

# FR\_GERICHTE 602 2024 174 vom 13. November 2025

FR Kantonsgericht, 2025-11-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2024\\_174](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_174)

FR: FR\_GERICHTE 602 2024 174 du 13 novembre 2025

IT: FR\_GERICHTE 602 2024 174 del 13 novembre 2025

## Regeste

Urteil des II. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 1.1

Gemäss Art. 76 Bst. a des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungspflege (VRG; SGF 150.1) ist insbesondere zur Beschwerde berechtigt, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Das Wohnhaus der Beschwerdeführer liegt in einer Distanz von weniger als 1'717 m zur streitigen Mobilfunkanlage und damit in jenem Umkreis des Bauprojekts, in dem die Strahlung über 10 % des Anlagegrenzwerts betragen kann, wenn für die Prognose entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf den massgebenden Betriebszustand der Anlage und die Verhältnisse in der Hauptstrahlrichtung abgestellt wird (vgl. BGE 128 II 168 E. 2.3; Urteil KG FR 602 2024 91 vom 13. Mai 2025 E. 1.1). Die Beschwerdeführer sind damit durch die angefochtenen Entscheide hinreichend berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung.

### E. 1.2

Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 114 Abs. 1 Bst. a und c VRG; Art. 141 Abs. 1 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom

### E. 1.3

Die Beschwerdeführer beantragen, für den allenfalls rechtswidrigen Betrieb der Anlage sei ein Benützungsverbot zu erlassen. Weiter stellen sie den Verfahrensantrag, es sei von Amtes wegen

Kantonsgericht KG Seite 4 von 11 abzuklären, ob der Mobilfunkdienst 5G zurzeit in Betrieb sei; falls ja, seien den Beschwerdeführern Abnahme- und Kontrollmessungen auszuhändigen, die Auskunft über den adaptiven Betrieb gäben. Dabei übersehen sie, dass allein die Zulässigkeit der geplanten Erweiterung Streitgegenstand des vorliegenden Baubewilligungsverfahrens bildet, nicht aber der aktuelle Betrieb der bestehenden Mobilfunkanlage. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Rechtsmittelverfahrens verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (vgl. BGE 142 I 155 E. 4.2.2; 136 II 457 E. 4.2). Folglich kann auf die Anträge bezüglich Sachverhaltsabklärung sowie Abnahme- und Kontrollmessung betreffend den aktuellen Betrieb nicht eingetreten werden. Das Gleiche gilt mit Bezug auf das beantragte Nutzungsverbot, soweit dieses nicht als Gesuch um Anordnung der aufschiebenden Wirkung auszulegen ist, das mit vorliegendem Urteil

gegenstandslos wird.

## **E. 2**

Aus verschiedenen Gründen ersuchen die Beschwerdeführer um Sistierung des Verfahrens. Die Angelegenheit erweist sich indes als spruchreif und das zu fällende Urteil hängt auch nicht vom Ausgang eines anderen Verfahrens ab (vgl. Art. 42 Abs. 1 Bst. a VRG). Insbesondere liegt, wie nachfolgend aufgezeigt wird, ein Grundsatzentscheid des Bundesgerichts zum adaptiven Betrieb mittels Korrekturfaktor vor (vgl. dazu auch Urteil KG FR 602 2024 91 vom 13. Mai 2025 E. 3.2.2.3) und es existieren sowohl ein hinreichendes Qualitätssicherungssystem als auch taugliche Messmethoden. Der Sistierungsantrag ist demnach abzuweisen.

## **E. 3**

Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht kann die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 VRG). Zudem ist vorliegend die Rüge der Unangemessenheit zulässig, soweit sich Ermessensfragen stellen (Art. 78 Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 33 Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]).

## **E. 4**

Streitig ist die Erweiterung einer bestehenden Mobilfunkanlage. Für die neuen Antennen ist teilweise ein adaptiver Betrieb mittels Korrekturfaktor vorgesehen. Aufgrund seiner Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedarf das Vorhaben einer Baubewilligung im Sinne von Art. 22 RPG (vgl. auch BGE 150 II 379 E. 4). Diese ist im ordentlichen Baubewilligungsverfahren durch die Oberamtsperson zu prüfen (Art. 84 Bst. 1 des kantonalen Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 1. Dezember 2009 [RPBR; SGF 710.11]). Da das Baugrundstück ausserhalb der Bauzone liegt und eine Mobilfunkanlage im Nichtbaugebiet nicht zonenkonform ist, bedarf das Projekt ausserdem einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG. Hierfür zuständig ist im freiburgischen Recht die RIMU (Art. 136 RPBG). Die Vorinstanzen haben dem Bauvorhaben die erforderlichen Bewilligungen erteilt. Umstritten ist, ob dies zu Recht erfolgte.

## **E. 5**

Zunächst ist zu prüfen, ob die Grenzwertkonformität der geplanten Erweiterung bejaht werden kann.

### **E. 5.1**

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 11

Kantonsgericht KG Seite 5 von 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 (NIS), die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, erliess der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710). Diese sieht zum Schutz vor den wissenschaftlich

erhöhten thermischen Wirkungen Immissionsgrenzwerte vor, die von der Internationalen Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (ICNIRP) übernommen wurden und über- all 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 an allen Orten mit empfindlicher Nutzung (sog. OMEN) den Anlagegrenzwert einzuhalten (vgl. 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 Bst. a NISV). Die Anlage- grenzwerte 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 festge- setzt, um das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht ab- sehbar sind, möglichst gering zu halten (BGE 126 II 399 E. 3b mit Hinweisen). Die Anlagegrenz- werte, welche die zulässigen Feldstärkewerte gegenüber den Immissionsgrenzwerten reduzieren, stellen in Bezug auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge dar (BGE 128 II 378 E. 6.2.2; Urteile BGER 1C\_307/2025 vom 9. Dezember 2024 E. 3.1, zur Publikation vor- gesehen; 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5.3.2; je mit Hinweisen).

#### **E. 5.1.1**

Gemäss Ziff. 64 Anhang 1 NISV beträgt der Anlagegrenzwert für den Effektivwert der elektri- schen Feldstärke für Mobilfunkanlagen 4 V/m für Mobilfunkantennen, die ausschliesslich in Fre- quenzbereichen von 900 MHz und darunter senden, 6 V/m für solche, die ausschliesslich um 1'800 MHz und darüber senden sowie 5 V/m für alle anderen Anlagen. Grundlage für die Berechnung des Effektivwerts der elektrischen Feldstärke an einem bestimmten Ort bildet dabei die äquivalente Strahlungsleistung der Antenne, das räumliche Abstrahlungsmuster der Antenne (Antennendiagramm), der Abstand und die Richtung zur Antenne sowie die Dämpfung durch die Gebäudehülle (vgl. BAFU, Erläuterungen vom 23. Februar 2021 zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss NISV [nachfolgend: BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen], S. 8).

#### **E. 5.1.2**

Während konventionelle Mobilfunkantennen im Wesentlichen mit einer immer gleichen räum- lichen Verteilung der Strahlung senden, sind adaptive Antennen in der Lage, das Signal tendenziell in die Richtung der Nutzerin oder des Nutzers bzw. des Mobilfunkgerätes zu fokussieren und es in andere Richtungen zu reduzieren ("Beamforming", dt. wörtlich: "Strahlformung"; vgl. auch die Defini- tion in Ziff. 62 Abs. 6 Anhang 1 NISV). Solche Antennen können mit der neusten Mobilfunkgeneration (5G), aber auch mit bisherigen Technologien (z.B. 4G) kombiniert werden (BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen, S. 2). Konkret bestehen adaptiv betreibbare Antennen aus einer Anordnung von (kreuzpolarisierten) Elementarantennen resp. Antennenelementen in Spalten und Zeilen, was auch als Antennen-Array bezeichnet wird. Durch das Zusammenschalten mehrerer Antennenele- mente kann eine Richtwirkung der ausgesendeten Strahlung, ein sog. Beam, erzeugt werden. Dabei gilt vereinfacht: Je grösser die Anzahl Antennenelemente, desto grösser die mögliche Richtwirkung bzw. desto schmaler der ausgesendete Beam und höher der Antennengewinn. Werden die einzel- nen oder zusammengeschalteten Antennenelemente unterschiedlich angesteuert (z.B. über Pha- senverschiebungen), kann die Hauptsenderichtung des Beams horizontal und vertikal

bewegt werden (BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen, S. 5). Antennenelemente, die physisch fest zusammengeschaltet sind, werden als Sub-Array bezeichnet. Sind beispielsweise bei einer Antenne,

Kantonsgericht KG Seite 6 von 11 die aus 96 Antennenelementen besteht, jeweils 3 Antennenelemente fest zusammengeschaltet, weist die Antenne 32 Sub-Arrays auf; sind 6 Antennenelemente miteinander verbunden, verfügt die Antenne über 16 Sub-Arrays (BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen, S. 6). Wie viele Beams eine adaptive Antenne erzeugen kann, hängt von der Anzahl separat ansteuerbarer Antenneneinheiten – der Anzahl Sub-Arrays – ab. Je nach angewandeter Technologie kann entweder nur ein Beam auf einmal oder können mehrere Beams gleichzeitig ausgesendet werden. Das Antennendiagramm muss nicht unbedingt eine klare Hauptstrahlrichtung haben, sondern kann verschiedene Ausprägungen aufweisen. Alle möglichen Beams und Ausprägungsformen bleiben dabei jedoch innerhalb eines umhüllenden Antennendiagramms (BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen, S. 8; vgl. zu den adaptiven Antennen auch BGE 150 II 379 E. 2.1; Urteile 1C\_307/2023 vom

### **E. 5.1.3**

Hinsichtlich des massgebenden Betriebszustands sah Ziff. 63 Anhang 1 NISV in der vom 1. Juni 2019 bis zum 31. Dezember 2021 geltenden Fassung vor, dass bei adaptiven Antennen die Variabilität der Senderichtungen und der Antennendiagramme berücksichtigt wird. Die konkrete Ausgestaltung dieses Grundsatzes wurde zunächst auf Stufe Vollzugshilfe (BAFU, Adaptive Antennen, Nachtrag vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung zur Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV] für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, BUWAL 2002, 2021 [nachfolgend: BAFU, Nachtrag zur Vollzugsempfehlung]) geregelt und mit der Änderung der NISV vom 17. Dezember 2021, in Kraft seit dem 1. Januar 2022 (AS 2021 901), schliesslich in Ziff. 63 Anhang 1 NISV wie folgt festgelegt: "1 Als massgebender Betriebszustand gilt der maximale Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung. 2 Bei adaptiven Sendeantennen mit 8 oder mehr separat ansteuerbaren Antenneneinheiten (Sub-Arrays) kann auf die maximale ERP ein Korrekturfaktor KAA angewendet werden, wenn die Sendeantennen mit einer automatischen Leistungsbegrenzung ausgestattet werden. Diese muss sicherstellen, dass im Betrieb die über 6 Minuten gemittelte ERP die korrigierte ERP nicht überschreitet. 3 Es gelten folgende Korrekturfaktoren KAA:  $\geq 0.10$  (bei 64 und mehr Sub-Arrays)  $\geq 0.13$  (32 bis 63 Sub-Arrays)  $\geq 0.20$  (16 bis 31 Sub-Arrays)  $\geq 0.40$  (8 bis 15 Sub-Arrays)] 4 [...]" Mit anderen Worten muss bei adaptiven Antennen mit acht oder mehr Sub-Arrays die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung (ERPn) nicht wie bei konventionellen Antennen im Maximum, sondern über sechs Minuten gemittelt eingehalten werden. Diese darf dabei um den Korrekturfaktor (KAA) von der maximalen Sendeleistung (ERPmax) abweichen ( $ERPn = KAA \times ERPmax$ ; BAFU, Nachtrag zur Vollzugsempfehlung, S. 10). An einem Beispiel ausgedrückt bedeutet dies, dass eine mit 16 Sub-Arrays ausgestattete adaptive Antenne mit einer maximalen Sendeleistung von 1'500 W im 6-Minuten-Mittel eine Sendeleistung von 300 W einhalten muss ( $1'500 \text{ W [ERPmax]} \times 0.20 \text{ [KAA]} = 300 \text{ W [ERPn]}$ ). Oder anders formuliert, dürfte diese adaptive Antenne kurzzeitig mit einer Sendeleistung von maximal 1'500 W senden, solange sie die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung von 300 W über sechs Minuten gemittelt einhält. Da die Sendeleistung eine von mehreren Grundlagen für die Berechnung der elektrischen Feldstärke an einem OMEN bildet (vorne E. 5.1.1), kann letztere zeitweise über den

Anlagegrenzwerten liegen. Angesichts dessen, dass für die Berechnung der elektrischen Feldstärke nunmehr die über sechs Minuten gemittelte

Kantonsgericht KG Seite 7 von 11 Sendeleistung und nicht der Maximalwert massgeblich ist, resultiert jedoch rechnerisch keine Überschreitung des Anlagegrenzwertes (siehe zum Ganzen Urteil BGer 1C\_307/2023 vom

### **E. 5.2**

Vorliegend handelt es sich bei den Antennen 3, 11, 12 und 13 um Sendeantennen mit 16 Sub-Arrays, für die ein adaptiver Betrieb vorgesehen ist. Soweit die Beschwerdeführer die Zulässigkeit des Korrekturfaktors gemäss Ziff. 63 Anhang 1 NISV in grundsätzlicher Hinsicht bestreiten, ist ihrer Beschwerde kein Erfolg beschieden. Das Bundesgericht hat in einem ausführlich begründeten, zur Publikation vorgesehen Entscheid dargelegt, dass die Anwendung des Korrekturfaktors bundesrechtskonform ist (Urteil BGer 1C\_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 5 und 6). Das Kantonsgericht sieht keinen Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

### **E. 5.3**

Die vom AfU als kantonaler Fachbehörde für korrekt beurteilte rechnerische Prognose und damit einhergehend die Einhaltung des hier geltenden Anlagegrenzwerts von 5 V/m (vgl. Ziff. 64 Bst. c Anhang 1 NISV) wird von den Beschwerdeführern lediglich pauschal kritisiert (zur Beweiskraft von Amtsberichten statt vieler Urteil KG FR 602 2024 91 vom 13. Mai 2025 E. 3.2.2.2 S. 12 mit Hinweisen). Insbesondere ist nicht ersichtlich, welche Sachverhaltsangaben betreffend Sendeleistung "irreführend" sein sollen. Das bei den Baugesuchsunterlagen liegende Standortdatenblatt entspricht den bundesrechtlichen Vorgaben; insbesondere liegen die notwendigen Angaben zum adaptiven Betrieb und zur Anzahl Sub-Arrays vor (vgl. Urteil BGer 1C\_113/2024 vom 16. Juni 2025 E. 3.3.2 f.). Die kurzfristig zulässige maximale Sendeleistung ergibt sich aus der jeweils deklarierten Sendeleistung multipliziert mit dem Kehrwert des Korrekturfaktors (z.B. für die Antennen 11–13:  $2'000 \text{ W} \times 1 / 0,2 = 10'000 \text{ W}$ ). Die automatische Leistungsbegrenzung stellt dabei sicher, dass die über sechs Minuten gemittelte Strahlungsleistung die deklarierte Sendeleistung nicht überschreitet, womit der Anlagegrenzwert rechnerisch nicht überschritten wird (vgl. vorne E. 5.1.3). Ebenfalls unverständlich bleibt, weshalb die Beschwerdeführer meinen, die sich in den Akten befindlichen umhüllenden Antennendiagramme würden nicht für jede Senderichtung den maximal möglichen Antennengewinn berücksichtigen (vgl. dazu BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen, S. 10 f.). Damit erweisen sich die Rügen betreffend die Grenzwertkonformität der Anlage als unbegründet. 6. Die Beschwerdeführer sind weiter der Auffassung, die geltenden Grenzwerte seien verfassungswidrig und verstieszen gegen das Vorsorgeprinzip. Auch zu dieser bloss allgemein vorgetragenen Kritik besteht eine reichhaltige höchstrichterliche Rechtsprechung. Insbesondere hat sich das Bundesgericht im Urteil 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 mit den in der NISV geregelten Grenzwerten und dem Vorsorgeprinzip ausführlich auseinandergesetzt. Es kam zum Schluss, die Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV seien bundesrechtskonform. Das BAFU als zuständige Fachbehörde komme seiner Aufgabe nach, in diesem Bereich die internationale Forschung sowie die technische Entwicklung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der in der NISV geregelten Grenzwerte zu verlangen (Urteil BGer 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5.3.3 und 5.7 mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht ist dabei auch auf das

von den Beschwerdeführern hervorgehobene Thema der Pulsation und Variabilität der Strahlung adaptiver Antennen eingegangen (a.a.O., E. 5.6). Diese Beurteilung wurde seither mehrfach bestätigt (statt vieler Urteile BGer 1C\_248/2024 vom 2. Mai 2025 E. 2.2; 1C\_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 9; je mit Hinweisen). Inwiefern diese jüngere Rechtsprechung überholt sein soll, vermögen die Beschwerdeführer mit den in ihrer Eingabe angeführten Studien

Kantonsgericht KG Seite 8 von 11 und Berichten, die mehrheitlich bereits in früheren bundesgerichtlichen Verfahren berücksichtigt wurden, nicht aufzuzeigen. 7. Sodann vertreten die Beschwerdeführer die Meinung, mangels tauglicher Messmethode und genügendem Qualitätssicherungssystem dürfe das Vorhaben nicht bewilligt werden. Der Vollzug ge- mäss Art. 12 und 14 NISV sei nicht sichergestellt. 7.1. Das Bundesgericht hat in mehreren Urteilen bestätigt, dass die vom Eidgenössischen Institut für Metrologie (METAS) empfohlenen Messmethoden zur Durchführung von Abnahmemessungen adaptiver Antennen zwecktauglich sind (siehe zuletzt Urteile BGer 1C\_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 8.2; 1C\_573/2023 vom 31. Oktober 2024 E. 6.1; je mit Hinweisen). Auch mit der Kritik am Qualitätssicherungssystem im Zusammenhang mit dem Betrieb adaptiver Antennen hat sich das Bundesgericht bereits mehrfach auseinandergesetzt. Derzeit besteht kein Anlass, das Funktionieren der Qualitätssicherungssysteme zu verneinen (Urteile BGer 1C\_279/2023 vom 6. Februar 2025 E. 7; 1C\_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 7, zur Publikation vorgesehen; je mit Hinweisen). Ein schlüssiger Grund, um von dieser Beurteilung abzuweichen, ist für das Kantonsgericht nicht erkenn- bar. 7.2. Ergänzend ist festzuhalten, dass vorliegend ohnehin keine Abnahmemessungen angeordnet wurden. Dies zu Recht nicht, weil nach der rechnerischen Prognose gemäss Standortdatenblatt bei keinem der höchstbelasteten OMEN der Anlagengrenzwert zu 80 % erreicht wird (vgl. BAFU, Nachtrag zur Vollzugsempfehlung, S. 14). Andere Gründe, weshalb an einem bestimmten Ort eine Ab- nahmemessung erforderlich sein soll, legen die Beschwerdeführer nicht dar und sind auch nicht ersichtlich. Damit ist auch dem Antrag, die für die Hochrechnung (im Rahmen der Abnahmemes- sung) erforderlichen "Original Antennendiagramme für Broadcast und Traffic Beams" seien beim Antennenhersteller einzuholen, schon aus diesem Grund kein Erfolg beschieden. 8. Die Beschwerdeführer bringen ausserdem vor, die raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung seien nicht gegeben. 8.1. Soweit die Beschwerdeführer unter Hinweis auf ein eingereichtes Rechtsgutachten geltend machen, Mobilfunkanlagen bedürften in ihrer Gesamtheit der staatlichen Planung, kann ihnen nicht gefolgt werden. Mobilfunkanlagen unterliegen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keiner Planungspflicht (BGE 142 I 26 E. 4.2). Gestützt auf das Bundesrecht kann kein Sach- oder Richtplan mit konkreten räumlichen (und zeitlichen) Vorgaben verlangt werden (Urteil BGer 1C\_314/2022 vom 24. April 2024 E. 8.1). Immerhin ist vorliegend – da es sich wie erwähnt um eine Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone handelt – gestützt auf Art. 24 RPG eine Standortevaluation vorzunehmen. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG setzt nämlich voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b). 8.2. Eine Anlage ist im Sinne von Art. 24 Bst. a RPG 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 bun- desgerichtlicher Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, welche dann

zu bejahen ist, wenn ge-

Kantonsgericht KG Seite 9 von 11 wichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 Bst. b RPG überschneidet (statt vieler BGE 141 II 245 E. 7.6.1 mit Hinweisen). Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen gelten rechtsprechungsgemäss dann als absolut stand- ortgebunden, 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 bestehende Bauten und Anlagen wie z.B. Hochspannungsmasten oder landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen montiert werden können. Strassen, Wege und Parkplätze ausserhalb der Bauzonen fallen als Standorte für die Neuerstellung von Mobilfunkanlagen in diesem Zusammenhang dagegen in der Regel ausser Betracht. Auch wenn sich ein bereits baulich genutzter Standort im Rahmen der Standortabklärung als klarerweise besser geeignet erweist als ein Standort innerhalb der Bauzonen, so darf eine Ausnahmebewilligung für eine Mobilfunkanlage nur erteilt werden, wenn als zusätzliche Voraussetzung gewährleistet ist, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen im Sinne von Art. 24 Bst. b RPG entgegenstehen (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 245 E. 7.6.2; 133 II 409 E. 4.2; 133 II 321 E. 4.3.3; je mit Hinweisen; siehe auch BGE 138 II 570 E. 4.3).

8.3. Die neuen Sendeantennen sollen vorliegend an einem rechtmässig bestehenden Antennenmast ausserhalb der Bauzone als Ersatz bisheriger Antennen angebracht werden. Damit wird weder zusätzliches Nichtbauland in Anspruch genommen noch findet eine Zweckentfremdung von solchem statt. Gemäss der RIMU können mit dem Bauprojekt die bestehende Mobilfunkabdeckung und die langfristige Netzplanung sichergestellt werden, womit die Netzabdeckungsqualität verbessert und Kapazitätsprobleme vermieden würden. Der Standort weist weiter den Vorteil auf, dass die Sendeantennen der Kantonspolizei und der beiden Mobilfunkanbieterinnen – wie bis anhin – zusammengelegt werden. Mit einem zusätzlichen neuen Standort innerhalb der Bauzone wäre aus raumplanerischer Sicht nichts gewonnen: Selbst wenn ein neuer Standort innerhalb der Bauzone läge, bliebe der 27 m hohe Sendemast mit den darauf befindlichen Antennen in der Landwirtschaftszone bestehen. Die Beschwerdegegnerin wie die Kantonspolizei und die G. \_\_\_\_\_ AG wären auch nach Abweisung des Baugesuchs berechtigt, die bestehenden Antennen mit der ursprünglich bewilligten Leistung zu nutzen. Es ist somit nicht davon auszugehen, dass der Standort in absehbarer Zeit aufgegeben würde. Kann somit die Freihaltung der Landwirtschaftszone von Mobilfunkanlagen nicht erreicht werden, erscheint es sinnvoll, zumindest eine Konzentration der Anlagen auf einem bestehenden Mast anzustreben, anstatt – zusätzlich zur bestehenden Anlage – den Bau neuer Anlagen, innerhalb oder ausserhalb der Bauzone, zu verlangen (vgl. Urteil BGer 1C\_248/2024 vom 2. Mai 2025 E. 3.3.6 mit Hinweis; siehe auch Urteil BGer 1C\_392/2023 vom 13. Mai 2025 E. 4.4; Urteil KG FR 602 2024 91 vom 13. Mai 2025 E. 3.1.3; je mit Hinweisen). Ist damit die relative Standortgebundenheit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu bejahen, braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob eine Deckungs- oder Kapazitätslücke im Sinne der absoluten Standortgebundenheit vorhanden ist. Folglich besteht auch keine Pflicht zur Einreichung von Netzabdeckungskarten (vgl. Urteil BGer 1C\_248/2024 vom 2. Mai 2025

E. 3.3.7). Die diesbezüglichen Anträge der Beschwerdeführer sind abzuweisen. Ebenso irrelevant ist, ob es nach Auffassung der Beschwerdeführer am vorgesehenen Standort überhaupt eine 5G-Abdeckung braucht.

Kantonsgericht KG Seite 10 von 11 8.4. Was die Interessenabwägung gemäss Art. 24 Bst. b RPG anbelangt, ist vorab festzuhalten, dass die Mobilfunkanlage die Grenzwerte der NISV auch nach dem Umbau einhalten wird (vorne E. 5), weshalb davon ausgegangen werden kann, dass der Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ausreichend gewährleistet ist (vgl. vorne E. 6). Ohnehin verspricht die Konzentration zusätzlicher Antennen an einem bestehenden, peripheren Standort insgesamt einen beseren Strahlenschutz als die Errichtung neuer Anlagen in unmittelbarer Nähe des Siedlungszentrums (vgl. Urteil KG FR 602 2024 91 vom 13. Mai 2025 E. 3.1.3). Das öffentliche Interesse am Schutz vor nichtionisierender Strahlung fällt damit vorliegend nicht ins Gewicht. Sodann unterschreitet der Antennenmast mit ca. 7 m Abstand zum Wald zwar den gesetzlichen Waldabstand von 20 m (vgl. Art. 26 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen [WSG; SGF 921.1]). Das WNA hat dieser Unterschreitung allerdings zugestimmt mit der Begründung, es handle sich um eine rechtmässig bestehende geringfügige Baute. Dem kann beigeplichtet werden: Zum einen ist nicht ersichtlich, welche Nachteile der Dispens für die Nutzung des Waldes, die Sicherheit und Hygiene der Anlage sowie die Schutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes zur Folge hätte (vgl. Art. 26 Abs. 3 WSG). Zum andern hätte die Verweigerung der Bewilligung aus den bereits genannten Gründen (vorne E. 8.3) auch mit Bezug auf den Waldabstand keine Verbesserung der Situation zur Folge, bliebe die Unterschreitung doch bestehen. Andere überwiegende Interessen, die der Bewilligung entgegenstehen könnten, etwa solche des Orts- und Landschaftsbildschutzes, sind nicht ersichtlich. Insbesondere wird die bestehende Mobilfunkanlage nach der Erweiterung nicht störender in Erscheinung treten als vorher. Für den Ausbau spricht demgegenüber das öffentliche Interesse an einer leistungsfähigen Mobilfunkversorgung (vgl. BGE 133 II 64 E. 5.3). 8.5. Stehen dem standortgebundenen Bauvorhaben keine überwiegenden Interessen entgegen, hat die RIMU kein Recht verletzt, indem sie die Sonderbewilligung erteilte.

## **E. 9**

Soweit die Beschwerdeführer schliesslich den angeblich höheren Stromverbrauch der Datenübertragung über 5G gegenüber Glasfaserkabel ins Feld führen, ist von vornherein nicht ersichtlich, gegen welche öffentlich-rechtlichen Vorschriften das Baugesuch in diesem Zusammenhang verstossen soll.

## **E. 10**

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen. Die Vorinstanzen haben dem Bauvorhaben die notwendigen Bewilligungen zu Recht erteilt.

## **E. 11**

Die Gerichtskosten, die auf CHF 2'500.- festgelegt werden, sind dem Verfahrensausgang entsprechend den Beschwerdeführern als unterliegende Partei unter solidarischer Haftung aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen (Art. 131 f. VRG; Art. 1 und 2 des kantonalen Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [Tarif VJ; SGF 150.12]). Die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin als obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Partei-

entschädigung zuhanden ihrer Rechtsvertretung (Art. 137 ff. VRG). Rechtsanwalt Mischa Morgenbesser macht gemäss der Kostenliste vom 6. Oktober 2025 eine Entschädigung von insgesamt CHF 3'240.10 geltend (9,7 Stunden zu einem Stundenansatz von CHF 300.-, Auslagen von

Kantonsgericht KG Seite 11 von 11 CHF 87.30, zzgl. MwSt. von 8,1 %). Der zeitliche Aufwand erscheint angemessen, ist aber gemäss Art. 8 Abs. 1 Tarif VJ nach einem Stundentarif von CHF 250.- zu vergüten. Prozentuale Spesenpauschalen sind im Tarif nicht vorgesehen (vgl. Art. 9 Tarif VJ). Es rechtfertigt sich daher, die Parteientschädigung auf CHF 2'675.50 (9,7 Stunden Honorar à CHF 250.-, Auslagen von Fr. 50.-, zzgl. MwSt. von 8,1 %, ausmachend Fr. 200.50) festzusetzen (Art. 11 Tarif VJ) und den unterliegenden Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 141 Abs. 1 i.V.m. Art. 132 Abs. 2 VRG). Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Die Sonderbewilligung der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt vom 13. November 2023 und der Entscheid des Oberamtes des Sensebezirks vom 17. September 2024 werden bestätigt. II. Die Gerichtskosten werden auf CHF 2'500.- festgesetzt und den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt. Sie sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. III. Die Beschwerdeführer haben der Beschwerdegegnerin zuhanden von Rechtsanwalt Mischa Morgenbesser unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt CHF 2'675.50 (inkl. MwSt. von CHF 200.50) auszurichten. IV. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten und der Parteientschädigung ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG). Freiburg, 13. November 2025/ mpo  
Der Präsident  
Der Gerichtsschreiber

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