

# **BGer 1C\_438/2025 vom 31. März 2026**

Bundesgericht, 2026-03-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_438\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_438_2025)

FR: TF 1C\_438/2025 du 31 mars 2026

IT: TF 1C\_438/2025 del 31 marzo 2026

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 151 II 68 E. 1 mit Hinweisen).

#### **E. 1.1**

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Urteil in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, wogegen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offensteht (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Als Baugesuchstellerin, die am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und sich mit einem zu ihren Ungunsten lautenden Entscheid konfrontiert sieht, ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ; siehe zur Frage der Parteistellung auch hinten E. 2). Der näheren Prüfung bedarf, ob die Beschwerde mit Blick auf die Art. 90 ff. BGG zulässig ist.

#### **E. 1.2**

Die Beschwerde ist zulässig gegen End- und Teilentscheide, die das Verfahren in der Hauptsache aus prozessualen oder materiellen Gründen ganz oder teilweise abschliessen (Art. 90 f. BGG; BGE 150 II 346 E. 1.3.1; 149 II 170 E. 1.2 ; 146 I 36 E. 2.2 mit Hinweis). Gegen selbständig eröffnete Vor- oder Zwischenentscheide ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Zuständigkeit oder ein Ausstandsbegehren betreffen ( Art. 92 BGG ), einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken ( Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen könnte und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde ( Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG ).

##### **E. 1.2.1**

Die Vorinstanz hob den Entscheid des Baurekursgerichts sowie damit einhergehend die erteilte Baubewilligung auf und wies die Angelegenheit zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung sowie erneuten Beurteilung an die Baukommission und die Baudirektion zurück. Bei einer derartigen Rückweisung der Streitsache mit offenem Verfahrensausgang handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG (vgl. BGE 142 II 20 E. 1.2 mit Hinweisen), was auch zwischen den Parteien unbestritten ist.

##### **E. 1.2.2**

Wie die Beschwerdeführerin nachvollziehbar darlegt, müssten die Erstinstanzen sie in Nachachtung des verwaltungsgerichtlichen Urteils aller Wahrscheinlichkeit nach dazu auffordern, das Baugesuch im Sinne des angefochtenen Entscheids (vgl. hinten E. 3) gegen ihren Willen zu überarbeiten, wobei nicht auszuschliessen wäre, dass die Unterlagen erneut öffentlich bekanntgemacht werden müssten. Für den Fall, dass das überarbeitete Baugesuch

erneut bewilligt würde, wäre die Beschwerdeführerin gezwungen, in der Folge gegen einen nominal positiven Baumentscheid (eine Baubewilligung) Beschwerde zu erheben und zu versuchen, sich in diesem Rahmen erneut gegen die Anordnungen des Verwaltungsgerichts zu wehren. Dies wäre prozessökonomisch unsinnig und der Beschwerdeführerin nicht zuzumuten (vgl. Urteil 1C\_455/2024 vom 17. Juni 2025 E. 1.2 mit Hinweis). Unter den gegebenen Umständen ist ein drohender nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zu bejahen.

### **E. 1.3**

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten.

## **E. 2**

Die Beschwerdeführerin beantragt, die Salt Mobile SA sei als Partei ins bundesgerichtliche Verfahren einzubeziehen. Im selben Zusammenhang wirft sie der Vorinstanz eine Gehörsverletzung und eine formelle Rechtsverweigerung vor, weil sie der Salt Mobile SA als Inhaberin der Mobilfunkanlage die Parteistellung faktisch verweigert habe.

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin trat im gesamten Verfahren als Baugesuchstellerin auf, obschon sie weder Eigentümerin der Bauparzelle noch Inhaberin der darauf stehenden, zur Erweiterung vorgesehenen Mobilfunkanlage ist. Aus § 310 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) folgt, dass im Kanton Zürich nicht allein die Grundeigentümerschaft zur Einreichung eines Baugesuchs berechtigt ist. Da die Rolle der Beschwerdeführerin als Baugesuchstellerin von den kantonalen Behörden im gesamten Verfahren nicht beanstandet wurde, ist davon auszugehen, dass sie den in § 310 Abs. 3 PBG /ZH verlangten Berechtigungsnachweis erbracht hat. Entsprechend wurde sie im vorinstanzlichen Verfahren denn auch zu Recht als Gegenpartei aufgeführt und ist sie gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeführung vor Bundesgericht legitimiert (vgl. BGE 94 I 138 E. 1; Urteil 1C\_655/2020 vom 3. November 2021 E. 1.2 mit Hinweisen).

### **E. 2.2**

Davon abzugrenzen ist die Frage, ob die Vorinstanz - nebst der Beschwerdeführerin als Baugesuchstellerin - die Salt Mobile SA als Partei ins Verfahren hätte einbeziehen müssen und ob bejahendenfalls der angefochtene Entscheid aus formellen Gründen aufzuheben wäre. Dies ist zu verneinen: Beschwerde gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil erhebt allein die Beschwerdeführerin, und zwar in eigenem Namen. Die Salt Mobile SA, die gemäss Angabe in der Beschwerdeschrift spätestens nach dem verwaltungsgerichtlichen Urteil Kenntnis vom Beschwerdeverfahren hatte, wäre in der Lage gewesen, selbständig Beschwerde gegen dieses Urteil zu erheben (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG ; Urteil 1C\_193/2024 vom 2. Dezember 2025 E. 2.3.2 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführerin ihrerseits hätte es offengestanden, die Vorinstanz rechtzeitig auf den ihrer Auffassung nach notwendigen Einbezug der Mobilfunkbetreiberin aufmerksam zu machen. Indem sie dies nicht tat und sich erst nach negativem Ausgang auf einen angeblichen Verfahrensfehler beruft, verhält sie sich treuwidrig. Ihre Verfahrensrüge verdient damit keinen Rechtsschutz (vgl. BGE 143 V 66 E. 4.3 mit Hinweisen).

### **E. 2.3**

Was sodann den Antrag der Beschwerdeführerin anbelangt, die Salt Mobile SA sei als Partei in das bundesgerichtliche Verfahren einzubeziehen, ist dieser ebenfalls abzuweisen. Die Salt Mobile SA hätte es wie gesehen selbst in der Hand gehabt, das verwaltungsgerichtliche Urteil anzufechten und Parteistellung im bundesgerichtlichen Verfahren zu erlangen. Damit hätte sie ein Urteil zur Frage erstreiten können, ob sie zu Unrecht vom Verfahren ausgeschlossen wurde. Durch die Abweisung des Gesuchs entsteht ihr zudem kein erkennbarer Nachteil, dürfte sich ihre Position doch mit derjenigen der Beschwerdeführerin decken.

### **E. 3**

Die Vorinstanz beanstandet im angefochtenen Entscheid in mehrfacher Hinsicht die Baugesuchsunterlagen. Sie hält einesteils eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdegegnerschaft, andernteils eine unrichtige und unvollständige Sachverhaltsfeststellung durch das Baurekursgericht bzw. die Erstinstanzen fest, da das Standortdatenblatt und die raumplanungsrechtliche Standortbegründung mangelhaft seien.

#### **E. 3.1**

Mit Bezug auf den Korrekturfaktor führt die Vorinstanz aus, im vorliegenden Standortdatenblatt fänden sich die Angaben "Adaptiver Betrieb mit  $K_{AA} < 1$ " sowie "Ja" oder "Nein". Diese Angaben brächten aber lediglich zum Ausdruck, dass ein Korrekturfaktor angewandt wird. Es ergäbe sich aus dem Standortdatenblatt jedoch nicht, wie hoch dieser für die entsprechende Anlage insgesamt ausfalle. Damit lasse sich nicht überprüfen, ob der angewandte Korrekturfaktor Ziff. 63 Abs. 2 und 3 des Anhangs 1 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) entspreche, die den zulässigen Korrekturfaktor von der Anzahl Sub-Arrays abhängig mache. Letztlich lasse sich damit auch nicht beurteilen, ob die Anlagegrenzwerte an den Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) unter Berücksichtigung des korrekten Korrekturfaktors eingehalten worden seien. Das Standortdatenblatt weise lediglich die massgebende Sendeleistung (ERP<sub>n</sub>) aus. Dies sei umso problematischer, als die Bewilligungsfähigkeit davon abhängen könne, ob eine Mobilfunkanlage mit adaptiven Antennen ohne Korrekturfaktor betrieben werde bzw. ob sie den gemäss Ziff. 63 Abs. 3 Anhang 1 NISV maximal zulässigen Korrekturfaktor nicht ausschöpfe. Das Standortdatenblatt entspreche somit nicht Art. 11 Abs. 2 lit. b NISV, wonach der massgebende Betriebszustand nach Anhang 1 umschrieben sein müsse. Dazu zählten der Korrekturfaktor und die maximal mögliche Sendeleistung (ERP<sub>max</sub>).

Damit habe das Baurekursgericht auf einen unvollständigen Sachverhalt abgestellt und damit den Untersuchungsgrundsatz verletzt. Die Baukommission wäre zudem gehalten gewesen, im Rahmen der Vorprüfung eine Anpassung des Standortdatenblatts zu fordern, wonach der Korrekturfaktor und die maximal mögliche Sendeleistung der adaptiven Antennen mit exakten Werten zu ergänzen gewesen wären.

#### **E. 3.2**

Die Vorinstanz kritisiert weiter die Darstellung der im Standortdatenblatt abgedruckten Antennendiagramme. Aufgrund des kleinen Formats und der groben Einteilung (30°-Schritte mit den Abstufungen 3, 10, 15, 20 und 30 dB) liessen sich die Richtungsabschwächungen in Dezibel nur mit Messunsicherheiten ablesen. Da die horizontale und vertikale Richtungsabschwächung addiert und einer exponentiellen Funktion zugeführt würden, verstärkten sich die Messfehler umso mehr. Mit den

vorliegenden Antennendiagrammen sei es daher für die Rechtssuchenden nur äussert eingeschränkt möglich, die Richtungsabschwächung und im Resultat die Einhaltung der Anlagegrenzwerte an den OMEN nachzuvollziehen und zu überprüfen. Damit erweise sich das Standortdatenblatt gemäss Art. 11 Abs. 2 lit. a NISV i.V.m. § 310 Abs. 1 PBG /ZH als mangelhaft und lasse sich die materielle Bewilligungsfähigkeit der Anlage nicht überprüfen.

Aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör müsse die Nachbarschaft bereits vor einer Rechtsmittelerhebung über die notwendigen Antennendiagramme in einer Qualität verfügen, die es ermögliche, eine mögliche Überschreitung des Anlagegrenzwerts zu erkennen. Auch die im Verfahren vor dem Baurekursgericht nachgereichten Antennendiagramme seien nicht ausreichend akkurat, als dass sie eine Nachrechnung der Richtungsabschwächung erlauben würden. Das Baurekursgericht sei daher zu Unrecht von einer Heilung der Gehörsverletzung ausgegangen. Damit eine Überprüfung der Anlagegrenzwerte im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung möglich sei, sei zumindest ein hinreichend grosser Ausdruck der Diagramme zu fordern (Durchmesser > 15 cm), woraus sich die Richtungsabschwächungen in den Nebenkeulen - die im Vergleich zur Hauptkeule wesentlich kleiner ausfielen - genügend exakt ablesen liessen. Darüber hinaus sei eine feinere Gradeinteilung (min. 5°-Schritte) sowie eine Abstufung der Richtungsabschwächung über 1 dB zu fordern, wobei primär die Richtungsabschwächung bis 15 dB von Relevanz sei. Die Achsen der Diagramme seien entsprechend durchgehend zu beschriften.

Darüber hinaus gelte es zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin auch verpflichtet gewesen sei, die Antennendiagramme in elektronischer Form einzureichen. Indem die Baukommission diese nicht den Akten beigefügt hätte, habe sie ihre Aktenführungspflicht und damit das rechtliche Gehör der Beschwerdegegnerschaft in schwerwiegender Weise verletzt. Ebenfalls sei der Beschwerdegegnerschaft im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung die Akteneinsicht in die elektronischen Antennendiagramme spätestens auf entsprechendes Gesuch hin grundsätzlich zu gewähren. Das Akteneinsichtsrecht in die elektronischen Unterlagen gelte selbstredend auch für das Rekursverfahren. Indem das Baurekursgericht der Beschwerdegegnerschaft keine Einsicht in die elektronischen Antennendiagramme ermöglicht habe, habe es auch diesbezüglich das rechtliche Gehör der Beschwerdegegnerschaft verletzt. Die nachgereichten ausgedruckten Antennendiagramme stellten dabei keinen adäquaten Ersatz für die elektronischen Antennendiagramme dar, zumal nur die elektronischen Antennendiagramme eine exakte Nachrechnung der Richtungsabschwächung mit möglichst geringen Messfehlern ermöglichten.

### **E. 3.3**

Sodann bemängelt die Vorinstanz die Qualität der Abdeckungskarten, mit denen die Beschwerdeführerin die Standortgebundenheit der Erweiterung der ausserhalb der Bauzonen gelegenen Mobilfunkanlage aufzeigen will. Die Abdeckungskarten seien derart klein und in einer schlechten Auflösung abgedruckt, dass sich die Veränderung der Mobilfunkabdeckung durch den Ausbau der Mobilfunkanlage nicht überprüfen lasse. Die Gebäudestrukturen im fraglichen Bereich seien kaum erkennbar und es sei unklar, ob die Karten massstabgetreu seien und, falls dem so wäre, in welchem Massstab diese abgebildet worden seien. Zudem seien sie schwarz-weiss abgedruckt und wiesen verschiedene - kaum unterscheidbare - Graustufen auf, wodurch die Versorgungsverbesserung nicht nachvollzogen werden könne.

Das Baurekursgericht habe folglich auf einen unvollständigen Sachverhalt abgestellt, indem es die Standortgebundenheit anhand dieser offenkundig mangelhaften Abdeckungskarten beurteilt habe. Die Karten sollten massstabsgetreu abgebildet werden, wobei der Massstab anzugeben sei; in der Karte sei eine vermasste Referenzstrecke einzutragen und die Nordausrichtung einzuzeichnen. Dabei sollte kein gröberer Massstab als 1:5'000 gewählt werden. Es sei darauf zu achten, dass das durch die Mobilfunkanlage abgedeckte Gebiet vollständig erfasst werde. Darüber hinaus müssten auch die in der Umgebung vorhandenen Antennen erkennbar sein. Sodann sei erforderlich, dass sich bauliche Strukturen, Strassen und Ortsnamen erkennen liessen. Zuletzt seien die Abdeckungskarten im Zustand vor und nach der geplanten Erweiterung als Farbausdruck in einer adäquaten Auflösung einzureichen, damit sich die farblichen Abstufungen auch erkennen liessen. Diese seien so zu wählen, dass sie gut unterschieden werden könnten, was insbesondere auch den Kontrast zum eigentlichen Kartenhintergrund betreffe.

#### **E. 3.4**

Schliesslich weise das eingereichte Standortdatenblatt gemäss der Vorinstanz bei der beantragten Frequenz von 3'400 MHz der Antennen mit den Laufnummern 5 und 6 einen offensichtlichen Widerspruch zum beigefügten Antennendiagramm auf. Letzteres beziehe sich ausdrücklich auf die Frequenz von 3'500 MHz. Ein weiterer Widerspruch bestehe zur Feststellung des Baurekursgerichts, wonach die Beschwerdeführerin (gemeint wohl: die Salt Mobile SA) nur über entsprechende Mobilfunkkonzessionen im Frequenzbereich zwischen 3'500 bis 3'580 MHz verfüge. Die Abdeckungskarten der Beschwerdeführerin bezögen sich jedoch explizit auf die Frequenz von 3'400 MHz. Dabei wiesen höhere Frequenzen schlechtere Ausbreitungseigenschaften aus, indem sie bei der Übertragung durch die Luft stärker abgeschwächt würden. Folglich müsste sich bei einer tieferen Frequenz eine bessere Abdeckung ergeben als mit höheren Frequenzen. Das Baurekursgericht stelle auf widersprüchliche Sachverhalte ab, wenn es für die Standortgebundenheit einerseits die Abdeckungskarten mit der Frequenz von 3'400 MHz heranziehe und gemäss Standortdatenblatt von einer Frequenz von 3'400 MHz im Sachverhalt ausgehe, andererseits aber für die Richtungsabschwächung auf ein Antennendiagramm mit einer Frequenz von 3'500 MHz abstelle sowie gleichzeitig festhalte, dass die Beschwerdeführerin nur in diesem Frequenzband über eine entsprechende Konzession verfüge. Die zugrunde liegenden Sachverhaltsfeststellungen betreffend die Frequenz der Antennen Nrn. 5 und 6 sowie die Abdeckungskarten zur Standortgebundenheit erwiesen sich als offensichtlich unrichtig.

#### **E. 4**

Streitig und zu prüfen ist zunächst, ob die Vorinstanz mit ihren Anforderungen an das Standortdatenblatt (Angabe des Korrekturfaktors und der maximal möglichen Sendeleistung sowie Darstellung und Zurverfügungstellung der Antennendiagramme) zwecks strahlenschutzrechtlicher Beurteilung der hier strittigen Erweiterung einer bestehenden Mobilfunkanlage gegen Bundesrecht verstösst.

#### **E. 4.1**

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind im Rahmen der Vorsorge Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und

wirtschaftlich tragbar ist. Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, erliess der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV). Diese sieht zum Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten thermischen Wirkungen Immissionsgrenzwerte vor, die überall eingehalten sein müssen, wo sich Menschen aufhalten können ( Art. 13 Abs. 1 NISV ; BGE 126 II 399 E. 3b). Zudem haben ortsfeste Mobilfunkanlagen für sich im massgebenden Betriebszustand den Anlagegrenzwert an allen Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) einzuhalten (Ziff. 64 und 65 Anhang 1 NISV). Als solche Orte gelten namentlich Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten ( Art. 3 Abs. 2 lit. a NISV ). Die Anlagegrenzwerte wurden vom Bundesrat zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG ohne direkten Bezug zu nachgewiesenen Gesundheitsgefährdungen nach Massgabe der Kriterien der technischen und betrieblichen Möglichkeit sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit festgesetzt, um das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten ( BGE 126 II 399 E. 3b mit Hinweisen). Die Anlagegrenzwerte, welche die zulässigen Feldstärkewerte gegenüber den Immissionsgrenzwerten reduzieren, stellen in Bezug auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge dar ( BGE 151 II 593 E. 3.1; 128 II 378 E. 6.2.2; je mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Im Bereich des Umweltschutzes, zu welchem auch der Strahlenschutz gehört, verfügt der Bund gestützt auf Art. 74 Abs. 1 BV über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl. 2025, N. 16 zu Art. 16 BV ). Die Kantone können auf diesem Gebiet nur insoweit Recht setzen, als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat (Urteil 1A.14/2006 vom 18. August 2006 E. 2.3, in: URP 2006 S. 815 und ZBl 108/2007 S. 504; vgl. auch BGE 118 Ib 590 E. 3a; 117 Ib 147 E. 2c; Urteil 1A.132/1999 vom 25. Januar 2000 E. 2b/aa, in: ZBl 102/2001 S. 163; je mit Hinweisen). Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat wie dargelegt die NISV erlassen, die auch die Immissionen von Mobilfunksendeanlagen umfasst. Diese Regelung ist abschliessend, weshalb für das kommunale und kantonale Recht insoweit kein Raum bleibt ( BGE 138 II 173 E. 5.1 mit Hinweisen).

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, der konkrete Korrekturfaktor und die maximal mögliche Sendeleistung seien entgegen der Vorinstanz im Standortdatenblatt nicht anzugeben.

#### **E. 5.1**

Ziff. 63 Anhang 1 NISV sieht in der seit 1. Januar 2022 in Kraft stehenden Version vor, dass als massgebender Betriebszustand der maximale Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung gilt (Abs. 1). Bei adaptiven Sendeanennen mit 8 oder mehr separat ansteuerbaren Antenneneinheiten (Sub-Arrays) kann auf die maximale ERP (effective radiated power, auf Deutsch äquivalente Strahlungsleistung; vgl. Art. 3 Abs. 9 NISV ) ein Korrekturfaktor  $K_{AA}$  angewendet werden, wenn die Sendeanennen mit einer automatischen Leistungsbegrenzung ausgestattet werden. Diese muss sicherstellen, dass im Betrieb die über 6 Minuten gemittelte ERP die korrigierte ERP nicht überschreitet (Abs. 2).

Es gelten folgende Korrekturfaktoren  $K_{AA}$  : bei 64 und mehr Sub-Arrays:  $\geq 0.10$ ; bei 32 bis 63 Sub-Arrays:  $\geq 0.13$ ; bei 16 bis 31 Sub-Arrays:  $\geq 0.20$ ; bei 8 bis 15 Sub-Arrays:  $\geq 0.40$  (Abs. 3; grundlegend zur Zulässigkeit des Korrekturfaktors: BGE 151 II 593 E.4 ff.).

Bevor eine Anlage, für die Anhang 1 NISV Emissionsbegrenzungen festlegt, neu erstellt wird, muss der Inhaber oder die Inhaberin der für die Bewilligung zuständigen Behörde ein Standortdatenblatt einreichen ( Art. 11 Abs. 1 NISV ). Dieses muss die aktuellen und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage enthalten, soweit sie für die Erzeugung von Strahlung massgebend sind ( Art. 11 Abs. 2 lit. a NISV ). Es muss zudem den massgebenden Betriebszustand nach Anhang 1 angeben ( Art. 11 Abs. 2 lit. b NISV ). Sodann muss es namentlich Angaben über die von der Anlage erzeugten Strahlung an den drei Orten mit empfindlicher Nutzung enthalten, an denen diese Strahlung am stärksten ist, sowie an allen Orten mit empfindlicher Nutzung, an denen der Anlagegrenzwert nach Anhang 1 überschritten ist (Art. 11 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 und 3 NISV).

### **E. 5.2**

Das BAFU hält in seiner Vernehmlassung fest, im vorliegenden Standortdatenblatt sei für die Antennen Nrn. 5 und 6 das Feld "Adaptiver Betrieb mit  $K_{AA} < 1$ " mit "Ja" ausgefüllt und die Anzahl Sub-Arrays jeweils mit 16 beziffert worden. Aufgrund des Zusatzes "mit  $K_{AA} < 1$ " komme klar zum Ausdruck, dass ein adaptiver Betrieb unter Anwendung eines Korrekturfaktors bewilligt worden sei. Diese Angabe sei etwas präziser als die in der Vollzugshilfe vorgegebene Deklaration ("Adaptiver Betrieb" und "Ja" oder "Nein") und entspreche der Empfehlung im Dokument "Häufig gestellte Fragen zur Vollzugshilfe für adaptive Antennen". Die zulässige Höhe des Korrekturfaktors könne sodann eindeutig aus der angegebenen Anzahl Sub-Arrays von 16 abgeleitet werden: Sie betrage gemäss Ziff. 63 Abs. 3 Anhang 1 NISV  $\geq 0.20$ . Die erteilte Bewilligung erlaube im Betrieb die Ausschöpfung dieses Korrekturfaktors. Auch die Anwendung eines Korrekturfaktors mit geringerer Wirkung wäre von der Bewilligung abgedeckt, nicht jedoch eines solchen mit grösserer Wirkung. Dass im Betrieb kein unzulässiger Korrekturfaktor angewendet werde und auch die vorausgesetzte automatische Leistungsbegrenzung aktiv sei, müsse durch das Qualitätssicherungssystem der Betreiberin überprüft werden.

Bei Anwendung eines Korrekturfaktors gemäss Ziff. 63 Anhang 1 NISV werde die Einhaltung des Anlagegrenzwerts nicht mehr auf der Grundlage des maximalen Gesprächs- und Datenverkehrs bei maximaler Sendeleistung beurteilt, sondern auf der Basis eines durch die Anwendung des Korrekturfaktors auf die maximale Sendeleistung ausgedrückten realistischen Maximums. Dies bedeute, dass OMEN im Betrieb mit einer höheren Sendeleistung als im Standortdatenblatt ausgewiesen bestrahlt werden könnten. Solche Leistungsspitzen seien jedoch - aufgrund der Definition des massgebenden Betriebszustands in Ziff. 63 Absätze 2 und 3 Anhang 1 NISV - zeitlich und in ihrer Höhe begrenzt. Dass die dargelegte Regelung zum massgebenden Betriebszustand von adaptiven Antennen vereinbar sei mit dem übergeordneten Gesetzes- und Verfassungsrecht, habe das Bundesgericht bestätigt. Die maximal mögliche Sendeleistung der adaptiven Antennen, welche im Rahmen von kurzzeitigen Leistungsspitzen auftrete, könne aufgrund einer einfachen Multiplikation der im Standortdatenblatt ausgewiesenen Sendeleistung mit dem Reziproken des anwendbaren Korrekturfaktors errechnet werden. Dieser Wert müsse jedoch gemäss Art. 11 Abs. 2 NISV nicht im Standortdatenblatt ausgewiesen werden. Er betreffe nicht den massgebenden Betriebszustand und sei somit auch nicht relevant für die Beurteilung, ob der Anlagegrenzwert eingehalten sei. Er biete keinen Nutzen für

Bewilligungsbehörden oder Anwohnende, sondern könnte vielmehr zu Missverständnissen führen.

Das BAFU kommt zum Schluss, dass die Angaben zum adaptiven Betrieb und zur Anwendung des Korrekturfaktors im vorliegenden Standortdatenblatt genügen und somit der Sachverhalt diesbezüglich vollständig sei. Zudem sei sowohl im Bericht der Fachstelle Nichtionisierende Strahlung des Amts für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich als auch im Baubewilligungsentscheid ausdrücklich festgehalten worden, dass die adaptiven Antennen im Frequenzbereich von 3,4 bis 3,8 GHz mit einem Korrekturfaktor betrieben würden. Auch in dem von den Anwohnenden eingereichten Rechtsmittel an das Baurekursgericht sei die Anwendung der Korrekturfaktoren gerügt worden. Die zuständigen Behörden und die Anwohnenden seien sich also über dessen Anwendung im Klaren gewesen und hätten ihn in ihre Überlegungen und Überprüfungen einbezogen.

### **E. 5.3**

Diesen Ausführungen ist beizupflichten. Wie das Bundesgericht kürzlich festhielt, kann aus der deklarierten äquivalenten Strahlungsleistung (ERP n) - in der Vollzugshilfe vereinfacht als "massgebende Sendeleistung" bezeichnet (vgl. BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV], 23. Februar 2021, S. 21) - mit einer einfachen Rechnung die maximal mögliche Sendeleistung (ERP max) abgeleitet werden, weshalb letztere im Standortdatenblatt (Zusatzblatt 2) nicht zusätzlich anzugeben ist. Gleiches gilt für den für eine Antenne zulässigen Korrekturfaktor, da dieser sich gemäss Ziff. 63 Abs. 3 Anhang 1 NISV aus der Anzahl Sub-Arrays ergibt (vgl. Urteil 1C\_539/2024 vom 4. Dezember 2025 E. 7.8). Das Bundesgericht bestätigte damit sein Urteil 1C\_113/2024 vom 16. Juni 2025 und hielt an zwei früheren Urteilen, wonach im Standortdatenblatt die konkrete Anwendung des Korrekturfaktors deklariert werden müsse (Urteile 1C\_169/2024 vom 2. Mai 2025 E. 2.2.1; 1C\_310/2024 vom 18. Oktober 2024 E. 2.2), nicht mehr länger fest.

### **E. 5.4**

Die Beschwerdegegnerschaft hält dem zusammengefasst entgegen, bei blosser Angabe des adaptiven Betriebs und der Anzahl Sub-Arrays sei unklar, welcher Korrekturfaktor nun effektiv gelte. Die notwendige mathematische Operation sei keineswegs trivial. Ein Standortdatenblatt, das betreffend Korrekturfaktor so ausgestaltet sei wie das vorliegende, sei für Laien nur mit ausserordentlichem Aufwand nachzuvollziehen, setze das Verständnis des Korrekturfaktors doch beträchtliches Vorwissen voraus. Auch könnten die Bewilligungsbehörden gar nicht kontrollieren, ob der Korrekturfaktor im Rahmen des Zulässigen liege, weil sie den effektiv beantragten Korrekturfaktor gar nicht kennen würden. Das Gleiche gelte für die maximale Sendeleistung. Damit komme die Bauherrschaft ihrer Meldepflicht gemäss Art. 11 NISV nicht nach. Die Angabe "Adaptiver Betrieb mit  $K_{AA} < 1$ " schliesse zudem Werte mit ein, die kleiner als 0,2 seien. Zuletzt bleibe bei Nichtangabe des Korrekturfaktors unklar, was gelte, wenn die Korrekturfaktoren gemäss NISV geändert würden.

Zwar ist der Beschwerdegegnerschaft zuzustimmen, dass das Verständnis des Korrekturfaktors sowie der gemittelten Sendeleistung Vorwissen und ein gewisses technisches Verständnis voraussetzt. Das gilt im Bereich der NISV aber generell. Selbst bei zusätzlicher Angabe der maximalen Sendeleistung und des maximal zulässigen

Korrekturfaktors im Standortdatenblatt, wie sie der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerschaft vorschwebt, bedarf es der Lektüre der Verordnung und der dazugehörigen Vollzugshilfen, um die immissionsrechtliche Beurteilung nachvollziehen zu können. Von den Bewilligungsbehörden darf diese Kenntnis vorausgesetzt werden. Um die Auswirkungen der Strahlung inklusive der kurzfristig auftretenden Leistungsspitzen beurteilen zu können, genügen die Angabe der Anzahl Sub-Arrays und der massgebenden Sendeleistung (zum vorliegenden Fall siehe sogleich E. 5.5.1). Das gilt auch für Laiinnen und Laien, soweit sie bereit sind, sich das notwendige technische Verständnis anzueignen oder sich dahingehend beraten zu lassen. Wie das BAFU sodann zutreffend ausführt, erlaubt die Bewilligung die Ausschöpfung des Korrekturfaktors, wobei es den Mobilfunkbetreiberinnen auch offensteht, einen Korrekturfaktor mit geringerer Wirkung anzuwenden. Mit anderen Worten kann der Korrekturfaktor im Betrieb Schwankungen unterliegen. Somit braucht der "effektive Korrekturfaktor" in den Gesuchsunterlagen nicht angegeben zu werden. Massgeblich für die Ermittlung der elektrischen Feldstärke ist allein die über sechs Minuten gemittelte Sendeleistung, die höchstens der Angabe in der Zeile "ERP n : Sendeleistung (in W) " entsprechen darf. Umgekehrt ergibt sich ohne Weiteres aus Ziff. 63 Abs. 3 Anhang 1 NISV, dass der Korrekturfaktor z.B. bei 16 bis 31 Sub-Arrays nicht weniger als 0,2 (bzw. dessen Kehrwert nicht mehr als 5) und die maximale Sendeleistung kurzfristig nicht mehr als ein Fünffaches der massgebenden Sendeleistung betragen darf. Wie es sich verhielte, wenn die maximal zulässigen Korrekturfaktoren dereinst einmal angepasst werden sollten, braucht hier nicht beantwortet zu werden.

## **E. 5.5**

Damit ergibt sich für den vorliegenden Fall, was folgt:

### **E. 5.5.1**

Die Beschwerdeführerin ersuchte für die Antennen Nrn. 5 und 6 um Bewilligung eines adaptiven Betriebs unter Anwendung eines Korrekturfaktors. Dies war denn auch für alle Beteiligten ohne Weiteres erkennbar, wie das BAFU und die Beschwerdeführerin zu Recht ausführen. Der zulässige Korrekturfaktor ergibt sich dabei vorliegend aus der Anzahl Sub-Arrays von 16 und beträgt  $\geq 0.20$  (Ziff. 63 Abs. 3 Anhang 1 NISV). Die beantragte massgebende Sendeleistung (ERP n) von 280 W ist im Standortdatenblatt angegeben. Die kurzfristig maximal mögliche Sendeleistung (ERP max) lässt sich anhand der Angaben im Standortdatenblatt bestimmen (hier:  $1'400 \text{ W}$ , resultierend aus  $\text{ERP n} \times 1 / K_{AA}$ , also  $280 \text{ W} \times 1 / 0,2$ ). Da allerdings nicht die maximal mögliche Sendeleistung, sondern allein die über sechs Minuten gemittelte deklarierte Sendeleistung von vorliegend 280 W massgebend ist, braucht erstere nicht zusätzlich im Standortdatenblatt ausgewiesen zu werden. Die Einhaltung des Anlagegrenzwerts an den OMEN kann ohne Weiteres gestützt auf die massgebende Sendeleistung (im Zusammenspiel mit weiteren Angaben: vgl. BGE 151 II 593 E. 3.1) beurteilt werden.

### **E. 5.5.2**

Ebenfalls hinreichend klar erscheint der Sachverhalt mit Blick auf die verwendeten Frequenzen. Wie das BAFU zutreffend ausführt, ist im Zusatzblatt 2 zum Standortdatenblatt im Feld "Frequenzband (in MHz) " lediglich eine grobe Angabe des verwendeten Frequenzbereichs notwendig, wie sich aus der Vollzugsempfehlung zur NISV für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen des früheren Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute BAFU) aus dem Jahr 2002 ergibt (a.a.O., S. 35). Die von der

Beschwerdeführerin bzw. der Salt Mobile SA effektiv benutzten Frequenzen im angegebenen Frequenzband 3'400 MHz für die Antennen Nrn. 5 und 6 liegen bei 3'500 bis 3'580 MHz, wie sowohl die kantonale Fachstelle als auch das BAFU festhalten. Entsprechend reichte die Beschwerdeführerin denn auch Antennendiagramme für die tiefste Frequenz (3'500 MHz) im konzessionierten Frequenzbereich ein. Da die hier strittige Anlage sowohl im Frequenzbereich unter 900 MHz und über 1'800 MHz sendet, gilt ein Anlagengrenzwert von 5,0 V/m (vgl. Ziff. 64 Anhang 1 NISV). Dieser wird vorliegend rechnerisch bei sämtlichen Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten, was denn auch durch die kantonale Fachbehörde bestätigt wurde (vgl. dazu hinten E. 6.4 f.).

### **E. 5.5.3**

Wenn das Verwaltungsgericht festhält, seine Vorinstanzen hätten auf einen unvollständig erhobenen Sachverhalt abgestellt, kann ihm daher nicht gefolgt werden. Liegen alle gestützt auf Art. 11 Abs. 2 NISV erforderlichen Angaben im Standortdatenblatt vor, um die immissionsrechtliche Bewilligungsfähigkeit der geplanten Mobilfunkanlage zu beurteilen, verstösst es entgegen der Beschwerdegegnerschaft gegen Bundesrecht, die Bewilligung mit dem Argument zu verweigern, der Sachverhalt sei diesbezüglich nicht hinreichend erstellt. Erfüllt ein Bauprojekt die gesetzlichen Vorschriften, besteht von Bundesrechts wegen grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung (vgl. BGE 131 II 103 E. 3; Urteil 1C\_670/2021 vom 5. April 2022 E. 4.1). Bei den hier strittigen Fragen handelt es sich um Aspekte, die das Bundesrecht abschliessend regelt (vgl. vorne E. 4.2). Folglich besteht auch kein Raum, über die Anwendung einer Bestimmung des kantonalen Baurechts (hier: § 310 Abs. 1 PBG /ZH) zusätzliche, von Bundesrechts wegen nicht erforderliche Gesuchsangaben zu verlangen.

## **E. 6**

Des Weiteren kritisiert die Beschwerdeführerin die Vorgaben, welche die Vorinstanz an die Darstellung der dem Standortdatenblatt beigelegten Antennendiagramme stellt.

### **E. 6.1**

Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, stellt die öffentliche Auflage der Baugesuchsunterlagen insbesondere die Gewährung des rechtlichen Gehörs sicher (Urteile 1C\_624/2024 vom 10. Dezember 2025 E. 2.6; 1C\_403/2024 vom 6. Oktober 2025 E. 5.2; je mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ( Art. 29 Abs. 2 BV ) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar. Er umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (vgl. BGE 150 I 174 E. 4.1 ; 144 I 11 E. 5.3; je mit Hinweisen). Dazu zählt namentlich auch das Recht, Einsicht in alle Akten eines Verfahrens zu nehmen, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob die fraglichen Akten aus Sicht der Behörde entscheidendheblich sind ( BGE 144 II 427 E. 3.1.1; 132 V 387 E. 3.2; je mit Hinweisen). Gegenstück zum Akteneinsichtsrecht der Parteien ist die Aktenführungspflicht der Behörde ( BGE 142 I 86 E. 2.2 mit Hinweis).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt grundsätzlich losgelöst von der materiellen Begründetheit der Beschwerde zur Gutheissung des Rechtsmittels und zur Rückweisung an die Vorinstanz ( BGE 149 I 91 E. 3.2; 148 IV 22 E. 5.5.2; je mit Hinweisen). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des

rechtlichen Gehörs kann jedoch ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Partei die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann bzw. über die gleiche Kognition wie ihre Vorinstanz verfügt (vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1 ; 137 I 195 E. 2.3.2; je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung kann selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz im Sinne einer Heilung des Mangels abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären ( BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 142 II 218 E. 2.8.1; je mit Hinweisen).

### **E. 6.2**

Das BAFU führt aus, die Vollzugsempfehlungen enthielten keine detaillierten Vorgaben, in welcher Form und Auflösung die Antennendiagramme einzureichen seien. Auf jeden Fall müssten die Unterlagen der zuständigen Vollzugsbehörde ermöglichen, die Einhaltung der Grenzwerte mit hinreichender Genauigkeit überprüfen zu können. Zu diesem Zweck würden in der Praxis heute elektronische Diagramme mit einer Auflösung von 1° beigezogen. In welcher Form und Auflösung die Antennendiagramme als Teil des Baugesuchs auch öffentlich aufzulegen seien, ergebe sich nicht aus dem Bundesumweltrecht, sondern aus dem anwendbaren (Bau-) Verfahrensrecht. Das Bundesgericht habe in einem früheren Verfahren, in dem die Anwohnenden und die Beschwerdeinstanzen nur über schlecht aufgelöste Antennendiagramme in Papierform verfügt hatten, keine Verletzung des rechtlichen Gehörs festgestellt, sondern den Sachverhalt mit den vom BAFU aufgrund elektronischer Diagramme ermittelten Werten ergänzt (Urteil 1C\_403/2022 vom 15. Juli 2024 E. 4).

Weiter hält das BAFU fest, auch Antennendiagramme auf Papier mit einer 5°-Auflösung würden kein exaktes Auslesen der relevanten Richtungsabschwächung erlauben. Ein genauer Nachvollzug der vorgenommenen Berechnungen sei nur anhand von Antennendiagrammen in elektronischer Form möglich. Die Lösung, dass solche zwar nicht öffentlich aufgelegt würden, interessierten Anwohnenden auf explizites Gesuch hin aber entsprechend Einsicht gewährt werde, erscheine sachgerecht.

### **E. 6.3**

Die von der Vorinstanz gestellten Anforderungen an die Darstellung der Antennendiagramme in Papierform bietet keinen bedeutenden Mehrwert gegenüber den Versionen, die sich in den Akten befinden. Wie das BAFU nachvollziehbar ausführt, können die Angaben letztlich nur mittels der elektronischen Antennendiagramme exakt nachvollzogen werden, weil auch bei einer Gradeinteilung in 5°-Schritten und einer Angabe der Richtungsabschwächung in 1-dB-Schritten noch Messungenauigkeiten bestünden. Wenn die Vorinstanz selbst dafürhält, ein exaktes Nachrechnen der Richtungsabschwächung sei nur mittels elektronischer Antennendiagramme möglich, ist nicht nachvollziehbar, weshalb sie von der Beschwerdeführerin verlangt, die Antennendiagramme in einem Format abzdrukken, das ebenfalls bloss eine Plausibilitätsprüfung der im Standortdatenblatt angegebenen Richtungsabschwächung ermöglicht. So räumt denn auch die Beschwerdegegnerschaft ein, bei der Darstellung der Antennendiagramme nach den Vorgaben der Vorinstanz sei wiederum nur eine

Plausibilitätsprüfung möglich.

Umgekehrt kann der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, wenn sie geltend macht, die Öffentlichkeit, insbesondere die Nachbarschaft, habe kein Interesse daran und verfüge nicht über die notwendigen Fachkenntnisse, um die Bewilligungsfähigkeit einer Mobilfunkanlage anhand der Antennendiagramme beurteilen zu können. Das räumliche Abstrahlungsmuster einer Antenne, wie es im Antennendiagramm abgebildet wird, bildet Grundlage für die Berechnung des Effektivwerts der elektrischen Feldstärke an einem bestimmten Ort und damit ein wesentliches Element für die Prüfung der Frage, ob der Anlagegrenzwert eingehalten wird (vgl. BGE 151 II 593 E. 3.1 mit Hinweis). Dass die Vorinstanz den elektronischen Antennendiagrammen im Rahmen des rechtlichen Gehörs besonderes Gewicht beimisst, ist somit nicht zu beanstanden.

#### **E. 6.4**

Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz zu Recht eine Gehörsverletzung angenommen und deren allfällige Heilung verneint hat.

##### **E. 6.4.1**

Die Beschwerdeführerin führt diesbezüglich aus, die Beschwerdegegnerschaft habe die elektronischen Antennendiagramme bereits vor Baurekursgericht einsehen können, wie die Vorinstanz selbst festhalte. Zudem habe die Beschwerdegegnerschaft im Verfahren vor Baurekursgericht gar nicht um Einsicht in die elektronischen Antennendiagramme ersucht, wie es die Vorinstanz offenbar annehme, sondern lediglich geltend gemacht, die eingereichten Antennendiagramme seien unvollständig. Sie verweist diesbezüglich auf die Rekurschrift der Beschwerdegegnerschaft. Die von der Vorinstanz zu Unrecht bejahte Gehörsverletzung bestehe daher nicht. Auf jeden Fall könne sie als geheilt gelten.

Den kantonalen Akten kann entnommen werden, dass die Beschwerdegegnerschaft das Antennendiagramm für die Antennen Nrn. 5 und 6 vor dem Baurekursgericht als unvollständig rügte, weil es nur auf einer einzigen Frequenz beruhe. Das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft als Fachstelle für nichtionisierende Strahlung führte in seiner Stellungnahme vom 15. November 2023 aus, es habe für seine Strahlungsmodellierung - nebst dem im Standortdatenblatt verwendeten Diagramm - ein umhüllendes Antennendiagramm zugrunde gelegt, das die Frequenzen 3'500, 3'600, 3'633, 3'667, 3'700, 3'733, 3'767 und 3'800 MHz enthalte, sowie ein Diagramm mit der Frequenz 3'500 MHz. Die Frequenzen, die von Salt Mobile SA genutzt werden dürften, lägen zwischen 3'500 und 3'580 MHz und seien damit im umhüllenden Diagramm des Amtes enthalten. Zum einen zeige der Vergleich der Ergebnisse mit den Antennendiagrammen des Amtes keine relevant höheren Feldstärken. Zum andern seien auch die Abweichungen zu den Feldstärken im Standortdatenblatt der Salt Mobile SA sehr gering bzw. nicht vorhanden. Keine der Berechnungen zeige eine Verletzung des Anlagegrenzwerts.

Daraufhin beantragte die Beschwerdegegnerschaft in ihrer Replik vom 20. Dezember 2023 Einsicht in die den Berechnungen zugrunde liegenden Antennendiagramme. Am 16. Januar 2024 nahm das Amt erneut Stellung, wobei es das von ihm herangezogene umhüllende Antennendiagramm sowie das im Standortdatenblatt verwendete Diagramm grafisch darstellte. Auch legte es seiner Stellungnahme eine numerische Aufschlüsselung beider Diagramme bei, der in 1°-Schritten die jeweilige Dämpfung in Dezibel in der Vertikalen und der Horizontalen entnommen werden kann. Darauf hat die Beschwerdegegnerschaft in ihrer Triplik vom 4. März 2024 nicht mehr Bezug genommen. In ihrer

Verwaltungsgerichtsbeschwerde rügte sie erneut, das Antennendiagramm sei unvollständig. Zum einen sei ihr verwehrt zu überprüfen, ob die Abweichungen tatsächlich nur geringfügig seien. Zum andern müssten Standortdatenblätter immer "alle Antennendiagramme für alle betriebenen Frequenzen" enthalten. Es gebe keinen Spielraum für den Verzicht auf die Abbildung im Antennendiagramm von gewissen Frequenzbereichen.

#### **E. 6.4.2**

Soweit aus den kantonalen Akten ersichtlich, verlangte die Beschwerdegegnerschaft somit erstmals im Verlauf des Verfahrens vor dem Baurekursgericht Einsicht in die von der kantonalen Fachstelle herangezogenen Antennendiagramme. Dabei ersuchte sie, wie die Beschwerdeführerin richtig bemerkt, nicht ausdrücklich um Einsicht in die elektronischen Diagramme. Die kantonale Fachstelle stellte ihr aber auf Gesuch hin die numerisch aufgeschlüsselten Antennendiagramme zur Verfügung, darunter die im Standortdatenblatt verwendeten Diagramme, die in 1°-Schritten in horizontaler und vertikaler Hinsicht die exakten Dezibelangaben für die Berechnung der Richtungsabschwächung ermöglichen. Die Einsicht in diese numerisch bzw. tabellarisch aufgeschlüsselten Datensätze auf Papier ist der Einsicht in die elektronischen Antennendiagramme gleichzustellen, ermöglicht sie doch genau wie letztere die exakte Nachrechnung der im Standortdatenblatt angegebenen Feldstärkebeiträge. Die Beschwerdegegnerschaft hatte damit Gelegenheit, sich vor dem Baurekursgericht, das über volle Kognition verfügt, zu äussern, worauf sie in der Folge aber verzichtete. Eine allfällige Gehörsverletzung kann unter den gegebenen Umständen als geheilt betrachtet werden.

#### **E. 6.5**

Folglich bestand für die Vorinstanz auch in dieser Hinsicht kein Anlass, den Rekursentscheid aus formellen Gründen aufzuheben. Der beim Verwaltungsgericht erhobene Vorwurf der Beschwerdegegnerschaft, es sei ihr verwehrt geblieben zu überprüfen, ob die Abweichungen zwischen den von der Beschwerdeführerin eingereichten und der kantonalen Fachstelle zwecks deren Überprüfung herangezogenen Antennendiagrammen tatsächlich bloss geringfügig sei, ist angesichts der verfügbar gemachten numerisch aufgeschlüsselten Datensätze nicht nachvollziehbar. Vielmehr verzichtete die Beschwerdegegnerschaft im baurekursgerichtlichen Verfahren darauf, sich zur Stellungnahme der kantonalen Fachstelle vom 16. Januar 2024 erneut zu äussern. Auch das zweite Argument der Beschwerdegegnerschaft verfängt nicht, wonach sich die Beschwerdeführerin für die Antennen Nrn. 5 und 6 nicht auf Antennendiagramme mit nur einer Frequenz (3'500 MHz) hätte beschränken dürfen, sondern für jede Frequenz ein eigenes Diagramm hätte einreichen müssen. Diesbezüglich kann auf die fachkundige Einschätzung des BAFU verwiesen werden, wonach es im Ermessensspielraum der kantonalen Fachbehörden liegt, für welche und wie viele Frequenzen innerhalb des zu bewilligenden Bereichs sie die Vorlage von Antennendiagrammen verlangen und wie sie die Angaben und Berechnungen der Gesuchstellerin überprüft. Die Beurteilung im vorliegenden Fall erachtet das BAFU als hinreichend. Auf eine Rückweisung kann in diesem Punkt somit verzichtet werden.

#### **E. 7**

Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin die vorinstanzlichen Erwägungen zum Nachweis der Standortgebundenheit.

### **E. 7.1**

Eine Anlage ist im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG (SR 700), der in der Fassung vom 1. Januar 2026 neu über zwei Absätze verfügt, standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist oder wenn die Anlage aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Nach bundesgerichtlicher Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, welche dann zu bejahen ist, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (statt vieler BGE 141 II 245 E. 7.6.1 mit Hinweisen).

Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen gelten rechtsprechungsgemäss dann als absolut standortgebunden, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann. Die relative Standortgebundenheit von Mobilfunkanlagen kann bejaht werden, wenn sie ausserhalb der Bauzone keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirken und nicht störend in Erscheinung treten. Dies kann zutreffen, wenn sie an bestehenden Bauten und Anlagen montiert werden können. Als zusätzliche Voraussetzung muss gewährleistet sein, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG entgegenstehen (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 245 E. 7.6.2; 133 II 409 E. 4.2, 321 E. 4.3.3; je mit Hinweisen; siehe auch BGE 138 II 570 E. 4.3).

### **E. 7.2**

Die Beschwerdeführerin und das ARE weisen darauf hin, dass ab 1. Januar 2026 gemäss Art. 24

bis Abs. 3 RPG Anpassungen, Erneuerungen und Erweiterungen bestehender Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone von Gesetzes wegen als standortgebunden gelten. Eine derartige Erweiterung einer rechtmässig bestehenden Mobilfunkanlage liegt hier vor. Damit stellt sich die Frage, wie sich die während dem hängigen Beschwerdeverfahren eingetretene Rechtsänderung auswirkt.

### **E. 7.3**

Nach der bundesgerichtlichen Praxis beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels anderslautender Übergangsbestimmung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens. Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. BGE 151 II 737 E. 3.2.3; 139 II 243 E. 11.1; je mit Hinweisen). Dieser allgemeine Grundsatz leitet sich aus der Position und den Funktionen der gerichtlichen Rechtsmittelbehörden im Instanzenzug ab. Die Aufgabe einer gerichtlichen Beschwerdeinstanz besteht hauptsächlich darin zu überprüfen, ob ihre Vorinstanz das massgebliche Recht richtig angewendet hat. Mit anderen Worten prüft sie primär die Rechtmässigkeit des Anfechtungsobjekts auf Grundlage der für die Vorinstanz anwendbaren Rechtssätze ( BGE 151 II 737 E. 3.2.3 mit Hinweisen).

Im öffentlichen Baurecht gilt der Grundsatz, wonach hängige Beschwerdeverfahren nach bisherigem Recht zu Ende geführt werden, sofern das neue Recht für die gesuchstellende Partei nicht günstiger ist (vgl. Urteil 1C\_144/2013 vom 29. September 2014 E. 2 mit Verweis auf Art. 52 RPV [SR 700.1], der Übergangsbestimmung zum Inkrafttreten der

Raumplanungsverordnung und der RPG-Änderung vom 20. März 1998, die als Ausdruck allgemeiner intertemporalrechtlicher Erwägungen anzusehen ist [ BGE 127 II 209 E. 2b]; ferner ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 [BauG/BE], N. 1 zu Art. 36 BauG/BE mit Hinweisen). Diese Lösung dient der Verfahrensökonomie, wird damit doch verhindert, dass die Bauherrschaft nachträglich ein neues Gesuch einreichen muss, um in den Genuss des für sie günstigeren Rechts zu gelangen (vgl. BGE 127 II 209 E. 2b; zit. Urteil 1C\_144/2013 E. 2).

#### **E. 7.4**

Der Gesetzgeber hat auf eine Übergangsregelung zu Art. 24

bis RPG verzichtet. Die Anwendbarkeit dieser Bestimmung im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren bestimmt sich daher nach den allgemeinen intertemporalen Grundsätzen. Würde das vorliegende Baugesuch nach Art. 24

bis Abs. 3 RPG beurteilt, entfielen der Nachweis der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG. Das neue, während dem hängigen bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren in Kraft getretene Recht erweist sich demnach für die Beschwerdeführerin als günstiger, weshalb es nach der dargelegten Praxis unmittelbar Anwendung findet. Die Beschwerdegegnerschaft hätte im Rahmen des Schriftenwechsels Gelegenheit gehabt, sich zu der von der Beschwerdeführerin zweimal erwähnten Gesetzesänderung zu äussern. Im Übrigen kann der unmittelbaren Anwendung des neuen Rechts im Rahmen der Kosten- und Entschädigungsfolgen Rechnung getragen werden (vgl. hinten E. 9.1).

#### **E. 7.5**

Da die Erweiterung der bestehenden Mobilfunkanlage nun von Gesetzes wegen als standortgebunden gilt, besteht kein Bedarf mehr für die von der Vorinstanz verlangten zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen zwecks Beurteilung der Standortgebundenheit. Damit ist einzig noch zu prüfen, ob dem Bauvorhaben überwiegende Interessen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG entgegenstehen. Das Baurekursgericht verneinte dies. Damit und mit den diesbezüglichen Rügen der Beschwerdegegnerschaft hat sich die Vorinstanz nicht auseinandergesetzt. Entsprechend rechtfertigt es sich, die Angelegenheit zur weiteren Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei wird sie insbesondere zu berücksichtigen haben, dass durch die Erweiterung der rechtmässig bestehenden Mobilfunkanlage kein zusätzliches Nichtbauland zweckentfremdet wird und die optischen Auswirkungen eines Umbaus nicht mit denjenigen eines Neubaus zu vergleichen sind (vgl. BGE 133 II 409 E. 4.3; Urteil 1C\_248/2024 vom 2. Mai 2025 E. 3.4.2).

#### **E. 8**

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als begründet. Das angefochtene Urteil ist im Sinne des Eventualantrags aufzuheben und die Angelegenheit zur weiteren Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Damit wird das Gesuch um aufschiebende Wirkung gegenstandslos.

#### **E. 9**

Es bleiben die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu beurteilen.

#### **E. 9.1**

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz mit offenem Ausgang gilt für die Frage der Kosten- und Entschädigungsfolgen als vollständiges Obsiegen ( BGE 141 V 281 E. 11.1 mit Hinweis). Das Bundesgericht heisst die Beschwerde aber vorliegend zum Teil nur deshalb gut, weil es den während des bundesgerichtlichen Verfahrens in Kraft getretenen Art. 24

bis Abs. 3 RPG unmittelbar anwendet. Diesen Umstand gilt es bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen zugunsten der Beschwerdegegnerschaft zu berücksichtigen: Würde sich die Beschwerde gestützt auf das alte Recht nämlich als unbegründet erweisen, hätte dies für die Beschwerdegegnerschaft eine günstigere Kosten- und Entschädigungsregelung zur Folge gehabt, die nur deshalb nicht eintreten konnte, weil das Verfahren vor dem Bundesgericht bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts andauerte. Diesbezüglich rechtfertigt es sich, auf die Grundsätze zur Gegenstandslosigkeit bei nachträglichem Wegfall des Rechtsschutzinteresses abzustützen, wobei summarisch geprüft wird, wie der Prozess mutmasslich ausgegangen wäre (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 72 BZP [SR 273]; BGE 148 II 369 E. 3.3.4; 142 V 1 E. 8.2 mit Hinweisen).

Eine summarische Prüfung ergibt, dass die Beschwerde voraussichtlich auch bezüglich der von der Vorinstanz als ungenügend beurteilten Sachverhaltsfeststellung zur Standortgebundenheit nach altem Recht gutgeheissen worden wäre. Die strengen Anforderungen an die Abdeckungskarten, wie sie die Vorinstanz aufstellt, mögen beim Nachweis der absoluten Standortgebundenheit im Sinne einer eigentlichen Deckungs- oder Kapazitätslücke ihre Berechtigung haben. Im Rahmen der relativen Standortgebundenheit, wie sie gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei der Erweiterung einer rechtmässig bestehenden Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen in Betracht fällt, erscheinen die Anforderungen demgegenüber übersetzt (aus der jüngeren Praxis Urteile 1C\_502/2024 vom 15. Dezember 2025 E. 5.1-5.3; 1C\_392/2023 vom 13. Mai 2025 E. 4; 1C\_248/2024 vom 2. Mai 2025 E. 3.3, insb. E. 3.3.7). Dass es sich bei der Angabe von 3'400 MHz im Zusatzblatt 2 des Standortdatenblatts und in der Standortbegründung nicht um die tatsächlich verwendete Frequenz, sondern um das Frequenzband (3'400 MHz aufwärts, wobei die Salt Mobile SA für die Frequenzen 3'500 bis 3'580 MHz eine Konzession verfügt) handelt und der Sachverhalt somit auch insoweit nicht falsch festgestellt wurde, erhellt wie erläutert aus der Vernehmlassung des BAFU (vgl. vorne E. 5.5.2). Folglich hätte die Beschwerdegegnerschaft mutmasslich auch dann als vollständig unterliegend gegolten, wenn das Bundesgericht die Beschwerde im Lichte des alten Rechts beurteilt hätte.

## **E. 9.2**

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerschaft zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen ( Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG ). Zudem hat sie der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu leisten, für die sie ebenfalls solidarisch haftet (Art. 68 Abs. 1, 2 und 4 i.V.m. Art. 66 Abs. 5 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.