Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.274/2006 /fun

Urteil vom 6. August 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Reeb, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. X._____,
2. Y._____,
3. Z._____,
Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet,

gegen

Swisscom Mobile AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hubert Bühlmann,
Bezirk Rüte, Pöppelstrasse 14, Steinegg, 9050 Appenzell,
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden, Marktgasse 2, 9050 Appenzell,
Kantonsgericht Appenzell Innerrhoden, Abteilung Verwaltungsgericht, Unteres Ziel 20, 9050 Appenzell.

Gegenstand
Mobilfunkantenne Hirschberg,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Appenzell Innerrhoden, Abteilung Verwaltungsgericht, vom 5. September 2006.

Sachverhalt:
A.
Auf der in der Landwirtschaftszone befindlichen Parzelle Nr. 1881, Bezirk Rüte, befindet sich die Sendestation Hirschberg. Sie umfasst auf einem 79 m hohen Mast Antennenanlagen für Fernseh- und Hörfunkprogramme, Telepage, GSM-Mobilfunk, Richtfunkantennen sowie diverse Empfangsantennen. Die Anlage wurde 1993 als standortgebundene Anlage ausserhalb der Bauzone für die PTT bewilligt. In den Jahren 1999/2000 wurde die Anlage mit Mobilfunkantennen der Diax Mobile (heute: TDC) und der Orange Communications SA (Orange) erweitert.
B.
Am 28. Oktober 2003 ersuchte die Swisscom Mobile AG (im Folgenden: Swisscom) um Bewilligung einer Leistungserhöhung beim Mobilfunk mit gleichzeitiger Leistungssenkung bei Telepage. Dagegen gingen 29 Einsprachen ein.

Am 4. Juni 2004 wies das Bau- und Umweltdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden die Einsprachen ab und erteilte eine Ausnahmebewilligung unter Auflagen und Bedingungen. U.a. wurde die Swisscom verpflichtet, die Betriebsdaten dem Bau- und Umweltdepartement, Fachstelle NIS, jeweils per 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember unaufgefordert einzureichen; auf Verlangen sei dem Departement ungehindert Einsicht in die Online-Betriebsdaten sowie Zutritt zur Anlage zu gewähren.

Trotz dieses Einspracheentscheids verweigerte der Bezirksrat Rüte am 1. Juli 2004 die Erteilung der baupo-

lizeilichen Bewilligung, weil die Unschädlichkeit der Leistungserhöhung nicht nachgewiesen sei.
C.
Gegen die Verfügung des Bezirksrats erhob die Swisscom am 9. Juli 2004 Rekurs an die Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden.

Gegen den Entscheid des Bau- und Umweltdepartements rekurrierten sowohl die Swisscom als auch die 29 Einsprecher an die Standeskommission. Die Swisscom wehrte sich gegen die Auflage, die Betriebsdaten vierteljährlich einzureichen und ungehinderte Einsicht in die Online-Betriebsdaten zu gewähren. Die Einsprecher beantragten ihrerseits die Abweisung des Gesuchs um Leistungserhöhung.
D.
Am 22. März 2005 wies die Standeskommission die Rekurse der Einsprecher sowie der Swisscom gegen den Entscheid des Bau- und Umweltdepartements ab und bestätigte diesen Entscheid. Den Rekurs der Swisscom gegen den Entscheid des Bezirksrats Rüte hiess die Standeskommission im Sinne der Erwägungen gut und wies den Bezirksrat an, die baupolizeiliche Bewilligung zu erteilen.
E.
Gegen den Entscheid der Standeskommission erhoben die Einsprecher Beschwerde an das Kantonsgericht Innerrhoden, Abteilung Verwaltungsgericht. Dieses wies die Beschwerde am 5. September 2006 ab.
F.
Dagegen erhoben die Einsprecher X._____, Y._____ und Z._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, Ziff. 2, 3 und 4 des kantonsgerichtlichen Urteils seien aufzuheben und der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen.
G.
Die Swisscom beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Standeskommission schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat Rüte verzichtet auf eine Stellungnahme und verweist auf seinen ablehnenden Entscheid vom 1. Juli 2004. Auch das Kantonsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.
H.
Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beantragt Gutheissung der Beschwerde, weil das Kantonsgericht zu Unrecht auf die Prüfung der Standortgebundenheit der Anlage verzichtet habe. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich in seiner Vernehmlassung zu den in der Beschwerde erhobenen umweltrechtlichen Rügen.

Den Beteiligten wurde Gelegenheit gegeben, sich zu den Vernehmlassungen der Bundesämter zu äussern.
I.
Mit Verfügung vom 23. Januar 2007 wurde der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung erteilt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das angefochtene Urteil ist vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ergangen. Auf das bundesgerichtliche Beschwerdeverfahren bleiben daher die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) und Art. 34 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung in der bis zum 1. Januar 2007 geltenden Fassung (aRPG) weiterhin anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG).

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der die Erteilung einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG bestätigt. Dagegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 34 Abs. 1 aRPG).

Da alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.
2.
Streitig ist, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung gemäss den Art. 24 ff. RPG vorliegen.
2.1 Standeskommission und Kantonsgericht nahmen an, dass die Leistungserhöhung gemäss Art. 24 RPG zu bewilligen sei.

Die Standortgebundenheit begründete die Standeskommission mit der Erwägung, es gehe um die Schliessung einer Deckungslücke bzw. eine Leistungserweiterung, die nur an der bestehenden Mobilfunkanlage Hirschberg vorgenommen werden könne, die funktechnisch optimal gelegen sei. Dagegen ging das Kantonsgericht davon aus, dass die Standortgebundenheit der Antennenanlage bei deren Bewilligung im Jahre 1993 geprüft und bejaht worden sei, weshalb die Voraussetzungen von Art. 24 lit. a RPG auch für Erweiterungen der Anlage gegeben seien. Unterlagen für den Nachweis der Standortgebundenheit seien nur beim Neubau einer Antennenanlage einzureichen und zu prüfen, während diese Gesichtspunkte bei der Erweiterung der Antenne keine Rolle mehr spielten.
2.2 Die Beschwerdeführer rügen beide Begründungen als bundesrechtswidrig: Auch der Ausbau oder die Erweiterung von standortgebundenen Bauten oder Anlagen müsse nach den Regeln der Standortgebundenheit beurteilt werden. Ansonsten würde eine Bewilligung gemäss Art. 24 RPG zu einer Blankovollmacht für künftige Erweiterungen. Nicht nur Mobilfunkanlagen, sondern auch alle anderen standortgebundenen Bauten oder Anlagen, wie z.B. Ausflugsrestaurants, SAC-Hütten oder Skilifte, könnten dann ohne Rücksicht auf den Bedarf und ohne Vorliegen besonders gewichtiger Gründe erweitert werden. Derartige Privilegien genössen nicht einmal zonenkonforme landwirtschaftliche Bauten und Anlagen, bei deren Änderung oder Erweiterung jeweils die betriebliche Notwendigkeit nachgewiesen werden müsse. Im vorliegenden Fall hätten die kantonalen Behörden weder geprüft, ob und inwiefern eine Versorgungslücke bestehe, noch, ob eine allfällige Versorgungslücke auch von anderen Standorten innerhalb oder ausserhalb der Bauzone beseitigt werden könne.
2.3 Auch das ARE vertritt die Auffassung, dass die Standortgebundenheit der Anlage neu geprüft werden müsse, da sich die Rechtskraft der Baubewilligung nur auf das konkret bewilligte Vorhaben beziehe. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass in Fällen, in denen die Standortgebundenheit einer Baute oder Anlage einmal zu Unrecht bejaht worden sei, dieser Fehler perpetuiert werde und auch künftig Bewilligungen erteilt werden müssten, die im Widerspruch zum materiellen Recht stehen. Zwar könne für die Prüfung weitgehend auf die Sachverhaltsabklärungen im früheren Verfahren abgestellt werden; hingegen sei es unumgänglich zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Bewilligungsfähigkeit im früheren Verfahren zu Unrecht bejaht worden sei, ob sich die Verhältnisse allenfalls geändert haben und ob allfällige neue Ansprüche, welche mit einem neuen Gesuch geltend gemacht werden, sich als bewilligungsfähig erweisen. Gerade im Bereich des Mobilfunks änderten sich die Verhältnisse erfahrungsgemäss sehr rasch, weshalb die heutige Versorgungssituation kaum mit derjenigen in den 90er Jahren verglichen werden könne. Notwendige Grundlage für die Beurteilung der Standortgebundenheit einer Anlage mit erhöhter Leistung seien von der Gesuchstellerin
einzureichende Abdeckungskarten. Erste Priorität hätten in jedem Fall Standorte innerhalb der Bauzone.
2.4 Die Standeskommission wendet dagegen ein, dass die Sendeleistung der Mobilfunkanlage auf dem Hirschberg ohne sichtbare bauliche Veränderungen erhöht werden solle. Alternativstandorte müssten nur geprüft werden, wenn die Antenne räumlich erweitert bzw. vergrössert würde. Dies sei hier nicht der Fall; vielmehr bleibe die Anlage in ihrer baulichen Substanz unverändert. Von einer Blankovollmacht für künftige Erweiterungen könne daher keine Rede sein; vielmehr sei die vorliegende Situation mit jener zu vergleichen, in welcher eine standortgebundene Baute lediglich intensiver genutzt, aber nicht körperlich vergrössert werde.
2.5 Auch die Swisscom macht geltend, die beantragten Änderungen, d.h. die Leistungserhöhung der bestehenden GSM-Basisstation bei gleichzeitiger Leistungsreduktion der ebenfalls bestehenden Telepage-Anlage, erfolgten ausschliesslich im Software-Bereich; an den bestehenden Hardware-Komponenten werde nichts geändert. Weder würden Antennen-Module ausgetauscht, noch werde deren Senderichtung oder Neigungswinkel verändert. Insofern gehe der Vergleich mit dem Ausbau von standortgebunden Ausflugsrestaurants, Skiliften, usw. fehl.

Auf das Versorgungsgebiet hätten die vorgesehenen Massnahmen keinerlei Einfluss. Diese dienten ausschliesslich der Kapazitätsanpassung an die Bedürfnisse der Benutzer und der Steigerung der Verbindungsqualität, nachdem sich die Marktbedürfnisse in den Bereichen Mobilfunk und Telepaging gegensätzlich entwickelt hätten. Kapazitätsengpässe, die zu verminderter Verbindungsqualität und Verbindungsunterbrüchen führten, liessen sich jedoch - entgegen der Auffassung des ARE - nicht mit Versorgungskarten darstellen.

Es widerspreche Sinn und Zweck der Vorschriften über die Standortgebundenheit sowie dem Koordinations- und Konzentrationsgrundsatz, für die Schliessung von Kapazitätslücken den Bau zusätzlicher Anlagen ins Auge zu fassen, wenn hierfür der Ausbau bestehender Anlagen genüge. Mit dem Kantonsgericht sei daher davon

auszugehen, dass bei einer reinen Leistungserhöhung an bestehenden Anlagen nur die Einhaltung der Grenzwerte gemäss NISV zu prüfen sei.
3.
Zunächst ist zu prüfen, ob ein erleichterter Ausnahmebewilligungstatbestand zum Zuge kommt, oder ob die Leistungserhöhung nach der Grundbestimmung für Bauten ausserhalb der Bauzone, d.h. nach Art. 24 RPG, zu beurteilen ist.
3.1 Das Kantonsgericht hat zutreffend dargelegt, dass Art. 24c RPG nicht anwendbar ist, weil die bestehende Mobilfunkanlage erst in den 90er Jahren als zonenfremde Baute bewilligt und erstellt worden ist, und nicht durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig geworden ist (vgl. Art. 41 RPV).

Aus demselben Grund scheidet auch Art. 37a RPG i.V.m. Art. 43 RPV als Ausnahmebewilligungstatbestand aus.
3.2 Dagegen ist näher zu prüfen, ob die Leistungserhöhung nach Art. 24a RPG bewilligt werden kann.
3.2.1 Diese Bestimmung ist auf alle bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone anwendbar (BGE 127 II 215 E. 4b S. 223), sofern sie rechtmässig erstellt worden sind (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 24a N 5). Insofern ist sie auch auf die vorliegende Mobilfunkanlage anwendbar, die aufgrund einer Bewilligung gemäss Art. 24 RPG in der Landwirtschaftszone bewilligt worden ist.
3.2.2 Art. 24a RPG gilt nur für Zweckänderungen, die ohne bauliche Massnahmen auskommen.

Zwar soll der Zweck der Anlagen - die Versorgung Appenzells mit Mobilfunk- und mit Telepagediensten - nicht geändert werden; durch die Erhöhung der Leistung für die Mobilfunkdienste bei gleichzeitiger Verringerung der Telepageleistung findet jedoch eine Verschiebung des Schwerpunkts der Leistungserbringung statt, die als teilweise Zweckänderung qualifiziert werden kann.

Aus dem Baugesuch wie auch aus der Verfügung des Departements für Bau und Umwelt geht hervor, dass die geplante Leistungssteigerung keine bauliche Massnahmen erfordert, sondern lediglich die Strahlungsleistung der zwei bereits bestehenden Antennen erhöht werden soll. In ihrer Vernehmlassung ans Bundesgericht hat die Swisscom bestätigt, dass die Leistungserhöhung der bestehenden GSM-Basisstation bei gleichzeitiger Leistungsreduktion der ebenfalls bestehenden Telepage-Anlage ausschliesslich im Software-Bereich erfolge, und an den bestehenden Hardware-Komponenten nichts geändert werde: Weder würden Antennen-Module ausgetauscht, noch werde deren Senderichtung oder Neigungswinkel verändert. Dies wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten.
3.2.3 Fraglich ist jedoch, ob durch die Zweckänderung keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen. Dabei ist nach dem klaren Wortlaut von Art. 24a RPG nicht massgebend, ob es sich um erhebliche oder bloss geringfügige Auswirkungen handelt; sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung der Erschliessung oder der Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung gemäss Art. 24a RPG ausser Betracht (Entscheid 1A.214/2002 vom 12. September 2003 E. 5.1.1, publ. in ZBl 106/2005 S. 152 und RDAF 2006 I 622; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 6).

Das Kantonsgericht bejahte eine spezifische Mehrbelastung, wenn auch nicht bei der Prüfung von Art. 24a RPG, sondern im Zusammenhang mit der Baubewilligungspflicht (E. 6 S. 14 des angefochtenen Entscheids): Zwar kompensiere die Leistungssenkung im Bereich Telepage in etwa die Leistungssteigerung der GSM-Antennen, weshalb die Gesamtbelastung nicht erhöht werde. Jedoch dürften jeweils nur die gleichen Frequenzbereiche betrachtet werden. Werde allein auf die GSM-Strahlung abgestellt, so erhöhe sich offensichtlich die Strahlungsbelastung.

Diesen Ausführungen ist zustimmen: Die Telepageantenne gehört zu den Sendeanlagen für Rundfunk und andere Funkanwendungen i.S.v. Ziff. 7 Anh. 1 NISV, während die Mobilfunkantennen zu einer Sendeanlage für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse i.S.v. Ziff. 6 Anh. 1 NISV zählen. Die Antennen senden in unterschiedlichen Frequenzbereichen (147-148 MHz für Telepage; 900-1800 MHz für GSM-Mobilfunk), für die je unterschiedliche Anlage- und Immissionsgrenzwerte bestehen (vgl. Ziff. 6 und 7 Anh. 1 NISV sowie Ziff. 11 Anh. 2 NISV). Sie bilden somit getrennte Anlagen i.S.d. NISV (vgl. Ziff. 62 Abs. 1 und Ziff. 72 Abs.

1 Anh. 1 NISV), selbst wenn sie auf einem gemeinsamen Mast angebracht sind. Insofern kann die Erhöhung der Leistung der einen Anlage nicht durch die Verminderung der Leistung der anderen kompensiert werden. Betrachtet man die Umweltauswirkungen der Sendeanlagen deshalb getrennt, so führt die Leistungserhöhung für die GSM-Antennen zu einer Erhöhung der Umweltbelastung. Dies hat zur Folge, dass sie nicht nach Art. 24a RPG bewilligt werden kann.
4.
Zu prüfen ist somit, ob die Leistungserhöhung gemäss Art. 24 RPG bewilligt werden kann. Dies setzt zunächst voraus, dass der Zweck der Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert.
4.1 Dies gilt nicht nur für die erstmalige Bewilligung einer Baute oder Anlage ausserhalb der Anlage, sondern grundsätzlich auch für jede Änderung oder Erweiterung einer bestehenden, zonenfremden Anlage, wie die Beschwerdeführer und das ARE zutreffend dargelegt haben. Dem ARE ist auch insoweit zuzustimmen, als die Rechtskraft einer Bewilligung nur die bewilligte Anlage erfasst, und die Behörden daher bei Vorliegen eines Änderungsgesuchs berechtigt und u.U. verpflichtet sind, die Standortgebundenheit der gesamten Anlage erneut zu überprüfen. Allerdings führt die Verneinung der Standortgebundenheit in diesem Fall - sofern keine Widerrufsgründe vorliegen - nur zur Verweigerung des Änderungsgesuchs und nicht zur Beseitigung der rechtskräftig bewilligten bestehenden Anlage.
4.2 Mobilfunkantennen sind Teil eines Netzes, welches der Versorgung mit Mobiltelefonie dient; neue Antennen bezwecken in der Regel die Beseitigung einer Abdeckungslücke des Netzes oder eine Verbesserung von dessen Kapazität. Anhand dieses Ziels ist zu prüfen, ob die Antenne auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (vgl. Urteil 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003 E. 3.1, publ. in: ZBl 105/2004 103 ff.; Entscheid 1A.294/2004 vom 10. März 2006 E. 2.1).
4.3 Die beantragte Leistungserhöhung dient nach Angaben der Swisscom in erster Linie der Kapazitätsanpassung an die Bedürfnisse der Benutzer und der Steigerung der Verbindungsqualität, nicht aber der Versorgung zusätzlicher Gebiete. Diese Aussage erscheint glaubwürdig, angesichts der Tatsache, dass keine zusätzlichen Senderichtungen und -winkel beantragt werden, sondern lediglich die Sendeleistung erhöht werden soll. Sie wird auch von den Beschwerdegegnern insofern bestätigt, als diese geltend machen, die Sendeanlage am Hirschberg versorge bereits den gesamten Talkessel von Appenzell mit Mobilfunk.

Es ist gerichtsnotorisch, dass sich die Nachfrage nach GSM-Mobilfunkdiensten seit den 90er Jahren vervielfacht hat. Die damals der Swisscom bewilligten Leistungen von je 300 W/ERP liegen denn auch deutlich unter den heute üblichen Leistungsstärken. Die beantragte Leistungserhöhung auf 600 bzw. 650 W/ERP liegt immer noch unter derjenigen der Orange-Antennen am selben Standort (je 710 W/ERP).

Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die kantonalen Behörden das Bedürfnis für die Leistungserhöhung anerkannt haben, ohne hierfür Abdeckungskarten oder andere Unterlagen einzuholen.
4.4 Erhöht werden soll die Leistung von zwei bestehenden Antennen, die sich zusammen mit weiteren Mobil- und Rundfunkantennen auf einem bestehenden Sendemast ausserhalb der Bauzone befinden. Diese Antennen wurden in den 90er Jahren als standortgebunden gemäss Art. 24 RPG bewilligt. Die Swisscom war daher berechtigt, ihr Mobilfunknetz im Kanton Appenzell um die Basisstation am Hirschberg herum zu konzipieren.

Soll die Qualität der bestehenden Mobilfunkversorgung Appenzells erhöht werden, so geschieht dies am einfachsten, indem die Leistung der bereits vorhandenen Basisstation am Hirschberg erhöht wird.

Zwar bestünde auch die Möglichkeit, die Funkzelle am Hirschberg zu verkleinern und an der Peripherie zusätzliche Basisstationen zu errichten. Aus raumplanerischer Sicht wäre damit jedoch nichts gewonnen: Selbst wenn die neuen Standorte innerhalb der Bauzone lägen, bliebe doch der 79 m hohe Mast der Sendestation Hirschberg mit den darauf befindlichen Antennen in der Landwirtschaftszone bestehen. Die Swisscom wäre auch nach Abweisung ihres Gesuchs um Leistungserhöhung berechtigt, den bestehenden Standort am Hirschberg mit der ursprünglich bewilligten Leistung zu nutzen. Ohnehin blieben die Mobilfunksender von TDC und Orange sowie die Rundfunk- und Funksender am Hirschberg bestehen.

Kann somit die Freihaltung der Landwirtschaftszone von Mobilfunkanlagen nicht erreicht werden, erscheint es sinnvoll, zumindest eine Konzentration der Anlagen auf dem bestehenden Mast anzustreben, anstatt - zu-

sätzlich zur bestehenden Anlage - den Bau neuer Basisstationen, innerhalb oder ausserhalb der Bauzone, zu verlangen.
4.5 Zwar machen die Beschwerdeführer geltend, es gebe Verhandlungen mit den Mobil- und Rundfunkbetreibern, den Standort am Hirschberg zugunsten anderer Standorte aufzugeben. Der Ausgang dieser Verhandlungen ist jedoch ungewiss; verbindliche Zusicherungen liegen bislang nicht vor. Im Übrigen ist auch nicht anzunehmen, dass die vorliegend streitige Leistungserhöhung, die keinerlei zusätzliche Investitionen verlangt, die Verhandlungen negativ präjudizieren könnte.
4.6 Nach dem Gesagten durften die kantonalen Behörden die Standortgebundenheit der Leistungserhöhung der bestehenden Antennen i.S.v. Art. 24 lit. a RPG bejahen.
5.
Zu prüfen ist noch die Interessenabwägung der kantonalen Behörden gemäss Art. 24 lit. b RPG. Unstreitig hat die beantragte Leistungserhöhung keinerlei neue Auswirkungen auf Natur und Landschaft, weshalb sich die kantonalen Behörden auf die umweltrechtlichen Auswirkungen beschränken durften.
5.1 Der massgebliche Anlagegrenzwert der NISV von 5 V/m (Ziff. 65 lit. c Anh. 1 NISV) wird auch nach der Erhöhung der Leistung der zwei Swisscom Antennen von 300 auf 600 bzw. 650 W/ERP durch die gesamte Anlage (einschliesslich der Mobilfunkantennen von TDC und Orange) bei Weitem eingehalten: Die elektrische Feldstärke am höchstbelasteten Ort mit empfindlicher Nutzung beträgt 1.55 V/m.
5.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung gemäss Art. 24 lit. b RPG dürfe der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung nicht nur nach den Belastungsgrenzwerten der NISV beurteilt werden, sondern es müsse - dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG entsprechend - ein optimaler Standort gesucht werden, der Wohngebiete möglichst weitgehend von Strahlung verschone.

Von diesem Blickwinkel aus erscheint der Standort am Hirschberg jedoch ideal: Aufgrund der spärlichen Überbauung im Umkreis der Sendestation und der grossen Höhe des Sendemasts kann ein grosses Gebiet mit einem Minimum an Strahlung versorgt werden. Alternative Standorte - die prioritär innerhalb der Bauzone gesucht werden müssten - hätten mit Sicherheit eine höhere NIS-Belastung von Wohngebieten zur Folge.
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 156 und 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die Swisscom Mobile AG für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bezirk Rüte, der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden und dem Kantonsgericht Appenzell Innerrhoden, Abteilung Verwaltungsgericht, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. August 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: