

Mobilfunk und Baurecht

von Christiane Steinmetz,
Referentin für Umwelt und Städtebau beim Deutschen Städte- und Gemeindebund,
Bonn

I. Einführung

Die im August 2000 erfolgte Versteigerung der UMTS-Lizenzen an sechs Mobilfunkunternehmen (Deutsche Telekom, D 2-Vodafone, E-plus, Mobilcom, Viag Interkom und das Konsortium 3G) wird zu einem erheblichen Bedarf an zusätzlichen Mobilfunkstandorten in den Städten und Gemeinden führen. Zum einen wird das UMTS-Netz zumindest in den ersten Jahren parallel zum bestehenden GSM- bzw. GPRS-System betrieben werden, zum anderen sendet UMTS auf anderen Frequenzen wie die bestehenden Netze, so dass eine Vielzahl neuer Anlagen errichtet werden muss. Zwar kann der konkrete Bedarf noch nicht genau beziffert werden und ist auch abhängig von der Marktentwicklung, jedoch wird bislang mit bis zu 40.000 Anlagen pro Anbieter gerechnet. Da nach Angaben der Mobilfunkbetreiber etwa 50-70 % der bestehenden Anlagen nach einer entsprechenden Um- bzw. Aufrüstung (mit-)genutzt werden können, ist derzeit von einem Bedarf an 10.000 bis 15.000 neuer Sendeanlagen pro Anbieter auszugehen.

II. Die (rechtliche) Ausgangslage

Sendeanlagen des Mobilfunks bedürfen vor ihrer Inbetriebnahme einer Erlaubnis. Diese wird ausschließlich durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) erteilt. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird für jede ortsfesten Sendeanlage (also auch für Sendemasten des Mobilfunks) individuell die Einhaltung der in der 26. BImSchV gesetzlich festgeschriebenen Grenzwerte sowie die diesbezüglich einzuhaltenden Sicherheitsabstände festgeschrieben. Nur wenn die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt ist, wird eine sog. Standortbescheinigung ausgestellt, und nur wenn eine solche Standortbescheinigung vorliegt, darf die Sendeanlage in Betrieb genommen werden.

Kann der Mobilfunkbetreiber die Standortbescheinigung für die in Rede stehende Mobilfunkanlage vorweisen, hat die Kommune keine Möglichkeit, aus Gründen des (Gesundheits-) Schutzes der Bevölkerung die Aufstellung des Sendemastes zu verhindern.

Klagen vor Gericht wegen einer möglichen Gesundheitsgefährdung haben von vorneherein keine Aussicht auf Erfolg¹. Dies gilt selbst dann, wenn der Kläger vorträgt,

¹ Statt vieler: Hess.VGH v. 29.7.1999, BauR 2000, 1162; OVG Lüneburg v. 26.03.1998 – 1 L 1796/97; OVG Bautzen v. 17.12.1997 – 1 S 746/96; VGH München v. 08.07.1997, NVwZ 1998, 419; VGH Mannheim v. 02.01.1997, NVwZ 1997, 704; vgl. auch BVerfG v. 17.02.1997, UPR 1997, 186; BVerwG v. 09.02.1996, DVBl. 1996, 682; BVerwG v. 02.08.1994, NVwZ 1994, 1000;

dass er im konkreten Einzelfall gesundheitliche Beeinträchtigungen durch den Betrieb einer Mobilfunkanlage erleidet².

Aufgrund der eindeutigen Rechtslage im Hinblick auf den Gesundheitsschutz und die daraus in der Regel resultierende fehlende „Abwehrmöglichkeit“ der Kommune bzw. der Bürger hat sich in der Praxis die Diskussion im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Mobilfunkanlagen in das Bau(planungs)recht verschoben.

III. Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten der Kommune

Die Kommune hat grundsätzlich nur dann die Möglichkeit, bauplanungsrechtliche Schritte für oder gegen die Ansiedlung einer Mobilfunkanlage an einem konkreten Standort zu unternehmen, wenn es sich bei (der Errichtung) einer solchen Anlage um ein „Vorhaben“ i.S.d. §§ 29 ff. BauGB handelt. Von einem solchen „Vorhaben“ kann nur dann ausgegangen werden, wenn die in Rede stehende Anlage städtebauliche Relevanz hat³. Diese Frage ist jeweils im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung des jeweiligen Standortes sowie der Größe und der konkreten Ausgestaltung der Anlage zu beurteilen. Unter einer „städtebaulichen Relevanz“ kann auch die Beeinträchtigung des Orts- bzw. Stadtbildes verstanden werden⁴. Insbesondere die Häufung bestimmter Anlagen kann insoweit nach einer städtebaulichen Ordnung verlangen⁵. Ausgelöst durch den stetig zunehmenden Ansiedlungsdruck der einzelnen Mobilfunkunternehmen sind bereits – nicht nur in Großstädten – „Antennenwälder“ im Entstehen, die sich unstreitig negativ auf das Orts- bzw. Stadtbild auswirken (können). Vor diesem Hintergrund beurteilen mittlerweile zahlreiche Gerichte – z.T. ohne nähere Begründung – Mobilfunkanlagen als „bauliche Anlage“ und somit als Vorhaben i.S.d. §§ 29 ff BauGB⁶.

1. Ansiedlung von Mobilfunkanlagen im Außenbereich

Die Errichtung von selbständigen Antennenanlagen im Außenbereich ist nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert zulässig, soweit dem keine Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB entgegenstehen. Zu den privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB gehören auch Mobilfunkanlagen⁷.

Im Rahmen einer Darstellung im Flächennutzungsplan bietet sich sowohl eine positive Planung als Vorrang- bzw. Konzentrationsfläche für entsprechende Anlagen wie auch eine negative Planung, d.h. die Darstellung von Ausschlussflächen an. § 1 Abs. 6 BauGB und das hierin verankerte Abstimmungsgebot sind dabei zwingend zu beachten. Hiernach sind kommunale Belange einschließlich des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie des Orts- und Stadtbildes ebenso zu berücksichtigen wie die privaten Belange der Mobilfunkbetreiber. Dazu gehören vor allem

² zuletzt VG Koblenz v. 30.01.2001 – 1 K 1967/00. KO; vgl. auch OVG Koblenz v. 14.08.1997 – 8 A 10977/97 OVG.

³ Zur Frage der „städtebaulichen Relevanz“ siehe bereits BVerwG v. 31.08.1973, BVerwGE 44, 59, 61.

⁴ BVerwG v. 3.12.1992 – 4 C 27.91 - BauR 1993, 315.

⁵ BVerwG v. 3.12.1992 – aaO.;

⁶ vgl. bspw. Hess.VGH v. 29.7.1999, BauR 2000, 694;

⁷ Vgl. VGH Mannheim v. 25.08.1997, BauR 1998, 313.

die technischen Erfordernisse für das Betreiben eines Mobilfunknetzes, d.h. das flächendeckende Aufstellen von Mobilfunkanlagen.

Ein genereller Ausschluss von Mobilfunkanlagen für das gesamte Gemeindegebiet oder großer Teile hiervon ohne gleichzeitige positive Ausweisung geeigneter Standorte ist daher grundsätzlich nicht zulässig.

Die positive Ausweisung entsprechender Vorrang- bzw. Konzentrationsflächen bietet den Kommunen hingegen den Vorteil, dass die Gemeinde ihrer Planung entgegenstehende Ansiedlungswünsche der Mobilfunkbetreiber im Rahmen der Versagung des gemeindlichen Einvernehmens (§ 36 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2 BauGB) unter Hinweis auf ihre positive Planung abweisen kann. Nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem privilegierten Vorhaben nämlich auch dann entgegen, wenn und soweit durch Darstellung im Flächennutzungsplan eine positive Ausweisung entsprechender Flächen an anderer Stelle erfolgt ist.

§ 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (schädliche Umwelteinwirkungen) kann hingegen nicht als Versagungsgrund herangezogen werden: Die Frage des Vorliegens von schädlichen Umwelteinwirkungen richtet sich nach dem BImSchG (vgl. § 3 BImSchG). Werden nach dem BImSchG keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen, kann eine Ansiedlung von Mobilfunkanlagen unter Hinweis hierauf auch nicht untersagt werden. Durch die Standortbescheinigung der RegTP wird jedoch bescheinigt, dass die Grenzwerte des 26. BImSchV eingehalten werden und dadurch nach dem Gesetz „schädliche Umwelteinwirkungen“ gerade nicht zu befürchten sind.

2. Ansiedlung von Mobilfunkanlagen im beplanten Innenbereich

Noch nicht abschließend geklärt ist, ob die Gemeinde die Ansiedlung von Mobilfunkanlagen im (beplanten) Innenbereich durch Festsetzungen im Bebauungsplan steuern kann.

Eine besondere Festsetzungsmöglichkeit zur Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen nach dem (abschließenden) Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB findet sich zwar nicht, den Kommunen verbleibt jedoch der Weg über § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. den typisierenden Vorgaben der BauNVO.

Auch im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens ist das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB mit der Folge zu beachten, dass ein genereller Ausschluss von Mobilfunkanlagen in allen Baugebieten ebenfalls unzulässig ist. Zulässig dürfte es hingegen sein, bestimmte (besonders sensible) Standorte in einem Baugebiet durch Festlegung im Bebauungsplan von der Ansiedlung von Mobilfunkanlagen freizuhalten, wenn und soweit im Gemeindegebiet das für den Mobilfunkbetrieb notwendige flächendeckende Netz insgesamt sichergestellt ist. Ist dies der Fall, so kann unter Hinweis auf die Festsetzungen im Bebauungsplan die Ansiedlung einer konkreten Mobilfunkanlage untersagt werden. Auch ist es rechtlich zulässig, die Errichtung einer konkreten Mobilfunkanlage durch das Einleiten eines Bebauungsplanverfahrens, verbunden mit der Verhängung einer Veränderungssperre, abzulehnen. In beiden Fällen ist jedoch zu beachten, dass für das Aufstellen eines Bebauungsplans grundsätzlich eine städtebauliche Begründung notwendig ist. Ein Bebauungsplan ist –

ebenso wie ein Flächennutzungsplan – nach der Rechtsprechung des BVerwG⁸ hingegen nichtig, wenn Flächen nur deshalb für bestimmte Zwecke positiv ausgewiesen werden, um so ein Bauverbot für Mobilfunkanlagen durchzusetzen.

Die rechtliche Einordnung von Mobilfunkanlagen und insbesondere die Frage, ob es sich bei einer solchen Anlage um eine Haupt- oder eine Nebenanlage handelt, ist nach wie vor streitig⁹. Auswirkungen hat dieser Streit jedoch nur auf Vorhaben im reinen Wohngebiet.

Die hier in Rede stehenden Mobilfunkanlagen (Sendeanlagen / Basisstationen) sind als gewerbliche Nutzung zu beurteilen¹⁰. Sie sind damit im besonderen Wohngebiet, im Dorfgebiet, im Mischgebiet, im Kerngebiet, im Gewerbegebiet und im Industriegebiet allgemein zulässig. Ein Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB ist in diesen Fällen nicht notwendig. Auf die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenanlage kommt es hier nicht an. Da in den genannten Gebieten gewerbliche Hauptanlagen allgemein zulässig sind, gilt dies erst recht für Nebenanlagen.

Auch in allgemeinen Wohngebieten kommt es auf eine Unterscheidung nicht an, da sowohl Haupt- wie auch Nebenanlagen in diesen Gebieten als Ausnahme zulässig sind. Hier ist jedoch das gemeindliche Einvernehmen stets erforderlich.

Einzig in reinen Wohngebieten kommt daher der Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenanlage Bedeutung zu. Gewerbliche Vorhaben sind nach § 31 Abs. 2 BauGB nur aufgrund einer Befreiung zulässig. Wird die Anlage jedoch als Nebenanlage eingestuft, so wäre sie gem. § 14 Abs. 2 S. 2 BauNVO (1990) aufgrund der dort vorgesehenen Privilegierung für fernmeldetechnische Nebenanlagen auch im reinen Wohngebiet ausnahmsweise zulässig. Dies kann jedoch nur für Anlagen gelten, deren Beurteilung sich nach der 1990er-Fassung der BauNVO richtet, da in den vorherigen Fassungen der maßgebliche Satz 2 noch nicht enthalten ist. Bei der Frage, ob es sich bei der konkret zu beurteilenden Mobilfunkanlage um eine „Nebenanlage“ handelt, ist einzig auf die Größe der Anlage abzustellen. Das Kriterium der „Über- und Unterordnung“ zur Hauptnutzung ist hier nicht maßgebend, da die Abs. 1 und 2 des § 14 BauNVO (1990) einer unterschiedlichen Systematik unterliegen. § 14 Abs. 2 betrifft im Gegensatz zu Abs. 1 Infrastruktursysteme, die sich gerade dadurch auszeichnen, dass ihre einzelnen Bestandteile unabhängig davon, ob sie „über- oder untergeordnet“ sind, für das Funktionieren des Gesamtsystems unverzichtbar sind. Die Mobilfunkanlagen dienen im übrigen der Versorgung der Baugebiete. Dass sie – was bei Telefongesprächen die Regel ist – auch die Verbindung zu Fernsprechteilnehmern außerhalb des Baugebiets ermöglichen, stellt ihre Funktion als Nebenanlage i.S.d. § 14 Abs. 2 S. 2 BauNVO (1990) nicht in Frage¹¹.

3. Ansiedlung von Mobilfunkanlagen im unbeplanten Innenbereich

⁸ BVerwG v. 18.12.1009, NVwZ 91, 875

⁹ Hauptanlage: VGH Baden-Württemberg v. 26.10.1998 –BauR 2000, 713 und Hess.VGH v. 29.07.1999, NVwZ 2000, 694; Nebenanlage: BayVGH v. 8.7.1997 – 14 B 93.3102.

¹⁰ So auch die Bauministerkonferenz in einem Beschluss vom 7./8. Dezember 2000 auf der Grundlage eines Positionspapiers der Fachkommission „Städtebau“ der für das Bau-, Siedlungs- und Wohnungswesen zuständigen Minister der Länder.

¹¹ So auch Beschluss der Bauministerkonferenz; s. FN 7.

Sollen Mobilfunkanlagen im unbeplanten Innenbereich angesiedelt werden, müssen sie sich insbesondere nach der Art der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Maßgebend für die Beurteilung im Einzelfall sind hier insbesondere die Größe der Anlage, deren Lage im Gemeindegebiet, die Intensität der Bebauung sowie die Umgebung insgesamt.

Entspricht die nähere Umgebung des in Rede stehenden unbeplanten Innenbereichs einem Baugebiet der BauNVO (§ 34 Abs. 2 BauGB), so kann auf das Vorgenannte verwiesen werden. Im Gegensatz zu den Regelungen im beplanten Innenbereich ist bei Ansiedlungswünschen im unbeplanten Innenbereich jedoch grundsätzlich immer das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB erforderlich.

Neben der Einvernehmenserteilung nach § 36 BauGB hat die Gemeinde bei der Ansiedlung von Mobilfunkanlagen im unbeplanten Innenbereich grundsätzlich noch die Möglichkeit, sich gewisse Gestaltungsmöglichkeiten durch entsprechende Ortsgestaltungssatzungen nach der jeweiligen Landesbauordnung vorzubehalten. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass die Errichtung von Mobilfunkanlagen im Rahmen von Gestaltungssatzungen nicht generell ausgeschlossen werden darf. Auch können durch eine Gestaltungssatzung keine Regelungen aus Gründen des Gesundheitsschutzes getroffen werden. Die in der Satzung festgelegten Vorgaben dürfen sich nur auf die Gestaltung des Ortsbildes beziehen und müssen für dieses notwendig sein. Auch können nicht ausschließlich nur Mobilfunkanlagen untersagt werden. Ein Ansiedlungsverbot muss dann alle Antennenanlagen und sonstigen Dachaufbauten umfassen¹².

IV. Bauordnungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde

Für die Frage der bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen ist ausschließlich die jeweilige Landesbauordnung maßgebend. Derzeit ist jedoch nach allen Landesbauordnungen die Errichtung von Sendeanlagen genehmigungsfrei, soweit sie eine Höhe von 10 m nicht überschreiten. Bei der Ermittlung der Höhe ist nur auf die Anlage selbst abzustellen, nicht hingegen auf das Gebäude, auf dem die Anlage errichtet wird. Die Nutzung der Anlage wird hingegen nicht gesondert erwähnt. Einzig nach der bayerischen Bauordnung ist neben der Errichtung auch die Nutzung und somit auch die Nutzungsänderung genehmigungsfrei.

Vor diesem Hintergrund erlangen zwei Urteile, die sich mit der Frage der Nutzungsänderung bei der Errichtung von Mobilfunkanlagen befassen, besondere Bedeutung. So hat der VGH Baden-Württemberg¹³ die Errichtung einer Mobilfunkanlage auf einem bislang nur zu Wohnzwecken genutzten Gebäude als genehmigungspflichtige Nutzungsänderung angesehen. Der Hess.VGH¹⁴ hat eine solche genehmigungspflichtige Nutzungsänderung auch bei der Errichtung einer Mobilfunkantenne auf einem bereits gewerblich genutzten Gebäude (Sparkassengebäude) be-

¹² Zu den inhaltlichen Anforderungen an Gestaltungssatzungen vgl. bspw. OVG Lüneburg v. 15.06.1992, NVwZ 1993, 86; OVG Rheinland-Pfalz v. 22.09.1988, BauR 1989, 68; Hess.VGH v. 19.07.1988, BauR 1989, 178.

¹³ VGH BaWü v. 26.10.1998, BauR 2000, 712

¹⁴ Hess.VGH v. 19.12.2000 – 4 TG 3639/00.

jaht. Es bleibt abzuwarten, ob es sich hier um Einzelentscheidungen handelt, oder ob sich diese Auffassung in der Rechtsprechung durchsetzen wird.

Aus bauordnungsrechtlicher Sicht ist darüber hinaus auch die Frage der Einhaltung von Abstandsflächen bei der Ansiedlung von Mobilfunkanlagen maßgebend. Diese bestimmt sich ebenfalls ausschließlich nach der jeweiligen Landesbauordnung. Nach der jüngsten Rechtsprechung¹⁵ dürfte jedoch geklärt sein, dass Anlagen dann das Abstandsflächenrecht einzuhalten haben, wenn von ihnen eine „gebäudegleiche Wirkung“ ausgeht. Ob dies der Fall ist, ist im Einzelfall zu entscheiden. Die üblichen Antennenanlagen dürften jedoch nicht hierunter fallen. Bei den maßgeblichen Entscheidungen handelte es sich um einen 40 m bzw. 30 m hohen Mast bzw. Antennenträger.

V. Fazit

Die Diskussion in der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Mobilfunkanlagen entzündet sich fast ausschließlich an der Frage der gesundheitlichen Auswirkungen dieser Anlagen auf die in ihrer unmittelbarer Nähe lebenden Anwohner. Ausgetragen wird diese Diskussion jedoch wegen der eindeutigen immissionschutzrechtlichen Rechtslage mittlerweile überwiegend im Baurecht. Hier sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommune zwar begrenzt, jedoch vorhanden. Sie lassen sich am effektivsten durch eine aktive Bauleitplanung nutzen. Eine solche sollte allein aus Zweckmäßigkeitsgründen in Kooperation mit den Mobilfunkbetreibern erfolgen. Die Mobilfunkbetreiber wiederum sind aufgefordert, die Kommunen frühzeitig über Ansiedlungsvorhaben zu informieren. Die Ansiedlung von Mobilfunkanlagen wird sicherlich nicht aufzuhalten sein. Sie kann jedoch positiv beeinflusst werden. Dies setzt allerdings den Willen aller Beteiligten voraus. Die Zukunft kann nur in einer verstärkten Kooperation und nicht in weiterer Konfrontation liegen.

¹⁵ Vgl. bspw. OVG NW v. 10.02.1999, NVwZ-RR 1999, 714; Sächs.OVG v. 17.12.1997, DÖV 1998, 431