beschwerdegegnerin und nicht vom AGR erhoben worden sei, sei klar gesetzeswidrig. Art. 11 Abs. 1 KoG bestimme ausdrücklich, dass der Gesamtentscheid und die weiteren Verfügungen kantonaler Behörden unabhängig von den geltend gemachten Einwänden einzig mit dem für das Leitverfahren massgeblichen Rechtsmittel angefochten werden könnten. Dass sie mit der Verfügung des AGR nicht einverstanden seien, gehe aus der Beschwerde klar hervor.

c) Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Vorinstanz. Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht über dieses hinausgehen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Sowohl für das Einleiten eines Beschwerdeverfahrens als auch für dessen Umfang und eine allfällige vorzeitige Beendigung gilt somit die Verfügungs- oder Dispositionsmaxime sowie das Rügeprinzip. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.¹⁰

Mit dem Antrag bzw. dem Rechtsbegehren wird – gegebenenfalls unter Rückgriff auf die Begründung – der Streitgegenstand festgelegt. Das Rechtsbegehren sollte so präzise gefasst sein, dass es unverändert ins Entscheiddispositiv übernommen werden kann. Die Praxis ist jedoch nicht streng. Dem Antragserfordernis ist bereits Genüge getan, wenn sich aus dem Zusammenhang und unter Zuhilfenahme der Begründung sinngemäss ergibt, was angebeht wird. Wegleitend ist dabei der Grundsatz von Treu und Glauben. Ein bloss kassatorisch gestellter Antrag (Aufhebung und Rückweisung) wird gerade bei Laieneingaben nicht selten als reformatorisches Begehren (Entscheid in der Sache) aufzufassen sein. Weiter sind (allenfalls unzulässige) Feststellungsanträge im Licht der Begründung in (zulässige) Gestaltungs- oder Leistungsbegehren umzudeuten, und zwar selbst bei rechtskundiger Vertretung.¹¹

d) Vorliegend beantragen die Beschwerdeführenden zwar lediglich die Aufhebung des Gesamtentscheids des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 29. Oktober 2024 und eventualiter die Rückweisung an die Vorinstanz zwecks Vervollständigung der Baugesuchsakten und Fällung eines neuen Entscheids. Aus der Beschwerdeschrift als Ganzes und unter Berücksichtigung ihrer

¹⁰ Vgl. Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 bis 14.

¹¹ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 18.

Begründung geht jedoch genügend hervor, dass die Beschwerdeführenden die Verfügung des AGR vom 29. Oktober 2023 ebenfalls anfechten. Entsprechend umfasst der Streitgegenstand sowohl den Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 29. Oktober 2024 als auch die Verfügung des AGR vom 28. März 2023.

3. Rechtliches Gehör, Äusserungs- bzw. Anhörungsrecht

a) Die Beschwerdeführenden monieren, sie hätten in ihrer Eingabe vom 15. November 2023 auf die fehlende Standortevaluation hingewiesen, namentlich auch auf die Frage, ob die strittige Anlage nicht mit der bestehenden Anlage auf der Trafostation/Umspannstation (welche im angefochtenen Entscheid unter einem anderen Aspekt in Ziffer 11.5 thematisiert werde) hätte vereint werden können. Das AGR habe sich zur Standortevaluation am 28. März 2023, also vor der Eingabe vom 15. November 2023, geäußert, ohne dazu vertiefte Ausführungen zu machen. Soweit sich die Vorinstanz allein auf den zeitlich vorangehenden Amtsbericht stütze, in welchem Alternativstandorte nicht abgehandelt würden, werde ihre Eingabe schlicht übergangen, was eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle.

b) Die Behörde hat die Parteien grundsätzlich vor ihrem Entscheid anzuhören (vgl. Art. 21 Abs. 1 VRPG¹²). Damit wird sichergestellt, dass die Betroffenen ihren Standpunkt wirksam in das Verfahren einbringen können, bildet doch die nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs häufig nur einen unvollkommenen Ersatz für eine unterlassene vorgängige Anhörung.¹³ Der Gehörsanspruch verlangt von den Behörden, dass sie die Vorbringen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen.¹⁴

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein formeller Anspruch; die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt deshalb grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eine Gehörsverletzung kann aber dann geheilt werden, wenn die Rechtsmittelinstanz dieselbe Kognition hat wie die Vorinstanz und der beschwerdeführenden Person aus der Heilung kein Nachteil erwächst. Eine Heilung kommt in erster Linie bei nicht besonders schwerwiegenden Gehörsverletzungen in Frage. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist aber auch bei schwerwiegenden Gehörsverletzungen eine Heilung nicht ausgeschlossen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären.¹⁵ Die Heilung des rechtlichen Gehörs ist allenfalls bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.¹⁶

c) Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat mit Verfahrensprogramm vom 28. März 2023 diverse Amts- und Fachstellen, darunter das AGR, ersucht, zum Bauvorhaben und im Besonderen zu den erwähnten Punkten in Form eines Amts- bzw. Fachberichts Stellung zu nehmen.¹⁷ Das AGR erteilte dem Bauvorhaben mit Verfügung vom 28. März 2023 die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG für das Bauen ausserhalb des Baugebiets. In Ziffer 7 ebendieser Verfügung wies es zudem darauf hin, dass es das Ausnahmegesuch ohne Kenntnis allfälliger Einsprache beurteilt

¹² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

¹³ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 17.

¹⁴ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 15.

¹⁵ Vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 9 bis 11.

¹⁶ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 21 und 39.

¹⁷ Verfahrensprogramm des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 28. März 2023, pag. 33 ff. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

habe. Wenn Einsprachen gegen das Bauen in der Landwirtschaftszone eingereicht würden, seien ihm die Akten nochmals für eine umfassende Neubeurteilung zuzustellen.¹⁸ Die Beschwerdeführenden haben sich sowohl in der Einsprache vom 1. Mai 2023 als auch in den Schlussbemerkungen vom 15. November 2023 zum Bauen in der Landwirtschaftszone geäußert.¹⁹

d) Indem das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne es unterlassen hat, spätestens nach Erhalt der Schlussbemerkungen der Beschwerdeführenden vom 15. November 2023 dem AGR die Akten für eine umfassende Neubeurteilung zuzustellen, hat es den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt. Die Beschwerdeführenden konnten sich jedoch im vorliegenden Verfahren umfassend äussern und demnach ihre Parteirechte vollumfänglich wahrnehmen. Da die BVD über dieselbe Kognition wie das Regierungsstatthalteramt verfügt (vgl. Art. 40 Abs. 3 BauG), würde eine Rückweisung nur zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen. Die Gehörsverletzung kann dementsprechend im Beschwerdeverfahren geheilt werden. Sie ist jedoch bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.

4. Rechtliches Gehör, Begründungspflicht

a) Weiter führen die Beschwerdeführenden aus, sie hätten in ihren Schlussbemerkungen die fehlenden wissenschaftlichen und technischen Grundlagen für den Korrekturfaktor aufgezeigt. Die Vorinstanz sei darauf nicht eingegangen. Sie habe darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht bislang die Grenzwerte gemäss NISV für konventionelle Antennen geschützt habe. Das sei ihnen nicht entgangen und insoweit zutreffend, als dass es um die Grenzwerte an sich gegangen sei. Entgegen dem, was die Vorinstanz mit ihren Ausführungen suggeriere, stehe jedoch ein Entscheid des Bundesgerichts zur Zulässigkeit des Korrekturfaktors für adaptive Antennen aus. Namentlich sei befremdend, dass die Vorinstanz für ihre Auffassung das Urteil BGer 1C_506/2023 vom 23. April 2024 ins Feld führe, weil darin das Bundesgericht gerade das Gegenteil festhalte, nämlich, dass der Korrekturfaktor bis jetzt nicht beurteilt worden sei.

Sodann bringen die Beschwerdeführenden in der Stellungnahme vom 2. April 2026 vor, in der Beschwerde sei in Ziffer 3 auf unzureichende und widersprüchliche Daten im Standortdatenblatt hingewiesen worden. Die Beschwerdegegnerin habe sich dazu nicht geäußert und ihren Einwand, wonach die Sendeleistung im Standortdatenblatt nicht richtig angegeben worden sei, nicht widerlegt. Dass sich weder die Abteilung Immissionsschutz noch das Regierungsstatthalteramt dazu geäußert hätten, stelle eine weitere Verletzung der Begründungspflicht dar.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.²⁰ Die Begründung muss auch nicht zwingend in der Verfügung selbst enthalten sein.

¹⁸ Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Abteilung Bauen, vom 28. März 2023, pag. 121 f. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

¹⁹ Vgl. Einsprache der Beschwerdeführenden vom 1. Mai 2023 und Schlussbemerkungen der Beschwerdeführenden vom 15. November 2023, pag. 51 ff. und 86 ff. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

²⁰ BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 7; vgl. auch BGE 140 II 262 E. 6.2.

Die Behörde kann ihrer Begründungspflicht durch Verweis auf ein anderes Dokument nachkommen, wenn dieses den Verfügungsadressaten bekannt ist.²¹

c) Zunächst wird darauf hingewiesen, dass sich die Begründungspflicht lediglich auf Verfügungen, Entscheide und Urteile bezieht (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. b, Art. 72 Abs. 2, Art. 84 Abs. 4, Art. 86 Abs. 1, Art. 92 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 3 VRPG). Im Rahmen des Schriftenwechsels sind die Verfahrensbeteiligten nicht verpflichtet, zu sämtlichen Standpunkten der beschwerdeführenden Partei Stellung zu nehmen.²²

Im Weiteren hat sich das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne im angefochtenen Entscheid in Erwägung 11 ausführlich mit den Rügen der Einsprechenden auseinandergesetzt. Zwar ging es nicht auf jeden Punkt vertieft ein. Das Regierungsstatthalteramt hat aber zu allen wesentlichen Einwänden Stellung bezogen und dargetan, weshalb es diese für unbegründet hält. Ob die vorgebrachten Argumente inhaltlich zutreffen, ist nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Beurteilung. Das Recht auf einen begründeten Entscheid ist nicht gleichzusetzen mit dem Recht auf einen sachlich richtigen Entscheid.²³ Wie die vorliegend zu behandelnde Beschwerde zeigt, war es den Beschwerdeführenden denn auch ohne Weiteres möglich, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat sich demnach mit den Vorbringen der Beschwerdeführenden in genügender Form auseinandergesetzt und diesbezüglich deren Anspruch auf rechtliches Gehör nicht verletzt.

5. Rechtliches Gehör, Replikrecht

a) In ihrer Stellungnahme vom 2. April 2026 halten die Beschwerdeführenden fest, in der Verfügung vom 11. März 2026 werde in Ziffer 2 Folgendes ausgeführt: «Das Rechtsamt der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) geht davon aus, dass sich die Verfahrensbeteiligten genügend äussern konnten.» Dieser Satz erstaune sehr angesichts dessen, dass sie die Eingabe der Beschwerdegegnerin zum ersten Mal zu Gesicht bekommen hätten und sich die Beschwerdegegnerin bislang (auch im vorinstanzlichen Verfahren) noch nie geäussert habe. Auch die Stellungnahme des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 5. März 2026 wie auch diejenige des AGR seien neue Akten, die erstmals zu ihrer Kenntnis gelangten. Sodann habe die Beschwerdegegnerin mit dem Antrag auf Nichteintreten hinsichtlich dem Beschwerdepunkt «Bauen ausserhalb der Bauzone» einen neuen Gesichtspunkt eingebracht. Nicht zuletzt fehle es der Äusserung des AGR an sachlicher Tiefe. Von daher deute die Bemerkung der neuen Verfahrensleitung unterschwellig darauf hin, dass weitere Äusserungen von ihnen unerwünscht seien, was an eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs grenze, wogegen sie protestierten.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG gibt den Parteien das Recht, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisunterlagen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern. Der Gehörsanspruch verlangt von den Behörden, den Beteiligten im Einzelfall ein effektives Replikrecht zu gewähren. Hierfür kann ein weiterer Schriftenwechsel angeordnet oder Frist für eine allfällige Stellungnahme angesetzt werden. Möglich ist auch, Eingaben lediglich zur Kenntnisnahme zuzustellen, wenn von den Beteiligten erwartet werden darf, dass sie umgehend unaufgefordert Stellung nehmen oder eine Stellungnahme beantragen.²⁴ Die Behörden haben mit ihren Verfügungen so lange zuzuwar-

²¹ Vgl. Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 31 und Art. 52 N. 6.

²² Vgl. Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 69 N. 5.

²³ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 28.

²⁴ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 23 erstes Lemma.

ten, bis sie annehmen dürfen, die Adressatin oder der Adressat habe auf eine Eingabe verzichtet. Praxisgemäss greift ein Replikrecht von zehn Tagen.²⁵

c) Mit Verfügung vom 11. März 2026 wurde den Beschwerdeführenden die anlässlich des Schriftenwechsels eingegangenen Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten zugestellt. Obwohl darin festgehalten wurde, dass davon ausgegangen werde, dass sich die Verfahrensbeteiligten genügend äussern konnten, erhielten die Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, innert Frist eine all-fällige Stellungnahme einzureichen, wovon die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 2. April 2026 auch Gebrauch machten. Damit wurde das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt.

6. Standortdatenblatt

a) Die Beschwerdeführenden zweifeln im Wesentlichen an den im Standortdatenblatt deklarierten Sendeleistungen. Sie machen diesbezüglich eine mangelhafte Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz geltend. Eventualiter beantragen die Beschwerdeführenden, die maximal zulässige Leistung ausdrücklich als Auflage in die Baubewilligung aufzunehmen.

b) Mobilfunkanlagen müssen immissionsrechtliche Vorschriften, namentlich die Grenzwerte der NISV, einhalten. Anhand der Angaben im Standortdatenblatt kann rechnerisch geprüft werden, ob die geplante Anlage die immissionsrechtlichen Vorschriften einhält. Das Standortdatenblatt wird zur Prüfung an die kantonale NIS-Fachstelle überwiesen, die die Feldstärkenberechnungen überprüft. Das Standortdatenblatt ist somit unerlässlicher Bestandteil des Baugesuchs. Dieses hat gemäss Art. 11 Abs. 2 NISV insbesondere die aktuellen bzw. die geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage, soweit sie für die Erzeugung von Strahlung massgebend sind (Bst. a), den massgebenden Betriebszustand (Bst. b) sowie die Angaben über die von der Anlage erzeugten Strahlung (Bst. c) zu enthalten.

c) Im vorliegenden Fall sind die vorerwähnten Parameter im Standortdatenblatt vom 29. August 2022 (Revision: 2.0) aufgeführt. Dabei ist es Sache der Mobilfunkbetreiberinnen zu beurteilen, welche Sendeleistungen funktechnisch sinnvoll sind. Für den rechnerischen Nachweis der Einhaltung der Anlagegrenzwerte ist nicht die technisch mögliche maximale Sendeleistung einer Antenne, sondern die im Standortdatenblatt beantragte Sendeleistung massgebend.²⁶ Entsprechend sind die im Standortdatenblatt deklarierten Sendeleistungen für die Mobilfunkbetreiberinnen verbindlich. Mit der umstrittenen Baubewilligung wird keine höhere Sendeleistung erlaubt. Dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne ist somit keine mangelhafte Feststellung des Sachverhalts vorzuwerfen. Da die im Standortdatenblatt vom 29. August 2022 (Revision: 2.0) beantragte Sendeleistung für die Beschwerdegegnerin verbindlich ist, erübrigt es sich, die maximal zulässige Leistung als Auflage in die Baubewilligung aufzunehmen. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführenden wird abgewiesen.

7. Standortevaluation

a) Die Beschwerdeführenden bringen vor, in ihren Schlussbemerkungen vom 15. November 2023 hätten sie auf die bundesrechtlichen Grundlagen, namentlich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Interessenabwägung hingewiesen. Das Bundesgericht verlange bei jeder Er-

²⁵ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 25.

²⁶ Vgl. BGer 1C_187/2024 vom 1. Juli 2025 E. 4.1, 1C_190/2024 vom 13. Mai 2025 E. 4.2 und 1C_590/2023 vom 6. Juni 2025 E. 4.2.

weiterung einer Mobilfunkanlage eine erneute Interessenabwägung. Insbesondere sei der Bedarf für den Standort nachzuweisen und darzulegen, dass kein Alternativstandort verfügbar sei. Seitens der Beschwerdegegnerin sei im Baugesuch zum Bedarf und zu möglichen Alternativstandorten keine Ausführungen gemacht worden. Der angefochtene Entscheid werde damit den bundesgerichtlichen Anforderungen nicht gerecht. Er stütze sich auf den Amtsbericht des AGR vom 28. März 2023. Letztlich könne die Auffassung des AGR in der Weise zusammengefasst werden, dass die Positionierung der Antenne auf einem bestehenden Hochspannungsmast als ausschlaggebend erachtet worden sei, da hierbei kein zusätzliches Kulturland in Anspruch genommen werde. Gemäss einer grossen Anzahl von Gerichtsurteilen sei jedoch in jedem Fall eine Standortevaluation für den Bau von Anlagen ausserhalb der Bauzone durchzuführen. Eine Standortbegründung reiche nicht aus. In jedem Fall habe eine Interessenabwägung zu erfolgen. Diese umfasse nebst den ästhetischen Interessen auch jene der Belastung der Umwelt. So habe die Mobilfunkbetreiberin darzulegen, ob ein alternativer Standort, von dem aus mit deutlich weniger Leistung gesendet werden könnte, besser geeignet wäre. Die Beschwerdeführenden kommen zum Schluss, mangels einer Standortevaluation, welche aufzeige, dass die Interessen für den vorgesehenen Standort überwiegen, sei das Baugesuch abzuweisen. Eventualiter sei die Baugesuchstellerin aufzufordern, eine umfassende Standortevaluation einzureichen und mittels Karten zu verschiedenen Frequenzen die Versorgungssituation und den Kapazitätsbedarf darzulegen.

In der Stellungnahme vom 2. April 2026 führen die Beschwerdeführenden im Weiteren aus, sie hielten daran fest, dass die Standortevaluation mangelhaft sei. In der Beschwerde sei bezüglich Standortevaluation auf die nahegelegene Trafostation als möglicher Alternativstandort hingewiesen worden. Die Trafostation sei nur rund 275 m entfernt. Von da aus könnte die Strasse von Lengnau nach Pieterlen (deren Abdeckung als Begründung für den Standort ausserhalb der Bauzone angegeben worden sei) genau so gut bestrahlt werden. Zu beachten sei, dass der Einspracheperimeter bis zur Gemeinde Romont gehe, was zeige, dass die Antenne überschüssige Leistung aufweise und die zusätzliche Distanz zur Strasse ohne Weiteres verkraftet werden könnte. Weder die Beschwerdegegnerin noch das AGR noch das Regierungsstatthalteramt hätten sich dazu geäussert. Sodann sei die Beschwerdegegnerin in der Lage, die betreffende Strasse mit der Antenne beim Sportplatz Lengnau abzudecken. Warum dies der Beschwerdegegnerin nicht möglich sein solle, sei nicht abgeklärt worden. Sie hielten daran fest, dass die gebotene Interessenabwägung fehle. Dies stelle eine Verletzung der Begründungspflicht und damit des ihres rechtlichen Gehörs dar (Art. 29 Abs. 2 BV²⁷ und Art. 26 Abs. 2 KV²⁸).

b) Es ist unbestritten, dass das hier umstrittene Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedarf. Eine solche setzt voraus, dass der Zweck der Baute oder Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Bst. a) und dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.²⁹ Die Standortgebundenheit ist zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist oder wenn sie aus bestimmten Gründen, in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt die relative Standortgebundenheit, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen.³⁰ Mobilfunkanlagen sind nach der Rechtsprechung absolut standortgebunden, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden

²⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

²⁸ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

²⁹ BGE 124 II 252 E. 4.

³⁰ BGE 141 II 245 E. 7.6.1; vgl. auch BGE 136 II 214 E. 2.1.

kann. Die relative Standortgebundenheit kann bejaht werden, wenn sie ausserhalb der Bauzone keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirken und nicht störend in Erscheinung treten. Dies kann zutreffen, wenn sie an bestehende Gebäude und Anlagen, wie z.B. Hochspannungsmasten oder landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen montiert werden können.³¹

c) Im vorliegenden Fall wird durch den Umbau und die Erweiterung der bestehenden Mobilfunkanlage weder zusätzliches Nichtbauzonenland in Anspruch genommen noch findet eine zusätzliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland statt. Es werden lediglich alte durch neue Antennenkörper sowie eine alte durch eine neue Richtfunkantenne ersetzt und zwei neue Richtfunkantennen installiert. An der Grundkonstruktion des Hochspannungs-Masts, an dem die Sendeantennen montiert werden sollen, ändert sich abgesehen davon nichts. Aufgrund seiner topografischen Lage kann von diesem Standort aus auch ein relativ grosses Gebiet mit nur einer Anlage erschlossen werden. Damit erübrigt sich das Erstellen einer Mehrzahl von kleineren und nahe beieinander liegenden Anlagen. Sodann ist der Standort der Mobilfunkanlage für die Abdeckung der Verkehrsachsen unter anderem von Pieterlen nach Lengnau sowie für in der Nähe liegende Bauzonen von Pieterlen und Lengnau erforderlich.³² Unter diesen Umständen wäre mit einer Verweigerung der Ausnahmegewilligung aus raumplanerischer Sicht nichts gewonnen. Denn eine Aufgabe bzw. ein Rückbau des aktuellen Standorts steht nicht zur Diskussion. Der bereits bestehende Standort präsentiert sich daher unter Beachtung aller massgebenden Interessen als derart vorteilhaft, dass er einer oder mehreren zusätzlichen Antennen in der Bauzone unabhängig von einer allfälligen Deckungslücke vorzuziehen ist. Die relative Standortbegründung ist somit zu bejahen. Konkrete Alternativstandorte müssen bei dieser Ausgangslage keine geprüft werden und damit erübrigt es sich auch, von der Beschwerdegegnerin zu verlangen, eine umfassende Standortevaluation einzureichen und mittels Karten zu verschiedenen Frequenzen die Versorgungssituation und den Kapazitätsbedarf darzulegen. Im Übrigen gelten gemäss neuem Art. 24^{bis} Abs. 3 RPG Anpassungen, Erneuerungen und Erweiterungen bestehender Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone per se als standortgebunden. Diese Bestimmung ist seit dem 1. Januar 2026 in Kraft.

d) Schliesslich stehen dem Vorhaben auch keine überwiegenden Interessen entgegen. Der Abbruch der bestehenden Sendeantennen und das Montieren neuer Sendeantennen am bestehenden Hochspannungs-Mast hat keine bemerkenswerten Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Anlage. Dies folgt aus der Verfügung des AGR vom 28. März 2023. Was die Emission nichtionisierender Strahlung betrifft, so nimmt diese zwar durch die Erhöhung der Sendeleistung zu. Gemäss dem Standortdatenblatt vom 29. August 2022 (Revision: 2.0) sind jedoch die entsprechenden Grenzwerte der NISV eingehalten,³³ was die kantonale Fachstelle in ihrem Fachbericht Immissionsschutz vom 21. April 2023 bestätigt hat.³⁴ Mehr als die Einhaltung der Grenzwerte kann nicht verlangt werden.³⁵ Dem Vorhaben stehen somit keine überwiegenden Interessen entgegen. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführenden wurde damit eine Interessenabwägung durchgeführt.

e) Nach dem Gesagten ist die Standortbegründung der Beschwerdegegnerin vom 2. September 2022 nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich insofern als unbegründet. Das AGR hat somit die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG zu Recht erteilt.

³¹ BGE 141 II 254 E. 7.6.2 mit Verweis auf BGE 133 II 321 E. 4.3.3.

³² Vgl. Standortbegründung der Beschwerdegegnerin vom 2. September 2022, pag. 9 ff. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

³³ Vgl. Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 29. August 2022 (Revision: 2.0).

³⁴ Vgl. Fachbericht Immissionsschutz des Amts für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, vom 21. April 2023, pag. 117 ff. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

³⁵ Vgl. BGE 1C_323/2017 vom 15. Januar 2018 E. 2.5 mit weiteren Hinweisen.

8. Korrekturfaktor

a) Im Weiteren monieren die Beschwerdeführenden, die Einführung eines Korrekturfaktors führe dazu, dass die Immissionsgrenzwerte rein rechnerisch nicht überschritten würden, obwohl die maximale Sendeleistung einer Anlage höher werde. Gemäss dem Standortdatenblatt sei im Frequenzband 3400 MHz der Antennentyp Huawei AAU5339w mit 16 Sub-Arrays vorgesehen. Es handle sich um eine adaptive MIMO-Antenne. Gemäss der neuen Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt (BAFU) bzw. gestützt auf Anhang 1 Ziffer 63 Abs. 3 NISV bedeute dies, dass bei 16 Sub-Arrays ein Korrekturfaktor von 0.2 beansprucht werden dürfe. Die adaptiven Antennen dürften damit fünf Mal stärker strahlen als im Standortdatenblatt ausgewiesen. Eine derart massive Privilegierung lasse sich mit der spezifischen Sendecharakteristik adaptiver Antennen nicht rechtfertigen. Dem Anlagegrenzwert liege zu Grunde, dass der Wert (hier: 5.00 V/m) zu jeder Zeit eingehalten werde und somit einen Maximalwert darstelle. Die Sicherheitsmarge zur Verhinderung von unerwünschten gesundheitlichen Beeinträchtigungen solle immer gelten, nicht nur zeitweise oder gemittelt über sechs Minuten. Die Vollzugshilfe (Nachtrag) vom 23. Februar 2021 höhle mit der Idee des Korrekturfaktors und der zeitlichen Mittelung den Gesundheitsschutz aus. Die Anwendung eines Korrekturfaktors und einer zeitlichen Mittelung stehe diametral zu den Bestrebungen, dem Gesundheitsschutz in der NISV vermehrt Rechnung zu tragen.

Sodann bringen die Beschwerdeführenden vor, sie wiederholten ihre in den Schlussbemerkungen ausführlich dargelegte Auffassung, wonach der Korrekturfaktor das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 und 3 USG³⁶ verletze. Das Vorsorgeprinzip als zentrales Regelungsprinzip des Umweltrechts verpflichte die Behörden, Einwirkungen auf den Menschen und seine Umwelt, die schädlich oder lästig werden könnten, möglichst frühzeitig und am Ort ihres Entstehens zu begrenzen. Die NISV sei somit hinsichtlich der Einführung von adaptiven Antennen und des Korrekturfaktors gesetzes- und verfassungswidrig. Wolle der Bund eine bis zu 10-fache Sendeleistung mittels Korrekturfaktor sowie eine Mittelung über sechs Minuten einführen («Grenzwertlockerung durch die Hintertür»), so sei das in einer Vollzugshilfe oder in der NISV nicht stufengerecht. Eine derart gewichtige und für die Immissionsbelastung wesentliche Änderung müsste im USG selbst verankert werden. Mangels gesetzlicher Grundlage im übergeordneten Recht dürften die neuen Verordnungsbestimmungen inklusive Korrekturfaktor nicht angewendet werden, auch im vorliegenden Fall nicht.

b) Nach Anhang 1 Ziffer 63 Abs. 2 NISV kann bei adaptiven Sendeantennen mit acht oder mehr separat ansteuerbaren Antenneneinheiten (Sub-Arrays) ein Korrekturfaktor auf die maximale Sendeleistung angewendet werden, wenn die Sendeantennen mit einer automatischen Leistungsbegrenzung ausgerüstet sind. Diese muss sicherstellen, dass im Betrieb die über sechs Minuten gemittelte Sendeleistung die korrigierte Sendeleistung nicht überschreitet. Mit anderen Worten muss bei adaptiven Antennen mit acht oder mehr Sub-Arrays die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung (ERP_n) nicht wie bei konventionellen Antennen im Maximum, sondern über sechs Minuten gemittelt eingehalten werden. Diese darf dabei um den Korrekturfaktor (K_{AA}) von der maximalen Sendeleistung (ERP_{max}) abweichen ($ERP_n = K_{AA} \times ERP_{max}$). Da die Sendeleistung eine von mehreren Grundlagen für die Berechnung der elektrischen Feldstärke an einem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) bildet, kann letztere zeitweise über den Anlagegrenzwerten liegen. Angesichts dessen, dass für die Berechnung der elektrischen Feldstärke nunmehr die über sechs Minuten gemittelte Sendeleistung und nicht der Maximalwert massgeblich ist, resultiert jedoch rechnerisch keine Überschreitung des Anlagegrenzwerts.³⁷

³⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

³⁷ BGer 1C_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 3.3 und BGE 151 II 593 E. 3.3.

c) Das Bundesgericht hat sich im Leitentscheid BGE 151 II 593 zur Zulässigkeit der Regelung des Korrekturfaktors in Anhang 1 Ziffer 63 NISV ausführlich geäussert. Dabei hat es bestätigt, dass einerseits die Regelung des Korrekturfaktors in der NISV als stufengerecht zu qualifizieren ist. Andererseits ist es mit dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip vereinbar, dass bei adaptiven Mobilfunkantennen mit einer automatischen Leistungsbegrenzung auf die maximale Sendeleistung ein Korrekturfaktor angewendet werden darf und die korrigierte, für die Berechnung des Anlagegrenzwerts massgebliche Sendeleistung nicht durchgehend, sondern über sechs Minuten gemittelt eingehalten werden muss. Damit wird der besonderen Sendecharakteristik adaptiver Mobilfunkantennen Rechnung getragen.³⁸ Der Korrekturfaktor führt sodann auch nicht zu einer Privilegierung von adaptiven Antennen im Vergleich zu konventionellen Antennen, sondern es soll damit verhindert werden, dass adaptive Antennen strenger behandelt werden. Die im Vergleich zu konventionellen Antennen unterschiedliche Sendecharakteristik von adaptiven Antennen stellt einen nachvollziehbaren Umstand dar, der eine differenzierte Behandlung der beiden Antennentypen rechtfertigt.³⁹ Diesen Leitentscheid hat das Bundesgericht unterdessen in weiteren Urteilen bestätigt.⁴⁰ Die in diesem Zusammenhang erhobenen Rügen erweisen sich somit als unbegründet.

9. Qualitätssicherungssystem (QS-System) und Abnahmemessungen

a) Schliesslich führen die Beschwerdeführenden aus, gemäss der NISV kontrolliere die Behörde, ob eine Sendeantenne wie bewilligt erstellt worden sei. Hierfür müsse sie die Ausrichtung, Höhe und Grösse der Antennenpanels prüfen. Zugleich sei zu prüfen, ob die Sendeleistung tatsächlich der bewilligten Leistung entspreche. Sie hätten in den Schlussbemerkungen gegen das QS-System eingewendet, dass die Sendeleistung bloss eine rechnerische Grösse sei und die Einträge in die QS-Datenbank von den Mobilfunkbetreibern selber gemacht würden. Sämtliche Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zum QS-System bestätigten diesen Einwand voll und ganz. Der Hinweis auf BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 gehe fehl, der Sachverhalt sei nicht vergleichbar («worst case»-Szenario [maximale Sendeleistung ohne Korrekturfaktor]). Dieses Kontrollsystem weise zahlreiche Mängel auf. Erstens überprüfe es nur einmal pro Arbeitstag, ob die Werte in einer Tabelle mit den bewilligten übereinstimmten. Im Laufe des Tages wechsele die adaptive 5G-Antenne aber ständig ihre Einstellungen. Die Werte könnten just zum Kontrollzeitpunkt zurückgesetzt werden, so dass alles aussehe, als wäre es in Ordnung (siehe Dieselskandal). Zweitens füllten die Mobilfunkbetreiber die Tabelle selber mit den Angaben aus, prüften selber, ob die bewilligten Werte mit der Tabelle übereinstimmten und gäben eine Fehlermeldung an den Kanton (nicht) heraus. Sollte eine Angabe aus Versehen falsch in die QS-Datenbank übertragen worden sein, dann könnte die Antenne zu stark strahlen, was nicht entdeckt würde. Bei jedem Hausbau werde nach der Bauausführung gemessen, ob die Bauherrschaft entsprechend den Angaben im Baugesuch gebaut habe. Es sei ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit, wenn Mobilfunkanbieter bevorzugt behandelt würden. Sie hätten nicht vorgängige Messungen gefordert, sondern die Durchführung von Abnahmemessungen nach Erstellung der Antenne. Gerade wenn ihnen entgegenhalten werde, ein Mobilfunkanbieter könne die Antenne mit weniger Leistung als technisch möglich betreiben, dränge es sich auf, nachzuprüfen, ob dem auch wirklich nachgelebt werde.

b) Die zuständigen Behörden müssen überprüfen, ob beim Neubau oder einer Änderung von Mobilfunkanlagen die Grenzwerte der NISV eingehalten sind. Die Einhaltung dieser Grenzwerte

³⁸ Vgl. BGE 151 II 593 E. 5 und 6.

³⁹ Vgl. BGE 151 II 593 E. 6.1

⁴⁰ Vgl. BGer 1C_403/2024 vom 6. Oktober 2025 E. 6, 1C_341/2024 vom 15. August 2025 E. 2, 1C_646/2023 vom 3. Juli 2025 E. 5, 1C_640/2023 vom 24. Februar 2025 E. 3.2, 1C_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 4 bis 6.

ist von den Betreiberinnen im Rahmen des Baugesuchs anhand einer rechnerischen Prognose nachzuweisen. Nach Art. 11 Abs. 1 und 2 NISV ist das Standortdatenblatt das massgebende Dokument für diese Beurteilung. Mit dem QS-System und den Abnahmemessungen wird die rechnerische Prognose der Mobilfunkstrahlung im Betrieb der Anlage überprüft (vgl. Art. 12 NISV). Damit wird die Einhaltung der Grenzwerte der NISV gewährleistet.

c) Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist gestützt auf die aktuellen Erkenntnisse davon auszugehen, dass das bestehende QS-System in der Lage ist, den bewilligungskonformen Betrieb von adaptiven Antennen, die unter Berücksichtigung eines Korrekturfaktors eingesetzt werden, zu überprüfen.⁴¹ Dabei bestätigte das Bundesgericht die Ausführungen des BAFU, wonach zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden könne, dass die Kontrollen durch die QS-Systeme aufgrund unrichtiger Angaben oder Manipulation der Betreiberinnen verfälscht würden, das Kontrollinstrumentarium mit zumutbarem Aufwand aber insgesamt sicherstelle, dass Mobilfunkanlagen rechtskonform bewilligt und betrieben würden.⁴² Eine Echtzeitüberwachung erachtet das Bundesgericht als nicht erforderlich.

d) Sodann hat das Bundesgericht bereits mehrfach bestätigt, dass die vom Eidgenössischen Institut für Metrologie (METAS) empfohlenen Messmethoden zur Durchführung von Abnahmemessungen auch für adaptive Antennen mit Korrekturfaktor zwecktauglich sind.⁴³ Dabei ist eine Abnahmemessung nach Inbetriebnahme der Anlage in der Regel an den OMEN vorzunehmen, an denen der Anlagegrenzwert gemäss der rechnerischen Prognose zu mindestens 80 Prozent ausgeschöpft wird.⁴⁴ Vorliegend wird an sämtlichen OMEN der Anlagegrenzwert nicht zu 80 Prozent ausgeschöpft, am höchstbelasteten OMEN wird der Anlagegrenzwert zu 60 Prozent ausgenutzt.⁴⁵ Aus diesem Grund hat das AUE im Fachbericht Immissionsschutz vom 21. April 2023 zu Recht darauf verzichtet, eine Abnahmemessung anzuordnen.⁴⁶

e) Nach dem Gesagten sind auch die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführenden unbegründet.

10. Kosten

a) 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 GebV⁴⁷). Die gesamte Pauschalgebühr kann angemessen erhöht werden, wenn mehrere Parteien gemeinsam Beschwerde führen (Art. 20 Abs. 2 GebV). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf CHF 2800.00 festgelegt.

⁴¹ Vgl. BGer 1C_403/2024 vom 6. Oktober 2025 E. 8; 1C_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 7, 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 7.

⁴² Vgl. BGer 1C_100/2021 vom 4. April 2024 E. 9.5.5.

⁴³ BGer 1C_403/2024 vom 6. Oktober 2025 E. 7; 1C_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 8.2, 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 8.3.

⁴⁴ 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 > Vollzug in der Praxis > Mobilfunk: Vollzugshilfen).

⁴⁵ Vgl. Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 29. August 2022 (Revision: 2.0).

⁴⁶ Vgl. Fachbericht Immissionsschutz des Amts für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, vom 21. April 2023, pag. 117 ff. der Vorakten des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne.

⁴⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

Die Beschwerdeführenden beantragen, die Kosten des Verfahrens seien der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, selbst dann, wenn die Beschwerde abgewiesen werden sollte. Sie weisen darauf hin, dass sich die Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren in keiner Weise habe verhalten lassen, obwohl sie mit Verfügung der Vorinstanz vom 14. Februar 2024 dazu ausdrücklich aufgefordert worden sei, was Klarheit verschafft und allenfalls die Einreichung der Beschwerde erübrigt hätte. Dieses prozessuale Verhalten sei im Sinne von Art. 108 Abs. 1 VRPG zu würdigen. In der Stellungnahme vom 2. April 2026 führen die Beschwerdeführenden weiter aus, sollten die fehlende Standortevaluation nachgeholt und das Standortdatenblatt korrigiert werden und es in der Folge deswegen zu einer Abweisung der Beschwerde kommen, beantragten sie, auf die Auflegung von Verfahrenskosten sei zu verzichten, weil sie von Anfang an auf diese Punkte hingewiesen hätten und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliege, was nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bei den Verfahrenskosten zu berücksichtigen sei. Sodann stütze sich die gegnerische Partei auf Entscheide des Bundesgerichts, welche nach Einreichung der Beschwerde ergangen seien. Die Umstände (Art. 108 Abs. 1 VRPG) rechtfertigten es daher, keine Verfahrenskosten zu erheben.

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). Unerwünschtem prozessuaalem Verhalten kann die Behörde durch angemessene Beurteilung der verantwortlichen Partei an den Verfahrenskosten Rechnung tragen («andere Verlegung»). Besondere Umstände erlauben, auf das Erheben von Verfahrenskosten ganz oder teilweise zu verzichten («keine Verfahrenskosten ... zu erheben»). Der obsiegenden Partei oder einer Behörde darf demnach nach dem klaren Wortlaut der Verfahrensaufwand wegen besonderer Verfahrensumstände nicht überbunden werden. Wer obsiegt, kann am Verfahrensaufwand im Beschwerdeverfahren vielmehr nur beteiligt werden, wenn und soweit sein prozessuales Verhalten dies rechtfertigt.⁴⁸

Beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend. Insofern könnten der Beschwerdegegnerin die Verfahrenskosten nur auferlegt werden, soweit ihr prozessuales Verhalten dies rechtfertigt. Ein für die Kostenverlegung bedeutsames prozessuales Verhalten liegt vor, wenn einer obsiegenden Partei vorgeworfen werden muss, sie habe im zu beurteilenden Verfahrensabschnitt, dessen Kosten es zu verlegen gilt, unnötigerweise zusätzliche Kosten verursacht (Verursacherprinzip). Verhalten der Partei, das sich nicht vor der Beschwerdeinstanz abspielt, um deren Kostenverlegung es geht, lässt sich nach der Rechtsprechung hingegen nicht als prozessuales Verhalten erfassen.⁴⁹ Die von den Beschwerdeführenden zur Begründung herangezogenen Umstände beziehen sich auf das vorinstanzliche Verfahren und stehen demnach in keinem Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren. Ein bei der Kostenverlegung des Beschwerdeverfahrens zu berücksichtigendes prozessuales Verhalten der Beschwerdegegnerin liegt somit nicht vor.

Abzuklären bleibt bei diesem Ergebnis, ob besondere Umstände vorliegen, die es rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (vgl. Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteiverhalten, das sich nicht vor der Beschwerdeinstanz abspielt, um deren Kostenverlegung es geht, lässt sich zwar nicht als prozessuales Verhalten im betreffenden Beschwerdeverfahren erfassen. Indes darf unter dem Titel der besonderen Umstände berücksichtigt werden, wenn Verhalten, das der obsiegenden beschwerdeführenden Partei anzulasten ist, unnötigerweise Anlass zum Beschwerdeverfahren gegeben oder dieses beeinflusst hat.⁵⁰ Es kann davon ausgegangen werden, dass das Verhalten der Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren weder das Beschwerdeverfahren veran-

⁴⁸ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 18.

⁴⁹ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 19 mit weiteren Hinweisen.

⁵⁰ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 29.

lasst noch dieses beeinflusst hat. So beziehen sich die von den Beschwerdeführenden vorgebrachten Rügen nicht nur auf das konkrete Baugesuch. Sie stellen den Korrekturfaktor, das QS-System und die Abnahmemessungen im Allgemeinen in Frage. Im Weiteren haben die vorangehenden Erwägungen gezeigt, dass die Baugesuchsunterlagen mit dem Standortdatenblatt vom 29. August 2022 (Revision: 2.0) alle wesentlichen Informationen zur Beurteilung der Immissions-situation enthalten (vgl. Erwägung 6) und die Standortbegründung der Beschwerdegegnerin vom 2. September 2022 nicht zu beanstanden ist (vgl. Erwägung 7). Insofern liegen keine besonderen Umstände vor. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne eine Verletzung des rechtlichen Gehörs begangen hat, welche im Beschwerdeverfahren geheilt werden musste. Dies stellt einen besonderen Umstand im Sinne von Art. 108 Abs. 1 VRPG dar, weshalb auf einen Teil der Verfahrenskosten im Umfang von einem Achtel, ausmachend CHF 350.00, zu verzichten ist.⁵¹ Die Beschwerdeführenden haben somit Verfahrenskosten in Höhe von CHF 2450.00 zu tragen. Sie haften solidarisch für den gesamten Betrag.

b) Hinsichtlich der Parteikostenentschädigung halten die Beschwerdeführenden in der Stellungnahme vom 2. April 2026 fest, die Beschwerdegegnerin beantrage ausdrücklich die Ausrichtung einer Parteikostenentschädigung zuzüglich Mehrwertsteuer. Bei der Beschwerdegegnerin handle es sich um eine Unternehmung, welche den Vorsteuerabzug machen könne. Sollte eine Parteikostenentschädigung zugesprochen werden, so werde nach der konstanten Praxis des Verwaltungsgerichts in solchen Fällen die Parteikostenentschädigung ohne Mehrwertsteuer zugesprochen. Darüber hinaus habe die Beschwerdegegnerin durch den Antrag auf Nichteintreten unnötige Weiterungen verursacht und sich in Bezug auf die Standortevaluation darauf beschränkt, die unvollständige Sichtweise des AGR zu paraphrasieren. Wenn überhaupt eine Parteikostenentschädigung zugesprochen werden sollte, sei sie auf jeden Fall angemessen zu kürzen.

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). Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass ein Verfahrensmangel (Verletzung des rechtlichen Gehörs) geheilt werden musste. Dieser Verfahrensfehler stellt einen besonderen Umstand im Sinne von Art. 108 Abs. 3 dar. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung darf die Heilung einer Gehörsverletzung für die Betroffenen keine Nachteile, insbesondere keine Mehrkosten aus der Beschwerdeführung vor oberer Instanz, zeitigen.⁵² Die Parteikosten der Beschwerdegegnerin sind deshalb zu einem Achtel dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne aufzuerlegen. Im Übrigen rechtfertigt weder das prozessuale Verhalten der Beschwerdegegnerin noch die von den Beschwerdeführenden in der Stellungnahme vom 2. April 2026 vorgebrachten Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung. Daher werden den Beschwerdeführenden sieben Achtel der Parteikosten der Beschwerdegegnerin auferlegt.

Die Kostennote der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin beläuft sich auf CHF 3173.25 (Honorar CHF 2850.00, Auslagen CHF 85.50, Mehrwertsteuer CHF 237.75). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin mehrwertsteuerpflichtig ist⁵³ und somit die von ihren Rechtsvertretern auf sie überwälzte Mehrwertsteuer in ihrer eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen kann. Nach Praxis des Verwaltungsgerichts ist deshalb die in der Kostennote der Rechtsvertreter aufgeführte Mehrwertsteuer bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes nicht zu berücksichtigen.⁵⁴ Insgesamt belaufen sich die Parteikosten somit auf CHF 2935.50 (Honorar CHF 2850.00, Auslagen CHF 85.50). Davon haben das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne ei-

⁵¹ Vgl. Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 20 f.

⁵² VGE 2014/198 vom 6. August 2015 E. 4.3 f.

⁵³ Siehe Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: www.uid.admin.ch.

⁵⁴ BVR 2015 S. 541 E. 8.2, 2014 S. 484 E. 6.

nen Achtel, ausmachend CHF 366.95, und die Beschwerdeführenden sieben Achtel, ausmachend CHF 2568.55, zu bezahlen. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten ihnen auferlegten Betrag.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 29. Oktober 2024 sowie die Verfügung des AGR vom 28. März 2023 werden bestätigt.
2. Den Beschwerdeführenden werden Verfahrenskosten in Höhe von CHF 2450.00 zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3.
 - a) Das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne hat der Beschwerdegegnerin Parteikosten im Betrag von CHF 366.95 (inkl. Auslagen) zu ersetzen.
 - b) Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin Parteikosten im Betrag von CHF 2568.55 (inkl. Auslagen) zu ersetzen. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag.

IV. Eröffnung

- Herrn A. _____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt C. _____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per E-Mail
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Pieterlen, Bauabteilung, 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. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in sechs 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.