

[IC 449/2011](#) (19.03.2012)

[IC 451/2011](#) (19.03.2012)

Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

[IC 449/2011](#), [IC 451/2011](#)

vom 19. März 2012

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Fonjallaz, ,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

[IC 449/2011](#)

(Schweiz) AG und AG, Beschwerdeführerinnen, beide vertreten
durch Fürsprecher Roland Geiger,

und

[IC 451/2011](#)

1. Sunrise Communications AG,
2. Orange Communications SA,
Beschwerdeführerinnen, beide vertreten durch Rechtsanwältin Claudia Steiger,

gegen

1. Einwohnergemeinde Urtenen-Schönbühl, vertreten durch den ,
Zentrumplatz 8, , 3322 Urtenen-Schönbühl,
2. Justiz-, - und Kirchendirektion
des Kantons Bern, Münstergasse 2, 3011 Bern.

Gegenstand

des Baureglements; Antennenplanung,

Beschwerden gegen die vom 5. September 2011 des Verwaltungsgerichts des
Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung.

:

A.

Die der Einwohnergemeinde Urtenen-Schönenbühl beschlossen am 2. Dezember 2008, das kommunale Baureglement vom 20. Oktober 2005 (GBR) mit folgenden zu ergänzen:

D1a

Art. 40a Antennenanlagen

1. Als Antennenanlagen () gelten , die dem draht- und kabellosen sowie der draht- und kabellosen Mobilfunk u.a. dienen.
2. Unter Art. 40a Abs. 3 bis 7 fallen , die von angebracht werden und die von allgemein zugänglichen Standorten optisch wahrgenommen werden können.
3. sind in erster Linie in den Arbeitszonen und anderen Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen, zu erstellen. Bestehende Standorte sind vorzuziehen.
4. in den übrigen sind nur zulässig, wenn kein Standort in einer Arbeitszone möglich ist. In diesen Fällen ist zudem eine mit bestehenden Antennenanlagen zu prüfen. Falls die ergibt, dass eine aufgrund der anwendbaren möglich ist, ist die neue Anlage am bestehenden Standort zu erstellen.
5. In sind nur zum von Signalen oder für die der Nachbarschaft der (Detailerschliessung) gestattet und sind unauffällig zu gestalten.
6. Die des Baubewilligungsdekrets über die Parabolantennen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c des über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD, **BSG** 725.19]) sowie die des Gemeindebaureglements über Schutzgebiete und Schutzobjekte (Art. 52a hienach) bleiben vorbehalten.
7. Die Zulässigkeit von der richtet im Übrigen nach Bundesrecht und .

D4 Schutzgebiete und Schutzobjekte

Art. 52a

In Schutzgebieten und bei Schutzobjekten sind nach Art. 40a Abs. 2 nicht zulässig. Der kann dem Bau einzelner , wenn sie zur Wahrung der Kommunikationsfreiheit unabdingbar und in das Orts- und Landschaftsbild integriert sind.

B.

Das für und des Kantons Bern (AGR) genehmigte diese Rechtsänderung am 24. November 2009. Die dagegen gerichteten Einsprachen der Orange Communications SA, der Sunrise Communications AG sowie der (Schweiz) AG und AG es ab, soweit es darauf eintrat.

C.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR erhoben die Einsprecherinnen zunächst erfolglos Beschwerde bei der Justiz-, - und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Gegen deren gelangten sie mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Dieses die Beschwerden am 5.

September 2011 ab.

D.

Dagegen haben die (Schweiz) AG und die AG (im Folgenden: Beschwerdeführerinnen 1) am 10. Oktober 2011 öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans erhoben ([IC_449/2011](#)). Sie beantragen, der angefochtene sei aufzuheben und der von den der Urtenen-Schönbühl am 2. Dezember 2008 beschlossenen des GBR (Art. 40a und Art. 52a) sei die zu versagen. Eventuell sei die Angelegenheit zur Vornahme einer umfassenden und unter Einbezug der technischen Aspekte an die zurückzuweisen.

E.

Am 10. Oktober 2011 haben auch die Sunrise Communications AG und die Orange Communications SA (im Folgenden: Beschwerdeführerinnen 2) öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans erhoben ([IC_451/2011](#)). Sie beantragen ebenfalls die Aufhebung des angefochtenen und die Nichtgenehmigung der neuen Bestimmungen des Baureglements. Eventualiter sei die Sache mit der verbindlichen an die zurückzuweisen, das für die Korrektur der von ihr festgestellten Erforderliche anzuordnen.

F.



Die Urtenen-Schönbühl beantragt, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Verwaltungsgericht schliesst auf . Die JGK verweist auf das angefochtene und ihren erstinstanzlichen Beschwerdeentscheid vom 24. November 2010. In ihrer halten die Beschwerdeführerinnen 2 an ihren Anträgen fest. Die Beschwerdeführerinnen 1 haben auf eine verzichtet.

G.

Mit vom 9. November 2011 wurde das Gesuch der Beschwerdeführerinnen 1 um Gewährung der abgewiesen.

:

1.

Der angefochtene, kantonale letztinstanzliche über die eines kommunalen Baureglements ist ein (Art. 90  BGG), gegen den grundsätzlich die ans offensteht (Art. 82 ff  BGG). Die umstrittenen Art. 40a und Art. 52a GBR mögliche Standorte für Mobilfunktendeanlagen des Gemeindegebiets. Die Mobilfunkbetreiberinnen haben daher ein an der Aufhebung oder dieser

Bestimmungen und sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 **BGG**). Da auch die übrigen vorliegen, ist auf die Beschwerden einzutreten.

Diese betreffen dieselben Bestimmungen des Baureglements und richten gegen denselben des Verwaltungsgerichts, weshalb es rechtfertigt, die Verfahren zu vereinigen.

2.

Mit der kann insbesondere die von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des - gerügt werden (Art. 95 lit. a **BGG**). Das wendet das Bundesrecht grundsätzlich von von wegen an (Art. 106 Abs. 1 **BGG**). Die von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem oder kommunalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 **BGG**). Für derartige Rügen gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE [133 II 249](#) E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Das ist an den von der festgestellten gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer im Sinne von Art. 95 **BGG** beruht (Art. 105 **BGG** und Art. 97 Abs. 1 **BGG**). und können nur so weit vorgebracht werden, als erst der der dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 **BGG**).

3.

Zunächst machen die Beschwerdeführerinnen geltend, Art. 40a GBR sei vom Verwaltungsgericht willkürlich ausgelegt worden. In Abs. 3-5 dieser Bestimmung werde zwischen Arbeitszonen, und übrigen unterschieden. Dagegen sei das Verwaltungsgericht von einer Zweiteilung ausgegangen: Es habe alle mit Wohnnutzung zu den gezählt (Gewerbebezonen WG2 und WG3, K, Ländliche LDZ, ZPP 1 "Burgerfeld", ZPP 3 "Zentrum 2", ZPP 6 "Gasthof") und habe der Arbeitszone alle ohne Wohnnutzung gleichgestellt (ZöN, ZPP 2 "Gewerbepark", ZPP 4 "Bahnhofstrasse", ZPP 8 "Carrefour"). Es sei willkürlich, die Begriffe "" bzw. "Arbeitszonen" i.S.v. Art. 40a GBR anders auszulegen als im kommunalen .

3.1 Der Vorwurf, das Verwaltungsgericht habe den Begriff der i.S.v. Art. 40a Abs. 5 GBR ausgedehnt, trifft nicht zu: Seine (8.6) zum Wohnnutzungsanteil der diene lediglich der Kontrolle, ob in den "übrigen " i.S.v. Art. 40a Abs. 4 GBR ein am Schutz der Wohnbevölkerung gegen bestehe. Dies bejahte das Verwaltungsgericht, der Wohnanteil in den der Urtenen-Schönbühl relativ hoch sei. Auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts fallen die jedoch unter Art. 40a Abs. 4 GBR und sind nicht i.S.v. Abs. 5.

3.2 Dagegen hat es den Begriff der "Zonen, die überwiegend der Arbeitsnutzung dienen" i.S.v. Art. 40a Abs. 3 GBR ausgedehnt, indem es darunter alle Zonen

ohne Wohnnutzung (wie namentlich die Zone für öffentliche Nutzungen ZöN und die Zone für Sport- und Freizeitanlagen ZSF), subsumierte, in denen kein an der von Mobilfunkanlagen ersichtlich sei (E. 8.7 des angefochtenen). Die hat dieser Auslegung in ihrer Vernehmlassung angeschlossen. Es ist nicht willkürlich, sondern grundsätzlich geboten, in Einklang mit höherrangigem Recht (Bundesrecht, , Garantien der EMRK) auszulegen; dies gilt namentlich im der abstrakten Normkontrolle (BGE [133 I 77](#) E. 2 S. 79 mit Hinweisen). Eine andere ist, ob die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung im Wortlaut von Art. 40a GBR genügend zum Ausdruck kommt oder ob, insbesondere aus der , insofern eine Korrektur hätte erfolgen müssen. Die Beschwerdeführerinnen streben in erster Linie die ersatzlose Aufhebung von Art. 40a GBR an. Lediglich eventualiter haben die Beschwerdeführerinnen 2 die Rückweisung an die zur der Präzisierungen beantragt. Im Folgenden ist daher zunächst zu prüfen, ob die Bestimmung in der (kantonal letztinstanzlichen) Auslegung des Verwaltungsgerichts vor Bundes- und standhält. Ist dies zu bejahen, so ist abschliessend der Eventualantrag zu prüfen, die Sache zur Präzisierung der zurückzuweisen (unten E. 8).

4.

Die Beschwerdeführerinnen beanstanden weiter die Regelungskompetenz der : Diese sei gemäss Art. 17 der Berner Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV) lediglich befugt, zum Schutze des Orts- und Landschaftsbildes zur möglichst unauffälligen Gestaltung und Anbringung von Mobilfunkanlagen zu statuieren.

4.1 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die Regelung, soweit sie Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes verfolge, auf Art. 9 Abs. 3 des Berner Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG) und Art. 17 Abs. 1 BauV stützen könne. Was den Schutz der vor betreffe, bedürfe ein Tätigwerden der keiner besonderen gesetzlichen Grundlage im : Die sei gemäss Art. 65 Abs. 1 BauG in ihrer im der Gesetzgebung und der übergeordneten frei (). Es sei deshalb ihre Sache, die zulässige Nutzung in den einzelnen Zonen zu bestimmen.

4.2 Diese lassen keine Willkür erkennen: Sind die bernischen generell zum Erlass der baurechtlichen Grundordnung befugt, so bedürfen sie keiner gesetzlichen Grundlage für ortsplanerische Bestimmungen. Zu prüfen ist daher lediglich, ob das diese Befugnis für Mobilfunkantennen beschränkt. Art. 17 Abs. 1 BauV enthält kantonalrechtliche an die Einordnung von , stellt aber (in Satz 3) klar, dass die erlassen können. Die Beschwerdeführerinnen legen selbst dar, dass die (restriktiven) Art. 18-18b BauV ausschliesslich auf für Radio- und Fernsehempfang . Aus dieser Regelung lässt willkürfrei , dass für Mobilfunkantennen (im Gegensatz zu Radio-

und Fernsehantennen) keine kantonalen gelten, d.h. die im ihrer allgemeinen zur grundsätzlich befugt sind, die Nutzung einzelner Zonen durch Mobilfunkantennen zu regeln.

5.

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter eine von Bundesumweltrecht, Regelungen dem Schutz vor nichtionisierender dienten.

Dies gelte namentlich für Art. 40a Abs. 5 GBR.

5.1 Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im (USG; [SR](#) 814.01) und den darauf gestützten Verordnungen geregelt. Für den Schutz vor nichtionisierender , die beim ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender (NISV; [SR](#) 814.710) erlassen, die auch die von Mobilfunksendeanlagen umfasst (vgl. Ziff. 6 **Anhang 1 NISV**). Diese Regelung ist abschliessend (vgl. BGE [126 II 399](#) E. 3c S. 403), weshalb für das kommunale und insoweit kein bleibt (BGE 133 II 64 E. 5.2 S. 66, 321 E. 4.3.4 S. 327 mit Hinweisen).

5.2 Dies hat auch das Verwaltungsgericht erkannt. Es hielt (in E. 4.4 des angefochtenen) fest, dass es der um den Ortsbild- und Landschaftsschutz sowie um die Erhaltung der Wohnqualität und damit um die gehe, die mit Antennenanlagen verbunden seien. Die streitigen Bestimmungen seien nicht begründet und knüpften namentlich nicht an die der Antennenanlagen an. Das Verwaltungsgericht nahm an, dass auch das Kriterium der " der Nachbarschaft der (Detailerschliessung)" in gemäss Art. 40a Abs. 5 GBR die der nicht ; vielmehr gehe es darum, eine unmittelbare funktionelle der Sendeantennen zum Ort ihrer zu verlangen. Angesprochen sei damit die und nicht der Immissionsschutz (E. 4.5 des angefochtenen). Dies bestätigt auch die in ihrer Vernehmlassung.

5.3 Diese sind grundsätzlich nicht zu beanstanden:

Bereits in BGE [133 II 321](#) E. 4.3.1 S. 324 wurde festgehalten, dass Infrastrukturbauten - zu denen auch Mobilfunkantennen gehören - in nicht generell und unabhängig von ihrem Verwendungszweck zulässig sind. Grundsätzlich ist es Sache des kantonalen (bzw. kommunalen) Rechts und der festzulegen, in welchen Zonen welche Infrastrukturbauten und - generell zulässig sind bzw. ausnahmsweise zugelassen werden können (Art. 22 Abs. 2 lit. a [R](#) und Art. 23 [R](#) des [RPG; [SR](#) 700]).

Aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ergibt immerhin, dass zur oder Versorgung des Siedlungsgebiets grundsätzlich und nicht der errichtet werden müssen. Daraus hat das im zitierten (E. 4.3.2 S. 325) abgeleitet, dass der die zur Versorgung einer bestimmten Zone Infrastrukturanlagen

zonenkonform sind, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken. Die einer Infrastrukturbauwerke könne unter auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der als Ganzem und nicht nur speziell dem in stehenden Bauzonenteil diene.

Art. 40a GBR differenziert zwischen Arbeitszonen und diesen gleichgestellten Zonen (Abs. 3; vgl. dazu oben, E. 3.2), übrigen (Abs. 4) und (Abs. 5). Während für die beiden ersten keine besonderen an die funktionelle gestellt werden, sind

Mobilfunkanlagen in eigentlichen nur zonenkonform, wenn sie "der Versorgung der Nachbarschaft" dienen und nicht der als Ganzer oder der Versorgung noch Gebiete (vgl. - und Mitwirkungsbericht der zur Ergänzung Baureglement vom August 2009 [im Folgenden: Erläuterungsbericht], Ziff. 2.5 S. 6). Diese Differenzierung der erscheint grundsätzlich zulässig, sind doch der Wohnnutzung vorbehalten (Art. 41 Abs. 1 GBR) und Nutzungen nur beschränkt zulässig (Art. 41 Abs. 6 GBR i.V.m Art. 90 BauV; vgl. auch ARNOLD MARTI, Urteilsanmerkung, ZBI 107/2006 S. 212 f.; BENJAMIN WITTEW, von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl., 2008, S. 94 und 110 f.).

5.4 Allerdings ist den Beschwerdeführerinnen einzuräumen, dass die (an zulässigen) an die bei rigider Handhabung in eine (unzulässige) der der Mobilfunksendeanlagen umschlagen können.


Das Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang festgehalten, dass der Vergleich mit der Detailerschliessung wenig hilfreich sei und das jeweilige Versorgungsgebiet aufgrund der konkreten planerischen Situation sinnvoll zu sei (Lage, , Verteilung der , etc.). Dies könne durchaus im Einzelfall geschehen.

Die betont in ihrer Vernehmlassung, dass es genüge, wenn die Mobilfunkanlage der Schliessung einer Versorgungslücke im Gebiet diene, in welchem sie erstellt werde; dies könne beispielsweise durch Vorlage einer Abdeckungskarte belegt werden.

Erforderlich ist somit lediglich der , dass die der Versorgung dient, d.h. einen funktionellen Bezug zur aufweist.

Hierfür kann verlangt werden, dass die von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der in reinen üblichen Ausstattung entspricht (so schon [1C_192/2010](#) vom 8. November 2010 E. 6.3), nicht dagegen, dass die der an der Zonengrenze halt macht (was bereits physikalisch wäre) bzw. nur gerade die abdeckt (vgl. [1C_106/2010](#) vom 19. Oktober 2010 E. 4.4.1).

Bei dieser Auslegung verletzt Art. 40a Abs. 5 GBR Bundesumweltrecht nicht (vgl. unten E. 8 zur der Präzisierung).

5.5 Soweit die Beschwerdeführerinnen 2 rügen, die Regelung zur Standortkoordination und -mitbenutzung verstosse gegen Art. 36 Abs. 2  des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; [SR](#) 784.10), kann auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (E. 5.2 des angefochtenen) und die von ihm zitierte Rechtsprechung verwiesen werden.

6.

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, Art. 40a und Art. 52a GBR verletzen die in der Bundesfernmeldegesetzgebung konkretisierten an einer qualitativ guten, preiswerten und innovativen Mobilfunkversorgung und einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern und seien daher bundesrechtswidrig.

6.1 Sie machen geltend, die von der getroffene Regelung sei in Wirklichkeit eine Positivplanung: Antennenanlagen der Arbeitszone seien nach Art. 40a Abs. 4 GBR nur zulässig, wenn technische einen Standort erzwingen oder kein Standort in der Arbeitszone werden könne. Dies habe zur Folge, dass im nicht nur ein einzelnes Projekt zu prüfen sei, sondern über zahlreiche Optionen in der Arbeitszone gestritten werden könne. könnten damit fast nach Belieben verzögert werden. Die hätten selbst festgehalten, dass die Hürden (insbesondere der des Scheiterns eines Enteignungsverfahrens in der Arbeitszone) unzumutbar hoch seien, ohne jedoch die gebotene Konsequenz zu ziehen und der Vorlage die zu verweigern.

Die Positivplanung, d.h. die von Mobilfunkanlagen auf besondere Zonen, sei nach Rechtsprechung und nur zulässig, wenn es um besonders gut geeignete Standorte handle, die eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 328 mit Hinweisen). Dies sei vorliegend nicht genügend abgeklärt worden; insbesondere seien weder die Beschwerdeführerinnen noch das BAKOM bei der der Regelung beigezogen oder angefragt worden.

Generell verlange die Rechtsprechung, dass die im Bereich Mobilfunk gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erarbeitet werde (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 329 oben). Eine solche gesamthafte und Abwägung aller berührten sei nicht erfolgt.

Vielmehr hätten alle Instanzen zu Unrecht auf den Standpunkt gestellt, dass es Aufgabe der Beschwerdeführerinnen sei nachzuweisen, dass die angefochtene Regelung die Mobilfunkversorgung übermässig behindere. Es sei jedoch Sache des (kommunalen) Gesetzgebers, alle massgeblichen zu würdigen. Die Nachholung dieser im Rechtsmittelverfahren sei auch deshalb nicht möglich gewesen, Art. 40a GBR in jeder Instanz anders ausgelegt worden sei. Falls das dies anders sehe, werde die Einholung eines Fachberichts des BAKOM beantragt.

Die Beschwerdeführerinnen legen dar, dass sie konzessionsrechtlich verpflichtet seien, eine bestimmte gesamtschweizerische Abdeckung zu gewährleisten, unter schwierigen radioplanerischen Rahmenbedingungen. In Zukunft würden deutlich mehr Standorte nötig sein: Das zu übertragende Datenvolumen verdoppele alle 12 ; mit zunehmender nehme die Reichweite ab, weshalb das verdichtet werden müsse. Die nächste Mobilfunkgeneration LTE erlaube zwar höhere Datenraten, jedoch sei die Reichweite der Funksignale aufgrund der höheren stark begrenzt, weshalb die Sendeanlagen möglichst nahe bei den Endkunden errichtet werden müssten. Eine Versorgung aus führe rasch zu einer schlechteren Versorgungsqualität.

6.2 Die betont, dass nach ihrer Regelung Mobilfunksendeanlagen in allen Zonen - wenn auch unter verschiedenen strengen - zulässig seien, weshalb es um eine Kaskadenregelung handle. Diese sei nach dem von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), für (BAKOM) und für Raumentwicklung (ARE), der Schweizerischen Bau-, - und Umweltdirektoren-Konferenz, dem Schweizerischen und dem Schweizerischen Städteverband im Jahre 2010 gemeinsam herausgegebenen "Leitfaden Mobilfunk für und Städte" (im Folgenden: Leitfaden Mobilfunk) zulässig.

Das Modell lasse sachgerecht und in Weise umsetzen.

Hierfür verweist die auf eine von ihr erarbeitete Checkliste. In aller Regel genüge es, den durch Abdeckungskarten zu erbringen. Auch in anderen Berner gebe es vergleichbare Bestimmungen, die problemlos vollzogen werden könnten.


6.3 Das hat in BGE [133 II 321](#) E. 4.3.4 S. 328 f. ausgeführt, dass als Mittel die Negativplanung in Betracht komme, wonach Mobilfunkanlagen in bestimmten Gebieten grundsätzlich unzulässig seien. Denkbar seien aber auch positive, mit welchen besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausgewiesen werden, sofern es um Standorte handle, die besonders gut eigneten und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichten. Allerdings würden der von Sendestandorten des Siedlungsgebiets durch die Anlagegrenzwerte der NISV enge gesetzt (vgl. Ziff. 62 Abs. 1 Anh. 1 NISV, wonach alle Mobilfunksendeantennen, die in einem engen Zusammenhang stehen, als eine gelten und gemeinsam den Anlagegrenzwert einhalten müssen). für sei in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage im kommunalen oder (so schon BGE [133 II 64](#) E. 5.4 S. 67). Zudem dürften solche für Mobilfunkanlagen in der Regel nicht auf einzelne kleinere Teile des Gemeindegebiets. Vielmehr müssten sie grundsätzlich in einem umfassenden gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erarbeitet werden. Vorbehalten blieben isolierte zugunsten bestimmter Schutzobjekte.

In BGE [133 II 353](#) E. 4.2 S. 360 ergänzte das, dass die Unterstellung von Mobilfunkantennen unter Bau- und Planungsvorschriften grundsätzlich explizit zu geschehen habe, unter angemessener Rücksichtnahme auf die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung. Die, und Ausgestaltung solcher sei mit zahlreichen technischen Fragestellungen verbunden, denen in spezifischer Weise Rechnung zu tragen sei. Beispielsweise könne vorgeschrieben werden, dass die Erstellung von Mobiltelefonantennen eine Standortevaluation, wobei die Baubewilligungsbehörde den Baustandort im einer umfassenden festzulegen habe.

Im [IC 318/2011](#) vom 8. November 2011 hatte das eine kommunale zu, die eine sehr weitreichende Negativplanung, die Mobilfunkanlagen in der fast vollständig ausschloss, mit einer Positivplanung verband, die eine Standortfestlegung im gebot. Es hielt fest, dass die (mit einem Zeithorizont von 10 Jahren) auch die künftigen Bedürfnisse des Mobilfunks berücksichtigen

müsse. Sie müsse genügend Spielraum für weitere Entwicklungen der und der Nachfrage nach Mobilfunkleistungen belassen und es den Mobilfunkbetreiberinnen ermöglichen, ihre Gesamtnetzplanung an die Verhältnisse anzupassen (E. 5.2 mit Hinweisen und E. 7). Eine Negativplanung, die der im Wesentlichen nur den Ausbau bestehender Anlagen , genüge diesen nicht.

6.4 Vorliegend handelt es um ein Kaskadenmodell und nicht um eine reine Positivplanung: Mobilfunksendeanlagen sollen in erster Linie in den Arbeitszonen und diesen gleichgestellten Zonen (Art. 40a Abs. 3 GBR), in zweiter Linie in den übrigen (gemischten) (Abs. 4), in dritter in den (Abs. 5) und nur ganz ausnahmsweise in Schutzgebieten (Art. 52a GBR) zulässig sein. Ein solches Modell wird im Leitfaden Mobilfunk grundsätzlich als zulässig erachtet (vgl. Ziff. 4.2.3 S. 34 f. i.V.m. Ziff. 4.2.7 S. 40); insbesondere könne das Baureglement generell festlegen, dass Mobilfunkanlagen von Arbeitszonen nur dann zulässig seien, wenn sie in der Arbeitszone nicht möglich oder im Einzelfall nicht zumutbar seien (Fn. 36 S. 40). Auch WITWER hält ein Kaskadenmodell für möglich, sofern das Verfahren zumutbar bleibe und keine übermässig lange Verfahrensdauer für die eines Baugesuchs resultiere (a.a.O. S. 122).

6.5 Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass heute alle bestehenden GSM- und UMTS- (der von Urtenen-Schönbühl) in einer bestehenden oder geplanten Arbeitszone befinden. Zwar würden Funknetze dynamisch entwickeln und müssten laufend veränderten Bedürfnissen angepasst werden; die Regelung der lasse dies aber ohne Weiteres zu, sie flexibel ausgestaltet sei. Insbesondere würden die , die einen Antennenstandort der Arbeitszonen , nicht abschliessend umschrieben (Art. 40a Abs. 4 GBR). Das Kaskadenmodell der trage den Bedenken der Beschwerdeführerinnen damit wesentlich besser Rechnung als eine reine Positivplanung (E. 10.2.2 des angefochtenen). Grundsätzlich sei auch nicht zu beanstanden, dass die - im der im Baubewilligungsverfahren - von den Mobilfunkanbieterinnen Abklärungen zum Antennenstandort verlange. Diese gingen nicht so weit, wie die Beschwerdeführerinnen behaupteten, und dürften insbesondere nicht mit denjenigen zum der im Sinne von Art. 24 lit. a  RPG gleichgesetzt werden. Wie aus den Unterlagen und Ausführungen der (insbesondere der von ihr eingereichten Checkliste) ergebe, seien keine übertriebenen an die Standortwahl zu erwarten (E. 10.3.2 des angefochtenen). Den , dass ein Standort in der Arbeitszone aus - oder netztechnischen nicht in Betracht falle, könnten die Mobilfunkanbieterinnen ohne Weiteres beibringen, beispielsweise mit Abdeckungskarten. Zumutbar sei auch der , dass ein Standort aus nicht möglich sei, der anwendbare Anlagegrenzwert überschritten werde (E. 10.3.3 des angefochtenen). Dagegen könne - wie schon die JGK zutreffend dargelegt habe - von den Mobilfunkanbieterinnen nicht verlangt werden, für sämtliche möglichen Antennenstandorte in den Arbeitszonen ein Enteignungsverfahren einzuleiten und

einen Standort in den übrigen erst nach dessen erfolglosem Abschluss zuzulassen. In diesem Punkt könne Art. 40a Abs. 4 GBR jedoch im Einzelfall verfassungskonform ausgelegt und angewendet werden (E. 10.3.4 des angefochtenen).

6.6 Diese Ausführungen , dass das Verwaltungsgericht sorgfältig geprüft hat, ob die angefochtene Regelung die Mobilfunkversorgung übermässig behindere, und nicht einfach nach Beweislastgrundsätzen entschieden hat. Auf die Einholung eines Fachgutachtens kann daher verzichtet werden.


Auch inhaltlich seine Ausführungen:


Zunächst ist festzuhalten, dass die Arbeitszonen der von ihrer Lage und ihrem her besonders gut für die Mobilfunkversorgung der eignen (was die bestehenden Antennenstandorte der Beschwerdeführerinnen): Diese ziehen als breites Band entlang der mitten durch das Gemeindegebiet. Hinzu kommen erhebliche im Norden und Süden des Gemeindegebiets, die den Zonen für öffentliche Nutzung (ZÖN) und für und (ZSF) zugeteilt sind.

Sollten dennoch - aufgrund der Entwicklung der Technik, der und der Nachfrage - weitere Standorte benötigt werden, können hierfür - entsprechend dem Kaskadenmodell - auch Standorte in und sogar in reinen beansprucht werden. Die hat vor bestätigt, dass hierfür der des Scheiterns eines Enteignungsverfahrens nicht verlangt werde. Insofern wird es genügen, wenn die Mobilfunkbetreiberinnen (beispielsweise durch Vorlage eines Briefwechsels) glaubhaft machen, dass sie einen in Betracht kommenden Standort in einer prioritären Zone nicht (zu zumutbaren) mieten oder erwerben konnten. Art. 40a Abs. 4 GBR lässt ohne Weiteres in diesem Sinne auslegen, sodass eine Aufhebung oder Anpassung der erübrigt.

Wie die zu Recht geltend macht, darf ihr nicht unterstellt werden, die Bestimmung - bzw. bundesrechtswidrig zu handhaben. Im Übrigen wäre in diesem Fall eine Korrektur im Baubeschwerdeverfahren möglich. Schon heute werden gegen neue Antennenprojekte regelmässig Einsprachen erhoben. Insofern erscheint die Befürchtung der Beschwerdeführerinnen unbegründet, dass die angefochtenen Bestimmungen zu deutlich mehr oder längeren führen werden als bisher.

7.

Die Beschwerdeführerinnen rügen schliesslich eine von verfassungsmässigen Rechten. Die angefochtene Regelung die , die und die . Die hierfür (gemäss Art. 36  BV) erforderlichen der gesetzlichen Grundlage, des überwiegenden und der Verhältnismässigkeit seien nicht gegeben.

7.1 Die Beschwerdeführerinnen werden durch die angefochtene Regelung bei der Wahl von Mobilfunkantennen-Standorten eingeschränkt. Dadurch wird in erster Linie ihre (Art. 27  BV) berührt. Dies kann dazu führen, dass Daten und damit in Gebieten nicht oder nur in schlechter verbreitet bzw. werden können, was die

i.S.v. Art. 16 Abs. 3 **BV** tangieren kann. Ob auch die (Art. 26 **BV**) berührt ist, kann (wie schon im angefochtenen) offen gelassen werden, daraus für die der Verfassungsmässigkeit der keine zusätzlichen Aspekte ergeben. bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1-3 **BV**).

7.2 Die Regelung in Art. 40a und Art. 52a GBR stellt eine Grundlage dar. Die Regelung ist im Grundsatz (vgl. allerdings unten E. 8 zu zwei gebotenen Präzisierungen) auch nicht zu unbestimmt, sondern bietet bei - und bundesrechtskonformer Auslegung und Anwendung genügend Schutz vor unzumutbaren im Anwendungsfall. Hierfür kann auf das oben (E. 6.5 und 6.6) Gesagte verwiesen werden.

7.3 zu prüfen ist das des überwiegenden Interesses.

Die Beschwerdeführerinnen machen in diesen Zusammenhang geltend, die habe ursprünglich nur auf des Ortsbild- und Landschaftsschutzes gestützt. Erst das JGK habe ins Spiel gebracht. Dies sei eine unzulässige Ausweitung des . Das am Ortsbild- und Landschaftsschutz könne zwar die von in Schutzgebieten nach Art. 52a GBR , nicht aber die grossflächige und undifferenzierte von Mobilfunkantennen in allen der Wohnnutzung dienenden Zonen nach Art. 40a Abs. 4 und 5 GBR. Im Erläuterungsbericht der (Ziff. 2.1 S. 3 f.) wird zur der Regelung Folgendes ausgeführt:

"Wegen der bereits bestehenden Beeinträchtigungen der Urtenen-Schönbühl durch die vielen bestehenden Infrastrukturbauten (Autobahnknoten, der das wohl grösste des Kantons Bern erschliesst, nach Zürich-Bern-; Knoten von zwei bedeutenden aus dem Norden des Kantons Bern nach Bern, zwei Bahnlinien), ist es für Urtenen-Schönbühl besonders wichtig, dass die über mehrere Jahre gemachten Anstrengungen zur Wahrung einer einigermaßen akzeptablen Wohnqualität und eines ansprechenden Orts- und Dorfbildes gesichert werden können. Aus diesem sollen weitere Infrastrukturanlagen in erster Linie in denjenigen Zonen erstellt werden, die für das bestimmt sind. In diesen Zonen ist das an der Aufrechterhaltung eines intakten Orts- und Dorfbildes weniger hoch zu [...] In den Zonen, die in erster Linie für das Wohnen bestimmt sind, soll der Wohnqualität sowie den an einem intakten Orts- und Dorfbild der gegeben worden. [...] Für Bewohner und Bewohnerinnen Urtenen-Schönbühls liegt es in einem erheblichen , dass , die von Antennenanlagen ausgehen können, weder den noch die der Wohngebiete beeinträchtigen" [Hervorhebungen des]. Damit hat die von Anfang an sowohl auf die des Orts- und Dorfbildschutzes als auch auf den Schutz vor zur Wahrung von und der berufen.

7.4 Die Beschwerdeführerinnen bestreiten sodann, dass ,
d.h. negative beim Anblick einer - oder
Infrastrukturanlage, einen relevanten darstellen.

Ihres Erachtens ist nicht erstellt, dass eine Mobilfunkanlage automatisch
existenzielle Ängste und Beeinträchtigungen des seelischen Wohlbefindens
auslöse; dagegen spreche bereits die grosse Anzahl von Mobilfunkstandorten in
Wohngebieten. Auch die wertmindernde Wirkung von Mobilfunkanlagen auf
sei nicht nachgewiesen.

Die Sorge einzelner Personen richte vielmehr gegen die nichtionisierende
. Diese könne aber ohnehin nicht aus den ferngehalten
werden, auch nicht durch die Verbannung der Mobilfunkinfrastruktur in die
Arbeitszone. Diese Regelung habe zur Folge, dass Anrainer der Arbeitszone und
einer stärkeren als ausgesetzt würden, nur
damit die Bewohner der Mobilfunkdienste konsumieren könnten, ohne
die damit zwingend verbundene sehen zu müssen. Dies sei
willkürlich und verstosse gegen den Grundsatz der Lastengleichheit.

7.4.1 Das Verwaltungsgericht führte aus, dass es Aufgabe der sei,
die Ordnung des Gemeindegebiets nach ihren Verhältnissen und
Bedürfnissen autonom zu gestalten. Bei der Festlegung der aus Baureglement und
bestehenden baurechtlichen Grundordnung (Art. 64 Abs. 1 Bst. b BauG)
berücksichtigten sie namentlich die und Grundsätze der Raumplanung.

Danach komme dem Anliegen, die Wohnqualität in Siedlungen zu schützen, eine
erhebliche Bedeutung zu (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b² und Art. 3 Abs. 3 lit. b²

RPG). Die dürfe deshalb für ihr Gebiet grundsätzlich
Zonenvorschriften erlassen, um die negativen ästhetischen und psychologischen
Auswirkungen von Mobilfunkanlagen einzuschränken (E. 8.3 des angefochtenen
). Allerdings müsse hierbei der der fraglichen

berücksichtigt werden: In (reinen) sei das ,
Mobilfunkanlagen zur Erhaltung der Attraktivität von Wohngebieten zu
, stärker zu als in . Nicht zum Tragen
komme dieses Anliegen in Zonen ohne Wohnnutzung, weshalb diese den
Arbeitszonen gleichzustellen seien (E. 8.4-8.7 des angefochtenen ;
vgl. dazu oben, E. 3.2).

Die der Beschwerdeführerinnen übersehe, dass die Regelung der
nicht dem Immissionsschutz diene. Die massgebenden
der NISV müssten selbstverständlich auch in der
Arbeitszone eingehalten werden. Das Kaskadenmodell demgegenüber auf die
ab, wobei die vorab die Wohnqualität schützen
wolle. Es sei daher aus planerischer Sicht folgerichtig, und die mit
ihnen verbundenen negativen psychologischen Auswirkungen von den Wohngebieten
möglichst fernzuhalten und in der Arbeitszone und anderen nicht für das Wohnen
bestimmten Zonen zu konzentrieren. Das sogenannte Lastengleichheitsprinzip
(als des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots) führe zu keinem
anderen Ergebnis (E. 10 des angefochtenen).

Das Verwaltungsgericht erachtete die in Art. 40a GBR getroffene
auf optisch wahrnehmbare (Abs. 2) sowie die Unterscheidung zwischen
- und Sendeantennen in (Abs. 5) unter dem Blickwinkel des
Schutzes vor nicht als willkürlich (E. 11 des
angefochtenen): Es sei nicht unhaltbar, negative psychologische
Auswirkungen vorab mit Mobilfunkanlagen in Verbindung zu bringen, die über
eine sichtbare verfügten. Zwar könnten auch andere eine
solche Wirkung haben; dies setze aber das um das Vorhandensein einer

voraus. Optisch nicht wahrnehmbare erschienen deshalb unter dem Gesichtswinkel der weniger problematisch als sichtbare. Es sei auch durchaus vertretbar, in erster Linie mit Sendeantennen und weniger mit Empfangsantennen (d.h. Parabolantennen für den Fernsehempfang; vgl. E. 9.2 des Beschwerdeentscheids der JGK) in Verbindung zu bringen.

7.4.2 Wie der oben (E. 7.3) zitierte Auszug aus dem Erläuterungsbericht zeigt, ging es der in erster Linie darum, Mobilfunksendeantennen mit den bereits bestehenden Infrastrukturbauten (insbesondere und Bahnlinien) zu bündeln und auf Gebiete zu konzentrieren, die bereits visuell und durch (, , etc.) beeinträchtigt sind. Die Bündelung von Infrastrukturanlagen ist aus raumplanerischer Sicht grundsätzlich sinnvoll (vgl. [IC_560/2010](#) vom 14. Juli 2011 E. 5.2 und 5.3). Die Priorisierung der (entlang der liegenden) Arbeitszonen erscheint zur Erreichung dieses grundsätzlich geeignet und verhältnismässig (vgl. dazu oben E. 6.6). Zwar wird die Bündelungswirkung durch die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach auch die (nicht entlang der liegenden) ZÖN und ZSF den Arbeitszonen gleichzustellen seien, abgeschwächt; dies erweitert jedoch die Standortauswahl der Beschwerdeführerinnen und ist daher vorliegend nicht zu beanstanden.

7.4.3 Weiter geht es der um die Wahrung von und der durch den Schutz vor von Mobilfunkantennen.

Grundsätzlich darf bei der berücksichtigt werden, dass bestimmte Nutzungen oder in der (oder Teilen davon) unangenehme psychische Eindrücke erwecken und dazu führen, dass die als unsicher, unästhetisch oder sonst wie unerfreulich empfunden wird (BGE [136 I 395](#) E. 4.3.2 und 4.3.2 S. 401 mit Hinweisen). Dass der Anblick von Mobilfunkanlagen - zu Recht oder zu Unrecht - bei Anwohnern als Bedrohung bzw. als Beeinträchtigung der Wohnqualität empfunden wird, lässt zahlreichen Einsprachen und entnehen und durfte daher vom Verwaltungsgericht als gerichtsnotorisch betrachtet werden. Insofern kann die solcher in einer die Attraktivität des Gebiets zum Wohnen beeinträchtigen und u.U. mindernd auf oder Mietzinse für auswirken (BGE [133 II 321](#) E. 4.3.4 S. 328). Die von Mobilfunkantennen in Wohngebieten erscheint daher grundsätzlich als geeignetes Mittel, und Attraktivität der zu wahren. Allerdings ist den Beschwerdeführerinnen einzuräumen, dass subjektive Ängste und des Unbehagens keine tragfähige Grundlage für weitgehende oder gar ein Verbot von im allgemeinen liegenden Infrastrukturanlagen bilden. Dagegen kann es , in Zonen, die in erster Linie für das gesunde und ruhige Wohnen bestimmt sind, die von und , die verursachen können, von einem funktionalen Zusammenhang zur jeweiligen Zone abhängig zu machen (BERNHARD WALDMANN, Der Schutz vor in Wohngebieten - eine kritische Würdigung, Baurecht , S. 162; so auch WITTEW, a.a.O., S. 110 f.).

Wie oben (E. 6.4) aufgezeigt wurde, geht es vorliegend nicht um ein Antennenverbot in und , sondern lediglich um eine Prioritätenordnung. Auch in sind Mobilfunksendeanlagen für die Versorgung grosser Gemeindeteile zulässig, sofern dafür kein Standort in der Arbeitszone zur steht. In reinen Wohngebieten sind Mobilfunkantennen nur (aber immerhin) möglich, sofern sie der Versorgung dienen (vgl.

oben E. 5.3 und 5.4). Insofern trägt Art. 40a Abs. 5 GBR dem der Mobilfunkbetreiberinnen nach kleinräumigen, möglichst nahe bei den Endkunden errichteten Sendeanlagen durchaus Rechnung. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen werden auch die Baubewilligungsverfahren nicht in unzumutbarer Weise verlängert oder erschwert (vgl. oben E. 6.6). Die Wirtschafts- und der Beschwerdeführerinnen werden daher nur geringfügig eingeschränkt. Unter diesen ist die der und der nicht zu beanstanden.

7.5 Die Beschwerdeführerinnen 1 sind schliesslich der Auffassung, das sogenannte Dialogmodell eine mildere Alternative dar. Danach könne die nach Einreichung des Baugesuchs konkrete Alternativstandorte eines begrenzten Radius zum geplanten Sendestandort vorschlagen. Dieses Modell habe den , dass konkrete, aus Sicht der Mobilfunkversorgung relevante und brauchbare Standorte beurteilt und keine unnötigen Abklärungen getroffen würden. Das Anliegen der Urtenen-Schönbühl, Mobilfunkantennen in den Arbeitszonen längs der zu , könnte jedoch mit diesem Modell nicht erreicht werden, da ein Alternativstandort in der Arbeitszone nur vorgeschlagen werden könnte, wenn er eines begrenzten Radius um den vorgeschlagenen Standort läge. Insofern kann die nicht verpflichtet werden, das Dialogmodell ihrem Kaskadenmodell vorzuziehen.

8.
Nach dem Gesagten erweisen die Beschwerden in der als unbegründet. Gleiches gilt für den Eventualantrag der Beschwerdeführerinnen 1, die Sache zur Vornahme einer umfassenden und unter Einbezug der technischen Aspekte an die bzw. die zurückzuweisen.

Zu prüfen ist dagegen der Eventualantrag der Beschwerdeführerinnen 2, die vom Verwaltungsgericht für massgeblich erachteten Korrekturen verbindlich anzuordnen, insbesondere für die Umschreibung der - und der sowie für die der Nachbarschaft i.S.v. Art. 40a Abs. 5 GBR. Die Beschwerdeführerinnen 1 haben zwar keinen Antrag in diesem Sinne gestellt, kritisieren aber ebenfalls die mangelnde Bestimmtheit von Art. 40a GBR.

8.1 Das Verwaltungsgericht hat die zur stehenden bundesrechtskonform ausgelegt. Dies entspricht der Rechtsprechung, wonach eine kantonale (bzw. kommunale) nur aufgehoben wird, sofern sie jeglicher bundesrechts- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. der Auslegung ist der klare und eindeutige Wortsinn (vgl. BGE [131 II 697](#) E. 4.1 S. 703 mit Hinweisen). Für die , ob eine kantonale aufgrund materieller aufzuheben oder verfassungskonform auszulegen ist, ist auf die des , die verfassungstreuer Anwendung, die Möglichkeit, bei einer späteren konkreten Normkontrolle einen hinreichenden

Schutz zu erhalten, die konkreten , unter denen die zur Anwendung kommt, sowie die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die abzustellen (BGE 133 I 77 E. 2 S. 79 mit Hinweisen). Analoge gelten für die bundesrechtskonforme Auslegung kantonalen bzw. kommunalen Rechts.

8.2 Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die die neuen Bestimmungen ihres Baureglements in der vom Verwaltungsgericht vorgegebenen und vom bestätigten Auslegung anwenden wird; notfalls kann dies im Rechtsmittelverfahren durchgesetzt werden (vgl. oben E. 6.6). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der vorliegende Fall der erste ist, in dem das eine Standortplanung für Mobilfunkanlagen bestätigt. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Regelung der Urtenen-Schönbühl anderen als Vorbild für ihre eigene dienen wird. Unter diesen haben die Beschwerdeführerinnen ein berechtigtes daran, dass der Sinn der Bestimmungen aus Wortlaut und Systematik der erschliesst, auch ohne der Materialien und der Rechtsmittelentscheide.

8.3 Geboten erscheint daher die Ergänzung von Art. 40a Abs. 3 GBR um die vom Verwaltungsgericht den Arbeitszonen gleichgestellten Zonen ohne (ins fallende) Wohnnutzung. Zudem ist das - vom Verwaltungsgericht als wenig hilfreich bezeichnete - Kriterium der Detailerschliessung in Art. 40a Abs. 5 GBR zu streichen bzw. durch eine andere Formulierung zu . Dagegen es nach dem oben (E. 6.6) Gesagten keiner Korrektur von Art. 40a Abs. 4 GBR. Die von der gewählte, relativ offene Formulierung ermöglicht vielmehr eine flexible, bundes- und verfassungskonforme Handhabung des Kaskadenmodells im Vollzug. Das (von den zu Recht als unzumutbar betrachtete) der Einleitung eines Enteignungsverfahrens findet nicht im Normtext, sondern lediglich in den Materialien. Die Sache ist daher zur Präzisierung von Art. 40a Abs. 3 und 5 GBR im Sinne der an die Genehmigungsbehörde zurückzuweisen.

9.

In der Beschwerden ist die Sache somit zur bzw. Ergänzung von Art. 40a Abs. 3 und 5 GBR im Sinne der an die JGK (**AGR**) zurückzuweisen. Im Übrigen sind die Beschwerden abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen. Dies rechtfertigt es, ihnen die (leicht gekürzten) aufzuerlegen und ihnen keine zuzusprechen (Art. 66² und 68² **BGG**). Es rechtfertigt nicht, den verwaltungsgerichtlichen Kostenspruch abzuändern.

Demnach erkennt das :

1.

Die Verfahren 1C_449/2011 und 1C_451/2011 werden vereinigt.

2.

In der Beschwerden wird die Sache zur bzw.
Ergänzung von Art. 40a Abs. 3 und 5 GBR im Sinne der an die
Justiz-, - und Kirchendirektion (für und)
des Kantons Bern zurückgewiesen. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

3.

Die von Fr. 6'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen zu
gleichen Teilen (Fr. 3'000.-- pro Verfahren, Fr. 1'500.-- pro Partei)
auferlegt.

4.

Es werden keine zugesprochen.

5.

Dieses wird den Beschwerdeführerinnen, der Urtenen-Schönbühl,
der Justiz-, - und Kirchendirektion sowie dem Verwaltungsgericht des
Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

, 19. März 2012

Im der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des

Der : Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber