

# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

## II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

**Entscheid vom 31. Mai 2007**

In der Beschwerdesache  
**(2A 06 92)**

1. **A.**, 1736 St. Silvester,
2. **B.**, 1736 St. Silvester,
3. **C.**, 1736 St. Silvester,
4. **D.**, 1736 St. Silvester,
5. **E.**, 1736 St. Silvester,

**Beschwerdeführer,**

gegen

1. die **Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion**, Chorherrengasse 17, 1700 Freiburg,
2. den **Oberamtmann des Sensebezirks**, Kirchweg 1, Postfach 104, 1712 Tafers,
3. **Radio Freiburg**, Rue de Romont 35, 1701 Freiburg,
4. **Gemeinde St. Silvester**, 1736 St. Silvester,
5. das **Amt für Umwelt**, Rte de la Fonderie, Postfach, 1700 Freiburg,

**Beschwerdegegner,**

betreffend  
**Bausache,**  
**Bau einer Antenne für einen Radiosender ausserhalb der Bauzone**  
**(Entscheide der Direktion vom 31. Oktober und des**  
**Oberamtmannes vom 10. November 2006)**  
**hat sich ergeben:**

- A. Radio Fribourg SA/Radio Freiburg AG (nachfolgend: die Radio Freiburg AG) ist ein zweisprachiges Lokalradio. Ihr Versorgungsgebiet, bezogen auf das deutschsprachige Programm, ist in Art. 10 Ziff. 6 der Weisungen des Bundesrats vom 27. Oktober 2004 für die UKW-Sendernetzplanung (BBl 2004 S. 6705; BBl 2006 S. 3743; nachfolgend: Weisungen) festgelegt. Es umfasst die Agglomeration Freiburg, Murten, Kerzers, Autobahn A1 von Murten bis Gurbrü, Autobahn A12 von Flamatt bis Corpataux (= Zone A) sowie die Bezirke Sense und See (= Zone B). Zur Zeit werden die deutschen Programme (soweit aus den Akten nachvollziehbar) von den Sendeanlagen in Bas Vully/Tour Sarrasin, Flamatt/Silo, Freiburg/Grandes Places, Guggisberg/Schwendelberg und Gusteren, Mühleberg/Stockeren, St. Antoni/Chutz, Villars-sur-Glâne/Belle Croix sowie in Sorens/Gibloux. ausgestrahlt. Nunmehr will die Radio Freiburg AG den Sender Sorens/Gibloux aufgeben und, um weiterhin in das dadurch nicht mehr gedeckte Gebiet wirken zu können, stattdessen von der bereits bestehenden Anlage Villars-sur-Glâne/Belle Croix und von einer neu zu erstellenden Antenne auf dem Gemeindegebiet von St. Silvester aus senden.
- B. Zu diesem Zweck ersuchte die Radio Freiburg AG am 13. Oktober 2005 um die baurechtliche Bewilligung, einen Sendemast auf dem Riederehubel im Gebiet Chrachen, Gemeinde St. Silvester, zu erstellen. Das für die Anlage vorgesehene Grundstück liegt in der Landwirtschaftszone und gehört der Gemeinde. Während der öffentlichen Auflage des Gesuchs erhoben mehrere Anwohner Einsprache.
- Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) gewährte am 31. Oktober 2006 die notwendige Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700; im kantonalen Recht wird die Ausnahmegewilligung Sonderbewilligung genannt, vgl. Art. 59 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 [RPBG, SGF 710.1]). Der Oberamtmann des Sensebezirks erteilte am 10. November 2006 die baupolizeiliche Bewilligung und wies mit einer separaten Verfügung vom selben Tag die Einsprachen ab.
- C. Gegen diese Entscheide gelangten die im Rubrum erwähnten Personen (...) am 6. Dezember 2006 mit einer gemeinsamen Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragen, die Baubewilligung nicht zu erteilen,

eventuell das Projekt wegen der höchst verworrenen Situation und der Verweigerung des rechtlichen Gehörs nochmals mit allen notwendigen Unterlagen öffentlich aufzulegen. Im Wesentlichen behaupten sie, die Baubewilligungsakten seien unvollständig gewesen, namentlich hätte das Standortdatenblatt gefehlt, und ein Standort der Antenne ausserhalb der Bauzone dränge sich nicht auf.

Die RUBD, der Oberamtmann und die Radio Freiburg AG schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Amt für Umwelt (AfU) und die Gemeinde St. Silvester liessen sich ebenfalls vernehmen, ohne indes einen konkreten Antrag zu stellen.

Mit ihrer Beschwerdeantwort vom 26. Januar 2007 übergaben die Radio Freiburg AG dem Gericht ein neues Standortdatenblatt, einen Bericht "Berechnung der nichtionisierenden Strahlung des UKW-Senders 'Chrachen' in St. Silvester" sowie eine Stellungnahme des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Das Standortdatenblatt und die erwähnte Berechnung wurden von der Firma Montena EMC erstellt. Die Beschwerdeführer reichten ihre Gegenbemerkungen am 11. April 2007 ein; sie halten an ihren Anträgen fest. Mit ihren Schlussbemerkungen vom 18. April 2007 weist die Radio Freiburg AG die Einwände der Beschwerdeführer erneut zurück.

## **Der II. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:**

1. a) Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 59 Abs. 2, Art. 176 Abs. 1 RPBG und Art. 114 Abs. 1 lit. c des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1).

Die Sonderbewilligung, die Baubewilligung sowie der Einsprachentscheid wurden gestützt auf Art. 175a Abs. 2 RPBG und Art. 95 Abs. 4 des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (ARRPBG, SGF 710.11) den Beschwerdeführern gleichzeitig am 13. November 2006 eröffnet. Mit der Aufgabe ihrer Beschwerdeschrift bei einer schweizerischen Poststelle am 6. Dezember 2006 ist die dreissigtägige Rechtsmittelfrist (Art. 79 Abs. 1 VRG) eingehalten.

- b) aa. Die Beschwerdelegitimation als Prozessvoraussetzung ist von Amtes wegen zu prüfen (ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N 29). Sie richtet sich grundsätzlich nach Art. 176 Abs. 2 RPBG.

Danach sind zur Beschwerde berechtigt, der (Bau-)Gesuchsteller, die Einsprecher sowie die nach dem Gesetz beschwerdeberechtigten Behörden. Zudem bestimmt Art. 76 lit. a VRG, dass zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt ist, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat.

bb. Im Rahmen dieser Bestimmungen sind die Beschwerdeführer als materielle Verfügungsadressaten grundsätzlich zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Indes sind die Voraussetzungen für das Einreichen eines Rechtsmittels für Personen, die elektrischen, magnetischen oder elektromagnetischen Feldern beziehungsweise nichtionisierende Strahlen ausgesetzt sind, anders geregelt. Solche Felder fallen in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und im Einzelnen ist dieser Sachbereich geregelt in der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710; vgl. HERIBERT RAUSCH / ARNOLD MARTI / ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Zürich 2004, N 172 und 351). Die NISV regelt unter anderem die Begrenzung der Emissionen von elektrischen und magnetischen Feldern mit Frequenzen von 0 Hz bis 300 GHz (Strahlung), die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt werden, sowie die Ermittlung und Beurteilung der Immissionen von Strahlungen (Art. 2 Abs. 1 lit. a und b NISV). Darunter fallen neben den Mobilfunkanlagen auch Rundfunkanlagen, das heisst Radio- und Fernsehsender (Anhang 1 Ziff. 7 der NISV; URS WALKER, Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung - die aktuellen Rechtsfragen, *in* URP 2003 S. 94; Urteil der Baurekurskommission des Kantons Zürich *in* URP 1999 S. 816 E. 10.a S. 819; BEZ 2004 Nr. 76 E. 7).

cc. Im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Berechtigung zur Anfechtung von Bauten für Mobilfunkantennen nur bei Personen gegeben, deren Grundstück oder Wohnung sich innerhalb desjenigen Perimeters befindet, in dem die berechnete Strahlung mindestens 10% des Anlagegrenzwertes beträgt (BGE 128 I 59). Wer innerhalb dieses Kreises wohnt, ist zur Beschwerde berechtigt, weil er durch die geplante Mobilfunkanlage mehr als die Allgemeinheit berührt ist (zur Berechnungsformel siehe BGE 128 II 168 E. 2.3 S. 171; WALKER, S. 104). Diese standardisierte Berechnung gilt auch für das kantonale Verfahren (Urteil des Bundesgerichts vom 20. Juni 2003, 1A.78/2003, E. 2.2-2.3 *in* URP 2003 S. 697) und lässt sich überdies auf die hier strittige Anlage übertragen.

dd. Das Bauvorhaben der Radio Freiburg AG bezieht sich auf einen Sendemast. Demnach geht es um eine ortsfeste Anlage, die der NISV untersteht. Der Anlagegrenzwert (AGW) beträgt 3,0 V/m (Anhang 1 Ziff. 74 lit. b NISV). Die Antenne verfügt über eine äquivalente Strahlungsleistung (ERP) von 60 W. Mithin beträgt der Radius  $d$  der mehr als die Allgemeinheit Betroffenen im konkreten Fall rund 181 m ( $d = [70 \times \sqrt{60}] : 3 = 180,73$  m).

Soweit aus dem Situationsplan ersichtlich sind die hier involvierten Grundstücke 57 m, 85 m, 100 m, 118 m und 245 m von der geplanten Anlage entfernt, wobei letzte Parzelle offenbar einem Einsprecher gehört, der nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben hat. Wie dem auch sei, die Mehrheit der Grundstücke befindet sich innerhalb des Perimeters, weshalb deren Grundeigentümer mehr als die Allgemeinheit von der geplanten Anlage betroffen und infolgedessen zur Beschwerdeerhebung legitimiert sind; ihre Beschwerdebefugnis ist denn auch gar nicht in Frage gestellt.

- c) Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, tritt das Gericht auf die Beschwerde ein.
2. Die Beschwerdeführer fordern die Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Dieses Gesuch wird mit der materiellen Erledigung der Streitsache hinfällig.
3. Mit einer Beschwerde kann die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Nach Art. 78 Abs. 2 VRG kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherung betrifft (lit. a) oder die Angelegenheit der Beschwerde einer zur Überprüfung dieser Rüge befugten Bundesbehörde unterliegt (lit. b) oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (lit. c).

Im Bereich des Ermessens, das den Verwaltungsbehörden in der vorliegenden Sache zusteht, kommt dem Verwaltungsgericht hingegen keine freie Nachprüfung zu (KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, § 50 N 81, 84 und 87).

4. a) Die Beschwerdeführer rügen mit ihrem Eventualbegehren eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist eine grundlegende Verfahrensgarantie (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK, SR 0.101]; Art. 57 ff. VRG). Er dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar (THOMAS MERKLI / ARTHUR AESCHLIMANN / RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 21 N 1). Das rechtliche Gehör ist etwa dann verletzt, wenn der Betroffene nicht angehört wird (Art. 57 VRG), sein Mitwirkungsrecht missachtet wird (Art. 59 und 60 VRG), er keine Einsicht in die Akten nehmen darf (Art. 63 VRG) oder der ihn belastende Entscheid nicht begründet ist (vgl. Art. 66 lit. c VRG; vgl. zum Ganzen auch: ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006, N 1672). Der Anspruch auf rechtliches

Gehör ist formeller Natur. Ist er verletzt, wird der Entscheid grundsätzlich unabhängig davon aufgehoben, ob dieser materiell richtig ist oder nicht. Die Rüge der Gehörsverletzung ist deshalb vorweg zu prüfen (BGE 127 V 431 E. 3d/aa S. 437 f.; BGE 124 V 389 E. 1).

- b) Die Beschwerdeführer legen nicht konkret dar, inwiefern die Vorinstanzen ihnen das rechtliche Gehör verletzt haben sollen. So behaupten sie nicht, sie seien mit ihren Begehren nicht angehört worden, hätten keinen Einblick in die Akten erhalten oder zu den für die Entscheide wesentlichen Punkten nicht Stellung nehmen können oder die angefochtenen Entscheide seien nicht begründet. Zwar führen sie aus, dass den Bauakten laufend neue Dokumente beigelegt wurden, ohne dass sie davon in Kenntnis gesetzt worden seien. Um welche Akten es sich handelt, wird indes nicht dargelegt. Auch haben sie keinen Anspruch darauf, dass ihnen im Rahmen der öffentlichen Auflage die Bauakten zugestellt werden. Immerhin bringen sie vor, die Akten seien unvollständig gewesen. So entspreche das Standortdatenblatt nicht im Entferntesten den Vorschriften des Bundes. Es fehlten der sogenannte Antennenschlüssel, die Antennendiagramme und sämtliche Berechnungsblätter. Damit sei das Baugesuch ungültig, weil die Berechnungen zu den OMEN (Orten mit empfindlicher Nutzung) überhaupt nicht nachvollzogen werden könnten.

Nach dem Gesagten ist mangels anderer Angaben davon auszugehen, dass das fehlende und/oder unvollständige Standortdatenblatt den Beschwerdeführer Anlass gibt, zu behaupten, es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Das aus dem Gehörsanspruch fließende Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, wobei nur auf die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidungswesentliche Sachverhaltsfeststellung abzustellen ist. Es handelt sich dabei um die der entscheidenden Behörde tatsächlich zur Verfügung stehenden Akten. Die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts setzt voraus, dass die Akten vollständig sind (KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, § 8 N 66 ff.).

- c) Nach Art. 172 RPBG ist jedes Baugesuch öffentlich aufzulegen (Abs. 1). Die Veröffentlichung muss Gegenstand und Art der Arbeiten klar darlegen (Abs. 2). Sie enthält den Namen des Gesuchstellers, des Grundeigentümers und gegebenenfalls den Namen des Nutznießers eines Verkaufsversprechens sowie Gegenstand und Art der Arbeiten (Art. 84 Abs. 1 ARRFBG). Welche Unterlagen generell dem Baubewilligungsgesuchs beizulegen sind, ist in Art. 79 ARRFBG aufgelistet. Darunter fallen unter anderem je nach Art und Standort des Bauvorhabens ein Bericht, in dem die für die Beurteilung der Umweltauswirkungen des Vorhabens nötigen Angaben enthalten sind, wie eine Lärmstudie, eine Emissionserklärung, ein Datenblatt über die nichtionisierende Strahlung, einen

Umweltverträglichkeitsbericht oder einen Kurzbericht zur Umweltverträglichkeit (Art. 79 Abs. 1 lit. I ARRFBG).

Der Inhaber eines Sendemastes muss, namentlich wenn seine Anlage neu erstellt wird, der Behörde im Bewilligungsverfahren ein Standortdatenblatt einreichen, das die geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage sowie Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung enthält (Art. 11 Abs. 1 und 2 lit. a und c NISV).

- d) Das AfU gibt an, dass das Standortdatenblatt gefehlt habe. Indes hätten das Strahlungsdiagramm der Antenne als auch die Informationen zur gewählten Polarisierungsart vorgelegen. Es hätte in jeder Hinsicht seine Aufgabe wahrgenommen und für die am stärksten betroffenen OMEN die zu erwartenden elektrischen Feldstärken aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Daten berechnet. Es hätte den Baugesuchsteller auch aufgefordert, dieselben Berechnungen durch ein spezialisiertes Büro vorzunehmen. Dieses Büro, die EMC Montena, hätte dieselben Resultate erhalten.

Die RUBD führt in ihrer Stellungnahme aus, dass es möglich sein müsse, die rechtserheblichen Nachweise zur Strahlenbelastung auch anders als durch die Einreichung eines Standortdatenblatts zu erbringen. Es würde jedenfalls an überspitzten Formalismus grenzen, wenn die Bewilligungsbehörde wegen eines mangelhaften Standortdatenblatts die Baubewilligung nicht erteilen würde, obwohl die Einhaltung der massgebenden Grenzwerte auf andere Art und Weise festgestellt worden sei. Die Strahlenbelastung an sämtlichen OMEN sei hinreichend festgestellt worden.

- e) Es mag zutreffen, dass die Bewilligungsakten unvollständig waren, weil sie kein eigentliches Standortdatenblatt enthielten. Jedoch hat die Radio Freiburg AG mit der Beschwerdeantwort ein solches Blatt eingereicht, das in der Folge vom Instruktionsrichter den Beschwerdeführern zugestellt wurde. Diese haben damit nicht nur Kenntnis des Standortdatenblatts erhalten, sondern konnten sich dazu auch äussern, was sie in der Folge getan haben. Insofern ist davon auszugehen, dass eine mögliche Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt zu betrachten ist.
- f) Die Vorinstanzen stützten ihre Entscheide auf in den Akten enthaltene Pläne, Berechnungen, Datenblätter und Fotos. Selbst wenn die Beschwerdeführer nicht Einblick in alle Akten gehabt hätten, wäre dieser Mangel für das vorliegende Verfahren geheilt, stand ihnen doch die Möglichkeit offen, die Akten im Rahmen der Beschwerdeerhebung einzusehen. Zudem würde es einen unnötigen Lehrlauf bedeuten, die Sache zurückzuweisen, nur um das Baugesuch mit dem ergänzenden Standortdatenblatt nochmals öffentlich auflegen zu lassen, umso mehr als die darin enthaltenen Berechnungen nicht

von jenen abweichen, die bereits publiziert wurden (vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 14. Juli 2006, I 193/2004, E. 5.1; BENJAMIN SCHINDLER, Die "formelle Natur" von Verfahrensgrundrechten, ZBI 106/2005, S. 169, 188 ff.; HANSJÖRG SEILER, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, SJZ 100/2004, S. 377, 381 ff.). Im Übrigen ist festzuhalten, dass den Beschwerdeführer von keiner Seite das Akteneinsichtsrecht eingeschränkt oder verweigert wurde. Wenn der Oberamtmann und die anderen Behörden den Betroffenen die Baugesuchsunterlagen nicht von Amtes wegen, sondern grundsätzlich nur auf Anfrage zustellen, lässt sich ein solches Vorgehen nicht beanstanden. Auch hätten die Beschwerdeführer jederzeit Einsicht in die Akten des Verwaltungsgerichts nehmen können. Sie haben keinen solchen Antrag gestellt. Somit erweist sich ihre Rüge der Gehörsverletzung als unbegründet.

5. a) Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Baubewilligung ist eine Polizeierlaubnis, mit der festgestellt wird, dass dem ihr zugrunde liegenden Bauvorhaben keine öffentlichrechtlichen, insbesondere baupolizeilichen und raumplanerischen Hindernisse entgegenstehen. Mithin besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung, wenn alle öffentlichrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Primäre Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Nach Art. 24 RPG können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Beide Voraussetzungen müssen nebeneinander erfüllt sein (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 24 N 12).
- b) Die Standortgebundenheit ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (positive Standortgebundenheit), oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (negative Standortgebundenheit). Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben, und es kann weder auf die subjektiven Wünsche und Vorstellungen des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Generell ist bei der Beurteilung der Voraussetzungen ein strenger Massstab anzulegen. Allerdings genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (vgl.

z.B. BGE 129 II 63 E. 3.1 S. 68 mit Hinweisen; BERNHARD WALDMANN / PETER HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 24 N 8 ff.).

c) aa. Für Mobilfunkantennen gilt eine besondere Rechtsprechung. Mobilfunkantennen sind Teil eines Netzes, das der Versorgung mit Mobiltelefone dient. Die Standortgebundenheit beurteilt sich anhand des Ziels solcher Anlagen, das darin besteht, eine Abdeckungslücke des Netzes zu beseitigen oder seine Kapazität zu verbessern. Die Standortgebundenheit ist somit grundsätzlich zu bejahen, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone nicht in genügender Weise beseitigt werden kann beziehungsweise es bei einem Standort innerhalb der Bauzone zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Darüber hinaus müssen auch Alternativstandorte sowie die Möglichkeit der Mitbenutzung bestehender Antennenstandorte geprüft werden; im Hinblick auf eine möglichst niedrige Antennenzahl ist eine Reduktion auf das Notwendige anzustreben und die Koordination zwischen allen an der Mobilfunktelefonie beteiligten Unternehmen sicherzustellen. Allerdings lassen sich hierbei die beiden Bewilligungsvoraussetzungen der Standortgebundenheit und der Interessenabwägung nicht mehr scharf trennen (WALDMANN / HÄNNI, Art. 24 N 17; PETER K. GEIGER, Standortwahl für Mobilfunkanlagen, URP 2003 S. 141 ff.; BENJAMIN WITTEW, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Diss. Zürich 2006, S. 101 f.). Auch muss der ausserhalb der Bauzonen erzielbare Abdeckungsvorteil derart wichtig sein, dass er den vorgesehenen Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzonen als viel vorteilhafter erscheinen lässt (Entscheid des Bundesgerichts vom 23. Mai 2003, 1A.186/2002 und 1A.187/2002, E. 3.4 in ZBI 105/2004 S. 103 ff.).

bb. Wie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in Merksätzen zur Problematik von Mobilfunkanlagen und Raumplanung vom Juni 1998/Juli 2000 (siehe ebenfalls [www.bakom.ch/de/funk/antennenkoordination](http://www.bakom.ch/de/funk/antennenkoordination)) festgehalten hat, müssen Standorte für Antennenanlagen ausserhalb der Bauzone auf das Notwendige beschränkt und die Standorte optimiert werden. Im Einzelnen setzt dies voraus,

- dass ein überwiegendes Interesse daran besteht, das betreffende Gebiet ans Mobiltelefonienetz anzuschliessen;
- dass, wenn bereits eine Versorgung durch einen oder mehrere Betreiber existiert, ein überwiegendes Interesse daran besteht, das betreffende Gebiet an ein weiteres, physisch eigenständiges Mobiltelefonienetz anzuschliessen statt diesen Anschluss durch Roaming im bestehenden Netz herzustellen (was z.B. in Schutzgebieten fraglich sein kann);
- dass bei Erstellung mehrerer eigenständiger Netze wenn möglich zumindest die Antennenstandorte zusammengelegt werden;

- dass die Netzlayouts der verschiedenen Netzbetreiberinnen so optimiert sind, dass die Auswirkungen auf Raum und Umwelt minimiert werden;
- dass sichergestellt wird, dass künftige Ansprüche nach Möglichkeit ebenfalls mit den zu bewilligenden Anlagen abgedeckt werden können (z.B. durch die Auflage, eine künftige Mitbenutzung zu dulden).

Das Bundesgericht hat die Verbindlichkeit dieser Merksätze bei der Anwendung von Art. 24 RPG auf Antennenanlagen bestätigt (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 24. September 2002, 1A.264/2000, E. 9.3 *in* URP 2002 S. 769).

6. Die Radio Freiburg AG bedarf für die Weiterverbreitung seines Programms einer Konzession (Art. 43 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 [RTVG, SR 784.40]). Die Schweizerische Radio und Fernsehgesellschaft (SRG; vgl. Art. 26 ff. RTVG) hat die Pflicht, ihre Sendungen in einem ganz bestimmten Gebiet zu verbreiten. Auch die Mobilfunkanbieter sind in ihren Konzessionen verpflichtet worden, eine bestimmte Fläche in der Schweiz innert gewisser Fristen mit ihren Dienstleistungen zu versorgen. Diese Pflicht besteht für die Lokalradios in diesem Ausmass nicht. Immerhin haben sie gestützt auf Art. 21 RTVG in ihrem Programm vorrangig die Eigenheiten des Versorgungsgebiets zu berücksichtigen und einen besonderen Beitrag zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen und regionalen Zusammenlebens sowie zur Förderung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet zu leisten. Zur Erfüllung ihres Auftrags gewährleistet der Bund den stationären, portablen und mobilen Empfang in der Regel in guter oder genügender Qualität sowie eine möglichst flächendeckende Versorgung in genügender Versorgungs- und Empfangsqualität (Art. 6 Weisungen).

Allgemein trägt das Radio zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei (Art. 93 Abs. 2 BV; vgl. auch Art. 3 RTVG). Dieser Satz bedeutet eine Verantwortung des Bundes für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Beiträgen, die vorrangig der Entfaltung des kulturellen Lebens und der politischen Information und Meinungsbildung dienen (JÖRG PAUL MÜLLER / FRANZISKA GROB, *in* Kommentar zur Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Art. 55<sup>bis</sup> N 47). Die Rechtspflicht der Medien-Grundversorgung nimmt zwar die SRG wahr, aber damit wird die Aufgabe der Lokalradios in keiner Art und Weise geschmälert (MANFRED REHBINDER, Das neue schweizerische Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, *in* recht 1992 S. 99 ff.). Insofern lässt sich analog das oben hinsichtlich der Erstellung einer Mobilfunkantenne Gesagte (vgl. E. 5c) auch auf den Bau einer Radioantenne anwenden. Dazu gehört im Rahmen der Interessenabwägung bezüglich der Standortgebundenheit die Prüfung der Frage, ob überhaupt ein Bedürfnis für die Versorgung eines bestimmten Gebiets mit dem Programm der Radio Freiburg AG besteht (vgl. Entscheid

des Bundesgericht vom 23. Mai 2003, 1A.186/2002 und 1A.187/2002, E. 3.4 in ZBl 105/2004 S. 103).

Es liegt somit im Interesse der Lokalradios, die ihnen zugeteilten Gebiete vollumfänglich mit ihrem Programm abzudecken. Dabei ist es unvermeidlich, Antennen auch ausserhalb der Bauzonen realisieren zu müssen (vgl. WALKER, S. 7). Im Rahmen der Prüfung der Standortgebundenheit ist jedoch insbesondere die technische Notwendigkeit der Anlage am projektierten Standort ausserhalb der Bauzonen zu ermitteln. Zudem sind die bestehenden und die geplanten Anlagen der verschiedenen Netze unter den Unternehmungen zu koordinieren (WALKER, S. 7).

7. a) Die kantonalen Behörden und das BAKOM vertreten die Auffassung, dass sich die Sendeanlage nicht innerhalb des Baugebiets errichten lässt. Theoretisch wäre es zwar möglich, aber der Antennenmast müsste, um die gleiche Feldstärke wie auf dem Riederehubel zu bewirken, eine Höhe von 55 m erreichen. Dass eine solche Baute in einem Baugebiet in der Gemeinde St. Silvester widersinnig wäre, versteht sich. Es kommt hinzu, dass eine Antenne in einem Quartier bei einem grossen Teil der Bevölkerung ein Gefühl des Unbehagens auslöst, auch wenn tatsächlich keine erwiesene gesundheitliche Gefährdung von der Anlage ausgeht, und dass die Liegenschaften an Wert verlieren (vgl. WITTMER, S. 99 f.). Auch die Beschwerdeführer behaupten nicht, dass die Antenne in einer Bauzone erstellt werden kann. Da auch kein Standort in einer Gewerbe- oder Industriezone in Betracht fällt, ist zu prüfen, ob die Antenne ausserhalb des Baugebiets gebaut werden kann.
- b) Es ist unbestritten, dass der geplante Sendemast in der Landwirtschaftszone zonenwidrig ist und dass infolgedessen eine Sonderbewilligung im Sinne des Art. 24 RPG erforderlich ist. Der Umstand, dass der Radio Freiburg AG mit der Erteilung der Konzession gewisse Vorgaben gemacht werden, insbesondere dass ihr ein Verteilungsgebiet zugewiesen wird, bedeutet nicht ohne weiteres, dass die Standortgebundenheit zu bejahen ist. Die Auflagen in der Konzession heben die raumplanungsrechtlich massgeblichen Voraussetzungen nicht auf.
- c) Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die Antenne nicht in der Landwirtschaftszone erstellt werden darf. Es handle sich beim Bauvorhaben um eine industriell-gewerbliche Anlage. Zudem seien Privatradios Reklameträger, weshalb ihnen kein Status des öffentlichen Interesses zukomme. Aber selbst wenn dieses zu bejahen wäre, dürfte keine Sonderbewilligung ausgestellt werden. So würden wirtschaftliche Überlegungen (kurze Stromversorgung) keinen Standort ausserhalb der Bauzone rechtfertigen. Auch müssten die Senderbetreiber so genannte Netzabdeckungskarten (farbige Computer-Simulationen) mehrerer Standorte

vorlegen, aus welchen deutlich hervorgehe, dass sich nur gerade dieser Standort und kein anderer eigne. Für den Standort Riederehubel gebe es keine Netzabdeckungskarten und die Fachstellen würden nicht wissen, was eine Netzabdeckungskarte überhaupt sei. Das Bundesgericht habe im Urteil vom 23. Mai 2003 (offenbar Entscheid: 1A.186/2002 und 1A.187/2002 in ZBl 105/2004 S. 103) den Gemeinden, Oberamt Männern und kantonalen Instanzen die Kompetenz abgesprochen, solche Netzabdeckungskarten selber zu beurteilen, da ihnen die nötige Kompetenz fehle. Es stimme nicht, wenn der Standort Riederehubel als der einzig mögliche bezeichnet werde; es gebe dutzende von Alternativstandorten. Die Sonderbewilligung sei aus dem "hohlen Bauch heraus" erteilt und erst im Nachhinein durch das BAKOM abgesegnet worden, ohne die Einsprecher davon in Kenntnis zu setzen. Das BAKOM hätte sein Gutachten mit Netzabdeckungskarten belegen müssen. Eine "Strassen-Empfangskarte" sei keine Netzabdeckungskarte. Das BAKOM habe dem Beschwerdeführer A. am 29. November 2006 mitgeteilt, "Netzabdeckungskarten mittels des Berechnungshilfsmittels 1CS-Telecom der Firma ATDI erstellt, diese aber gleich wieder weggeworfen" zu haben. Statt dessen seien ihm (A.) so genannte "Strassen-Empfangskarten" zugestellt worden, welche die Empfangsqualität ab 3 untersuchten Sendestandorten und lediglich auf dem Strassennetz darstelle. Diese Karten seien für die Ausstellung einer Sonderbewilligung zum Bauen in der Landwirtschaftszone absolut ungenügend. Strassen würden oft in Geländeeinschnitten, in Wäldern und in zerklüfteten Gebiet verlaufen, überall dort, wo sich die Hörer von Radio Freiburg, ausser vielleicht beim Autofahren, in der Regel nicht aufhalten. Mit einer E-Mail des BAKOM vom 30. November 2006 habe dieses zugegeben, keine Versuche in Rechthalten, Tentlingen und von der bestehenden Anlage Buech durchgeführt zu haben, und dass seine Planung nicht über alle Zweifel erhaben sei, sondern lediglich nach bestem Fachwissen und langjähriger Erfahrung erfolgt sei.

In ihren Gegenbemerkungen vom 11. April 2007 halten die Beschwerdeführer an ihrer Auffassung fest. Es sei die Radio Freiburg AG und nicht die Einwohner von St. Silvester und der umliegenden Gemeinden, welche die Antenne bauen wollten. Damit würden zum vorneherein alle Ansprüche zur Erlangung einer Sonderbewilligung zum Bauen ausserhalb der Bauzone entfallen. Allenfalls wäre ein Standort weiter weg vom bewohnten Gebiet möglich. Auch würde etwa 900 m vom vorgesehenen Antennenstandort bereits eine Sendeanlage befinden. Dieser Standort sei aus rein finanziellen Gründen nicht geprüft worden.

- d) Die RUBD bestreitet die Vorbringen der Beschwerdeführer. Nach dem Bundesgerichtsurteil 23. Mai 2003, 1A.186/2002 und 1A.187/2002 in ZBl 105/2004 S. 103 gebe es weder eine Pflicht zur Erstellung von Abdeckungskarten, noch werde den Behörden die Kompetenz zur Beurteilung solcher Karten abgesprochen, noch würden Einsprecher generell zur Bezeichnung eines ihnen genehmen Experten ermächtigt. Es müsse möglich bleiben, dass

der Beweis der Standortgebundenheit auch durch andere Beweismittel als nur durch Netzabdeckungskarten erbracht werden könne.

- e) Das AfU bringt zur Frage der Standortgebundenheit allgemeine Erwägungen vor. Es wisse nicht, aus welchen Überlegungen heraus Radio Freiburg den Standort Riederehubel gewählt habe und ob weitere Standorte innerhalb oder ausserhalb der Bauzone geprüft worden seien. Auf jeden Fall aber würde jede Bewilligungserteilung schwierig bis unmöglich, wollte man um jeden Preis alternative Standorte untersuchen, da zahlreiche solche Standorte in Frage kämen. Zur Prüfung dieser Frage schein es sinnvoll, das Recht anzuwenden, das für Mobilfunkanlagen gelte. Im konkreten Fall hätte es die Möglichkeit geprüft, die Rundfunkantenne in einer nahe gelegenen Bauzone aufzustellen. Dies sei mit einem mindestens 25 m hohen Mast möglich. Aber um eine ebenso tiefe Feldstärke wie mit dem Standort ausserhalb der Bauzone zu erzielen, müsste die Höhe des Mastes 55 m betragen.
- f) aa. Nach den Ausführungen des BAKOM vom 26. Januar 2007 verbreitet die Radio Freiburg AG ihr Programm ab der bestehenden Antenne Sorens/Gibloux. Am 8. März 2005 soll sie an das BAKOM gelangt sein und es auf die mangelhafte, teilweise fehlende Versorgung seines Konzessionsgebietes hingewiesen haben. Insbesondere entspreche die Versorgungslage im Sensebezirk nicht den Vorlagen, wie sie in den Weisungen definiert seien. So würde Radio Bern zum Teil in besserer Qualität in ihr Konzessionsgebiet senden. Sie verlange deshalb eine bessere oder zumindest gleich gute Versorgung, wie diejenige, welche die Berner Radios hätten. Aus diesem Grund wolle sie ihr Programm ab der Anlage Bolligen/Bantiger verbreiten. Gestützt darauf habe es (das BAKOM) messtechnische Abklärungen durchgeführt. Die Ergebnisse würden die Angaben der Radio Freiburg AG bestätigen. Eine Verschiebung des Sendestandortes von Sorens/Gibloux nach Bolligen/Bantiger komme aber aus medienpolitischen und technischen Gründen nicht in Frage, weshalb es den Ausbau bestehender und den Bau neuer Sendeanlagen vorgeschlagen habe.
- bb. Für die Radio Freiburg AG kann gemäss BAKOM die in Art. 6 Weisungen garantierte Gewährleistung nicht (mehr) über eine bestehende Antenne erfolgen. Der Bau einer solchen Anlage in der Bauzone sei aber nicht möglich. Von verschiedenen Möglichkeiten sei der Standort auf dem Riederehubel der "geeigneteste". Die aktuelle Antenne Sorens/Gibloux liege viel zu weit vom Versorgungsgebiet entfernt und sei auch deshalb unzweckmässig, weil sie zu einer starken Belastung des Frequenzspektrums bis weit ins Mittelland führe. Auch vermöge keiner der geplanten Sender - weder durch Erhöhen der Leistung noch durch Änderung anderer Abstrahlungsparameter - das Gebiet von Plasselb und Rechthalten sowie

bestimmte Ortsteile von St. Silvester, Giffers und Tentlingen zu versorgen. In diesen Gebieten sei Radio Freiburg zur Zeit empfangbar und es bestehe kein Zweifel am Bedarf, die neu entstehende Versorgungslücke mittels eines zusätzlichen Senders zu schliessen.

cc. Das zu erschliessende Gebiet sei stark hügelig, werde vorwiegend landwirtschaftlich genutzt und sei mit geschlossenen Waldpartien durchsetzt. Aufgrund der Landkartenanalyse und der mittels Computer durchgeführten Sichtabklärungen komme für den Standort der Antenne nur ein ganz bestimmter Sektor in Frage. Dort befänden sich keine Tragwerke und die Erstellung der Anlage in den als schützenswert ausgeschiedenen Gebieten der Ärgera (Auen) und der Muschenegg (Hochmoor) oder innerhalb der Bauzone sei nicht möglich. Der Standort Riederehubel entspreche dem Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit einer knappen Ressource und sei durch den bescheidenen baulichen Aufwand auch naturschonend.

dd. Zu Recht würden die Beschwerdeführer vorbringen, dass es in Rechthalten, Tentlingen und ab der bestehenden Anlage Buech keine Abstrahlversuche durchgeführt habe. Es treffe auch zu, dass innerhalb eines Kilometers südlich von St. Silvester/Chrachen mehrere Möglichkeiten für den Bau einer Antennenanlage bestehen. Die von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Standorte lägen jedoch ausserhalb des fraglichen Sektors und erlaubten damit nur Lösungsansätze, die mindestens zweier Frequenzen bedürfen. Das gelte auch für das Tragwerk in Plasselb. Es habe diese frequenz-unökonomischen Ansätze frühzeitig verworfen. Als Beispiel möge die Sichtkarte für Rechthalten/Fofenhübel dienen: Es bestehe viel freie Sicht in nördlicher Richtung. Deshalb wären unerwünschte Überreichweiten auch mit grösserem, dem Landschaftsbild wohl eher abträglichen Antennenaufwand nicht zu vermeiden. Die wichtige Verbindung Plasselb - Giffers und Plasselb selbst bliebe jedoch im Schatten eines Senders Rechthalten/Fofenhübel. Dasselbe träfe auch auf Rechthalten/Bärgli zu.

ee. Im Übrigen würden wegen des nicht zu vernachlässigenden Aufwandes Abstrahlversuche nur für Standorte durchgeführt, die sich aufgrund der theoretischen Abklärungen und nach Augenschein als realistische Lösungen anbieten, die gestellte Aufgabe optimal zu erfüllen. Damit reduziere sich die Zahl der Versuche in der Regel auf einen oder deren zwei.

Wenn ein Standort auf Grund von Sichtabklärungen als geeignet erscheine, bedeute das noch nicht, dass dort eine Antenne gebaut werden könne. So sei der grösste Teil des von den Beschwerdeführern erwähnten Gebietes vom Riederehubel über Riederwäli bis hinauf nach Römerswilschwand mit Wald bestockt und im Einzugsgebiet des Mueller- und Nesslerabachs um Balliswilschwand und Tschärlu Schwand würden sich einige Mooregebiete ausdehnen. In solchen Gebieten sei der Bau einer Sendeanlage nicht möglich.

Es sei jedoch einzuräumen, dass sich innerhalb dieser alten Rodungszonen tatsächlich vereinzelte, mögliche Sendestandorte finden liessen. Allerdings müsste ein Mast von schätzungsweise 25 m erstellt und die Energie für den Betrieb der Anlage über etwa 400 - 500 m herangeführt werden. Auch würde die starke Geländeüberhöhung zu einer wesentlich weiter reichenden Versorgung führen, als dies für die Bedienung des anvisierten Gebietes erforderlich sei. Deshalb würde dieser Standort zu einer stärkeren, mithin unzweckmässigen Belastung des Frequenzspektrums führen.

Den Bau einer Antennenanlage im Wald, zum Beispiel im Riederwäli habe es (das BAKOM) frühzeitig verworfen, wenngleich dieser Standort vorstellbar wäre. Es müsste hier ein Mast gebaut werden, der die Baumkronen um mindestens 10 m überragt, was angesichts der Höhe der bestehenden Bäume auf eine Mastlänge von 35 bis 40 m hinausliefe. Zwei übereinander stehende, vertikal polarisierte Sendeantennen (Platzbedarf 3,5 m) und die mit genügend Entkopplungsabstand darunter stehende Empfangsantenne (Richtfunk beziehungsweise UKW-Antenne: Platzbedarf 0,6 m bzw. 1,5 m) müssten deutlich über den Baumkronen angebracht werden. Nur so wäre einerseits freie Sicht auf das Versorgungsgebiet beziehungsweise auf den signalzuführenden Sender Guggisberg/Gusteren gewährleistet, und nur so liesse sich die durch den Wald verursachte Signaldämpfung tief halten. Da sich mit St. Silvester/Chrachen ein geeigneter Standort anbiete, fehlten Argumente für eine Realisierung im Wald. Ausserdem leuchte es nicht ein, weshalb wirtschaftliche Ressourcen verschleudert werden sollen, da sich eine vergleichbare, mit der Natur verträgliche Lösung kostengünstiger erzielen lasse. Ein Bau am Standort Riederwäli dürfte schätzungsweise mindestens 140'000 Franken kosten; die Kosten für St. Silvester/Chrachen würden sich auf etwa 45'000 Franken belaufen.

ff. Das BAKOM gibt weiter an, drei mögliche Standorte, nämlich St. Silvester/Chrachen, Bonnefontaine/Brugera und Oberried/Sonnenwil geprüft zu haben. Alle drei Orte lägen leicht erhöht über relativ stark abfallendem Gelände und zeichneten sich durch gute Sicht auf einen grossen Teil des zu bedienenden Gebietes aus. Sie hätten alle gute Zugangsmöglichkeiten und die notwendige elektrische Energie könnte aus nicht allzu weiter Entfernung mit vertretbarem Aufwand zugeführt werden. Der Mast von 15 - 20 m Höhe könne in einer das Landschaftsbild einigermassen schonenden Weise erstellt werden, was sich etwa durch die Auflage unterstützen lasse, den Masten und die Antenne dunkelgrün zu färben. Trotz der Nähe zum Wald oder zu bewaldetem Gebiet bliebe die ungeschmälerte Nutzung dieser Gebiete möglich, einschliesslich der landwirtschaftlichen Bodennutzung um die Anlage herum. Der Versuch ab Oberried/Sonnenwil habe eine bessere, aber auch eine weiträumigere Versorgung mit guter Empfangsqualität ergeben als diejenige ab St. Silvester/Chrachen. Trotzdem stehe es (das BAKOM) zu seinem ursprünglichen Entscheid zu Gunsten des kleineren, dem Notwendigen angepassten Lösungsansatz. Ausschlaggebend bleibe, dass dieser Ansatz

dem Grundsatz des häuslicheren Umgangs mit einer knappen Ressource besser entspreche und durch den bescheideneren baulichen Aufwand auch naturschonend sei.

Der Vorwurf der Beschwerdeführer, die freie Sicht ab St. Silvester/Chrachen auf Giffers und Tentlingen sei durch den in St. Silvester gelegenen Kirchhubel verwehrt, treffe zu, doch bestätige die Messung vom 30. Mai 2005, dass die anvisierten Teile der beiden Ortschaften in ausreichender Empfangsqualität versorgt würden. Die Aussendungen ab St. Silvester/Chrachen sollten sich gegenseitig mit jenen ab Villars-sur-Glâne/Belle Croix ergänzen, und zwar möglichst ohne grössere spektrale Überlappungen, damit unter anderem das RDS (= Radio-Data-System) beim mobilen Empfang nicht ständig zwischen den beiden Frequenzen hin und her springe.

Die Anlage St. Silvester/Chrachen solle der möglichst unbeeinträchtigten Funksicht und des Landschaftsbildes wegen nahe dem vorhandenen Buschbestand errichtet werden, ohne jedoch die Bewirtschaftung des umliegenden Gebietes zu behindern. Der etwas umfangreiche Geräteschrank sollte dem Blick von unten entzogen bleiben.

8. Es ist unbestritten, dass mit den vorhandenen Sendeanlagen die Programme der Radio Freiburg AG einerseits eine zu grosse Reichweite haben. Es werden Gebiete bis ins Mittelland abgedeckt, die der Radio Freiburg AG nicht zugeteilt wurden. Diese hat offenbar auch kein Interesse, ihr Programm bis dorthin zu verbreiten. Andererseits werden damit zugeteilte Gebiete nicht erfasst. Die Möglichkeit, an bestehende Anlagen zusätzliche Antennen anzubringen, ist nach Auffassung des BAKOM nicht realistisch, weil mehr Antennen erstellt werden müssen und die Reichweite wieder über das zugeteilte Gebiet hinausgehen wird.

Der gewählte Standort der Sendeanlage gestattet, Lücken im Sendegebiet zu schliessen und sie mit dem Programm zu versorgen. Ein anderer Standort fällt aufgrund der topografischen Verhältnisse ausser Betracht. Das Gebiet in St. Silvester ist hügelig, mithin die Sichtverhältnisse eingeschränkt, es ist viel Wald vorhanden und Teile des Gemeindegebiets sind unter Schutz (Moor, Auen) gestellt. Zudem dürfte ein im Wald stehender Antennenmast, der höher als die Baumkronen erstellt werden müsste, überaus störend in Erscheinung treten. Das BAKOM hat denn auch aus diesen Gründen Alternativstandorte als ungeeignet bezeichnet. Ein anderer Standort würde, um die Verbreitung des Radioprogramms des in Frage stehenden Gebietes zu gewährleisten, den Bau entweder zweier Antennen oder eines über 55 m hohen Mastes notwendig machen. Bei diesen Gegebenheiten geht es nicht ausschliesslich um wirtschaftliche und/oder finanzielle Gründe. Ziel soll es sein, eine vernünftige Lösung zu finden, die insbesondere auch dem Landschaftsschutz gerecht wird. Es besteht für das Gericht keine Veranlassung, die Feststellung, dass andere Standorte nicht in Betracht

kommen können, zu bezweifeln. Entsprechend erübrigt sich eine gerichtliche Expertise dazu. An diesem Ergebnis vermögen die Vorbringen der Beschwerdeführer nichts zu ändern. Weder besteht eine Pflicht, ein Gutachten in Auftrag zu geben oder Netzabdeckungskarten anzufordern, noch kann allenfalls den Behörden die Kompetenz abgesprochen werden, solche Netzabdeckungskarten zu beurteilen. Im Übrigen ist es eine Frage der Interessenabwägung, welchem von mehreren möglichen Standorten ausserhalb der Bauzone der Vorzug zu geben ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der vorgesehene Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb und ausserhalb der Bauzonen als klar vorteilhafter zu betrachten ist. Er erweist sich gewissermassen als ideal, ermöglicht er doch mit einem relativ geringen Aufwand eine optimale Abdeckung im Sendegebiet. Dass aus all diesen Gründen die zuständigen Behörden einzig den Standort Riederehubel als vernünftig und geeignet bezeichnen, ist nachvollziehbar. Auch kann nicht abgestritten werden, dass ein Bedürfnis für eine neue Anlage besteht. Sollte diese nicht gebaut werden können, kann die Radio Freiburg AG das ihr zugeteilte Gebiet nicht mit ihrem Programm abdecken.

Nach dem Gesagten ist die Standortgebundenheit (Art. 24 lit. a RPG) zu bejahen.

9. Ist die Standortgebundenheit gegeben, so bleibt weiter zu prüfen, ob dem Vorhaben überwiegende Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. b RPG).
  - a) Die Beschwerdeführer sprechen dem Bauvorhaben jedes öffentliche Interesse ab (vgl. auch ihre Vorbringen zur Frage der Standortgebundenheit, oben E. 7c). Die Radio Freiburg AG sei ein privater Radiosender mit Reklameeinnahme und es stehe ihr keinerlei Anspruch auf öffentliches Recht zu. Sie und nicht die Einwohner von St. Silvester und der umliegenden Gemeinden wolle die Antenne bauen. Trotzdem sei ihr der "Status öffentlichen Interesses zugesprochen" worden.

Zur Frage des öffentlichen Interesses führt das BAKOM aus, dass der Lokalradioveranstalter einen gesetzlichen Leistungsauftrag dadurch erbringe, dass er einen besonderen Beitrag zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen und regionalen Zusammenlebens und zur Förderung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet leiste (Art. 21 RTVG). Die Veranstalter lokaler Radioprogramme bedienen in der Regel je ein spezifisches, von den Konzessionsgebieten der anderen Lokalradios verschiedenes Gebiet und erbringen so in ihrer Gesamtheit eine kleinräumige Grundversorgung der Bevölkerung mit lokalspezifischen Inhalten, eine Aufgabe, welche die SRG auf nationaler Ebene wahrnehme (Art. 27 RTVG). Aus diesem Grund stehe die hier geplante Sendeanlage im öffentlichen Interesse.

- b) Die Sonderbewilligung hat, wie schon gesagt, auf einer gesamthaften Abstimmung aller räumlich wesentlicher Gesichtspunkte und Interessen zu beruhen. Massgebend sind insbesondere das Interesse an der Freihaltung der Landwirtschaftszone von zonenfremden Bauten, das Interesse an einer guten Einordnung und landschaftsschonenden Gestaltung der Bauten, das Interesse an der Erhaltung von Wäldern, welche die ihnen zugedachten Funktionen erfüllen können und das Interesse an einem minimalen öffentlichen Erschliessungsaufwand. Somit haben die entscheidenden Behörden alle im konkreten Fall berührten Interessen zu ermitteln und diese sind gegenüber dem Interesse der Bauherrschaft und allenfalls auch der Öffentlichkeit an der Realisierung der geplanten Baute oder Anlage abzuwägen (WITTWER, S. 10 und S. 91; ARNOLD MARTI, Urteilsanmerkung, ZBI 107/2006 S. 213; BVR 2002 263 E. 4.a/aa S. 271 f.; BVR 2006 S. 126 E. 5.3 S. 129 f.).
  - c) Die Verbreitung des Programms eines Lokalradios gehört nicht zur Grundversorgung. Sobald der Sender Sorens/Gibloux nicht mehr zur Verfügung steht, wird das Programm der Radio Freiburg AG in bestimmten Gebieten nicht mehr zu empfangen sein. Insofern besteht für die betroffene Bevölkerung ein erhebliches Interesse, dass ihnen diese Möglichkeit, Radio Freiburg zu hören, nicht vorenthalten wird. Damit ist ein klares öffentliches - zumindest lokales - Interesse an der Realisierung der damit verbundenen Infrastruktur wie eben einer Sendeanlage zu bejahen.
  - d) Die Sendeanlage besteht aus einer 15 bis 20 m hohen Stange und ist mit einem Gerätekasten versehen. Sie wird nahe eines vorhandenen Buschbestandes erstellt. Die Bewirtschaftung des umliegenden Gebietes wird nicht behindert und Landschaftsschutzgebiete sind nicht betroffen. Die Anlage wird sich somit unauffällig präsentieren und kaum Auswirkungen auf das Landschaftsbild haben. Etwas anderes behaupten die Verfahrensbeteiligten auch gar nicht.
  - e) Die Beschwerdeführer fordern, der Standort für die Sendeanlage sei an einen anderen Ort zu verlegen. Es wurde weiter dargelegt (E. 8), weshalb ein anderer Standort nicht in Frage kommen kann; es wird darauf verwiesen.
10. Bleibt noch zu untersuchen, ob von der geplanten Anlage schädliche oder lästige Auswirkungen (nichtionisierende Strahlen) auf bewohnte Gebiete ausgehen.
- a) Die nichtionisierende Strahlung (Elektrosmog) zählt zu den schädlichen oder lästigen Einwirkungen, vor denen Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume zu schützen sind (Art. 1 Abs. 1

und Art. 7 Abs. 1 USG). Zu diesem Zweck ist die Emission nichtionisierender Strahlung zu begrenzen (Art. 11 USG). Die Emissionsbegrenzung kann unter anderem durch die Festlegung von Grenzwerten in einer Verordnung erfolgen (Art. 12 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 USG). Der Bundesrat hat ausserdem zur Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Verordnung Immissionsgrenzwerte festzulegen (Art. 13 USG). Die NISV enthält die Ausführungsvorschriften zu den genannten Gesetzesbestimmungen.

- b) Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, die Grenzwerte seien nicht eingehalten. Sie kritisieren in erster Linie das von der Radio Freiburg AG eingereichte Standortdatenblatt und rügen, dass der Antennenschlüssel (Antennendiagramm) und die Netzabdeckungskarten fehlten. Schliesslich zweifeln sie an der angegebenen Sendeleistung von 60 Watt ERP.

Das AfU legt dar, dass dem Baugesuchsdossier sowohl das Strahlungsdiagramm der Antenne als auch Informationen zur gewählten Polarisierungsart beigelegt wurden. Auch wenn es nicht für alle OMEN ein Datenblatt gebe, könne die Feldstärke für jeden betrachteten OMEN genau erkannt werden. Es (das AfU) habe seine Aufgaben in jeder Hinsicht wahrgenommen. So habe es für die am stärksten betroffenen OMEN die zu erwartenden elektrischen Feldstärken aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Daten berechnet. Danach habe es die Radio Freiburg AG ersucht, dieselben Berechnungen vornehmen zu lassen. Die damit beauftragte EMC Montena sei zu den gleichen Resultaten gelangt wie das AfU. So stehe fest, dass die Antenne ein absolut omnidirektionales Strahlungsdiagramm aufweise, weshalb die Frage, ob die Polarisation horizontal oder vertikal sei, ohne Belang sei. Mit der gewählten Vorgehensweise erhalte man zweifellos höhere Werte für die elektrische Feldstärke, als sie tatsächlich auftreten werden, wenn die Antenne einmal in Betrieb sei. Auch habe es sehr wohl die Kompetenz und sei technisch auch in der Lage, Netzabdeckungskarten zu prüfen. Im vorliegenden Fall würden die Netzabdeckungskarten Strassenkarten gleichen, weil sie die Qualität des Empfangs innerhalb eines Fahrzeugs abbilden sollen. Für die Erstellung solcher Karten würden die Strassen des abzudeckenden Gebietes mit einem Fahrzeug abgefahren, das mit ausgeklügelten Empfangsanlagen ausgestattet sei.

- c) Grundsätzlich ist diese Beurteilung des AfU nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Insbesondere behauptet es nicht, dass die Anlagegrenzwerte bei sämtlichen OMEN nicht eingehalten seien. Mithin ist davon auszugehen, dass die Grenzwerte gemäss NISV im vorliegenden Fall klar eingehalten sind.

Im Übrigen hält das AfU fest, dass es oder andere Behörden Kontrollmessungen durchführen werden. Sollte es feststellen, dass die Werte

nicht eingehalten sind, werde die Radio Freiburg AG unverzüglich angezeigt, was den Entzug der Konzession zur Folge haben könnte. Zudem ist für die Bewilligung einer neuen Anlage in erster Linie eine rechnerische Strahlungsprognose massgeblich. Abnahmemessungen werden nach der Praxis lediglich im Sinne einer zusätzlichen Kontrolle angeordnet, wenn die rechnerische Prognose an einem Ort mit empfindlicher Nutzung 80 % des Anlagegrenzwertes erreicht oder überschreitet. Dies entspricht der Vollzugsempfehlung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU; Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, Vollzugsempfehlung zur NISV, Bern 2002, Ziff. 2.1.8 und 2.3.1) und wird auch von der Rechtsprechung anerkannt (vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Dezember 2005, 1A.118/2005, E. 5).

Der hier massgebliche Grenzwert beträgt 3 V/m. Für die OMEN der Grundstücke Nr. 673, 625 und 669 betragen die maximalen elektrischen Gesamtfeldstärken 0,95, 0,64 und 0,54 V/m, also weit unter 80 % des massgeblichen Anlagegrenzwerts. Auf diese Zahlen sind die Beschwerdeführer nicht eingegangen, obschon sie dazu in der Lage wären, lassen sie sich doch nach ihren eigenen Ausführungen von einem Experten beraten.

11. Die weiteren Einwände der Beschwerdeführer gehen an der Sache vorbei oder sind unbegründet.

- a) So ist es unerheblich, dass angeblich alle Privatradios rund um Bern, sowie im Berner Mittelland Sendeleistungen von 1000 Watt ERP aufweisen. Die Radio Freiburg AG will eine Anlage von 60 Watt ERP erstellen; daran ist sie zu behaften. Sollte sie einen Ausbau beabsichtigen, wird sie die notwendigen Bewilligungen einholen müssen.
- b) Die Beschwerdeführer kritisieren, dass verschiedene Unterlagen der Radio Freiburg AG keine nähere Typenbezeichnung der Antenne enthalten. Es könne infolgedessen nicht festgestellt werden, ob der Antennentyp mit dem auf dem Standortdatenblatt vom 15. Januar 2007 aufgeführten Typ DLBFM identisch sei, oder ob unterdessen eine andere Antenne ausgewählt wurde.

Die Daten der Antenne auf den von der Firma EMC Montena am 14. Juli 2006 erstellten Berechnung sowie auf dem Standortdatenblatt vom 15. Januar 2007 sind identisch. Es ist nicht anzunehmen, dass die Radio Freiburg AG während der Pendency des Baubewilligungs- und Beschwerdeverfahrens den Antennentyp ausgewechselt hat.

- c) Die Beschwerdeführer verlangen eine verbindliche Konstruktionszeichnung. In den Akten liegt eine "Referenzfoto", was genügen muss. Immerhin ist den Beschwerdeführer insofern zuzustimmen, als für die Höhe der Antenne

unterschiedliche Masse angegeben werden; die Höhe variiert zwischen 13 und 15 m. Ausschlaggebend sind die öffentlich aufgelegten Bauakten. Der Lieferant der Antenne, die Firma Swox Telecom, gab die Höhe mit 15 m an. An diesem Mass ist die Radio Freiburg AG zu behaften.

- d) Nach Auffassung der Beschwerdeführer habe der Gemeinderat von St. Silvester im Jahre 2005 keine Kompetenz gehabt, ohne Zustimmung der Gemeindeversammlung über Landgeschäfte zu entscheiden. Vorliegend habe der Gemeinderat über die Überbauung von Landwirtschaftsland ohne Einverständnis der Gemeindeversammlung entschieden. Falls er seine Kompetenzen überschritten habe, verlangen sie die Annullierung der Baubewilligung vom Oberamt und die Einstellung des Baugesuches.

Die Befugnisse der Gemeindeversammlung sind in Art. 10 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) aufgelistet. Hinsichtlich der Liegenschaften hat sie über den Kauf, den Verkauf, den Tausch, die Schenkung oder die Teilung, die Begründung beschränkter dinglicher Rechte und alle anderen Geschäfte, deren wirtschaftlicher Zweck dem eines Grundstückerwerbs gleichkommt, zu beschliessen (Art. 10 Abs. 1 lit. g GG). Im vorliegenden Fall wurde kein im Sinne dieser Bestimmung beschriebenes Geschäft abgeschlossen. Der Gemeinderat selbst spricht von einem Mietverhältnis. Wie auch das Geschäft zu qualifizieren ist, mangels Zuständigkeit der Gemeindeversammlung durfte der Gemeinderat die Zustimmung zum Bau der Antenne geben (vgl. Art. 60 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b GG).

12. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

*202; 204.13*