

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 20. Januar 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Steinmann, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

Erbengemeinschaft des **B.** _____, bestehend aus:

1. **C.** _____
2. **D.** _____
3. **E.** _____
4. **F.** _____

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. ...

Beschwerdegegnerschaft

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Münsingen
Baubewilligungsbehörde, Thunstrasse 1, Postfach 1330, 3110 Münsingen

betreffend Baubewilligung für Kurzwellenantennenanlage (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 19. Februar 2015; RA Nr. 110/2014/106)



Sachverhalt:

A.

A._____ stellte am 1. Februar 2013 bei der Einwohnergemeinde (EG) Münsingen ein Baugesuch für das Erstellen einer Kurzwellenantennenanlage für Amateurfunk mit drei Antennen auf der Parzelle Münsingen 1 (Münsingen) Gbbl. Nr. 1._____ in der Wohnzone W2. Auf Aufforderung der EG Münsingen vom 17. Dezember 2013 hin reichte er am 15. März 2014 ein Ausnahmegesuch für eine Antennenanlage in der Wohnzone nach. Gegen das Bauvorhaben erhob die Erbgemeinschaft B._____, bestehend aus C._____, D._____, E._____ und F._____, am 12. Mai 2014 Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 20. August 2014 bewilligte die EG Münsingen das Vorhaben mit der angeforderten Ausnahmegewilligung und wies die Einsprache ab.

B.

Dagegen erhoben die an der Erbgemeinschaft B._____ Beteiligten (vorne Bst. A) am 19. September 2014 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Mit Entscheid vom 19. Februar 2015 hiess die BVE die Beschwerde gut, hob den Gesamtentscheid der EG Münsingen vom 20. August 2014 auf und erteilte dem Vorhaben den Bauabschlag.

C.

Gegen diesen Entscheid hat A._____ am 23. März 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den folgenden Rechtsbegehren erhoben:

- «1. Der Entscheid der BVED vom 19.2.2015 (Bauabschlag) sei aufzuheben.
2. Die Beschwerde sei gutzuheissen und dem Beschwerdeführer sei, soweit notwendig unter Erteilung der erforderlichen Ausnahmegewilligungen, die Baubewilligung zu erteilen.

3. Eventualiter sei die Beschwerde gutzuheissen (Aufhebung des Bauabschlags) und es seien die Akten zum neuen Entscheid (inklusive noch nicht beurteilte Rügen) an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.»

Mit Beschwerdeantwort vom 24. April 2015 beantragen die an der Erben-gemeinschaft B._____ Beteiligten (vorne Bst. A) die Abweisung der Beschwerde. Die BVE schliesst mit Vernehmlassung vom 9. April 2015 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Die EG Münsingen hat am 24. April 2015 zur Streitsache Stellung genommen.

Der Instruktionsrichter hat einen Protokollauszug der Sitzung des Gemeindep- arlaments der EG Münsingen vom 14. Juni 2010 zur Revision der Ortsplanung (nachfolgend: Protokollauszug) und den Kommentar zum Bau- reglement der EG Münsingen vom 18. Februar 2010 (Fassung gemäss Botschaft des Gemeinderats zur Ortsplanungsrevision, nachfolgend: Kom- mentar GBR) eingeholt. A._____ und die Beteiligten der Erben-gemein- schaft B._____ haben von der Gelegenheit zur Stellungnahme am 22. Juni 2015 Gebrauch gemacht; die BVE und die EG Münsingen haben darauf verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid beson- ders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung einzutreten.

1.2 Der Beschwerdeführer beantragt, der Entscheid der BVE sei aufzuheben, ficht diesen also auch insoweit an, als die Vorinstanz den Kostenschluss der Gemeinde bestätigt hat (Dispositiv Ziff. 4). Er legt indes nicht dar, inwiefern dadurch Recht verletzt worden wäre, weshalb seine Beschwerde in diesem Punkt den gesetzlichen Begründungsanforderungen von Art. 81 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG nicht genügt (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 15; vgl. auch BVR 2006 S. 470 E. 2.4). Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Umstritten ist zunächst, ob die geplante Kurzwellenantennenanlage für Amateurfunk in den Geltungsbereich von Art. 43 Abs. 10 des Baureglements der EG Münsingen vom 14. Juni 2010 (nachfolgend: GBR) fällt. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

In Wohnzonen sind Antennen nur zum Empfang von Signalen oder für die Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage (Detailerschliessung) gestattet. Sie sind unauffällig zu gestalten.

2.2 Die BVE hat erwogen, das Baugrundstück sei der Wohnzone W2 zugewiesen. Mit den drei projektierten Amateurfunkantennen könnten sowohl Signale empfangen als auch gesendet werden. Die Funkanlage befinde sich im Wohnhaus des Beschwerdeführers und die Antennen würden ausschliesslich von ihm benutzt. Andere Funkanlagen in der Nachbarschaft würden somit mit den umstrittenen Amateurfunkantennen nicht betrieben. Es werde folglich nur das Grundstück des Beschwerdeführers erschlossen. Die Kurzwellenantennenanlage falle daher unter das in Art. 43 Abs. 10 GBR statuierte Verbot von Sendeantennen und sei in der Wohnzone grundsätzlich nicht zulässig. Zu diesem Ergebnis sei auch die Gemeinde gekommen (angefochtener Entscheid, E. 2b). – Der Beschwerdeführer wendet gegen diese Auffassung ein, die Bestimmung sei primär auf Mobilfunkantennen ausgerichtet. Die Gemeinde habe Antennenanlagen für den

Amateurfunk, die mit den Mobilfunkantennenanlagen nicht vergleichbar seien, im Baureglement nicht gebührend Rechnung getragen und wolle dies nun mit «Bau- und Ausnahmegewilligungen» lösen. Auch Amateurfunkanlagen dienen der Erschliessung von Liegenschaften in der Nachbarschaft, selbst wenn diese nicht zahlreich seien (Beschwerde, S. 9 ff.).

2.3 Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbeziehung aller Auslegungselemente nach der Lösung gesucht werden, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen, die Entstehungsgeschichte sowie der Sinn und Zweck der Norm (statt vieler BGE 140 II 415 E. 5.4; BVR 2015 S. 112 E. 2.1). Dabei ist zu beachten, dass die Gemeinden im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom sind (Art. 65 Abs. 1 BauG). Die Autonomie beschränkt sich nicht nur auf den Bereich der Rechtsetzung; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer von ihr erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (BVR 2015 S. 263 E. 5.1, 2012 S. 20 E. 3.2). Dabei ist auch von Belang, wie die Gemeinde die zur Diskussion stehende Vorschrift bisher in der Praxis verstanden und gehandhabt hat (BVR 2010 S. 113 E. 4.4 mit Hinweisen; vgl. auch BVR 2002 S. 1 E. 2b a.E.).

2.4 Die Gemeinde bringt vor, sie habe mit Art. 43 GBR Regelungen für Antennenanlagen schaffen wollen, wobei sie insbesondere bei Art. 43

Abs. 10 GBR Mobilfunkanlagen gewerbsmässiger Betreiberinnen im Blick gehabt habe. Es habe nicht die Absicht bestanden, Amateurfunkantennen in Wohnzonen grundsätzlich – ohne die Möglichkeit einer Ausnahme – zu verbieten. In der Vergangenheit (vor Inkrafttreten des revidierten Baureglements) seien mehrere private Anlagen baubewilligt worden. Es habe keinen Grund gegeben, diese Praxis zu ändern. Um den besonderen Verhältnissen bei Amateurfunkanlagen Rechnung zu tragen, habe die Gemeinde ihre Grundsätze in der «Praxis der Baubewilligungsbehörde Münsingen im Umgang mit Hobbyfunkantennen» vom 25. November 2013 schriftlich festgehalten (Vorakten Gemeinde, pag. 22; nachfolgend: Praxisfestlegung; vgl. Stellungnahme vom 24.4.2015, Bst. c und d). Die in der Praxisfestlegung verwendeten Begriffe Hobbyfunkanlage und Amateurfunkanlage würden das Gleiche bedeuten (Stellungnahme vom 24.4.2015, Bst. b; vgl. auch Beschwerde, S. 3 Bst. b; BVE 11.2.1993, in BVR 1994 S. 20 E. 4c). Aus Art. 43 Abs. 1 und 2 GBR gehe klar hervor, dass «Hobbyfunkantennen» in den Anwendungsbereich des Antennenartikels und damit von Art. 43 Abs. 10 GBR fielen und deshalb in Wohnzonen nur mit einer Ausnahmebewilligung nach Art. 26 BauG beim Vorliegen von besonderen Verhältnissen (z.B. Standortgebundenheit und wegen der Besonderheit der geplanten Anlage) bewilligt werden könnten (Praxisfestlegung, S. 1 Ausgangslage und S. 4 Amateurfunkanlagen in Wohnzonen; vgl. auch Stellungnahme vom 24.4.2015, Bst. e-f).

2.5 Art. 43 GBR trägt den Randtitel Antennenanlagen. Gemäss Abs. 1 gelten als Antennenanlagen (Antennen) Anlagen, die dem draht- und kabellosen Empfang sowie der draht- und kabellosen Übermittlung von Signalen für Radio, Fernsehen, Amateurfunk, Mobilfunk und Ähnlichem dienen. Abs. 2 bestimmt, dass unter Art. 43 GBR Antennen fallen, die ausserhalb von Gebäuden angebracht werden (Bst. a) oder von allgemein zugänglichen Standorten optisch wahrgenommen werden können (Bst. b). Unter den in Abs. 10 verwendeten Begriff Antennen fallen gemäss der Umschreibung in Abs. 1 und 2 auch Amateurfunkantennen. Weder der Hinweis auf «die Koordination beim Bauen neuer Antennenanlagen» (Protokollauszug, S. 3) noch die Erwähnung der «Betreiber von Mobilfunknetzen» (Kommentar GBR, S. 27 Randtitel Antennen) lassen den Schluss zu, dass ausschliesslich Mobilfunkantennen von Art. 43 Abs. 10 GBR erfasst werden

sollten (vgl. Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 22.6.2015, Ziff. 1 und 2). Dem Kommentar GBR ist vielmehr zu entnehmen, dass die Gemeinde mit Art. 43 GBR dem Wildwuchs beim Bau von Antennen Einhaltung will. Eine Einschränkung auf bestimmte Antennenarten wird nicht gemacht (auch hinten E. 3.3.3). Ausschliesslich mit Blick auf die Mobilfunkantennen hält die Gemeinde im Kommentar GBR fest, der Fernmeldeauftrag der Betreiberinnen von Mobilfunknetzen dürfe auf keinen Fall verunmöglicht werden. Damit nimmt die Gemeinde Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, gemäss der kommunale ortsplanerische Bestimmungen, die zur Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers die Errichtung von Mobilfunkanlagen einschränken, grundsätzlich möglich sind, sofern sie die sich aus dem Bundesumwelt- und Fernmelderecht ergebenden Schranken beachten und namentlich den Versorgungsauftrag der Mobilfunkbetreiberinnen nicht vereiteln oder über Gebühr erschweren (BGE 1C_118/2015 vom 8.12.2015, E. 4.2, 141 II 245 E. 7.1, 133 II 64 E. 5.3). Mit dem Bundesumweltrecht vereinbar ist danach namentlich ein kommunales Baureglement, das in der Wohnzone nur Mobilfunkanlagen zulässt, die der lokalen Versorgung dienen, d.h. einen funktionellen Bezug zu dieser Zone aufweisen und von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der in reinen Wohnzonen üblichen Ausstattung entsprechen. Denn in Zonen, die in erster Linie für das Wohnen bestimmt sind, kann es sich rechtfertigen, die Errichtung von Mobilfunkanlagen, die ideale Immissionen verursachen können, von einem funktionellen Zusammenhang zur jeweiligen Zone abhängig zu machen (BGE 141 II 245 E. 2.4, 138 II 173 E. 5.3 f.). Das Kriterium «Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage (Detailerschliessung)» gemäss Art. 43 Abs. 10 GBR ist vor diesem Hintergrund so zu verstehen, dass die Gemeinde in Wohnzonen einen solchen funktionellen Bezug verlangt. Es trifft zwar zu, dass dieser Teil der Bestimmung dem Schutz vor ideellen Immissionen dient und somit vorab Mobilfunkantennen betrifft. Nach dem einleitend Gesagten bedeutet dies jedoch nicht, dass andere Antennenarten von Art. 43 Abs. 10 GBR nicht erfasst werden.

2.6 Eine Amateurfunkanlage dient nicht ausschliesslich dem Empfang von Signalen. Wie der Beschwerdeführer selber ausführt, ist Amateurfunk ohne Senden kein Amateurfunk (vgl. Beschwerde, S. 13; vgl. auch

Emissionserklärung, Vorakten Gemeinde pag. 1d). Amateurfunkantennen dienen sodann in erster Linie der Freizeitbeschäftigung (BGer 1A.220/1P.690/2006 vom 16.3.2007, E. 6.2; vgl. auch hinten E. 3.3.4). Sie erfüllen anders als Mobilfunkantennen keinen Versorgungsauftrag gemäss der Fernmeldegesetzgebung und nehmen folglich keine entsprechende Erschliessungsfunktion wahr (vgl. auch Praxisfestlegung, S. 4 Amateurfunkanlagen in Wohnzonen, Erwägungen Punkt 5). Hinzu kommt, dass sich der Beschwerdeführer darauf spezialisiert hat, mit aussergewöhnlich kleinen Leistungen sehr grosse Distanzen zu überbrücken (z.B. mit einer Verbindung nach Neuseeland; Beschwerde, S. 4). Sein Interesse gilt demnach nicht dem Verbindungsaufbau mit der Nachbarschaft. Inwiefern Antennen beim Amateurfunk genau gleich wie beim Mobilfunk andere Benutzerinnen und Benutzer (die Funkempfängerinnen und -empfänger) in der näheren Umgebung (Nachbarschaft) erschliessen (Beschwerde, S. 10 f.), legt der Beschwerdeführer nicht dar und ist nach dem Gesagten (vorne E. 2.5 a.E.) auch nicht ersichtlich.

2.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Amateurfunkantennen in den Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 10 GBR fallen. Sie sind nicht auf den Empfang von Signalen beschränkt und dienen nicht der Erschliessung der Nachbarschaft der Anlage. Die Auslegung der Gemeinde, wonach Amateurfunkantennen in Wohnzonen unzulässig sind und eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 26 BauG benötigen (vorne E. 2.4), ist somit rechtlich haltbar. Aus einer Entscheidung der BVE, in dem eine Amateurfunkantenne in der Wohnzone als zonenkonform bezeichnet wurde, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten (Beschwerde, S. 6 ff.), da im dort beurteilten Fall eine vergleichbare Bestimmung wie Art. 43 Abs. 10 GBR fehlte, welche die Zonenkonformität von Antennen in Wohnzonen näher umschreibt (BVE 11.2.1993, in BVR 1994 S. 20 E. 4d-g).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, Art. 43 Abs. 10 GBR widerspreche übergeordnetem Recht, nämlich Art. 67 des Bundesgesetzes

vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40), den Art. 17 ff. der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) und der Meinungs- und Informationsfreiheit (Beschwerde, S. 14 ff.). Die BVE hat offengelassen, ob die Voraussetzungen für eine akzessorische Prüfung von Nutzungsplänen (vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4./3. Aufl. 2013/2010, Art. 60 N. 9 mit Hinweisen) gegeben sind, da Art. 43 Abs. 10 GBR ohnehin mit übergeordnetem Recht vereinbar sei (angefochtener Entscheid, E. 4b). Die Frage muss mit Blick auf das Folgende auch vorliegend nicht beantwortet werden.

3.2 Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat (angefochtener Entscheid, E. 5), gelten die in Art. 67 RTVG bzw. Art. 18a BauV enthaltenen einschränkenden Voraussetzungen für kantonale bzw. kommunale Antennenverbote nur für Antennen für Radio- und Fernsehempfang (BVR 2002 S. 1 E. 2c/bb; BGer 1A.220/1P.690/2006 vom 16.3.2007, E. 3.4 f., beide zum gleichlautenden Art. 53 des alten Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen [RTVG; AS 1992 S. 601 ff.]; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 29a) und haben folglich für das hier umstrittene Verbot von Sendeantennen keine Bedeutung. Gemäss Art. 17 Abs. 1 BauV sind Aussenanlagen für Radio- und Fernsehempfang sowie für Funkzwecke und dergleichen möglichst unauffällig zu gestalten und anzubringen. Sie dürfen die Landschaft und das Ortsbild nicht beeinträchtigen. Die Gemeinden können darüber nähere Vorschriften aufstellen. Gestützt auf Art. 17 Abs. 1 BauV dürfen die Gemeinden nicht nur präzisierende, sondern auch weitergehende, also strengere Ästhetikvorschriften erlassen. Daneben dürfen sie entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers (Beschwerde, S. 17) auch Vorschriften erlassen, die andere Ziele als den Ortsbild- und Landschaftschutz verfolgen. Sie sind gemäss Art. 65 Abs. 1 BauG in ihrer Ortsplanung im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung frei (Gemeindeautonomie). Es ist deshalb ihre Sache, die zulässige Nutzung in den einzelnen Zonen zu bestimmen (BVR 2012 S. 334 E. 7.1 und BGE 138 II 173 [BGer 1C_449/2011 vom 19.3.2012], unpubl. E. 4.2 [beide betreffend Antennenplanung Urtenen-Schönbühl]; BVR 2002 S. 1 E. 2c/bb).

3.3

3.3.1 Die Amateurfunktätigkeit fällt in den Schutzbereich der Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101; BGer 1A.220/1P.690/2006 vom 16.3.2007, E. 4). Eine Einschränkung von Grundrechten ist nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Unantastbarkeit des Kerngehalts). Ähnlich erlaubt Art. 10 Ziff. 2 EMRK Einschränkungen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind, namentlich zum Schutz der Rechte anderer (BGE 132 I 181 E. 2.1; vgl. auch Markus Schleutermann, Baurechtliche Antennenverbote und Informationsfreiheit, Diss. Zürich 1985, S. 228).

3.3.2 Art. 43 Abs. 10 GBR stellt eine genügende gesetzliche Grundlage für das Verbot von Amateurfunkanlagen zu Sendezwecken in der Wohnzone dar (vgl. auch vorne E. 2). Sodann ist der Kerngehalt des Grundrechts unbestrittenermassen nicht betroffen.

3.3.3 Indem die Gemeinde mit Art. 43 GBR dem Wildwuchs beim Bau von Antennen Einhalt gebieten will (Kommentar GBR, S. 27 Randtitel Antennen), verfolgt sie Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, was sich im Übrigen auch aus der systematischen Stellung des Antennenartikels unter dem Titel «4.1 Bau- und Aussenraumgestaltung» und der Bestimmung selber ergibt: Antennen haben sich gemäss Art. 43 Abs. 3 GBR gut in das Ortsbild einzufügen und den in der Bau- und Zonenordnung enthaltenen planerischen Absichten zu entsprechen (Satz 1). Auch innerhalb des Baugebiets bedarf die Bewilligung von Antennen daher einer Interessenabwägung (Satz 2). Erhöhte Anforderungen für die Interessenabwägung gelten in Ortsbildschutzgebieten und in Gebieten mit Wohnnutzungen (Art. 43 Abs. 4 Satz 2 GBR). In Ortsbildschutzgebieten und der Mischzone Kern Erhaltung sind Antennen grundsätzlich nicht zugelassen (Art. 43 Abs. 11 GBR). Aus Art. 43 Abs. 3 und 4 i.V.m. Abs. 10 GBR folgt, dass die Gemeinde neben dem Ortsbildschutz auch den Schutz der Wohnbevölkerung vor sog. ideellen Immissionen bezweckt (vgl. zum Begriff der ideellen Immissionen statt vieler BGE 133 II 321 E. 4.3.4; vgl. auch vorne

E. 2.5). Damit liegen grundsätzlich zulässige öffentliche Interessen für die planerische Steuerung von Antennenstandorten vor (BGE 141 II 245 E. 7.1; BVR 2012 S. 334 E. 8.1 [betreffend Antennenplanung Urtenen-Schönbühl] mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung; vgl. auch BGer 1A.220/1P.690/2006 vom 16.3.2007, E. 6.1). Dies gilt entgegen der Auffassung der Gemeinde auch, soweit Amateurfunkantennen in Frage stehen (vgl. Stellungnahme vom 24.4.2015, Bst. c und e). Es ist insbesondere vertretbar, auch Amateurfunkantennen mit ideellen Immissionen in Verbindung zu bringen. Bei Art. 43 Abs. 10 GBR, welcher in Wohnzonen grundsätzlich nur – aber immerhin – Empfangsantennen zulässt, steht die Verhinderung von ideellen Immissionen im Vordergrund (vorne E. 2.5). Empfangsantennen können in ästhetischer Hinsicht zwar gleich störend wirken wie Sendeantennen. Hingegen ist es durchaus vertretbar, nachteilige ideelle Immissionen in erster Linie mit Letzteren in Verbindung zu bringen (BVR 2012 S. 334 E. 4.5 [betreffend Antennenplanung Urtenen-Schönbühl]).

3.3.4 Der Beschwerdeführer bestreitet insbesondere die Verhältnismässigkeit des Verbots von Amateurfunkantennen in Wohnzonen (Beschwerde, S. 13 f.). – Eine Massnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht (sog. Zumutbarkeit; statt vieler BGE 140 I 353 E. 8.7, 176 E. 9.3; BVR 2014 S. 251 E. 5.2, je mit Hinweisen). Es mag zwar zutreffen, dass Amateurfunkanlagen nicht sehr häufig vorkommen (vgl. auch RR 20.12.1978, in BVR 1980 S. 16 E. 3b) bzw. weniger weit verbreitet sind als Mobilfunkanlagen. Dennoch fallen sie durch ihre Dimensionen auf und können sowohl zu dem von der Gemeinde zu verhindern gesuchten Wildwuchs von Antennen beitragen als auch ideelle Immissionen verursachen. Art. 43 Abs. 10 GBR bezieht sich denn auch auf jegliche Arten von Antennen im Sinn von Art. 43 Abs. 1 und 2 GBR (vorne E. 2.5). Insgesamt ist das Verbot von Amateurfunkantennen in Wohnzonen demnach geeignet und erforderlich, um die verfolgten öffentlichen Interessen zu erreichen. Beim Amateurfunk handelt es sich in erster Linie um eine Freizeitbeschäftigung, auch wenn er für die Allgemeinheit von einem gewissen Nutzen sein kann (vgl. BGer 1A.220/1P.690/2006 vom 16.3.2007, E. 6.2; vgl. auch Urteil

602 2011-113 des Kantonsgerichts Freiburg vom 4.10.2012, E. 3c; VGer ZH VB.2008.00431 vom 14.1.2009, E. 5). Das Verbot von Sendeantennen gemäss Art. 43 Abs. 10 GBR beschränkt sich auf die Wohnzonen und führt gerade nicht zu einem flächendeckenden Verbot von Amateurfunkantennen, womit der Beschwerdeführer seiner Freizeitbeschäftigung in einer anderen Zone (mit Ausnahme der Ortsbildschutzgebiete und der Mischzone Kern Erhaltung, Art. 43 Abs. 11 GBR) nachgehen kann (vgl. auch Praxisfestlegung, S. 4 Amateurfunkanlagen in Wohnzonen, Erwägungen Punkt 1). Weshalb Amateurfunk in den meisten Fällen nur in der Wohnzone möglich sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Insbesondere macht der Beschwerdeführer nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich, dass es sich aus funktechnischen Gründen so verhalte (vgl. RR 5.7.1978, in BVR 1980 S. 4 E. 3b S. 14). Die Regelung kann folglich mit Blick auf die in Frage stehenden öffentlichen Interessen auch als zumutbar bezeichnet werden (vgl. auch RR 5.7.1978, in BVR 1980 S. 4 E. 1c; vgl. auch Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 520 f.; angefochtener Entscheidung, E. 4d). Ob sie sich im Einzelfall als unverhältnismässig erweist, ist im Rahmen der Prüfung einer Ausnahmegewilligung zu untersuchen (vgl. BVR 2002 S. 1 E. 2d/bb; vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 6 f. und Art. 24 N. 8 Bst. a).

3.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verbot von Amateurfunkantennen in Wohnzonen gemäss Art. 43 Abs. 10 GBR nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst.

4.

4.1 Zu prüfen bleibt, ob dem Beschwerdeführer zu Recht eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 26 BauG verweigert worden ist.

4.2 Gemäss Art. 26 Abs. 1 BauG können Ausnahmen von einzelnen kantonalen und kommunalen Bauvorschriften gewährt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Überdies dürfen Ausnahmen keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzen, es sei denn, die Beeinträchtigung

könne durch Entschädigung vollwertig ausgeglichen werden (Art. 26 Abs. 2 BauG). Die Ausnahmegewilligung bedeutet, dass von einer allgemein gehaltenen Bestimmung aus besonderen Gründen des Einzelfalls abgewichen werden darf. Dabei geht es um die Behebung einer unverhältnismässigen Härte oder offensichtlichen Unzweckmässigkeit. Als besondere Verhältnisse kommen sowohl objektive Besonderheiten (Lage der Parzelle, Beschaffenheit des Baugrunds, technisch bedingte Ausnahmesituationen usw.) wie auch solche in Frage, die in den subjektiven Verhältnissen der bauwilligen Person begründet sind (z.B. Bedürfnisse einer behinderten Person). Der Wunsch nach optimaler, gewinnbringender Nutzung des Grundstücks oder einer einfach besseren Lösung stellt hingegen keinen Ausnahmegrund dar. Auch genügen rein wirtschaftliche Gründe nicht, können sie doch praktisch in jedem Fall angeführt werden. Der Ausnahmegrund ist keine absolute Grösse. Ob ein Sachverhalt dem Erfordernis der besonderen Verhältnisse zu genügen vermag, hängt von drei Komponenten ab, nämlich vom Interesse der Bauherrschaft an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von der Art und dem Mass der verlangten Abweichung. Die Ausnahmegründe müssen umso gewichtiger sein, je erheblicher die beanspruchte Ausnahme ist und je gewichtiger die Norm, von der abgewichen werden soll (BVR 2015 S. 425 E. 5.1, 2009 S. 87 E. 4.4.2, 2006 S. 145 E. 5.1.2, je mit Hinweisen; zuletzt: VGE 2014/103 vom 6.11.2015, E. 4.1).

4.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Amateurfunkfähigkeit sei in seinem Fall eine mit dem Wohnen verbundene Freizeitbeschäftigung und daher «standortgebunden». Die umstrittenen Antennen dienten den Anlagen in seinem Gebäude. Anders als Mobilfunkantennen seien die Amateurfunkantennen deshalb direkt vom Wohnort der Benutzerin oder des Benützers abhängig. Empfangs- und Sendeantennen unterschieden sich zudem optisch kaum und die Nachbarschaft werde vom Senden kaum mehr belastet, als wenn nur Signale empfangen würden. Hinzu komme ein gewisses öffentliches Interesse an Amateurfunkanlagen (Beschwerde, S. 11 ff.). Insbesondere mit dem Argument der Standortgebundenheit bezieht sich der Beschwerdeführer auf die Praxisfestlegung der Gemeinde sowie deren Erwägungen im Gesamtentscheid vom 20. August 2014 (S. 5 Ziff. 2.6 und S. 7 Ziff. 4; vgl. auch Stellungnahme vom 24.4.2015, Bst. e).

4.4 Wie die BVE unter Hinweis auf BGer 1A.220/1P.690/2006 vom 16.3.2007, E. 6.2 erwogen hat (angefochtener Entscheid, E. 3d), kann Amateurfunk – wie andere Freizeitbeschäftigungen – ausserhalb der eigenen Wohnliegenschaft ausgeübt werden und begründet der Wunsch, eine Freizeitbeschäftigung zu Hause auszuüben, keine besonderen Verhältnisse im Sinn von Art. 26 Abs. 1 BauG. Zwar trifft es zu, dass bei Amateurfunkanlagen ein enger Bezug zwischen den Anlageteilen ausserhalb und innerhalb des Gebäudes besteht. Daraus folgt allerdings nicht, dass Amateurfunk nur zu Hause betrieben werden kann. Aus dem vom Beschwerdeführer zitierten Urteil des Verwaltungsgerichts (VGE 2011/157/158 vom 15.11.2012, E. 3.6) folgt denn auch nur, dass Mobilfunkantennen im Unterschied zu Parabolspiegeln oder anderen Antennenanlagen, die dem Betrieb von Apparaturen und Anlagen im Gebäude dienen, auf oder an dem sie angebracht sind, keinen unmittelbaren Bezug zu den Gebäuden haben, auf denen sie installiert werden und folglich eine grössere Auswahl an Standorten für eine Mobilfunkantenne zur Verfügung steht. Dass die ganze Anlage, die nicht Mobilfunkzwecken dient, zwingend am (privaten) Wohnort erstellt werden muss, kann aus der zitierten Erwägung jedoch nicht abgeleitet werden. Dies ist auch nicht Folge eines möglicherweise am Amateurfunk bestehenden öffentlichen Interesses (vgl. den vom Beschwerdeführer zitierten Entscheid vom 29.10.2009 des Departements Bau und Umwelt des Kantons Appenzell Ausserrhoden, in AR GVP 21/2009 Nr. 1475). Zum einen könnte ein solches ebenso gut ausserhalb der Wohnzone verfolgt werden. Zum andern begründet ein öffentliches Interesse am Bauvorhaben noch keine besonderen Verhältnisse (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 5 S. 367 oben mit Hinweis auf BVR 2006 S. 335 [VGE 21598/21602-21604 vom 14.6.2005], unpubl. E. 9.4.4). Sodann will die Gemeinde mit Art. 43 Abs. 10 GBR grundsätzlich jegliche Sendeantennen aus den Wohnzonen fernhalten (vorne E. 2.5 und 3.3.3). Ob Sendeantennen nicht störender auf das Ortsbild wirken als (erlaubte) Empfangsantennen, ist folglich unerheblich, weshalb sich ein Augenschein erübrigt. Der Beweisantrag wird abgewiesen (Beschwerde, S. 6 und 14). Soweit der Beschwerdeführer geltend machen will, einer Ausnahmegewilligung stünden keine öffentlichen Interessen entgegen (Art. 26 Abs. 1 2. Satzteil BauG), ist ihm zudem entgegenzuhalten, dass sich eine solche Prüfung beim Fehlen von besonderen Verhältnissen von vornherein erübrigt

(VGE 2014/103 vom 6.11.2015, E. 4.8), zumal er wie gesehen nicht darlegt, weshalb die von Art. 43 Abs. 10 GBR geschützten öffentlichen Interessen vorliegend nicht betroffen sein sollen (vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 7 Bst. a).

4.5 Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente beziehen sich demnach nicht auf objektive Besonderheiten seines Grundstücks oder seiner Person, sondern treffen grundsätzlich auf jede Betreiberin und jeden Betreiber einer Amateurfunkanlage zu; auf Besonderheiten seiner Anlage ist er nicht eingegangen, obwohl ihn die Gemeinde ausdrücklich darauf angesprochen hatte (vgl. Schreiben vom 17.12.2013, Vorakten Gemeinde, pag. 7). Die BVE hat zu Recht festgehalten (angefochtener Entscheid, E. 3e), dass die Gemeinde gestützt auf ihre Bewilligungspraxis aus Gründen der Rechtsgleichheit gezwungen wäre, systematisch Ausnahmegewilligungen für Amateurfunkantennen in Wohnzonen zu erteilen, was im Ergebnis zu einer unzulässigen Normkorrektur führen würde. Will die Gemeinde – wie insbesondere aus dem Gesamtentscheid vom 20. August 2014 zu schliessen ist (S. 5 Ziff. 2.6) – Amateurfunkantennen in der Wohnzone grundsätzlich zulassen, muss Art. 43 Abs. 10 GBR im Verfahren für die Änderung von Vorschriften und Plänen angepasst werden (Art. 58 ff. BauG; BVR 2005 S. 156 E. 4.2 und 4.7, 2003 S. 534 E. 5.5; VGE 2014/103 vom 6.11.2015, E. 4.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 26-31 N. 1a mit weiteren Hinweisen). Die BVE hat demnach zu Recht eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 26 BauG verweigert.

5.

5.1 Der angefochtene Entscheid hält somit der Rechtskontrolle stand; die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ergebnis ist nicht auf die Ausführungen zum Grenzabstand einzugehen (vgl. Beschwerde, S. 17 ff.; vgl. auch angefochtener Entscheid, E. 6a).

5.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig. Er hat die Verfahrenskosten zu tragen und der anwaltlich

vertretenen Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 1 sowie 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Der Beschwerdeführer hat der Beschwerdegegnerschaft die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, festgesetzt auf Fr. 4'660.20 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Beschwerdegegnerschaft
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
 - der Einwohnergemeinde Münsingen

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.