

Urnenabstimmung vom 29. November 2026

Botschaft betr. der Teilrevision Baugesetz Mobilfunkanlagen

Kurzfassung

Die grossen Mobilfunkanbieter in der Schweiz sind dabei, die Breitband-technologie der leistungsstarken 5. Generation (5G) auszubauen. Dazu sind Ausbauten bestehender Mobilfunkantennenstandorte sowie neue Antennenstandorte nötig. Die Versorgung mit 5G ist einerseits ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Andererseits können die Technologie und die erforderlichen Antennen bei den Betroffenen auch Unbehagen auslösen. Antennenanlagen können zudem negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild entfalten. Die Gemeinden haben rechtlich nicht mehr viel Möglichkeiten einzugreifen. In verschiedenen übergeordneten Gesetzgebungen wie im Post- und Fernmeldewesen (Fernmeldegesetz), im Umweltschutzgesetz und im Bau- und Raumplanungsgesetz werden schon abschliessend sehr viele Punkte geregelt. So dürfen Kantone und Gemeinden keine eigenen Regelungen betreffend Mobilfunkabdeckung, Immissionen und nichtionisierender Strahlungen erlassen.

Die Gemeinde Flims möchte mit dieser Anpassung des Baugesetzes ihren noch verbleibenden Spielraum nutzen und den Planungsablauf von visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen regeln.

An den Gemeindeversammlungen vom 17. August 2026 bzw. vom 02. November 2026 wurde die Bevölkerung umfassend über die Vorlage orientiert.

Sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

1. Einleitung

Die grossen Mobilfunkanbieter in der Schweiz sind dabei, die Breitbandtechnologie der leistungsstarken 5. Generation (5G) auszubauen. Dazu sind Ausbauten bestehender Mobilfunkantennenstandorte sowie neue Antennenstandorte nötig.

Die Versorgung mit 5G ist einerseits ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Andererseits können die Technologie und die erforderlichen Antennen bei den Betroffenen auch Unbehagen auslösen. Dies aufgrund der von den Anlagen ausgehenden Strahlung (materielle Immissionen) und wegen sogenannter ideeller Immissionen, können die Mobilfunkantennen bei Betroffenen in Form von unangenehmen psychischen Eindrücken bewirken. Dies kann sich auch auf die Attraktivität eines Wohngebietes und schliesslich auf die Liegenschaftspreise auswirken. Antennenanlagen können zudem auch negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild entfalten.

Die Gemeinden haben rechtlich nicht mehr viel Möglichkeiten einzugreifen. In verschiedenen übergeordneten Gesetzgebungen wie im Post- und Fernmeldewesen (Fernmeldegesetz), im Umweltschutzgesetz und im Bau- und Raumplanungsgesetz werden schon sehr viele Punkte abschliessend geregelt. So dürfen Kantone und Gemeinden keine eigenen Regelungen betreffend Mobilfunkabdeckung, Immissionen und nichtionisierender Strahlungen erlassen. Ebenfalls dürfen Bau- und raumplanerische Regeln das Bundesrecht nicht verletzen (Mobilfunkversorgung, freier Wettbewerb).

Die Gemeinde Flims möchte mit dieser Anpassung des Baugesetzes ihren noch verbleibenden Spielraum nutzen und den Planungsablauf von visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen regeln. Für nicht visuell wahrnehmbare Antennen hat die Gemeinde rechtlich keinen Spielraum. Dies wurde in schon mehreren Rechtsverfahren von verschiedenen Gerichten entschieden.

2. Anlass

2.1. Situation in der Gemeinde Flims

Im Juli 2024 hat ein Mobilfunkanbieter bei der Gemeinde Flims ein Baugesuch eingereicht, das den Einbau einer neuen Mobilfunkantenne im Kirchturm Sogn Martin vorsieht. Gegen dieses Vorhaben wurde eine Petition lanciert, deren Hauptanliegen darin besteht, dass Mobilfunkanlagen nicht an Aussichtspunkten, in Kernzonen oder an historischen Gebäuden, sondern an weniger empfindlichen Standorten errichtet werden. Die Gemeinde Flims verfügt bisher über keine kommunalen Bestimmungen bezüglich der Standorte von Mobilfunkanlagen. Auf Stufe Bund und Kanton besteht ebenfalls keine eigentliche Planung für solche. Dies birgt das Risiko eines unkoordinierten Neubaus von Mobilfunkantennenanlagen, was sich nachhaltig negativ auf das Ortsbild von Flims und/oder die Attraktivität von Wohngebieten auswirken könnte. Die Gemeinde Flims hat deswegen im Mai 2025 eine Planungszone für Mobilfunkanlagen beschlossen. Damit besteht nun die Möglichkeit, nutzungsplanerische Festlegungen umzusetzen, bevor Antennen gebaut oder ausgebaut werden.

2.2. Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden

Die Regierung hat sich im Rahmen einer Anfrage im Grossen Rat zu den Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden betreffend Standorte von 5G-Antennen geäussert (Antwort der Regierung vom 21. August 2019). Darin führt sie aus, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit Anliegen des Ortsbildschutzes sowie auch zur Vermeidung von ideellen Immissionen in Wohngebieten raumplanerische Bestimmungen zu Antennenstandorten erlassen können. Dies gilt aber nur für visuelle wahrnehmbare Mobilfunkanlagen.

Heute bestehen in verschiedenen Gemeinden bereits sogenannte Kaskadenmodelle für sichtbare Mobilfunkanlage resp. Antennen, wonach Mobilfunkanlagen etwa in erster Priorität in Arbeitszonen, in zweiter Priorität in gemischten Zonen und erst in letzter Priorität in Wohnzonen zulässig sind. Die Regierung lässt es den Gemeinden offen, in welchem Planungsmittel Regelungen für Antennenanlagen getroffen werden (Zonenplan, Genereller Erschliessungsplan oder Baugesetz).

2.3. Bisherige Rechtsprechung

Zur Frage der Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden besteht eine umfangreiche Rechtsprechungspraxis des Bundesgerichtes. Mit der Einführung der 5G-Technologie und der damit einhergehenden Rechtsmittelverfahren ist davon auszugehen, dass sich die bisherige Rechtsprechung weiterentwickelt oder präzisiert. In Bezug auf die Strahlung verfügt die Gemeinde über keine Regelungskompetenz. Entsprechende Vorschriften sind in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) abschliessend geregelt.

2.4. Ziele und Inhalt der Teilrevision

Die Nutzungsplanung der Gemeinde Flims ist mit Bestimmungen zu Standorten von Mobilfunkanlagen zu ergänzen. Das Ziel der Planung besteht darin, Antennenstandorte unter Berücksichtigung der Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes und der Wohnqualität auf dem Gemeindegebiet von Flims zu regeln. Der Erlass von Bestimmungen zu Mobilfunkanlagestandorten hat mit dem grossflächigen Ausbau der 5G-Technologie eine neue Relevanz erlangt. Aufgrund dieser neuen Ausgangslage erscheint es gerechtfertigt, nebst dem bisherigen Kaskadenmodell, auch weitere Regelungen für Mobilfunkanlagen in der Nutzungsplanung festzulegen.

3. Allgemeines

3.1. Kantonale Vorprüfung

Die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung wurde gestützt auf Art. 12 der kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) dem Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE) zur Vorprüfung eingereicht. Mit Bericht vom 22. Juni 2026 gelangt das ARE zur Gesamtbeurteilung, dass die Regelungen von Art. 45a BauG gesamthaft mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Aufgrund der Vorprüfungsergebnisse ergeben sich keine inhaltlichen Anpassungen an der Vorlage.

3.2. Öffentliche Mitwirkungsaufgabe

Die Mitwirkungsaufgabe dient der Orientierung der Betroffenen und Interessierten über die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen. Damit wird die in Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) verlangte Information der Bevölkerung und ihre Mitwirkungsmöglichkeit bei

der Teilrevision der Ortsplanung erfüllt. Während der Mitwirkungsaufgabe können Grundeigentümer und andere Interessierte schriftlich Wünsche und Anträge an den Gemeindevorstand richten (Art. 13 Abs. 2 KRVO).

Die Mitwirkungsaufgabe fand vom 31. Juli 2026 bis zum 30. August 2026 statt. Während der ersten Mitwirkungsaufgabe sind beim Gemeindevorstand zwei Stellungnahmen eingegangen, welche jeweils mehrere Anträge umfassten.

In der ersten Stellungnahme werden sinngemäss weitergehende Vorschriften zur Erstellung von Mobilfunkanlagen beantragt:

- Verbot sichtbarer Mobilfunkanlagen bei geschützten und erhaltenswerten Bauten.
- Umgehungen der visuellen Sichtbarkeit von Mobilfunkanlagen durch Kaschierungen, Einhausungen etc. ausschliessen.
- Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen bei Parzelle Nr. 32 als Ausschlussgebiet für Mobilfunkanlagen ausscheiden.

Der Gemeindevorstand hat die Anträge geprüft. Der Ausschluss von visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen auf geschützten und erhaltenswerten Bauten liegt im Interesse des Erhalts der äusseren Erscheinung solcher Schutzobjekte. Aus Sicht des Gemeindevorstandes ist eine entsprechende Ergänzung der baugesetzlichen Bestimmungen sinnvoll und wird aufgenommen. Die Beurteilung der visuellen und baulichen Wirkung einer Mobilfunkanlage im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens wird das Gesamtprojekt inkl. allfälligen Nebenbestandteile umfassen. Eine Ergänzung des Baugesetzes betreffend Kaschierungen etc. ist daher nicht erforderlich. Mobilfunkanlagen sind innerhalb der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen grundsätzlich zonenkonform. Ein Ausschluss dieser Zone oder einer einzelnen Parzelle erweist sich daher als nicht möglich.

In der zweiten Stellungnahme wird eine weniger weit gehende baugesetzliche Regelung von Mobilfunkanlagen beantragt:

- Auf die Verknüpfung mit dem «Versorgungsauftrag gemäss Fernmeldegesetz» verzichten.
- Bei einer Priorisierung sind die Standorte ausserhalb der Bauzone nicht der ersten Priorität zuzuordnen.
- Auf das Ausschlussgebiet der Kernzone I und der Beherbergungszone A ist zu verzichten.
- Konkretisierung der «übrigen Zonen mit geringer Wohnnutzung».

- Auf Nachweise zum Ortsbild- und Landschaftsschutz durch die Gesuchstellerin ist zu verzichten.

Der Gemeindevorstand hat die Anträge geprüft. Aus Sicht des Gemeindevorstandes sind die vorgesehenen Bestimmungen zu den Mobilfunkanlagen verhältnismässig und stellen eine wichtige gesetzliche Grundlage zur Gewährleistung eines koordinierten Ausbaus des Mobilfunknetzes dar. An den Bestimmungen wird daher festgehalten. Im Sinne einer Präzisierung wird im Baugesetz explizit festgelegt, welche Zonen mit «geringer Wohnnutzung» gemeint sind.

Die Antragstellenden haben eine Schriftliche Stellungnahme zu ihren Anträgen erhalten. Zusammenfassend ergeben sich aufgrund der Mitwirkung folgende Ergänzungen im Baugesetz (Artikel 45a Mobilfunkanlagen):

- **Absatz 3:** Präzisierung, wonach es sich bei der dritten Priorität um die Beherbergungszone B, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und die Spezialzone Schulheim handelt.
- **Absatz 4:** Ergänzung, wonach an schützenswerten und erhaltenswerten Bauten keine visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen zulässig sind.

3.3. Öffentliche Orientierung

An den Gemeindeversammlungen vom 17. August 2026 bzw. vom 02. November 2026 wurde die Bevölkerung umfassend über die Vorlage orientiert.

4. Regelungskonzept Mobilfunkanlagen

4.1. Neue Antennen nur auf Basis einer umfassenden Standortevaluation

Nebst dem öffentlichen Interesse einer genügenden Versorgung mit Mobilfunk bestehen zahlreiche weitere öffentliche Interessen, welche beim Neubau von Mobilfunkanlagen zu berücksichtigen sind. Die vorliegende Teilrevision des Baugesetzes soll eine angemessene Berücksichtigung dieser Anliegen sicherstellen. Nachfolgend werden die relevanten Anliegen, mit Verweis auf die jeweiligen Absätze des neuen Artikels «Mobilfunkanlagen», im Baugesetz ausgeführt:

Geringer Eingriff durch Kombination mit bestehenden Anlagen (Abs. 2 und 6)

Neue Mobilfunkanlagen sind nach Möglichkeit an bestehenden Antennenstandorten zu realisieren. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass verschiedene Anbieter unabhängig voneinander eine Infrastruktur aufbauen, obwohl technisch und betrieblich eine Kombination möglich gewesen wäre (gemeinsame Nutzung eines Antennenstandortes). Im Baugesetz wird daher festgelegt, dass die Baubehörde von den Mobilfunkanbietern eine Vereinbarung im Sinne eines Kooperations- und Dialogmodells zur Standortevaluation von Mobilfunkanlagen verlangen kann.

Schutz von Wohngebieten vor ideellen Immissionen (Abs. 3 und 5)

Für die Standortwahl neuer, visuell wahrnehmbarer Mobilfunkanlagen wird ein Kaskadenmodell eingeführt. Dabei haben bewilligungsfähige Standorte ausserhalb der Bauzone erste Priorität. Lässt sich dort nachweislich kein geeigneter Standort finden, sind Mobilfunkanlagen in absteigender Priorität auch in Gewerbezon, weiteren Zonen mit geringer Wohnnutzung sowie in den übrigen Bauzonen zulässig. In der Kernzone 1 und in der Beherbergungszone A sind Mobilfunkanlagen grundsätzlich verboten. Im Rahmen einer Standortevaluation ist von der Gesuchstellerin der grösstmögliche Schutz von Wohngebieten vor ideellen Immissionenfolge von Mobilfunkantennen darzulegen.

Vereinbarkeit mit dem Ortsbild- und Landschaftsschutz (Abs. 4 und 5)

Die neue Regelung zu Mobilfunkanlagen sieht vor, dass die Erstellung visuell wahrnehmbarer Anlagen in der Kernzone 1 und in der Beherbergungszone A untersagt ist. Dies vor dem Hintergrund, die historischen Siedlungsgebiete in ihrer Erscheinung nicht zu beeinträchtigen. Zudem ist im Rahmen einer Standortevaluation von der Gesuchstellerin die Vereinbarkeit neuer Mobilfunkanlagen mit den Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes nachzuweisen.

Die Gesuchstellerin einer Mobilfunkanlage hat im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens aufzuzeigen, wie die oben aufgeführten Anliegen bei der Standortevaluation eingeflossen sind und berücksichtigt wurden.

4.2. Schutz der historischen Siedlungsgebiete

Flims verfügt über historische Siedlungsgebiete in Flims Dorf, Fidaz und Waldhaus. Der Erhalt der historischen Strukturen wurde in der räumlichen Strategie der Gemeinde aus dem Jahr 2022 als Ziel festgesetzt. Entsprechend werden Schutzbestimmungen im Rahmen der Revision Nutzungsplanung Teil Siedlung und Baugesetz, die an der Urnenabstimmung vom 9. Februar 2025 angenommen wurden (Regierungsbeschluss ausstehend), umgesetzt. Es werden insbesondere Bestimmungen zu wertvollen Bauten, Gestaltungsbestimmungen für die Kernzone sowie Freihalte- und Erhaltungsbereiche festgelegt. Regelungen in Bezug auf Mobilfunkantennen sind weder in der rechtskräftigen Nutzungsplanung noch in der Revisionsvorlage vorhanden.

Die Erstellung einer Mobilfunkantennenanlage innerhalb historischer Siedlungsgebiete kann diese stark beeinträchtigen. Auch durch gestalterische Massnahmen (Farbgebung etc.) würde sich eine solche technische Anlage kaum mit den schützenswerten Strukturen vereinbaren lassen. Die Gemeinde erachtet es daher als verhältnismässig und erforderlich, dass in der Kernzone 1 sowie in der Beherbergungszone A von Flims keine visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen zugelassen werden (Ausschlussgebiet). Dies im Sinne einer Ergänzung der bereits bestehenden Bestimmungen zum Ortsbildschutz.

Unabhängig der Zonenzuweisung bestehen in der Gemeinde Flims mehrere schützenswerte und erhaltenswerte Bauten, welche im Generellen Gestaltungsplan festgelegt sind. Am Erhalt der äusseren Erscheinung dieser Schutzobjekte besteht ein öffentliches Interesse. Die Installation einer Mobilfunkanlage an solchen Objekten wäre mit dem Erhaltungsziel nicht vereinbar. Daher wird die Erstellung von sichtbaren Mobilfunkanlagen an solchen Schutzobjekten ausgeschlossen.

5. Umsetzung in der Nutzungsplanung

Das Regelungskonzept für Mobilfunkanlagen wird im Baugesetz der Gemeinde Flims durch die Ergänzung von Artikel 45a (Mobilfunkanlagen) mit Anforderungen an die Standortevaluation bei Mobilfunkanlagen umgesetzt.

6. Schlussfolgerung

Die vorliegende Planung berücksichtigt sowohl das Interesse an der Versorgung mit Mobilfunk als auch berechnigte Anliegen zum Ortsbildschutz sowie ideellen Immissionen in angemessener Weise. Der Ausbau von Mobilfunkanlagen gemäss Fernmeldegesetz wird durch die Planung nicht beeinträchtigt.

Gestützt auf vorstehende Ausführungen zeigt sich, dass die vorliegende Teilrevision mit dem übergeordneten Recht sowie der Strategie der Gemeinde Flims übereinstimmt.

7. Antrag

Der Gemeindevorstand beantragt Ihnen, gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, der erforderlichen geringfügigen Anpassung der Teilrevision Baugesetz Mobilfunk zuzustimmen.

Flims, 09. Oktober 2026

Im Namen des Gemeindevorstandes

Christoph Schmidt
Gemeindepräsident

Martin Kuratli
Gemeindeschreiber

Anhang:

Baugesetz Art. 45a, Mobilfunkanlagen

Teilrevision Baugesetz

Art. 45a, Mobilfunkanlagen

Urnenabstimmung

Von der Urnenabstimmung angenommen am: _____

Der Gemeindepräsident: _____

Der Gemeindeschreiber: _____

Von der Regierung genehmigt am: _____

Der Präsident: _____

Der Kanzleidirektor: _____



Das Baugesetz der Gemeinde Flims vom 18. Januar 2011 wird wie folgt ergänzt:

Mobilfunkanlagen

Art. 45a

- 1 Für die Erstellung von neuen visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen gelten die nachfolgenden Bestimmungen.
- 2 Neue Mobilfunkanlagen sind nach Möglichkeit auf bestehenden Antennenstandorten zu realisieren.
- 3 Für das Erstellen neuer visuell wahrnehmbarer Mobilfunksendeanlagen gilt die nachfolgende Prioritätenordnung (Kaskadenmodell), d.h., ein Standort tieferer Priorität ist nur zulässig, wenn nachweislich kein für den Versorgungsauftrag gemäss Fernmeldegesetz geeigneter Standort höherer Priorität verfügbar ist:
 1. Priorität: Standorte ausserhalb der Bauzone, welche in Anwendung der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung bewilligungsfähig sind
 2. Priorität: Standorte in der Gewerbezone und der touristischen Gewerbezone
 3. Priorität: Standorte in den übrigen Zonen mit geringer Wohnnutzung (gemäss geltendem Zonenplan Beherbergungszone B, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und Spezialzone Schulheim)
 4. Priorität: Standorte in den übrigen Bauzonen
- 4 In der Kernzone 1, der Beherbergungszone A sowie an schützenswerten und erhaltenswerten Bauten dürfen keine visuell wahrnehmbaren Anlagen erstellt werden.
- 5 Im Rahmen dieser Standortevaluation sind von der Gesuchstellerin ausserdem die Vereinbarkeit mit den Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes und der grösstmögliche Schutz von Wohngebieten vor ideellen Immissionen infolge von Mobilfunkantennen darzulegen. Die Ergebnisse sind in der Standortevaluation nachvollziehbar aufzuzeigen.
- 6 Die Baubehörde kann von den Mobilfunkanbietern verlangen, dass diese mit ihr eine Vereinbarung im Sinne eines Kooperations- und Dialogmodells zur Standortevaluation von Mobilfunkanlagen abschliessen.
- 7 Nicht mehr bestimmungsgemäss genutzte Mobilfunkantennen sind auf Kosten der Mobilfunkbetreiber zu entfernen und gesetzeskonform zu entsorgen. Der ursprüngliche Zustand ist wiederherzustellen. Die Baubehörde setzt eine angemessene Beseitigungsfrist.