



Urteil vom 27. August 2026

mitgeteilt am 2. September 2026

Referenz	VR3 25 65
Instanz	Dritte verwaltungsrechtliche Kammer
Besetzung	Brun, Vorsitz Audétat und Schmid Christoffel Eichbaum, Aktuar ad hoc
Parteien	A._____ AG Beschwerdeführerin vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Mischa Morgenbesser und/oder Rechtsanwalt MLaw Andreas Eichenberger gegen Gemeinde Flims Via dil Casti 2, 7017 Flims Dorf Beschwerdegegnerin 1 vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Flavio Decurtins B._____ und B.A._____ Beschwerdegegner 2 vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Christian Fey C._____ Beschwerdegegner 3 D._____ Beschwerdegegner 4

E._____ und E.A._____

Beschwerdegegner 5

F._____

Beschwerdegegner 6

G._____ und G.A._____

Beschwerdegegner 7

H._____

Beschwerdegegnerin 8

STWEG I._____

Beschwerdegegnerin 9

Gegenstand

Unterstellung Planungszone

(Baugesuch Z.1._____; Mobilfunkanlage FLIZ)

Sachverhalt

A. Die Grundstücke Nrn. Z.2._____ und Z.3._____ sind gemäss dem geltenden Zonenplan der Gemeinde Flims der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen. Das Grundstück Nr. Z.3._____ ist mit der K._____ Kirche J._____ überbaut, während sich der angebaute Kirchturm auf Grundstück Nr. Z.2._____ befindet.

B. Am 19. Juli 2024 reichte die A._____ AG ein Baugesuch für den Neubau einer Mobilfunkanlage im Turm der J._____ auf Grundstück Nr. Z.2._____ ein.

C. Während der öffentlichen Auflage vom 26. Juli bis 15. August 2024 gingen acht Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein. Es wurde beantragt, die Baubewilligung sei zu verweigern. Die Einsprecher B._____ und B.A._____ beantragten eventualiter den Erlass einer Planungszone mit dem Zweck der Standortplanung für Mobilfunkanlagen. Das Baugesuch sei alsdann dieser Planungszone zu unterstellen. Weiter wurde am 23. August 2024 eine Petition gegen 5G-Sender im Kirchturm der J._____ eingereicht.

D. Der Gemeindevorstand Flims erliess am 15. April 2025, publiziert am 9. Mai 2025, eine Planungszone mit dem Ziel der Prüfung des Erlasses von Bestimmungen und Festlegungen betreffend Mobilfunkanlagen in der kommunalen Nutzungsplanung. Die Planungszone soll das Siedlungsgebiet, in dem Mobilfunkanlagen das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen oder ideelle Immissionen verursachen können, umfassen und für zwei Jahre (bis 9. Mai 2027) gelten. Die Planungszone ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

E. Mit Verfügung vom 15. April 2025, zugestellt am 7. Juli 2025, unterstellte der Gemeindevorstand Flims das Baugesuch betreffend den Neubau der Mobilfunkanlage im Kirchturm der J._____ der Planungszone und sistierte das Baubewilligungsverfahren Nr. Z.1._____. Er begründete diesen Entscheid damit, dass die Parzelle Nr. Z.2._____ im Siedlungsgebiet und damit im Bereich der erlassenen Planungszone liege. Die sich in Prüfung befindenden und künftig möglicherweise in Kraft tretenden Bestimmungen wären auf die geplante Anlage anwendbar und damit für die Beurteilung relevant, weshalb das Vorhaben der Planungszone unterstellt werde.

F. Dagegen erhob die A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 15. Juli 2025 Beschwerde beim Obergericht des Kantons Graubünden und beantragte, die angefochtene Verfügung vom 15. April 2025 sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben und die Gemeinde Flims anzuweisen, das

Baubewilligungsverfahren unverzüglich fortzuführen. Da der Bund den Schutz vor nichtionisierender Strahlung abschliessend regle, wäre der Erlass einer Planungszone lediglich angezeigt bei Festlegungen, die nicht den Umweltschutz sowie das Fernmeldewesen betreffen würden. Der Gemeindevorstand Flims begründe nicht, inwiefern die geplante Mobilfunkanlage der geplanten Neuordnung entgegenstehen könnte. Da es sich vorliegend um eine visuell nicht sichtbare Mobilfunkanlage handle, könne sie das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Zudem sei die Mobilfunkanlage für Dritte auch nicht sichtbar, weshalb dadurch auch keine ideellen Immissionen entstehen könnten.

G. Mit Vernehmlassung vom 2. September 2025 beantragten B.A._____ und B._____ (nachfolgend: Beschwerdegegner 2), die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen. Die vorgesehene Mobilfunkanlage würde sich im räumlichen Anwendungsbereich der erlassenen Planungszone befinden und werde auch von ihrem sachlichen Anwendungsbereich erfasst. Die Gemeinden hätten raumplanungsrechtlich durchaus einen gewissen Spielraum für kommunale Vorschriften zur Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen. Aus dem Zweck der Planungszone lasse sich ableiten, dass die Gemeinde in ihrer Nutzungsplanung eine Prioritätenordnung erlassen möchte, in welchen Gebieten solche Anlagen zulässig sein sollen und in welchen nicht. Es sei beispielsweise denkbar, dass ein Kaskadenmodell eingeführt werde, wonach Mobilfunkanlagen in bzw. an Baudenkmalen nur in letzter Priorität in Frage kommen würden. Auch sei es nicht zutreffend, dass der Einbau der Mobilfunkanlage visuell nicht wahrnehmbar sei. Um die Anlage zu kaschieren, sollen Holzlamellen an den Fensteröffnungen des Kirchturms angebracht werden. Auch sei für die Bejahung von ideellen Immissionen nicht zwingend erforderlich, dass die Mobilfunkanlage sichtbar sei. Weiter werde durch die Sistierung des Baugesuchs auch der Versorgungsauftrag der Beschwerdeführerin nicht vereitelt.

H. Mit Vernehmlassung vom 6. Oktober 2025 beantragte auch die Gemeinde Flims (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 1), die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Sinn und Zweck der Planungszone sei es, den Erlass neuer Bestimmungen zu prüfen. Welche Bestimmungen eingeführt werden, sei noch nicht klar. Dies habe gerade den Anstoss für den Erlass der Planungszone gegeben. Die Standortwahl einer einzelnen Anlage könne Präjudizwirkung entfalten, da sie die bestehende Netztopologie verfestigen und damit die Flexibilität bei der Standortwahl für zukünftige Anlagen einschränken würde. Dies könne dazu führen, dass eine Prioritätenordnung unterlaufen würde. Es bestehe das Risiko für einen unkoordinierten Aus- und Neubau von Antennenanlagen, was sich

schlussendlich negativ auf das Orts- und Landschaftsbild sowie die Wohnqualität auswirken könne.

I. In ihrer Replik vom 27. Oktober 2025 hielt die Beschwerdeführerin unverändert an ihren bisherigen Anträgen fest. Sie wiederholte, dass sich die Mobilfunkanlage innerhalb des Kirchturms befinden würde und deshalb nicht wahrnehmbar sei. Es sei somit ausgeschlossen, dass das Bauvorhaben die Anpassung der Nutzungspläne potentiell tangiere. Vorliegend überwiege das öffentliche Interesse an der Mobilfunkversorgung das öffentliche Interesse an der Sistierung des Baugesuchs bei Weitem. Es sei keine verfestigte Planungsabsicht erkennbar. Vielmehr sei die Planungszone einzig aufgrund eines Antrags der Beschwerdegegner 2 erfolgt. Die Gutheissung eines Antrags auf Erlass einer Planungszone im Rahmen eines Einspracheverfahrens überschreite die Grenze zum Rechtsmissbrauch. Das Baugesuch sei bereits im Juli 2024 eingereicht worden, wogegen die Planungszone erst am 15. April 2025 beschlossen worden sei. Aufgrund des zeitlichen Ablaufs bestehe der Anschein, dass die Planungszone einzig mit dem Zweck, das Baugesuch der Beschwerdeführerin zu blockieren, erlassen worden sei. In diesem Zusammenhang sei auch zu beachten, dass die dreimonatige Behandlungsfrist (Art. 46 Abs. 3 KRVO; BR 801.110) vorsätzlich missachtet und zugleich das verfassungsrechtliche Beschleunigungsgebot verletzt worden sei. In Bezug auf ein allfälliges Kaskadenmodell machte die Beschwerdeführerin geltend, dass solche Prioritätenordnungen jeweils explizit nur für visuell sichtbare Mobilfunkanlagen gelten würden. Auch werde bestritten, dass die Mobilfunkanlage ohne die geplanten Holzlamellen wahrnehmbar wäre und selbst wenn, wäre aufgrund der Platzierung im Kirchturm ausgeschlossen, dass eine negative Auswirkung auf das Orts- und Landschaftsbild entstehen könnte. Ebenso wenig hätten die geplanten Holzlamellen einen negativen Einfluss auf das Orts- und Landschaftsbild.

J. Mit Duplik vom 19. November 2025 hielten die Beschwerdegegner 2 unverändert an ihren bisherigen Anträgen fest. Der Einbau der Mobilfunkantenne bedinge, dass die bestehenden Fensteröffnungen mit Lamellen verbaut würden. Die Lamellen würden einen Fremdkörper darstellen und den Originalzustand des denkmalgeschützten Kirchturms verfälschen, insbesondere auch, weil teilweise Lamellen aus glasfaserverstärktem Kunststoff (GFK) zum Einsatz gelangen würden. Auch liege keine missbräuchliche Anwendung der Planungszone vor und sei die Unterstellung des Baugesuchs unter deren Geltungsbereich verhältnismässig.

K. Die Beschwerdegegnerin 1 liess sich mit Duplik vom 17. Dezember 2025 erneut vernehmen und hielt an ihren bisherigen Anträgen unverändert fest. Die Ausgestaltung der zukünftigen Bestimmungen zur Neuregelung der Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet sei noch nicht absehbar. Denkbar seien unter anderem Regelungen zum Ortsbild- und Landschaftsschutz, eine Negativ- und Positivplanung, ein Kaskaden-, Dialog- oder Kooperationsmodell. Unabhängig davon, ob mit Bauvorhaben visuell sichtbare oder nicht sichtbare Mobilfunkanlagen gebaut oder durch die Aktivierung des Korrekturfaktors mit höherer Sendeleistung ausgestattet würden, werde die bestehende Netztopologie verfestigt. Mit neuen Bauvorhaben würden Standorte präjudiziert. Die Beschwerdegegnerin 1 würde im ihr zur Verfügung stehenden Regelungsspielraum betreffend die Standortplanung von Mobilfunkanlagen eingeschränkt, wenn das vorliegend streitige Baugesuch bereits vor Abschluss der Planung bewilligt würde. Mit dem Erlass von Neuregelungen könne die Gemeinde bestehende und zukünftige Mobilfunkanlagen koordinieren. Auch sei die Ordnungsfrist für die Bearbeitung des Baugesuchs weder vorsätzlich noch übermässig überschritten worden. Die Beschwerdegegnerin 1 habe alle wesentlichen verfahrensfördernden Schritte unternommen.

L. Am 19. Dezember 2025 verfügte die Instruktionsrichterin den Abschluss des Schriftenwechsels. Mit Schreiben vom 24. bzw. 29. Dezember 2025 reichten sowohl die Beschwerdegegner 2 als auch die Beschwerdeführerin ihre Honorarnoten ein.

M. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften sowie die weiteren Akten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.1. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des Gemeindevorstands Flims vom 15. April 2025, womit das Baugesuch der Beschwerdeführerin der bestehenden Planungszone unterstellt und sistiert wurde. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG (BR 370.100) beurteilt das Obergericht des Kantons Graubünden Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Der angefochtene Entscheid des Gemeindevorstands Flims vom 15. April 2025 ist weder endgültig noch kann er bei einer anderen Instanz angefochten werden. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen Zwischenentscheid, der gemäss ständiger Praxis des ehemaligen Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden selbständig angefochten werden kann (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons

Graubünden R 21 66 vom 24. Januar 2023 E.1.2 f. und R 21 14 vom 29. März 2022 E.1.2 m.w.H.). Die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde fällt demzufolge in die örtliche und sachliche Zuständigkeit des angerufenen Gerichts. Die Legitimation zur Beschwerde gemäss Art. 50 VRG gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die überdies frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 52 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 und 2 VRG) ist somit – unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung 1.2 – einzutreten.

1.2. Die Beschwerdeführerin macht im Rahmen ihrer Replik vom 27. Oktober 2025 geltend, der Erlass einer Planungszone einzig aufgrund eines Antrags der Beschwerdegegner 2 im Rahmen des Einspracheverfahrens überschreite die Grenze des Rechtsmissbrauchs (act. A.3).

Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 15. Juli 2025 zutreffend festhält, ist die Rechtmässigkeit der Planungszone vorliegend nicht Verfahrensgegenstand (act. A.1, Ziff. 11; siehe hierzu auch RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 27 Rz. 60). Wenn sie nun aber geltend macht, die Planungszone sei rechtsmissbräuchlich erlassen worden, hätte sie dies bereits gegen den Erlass der Planungszone geltend machen müssen. Die Rüge ist vorliegend somit verspätet, weshalb diesbezüglich auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

2. Die Planungszone, welche der Gemeindevorstand Flims am 15. April 2025 (veröffentlicht am 9. Mai 2025) für das Siedlungsgebiet erlassen hat, gilt einstweilen bis am 9. Mai 2027. Dass sich das Grundstück Nr. Z.2._____ bzw. das geplante Bauvorhaben im örtlichen Geltungsbereich der Planungszone befindet, ist zwischen den Parteien unbestritten. Umstritten ist demgegenüber die Frage, ob das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin unter den sachlichen Geltungsbereich der Planungszone fällt bzw. der Planungszone zu unterstellen und insofern zu Recht sistiert worden ist. Dies gilt es nachfolgend zu prüfen.

3. Die Planungszone stellt das klassische Instrument zur Sicherung künftiger Planungen dar (vgl. WALDMANN/HÄNNI, Stämpflis Handkommentar SHK zum Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 27 Rz. 2 m.w.H.). Wird der Erlass oder die Änderung der Grundordnung oder eines Quartierplans in die Wege geleitet, kann der Gemeindevorstand für die davon betroffenen Gebiete eine Planungszone erlassen (Art. 21 Abs. 1 KRG; BR 801.100). In einer Planungszone darf gemäss Art. 21 Abs. 2 KRG nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte. Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur

bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen (vgl. auch Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG [SR 700]). Mit der Planungszone werden also nicht gemeinhin sämtliche Bauvorhaben im Planungsbereich verunmöglicht. Vielmehr soll nur, aber immerhin, die Erstellung derjenigen Einrichtungen verboten werden, die der im Gang befindlichen Planung widersprechen oder deren Umsetzung erschweren (könnten). Insoweit wird im Sinne einer negativen Vorwirkung die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt (siehe BGE 146 II 289 E. 5.1 und 136 I 142 E. 3.2; Urteile des Bundesgerichts 1C_89/2024 vom 20. September 2024 E. 2.2.2; 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3 und 1C_518/2016 vom 26. September 2017 E. 5.5 f). Nicht planungsrelevante Sachverhalte bleiben unangetastet. Baubewilligungen bleiben damit weiterhin möglich, solange die konkrete Baute bzw. Nutzungsänderung die künftigen planungsrechtlichen Festlegungen nicht derogiert. Somit gilt, dass Vorhaben, von denen keine negativen Auswirkungen auf die künftige Nutzungsordnung zu befürchten sind, weiterhin nach geltendem Recht bewilligt werden müssen. Die Frage der künftigen planungsrechtlichen Festlegungen bzw. der Planungsvorstellungen bestimmt sich dabei nicht ausschliesslich nach den Absichten während der Verfügung der Planungszone, sondern es sind auch die mittlerweile gewonnenen Ansichten und neu formulierten Planungsideen und -ziele zu berücksichtigen (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 7. Aufl., 2024, Rz. 2.4.2 S. 218; BERNER, Luzerner Planungs- und Baurecht, 2012, Rz. 672 m.w.H.).

3.1. Im Publikationstext der am 15. April 2025 vom Gemeindevorstand Flims erlassenen Planungszone wird das Planungsziel wie folgt umschrieben: *«Prüfung des Erlasses von Bestimmungen und Festlegungen betreffend Mobilfunkanlagen in der kommunalen Nutzungsplanung»* (act. B.4). Dabei umfasst die Planungszone das Siedlungsgebiet, in dem Mobilfunkanlagen das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen oder ideelle Immissionen verursachen können. Die Abgrenzung des Gebiets ergibt sich aus einem separaten Plan.

3.2. Die Beschwerdegegnerin 1 hat die vorliegende Planungszone somit zur aktiven Standortplanung für Mobilfunkanlagen erlassen. Auch wenn die Steuerung der Festlegung von Antennenstandorten mit raumplanerischen Mitteln grundsätzlich zulässig ist, darf die politische Gemeinde dies nur mit planerisch zweckmässigen Massnahmen tun (BGE 133 II 321 E. 4.3.5). Eine zulässige planerische Massnahme kann beispielsweise die Negativplanung sein, die in einem bestimmten schutzwürdigen Gebiet oder auf gewissen Schutzobjekten die Erstellung von

Mobilfunkantennen untersagt. Denkbar sind auch positive Planungsmassnahmen, mit welchen besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausgewiesen werden, sofern es sich um Standorte handelt, die sich besonders gut eignen und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen. Der Konzentration von Sendestandorten innerhalb des Siedlungsgebiets werden allerdings durch die Anlagegrenzwerte der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) enge Grenzen gesetzt, weil alle Mobilfunkanlagen, die in einem engen räumlichen Zusammenhang stehen, als eine Anlage gelten und gemeinsam den Anlagegrenzwert einhalten müssen (BGE 133 II 321 E. 4.3.4). Erlaubt ist sodann ein Kaskadenmodell, das Mobilfunkanlagen in erster Linie in den Arbeitszonen, in zweiter Linie in den übrigen (gemischten) Bauzonen und erst in dritter Priorität in den Wohnzonen zulässt. Selbst im Interesse des Ortsbildschutzes erlassene Ästhetikvorschriften können auf Mobilfunkanlagen angewendet werden (BGE 141 II 245 E. 7.1). Weiter sind die Kantone und Gemeinden nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich berechtigt, zum Schutz vor ideellen Immissionen Vorschriften über Standorte von Mobilfunkanlagen zu erlassen (BGE 138 II 173 E. 7.4.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1). Unter ideellen Immissionen wird verstanden, dass bestimmte Nutzungen oder Anlagen in der Bevölkerung oder Teilen davon unangenehme psychische Eindrücke erwecken und dazu führen, dass die Umgebung als unsicher, unästhetisch oder sonst unerfreulich empfunden wird. Die Begrenzung von Mobilfunkantennen in Wohngebieten erscheint daher grundsätzlich als geeignetes Mittel, Charakter und Attraktivität der Wohnzonen zu wahren. Nicht zu rechtfertigen vermögen solche subjektiven Ängste und Gefühle des Unbehagens hingegen weitgehende Einschränkungen oder gar ein Verbot von im allgemeinen Interesse liegenden Infrastrukturanlagen (Urteil des Bundesgerichts 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 E. 2.5.2). Völlig ausgeschlossen sind kantonale oder kommunale Regelungen zum Immissionsschutz; diesbezüglich können Gemeinden keine Auflagen oder Bedingungen verfügen, die über das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und die darauf gestützten Verordnungen, insbesondere die NISV, hinausgehen (siehe beispielsweise Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1). Das Gleiche gilt für das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 1 Abs. 2 USG, wie das Bundesgericht wiederholt bestätigt hat. Demnach wird die gesetzliche Vorsorge mit den Anlagegrenzwerten der NISV abschliessend sichergestellt (Art. 3 Abs. 6 NISV).

Weiter gilt, dass kommunale Bau- und Zonenvorschriften, soweit sie Mobilfunkanlagen betreffen, die Wahrnehmung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber gemäss Fernmeldegesetzgebung nicht vereiteln oder über

Gebühr erschweren dürfen. Ziel der Fernmeldegesetzgebung ist es, eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen zu gewährleisten und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und c des eidgenössischen Fernmeldegesetzes [FMG; SR 784.10]; BGE 141 II 245 E. 7.1). Damit wäre eine Vorschrift unvereinbar, die im überbauten Gebiet einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennen gleichkäme (BGE 133 II 353 E. 4.2; Urteile des Bundesgerichts 1C_ 275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1; 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.3; 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.2).

4. Gegenstand des vorliegend sistierten Baugesuchs ist der Neubau einer Mobilfunkanlage im Kirchturm der J._____ auf Grundstück Nr. Z.2._____. Das Grundstück befindet sich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.

4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Antenne vollständig im Kirchturm integriert und somit visuell nicht wahrnehmbar sei, weshalb sie die Planung nicht erschweren könne.

Die Mobilfunkanlage soll im bestehenden Kirchturm errichtet werden. Einerseits können – wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird (siehe Erwägungen 3.2 ff.) – nicht nur visuell wahrnehmbare Anlagen die Umsetzung der künftigen Planung erschweren. Andererseits ist aber ohnehin zu beachten, dass das Bauvorhaben als Ganzes (nicht nur die Mobilfunkantenne) durchaus visuell wahrnehmbar ist. Gegenstand des Baugesuchs bildet nämlich auch die Anbringung von Holzlamellen bei den Fensteröffnungen des Kirchturms (hinter denen die Mobilfunkantenne installiert werden soll, siehe Ansichtspläne in act. C.1.4 bis 1.6). In Bezug auf mögliche ideelle Immissionen ist jedoch der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass die Mobilfunkanlage als solche nicht sichtbar sein wird.

4.2. Vorliegend ist diese Abgrenzung aber ohnehin nicht entscheiderelevant. Vielmehr ist auf den eigentlichen Zweck der Planungszone abzustellen. Dieser wurde von der Beschwerdegegnerin 1 im Rahmen der Publikation vom 9. Mai 2025 allgemein umschrieben (act. B.4). Es geht der Beschwerdegegnerin 1 um die Prüfung des Erlasses von Bestimmungen und Festlegungen betreffend Mobilfunkanlagen in der kommunalen Nutzungsplanung. Hierzu führt die Beschwerdegegnerin 1 in ihrer Duplik vom 17. Dezember 2025 ergänzend aus, dass verschiedene mögliche Regelungen zur Auswahl stehen würden, die konkrete Ausgestaltung der zünftigen bundesrechtskonformen Bestimmungen zur Neuregelung der Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet aber noch nicht absehbar sei. Mit neuen Bauvorhaben würden Standorte aber präjudiziert und die

Gemeinde würde im ihr zur Verfügung stehenden Regelungsspielraum betreffend die Standortplanung eingeschränkt. Die Standortwahl einer neuen Anlage könne Präjudizwirkung entfalten, da sie die Netztopologie beeinflusse und damit die Flexibilität bei der Standortwahl für zukünftige Anlagen einschränken würde. Dies könne dazu führen, dass eine Prioritätenordnung unterlaufen würde. Unkoordinierte Aus- und Neubauten lägen keinesfalls im öffentlichen Interesse und würden einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung widersprechen. Demgegenüber könnten mit dem Erlass von neuen Bestimmungen bestehende und künftige Mobilfunkanlagen koordiniert werden. Die Planungszone diene dazu, zu verhindern, dass das vorliegende oder zukünftige Projekte die spätere Standortplanung erschweren würden (siehe zum Ganzen: act. A.6, Ziff. 3 f.).

4.3. Das Ziel der vorliegenden Planungszone beschränkt sich somit nicht auf den Erlass allfälliger Bestimmungen zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes oder zum Schutz vor ideellen Immissionen, sondern ist bedeutend weiter gefasst. Dennoch liegt klarerweise eine verfestigte Planungsabsicht vor. Auch aus der Publikation der Planungszone ergibt sich nichts Gegenteiliges – vielmehr sind dort folgende Eckpunkte klar voneinander getrennt: (1) Ziel der Planungszone: Prüfung des Erlasses von Bestimmungen und Festlegungen betreffend Mobilfunkanlagen in der kommunalen Nutzungsplanung. (2) Örtlicher Geltungsbereich der Planungszone: Siedlungsgebiet, in dem Mobilfunkanlagen das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen oder ideelle Immissionen verursachen können. Im Zusammenhang mit dem Orts- und Landschaftsbild bzw. den ideellen Immissionen ging es somit lediglich um die örtliche Abgrenzung der auszuscheidenden Planungszone. Es wurden damit keine Angaben über den sachlichen Anwendungsbereich oder über die geplanten zukünftigen Regelungen gemacht. Entsprechend kann der Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach im Publikationstext sinngemäss festgehalten werde, dass im Siedlungsgebiet das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigt werden soll und ideelle Immissionen verhindert werden sollen (act. A.1, Ziff. 12), nicht gefolgt werden. Damit vermischt die Beschwerdeführerin das Ziel der Planungszone mit ihrem örtlichen Geltungsbereich. Wäre die Beschwerdeführerin mit der örtlichen Ausdehnung der Planungszone nicht einverstanden gewesen, hätte sie die Möglichkeit gehabt, gegen die Planungszone und insbesondere gegen die Abgrenzung des Gebiets Rechtsmittel zu ergreifen. Die Planungszone ist jedoch unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Entsprechend ist vorliegend auch nur zu prüfen, ob das sistierte Baugesuch dem Ziel der Planungszone («Prüfung des Erlasses von Bestimmungen und Festlegungen betreffend Mobilfunkanlagen in der kommunalen Nutzungsplanung») entgegenstehen könnte.

4.4. Vorliegend beabsichtigt die Beschwerdeführerin im Kirchturm der J.____ eine neue Mobilfunkanlage zu errichten. Angesichts des vorstehend Ausgeführten ist es nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin 1 zum Schluss gelangt, das beschwerdeführerische Bauvorhaben könnte der neuen Planung entgegenstehen bzw. falle unter den sachlichen Geltungsbereich der Planungszone. Wie aufgezeigt, stehen der Gemeinde verschiedene Möglichkeiten zu, aus raumplanerischen Gründen die Errichtung von Mobilfunkanlagen auf ihrem Gemeindegebiet und somit in ihrem Baureglement zu steuern. Die Errichtung einer neuen Mobilfunkanlage präjudiziert deshalb die zukünftige Planung klarerweise.

5. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, dass aufgrund des zeitlichen Ablaufs der Eindruck entstehe, dass die Planungszone einzig mit dem Zweck, das hängige Baugesuch zu blockieren, erlassen worden sei. Dies sei nicht Sinn und Zweck einer Planungszone. In diesem Zusammenhang sei auch zu beachten, dass die Behandlungsfrist von drei Monaten (Art. 46 Abs. 3 KRVO) vorsätzlich missachtet und somit das Beschleunigungsgebot verletzt worden sei.

5.1. Dem Grundsatz nach entfaltet eine Planungszone ihre Wirkung auf Bauvorhaben bzw. Baugesuche, welche nach dem Erlass der Planungszone eingereicht werden. Ob und inwieweit eine Planungszone die Behandlung bereits hängiger Baugesuche hemmt, hängt auch vom kantonalen Recht ab. Die Rechtsordnung des Kantons Graubünden kennt keine Vorschrift, wonach eine Planungszone innerhalb einer bestimmten Zeitspanne nach Hängigkeit des Baugesuchs bezeichnet werden muss, um für dieses Baugesuch noch eine bahindernde Wirkung zu entfalten (demgegenüber kennt beispielsweise das Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen eine entsprechende Frist von drei Monaten, Art. 45 Abs. 2 PBG-SG). Nach der bundesgerichtlichen Praxis und mangels einer ausdrücklichen übergangsrechtlichen Regelung ist für ein Bauvorhaben regelmässig vom Rechtszustand auszugehen, der im Zeitpunkt der Baubewilligung gilt (siehe zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 20 73 vom 1. Dezember 2020 E. 5.4 m.w.H.). Rechtsänderungen, die während des Bewilligungsverfahrens eintreten, sind zu berücksichtigen. Eine während eines erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens beschlossene Planungszone ist eine solche Rechtsänderung; sie führt daher dazu, dass die Bewilligungsbehörde die laufenden Verfahren hemmt. Eine automatische Hemmung aller hängigen Baugesuche bewirkt die Planungszone indessen nicht (RUCH, a.a.O., Art. 27 Rz. 58). Da bisher erstinstanzlich noch nicht über das Baugesuch Nr. Z.1.____ befunden wurde, kann das Baugesuch grundsätzlich der rechtskräftigen Planungszone unterstellt werden.

5.2. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es einer Gemeinde, die erst aufgrund eines konkreten Bauprojekts eine Planänderung oder -überprüfung ins Auge fasst, nicht von vornherein verwehrt, die dazu nötigen Schritte einzuleiten. Dazu gehört der Erlass einer Planungszone, um zu verhindern, dass sie das Baugesuch noch vor Abschluss der Planungsarbeiten ohne Weiteres bewilligen muss (siehe z.B. Urteil des Bundesgerichts 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 5.6). Alsdann ist im Sinne einer Einzelfallbeurteilung eine Interessenabwägung vorzunehmen, ob ein Baugesuch der Planungszone unterstellt werden kann.

Vorliegend vermögen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin an der umgehenden Behandlung ihres Baugesuchs und der zeitnahen Realisierung ihres Bauvorhabens, das öffentliche Interesse an den planerischen Massnahmen bzw. an der Überprüfung möglicher Massnahmen nicht zu überwiegen. Auch werden mit der (zeitlich befristeten) Planungszone nicht sämtliche Mobilfunkanlagen auf dem gesamten Gemeindegebiet generell ausgeschlossen und kann der Versorgungsauftrag durch die Beschwerdeführerin sehr wohl noch wahrgenommen werden. Die angeordnete Sistierung ist somit im öffentlichen Interesse und auch verhältnismässig.

5.3. Art. 46 Abs. 3 KRVO sieht vor, dass die Erledigungsfrist bei Bauvorhaben mit Einsprachen maximal drei Monate zu betragen hat. Aus Art. 5 Abs. 2 KRG ergibt sich, dass es sich dabei um eine reine Ordnungsvorschrift handelt, deren Verletzung keine negativen Rechtsfolgen nach sich zieht.

Vorliegend ergibt sich aus den Verfahrensakten, dass das strittige Baugesuch nach Eingang der Vernehmlassung der Bauherrin während vier Monaten formell sistiert wurde. Gemäss Schreiben der Baukommission der Gemeinde Flims vom 27. September 2024 wurde das Baugesuch Nr. Z.1._____ nämlich in «gegenseitiger Absprache» bis Ende Januar 2025 sistiert (act. C.1.12). Dadurch wird selbstredend die lange Verfahrensdauer etwas relativiert. Auch wenn es störend sein mag, dass ein hängiges Baugesuch nach einem knappen Jahr noch nicht behandelt ist und alsdann einer Planungszone unterstellt wird, sind – wie aufgezeigt – keine rechtlichen Bestimmungen ersichtlich, welche dieses Verhalten sanktionieren würden. Die Beschwerdeführerin kann aus ihrer Rüge somit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6. Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde deshalb als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Es ist somit noch über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden.

6.1. Im Rechtsmittelverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 73 Abs. 1 VRG). Die Verfahrenskosten bestehend aus der Staatsgebühr, den Gebühren für die Ausfertigung und die Mitteilungen des Entscheids sowie den Barauslagen (Art. 75 Abs. 1 VRG), sind somit der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Unter Berücksichtigung, dass sich in den Verfahren VR3 25 66 und VR3 25 67 ähnliche Rechtsfragen stellten, erscheint vorliegend eine Staatsgebühr von CHF 2'500.00 als angemessen (Art. 75 Abs. 2 VRG).

6.2. Aussergerichtlich hat die Beschwerdeführerin den Beschwerdegegnern 2 die durch das Verfahren verursachten notwendigen Kosten in Form einer Parteientschädigung zu ersetzen (Art. 78 Abs. 1 VRG). Die Parteientschädigung wird gemäss Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Bemessung des Honorars der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Honorarverordnung [HV; BR 310.250]) i.V.m. Art. 19 des kantonalen Anwaltsgesetzes (BR 310.100) durch die urteilende Instanz nach Ermessen festgesetzt. Ausgangspunkt bildet die Kostennote (Art. 2 Abs. 2 HV). Dabei hat insbesondere der vereinbarte Stundensatz üblich (vgl. Art. 3 Abs. 1 HV) und der geltend gemachte Aufwand angemessen und für die Prozessführung erforderlich zu sein.

Vorliegend machen die obsiegenden Beschwerdegegner 2 mit Schreiben vom 24. Dezember 2025 eine Entschädigung von CHF 5'005.40 (inkl. Mehrwertsteuer und Kleinspesenpauschale von drei Prozent) geltend. Der geltend gemachte Zeitaufwand von 16.65 Arbeitsstunden erscheint dem Gericht als angemessen. Auch liegt eine Honorarvereinbarung vom 2. August 2024 im Recht, welche zwar einen Stundenansatz von CHF 320.00 enthält. Die geltend gemachte Entschädigung beruht jedoch auf einem Stundenansatz von CHF 270.00, was als üblich gilt. Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnern 2 somit eine aussergerichtliche Entschädigung von insgesamt CHF 5'005.40 (inkl. Mehrwertsteuer und Spesen) zu bezahlen.

Die Beschwerdegegnerin 1 hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung, da sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (Art. 78 Abs. 2 VRG). Da sich die übrigen Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner nicht am Verfahren beteiligt haben, haben sie ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Es wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	2'500.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	628.00
Total	CHF	3'128.00

gehen zulasten der A._____ AG.

3. Die A._____ AG hat B.A._____ und B._____ aussergerichtlich mit insgesamt CHF 5'005.40 zu entschädigen.

4. [Rechtsmittelbelehrung]

5. [Mitteilungen]