Obergericht des Kantons Graubünden
Dretgira superiura dal chantun Grischun
Tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni

Urteil vom 27. August 2026

mitgeteilt am 2. September 2026

Referenz	VR3 25 67
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
Gegenstand	Unterstellung Planungszone (Baugesuch Z.1._____; Mobilfunkanlage D._____)

Sachverhalt

A. Das Grundstück Nr. Z.2._____ ist gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Flims der Wohnzone C zugewiesen. Es ist mit einem Gebäude der C._____ überbaut.

B. Am 3. bzw. 7. Januar 2025 reichte die A._____ AG ein Baugesuch zur nachträglichen ordentlichen Bewilligung von Änderungen an der bestehenden Mobilfunkanlage auf dem C._____ (auf Grundstück Nr. Z.2._____) ein. Es soll die Aktivierung des Korrekturfaktors nachträglich (und als Folge des Urteils des Bundesgerichts 1C_506/2023 vom 23. April 2024) bewilligt werden.

C. Während der öffentlichen Auflage vom 17. Januar bis 6. Februar 2025 erhoben B._____ und B.A._____ Einsprache gegen das Baugesuch. Es wurde beantragt, die Baubewilligung sei zu verweigern. Der A._____ AG sei die unbewilligte Anwendung eines Korrekturfaktors einstweilen zu verbieten. Eventualiter sei eine Planungszone mit dem Zweck der Standortplanung für Mobilfunkanlagen zu erlassen und die Behandlung des Baugesuchs der Planungszone zu unterstellen.

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 die Aktivierung des Korrekturfaktors der Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. Z.2._____ der Planungszone und sistierte das Baubewilligungsverfahren. 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 Änderung der 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. Mit dem umstrittenen Baugesuch werde lediglich die Bewilligung für die (bereits erfolgte) Aktivierung des Korrekturfaktors beantragt. Bauliche Änderungen an der bestehenden Mobilfunkanlage seien keine geplant. Entsprechend könne die Nutzung des Korrekturfaktors der beabsichtigten Planung auch nicht entgegenstehen. Dies sei bereits deswegen offensichtlich, weil es sich um ein nachträgliches Baugesuch handle und die strittige Mobilfunkanlage bereits seit Februar 2023 mit dem Korrekturfaktor betrieben werde. Daraus erhelle, dass sich am aktuellen Zustand nichts ändern werde. Aufgrund der Kompetenzregelung müsse sich die Prüfung von Bestimmungen und Festlegungen im Zusammenhang mit Mobilfunkantennenanlagen kommunaler Regelungen auf Bestimmungen beschränken, die nicht den Umweltschutz sowie das Fernmeldewesen betreffen. Vorliegend würde die nachträgliche Bewilligung des Korrekturfaktors weder ideelle Immissionen noch denkmalpflegerische Anliegen betreffen. Auch falle die Nutzung des Korrekturfaktors unter den Bestandesschutz gemäss Art. 81 KRG (BR 801.100). Selbst wenn das Grundstück Nr. Z.2._____ umgezont und einer Zone zugewiesen würde, in welcher Mobilfunkanlagen verboten wären, könnte die bestehende Anlage erhalten, erneuert, umgebaut sowie massvoll erweitert werden.

G. Mit Vernehmlassung vom 6. Oktober 2025 beantragte die Gemeinde Flims (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 1), die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Parzelle Nr. Z.2._____ liege unbestrittenermassen im Siedlungsgebiet und damit dem örtlichen Anwendungsbereich der erlassenen Planungszone. Die Einhaltung der technischen Vorgaben würde noch nicht die Sicherungsfunktion der Planungszone ersetzen. Auch bei Einhaltung der Grenzwerte gehe das öffentliche Interesse an der Planungssicherung vor. Weiter genüge es, dass ein Vorhaben potentiell die Anpassung der Nutzungspläne tangieren könnte. Vorliegend handle es sich unbestrittenermassen um eine visuell wahrnehmbare Antenne, welche umso mehr (potentielle) Vorschriften einzuhalten habe. Der Ausbau von bestehenden Mobilfunkanlagen würde die bestehende Netztopologie verfestigen und schränke damit die Flexibilität bei der Standortwahl für zukünftige Anlagen ein. Der Ausbau einer Mobilfunkanlage führe in jedem Fall dazu, dass eine Prioritätenordnung unterlaufen werde und neue, möglicherweise besser geeignete Standorte nicht mehr in Betracht gezogen werden könnten. Die Durchführung des vorliegenden Baubewilligungsverfahrens würde somit die spätere Planungsordnung präjudizieren. Würde ein Standort vorgezogen behandelt, würde die faire Berücksichtigung anderer Standorte und Anbieter unterlaufen. Die Beurteilung des

Baugesuchs würde somit auch im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgrundsatz stehen. Auch sei es vorliegend irrelevant, ob sich das Bauvorhaben innerhalb des Bestandesschutzes bewege.

H. In ihrer Replik vom 27. Oktober 2025 hielt die Beschwerdeführerin unverändert an ihren bisherigen Anträgen fest. Eine Planungszone dürfe nicht zu einem absoluten Bauverbot führen. Da das Baugesuch die Anpassung der Nutzungspläne nicht potentiell tangieren könne, dürfe es nicht der Planungszone unterstellt werden. Vorliegend erfolge auch kein Ausbau der Mobilfunkanlage und unterlaufe das Bauvorhaben eine allfällige Prioritätenordnung nicht. Schliesslich könne die Beschwerdeführerin auch nicht gezwungen werden, diesen Standort abzubrechen und einen neuen Standort zu realisieren. Es sei auch keine verfestigte Planungsabsicht erkennbar. Vielmehr sei die Planungszone einzig aufgrund eines Antrags von B._____ und B.A._____ (nachfolgend: Beschwerdegegner 2) erfolgt. Die Gutheissung eines Antrags auf Erlass einer Planungszone im Rahmen eines Einspracheverfahrens überschreite die Grenze zum Rechtsmissbrauch. Auch könne ausgeschlossen werden, dass sich bei der neuen Planung der bestehende Standort plötzlich als nicht mehr geeignet erweise – schliesslich erfolge in optischer Hinsicht keine Änderung und seien die Grenzwerte mit Korrekturfaktor eingehalten.

I. Die Beschwerdegegnerin 1 liess sich mit Duplik vom 17. Dezember 2025 erneut vernehmen und hielt an ihren bisherigen Anträgen unverändert fest. Unabhängig davon, ob mit Bauvorhaben visuell sichtbare oder nicht sichtbare Mobilfunkanlagen gebaut oder durch die Aktivierung des Korrekturfaktors erweitert würden, werde die bestehende Netztopologie verfestigt. Nicht nur mit neuen Bauvorhaben, sondern auch mit der Aktivierung des Korrekturfaktors würden Standorte präjudiziert, indem die Mobilfunkleistung der Standorte gestärkt würde, während nach Erlass der neuen Bestimmungen möglicherweise andere Standorte eher gefördert würden. Mit dem Erlass von Neuregelungen könne die Beschwerdegegnerin 1 bestehende und zukünftige Mobilfunkanlagen koordinieren. Unkoordinierte Aus- und Neubauten lägen keinesfalls im öffentlichen Interesse und würden einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung widersprechen. Die geplante Aktivierung des Korrekturfaktors tangiere die Planung somit direkt und konkret.

J. Am 19. Dezember 2025 verfügte die Instruktionsrichterin den Abschluss des Schriftenwechsels. Mit Schreiben vom 29. Dezember 2025 reichte die Beschwerdeführerin ihre Honorarnote ein.

K. 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. 12; 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 (Aktivierung des Korrekturfaktors an der bestehenden Mobilfunkanlage D._____) 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). 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.5). 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 (ausschliesslich) die Aktivierung des sog. Korrekturfaktors an der bestehenden Mobilfunkanlage auf dem C._____ auf Grundstück Nr. Z.2._____. Das Baugesuch ist Folge der bundesgerichtlichen Rechtsprechung: Das Bundesgericht hatte mit Urteil 1C_506/2023 vom 23. April 2024 die Baubewilligungspflicht für die Anwendung eines Korrekturfaktors für eine bestehende adaptive Antenne bejaht. Es führte aus, dass die Anwendung des Korrekturfaktors zu Leistungsspitzen führen könne, die deutlich über der bisherigen maximalen Sendeleistung liegen könnten. Durch die Anwendung des Korrekturfaktors werde die maximale Sendeleistung nicht mehr als dauerhafter Grenzwert («Worst-Case»), sondern nur noch als Mittelwert über sechs Minuten eingehalten. Die Anwendung des Korrekturfaktors bedeute insofern den Wegfall (bzw. die Abschwächung) einer bisher geltenden, vorsorglichen Emissionsbegrenzung im Sinn von Art. 11 Abs. 2 USG. Dies müsse von den zuständigen Behörden und Gerichten überprüft werden können (E. 4.2).

Entsprechend stellt die Aktivierung des Korrekturfaktors bei einer bestehenden Mobilfunkanlage mit adaptiven Antennen eine wesentliche Änderung des Betriebs dar, die zwingend ein ordentliches Baubewilligungsverfahren erfordert.

4.1. Die Beschwerdeführerin macht gelten, dass die Aktivierung bzw. Nutzung des Korrekturfaktors der beabsichtigten Planung nicht entgegenstehen könne. Einerseits handle es sich um ein nachträgliches Baugesuch und es werde am aktuellen Zustand nichts geändert. Anderseits müssten sich Regelungen in der Nutzungsplanung aufgrund der Kompetenzregelung zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht auf Bestimmungen beschränken, die nicht den Umweltschutz sowie das Fernmeldewesen betreffen würden.

4.1.1. Zunächst ist festzuhalten, dass das sistierte Baugesuch tatsächlich lediglich die Anwendung des Korrekturfaktors für die bereits bestehende Mobilfunkantenne auf Grundstück Nr. Z.2._____ zum Gegenstand hat. Bauliche Massnahmen sind nicht Gegenstand des sistierten Baugesuchs.

4.1.2. Dass es sich beim Bauvorhaben um ein nachträgliches Baugesuch handelt und der Korrekturfaktor schon seit längerer Zeit (gemäss Angaben der Beschwerdeführerin seit Februar 2023) aktiviert ist, ist – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – demgegenüber nicht entscheidrelevant. Das Baugesuch wurde gestellt, um einen zumindest formell rechtwidrigen Zustand zu beheben. Dass dieser Zustand bereits seit längerer Zeit besteht, darf für die Beurteilung des Baugesuchs (und auch für die Frage, ob das Baugesuch der Planungszone zu unterstellen ist) keine Rolle spielen. Andernfalls würden Bauherren, die sich bewusst über (zumindest) das formelle Baupolizeirecht hinwegsetzen und mit der Bauvollendung entsprechende Tatsachen schaffen, bessergestellt als solche, die sich an die rechtlichen Vorgaben halten. Entsprechend ist es vorliegend nicht von Bedeutung, dass der Korrekturfaktor gemäss Angaben der Beschwerdeführerin bereits seit geraumer Zeit aktiviert ist.

4.2. Auch wenn vorliegend keine baulichen Massnahmen geplant sind, ist zu prüfen, ob die Aktivierung des Korrekturfaktors unter den sachlichen Geltungsbereich der erlassenen Planungszone fällt. Die Beschwerdegegnerin 1 bringt in ihrer Vernehmlassung vom 6. Oktober 2025 diesbezüglich vor, dass der Ausbau einer Mobilfunkanlage dazu führe, dass eine Prioritätenordnung unterlaufen werde und neue, möglicherweise besser geeignete Standorte nicht mehr in Betracht gezogen werden könnten (act. A.2). Weiter macht die Beschwerdegegnerin 1 in ihrer Duplik vom 17. Dezember 2025 geltend, dass auch die Aktivierung des Korrekturfaktors Standorte präjudizieren würde, indem die Mobilfunkleistung der

Standorte gestärkt würde. Unkoordinierte Aus- und Neubauten würden einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung widersprechen. Die Aktivierung des Korrekturfaktors tangiere die Planung somit direkt und konkret (act. A.4).

4.2.1. Dadurch, dass vorliegend keine baulichen Massnahmen mit der Aktivierung des Korrekturfaktors verbunden sind, stellt sich die Frage, inwiefern überhaupt die Raumplanung beeinflusst werden kann. Zu beachten ist, dass mit der Aktivierung des Korrekturfaktors keine Änderung der äusseren Erscheinung der Anlage oder eine Anpassung des Standorts verbunden ist. Vielmehr handelt es sich bei der Aktivierung des Korrekturfaktors ausschliesslich um eine softwareseitige Änderung. Die Mobilfunkanlage auf dem C._____ auf Grundstück Nr. Z.2._____ ist bereits in Betrieb. Da es sich um eine bestehende und bewilligte Anlage handelt, steht der Standort selbst deshalb nicht zur Disposition. Die blosse Änderung der Betriebsparameter ändert nichts an der Präsenz und dem Standort der Anlage. Im Baubewilligungsverfahren ist somit hauptsächlich zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung des Korrekturfaktors gemäss NISV erfüllt sind. Die Notwendigkeit des Baubewilligungsverfahrens dient somit primär dem Immissionsschutz und der Wahrung der Verfahrensrechte aufgrund der geänderten Emissionscharakteristik, nicht aber einer erneuten raumplanerischen Standortprüfung. Eine Planungszone dient demgegenüber insbesondere dazu, dass raumplanerisch relevante Vorhaben vorläufig nicht realisiert werden können. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Aktivierung des Korrekturfaktors raumplanerische Auswirkungen zeitigen sollte.

4.2.2. In diesem Zusammenhang ist weiter zu beachten, dass das Bundesgericht in Urteil 1C_506/2023 vom 23. April 2024 die Baubewilligungspflicht für die Anwendung des Korrekturfaktors insbesondere damit begründet hatte, dass dadurch die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abgeschwächt werde. Auch hieraus erhellt, dass im Rahmen der Beurteilung des sistierten Baugesuchs primär umweltrechtliche Punkte zu prüfen sein werden. Wie bereits aufgezeigt, verfügen aber weder die Kantone noch die Gemeinden über entsprechende Rechtssetzungskompetenzen in diesem Zusammenhang. Entsprechend darf sich der Erlass einer Planungszone nur auf die Prüfung von Bestimmungen und Festlegungen im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen beziehen, die nicht den Umweltschutz (und das Fernmeldewesen) zum Gegenstand haben, und können allfällige Bestimmungen in der kommunalen Nutzungsplanung solche Regelungen gar nicht zum Gegenstand haben. Auch dies zeigt, dass das Bauvorhaben bzw. die Anwendung des Korrekturfaktors die anstehende Planung weder erschweren noch präjudizieren kann.

4.2.3 Dass eine bestehende Baute oder Anlage, wie vorliegend die bestehende Mobilfunkanlage, die zukünftige Planung in einem gewissen Masse beeinflusst, liegt auf der Hand und ist – da in der Regel nicht auf der «grünen Wiese» geplant werden kann – nicht zu verhindern. Wie aufgezeigt, kann die Gemeinde zwar verschiedene Regelungen im Zusammenhang mit der Planung von Mobilfunkanlagen treffen, jedoch betreffen solche raumplanerischen Festlegungen nur die Planung zukünftiger Anlagen. Bestehende Anlagen können demgegenüber – unabhängig der zukünftigen Planung – an den bisherigen Standorten verbleiben. Entsprechende Auswirkungen können auch mit planerischen Mitteln somit nicht verhindert werden. Da es sich bereits um eine bestehende Anlage handelt, kann auch der Argumentation der Beschwerdegegnerin 1, dass mit dem Bauvorhaben die bestehende Netztopologie verfestigt werde, nicht gefolgt werden. Die Mobilfunkanlage könnte ohne weiteres auch ohne Aktivierung des Korrekturfaktors weiterbetrieben werden. Zudem ist klarzustellen, dass mittels raumplanerischer Massnahmen keine neuen konkreten Standorte für Mobilfunkanlagen geplant werden können. Vielmehr würden neue Vorschriften in allgemeiner (generell-abstrakter) Weise die Nutzungsordnung betreffen.

4.3. Die Beschwerdegegnerin 1 bringt weiter vor, dass die faire Berücksichtigung anderer Standorte und Anbieter unterlaufen würde, wenn nun ein Standort vorgezogen behandelt würde. Dadurch würde der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Eine Grundeigentümerin bzw. ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (Urteil des Bundesgerichts 1P.14/2001 vom 5. April 2001 E. 2.c). Gleiches gilt für etwaige Regelungen in Bezug auf die Planung von Mobilfunkanlagen. Wie die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Replik vom 27. Oktober 2025 zudem zutreffend festhält, stünde es auch den übrigen Mobilfunkbetreibern offen, ein entsprechendes Baugesuch für die Aktivierung des

Korrekturfaktors einer bestehenden Mobilfunkanlage zu stellen (act. A.3, Ziff. 11). Der Neubau von Mobilfunkanlagen ist selbstredend nicht vergleichbar mit der Aktivierung des Korrekturfaktors einer bestehenden Anlage, weshalb diesbezüglich der Gleichbehandlungsgrundsatz zum vornherein nicht greift.

5. Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde somit als begründet, weshalb der angefochtene Entscheid vom 15. April 2025 in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und das Baubewilligungsverfahren fortzuführen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens müssen die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin nicht näher geprüft werden.

6. 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 Beschwerdegegnerin 1 aufzuerlegen. Da sich die Beschwerdegegner 2 am Verfahren nicht beteiligt haben, werden sie nicht kostenpflichtig. Unter Berücksichtigung, dass sich in den Verfahren VR 25 65 und insbesondere VR3 25 66 ähnliche Rechtsfragen stellten, erscheint vorliegend eine Staatsgebühr von CHF 2'500.00 als angemessen (Art. 75 Abs. 2 VRG).

6.2. Aussergerichtlich hat die Beschwerdegegnerin 1 der Beschwerdeführerin 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 gemacht Aufwand angemessen und für die Prozessführung erforderlich zu sein.

Vorliegend macht die obsiegende Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 29. Dezember 2025 eine Entschädigung von CHF 3'407.10 geltend. Dieser Betrag beruht auf einem Stundensatz von CHF 300.00 zuzüglich einer Kleinspesenpauschale von drei Prozent und der gesetzlich geschuldeten Mehrwertsteuer. Der geltend gemachte Aufwand von 10.2 Arbeitsstunden erscheint dem Gericht als angemessen. Es liegt allerdings keine Honorarvereinbarung im

Recht, weshalb der geltend gemachte Stundenansatz von CHF 300.00 auf CHF 240.00 herabzusetzen ist (vgl. statt vieler Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 17 86 vom 17. April 2018 E. 5.2). Da die Beschwerdeführerin vorsteuerabzugsberechtigt (UID-Registernummer CHF-Z.3._____) ist, ist keine Mehrwertsteuer geschuldet (vgl. dazu PVG 2015 Nr. 19; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 20 97 vom 14. September 2021 E. 9.2.2). Die Beschwerdegegnerin 1 hat der Beschwerdeführerin somit eine aussergerichtliche Entschädigung von gesamthaft CHF 2'521.45 (inkl. CHF 73.45 als Spesenpauschale) zu bezahlen.

Es wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid des Gemeindevorstands Flims vom 15. April 2025 wird aufgehoben und die Gemeinde Flims wird angewiesen, das Baubewilligungsverfahren Z.1._____ fortzuführen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	2’500.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	369.00
Total	CHF	2’869.00

   gehen zulasten der Gemeinde Flims.

3. Die Gemeinde Flims hat die A._____ AG aussergerichtlich mit CHF 2'521.45 zu entschädigen.

4. [Rechtsmittelbelehrung]

5. [Mitteilungen]