

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 11. Mai 2026

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Nyffenegger, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiberin Schaller

1. **A.** _____
2. **B.** _____

Beschwerdeführer

gegen

Swisscom (Schweiz) AG

handelnd durch die statutarischen Organe, Konzernrechtsdienst,
3050 Bern Swisscom

Beschwerdegegnerin

und

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern

Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3013 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Schwarzenburg

Bauverwaltung, Bernstrasse 1, Postfach 68, 3150 Schwarzenburg



betreffend Baubewilligung; Neubau einer Mobilfunkanlage (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 18. März 2025; BVD 110/2022/74)

Prozessgeschichte:

A.

Mit Baugesuch vom 23. März 2021 ersuchte die Swisscom (Schweiz) AG um Erteilung der Baubewilligung für den Neubau einer Mobilfunkanlage mit Mast, neuen Antennen und Systemtechnik auf der Parzelle Schwarzenburg Gbbl. Nr. 1_____ in einer Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN). Das Bauprojekt umfasst die Erstellung eines 25 m hohen Stahlmasts auf einem Betonsockel mit drei Antennenkörpern und insgesamt neun Antennen an der Mastspitze. Gemäss Standortdatenblatt vom 1. März 2021 (Revision 1.5; nachfolgend: Standortdatenblatt) sollen die Antennen in den Frequenzbändern 700-900 Megahertz (MHz), 1'400-2'600 MHz und 3'600 MHz und in die Senderichtungen Azimut 10°, 160° und 270° (in Grad von Norden) senden. Gegen das Vorhaben erhoben A._____ und B._____ gemeinsam Einsprache. Das Amt für Umwelt und Energie des Kantons Bern (AUE), Abteilung Immissionsschutz, hielt im Fachbericht vom 18. August 2021 fest, die geplante Mobilfunkanlage erfülle die gesetzlichen Anforderungen und halte die Anlagegrenzwerte an allen Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) ein. Es formulierte in Ziff. E des Fachberichts eine Auflage, wonach die Anwendung eines Korrekturfaktors für die adaptiven Antennen nicht erlaubt sei. Der Berner Heimatschutz, Region Bern Mittelland, hielt im Fachbericht vom 4. November 2021 fest, dem Bauvorhaben könne aus Sicht des Landschaftsbilds zugestimmt werden. Mit Gesamtentscheid vom 31. März 2022 erteilte die Einwohnergemeinde (EG) Schwarzenburg die Baubewilligung neben andern mit der erwähnten Auflage und wies die Einsprache ab.

B.

Gegen den Gesamtentscheid reichten A._____ und B._____ am 2. Mai 2022 gemeinsam Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Die BVD sistierte das Verfahren und nahm es mit Verfügung vom 21. April 2023 wieder auf, nachdem das Bundesgericht am 14. Februar 2023 den Leitentscheid 1C_100/2021 gefällt hatte. Mit Entscheidung vom 18. März 2025 wies die BVD die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Gegen den Entscheid der BVD haben A._____ und B._____ am 17. April 2025 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellen folgende Anträge:

«Das Verwaltungsgericht möge entscheiden:

- A) Ob die Baubewilligung erteilt werden darf, obschon der vorgesehene Antennentyp AOC4518R8v06 von HUAWEI von der Baugesuchstellerin gar nicht mehr zur Verwendung gelangt. Wie in Kapitel A beschrieben.
- B) Falls das Verwaltungsgericht Punkt A als unwesentlich betrachtet: Ob die Baubewilligung erteilt werden kann, auch wenn es für diese Typen von Mobilfunkantennen, die weder als konventionell noch als adaptiv, sondern als Langstrecken 5G-Antennen bezeichnet werden, weder eine Anleitung zur Berechnung der Strahlungsprognose noch eine Anleitung zur Abnahmemessung gibt. Weder von METAS noch vom BAFU noch vom BAKOM. Wie in Kapitel B beschrieben.
- C) Ob nach dem in Kapitel C Gesagten, die Vorinstanz die Zonenkonformität richtig beurteilt hat und die Baubewilligung weiterhin erteilt werden darf.»

Die Swisscom (Schweiz) AG beantragt mit Beschwerdeantwort vom 11. Juni 2025 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die BVD beantragt mit Vernehmlassung vom 22. Mai 2025 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. A._____ und B._____ haben sich mit Replik vom 16. Juli 2025 erneut zur Sache geäußert. Die EG Schwarzenburg hat am 30. Juli 2025 eine Stellungnahme eingereicht; einen Antrag hat sie nicht gestellt.

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. Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie wohnen innerhalb des massgebenden Einspracheperimeters, sind daher durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben 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]).

1.2 Die Beschwerde vom 17. April 2025 enthält kein ausdrückliches Rechtsbegehren (vgl. Beschwerde S. 2; vorne Bst. C). Gemäss Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG muss eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten. An Laieneingaben sind indessen praxisgemäss keine hohen Anforderungen zu stellen. Dies gilt sowohl für den Beschwerdeantrag als auch für die Begründung (Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 13 ff.). Die Beschwerdeführer sind Laien. Ihrer Beschwerdeschrift kann sinngemäss der Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids entnommen werden, eine Begründung ist vorhanden. Die Beschwerde erfüllt damit die Anforderungen an die Form von Laieneingaben und wurde fristgerecht erhoben. Auf sie ist einzutreten (Art. 81 Abs. 1 VRPG).

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

2.

Umstritten sind zunächst der geplante Antennentyp, die Berechnung der Strahlungsprognose und die Messweise für die Abnahmemessungen.

2.1 Wird eine neue Mobilfunkanlage errichtet, muss anhand einer Strahlungsprognose aufgezeigt werden, dass die Immissions- und Anlagegrenzwerte eingehalten sind. Grundlage der rechnerischen Prognose ist das von der Inhaberin oder vom Inhaber der geplanten Anlage gemäss Art. 11 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) eingereichte Standortdatenblatt. Dieses hat unter anderem die aktuellen und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage zu enthalten, soweit sie für die Erzeugung von Strahlung massgebend sind (Art. 11 Abs. 2 Bst. a NISV). Es muss zudem Angaben enthalten über die von der Anlage erzeugte Strahlung an dem für Menschen zugänglichen Ort, an dem diese Strahlung am stärksten ist, sowie auch Angaben über die Strahlung an den drei OMEN, an denen diese am stärksten ist, und an allen OMEN, an denen der Anlagegrenzwert nach Anhang 1 überschritten ist (Art. 11 Abs. 2 Bst. c NISV). Gemäss Anhang 1 Ziff. 64 NISV beträgt der Anlagegrenzwert je nach verwendeten Frequenzbereichen 4, 5 oder 6 Volt pro Meter (V/m). Die streitbetreffende Mobilfunkanlage soll Frequenzen zwischen 700 und 3'600 MHz nutzen (vgl. vorne Bst. A sowie Standortdatenblatt S. 7, Zusatzblatt 2). Für sie gilt daher ein Anlagegrenzwert von 5 V/m, was unbestritten ist.

2.2 Die Mobilfunkanlage wurde im sog. «worst case»-Szenario geprüft. Eine «worst case»-Beurteilung bedeutet, dass die Strahlung der fraglichen Antennen nach dem maximalen Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung und basierend auf Antennendiagrammen beurteilt wird, die für jede Senderichtung den maximal möglichen Antennengewinn berücksichtigen. Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit der «worst case»-Beurteilung im Leitentscheid 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 (E. 6.2.2 ff.) mittlerweile nicht nur für konventionelle, sondern auch für adaptive Antennen ohne Anwendung eines Korrekturfaktors bejaht und diesen Entscheid seither mehrfach bestätigt (statt vieler BGer 1C_187/2024 vom 1.7.2025 E. 5.2).

2.3 Zunächst bringen die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht erstmals vor, der im Standortdatenblatt aufgeführte Antennentyp der Marke HUAWEI werde von der Beschwerdegegnerin schon seit zwei Jahren nicht mehr verbaut; vielmehr kämen Antennen der Marke ERICSSON zum Einsatz. Dies sei aber eine bewilligungspflichtige Projektänderung, da die bei-

den Antennentypen unterschiedliche Antennendiagramme aufwiesen und auch eine andere Lage am Mast einnehmen. Das Bauvorhaben müsse daher zur Nachbesserung an die Vorinstanz zurückgewiesen und neu publiziert werden (Beschwerde S. 9; Eingabe vom 16.7.2025 S. 2 f. mit Beilagen 1 und 2, act. 8 und 8A).

2.4 Die Beschwerdegegnerin hält in ihrer Beschwerdeantwort fest, der geplante Antennentyp von HUAWEI sei seit Jahren in ihrem Portfolio und werde weiterhin auf vielen Mobilfunkanlagen verbaut. Das Modell sei verfügbar und könne uneingeschränkt beim Hersteller bestellt werden (Beschwerdeantwort S. 3). – Es ist darauf hinzuweisen, dass die Angaben im Standortdatenblatt für die Beschwerdegegnerin verbindlich sind. Es ist daher ihre Sache, die Mobilfunkanlage so zu bauen und zu betreiben, wie sie bewilligt wird. Weshalb die Beschwerdegegnerin ein Baugesuch für Antennen stellen sollte, die sie gar nicht verbauen kann oder will, ist zudem nicht nachvollziehbar.

2.5 Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, die geplanten HUAWEI Antennen des Typs AOC4518R8v06 seien weder konventionelle noch adaptive Antennen, sondern «Langstrecken-5G» Antennen, für die weder eine Anleitung zur Berechnung der Strahlungsprognose noch eine Messempfehlung für die Abnahmemessungen existiere (Beschwerde S. 9 ff.).

2.6 Es ist nicht nachvollziehbar, worauf die Beschwerdeführer ihre Behauptungen stützen. Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass es sich beim geplanten Antennenmodell um eine passive, konventionelle Antenne handle, die nicht adaptiv betrieben werden könne (Beschwerdeantwort S. 3). Weshalb es sich nicht um eine konventionelle Antenne handeln sollte, legen die Beschwerdeführer nicht schlüssig dar. Auch die beiden technischen Datenblätter in Beilage 2 zur Beschwerde («Screenshots»; act. 1C) bzw. zur Replik («Original»; act. 8A) zeigen nicht auf, inwiefern sich der umstrittene Antennentyp von konventionellen Antennen unterscheiden sollte. Der Begriff der konventionellen Antenne zeichnet sich hauptsächlich dadurch aus, dass kein adaptiver Betrieb der Antenne möglich ist. Auch konventionelle Antennen senden nicht gleichförmig in alle Richtungen, sondern bündeln die Funksignale und lenken diese in die gewünschte Hauptstrahlrichtung. Das räumliche Abstrahlungsmuster, dargestellt als Antennendiagramm, ist aber immer

das gleiche. Demgegenüber kann bei adaptiven Antennen das Abstrahlungsmuster unterschiedliche räumliche Ausprägungen annehmen, weshalb sogenannte umhüllende Antennenndiagramme eingesetzt werden (weiterführend dazu Erläuterungen des Bundesamts für Umwelt [BAFU] vom 23.2.2021 zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung Ziff. 5, einsehbar unter: <www.bafu.admin.ch>, Rubriken «Themen/Elektrosmog/Vollzug in der Praxis/Mobilfunk: Vollzugshilfen»). Die Tatsache, dass die Antennen im 5G-Standard (New Radio) betrieben werden, ändert nichts an der Berechnung der Strahlungsprognose; die diesbezüglichen Vorgaben der NISV sind technologieneutral ausgestaltet (Art. 1 und Anhang 1 Ziff. 61 NISV). Die Strahlungsprognose wurde demnach nach dem «worst case»-Szenario auf Basis des Standortdatenblatts berechnet und vom AUE im Fachbericht vom 18. August 2021 nicht beanstandet (vgl. vorne E. 2.2; Fachbericht AUE S. 2, Akten Gemeinde act. 4). Die Immissions- und Anlagegrenzwerte sind gemäss rechnerischer Prognose eingehalten und entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer wird deren Einhaltung mit dem Qualitätssicherungssystem (QS-System) und falls nötig mit Abnahmemessungen kontrolliert (weiterführend dazu BGer 1C_100/2021 vom 14.2.2023 E. 8 und 9; VGE 2016/254 vom 14.2.2017 E. 4.5 f. für ausschliesslich konventionelle Antennen). Es ist weder ersichtlich noch dargetan, weshalb für die Berechnung der Strahlungsprognose und die Abnahmemessungen diese bewährten Methoden nicht zur Anwendung kommen könnten. Es kann diesbezüglich auch auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (angefochtener Entscheid E. 9b-f). Die Beschwerde erweist sich in diesen Punkten als unbegründet.

3.

Weiter ist die Zonenkonformität der geplanten Mobilfunkanlage umstritten.

3.1 Die Mobilfunkanlage soll auf der Parzelle Nr. 1 _____ auf dem Areal des ehemaligen Kurzwellensenders von Schweizer Radio International errichtet werden. Ende der 90er-Jahre wurde der Kurzwellensender Schwarzenburg geschlossen, seit 2001 wird die Liegenschaft als Lager und Werk-

statt des Museums für Kommunikation genutzt. Die Gemeindeversammlung beschloss am 23. Mai 2005 eine Zonenplanänderung, wobei die betroffene Parzelle Nr. 1_____ einer ZöN zugewiesen wurde (Auszug aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung vom 23.5.2005, Beilage 1 zur Eingabe vom 10.5.2023 der Beschwerdeführer, Akten BVD pag. 39 ff.). Das Baugesuch wurde am 23. März 2021 eingereicht (vgl. vorne Bst. A), weshalb sich das Bauvorhaben gemäss Art. 36 Abs. 1 BauG nach dem alten Gemeindebaureglement der EG Wahlern vom 8. Dezember 2008 beurteilt (nachfolgend aGBR; Beilage 4 zur Beschwerde vom 2.5.2022 vor der Vorinstanz, Akten BVD nach pag. 10). Das heute geltende Gemeindebaureglement der EG Schwarzenburg vom 5. Dezember 2022 (GBR; einsehbar unter: <www.schwarzenburg.ch>, Rubriken «Verwaltung/Reglemente & Verordnungen») war im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs noch nicht öffentlich aufgelegt, weshalb auch Art. 36 Abs. 2 BauG keine Anwendung findet (öffentliche Auflage vom 8.9.2022 bis 7.10.2022, vgl. Genehmigungsvermerke des GBR). Diese Planungsmassnahme ist längst rechtskräftig und hier nicht mehr zu hinterfragen (vgl. Replik S. 6 f, act. 8). Gemäss Art. 7 Abs. 2 Ziff. 15 aGBR hat die ZöN den Zweck «Lager für Museum und Kommunikation (Lagerung, Instandstellung und Wartung von Museumsgegenständen)». Dieser Zweck blieb im Übrigen im neuen GBR unverändert (Art. 6 GBR). Bei der ZöN handelt es sich um eine Bauzone (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 5. Aufl. 2024, Art. 71 N. 3). Die Parzelle ist umgeben von Landwirtschaftszone und liegt ungefähr mittig zwischen den Siedlungen Elisried und Mamishaus.

3.2 Die Gemeinden sind bei der Ortsplanung im Rahmen der übergeordneten Planung frei (Gemeindeautonomie, Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 65 Abs. 1 BauG). Sie bestimmen unter Berücksichtigung der Vorgaben des übergeordneten Rechts namentlich, in welchen Zonen welche Infrastrukturbauten – zu denen auch Mobilfunkanlagen gehören – generell zulässig sind bzw. ausnahmsweise zugelassen werden können (Art. 64 Abs. 1 Bst. b BauG; BVR 2016 S. 209 E. 3.1 mit Hinweisen). Zwar ist es grundsätzlich Sache der privaten Mobilfunkbetreiberinnen, ihre Funknetze zu planen und geeignete Antennenstandorte auszuwählen (BVR 2012 S. 334 E. 3.4 mit Hinweisen). Die Gemeinden haben aber verschiedene Möglichkeiten, planerisch Einfluss auf die Standorte von Mo-

bilfunkanlagen zu nehmen. In Betracht fällt zunächst eine Negativplanung. Danach sind Mobilfunkanlagen in bestimmten Gebieten grundsätzlich unzulässig. Denkbar sind auch positive Planungsmassnahmen, indem besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausgewiesen werden. Weiter ist eine Regelung denkbar, die für das Erstellen von Mobilfunkantennen eine Standortevaluation anhand einer umfassenden Interessenabwägung voraussetzt (BGE 138 II 173 E. 5 ff., 133 II 353 E. 4.2 a.E.). Die Nutzungsplanung kann schliesslich auch Gebiete unterschiedlicher Priorität festlegen. Bei dieser Lösung ist ein Standort in einem Gebiet untergeordneter Priorität nur dann zulässig, wenn eine Antenne nicht in einem anderen Gebiet übergeordneter Priorität erstellt werden kann (sog. Kaskadenmodell; BGE 138 II 173 E. 6.4; BVR 2016 S. 209 E. 3.2). In jedem Fall müssen sich die planerischen Massnahmen an den durch das Telekommunikations- und Umweltrecht des Bundes vorgegebenen Rahmen halten, sie müssen in raumplanungsrechtlicher Hinsicht zweckmässig sein und sie haben die Voraussetzungen für Eingriffe in verfassungsmässige Rechte Privater zu beachten (BGE 138 II 173 E. 5 ff., 133 II 321 E. 4.3.5 a.E.). Unabhängig vom kantonalen und kommunalen Recht ergibt sich aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, dass Infrastrukturanlagen zur Erschliessung oder Versorgung des Siedlungsgebiets grundsätzlich innerhalb und nicht ausserhalb der Bauzonen errichtet werden müssen. Daraus hat das Bundesgericht abgeleitet, dass Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen nur als zonenkonform betrachtet werden könnten, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen. Allerdings verstösst eine Mobilfunkanlage innerhalb der Bauzone nicht gegen den Trennungsgrundsatz, weil sie erheblich grössere Gebiete in der Nichtbauzone als in der Bauzone mit Mobilfunkdienstleistungen versorgt (vgl. BGE 141 II 245 E. 2.1 ff. mit Hinweisen; BGer 1C_251/2022 vom 13.10.2023 E. 7.2).

3.3 Es ist unbestritten, dass die Mobilfunkanlage nicht primär dem Museumsbetrieb in der ZöN dienen, sondern das umliegende Gebiet versorgen soll (vgl. Beschwerdeantwort S. 2). Im Umkreis der Bauparzelle finden sich mehrere kleinere Siedlungen wie Elisried, Schönentannen und Mamishaus; zudem würde die neue Anlage auch die umliegenden Liegenschaften in der Landwirtschaftszone und die Strassen versorgen (vgl. Geoportal des Kan-

tons Bern, einsehbar unter <www.map.apps.be.ch>, Stichwortsuche «Schwarzenburg 1_____»). Aus der dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich, dass Infrastrukturbauten zur Erschliessung von Siedlungsgebiet grundsätzlich in der Bauzone und nicht ausserhalb der Bauzonen errichtet werden müssen (vgl. E. 3.2 hiavor). Mit dem gewählten Standort in der ZöN beansprucht die Mobilfunkanlage kein Landwirtschaftsland, was dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet entspricht; zugleich braucht es auch nicht mehrere kleinere Mobilfunkanlagen in den einzelnen Siedlungen. Dass die Mobilfunkanlage auch zu einem grossen Teil Landwirtschaftsland versorgen wird, lässt sich gerade in ländlichen Gebieten kaum vermeiden und steht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Zonenkonformität nicht entgegen (vgl. BGE 141 II 245 E. 2.4).

3.4 Umstritten ist konkret, ob die Mobilfunkanlage in der ZöN «Lager für Museum und Kommunikation (Lagerung, Instandstellung und Wartung von Museumsgegenständen)» zonenkonform ist. – Die EG Schwarzenburg hat im Gesamtentscheid vom 31. März 2022 zur Zonenkonformität festgehalten, die fragliche ZöN sei für die öffentliche Nutzung oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten bestimmt; es lägen keine Vorschriften vor, die eine Mobilfunkanlage verunmöglichen würden (Gesamtentscheid S. 3, Akten Gemeinde act. 2). Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, sind die Gemeinden nicht nur im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom (vgl. vorne E. 3.2). Insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei deren Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Zonenvorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer kommunalen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Aufgrund der Gemeindeautonomie auferlegen sie sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (statt vieler BVR 2019 S. 15 E. 3.2 mit Hinweisen; Ruth Herzog, in Herzog/Daum

[Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 80 N. 23, Art. 66 N. 27; angefochtener Entscheid E. 8i). Die pauschale Kritik der Beschwerdeführer an der Zurückhaltung der Vorinstanz bei der Auslegung der kommunalen Vorschrift ist nach dem Gesagten unbegründet (vgl. Beschwerde S. 14 f.). Wie es sich mit der Auslegung im Einzelnen verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

3.5 Die Vorinstanz hat erwogen, die kommunalen Vorschriften zur ZöN würden lediglich festhalten, dass die Zone für öffentliche Nutzungen für Bauten und Anlagen bestimmt sei, die im öffentlichen Interesse lägen. Die Vorschrift enthalte somit kein ausdrückliches Verbot für Mobilfunkanlagen in der ZöN. Die geplante Mobilfunkanlage ermögliche auch keinen öffentlich zugänglichen Museumsbetrieb, den die Gemeinde gemäss der Entstehungsgeschichte der konkreten ZöN habe verhindern wollen. Weiter sei nicht ersichtlich, inwiefern die geplante Mobilfunkanlage die Zweckbestimmung der ZöN, namentlich die Lagerung, Instandstellung und Wartung von Museumsgegenständen, erschweren würde. Vielmehr sei die Mobilfunkanlage in der ZöN als Bauzone zonenkonform. Dies entspreche auch der Praxis der Gemeinde; so habe diese eine andere Mobilfunkanlage in der ZöN «Werkhof Staat» auf dem Gemeindegebiet ebenfalls als zonenkonform beurteilt (von der BVD auf Beschwerde hin bestätigt). Aus der Argumentation, die Bevölkerung der EG Schwarzenburg hätte nach der Geschichte des ehemaligen Kurzwellensenders dieser ZöN niemals zugestimmt, wenn damit der Bau einer Mobilfunkanlage hätte ermöglicht werden sollen, könnten die Beschwerdeführer nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die Gemeinde habe daher die Zonenkonformität der geplanten Mobilfunkanlage zurecht bejaht (angefochtener Entscheid E. 8h und 8i).

3.6 Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, überzeugt nicht:

3.6.1 Zunächst legen sie ausführlich die Vorgeschichte des Verfahrens und den Zusammenhang mit dem Kurzwellensender Schwarzenburg von Schweizer Radio International dar (Beschwerde S. 3 ff., 11 ff.). Zur Zonenkonformität bringen sie vor, mit der Zonenplanänderung vom 23. Mai 2005 sei die ZöN nur mit dem Zusatz genehmigt worden, dass kein Museumsbetrieb mit Publikumsbetrieb entstehen dürfe und dass der Zweck der Zonenplanänderung ausschliesslich der Zielsetzung des Museums diene, wie

Sammlung, Konservierung und Nutzbarmachung von Gegenständen im Kommunikationsbereich. Dieser Zusatz sei erforderlich gewesen, um jeglichen weiteren Sendebetrieb auf dem Areal auszuschliessen. Die Stimmberechtigten seien immer noch geprägt von den «massiven lebensverkürzenden Gesundheitsschäden» des stillgelegten Kurzwellensenders; eine Zonenplanänderung mit der Möglichkeit eines neuen Sendebetriebs wäre entsprechend absolut chancenlos gewesen. Die Vorinstanzen würden vor diesem Hintergrund mit der Baubewilligung für die Mobilfunkanlage gegen Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verstossen; Bürgerinnen und Bürger müssten sich darauf verlassen können, dass das Entschiedene Gültigkeit habe. – Anders als die Beschwerdeführer geltend machen, steht ein klar umschriebener Zonenzweck der Erstellung von Infrastrukturbauten wie Mobilfunkanlagen in der ZöN nicht entgegen. Entscheidend ist vielmehr, ob kommunale Bestimmungen für die betroffene ZöN bestehen, die den Bau solcher Anlagen ausschliessen (BVR 2002 S. 400 E. 4b; ferner BVR 2012 S. 334 E. 8.7; vorne E. 3.2). Wie die Vorinstanz richtig erwogen hat (angefochtener Entscheid E. 8h), ist dies hier nicht der Fall (vgl. vorne E. 3.1; Art. 7 Abs. 2 Ziff. 15 aGBR). Durch die geplante Mobilfunkanlage wird weder ein öffentlicher Museumsbetrieb ermöglicht, noch wird der Zweck der Lagerung, Instandstellung und Wartung von Museumsgegenständen beeinträchtigt. Die Mobilfunkanlage widerspricht der Zweckbestimmung der ZöN damit nicht. Solches ergibt sich im Übrigen auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der Planung (vgl. E. 3.6.2 hiernach). Damit liegt auch kein Verstoss gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) oder das Willkürverbot (Art. 9 BV) vor. Auch die Kritik der Beschwerdeführer an der Einordnung der Mobilfunkanlage als Infrastrukturbaute ist unbegründet (Beschwerde S. 13 f.). Das Bundesgericht hat bereits mehrfach festgehalten, dass Mobilfunkanlagen als Infrastrukturbauten gelten (statt vieler BGE 138 II 173 E. 5.3; vgl. vorne E. 3.2). Die Ausführungen der Vorinstanz, Mobilfunkanlagen seien als Siedlungseinrichtungen beispielsweise mit Strassen, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen vergleichbar (angefochtener Entscheid E. 8g), sind daher nicht zu beanstanden. Anders als die Beschwerdeführer meinen, geht es dabei nicht darum, dass die betroffene ZöN auch Strassen oder eine Entsorgungsanlage hat, sondern um die generelle Zulässigkeit solcher Infrastrukturanlagen in der Bauzone, da für sie normalerweise keine eigenen Zonen ausgeschieden werden. Sie

dienen dem öffentlichen Interesse und sind daher grundsätzlich zonenkonform (BVR 2002 S. 400 E. 4b).

3.6.2 Soweit die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang schliesslich vorbringen, die Vorinstanz habe ihre Verfahrensanträge zur Klärung des Zustandekommens der Zonenplanänderung der betroffenen ZöN ohne jeglichen Hinweis auf die erforderliche gesetzliche Grundlage abgewiesen, ist Folgendes festzuhalten (Beschwerde S. 13): Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV; Art. 21 ff. VRPG) umfasst unter anderem das Recht, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (BGE 149 I 91 E. 3.2; Michel Daum, a.a.O., Art. 21 N. 15). Die Vorinstanz hat dargelegt, aus dem von den Beschwerdeführern eingereichten Protokollauszug der Gemeindeversammlung vom 23. Mai 2005 gehe hinreichend hervor, welche Umstände zur Zonenplanänderung geführt hätten. Das Protokoll enthalte sowohl Informationen zur Geschichte der Parzelle als auch zu den Gründen der Zonenplanänderung. Demzufolge sei nicht ersichtlich, inwiefern weitere Unterlagen oder Befragungen von ehemaligen Behördenmitgliedern wesentliche neue und verwertbare Erkenntnisse zur Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen in der betroffenen ZöN vermitteln könnten (angefochtener Entscheid E. 8e und f). – Damit hat sich die Vorinstanz ausreichend mit dem Verfahrensantrag der Beschwerdeführer befasst und begründet, weshalb sie ihn abgelehnt hat. Es liegen keine Hinweise vor, dass die Gemeinde bei der Errichtung der betroffenen ZöN Mobilfunkanlagen auf der Parzelle verhindern wollte. Aus dem Protokoll vom 23. Mai 2005 ist ersichtlich, dass ein öffentlicher Museumsbetrieb wegen drohenden Mehrverkehrs ausdrücklich ausgeschlossen wurde; Mobilfunkanlagen waren hingegen kein Thema (Auszug aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung vom 23.5.2005, Beilage 1 zur Eingabe vom 10.5.2023 der Beschwerdeführer, Akten BVD pag. 39 ff.). Die Vorinstanz hat zudem darauf hingewiesen, dass auch während der Mitwirkungs- und Auflagefrist für die Zonenplanänderung keine Mitwirkungseingaben, Einsprachen oder Rechtsverwahrungen eingingen (angefochtener Entscheid E. 8f). Von weiteren Unterlagen oder Befragungen von ehemaligen Behördenmitgliedern waren deshalb keine verwertbaren Informationen zur Zonenkonformität der Mobilfunkanlage in der betroffenen ZöN zu erwarten. Die Vorinstanz hat nach dem Gesagten mit der Abweisung des Verfahrensantrags das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer

nicht verletzt (weiterführend zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2023 S. 326 E. 4.3; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 27).

3.7 Insgesamt hat die Vorinstanz die Auslegung der Gemeinde, die Mobilfunkanlage sei in der betroffenen ZöN zonenkonform, zu Recht als rechtlich haltbar beurteilt (vgl. vorne E. 3.4).

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid der Rechtskontrolle standhält. Die Beschwerde ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang haben die unterliegenden Beschwerdeführer die Kosten für das verwaltungsrechtliche Verfahren unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Art. 106 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden den Beschwerdeführern auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführer 1
- Beschwerdeführer 2
- Beschwerdegegnerin
- Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
- Einwohnergemeinde Schwarzenburg
- Bundesamt für Umwelt

und mitzuteilen:

- Amt für Umwelt und Energie des Kantons Bern, Abteilung Immissionschutz

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.