

A1 12 469  
A1 12 476

**URTEIL VOM 31. OKTOBER 2014**

**Kantonsgericht Wallis  
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Jean-Pierre Zufferey, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Thomas Brunner, Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin,

**in Sachen**

**W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_**  
(A1 12 469),

**und**

**Dr. Y\_\_\_\_\_**  
**Einwohnergemeinde A\_\_\_\_\_**  
**Y1\_\_\_\_\_ bis Y36\_\_\_\_\_**  
**W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_**  
alle vertreten durch Rechtsanwalt B\_\_\_\_\_  
(A1 12 476),

**gegen**

**STAATSRAT DES KANTONS WALLIS**

**STADTGEMEINDE C**\_\_\_\_\_

**Z**\_\_\_\_\_ **SA**, vertreten durch Rechtsanwalt **D**\_\_\_\_\_

(Bauwesen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 7. November 2012.

## SACHVERHALT

**A.** Die Z\_\_\_\_\_ AG reichte am 9. Dezember 2010 ein Baugesuch ein betreffend den Neubau einer Mobile-Telekommunikationsanlage auf der Parzelle Nr. xxx1, Plan Nr. xxx, im Orte genannt „E\_\_\_\_\_“ auf dem Gebiet der Gemeinde C\_\_\_\_\_ (fortan Gemeinde). Die Parzelle Nr. xxx1 befindet sich gemäss gültigem Zonenplan in der Freihaltezone. Sie grenzt direkt an die Strasse F\_\_\_\_\_ und befindet sich im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Strassen ASTRA, welches das Baugesuch mitunterzeichnete und im Schreiben vom 22. Dezember 2010 an die Gemeinde dem Bauvorhaben zustimmte. Die geplante Anlage mit der Bezeichnung O\_\_\_\_\_ soll aus einem freistehenden Mast mit sechs Antennen bestehen; drei für den Mobilfunkdienst GSM900 (Sendeleistung ERP [effective radiated power = effektiv abgestrahlte Leistung] von 950, 750 und 1350 W, Frequenzband 870-970 MHz) und drei für den Mobilfunkdienst UMTS (Sendeleistung ERP 900 und 2 x 1400 W, Frequenzband 2110-2170 MHz).

**B.** Gegen das Bauvorhaben wurden diverse Einsprachen eingereicht. Die Gemeinde überwies das Baugesuch samt Einsprachen am 9. März 2011 an die Kantonale Baukommission (KBK), da sich die Parzelle in der Freihaltezone befinde und die KBK die zuständige Baubewilligungsbehörde sei. Die KBK holte Stellungnahmen der Dienststelle für Umweltschutz, der Dienststelle für Raumentwicklung und der Dienststelle für Strassen und Flussbau ein. An der Sitzung vom 24. Mai 2012 bewilligte die KBK das Bauvorhaben mit diversen Auflagen und Bedingungen.

**C.** Am 12. Juli 2012 reichten mehrere vormalige Einsprecher beim Staatsrat Beschwerde gegen die Baubewilligung ein, am 16. Juli 2012 zeigte ein weiterer Einsprecher fristgemäss seine Beteiligung am Beschwerdeverfahren an und schloss sich den Anträgen an. Sie verlangten die Aufhebung der Baubewilligung und die vorläufige Sistierung des Verfahrens, damit die Z\_\_\_\_\_ AG mit den Gemeinden eine Standortevaluation durchführen könne. Der Staatsrat wies die Beschwerde am 7. November 2012 ab.

**D.** Gegen diesen Staatsratsentscheid erhoben Dr. Y\_\_\_\_\_ und diverse weitere Parteien (fortan: Beschwerdeführer) am 14. Dezember 2012 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellten folgende Begehren:

"In verfahrensrechtlicher Hinsicht:

1. Das Verfahren sei bis zum Widerruf der Beschwerdeführerin bzw. Beschwerdegegnerin zu sistieren.

In materiell rechtlicher Hinsicht:

1. Die Beschwerde sei gutzuheissen.
2. Der Staatsratsentscheid vom 07.11.2012 sei aufzuheben und die Baubewilligung der kantonalen Baukommission vom 24.05.2012 sei zu verweigern.
3. Den Beschwerdeführer ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.
4. Kosten von Verfahren und Entscheid gehen zu Lasten der Beschwerdegegnerin."

Die Beschwerdeführer rügten, die geplante Mobile-Telekommunikationsanlage sei entgegen den Ausführungen der Vorinstanz nicht standortgebunden und erfülle deshalb die Kriterien für eine Ausnahmenbewilligung nicht. Ausserdem sei eine Gesundheitsgefahr auch bei Einhaltung der Grenzwerte für nichtionisierende Strahlung nicht ausgeschlossen, da der Kenntnisstand betreffend die gesundheitlichen Auswirkungen hochfrequenter Strahlung im Niedrigdosisbereich lückenhaft sei. Die Sendeleistung der Antennen müsse deshalb den örtlichen Erfordernissen angepasst werden und sei nicht per se auf die gesetzlich höchstzulässigen Grenzwerte auszurichten.

**E.** Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ reichten am 12. Dezember 2012 in der gleichen Sache eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Staatsratsentscheid vom 7. November 2012 bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts ein und stellen folgende Rechtsbegehren:

„Zusätzlich zu Advokaturbüro B\_\_\_\_\_

Falls die Sistierung abgelehnt wird und es zu einem weiteren Verlauf des Verfahrens kommt sind alle hängigen Rechtsfehler vorgängig zu beheben.“

Die Beschwerdeführer rügten, im Vorverfahren seien das rechtliche Gehör und der Grundsatz des „Fair Trial“ verletzt worden. Die strittige Anlage sei weder zonenkonform noch ortsgebunden. Der schlecht gewählte Standort führe zu einer höheren Strahlenbelastung, welche nachweislich schädlich sei, unnötige und unzweckmässige Strahlung müsse durch sorgfältige Wahl des Antennenstandortes verhindert werden.

**F.** Die Kantonale Baukommission (KBK) ersuchte am 20. Dezember 2012 um die Abweisung der Beschwerde (Dr. Y\_\_\_\_\_ und Diverse), sofern darauf überhaupt einzutreten sei. Die materielle Begründung sei dem angefochtenen Entscheid zu entnehmen. Gegen die Sistierung machte sie keine Einwände geltend.

**G.** Am 8. Januar 2013 vereinigte das Kantonsgericht die Verfahren der Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ und der Beschwerdeführer Dr. Y\_\_\_\_\_ und Diverse (unter diesen auch die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_), da beide Beschwerden dieselbe Angelegenheit betreffen sowie auf dem gleichen Sachverhalt und der gleichen rechtlichen Grundlage beruhen (Art. 11b Abs. 1 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 [VVRG; SGS/VS 172.6]). Am selben Tag gab das Kantonsgericht dem Sistierungsgesuch der Beschwerdeführer, mit dem sich die Z\_\_\_\_\_ AG einverstanden erklärt hatte, statt und sistierte die Beschwerdeverfahren bis zum 30. April 2013.

**H.** Die Gemeinde liess sich am 25. Januar 2013 vernehmen und begrüsst die Sistierung des Verfahrens bzw. die Bemühungen der Parteien, alternative Standorte auf Gebiet der Gemeinden A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ zu finden. Zur Beschwerdeschrift (Dr. Y\_\_\_\_\_ und Diverse) nehme sie als Baubewilligungsbehörde keine Stellung. Der Staatsrat beantragte am 30. Januar 2013 die Abweisung der Beschwerde (Dr. Y\_\_\_\_\_ und Diverse) und verwies auf den angefochtenen Entscheid.

**I.** Die Z\_\_\_\_\_ AG (fortan Beschwerdegegnerin) nahm am 31. Januar 2012 (recte 31. Januar 2013) zu den Beschwerden Stellung und bestritt die Behauptungen der beiden Beschwerden vollumfänglich. Alternative Standorte seien sorgfältig geprüft worden, die umstrittene Anlage sei notwendig, um das Versorgungsziel zu erfüllen. Die von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Standorte würden insbesondere für eine Verbesserung der Abdeckung der Dörfer A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ sorgen, was allerdings nicht Gegenstand des strittigen Projekts sei.

**J.** Das Verfahren blieb in der Folge sistiert, während Beschwerdeführer und Beschwerdegegnerin zusammen mit der Gemeinde und den Nachbargemeinden über alternative Standorte für die Anlage verhandelten. Das Kantonsgericht verlängerte die Sistierung des Verfahrens dreimal, letztmals am 21. November 2013 (bis zum 30. April 2014). Am 24. Februar 2014 teilte die Beschwerdegegnerin dem Gericht mit, dass sie am geplanten Standort „E\_\_\_\_\_“ festhalten müsse und ersuchte um die Wiederaufnahme des Verfahrens. Das Kantonsgericht nahm am 30. April 2014 das Verfahren wieder auf und lud die Beschwerdeführer ein, eine Replik einzureichen.

**K.** Die Beschwerdeführer replizierten am 30. Mai 2014 und hielten an ihren Rechtsbegehren fest. Sie bekräftigten ihre Ansicht, die geplante Anlage sei nicht zonenkonform. Die Beschwerdegegnerin begründe die Ablehnung der geprüften Alternativstandorte, deren Wahl unvorteilhaft sei, weder vollständig noch plausibel. Das System, wonach die Telekommunikationsanbieter die Standorte für die Evaluation selbst und ohne Beizug von unabhängigen Experten bzw. Behörden auswählen könnten, sei grundsätzlich in Frage zu stellen. Selbst falls es keinen Alternativstandort in der Bauzone gebe, sei für die Versorgung des umliegenden Wohngebietes nur ein Bruchteil der geplanten Sendeleistung notwendig.

**L.** Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ nahmen ebenfalls am 30. Mai 2014 in einer eigenen Replik Stellung und führten aus, die Antenne habe am Standort O\_\_\_\_\_ einen negativen Bezug zum Quartier und es fehle der Ortsbezug. Der geplante Antennenstandort mit der hohen Sendeleistung von 6750 W entspreche nicht den gesetzlichen Vorschriften, verschandle das Landschaftsbild und strapaziere Menschen, Tiere und Bäume. Zur Abdeckung der vorgesehenen Gebiete müssten mehrere Sendeeinrichtungen mit geringerer Sendeleistung gebaut werden, um unnötige und unzweckmässige Strahlung zu verhindern. Man habe während der Sistierung der vorliegenden Verfahren weitere besser geeignete Standorte gefunden als den strittigen Standort O\_\_\_\_\_. Auch für die Gemeinden A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ habe man mögliche Standorte eruiert. Die Bevölkerung von A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ dürfe nicht von einem Standort auf Territorium der Gemeinde C\_\_\_\_\_ mit einer schlechten Handy-Versorgung belastet werden. Unnötige und unzweckmässige Strahlung müsse verhindert werden, was zu kleineren Funkzellen führen müsse.

**M.** Die KBK ersuchte in ihrer Stellungnahme vom 12. Juni 2014 um vollumfängliche Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei, und verwies auf die Begründung im angefochtenen Entscheid und die übrigen Akten. Der Staatsrat beantragte am 18. Juni 2014 gestützt auf den Staatsratsentscheid die Abweisung der Beschwerden und verzichtete auf die Abgabe einer Duplik.

**N.** Die Beschwerdegegnerin duplizierte am 23. Juni 2014 und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführer. Die Planung des Mobilfunknetzes und die Auswahl von geeigneten Antennenstandorten sei Sache der privaten Mobilfunkanbieter und nicht des Gemeinwesens und erst recht nicht der Beschwerdeführer. Während der Sistierung habe sie im Gespräch mit den Gemeinden nach weiteren geeigneten Standorten gesucht, der projektierte Standort sei nach wie vor der geeignetste. Es genüge eine relative Standortgebundenheit, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht falle, sei nicht gefordert. Die geplante Anlage werde in das Qualitätssicherungssystem eingebunden, was hinreichend Gewähr biete, dass die Grenzwerte nicht überschritten würden.

**O.** Die Gemeinde stellte am 13. August 2014 den Antrag, das vorliegende Projekt nochmals zu überprüfen und mit dem Entscheid abzuwarten, bis die Verfahren der Anlagen in A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ abgeschlossen seien bzw. über das weitere Vorgehen im Gesamtkontext Klarheit herrsche. Die Prüfung eines alternativen Standortes sei weiter zu verfolgen. Kleinere dezentrale Antennen in verschiedenen Gemeinden stellten optisch und technisch eine befriedigendere Lösung dar als eine grosse, zentrale Antenne. Anbieter und Kanton müssten die Standorte der Antenne der verschiedenen Anbieter sinnvoll koordinieren.

**P.** Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ reichten am 12. September 2014 eine Stellungnahme zur Duplik der Beschwerdegegnerin ein und argumentierten, die geplante Antenne sei nicht standortgebunden, da für das bewohnte Gebiet G\_\_\_\_\_/H\_\_\_\_\_ nur 10.5 % der Sendeleistung benötigt werde. Es gebe bessere Standorte, namentlich beim Brückenkopf F\_\_\_\_\_ und am Standort „I\_\_\_\_\_“. Die Z\_\_\_\_\_ AG habe nie einen Standort innerhalb der Bauzone G\_\_\_\_\_/H\_\_\_\_\_ vorgeschlagen, die Masten der Hochspannungsleitung lägen wie das Sportzentrum ausserhalb der Bauzone. Das Qualitätssicherungssystem sei nicht komplett und die berechneten OMEN-Werte seien nahe am Grenzwert und in einem Fall bereits darüber. Die Bauvorhaben aller Mobilfunkbetreiber müssten koordiniert werden und die Erteilung von Bewilligungen für einzelne Antennen ausserhalb der

Bauzonen sei unzulässig. Am 17. September 2014 stellte das Kantonsgericht diese Stellungnahme der Beschwerdegegnerin, der Gemeinde und dem Staatsrat zur Kenntnisnahme zu.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

### **Erwägungen**

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 VVRG dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Staatsratsentscheids aber auch als Anwohner innerhalb des Einsprache-Perimeters der Antenne durch diesen berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass sie gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert sind. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerden ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG). Die beiden Verfahren A1 12 469 und A1 12 476 sind bereits am 8. Januar 2013 vereinigt worden (Art. 11b Abs. 1 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 80 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VVRG). Der Beschwerdeführer hat demnach grundsätzlich die Rügen, die er geltend machen will, in der Beschwerde vollständig und genau anzugeben. Das Kantonsgericht ist zwar an die Begehren des Beschwerdeführers (Art. 79 Abs. 1 VVRG) gebunden, nicht aber an die Begründung der Begehren oder die Motive des angefochtenen Entscheids (Art. 79 Abs. 2 VVRG; Urteile des Kantonsgerichts A1 09 227 vom 30. April 2010 E. 4.1; A1 10 170 vom 25. März 2011 E. 2.2; A1 11 168 vom 18. Januar 2012 E. 2 und A1 11 178 vom 22. Juni 2012). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserhebli-

chen Sachverhalts geltend gemacht werden, nicht jedoch, abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmen, die Unzweckmässigkeit der Verfügung (Art. 78 VVRG).

**3.** Die Beschwerdeführer beantragen als Beweismittel die Urkunden gemäss Bordereau, die Edition sämtlicher Akten der Vorinstanz, die Edition des Mietvertrags zwischen der Beschwerdegegnerin und den Eigentümern der Parzelle Nr. xxx2 in C\_\_\_\_\_ und die Durchführung einer Ortsschau. Dazu ist festzuhalten, was folgt:

**3.1** Das Recht, Beweise zu beantragen, ist ein Teilgehalt des rechtlichen Gehörs. Die Parteien haben daher das Recht, die Abnahme relevanter Beweise zu verlangen, wenn die Beweise die Entscheidung beeinflussen können (BGE 137 III 324 E. 3.2.2; 127 I 54 E 2b; 124 I 241 E. 2). Das Beweisverfahren kann nach der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre aber geschlossen werden, ohne damit das rechtliche Gehör zu verletzen, wenn die entscheidende Instanz sich ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweismässigkeit annehmen kann, der rechtsrelevante Sachverhalt würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich 2013, N. 153 und N. 537; Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2. A., Bern 1983, S. 274; BGE 136 I 229 E. 5.3; 134 I 140 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; ZWR 2009 S. 46 E. 3b). Dies trifft u.a. zu, wenn eine Beweisführung über einen nicht rechtlich relevanten Sachverhalt verlangt wird (Art. 80 Abs. 1 lit. d, 56 und 17 Abs. 2 VVRG; Urteil des Bundesgerichts 1A.87/2006 vom 12. September 2006 E. 2.2; BGE 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1; 122 II 464 E. 4a mit Hinweisen). Führen die von Amtes wegen vorzunehmenden Abklärungen die Verwaltung oder den Richter bei pflichtgemässer Beweismässigkeit zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und es könnten weitere Beweismassnahmen an diesem feststehenden Ergebnis nichts mehr ändern, ist auf die Abnahme weiterer Beweise zu verzichten (Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, a.a.O., N. 153, 154 und 537; Fritz Gygi, a.a.O., S. 274; BGE 124 I 274 E. 5b; 122 II 464 E. 4a).

**3.2** Das Kantonsgericht hat die von den Beschwerdeführern eingereichten Unterlagen zu den Akten genommen und die Akten des Vorverfahrens wurden vom Staatsrat mit dem Schreiben vom 30. Januar 2013 eingereicht. Die vorhandenen Akten enthalten die entscheidungsrelevanten Sachverhaltselemente, insbesondere Pläne und Karten, das Standortdatenblatt und die Standortbegründung, sowie Fotos des geplanten Standortes, und genügen – wie aus den nachfolgenden rechtlichen Erwägungen hervorgeht –

zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Eine Ortsschau würde zu keinen neuen Erkenntnissen führen, zumal die strittige Anlage noch nicht erstellt ist. Das Kantonsgericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweiswürdigung an, weitere Beweismittel – insbesondere ein Augenschein und ein allfälliger Mietvertrag die Parzelle Nr. xxx2 in C\_\_\_\_\_ betreffend – würden an der zu beurteilenden Sach- und Rechtslage nichts ändern, weshalb auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet wird.

**4.** Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ rügen, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör und den Grundsatz des „Fair Trial“ verletzt: Ihre Replik auf die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 21. August 2012 sei erst am 12. Oktober 2012 an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin weitergeleitet worden, mit dem Hinweis, der Schriftenwechsel sei gemäss Art. 23 VVRG abgeschlossen. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz sei auf die Replik eingegangen, welche neue Argumente enthalten habe, die den Prozessablauf hätten ändern können.

**4.1** Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) garantiert den Anspruch auf rechtliches Gehör, er stellt einen Teilgehalt des allgemeinen Grundsatzes des fairen Verfahrens nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04. November 1950 (EMRK; SR 0.101) und Art. 29 Abs. 1 BV dar (Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, a.a.O., N. 214). Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in erster Linie durch das kantonale Verfahrensrecht bestimmt. Nur wo dieses nicht genügend erscheint, greift die verfassungsrechtliche Bestimmung mit ihren subsidiären und minimalen Garantien ein (Urteil des Bundesgerichts 1A.87/2006 vom 12. September 2006 E. 2.2; BGE 127 III 193 E. 3; 125 I 257 E. 3a). Die Minimalgarantien gewähren die Möglichkeit, zu den entscheiderelevanten Tatsachen vor dem Erlass des Entscheids Stellung zu nehmen, Kenntnis von den Akten zu erhalten und an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (Urteil des Bundesgerichts 2P.275/2005 vom 01. März 2006 E. 2.1; BGE 127 I 54 E. 2b; 124 V 180 E. 1a).

**4.2** Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst unter anderem das Recht, von den beim Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können (Replikrecht). Die Verfahrensbeteiligten haben Anspruch auf Zustellung von Vernehmlassungen, unabhängig davon, ob diese neue und erhebliche Ge-

sichtspunkte enthalten. Das Gericht muss vor Erlass seines Entscheids eingegangene Stellungnahmen den Beteiligten zustellen, damit sich diese darüber schlüssig werden können, ob sie sich dazu äussern wollen oder nicht (Urteil des Bundesgerichts 1B\_281/2012 vom 13. November 2012 E. 2.2; BGE 138 I 154 E. 2.3; 137 I 195 E. 2.3.1; 133 II 98 E. 2.1; 133 I 100 E. 4.3 ff.; jeweils mit Hinweisen). Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht dieses Replikrecht im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK unabhängig davon, ob ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet, eine Frist zur Stellungnahme angesetzt oder die Eingabe lediglich zur Kenntnisnahme oder zur Orientierung zugestellt worden ist. Es ist Sache der Parteien zu entscheiden, ob eine Entgegnung erforderlich ist oder nicht (Urteil des Bundesgerichts 1C\_572/2012 vom 17. Juli 2013 E. 2.2.2; BGE 133 I 100 E. 4.6; 133 I 98 E. 2.2). Die Art. 19 ff. VVRG betreffend das rechtliche Gehör bieten diesbezüglich keine weitergehenden Rechte.

**4.3** Am 12. Oktober 2012 hat die zuständige Juristin des Verwaltungs- und Rechtsdienstes der Staatskanzlei die Replik der Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ vom 24. September 2012 zusammen mit der Replik der Beschwerdeführer Dr. Y\_\_\_\_\_ und Diverse vom 10. Oktober 2012 der Beschwerdegegnerin zur Kenntnisnahme zugestellt und den Schriftenwechsel unter Hinweis auf Art. 23 Abs. 2 VVRG abgeschlossen. Art. 23 Abs. 2 VVRG besagt, dass die Behörde alle erheblichen rechtzeitigen Vorbringen der Parteien, sowie verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, würdigt. Die Beschwerdegegnerin ist folglich darauf hingewiesen worden, dass sie auch nach Abschluss des Schriftenwechsels berechtigt ist, eine Stellungnahme einzureichen. Sie hat sich in der Folge nicht mehr zu den Repliken der Beschwerdeführer geäussert. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ können aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör keinen Anspruch auf eine Stellungnahme der Beschwerdegegnerin auf ihre Replik ableiten. Sie haben sich zu den Ausführungen der Gegenpartei äussern können und ihre Replik ist wiederum der Gegenpartei zugestellt worden, was sie auch nicht bestreiten.

**4.4** Von der Behörde verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Die Begründung des Entscheids muss die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde

hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt, sie muss sich jedoch nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen (BGE 136 I 184 E. 2.2.2; 133 III 439 E. 3.3; 123 I 31 E. 2c; 112 Ia 1 E. 3c).

**4.5** Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ haben in ihrer Replik die Annullierung der Baubewilligung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Bauherrschaft verlangt, neue Anträge bezüglich des Prozessablaufs haben sie nicht gestellt. Auch haben sie keine neuen Rügen aufgeworfen, sondern vielmehr ihre Rechtsauffassung präzisiert, dass die geplante Mobilfunkanlage nicht zonenkonform und der Standort ungünstig gewählt sei. Ausserdem haben sie erneut ihre Bedenken bezüglich einer Gesundheitsgefährdung durch hochfrequente Strahlung geäussert und dazu zusätzliche Ausführungen gemacht. Die Vorinstanz ist im angefochtenen Entscheid auf die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Rügen eingegangen und hat begründet, weshalb die Beschwerde abgelehnt wurde.

**4.6** Das Vorgehen der Vorinstanz ist auf Grund des Gesagten korrekt gewesen: Die Beschwerdeführer konnten zu allen Eingaben der Gegenpartei Stellung nehmen und der Entscheid ist ausreichend begründet gewesen, so dass die Beschwerdeführer in der Lage waren, selbigen anzufechten. Der Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer wurde nicht verletzt und die entsprechende Rüge ist abzuweisen.

**5.** Die Beschwerdeführer äussern grundsätzliche Bedenken, dass die Strahlung von Mobilfunk-Basisstationen selbst bei Einhaltung der Grenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710) gesundheitsgefährdend sei. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ beanstanden ausserdem, der Anlagegrenzwert sei an einem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) überschritten.

Die Beschwerdeführer argumentieren, die Beschwerdegegnerin sowie die Vorinstanzen würden keine Langzeitstudien angeben, die eine negative Auswirkung von elektromagnetischen Feldern mit geringerer Intensität ausschliessen. Da sichere Erkenntnisse über die Wirkung von hochfrequenter Strahlung im Niedrigdosisbereich fehlten, sei die Strahlungsmenge möglichst tief zu halten und im Sinne der Minimierung des Gesundheitsrisikos bei der Standortwahl auch zu prüfen, ob es einen oder mehrere Standorte gäbe, welche mit weniger Leistung senden müssten um eine ähnliche Abdeckung zu erreichen. Aufgrund der lückenhaften Kenntnisse sei es unumgänglich, dass

der Aspekt der Strahlungsintensität bzw. der Leistung der Antenne berücksichtigt werde, auch bei Einhaltung der Grenzwerte der NISV. Die Leistung der Antennen sei den örtlichen Erfordernissen anzupassen und nicht per se auf die gesetzlich höchstzulässigen Grenzwerte auszurichten.

Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ führen zusätzlich aus, die berechneten OMEN-Werte seien nahe am Grenzwert und in einem Fall bereits darüber. Ausserdem habe die geplante Antenne eine viel höhere Leistung, als für das Wohngebiet G\_\_\_\_\_/H\_\_\_\_\_ gebraucht werde. Das Qualitätssicherungssystem sei nicht komplett, eine zusätzliche Dauermessung der Strahlung wäre eine Verbesserung. Die Strahlungsmessungen könnten heute nur mit einer Toleranz von +/- 45% gemacht werden. Der Neigungswinkel der Antenne lasse sich elektrisch leicht um 14° verschieben, was das Zehnfache des Grenzwertes ausmachen könne und keine behördliche Bewilligung brauche.

**5.1** Der Staatsrat hat entschieden, dass das Bundesgericht die Anlage- und Immissionsgrenzwerte der NISV mehrfach als gesetzes- und verfassungskonform beurteilt habe und keine wissenschaftlichen Studien existierten, welche eine Gesundheitsgefährdung durch die von Mobilfunk-Basisstationen erzeugte hochfrequente Strahlung belegen würden. Die Baugesuchstellerin habe das in Art. 12 Abs. 2 NISV vorgeschriebene Standortdatenblatt eingereicht und dieses enthalte alle in der Bestimmung geforderten Angaben. Die Fachstelle für Lärm- und Strahlenschutz sei zu Schlussfolgerung gelangt, dass die geplante Anlage die vorgeschriebenen Grenzwerte einzuhalten vermöge. Das Bundesgericht habe wiederholt festgehalten, dass die Qualitätssicherungssysteme den Anforderungen von Art. 12 NISV genügten und eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzung darstelle. Das Bundesgericht habe dargelegt, dass UMTS-Strahlung zuverlässig messbar sei und es sei nicht gesetzlich vorgeschrieben, dass eine Antenne bei Grenzwertüberschreitung automatisch ausgeschaltet werde. Die NISV regle den Schutz vor nichtionisierender Strahlung abschliessend und es bleibe kein Raum für kommunales und kantonales Recht. Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese Beurteilung der Vorinstanz rechtmässig ist.

**5.2** Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 07. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) bestimmt, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Emissionsbegrenzungen). Art. 11 Abs. 2 USG verlangt, dass Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Emissionsbegrenzungen werden gemäss Art. 11 Abs. 3 USG verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Diese Bestimmung wurde vom Bundesrat für den Bereich der nicht ionisierenden Strahlung durch den Erlass der Anlagegrenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nicht ionisierender Strahlung (NISV) konkretisiert.

**5.3** Nach Art. 4 Abs. 1 NISV müssen Sendeanlagen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse so erstellt und betrieben werden, dass sie die in Anhang 1 Ziff. 64 NISV festgelegte, vorsorgliche Emissionsbegrenzung (Anlagegrenzwert) an allen OMEN im Sinne von Art. 3 Abs. 3 NISV im massgebenden Betriebszustand einhalten (Anhang 1 Ziffn. 63 und 65 NISV) und - allein und zusammen mit anderen Anlagen - den Immissionsgrenzwert gemäss Anhang 2 NISV an allen Orten, an denen sich Menschen aufhalten können, nicht überschreiten (Art. 13 Abs. 1 NISV).

**5.3.1** Der Anlagegrenzwert für die geplante Mobilfunk-Basisstation O\_\_\_\_\_ beträgt gemäss Anhang 1 Ziff. 64 lit. c NISV 5.0 V/m, da die Anlage sowohl im Frequenzbereich um 900 MHz als auch in einem Frequenzbereich über 1800 MHz senden soll. Das Standortdatenblatt vom 18. November 2010 enthält rechnerische Prognosen der Strahlung für sechs verschiedene Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN), nämlich drei Wohnhäuser und drei freie Parzellen. Für alle sechs OMEN ergibt die rechnerische Prognose einen Wert unter 5.0 V/m (vgl. S. 4 des Standortdatenblatts sowie Beilagen A4 - A9).

**5.3.2** Die Fachstelle für Lärm und Strahlenschutz der Dienststelle für Umweltschutz (DUS) hat am 16. März 2011 eine positive Vormeinung abgegeben und auf ihre ausführliche Stellungnahme vom 6. Januar 2011 verwiesen. Sie hat im Hinblick auf die Einsprachen zusätzlich festgehalten, dass von den Mobilfunkbetreibern im Jahre 2007 eingerichtete Qualitätssicherungssystem genüge gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Anforderungen an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzung. Die Betreiber würden der Fachstelle für Lärm und Strahlenschutz alle zwei Monate die entsprechenden Fehlerprotokolle zur Prüfung zustellen. Wie es die Bundesge-

richtspraxis verlange, habe die kantonale Fachstelle seit 2007 ungefähr 110 Anlagen überprüft und allesamt für in Ordnung befunden. Auch die Mess- und Bewertungsverfahren seien vom Bundesgericht mehrmals anerkannt worden. Am 5. April 2012 hat die Dienststelle für Umweltschutz erneut eine positive Vormeinung abgegeben. Die Vormeinung der DUS bzw. ihrer Fachstelle für Lärm und Strahlenschutz vom 6. Januar 2011 und deren Auflagen bezüglich Strahlenschutz sind in die Baubewilligung vom 6. Juni 2012 integriert worden (vgl. S. 13 f. der Bewilligung) und werden auch in der Erwägung 2.5 des angefochtene Entscheids nochmals zitiert: Die Fachstelle kommt zum Schluss, dass die geplante Anlage den Immissionsgrenzwert am exponiertesten Standort und den Anlagegrenzwert (AGW) an den OMEN einhält. Die Betreiberin erhält die Auflage, die DUS über den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage zu informieren und innerhalb von 6 Monaten nach Inbetriebnahme Abnahmemessungen durch ein akkreditiertes Büro durchführen zu lassen, da bei dem OMEN Nr. 4 die rechnerisch ermittelte elektrische Feldstärke die 80%-Marke des AGW übersteigt. Der Messbericht muss der DUS zur Kontrolle unterbereitet werden. Nach der Überbauung der Parzellen Nrn. xxx3, xxx4, xxx5 und xxx6 ist von der Betreiberin ebenfalls eine Abnahmemessung durchführen zu lassen, da an den OMEN Nrn. 2, 5, und 6 und der Parzelle Nr. xxx5 die rechnerisch ermittelte elektrische Feldstärke die 80%-Marke des AGW übersteigt. Der Messbericht muss der DUS zur Kontrolle unterbereitet werden. Die DUS wiederholt zudem die durch das Bundesgericht bestätigte Rechtmässigkeit des QS-Systems und der Mess- und Bewertungsverfahren bei der Abnahmemessung.

**5.3.3** Gemäss Standortdatenblatt und Einschätzung der Fachstelle kann die geplante Anlage die Grenzwerte der NISV einhalten. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ haben nicht näher ausgeführt, an welchem OMEN ihrer Ansicht nach der AGW überschritten sein soll und es gibt keine Hinweise dafür, dass die rechnerische Prognose fehlerhaft wäre. Die entsprechende Rüge wird deshalb abgewiesen.

**5.4** Das Bundesgericht hat die Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV im grundlegenden Entscheid BGE 126 II 399 als gesetzes- und verfassungskonform beurteilt (BGE 126 II 399 E. 4) und festgehalten, dass die NISV die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regelt und die rechtsanwendenden kantonalen Behörden keine weitergehende Begrenzung verlangen können (E. 3c). Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht in den letzten Jahren mehrfach bestätigt: Aus jüngerer Zeit sind die publizierten Urteile BGE 138 II 173 E. 5.1; 133 II 321 E. 4.3.4 und 133 II 64 E. 5.2 zu nennen sowie diverse weitere Urteile (1A.218/2004 vom 29. November 2005 E. 3;

1A.280/2004 vom 27. Oktober 2005 E. 2; 1A.202/2004 vom 3. Juni 2005 E. 2; 1A.146/2004 vom 15. Februar 2005 E. 3; 1A.208/2004 vom 19. Januar 2005 E. 2; 1A.60/2006 vom 2. Oktober 2006 E. 2; 1A.129/2006 vom 10. Januar 2007 E. 6, 1C\_170/2007 vom 20. Februar 2008 E. 2; 1C\_429/2010 vom 15. Oktober 2010 E. 7; 1C\_316/2007 vom 30. April 2008 E. 5.1; 1C\_45/2009 vom 6. Juli E. 3; 1C\_492/2009 vom 20. Juli 2010 E. 2.2.3). Die kantonalen Behörden sind erst recht nicht befugt aufgrund von bestehenden Wissenslücken den weiteren Ausbau von Mobilfunknetzen vorsorglich zu verbieten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_170/2007 vom 20. Februar 2008 E. 2).

**5.5** Wenn die Beschwerdeführer verlangen, aufgrund von fehlenden wissenschaftlichen Erkenntnissen sei die Strahlung der geplanten Anlage möglichst tief zu halten, verkennen sie, dass die Anlagegrenzwerte der NISV sich im Sinne der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach dem technisch und betrieblich möglichen bemessen und gemessen am medizinisch relevanten spezifischen Absorptionsrate (SAR) hundert Mal kleiner ist als der Immissionsgrenzwert d.h. um das Fünftausendfache unter dem Wert liegt, wo eine Schädigung durch thermische Wirkung erwiesenermassen eintreten kann (Benjamin Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. A., Zürich 2008, S. 32). Dem Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG hat der Bundesrat durch den Erlass der NISV Rechnung getragen und nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. oben E. 5.4) bleibt kein Raum für eine weitergehende Begrenzung (Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. A., Zürich 2011, N. 12 zu Art. 11).

**5.6** Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten, dass es Sache der zuständigen Fachbehörden des Bundes ist, die internationale Forschung sowie die technische Entwicklung im Bereich Hochfrequenzstrahlung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen, welche vom Bundesrat vorgenommen wird (Urteile des Bundesgerichts 1A.10/2001 vom 8. April 2002 E. 2.2; 1C\_316/2007 vom 30. April 2008 E. 5.1 mit Hinweisen; 1A.10/2010 vom 8. April 2002 E. 2.2). Das Bundesamt für Umwelt BAFU hat eine Expertengruppe unter der Leitung des Schweizerischen Tropen und Public Health Instituts Basel beauftragt, den wissenschaftlichen Kenntnisstand über biologische Auswirkungen von Hochfrequenzstrahlung niedriger Intensität zusammenzufassen (der Bericht „Beurteilung der Evidenz für biologische Effekte schwacher Hochfrequenzstrahlung“ vom Juni 2014 ist aufgeschaltet auf der Internetseite des BAFU [[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)] zum Thema Elektromog unter Ge-

sundheit>Hochfrequenz). Die Experten kommen zum Schluss, dass immer noch Wissenslücken bestehen bezüglich möglicher Auswirkungen auf die Gesundheit, insbesondere auch im Niedrigdosisbereich und bei langfristigen Expositionen, geben jedoch keine Empfehlung zur Senkung der Grenzwerte ab (S. 41). Der Bericht stellt aber auch klar, dass die Nichtexistenz eines Effekts formal wissenschaftlich nicht beweisbar ist und die Einstufung „Evidenz für Abwesenheit“ deshalb nie endgültig sein kann (S. 13).

**5.7** Das Fehlen von Langzeitstudien, welche negative Auswirkungen von Hochfrequenzstrahlung im Niedrigdosisbereich ausschliessen, ist somit kein Grund für die Verweigerung der Baubewilligung der geplanten Anlage. Der von den Beschwerdeführern geforderte Unschädlichkeitsbeweis ist zudem streng wissenschaftlich nicht möglich. Die Mobilfunkbetreiber werden durch Art. 12 NISV verpflichtet, mittels der Standortdatenblätter aufzuzeigen, dass ihre Anlagen die Immissions- und Anlagen Grenzwerte einhalten können und Abnahmemessungen durchführen zu lassen. Weder die Mobilfunkanbieter noch die Behörden sind jedoch verpflichtet, im Bauverfahren Studien zur Auswirkung von elektromagnetischen Feldern mit geringerer Intensität beizubringen. Die Überprüfung der Grenzwerte im Lichte wissenschaftlicher Studien und neuer Forschungsergebnisse ist weder die Aufgabe der Mobilfunkbetreiberinnen noch der Gerichte und kantonalen Baubewilligungsbehörden.

**5.8** Das Bundesamt für Kommunikation BAKOM hat in einer Expertise vom 30. September 2005 empfohlen, die Einhaltung der NIS-Grenzwerte sicherzustellen, in dem die durch Software gesteuerten Einstellungen in den jeweiligen Netzkontrollzentren der Mobilfunkanbieterinnen eingesehen werden und deren Zuverlässigkeit durch ein Qualitätssicherungssystem überprüft wird. Das BAFU hat mit Rundschreiben vom 16. Januar 2006 ein Qualitätssicherungssystem zur Anwendung empfohlen, dass neben der Sendeleistung der Anlagen auch die elektrischen und mechanischen Neigungswinkel erfasst. Im Jahr 2007 erfolgte eine erste Überprüfung der QS-Systeme der Mobilfunknetzbetreiber Orange, Sunrise, Swisscom und Tele2. Im Auftrag des BAFU hat die ASEB/Ecosens AG in den Jahren 2010 und 2011 die Qualitätssicherungssysteme der Mobilfunkbetreiber Orange, Sunrise Swisscom und SBB überprüft und Stichprobenkontrollen von Mobilfunksendeanlagen durchgeführt (der Bericht der Stichprobenkontrollen vom 18. Januar 2012 ist aufgeschaltet auf der Internetseite des BAFU [[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)] zum Thema Elektrosmog unter Vorschriften>Vollzugshilfen>Qualitätssicherung Mobilfunk>Stichprobenkontrollen). Es wurden landesweit 312 Anlagen, welche 383 Basisstationen umfassten, überprüft. Alle Anlagen

hielten den Anlagegrenzwert ein. Ausserdem haben alle vier Mobilfunkbetreiberinnen jeweils ein taugliches QS-System aufgebaut, welches die Einhaltung der Anlagegrenzwerte gewährleistet (S. 29 des Berichts).

**5.8.1** Das Bundesgericht hatte in seinem Urteil 1C\_282/2008 vom 7. April 2009 zu den bestehenden Qualitätssicherungssystemen eingehend Stellung genommen und auf die 2007 durchgeführte Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme der Mobilfunknetzbetreiber Orange, Sunrise, Swisscom und Tele2 hingewiesen. Seit dem und auch im Hinblick auf die erneute Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme in den Jahren 2010/2011 hat das Bundesgericht die Qualitätssicherungssysteme in konstanter Rechtsprechung als ausreichende Kontrolle im Sinne von Art. 12 NISV und als zulässige Alternative zur Kontrolle durch bauliche Vorkehrungen beurteilt, da die NISV nicht vorschreibt, auf welche Weise die Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte zu erfolgen hat (Urteile des Bundesgerichts 1C\_492/2009 vom 20. Juli 2010 E. 4.2; 1C\_169/2013 vom 29. Juli 2013 E.4.4; 1C\_329/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 6.1; 1C\_642/2013 vom 7. April 2014 E. 6.1 mit Hinweisen).

**5.8.2** Die Rüge der Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_, das Qualitätssicherungssystem sei unvollständig und es sei eine „Dauermessung der Strahlung“ nötig, ist aufgrund des Gesagten unbegründet. Das Qualitätssicherungssystem überwacht die Einhaltung des Anlagegrenzwertes sowie des bewilligten elektrischen Neigungswinkels, auch dieser Einwand der Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ geht fehl.

**5.9** Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL, heute BAFU) und das Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung METAS haben im Jahr 2002 eine Messempfehlung für Mobilfunk-Basisstationen (GSM) und im Jahr 2003 den Entwurf einer Messempfehlung für Mobilfunk-Basisstationen (UMTS - FDD) herausgegeben (aufgeschaltet auf der Internetseite des BAFU [[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)] zum Thema Elektromog, unter Vorschriften>Vollzugshilfen>Mobilfunk). Sowohl in der Empfehlung für GSM-Anlagen (vgl. S. 22) als auch in der Empfehlung für UMTS-Anlagen (vgl. S. 23) wird festgehalten, dass die gesamte erweiterte Messunsicherheit U den Wert von  $\pm 45\%$  nicht überschreiten soll.

**5.9.1** Das Bundesgericht hat im Urteil 1C\_661/2012 vom 5. September 2013 in der Erwägung 4.3 festgehalten, dass angesichts der technischen Entwicklung im Telekommunikationssektor in den letzten 10 Jahren eine Überprüfung der Messempfehlungen angebracht ist um sich zu vergewissern, dass sie dem heutigen Stand der Technik entsprechen. Es hat das Kantonsgericht des Kantons Freiburg angewiesen, einen Amtsbericht des Eidgenössischen Instituts für Metrologie METAS einzuholen, um die Frage zu klären, ob sich die Messunsicherheit mit modernen Messeinrichtungen und Techniken verringern lässt. Das METAS hat seinen daraufhin erstellten Amtsbericht „Die Messunsicherheit beim Messen der Strahlung von Mobilfunk-Basisstationen“ vom 11. Juni 2014 allgemein zugänglich gemacht (aufgeschaltet auf der Internetseite des BAFU [www.bafu.admin.ch] zum Thema Elektrosmog unter Vorschriften>Vollzugshilfen>Mobilfunk). Das METAS kommt zum Schluss, dass die Messempfehlungen für Mobilfunk-Basisstationen aus den Jahren 2002 (für die GSM-Technik) und 2003 (für die UMTS-Technik) dem gegenwärtigen Stand der Technik entsprechen und auch mit modernen Messeinrichtungen und Techniken derzeit keine Möglichkeit besteht, die gesamte erweiterte Messunsicherheit von  $\pm 45\%$  zu verkleinern.

**5.9.2** Die Berücksichtigung eines Faktors für die Messungenauigkeit bei der rechnerischen Strahlungsprognose im Standortdatenblatt hat das Bundesgericht abgelehnt, weil dies auf eine Verschärfung des Anlagegrenzwertes hinauslaufen würde (Urteil des Bundesgerichts 1C\_642/2013 vom 7. April 2014 E. 3.4 mit Hinweisen).

**5.9.3** Die Beschwerdeführer können aufgrund dieser technisch bedingten Messunsicherheit, welche auch mit neuen Methoden nicht verkleinert werden kann und den Empfehlungen des BAFU entspricht, nicht die Verweigerung der Baubewilligung für die strittige Mobilfunkbasisstation verlangen und auch sonst nichts zu ihren Gunsten ableiten.

**5.10** Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die geplante Anlage O\_\_\_\_\_ die in der NISV festgelegten Grenzwerte einhält und ihr aus umweltschutzrechtlicher Sicht nichts entgegensteht.

**6.** Die Beschwerdeführer beanstanden, dass das Bauvorhaben die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) nicht erfülle und daher nicht bewilligungsfähig sei. Die Netzbetreiberin müsse als Baugesuchstellerin darlegen, dass sie auf den Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei und dazu Alternativstandorte prüfen.

Die Behörden seien verpflichtet, die Standortevaluation der Netzbetreiber kritisch zu prüfen, da diese die alternativen Standorte selbst auswählen könnten. Weder die KBK noch die Vorinstanz hätten sich kritisch mit den Alternativstandorten und deren Ablehnung auseinandergesetzt. Die KBK habe zur Begründung der Standortgebundenheit wortgetreu die Begründung der Gesuchstellerin übernommen, und auch der Staatsrat übernehme in seiner Begründung der Standortgebundenheit vollständig die Argumentation der Beschwerdegegnerin, ohne seine eigenen Überlegungen anzustellen.

Die Ablehnung der beiden Masten der Hochspannungsleitung als Alternativstandorte mit der Begründung, diese würden in absehbarer Zeit abgebaut, sei nicht stichhaltig. Es seien soweit möglich bereits bestehende bauliche Anlagen zu nutzen, da die Antennen weniger störend in Erscheinung treten würden. Selbst wenn die Hochspannungsleitung abgebaut werden würde, was nicht sicher sei, bedeute dies nicht, dass auch Antennen abgebaut werden müssten, da ein Mast auch weiterhin als Antennenstandort verwendet werden könnte. Sollte keine Einigung gefunden werden, könnten die Kosten für die Erstellung eines neuen Masts am selben Ort nicht als unverhältnismässig angesehen werden, da die Beschwerdegegnerin an jedem anderen Antennenstandort ebenfalls Kosten für die Erstellung eines Masts tragen müsse. Die Beschwerdegegnerin mache selbst geltend, dass sich die Masten der Hochspannungsleitung ansonsten als gute Lösung eignen würden. Wirtschaftliche Vorteile würden keine Standortbegründung rechtfertigen. Die Masten befänden sich in der Bauzone, ihnen sei infolge Zonenkonformität der Vorzug zu geben.

Der Alternativstandort beim Sportzentrum werde mit der Begründung abgelehnt, dieser sei unzureichend für die Verbesserung der Versorgung, da er sich in einer Senke befinde. Die Beschwerdegegnerin begründe dies nicht mittels simulierter Grafik der Netzabdeckung und der strittige Standort befinde sich ebenfalls in einer Senke. Die Tatsache, dass die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdeführer mit den Gemeinden über verschiedene Standorte verhandelt haben, zeige, dass noch weitere Alternativstandorte in Frage kommen würden.

Der von der Beschwerdegegnerin gewählte Standort sei aus funktechnischen Gründen nicht geeignet: Die Simulation in der Standortbegründung der Beschwerdegegnerin zeige, dass neben dem Zielgebiet G\_\_\_\_\_ und E\_\_\_\_\_ ein grosses, kaum bewohntes Gebiet hinter dem Weiler G\_\_\_\_\_ bestrahlt werde, welches mit Ausnahme der Strasse keine Abdeckung benötige. Der Dorfkern von A\_\_\_\_\_ und die

Gegend um die Schule S\_\_\_\_\_ würden ungenügend erschlossen und die Gemeinde P\_\_\_\_\_ überhaupt nicht abgedeckt.

In der Replik legen die Beschwerdeführer dar, man hätte während der Sistierung des Verfahrens weitere alternative Standorte gefunden, welche besser geeignet seien als der strittige Standort, nämlich ein bereits bestehendes, ca. 500 Meter vom geplanten Standort entferntes Gebäude (Parzelle Nr. xxx2, C\_\_\_\_\_), sowie jeweils einen Standort auf dem Gebiet der Gemeinde P\_\_\_\_\_ und auf dem Gebiet der Gemeinde A\_\_\_\_\_. Es gäbe somit besser geeignete Standorte, welche bei der Standortevaluation nicht berücksichtigt worden seien. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ nennen ausserdem den Brückenkopf der F\_\_\_\_\_ als mögliche Alternative zu O\_\_\_\_\_.

**6.1** Der Staatsrat legte im angefochtenen Entscheid dar, die Baugesuchstellerin habe nachgewiesen, dass der gewählte Standort O\_\_\_\_\_ günstiger erscheine als ein Standort innerhalb der Bauzone. Das öffentliche Interesse an einer umfassenden Netzabdeckung sei als grösser einzustufen als die von den Einsprechern vorgebrachten Interessen und die Standortwahl und deren Begründung sei mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zu beanstanden. Der aktuelle Standort sei zudem von der Bauzone umgeben, jedoch als Freifläche qualifiziert und deshalb als Standort ausserhalb der Bauzone anzusehen. Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese Beurteilung der Vorinstanz rechtmässig ist.

**6.2** 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 Bauzone erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Die Standortgebundenheit 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 (Urteil des Bundesgericht 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 mit Hinweisen, insbesondere auch auf BGE 133 II 321 ff.).

**6.3** Das Bundesgericht hat sich mit der spezifischen Frage der Standortgebundenheit für Mobilfunkantennen bereits mehrfach auseinandergesetzt und die Rechtsprechung entwickelt, dass Mobilfunkantennen ausnahmsweise auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sein können, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. wenn 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 (vgl. statt vieler Urteile des Bundesgerichts 1C\_405/2011 vom 24. April 2012 E. 3.1, 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.3 jeweils mit Hinweisen). Das Bundesgericht lässt dabei eine relative Standortgebundenheit genügen: 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 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat diese Rechtsprechung präzisiert für Mobilfunkanlagen, die auf bestehende Bauten und Anlagen, wie namentlich Hochspannungs- und Antennenmasten, montiert werden: Hier kann die Standortgebundenheit auch dann bejaht werden, wenn diese zwar nicht aus funktechnischen Gründen unentbehrlich, sich aber im Rahmen einer konkreten Interessenabwägung als wesentlich geeigneter erweisen als mögliche Standorte innerhalb der Bauzone. Voraussetzung ist, dass die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirkt und nicht störend in Erscheinung tritt. Dies ist grundsätzlich nur an Örtlichkeiten möglich, an denen sich bereits zonenkonforme oder zonenwidrige Bauten und Anlagen befinden (BGE 133 II 321 E. 4.3.3; 133 II 409 E. 4.2; vgl. auch Urteile 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.3 und 1C\_14/2008 vom 25. Februar 2009 E. 4.2). Die Anzahl der Antennenstandorte ausserhalb der Bauzone soll gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts möglichst niedrig gehalten werden und die Anlagen sind in die Landschaft einzupassen, dabei sollen soweit wie möglich bestehende Antennenstandorte genutzt werden. Als in besonderem Masse abklärungsbedürftig bezeichnet das Bundesgericht Standorte ausserhalb der Bauzone, die einen Abstand von bis zu 1 km zu einem anderen Standort aufweisen (Urteil des Bundesgerichts 1A.62/2001 vom 24. Oktober 2001 E. 6c).

**6.4** Die Dienststelle für Raumentwicklung DRE hat am 4. April 2011 eine positive Vormeinung zur strittigen Antenne abgegeben und gleichzeitig angemerkt, es wäre eine Errichtung auf einem der Masten der Hochspannungsleitung in der Nähe des geplanten Standorts zu überprüfen. Das Bausekretariat des Departements für Verkehr, Bau und Umwelt hat daraufhin am 10. Juni 2011 von der Beschwerdegegnerin einen Alternativstandortvergleich verlangt.

**6.4.1** Am 4. Oktober 2011 hat die Beschwerdegegnerin eine Standortbegründung eingereicht. Darin hat sie mithilfe einer Simulation dargelegt, dass die Abdeckung mit UMTS für mobile Kommunikation und Datenübertragung entlang der Q\_\_\_\_\_strasse zwischen R\_\_\_\_\_ und A\_\_\_\_\_ sowie in den Quartieren G\_\_\_\_\_ und E\_\_\_\_\_ mangelhaft ist, innerhalb eines Gebäudes sei eine Kommunikation nur schwer oder teilweise gar nicht möglich. Die Beschwerdegegnerin hat drei alternative Standorte geprüft, nämlich zwei verschiedene Masten einer Hochspannungsleitung und das Sportzentrum S\_\_\_\_\_. Der erste Mast befindet sich gemäss Zonennutzungsplan der Gemeinde in der Landwirtschaftszone, der zweite Mast befindet sich in der Wohnzone W2 (2. Etappe) und das Sportzentrum befindet sich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Ausserdem ist die Mitbenutzung des Standortes von J\_\_\_\_\_ südlich des geplanten Standortes O\_\_\_\_\_ ausserhalb der Bauzone in Betracht gezogen worden.

**6.4.2** Die beiden Hochspannungsmasten hat die Beschwerdeführerin als alternative Standorte verworfen, da Leitung und Masten in absehbarer Zeit abgebaut würden und dies höchstens eine provisorische Lösung darstelle. Beim Abbruch der Antenne würde eine Verschlechterung der Versorgung drohen und die Investition für diese ungewisse Zeit sei unverhältnismässig. Mit der Variante beim Sportzentrum könne keine ausreichende Verbesserung der Versorgung des Zielgebiets erreicht werden, da sich der Standort in einer Senke befinde. Die Mitbenutzung des Standortes der Mobilfunkbetreiberin J\_\_\_\_\_ südlich des Standorts O\_\_\_\_\_ würde sich aufgrund der Höhe dieses Standortes auf das gesamte Gebiet von S\_\_\_\_\_ und T\_\_\_\_\_ negativ auf ihre bestehenden Standorte auswirken, da dies zu Interferenzen zwischen den Standorten führen könne. Dies würde gar zu einer Verschlechterung der Versorgung des bestehenden Gebiets führen.

**6.5** Das Verfahren war während ca. 15 Monaten sistiert. Die Beschwerdeführer haben während dieser Zeit zusammen mit der Beschwerdegegnerin, der Standortgemeinde und den Nachbargemeinden A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ nach Standorten für Mobil-

funkanlagen gesucht, die für alle Beteiligten zufriedenstellend sind. Dies ist offensichtlich nicht gelungen und die Beschwerdegegnerin hat um die Wiederaufnahme des Verfahrens ersucht. Die Beschwerdeführer schlagen einen alternativen Standort „Gesellschaft I \_\_\_\_\_“ ca. 500 Meter von O \_\_\_\_\_ vor, wo die Antenne auf einem bestehenden Gebäude errichtet werden könne. Die Beschwerdegegnerin bezeichnet den Standort als ungeeignet, da von dort aus das Zielgebiet nicht ausreichend versorgt werden könne und auch S \_\_\_\_\_ keine bessere Versorgung erhalte. Die Beschwerdeführer W \_\_\_\_\_ und X \_\_\_\_\_ schlagen als Alternative zu O \_\_\_\_\_ einen Standort beim Brückenkopf der F \_\_\_\_\_ vor und begründen dies mit einer kleineren Strahlungsintensität und einer besseren Netzabdeckung. Die Beschwerdegegnerin schliesst diesen Standort aus, da er auf stark abfallendem Terrain liege und angesichts der topographisch bedingten Interferenzen eine Versorgung Richtung C \_\_\_\_\_ kaum möglich sei.

**6.6** Der Standort O \_\_\_\_\_ befindet sich auf einer Verkehrsinsel und liegt in der Freihaltezone. Nach Art. 81 des Bau- und Zonenreglements umfassen die Freihaltezonen unter anderem jene Gebiete, welche zur Freihaltung von Aussichtslagen, Strassenböschungen, Gewässerufern und Waldrändern mit einem dauernden Bauverbot oder mit Baubeschränkungen belegt werden können. Bestehende Bauten dürfen dort nur umgebaut werden, sofern sie dem Zweck der angrenzenden Zone nicht widersprechen. Der betroffene Strassenabschnitt ist umgeben von der Wohnzone W2 und der Wohnzone W2 2. Etappe sowie der Landhauszone. Für die geplante Antennenanlage sollen eine Stützmauer und ein Mast von ca. 25 Meter Höhe erstellt werden.

**6.7** Die Beschwerdegegnerin zeigt in ihrer Standortbegründung eine Abdeckungslücke für den UMTS-Dienst in den Weilern G \_\_\_\_\_ und E \_\_\_\_\_ sowie entlang der Q \_\_\_\_\_ strasse auf. Es ist aber nach Ansicht des Kantonsgerichts von der Vorinstanz nicht ausreichend geprüft worden, ob diese Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen nicht auch mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone beseitigt werden könnte, wie dies die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 24 lit. a RPG verlangt. Der Standort in der Bauzone beim Sportzentrum wird als funktechnisch nicht geeignet bezeichnet, jedoch fehlen Abdeckungskarten in der Standortbegründung, um diese Behauptung zu untermauern. Die beiden Masten der Hochspannungsleitung werden von der Beschwerdeführerin als grundsätzlich gute Lösung bezeichnet, jedoch als Standort verworfen, da die Hochspannungsleitung demnächst abgebaut werde. Die DRE hat in ihrer Vormeinung - unter Hinweis auf Art. 24 RPG - ei-

nen Standort an einem Mast der Hochspannungsleitung zur Prüfung vorgeschlagen, jedoch trotzdem eine positive Vormeinung zum Standort O\_\_\_\_\_ abgegeben. Zur Standortbegründung der Beschwerdegegnerin, und insbesondere deren Begründung für die Ablehnung der Masten der Hochspannungsleitung als Alternativstandorte, hat sich die DRE nicht mehr geäußert. Nach den Akten hat weder die Vorinstanz, noch die Kantonale Baukommission oder die DRE sich mit der Frage befasst, ob einer der Masten trotz Abbau der Hochspannungsleitung stehen bleiben könnte oder ob die Beschwerdeführerin am Standort des in der Bauzone gelegenen Masts allenfalls einen eigenen Antennenmast erstellen könnte.

**6.8** Der geplante Standort O\_\_\_\_\_ ist komplett umgeben von der Bauzone, was die Ausführungen der Beschwerdegegnerin, es habe kein geeigneter Standort in der Bauzone gefunden werden können, zweifelhaft erscheinen lässt. Während der Sistierung des Verfahrens haben die Parteien weitere in Frage kommende Standorte geprüft, genannt werden der Standort „Gesellschaft I\_\_\_\_\_“ und der Brückenkopf F\_\_\_\_\_. Die Beschwerdegegnerin lehnt auch diese Standorte aus funktechnischen Gründen bzw. wegen ungenügender Abdeckung des Zielgebiets ab. Da keine Simulationen der Abdeckung für die genannten Standorte vorliegen, kann dies nicht überprüft werden.

**6.9** Die geplante Antenne befindet sich zwar direkt an der Strasse, wird aber nicht in bestehende Strukturen integriert sondern soll auf einem ca. 25 Meter hohen, freistehenden Mast montiert werden. Die Vorinstanz hat den Standort aus Sicht des Ortsbildes als nicht besonders schützenswert beurteilt. Diese Einschätzung ist im Hinblick auf Art. 81 BZR (siehe oben E. 6.6) zu überdenken. Die Frage der ideellen Immission einer so klar sichtbaren Antenne hat die Vorinstanz nicht in die Interessenabwägung einfließen lassen.

**6.10** Aus oben genannten Gründen rechtfertigt es sich, die Angelegenheit an die Kantonale Baukommission zurückzuweisen, welche die Standortgebundenheit der geplanten Anlage O\_\_\_\_\_ gemäss Art. 24 RPG erneut zu prüfen und eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen hat.

**7.** Aufgrund des Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführer als obsiegende Partei mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zusprechung einer Parteientschädigung.

**7.1** Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können diese ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Es bestehen keine Gründe, vorliegend von dieser Regel abzuweichen, so dass die Beschwerdegegnerin bei diesem Ausgang des Verfahrens die Gerichtsgebühr zu bezahlen hat. Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.-- und Fr. 4 000.-- (Art. 25 GTar). Auf Grund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1 500.-- festgesetzt und der Beschwerdegegnerin auferlegt.

**7.2** Die Gewährung einer Parteientschädigung erfolgt nach Art. 91 Abs. 1 VVRG. Sie wird im Dispositiv beziffert und der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt, soweit sie aus Billigkeitsgründen nicht der unterliegenden Partei auferlegt werden kann (Art. 91 Abs. 2 VVRG). Diese ist global festzusetzen und umfasst gemäss Art. 4 GTar die Entschädigung an die berechtigte Partei sowie ihre Anwaltskosten (Art. 4 Abs. 1 GTar). Letztere sind in Anwendung der Art. 27 ff. GTar zu bestimmen. Die Parteientschädigung ist aufgrund des Schwierigkeitsgrades des Falles sowie des geschätzten Aufwandes festzusetzen. Den Beschwerdeführern ist für das Verfahren vor dem Kantonsgericht zu Lasten der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 1 200.-- zuzusprechen.

**Demnach erkennt das Kantonsgericht:**

1. Die Beschwerden A1 12 469 und A1 12 476 sind verbunden und werden teilweise gutgeheissen, der Entscheid des Staatsrates vom 7. November 2012 wird aufgehoben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen an die Kantonale Baukommission zurückgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird auf Fr. 1 500.-- festgelegt und der Beschwerdegegnerin auferlegt.
3. Die Beschwerdegegnerin bezahlt den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von Fr. 1 200.--.
4. Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Staatsrat des Kantons Wallis, der Beschwerdegegnerin und der Stadtgemeinde C\_\_\_\_\_ schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 31. Oktober 2014