

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_228/2007

Urteil vom 28. November 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
Ehepaar X. _____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Alec Crippa,

gegen

Radio Freiburg AG, Rue de Romont 35, 1701 Freiburg,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwältin Isabelle Brunner Wicht,
Gemeinde St. Silvester, Schulweg 4, Postfach,
1736 St. Silvester,
Oberamt des Sensebezirks, Kirchweg 1,
Postfach 12, 1712 Tafers,
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg, Rue des Chanoines 17,
Postfach, 1701 Freiburg.

Gegenstand
Bau einer Antenne für einen Radiosender ausserhalb der Bauzone,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 31. Mai 2007 des Kantonsgerichts Freiburg, II.
Verwaltungsgerichtshof.

Sachverhalt:

A.

Radio Fribourg SA/Radio Freiburg AG ist ein zweisprachiges Lokalradio, welches über eine Konzession des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 22. Dezember 2004 verfügt. Eine neue Konzession für die Weiterführung des Lokalradios bis 31. Dezember 2019 erteilte das UVEK am 7. Juli 2008. Das Versorgungsgebiet für die deutschsprachigen Programme war zunächst in Art. 10 Ziff. 6 der Weisungen des Bundesrats vom 27. Oktober 2004 für die UKW-Sendernetzplanung (BBI 2004 S. 6705; BBI 2006 S. 3743) festgelegt und ergibt sich neu aus Nr. 8 Ziff. 4 des Anhangs 1 zur Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401). Zurzeit werden die deutschsprachigen Programme unter anderem von den Sendeanlagen in Villars-sur-Glâne/ Belle Croix sowie in Sorens/Gibloux ausgestrahlt. Der Sender Sorens/Gibloux soll aufgegeben werden, und stattdessen sollen die Programme unter anderem von der bereits bestehenden Anlage Villars-sur-Glâne/Belle Croix und von einer neu zu erstellenden UKW-Sendeanlage auf dem Riederehubel auf Gemeindegebiet von St. Silvester aus gesendet werden.

B.

Am 13. Oktober 2005 ersuchte die Radio Freiburg AG um die baurechtliche Bewilligung für einen 13 m hohen Sendemast und einen Geräteschrank auf dem Riederehubel im Gebiet Chrachen, Gemeinde St. Silvester. Das für die Anlage vorgesehene Grundstück Nr. 490 liegt in der Landwirtschaftszone und gehört der Gemeinde. Während der öffentlichen Auflage des Gesuchs erhoben mehrere Anwohner Einsprache.

Die kantonale Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion erteilte am 31. Oktober 2006 die notwendige Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG (SR 700) sowie die kantonale Sonderbewilligung im Sinne von Art. 59 Abs. 1 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG, SGF 710.1). Der Oberamtmann des Sensebezirks erliess am 10. November 2006 die baupolizeiliche Bewilligung und wies mit separater Verfügung vom selben Tag die Einsprachen ab.

Gegen diese Entscheide gelangten verschiedene unterlegene Einsprecher mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg. Sie beantragten insbesondere, die Baubewilligung sei nicht zu erteilen. Im Wesentlichen behaupteten sie, die Baubewilligungsakten seien unvollständig gewesen, namentlich hätte das Standortdatenblatt gefehlt, und ein Standort der Antenne ausserhalb der Bauzone dränge sich nicht auf. Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens reichte 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 Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) ein. Die Beschwerdeführer hielten in Gegenbemerkungen an ihren Anträgen fest.

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Entscheid vom 31. Mai 2007 ab. Es kam zum Schluss, dass der umstrittene Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb und ausserhalb der Bauzonen als klar vorteilhafter zu betrachten sei. Er ermögliche eine optimale Abdeckung des Sendegebiets mit relativ geringem Aufwand.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 20. August 2007 beantragen die Eheleute X._____ im Wesentlichen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 31. Mai 2007 und die Baubewilligung für den Bau der Antenne auf dem Riederehubel in St. Silvester seien aufzuheben. Sie rügen eine Verletzung von Art. 24 RPG und die unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Im Zusammenhang mit der Pflicht der Behörde zur Feststellung des Sachverhalts machen sie Willkür und eine unzulässige Verweigerung des rechtlichen Gehörs geltend. Schliesslich kritisieren sie eine Verletzung ihres Rechts auf öffentliche Verhandlung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

D.

Das Verwaltungsgericht und die kantonale Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion sowie der Oberamtmann des Sensebezirks und die Radio Freiburg AG beantragen die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat St. Silvester hält grundsätzlich an seiner die Sendeanlage befürwortenden Haltung fest, ohne einen Antrag zum vorliegenden Verfahren zu stellen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) äussert in seiner Vernehmlassung die Ansicht, die Antennenanlage könne am umstrittenen Standort nicht bewilligt werden, ohne dass als Alternativen die Inanspruchnahme von Masten der Swisscom in Tentlingen und Plasselb geprüft würden. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) legt in seiner Stellungnahme dar, dass die vom ARE genannten Alternativen technisch grundsätzlich möglich wären und weist auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen hin. Das BAFU bezeichnet die umstrittene Anlage als mit den Bestimmungen der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) vereinbar.

Die Verfahrensbeteiligten erhielten Gelegenheit, sich zu den Stellungnahmen zu äussern. Sie halten grundsätzlich an ihren Standpunkten fest. Die Gemeinde St. Silvester hält dafür, die vom ARE genannten Alternativen seien weiter zu prüfen. Die Beschwerdeführer halten an ihren Rechtsauffassungen und Anträgen fest.

E.

Mit Verfügung vom 27. September 2007 legte der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der vorliegenden Beschwerde insoweit aufschiebende Wirkung bei, als die Sendeanlage erst nach Abschluss des bundesgerichtlichen Verfahrens in Betrieb genommen werden darf. Die Antenne durfte jedoch auf eigenes Risiko der Betreiberin während des Verfahrens errichtet werden.

Erwägungen:

1.

Der angefochtene Entscheid betrifft eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG für eine Antennenanlage ausserhalb der Bauzone. Er unterliegt der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. a BGG). Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer eines 85 m vom geplanten Antennenmast entfernt liegenden Grundstücks, auf welchem die Strahlenbelastung über 10 % des Anlagegrenzwerts nach NISV erreicht, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG; **BGE 133 II 409** E. 1.3 S. 413; **128 II 168** E. 2.3 S. 171, je mit Hinweisen).

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführer beantragen einen Augenschein durch eine Delegation des Bundesgerichts. Die tatsächlichen Verhältnisse können den Akten entnommen werden, weshalb sich ein Augenschein erübrigt. Das von den Beschwerdeführern verlangte Gutachten erweist sich aufgrund der nachfolgenden Ausführungen ebenfalls nicht als notwendig.

3.

Die Beschwerdeführer rügen, die Vorinstanz habe Art. 6 EMRK verletzt, weil sie keine öffentliche Verhandlung durchgeführt habe.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Art. 6 Ziff. 1 EMRK anwendbar, wenn ein Beschwerdeführer geltend macht, auf seinem Grundstück seien die Immissions- oder Anlagegrenzwerte der NISV überschritten (**BGE 128 I 59** E. 2 S. 60 ff. mit Hinweisen). Eine solche Rüge erheben die Beschwerdeführer nicht. In ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht hatten sie noch geltend gemacht, es sei mit Grenzwertüberschreitungen zu rechnen, wenn die Strahlungsleistung (ERP, vgl. Art. 3 Abs. 9 NISV) wie bei den Lokalradios um Bern auf 1000 W erhöht werde. Aus dem vom Verwaltungsgericht beigezogenen Standortdatenblatt ergibt sich jedoch, dass für die umstrittene Anlage lediglich eine Strahlungsleistung ERP von 60 W bewilligt wurde und der Anlagegrenzwert bei den untersuchten Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN, vgl. Art. 3 Abs. 3 NISV) eingehalten ist. Die Beschwerdeführer behaupten denn im bundesgerichtlichen Verfahren auch keine Überschreitung des Anlagegrenzwerts. Unter diesen Umständen kann der Rüge der Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht gefolgt werden.

4.

Die Beschwerdeführer kritisieren die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz und rügen eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Sie machen geltend, das Verwaltungsgericht habe einseitig auf die Eingaben der Beschwerdegegnerin und der übrigen Verfahrensbeteiligten sowie eine Stellungnahme des BAKOM vom 26. Januar 2007 abgestellt. Zudem habe es eine Empfehlung des kantonalen Amtes für Umwelt über das Vorgehen zur Prüfung möglicher Standorte nicht umgesetzt und trotz offensichtlicher Mängel der genannten Stellungnahme des BAKOM weder einen Augenschein vorgenommen noch ein Gutachten verlangt und auch sonst zu Unrecht auf weitere Beweisabnahmen verzichtet. Die Beschwerdeführer berufen sich neben der Bundesverfassung auch auf die Verfassung des Kantons Freiburg, ohne jedoch aufzuzeigen, inwiefern sie aus dem kantonalen Verfassungsrecht über die bundesrechtlichen Garantien hinausgehende Ansprüche ableiten (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die vorliegenden Rügen sind somit - soweit sie im Übrigen den gesetzlichen Begründungsanforderungen entsprechen (**BGE 134 II 244** E. 2.2 S. 246 mit Hinweisen) - im Lichte der Art. 9 und 29 Abs. 2 BV zu beurteilen.

4.1 Die Feststellung und Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse überprüft das Bundesgericht im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Massgabe der Art. 97 Abs. 1 und 105 Abs. 1 und 2 BGG. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass die Beschwerdeführer rechtsgenügend begründete Sachverhaltsrügen im Sinne von Art. 42 Abs. 2 BGG erheben. Die Beschwerdeführer kritisieren den von der Vorinstanz erhobenen Sachverhalt zwar in verschiedener Hinsicht. Inwiefern die Sachverhaltsfeststellungen auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen

oder offensichtlich unrichtig sein sollen und überdies für den Ausgang des Verfahrens entscheidend waren, legen die Beschwerdeführer nur ansatzweise dar. Soweit die Sachverhaltsrügen in der Beschwerde unzureichend substantiiert sind, kann darauf nicht eingetreten werden.

4.2 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Betroffene hat das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern. Dazu gehört insbesondere das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn es geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Ein wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist die Begründungspflicht. Die Begründung soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und mit jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (**BGE 133 I 270** E. 3.1 S. 277 mit Hinweisen). Keine Verweigerung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (**BGE 131 I 153** E. 3 S. 157; **130 II 425** E. 2.1 S. 428; **124 I 208** E. 4a S. 211, je mit Hinweisen).

4.3 Aus den Akten des vorinstanzlichen Verfahrens ergibt sich, dass die Radio Freiburg AG mit der Beschwerdeantwort vom 26. Januar 2007 zahlreiche Akten und insbesondere das neue Standortdatenblatt vom 15. Januar 2007 einreichte. Zudem befindet sich bei den Akten auch die an die Radio Freiburg AG adressierte Stellungnahme des BAKOM vom 26. Januar 2007. Am 30. Januar 2007 wurden die Beschwerdeführer über die eingegangenen Vernehmlassungen informiert. In der Eingabe der Radio Freiburg AG werden als Beilagen namentlich ein Standortdatenblatt und die Stellungnahme des BAKOM erwähnt. Ein Gesuch der Beschwerdeführer um Einsicht in die eingereichten Unterlagen ist nicht aktenkundig. Der Instruktionsrichter des Verwaltungsgerichts hat den Beschwerdeführern jedoch mit Schreiben vom 19. März 2007 das Standortdatenblatt vom 15. Januar 2007 zugestellt und ihnen eine Frist zur Einreichung von Gegenbemerkungen bis zum 16. April 2007 angesetzt. Am 10. April 2007 haben die Beschwerdeführer ihre Gegenbemerkungen eingereicht, ohne Einsicht in die Stellungnahme des BAKOM vom 26. Januar 2007 zu verlangen. Diese Stellungnahme des BAKOM stellte das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführern am 22. Mai 2007 zu, worauf diese sich am 1. Juni 2007 dazu äusserten. Ihre Eingabe konnte jedoch im angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 31. Mai 2007 nicht mehr berücksichtigt werden.

Aus dem dargelegten Verfahrensablauf ergibt sich, dass die Beschwerdeführer seit der Mitteilung des Verwaltungsgerichts vom 30. Januar 2007 über das Vorliegen einer Stellungnahme des BAKOM informiert waren. Sie hätten ohne Weiteres um Einsicht in diese Stellungnahme ersuchen und rechtzeitig Gegenbemerkungen dazu einreichen können. Dass das Verwaltungsgericht ein Gesuch um Akteneinsicht unrechtmässig abgewiesen hätte, wird nicht geltend gemacht. Von einer Verweigerung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann diesbezüglich somit keine Rede sein. Im Übrigen stützt sich das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid massgeblich auf die Ausführungen des BAKOM. Soweit die Beschwerdeführer den angefochtenen Entscheid und das Abstellen auf den Bericht des BAKOM in materieller Hinsicht kritisieren und dabei auch die Sachverhaltsfeststellungen als offensichtlich unrichtig beanstanden, ist darauf in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

5.

Die Beschwerdeführer machen geltend, für die umstrittene Antennenanlage dürfe keine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG erteilt werden, weil diese nicht auf den gewählten Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei. Der angefochtene Entscheid

verletze somit Art. 24 lit. a RPG. Sie werfen der Vorinstanz vor, sie habe keine besonders wichtigen und objektiven Gründe aufgeführt, welche den vorgesehenen Standort konkret als viel vorteilhafter als andere Standorte innerhalb oder ausserhalb von Bauzonen erscheinen lasse. Das Argument, vom umstrittenen Standort aus könne das Sendegebiet mit relativ geringem Aufwand optimal abgedeckt werden, sei zunächst rein finanzieller Natur und gehe in Bezug auf die Qualität der Abdeckung über das hinaus, was Radio Freiburg verlangen dürfe. Zudem könne das betroffene Gebiet ohne jegliche Veränderung wie bisher vom Sender Sorens/Gibloux aus versorgt werden. Hinsichtlich der möglichen Alternativstandorte leide der angefochtene Entscheid unter einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG.

5.1 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 öffentlich-rechtlichen, insbesondere baupolizeilichen und raumplanerischen Hindernisse entgegenstehen. Mithin besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung, wenn alle öffentlich-rechtlichen 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).

5.2 Die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (vgl. **BGE 129 II 63** E. 3.1 S. 68; **124 II 252** E. 4a S. 255; **123 II 256** E. 5a S. 261). Dabei 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 gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (Urteil des Bundesgerichts 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003 in: ZBI 105/2004 S. 103 E. 3; **BGE 108 Ib 359** E. 4a S. 362; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., 1999, S. 195 Rz. 711; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 24 Rz. 10).

5.3 Antennen für den Mobilfunk (Mobiltelefonie) können nach der Rechtsprechung ausnahmsweise auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sein, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. es bei einem Standort innerhalb der Bauzonen zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (z.B. geringere Landerwerbskosten; voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl, wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzonen zuzustimmen (**BGE 133 II 321** E. 4.3.3 S. 325 f., 409 E. 4.2 S. 417 mit Hinweisen).

5.4 Diese Rechtsprechung kann grundsätzlich trotz gewisser technischer Unterschiede bei der Netzplanung und der Verwendung der vorhandenen UKW-Frequenzen auf die Beurteilung der Standortgebundenheit von UKW-Sendeanlagen für die Verbreitung von Radioprogrammen übertragen werden.

5.4.1 Die Radio Freiburg AG verfügt zunächst über eine neue Konzession vom 7. Juli 2008, mit welcher ihr Anspruch auf Verbreitung ihres Lokalradioprogramms in einem bestimmten Versorgungsgebiet bestätigt wurde (Art. 38 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 [RTVG, SR 784.40]). Eine solche Konzession wird nach Art. 38 Abs. 1 RTVG an Veranstalter erteilt, die ein Gebiet mit lokal-regionalen Programmen versorgen, welche die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen (lit. a) und mit komplementären nicht gewinnorientierten Radioprogrammen zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags in Agglomerationen beitragen (lit. b). Daraus

ergibt sich, dass mit der Errichtung der umstrittenen Antennenanlage auch öffentliche Interessen erfüllt werden sollen. Insoweit ist die Rechtslage vergleichbar mit der Situation der Mobiltelefonieanbieter, die ihre Leistungen gestützt auf eine Konzession gemäss Art. 4 Abs. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) erbringen und dabei erhebliche Teile der für die Übertragung benutzten Fernmeldeanlagen unabhängig betreiben. Grundsätzlich ist es in beiden Bereichen Aufgabe des BAKOM, über die Einhaltung der Konzessionen zu wachen (Art. 58 Abs. 1 FMG, Art. 86 Abs. 1 RTVG). Konzessionsrechtliche Detailfragen wie z.B. die erforderliche Versorgungsqualität sind im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für eine Antennenanlage ausserhalb der Bauzonen nur insoweit zu berücksichtigen, als sie sich auf die Standortgebundenheit und die Interessenabwägung (Art. 24 lit. a und b RPG) auswirken. Bei der insoweit erforderlichen Auslegung der Konzession stützt sich das Bundesgericht insbesondere auf die Stellungnahme des zuständigen Bundesamts, das wie erwähnt unter anderem die Einhaltung der Konzession überwacht und als Fachbehörde des Bundes über das erforderliche Fachwissen verfügt.

5.4.2 Das BAKOM hat im bundesgerichtlichen Verfahren eine weitere ausführliche Stellungnahme eingereicht, welche unter anderem auch grundsätzliche Ausführungen zur Frequenzplanung und den dabei zu beachtenden Gesichtspunkten der Frequenzökonomie und der rundfunkspezifischen Netztopologie enthält. Daraus ergibt sich zusammengefasst, dass die physikalischen Gesetzmässigkeiten und das Interesse an einem schonenden Umgang mit den UKW-Frequenzen (im Bereich 87,5-108,0 MHz) zu einer grossflächigen Versorgung möglichst vieler Hörer und Hörerinnen mit einer einzigen Frequenz von überhöhten Antennenstandorten aus führt. Dies im Unterschied zu den kleinzellig strukturierten Netzen der Mobilfunktechnologie, welche verschiedene nahe bei einander liegende Antennen voraussetzen und die wiederholte Verwendung derselben Frequenzen (900 MHz und höher) in kurzen räumlichen Abständen ermöglichen. Aufgrund dieser technischen Unterschiede ist der UKW-Hörfunk grundsätzlich auf eine direkte Sicht zwischen Sender und Empfänger angewiesen, während beim Mobilfunk die direkte Sicht zwischen Sender und Empfänger nicht zwingend ist. Aus diesen unterschiedlichen Voraussetzungen ergibt sich nach den Ausführungen des BAKOM auch, dass UKW- und auch TV-Sender regelmässig ausserhalb der Bauzonen errichtet würden, während die Mobiltelefonie auf Antennenstandorte innerhalb der Bauzonen angewiesen sei.

5.5 Das Verwaltungsgericht kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass der umstrittene Antennenstandort gegenüber anderen Standorten innerhalb und ausserhalb der Bauzonen vorteilhafter sei. Er ermögliche mit einem relativ geringen Aufwand eine optimale Abdeckung im Sendegebiet. Auch bestehe ein Bedürfnis für eine neue Anlage: Radio Freiburg AG könne das zugeteilte Gebiet nicht mit ihrem Programm abdecken, wenn die umstrittene Antenne nicht gebaut werde.

5.5.1 Die Beschwerdeführer erheben gegen diese vorinstanzliche Würdigung zahlreiche Einwände. Zunächst behaupten sie, die Versorgung von der bestehenden Antenne Sorens/Gibloux aus könne weitergeführt werden, weshalb auf die umstrittene neue Antenne in St. Silvester zu verzichten sei. Sie übersehen mit ihrer Kritik indessen, dass die Abdeckung des Sendegebiets von Radio Freiburg ab März 2005 grundlegend neu geplant wurde. Diese Neuplanung wurde nötig, weil die Empfangsqualität insbesondere auch im Sensebezirk verbessert und gleichzeitig Überreichweiten möglichst vermieden werden sollten. Soweit die Beschwerdeführer diese Grundprämisse der Überarbeitung des Sendernetzes in Frage stellen, kann ihnen unter Hinweis auf die ausführlichen und nachvollziehbaren Ausführungen des BAKOM als zuständiger Fachbehörde des Bundes nicht gefolgt werden. Dass im Zuge dieser Neuplanung auf den Sender Sorens/Gibloux verzichtet wurde, erscheint folgerichtig, da die Versorgungsqualität für den Sensebezirk mit der neuen Netzplanung verbessert werden sollte und die Weiterverwendung von Sorens/Gibloux durch Radio Freiburg AG zu einer starken Belastung des Frequenzspektrums bis weit ins Mittelland führte. Es besteht kein Anlass, die erwähnten Darlegungen der Fachinstanz des Bundes in Zweifel zu ziehen.

5.5.2 Soweit die Beschwerdeführer die Versorgung vom Sendestandort Bolligen/Bantiger aus für möglich halten, ist ihnen mit dem BAKOM namentlich entgegen zu halten, dass eine korrekte Versorgung von St. Silvester, Rechthalten, Plasselb und der Kantonsstrasse Giffers - Plasselb von diesem Standort aus schlechthin ausgeschlossen ist. Weitere Ausführungen zu den in diesem Zusammenhang vorgetragenen Einwänden erübrigen sich somit.

5.5.3 Weiter beanstanden die Beschwerdeführer eine ungenügende Prüfung der Mitbenützung bestehender Standorte von Mobilfunkantennen der Swisscom in der näheren

Umgebung. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schliesst sich dieser Kritik teilweise an, indem es die Bewilligung der umstrittenen Antennenanlage ohne vorangehende Beurteilung der Swisscom-Antennen in Tentlingen und Plasselb als mögliche Alternativstandorte für bundesrechtswidrig hält.

Das BAKOM hat die funktechnische Eignung der beiden genannten Standorte geprüft und kommt zum Schluss, dass auch von diesen Standorten aus eine korrekte Versorgung des betroffenen Gebiets möglich sei. Die Vorinstanz hat zu dieser Alternative keine hinreichenden Sachverhaltsabklärungen vorgenommen und nicht näher geprüft, welche Interessen der Inanspruchnahme dieser Antennenstandorte entgegen stehen. Somit erlaubt die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Beurteilung keine Beantwortung der Frage, ob der umstrittene Standort ausserhalb der Bauzone gegenüber anderen bereits bestehenden Standorten viel vorteilhafter ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht es nicht an, Antennenstandorte ausserhalb der Bauzonen an noch unüberbauten Orten zu beanspruchen, wenn mögliche Alternativlösungen unter Benutzung von bereits bestehenden Standorten zur Verfügung stehen (s. E. 5.3 hiervor; Urteil des Bundesgerichts 1A.294/2004 vom 10. März 2006 E. 3.3). Auch kann nicht ohne weitere Begründung davon ausgegangen werden, dass eine Lösung mit einer einzigen neuen Antenne einer solchen mit zwei Antennen in jedem Fall vorzuziehen wäre. Die zuständigen Behörden haben aufzuzeigen, welche konkreten Vor- und Nachteile mit den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten verbunden wären und eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Eine solche Evaluation fehlt in Bezug auf eine Inanspruchnahme der bestehenden Swisscom-Antennen in Tentlingen und Plasselb als Alternative zum hier umstrittenen Antennenstandort.

5.6 Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird vertiefte Abklärungen insbesondere betreffend die möglichen Alternativstandorte bei den Swisscom-Antennen in Tentlingen und Plasselb vorzunehmen haben. Dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens entsprechend sind die übrigen Rügen der Beschwerdeführer nicht mehr weiter zu prüfen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Freiburg vom 31. Mai 2007 aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Radio Freiburg AG auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde St. Silvester, dem Oberamt des Sensebezirks, der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg, dem Kantonsgericht Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Kommunikation schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. November 2008

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Haag