

Hinweise zur baurechtlichen Beurteilung von Mobilfunkanlagen

Stand 16. November 2020

Die baurechtliche Beurteilung von Mobilfunkanlagen ist teilweise umstritten. Die Bauministerkonferenz hat in ihrer 136. Sitzung am 24./25. September 2020 Vollzugshinweise beschlossen, die – angepasst an die landesrechtlichen Vorschriften in Rheinland-Pfalz – im Folgenden bekannt gegeben werden.

Der Begriff der Mobilfunkanlage ist gesetzlich nicht definiert. Die nachfolgenden Hinweise gehen davon aus, dass eine Mobilfunkanlage aus

- einer oder mehreren Antennen unterschiedlicher Ausgestaltung und Höhe,
- einem Antennenträger unterschiedlicher Ausgestaltung und Höhe (z. B. Mast) sowie
- einer Versorgungseinheit, in der die technische Ausrüstung zum Betrieb der Antennen untergebracht ist,

bestehen kann.

1. Bauplanungsrechtliche Beurteilung

1.1. Mobilfunkanlage als Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB)

Nicht jede Mobilfunkanlage unterliegt dem Bauplanungsrecht. Sofern ein Bebauungsplan nicht spezifische Festsetzungen für Mobilfunkanlagen enthält, ist eine bauplanungsrechtliche Beurteilung dieser Anlagen nur dann erforderlich, wenn es sich um Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) handelt. Auch die Anwendung des § 14 Abs. 2 Satz 2 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) setzt voraus, dass es sich bei der Nebenanlage um ein Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB handelt. Schließlich ist ein gemeindliches Einvernehmen – unbeschadet der bauordnungsrechtlichen Frage der Genehmigungspflicht der Anlage - nur dann erforderlich, wenn ein Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB vorliegt (§ 29 Abs. 1, § 36 BauGB).

Voraussetzung für die Annahme eines Vorhabens im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB ist, dass die Anlage bodenrechtliche Relevanz hat, d. h. die in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen (BVerwG, 31. August 1973 – IV C 33/71).

Da die Erscheinungsformen der Sendeanlagen des Mobilfunks nach Größe und konkreter Ausgestaltung vielfältig sind und zudem der jeweilige Standort in die Beurteilung einzubeziehen ist, muss die Frage der bodenrechtlichen Relevanz in jedem Einzelfall gesondert geprüft werden. So ist zu berücksichtigen, ob der Standort exponiert oder weniger exponiert ist (BayVGh, 21. Juni 1999 – 20 CE 98.3374) oder ob die Anlage die städtebauliche Ordnung durch Störung des Ortsbilds beeinträchtigt (BVerwG, 3. Dezember 1992 – 4 C 27/91 für eine Werbeanlage). Der Belang des § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB kann insbesondere berührt sein, wenn auf demselben Gebäude oder in dessen näherer Umgebung möglicherweise eine oder mehrere vergleichbare Anlagen hinzukommen sollen (BayVGh, 9. September 2009 – 1 CS 09.1292). Eine allgemeine Untergrenze der bodenrechtlichen Relevanz kann nicht bestimmt werden.

Für die Einzelfallprüfung maßgebliche Kriterien können insbesondere sein:

- die Lage der Mobilfunkanlage (Herstellung in oder auf bzw. an einer bestehenden baulichen Anlage),
- die Sichtbarkeit der Mobilfunkanlage in der Umgebung und
- ggf. sonstige städtebauliche Auswirkungen der Mobilfunkanlage.

Die bodenrechtliche Relevanz erstreckt sich grds. auf die gesamte Antennenanlage (Mast, Antenne und Versorgungseinheit). Wenn kleine Antennen im innerstädtischen Bereich unter Verzicht auf hohe oder sonst auffällige Unterbauten beispielsweise auf höher gelegenen Dächern angebracht bzw. integriert oder innerhalb des Gebäudes aufgestellt (Versorgungseinheit) werden, dürfte die bodenrechtliche Relevanz geringer sein oder ganz entfallen; im letzten Fall stellen sie bereits kein Vorhaben i. S. d. § 29 BauGB dar. Da hinsichtlich des genauen Standorts der Basisstationen in der Regel ein Toleranzbereich besteht, können die Betreiber ggf. gemeinsam mit der Gemeinde Lösungen wählen, bei denen die Errichtung der Anlage keinen bauplanungsrechtlichen Vorgaben unterworfen ist und auch nicht des Einvernehmens der Gemeinde bedarf.

Wegen ihrer geringen Größe werden „drahtlose Zugangspunkte mit geringer Reichweite“ im Sinne des Artikels 57 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments

und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. EU Nr. L 321 S. 36)¹ - sog. small cells – in der Regel keine bodenrechtliche Relevanz haben.

Nach Artikel 2 Nr. 23 der o. g. Richtlinie ist ein drahtloser Zugangspunkt mit geringer Reichweite definiert als „eine kleine Anlage mit geringer Leistung und geringer Reichweite für den drahtlosen Netzzugang, die lizenzierte oder lizenzfreie Funkfrequenzen oder eine Kombination davon nutzt und den Nutzern einen von der Netztopologie der Festnetze oder Mobilfunknetze unabhängigen drahtlosen Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen ermöglicht, als Teil eines elektronischen Kommunikationsnetzes genutzt werden und mit einer oder mehreren das Erscheinungsbild wenig beeinträchtigenden Antennen ausgestattet sein kann“.

Nach Anhang A Nr. 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/1070 der Kommission vom 20. Juli 2020 zur Festlegung der Merkmale drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite gemäß Artikel 57 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. EU Nr. L 234 S. 11) darf das Gesamtvolumen des für die allgemeine Öffentlichkeit sichtbaren Teils eines drahtlosen Zugangspunkts mit geringer Reichweite, der einem oder mehreren Funkfrequenznutzern dient, 30 Liter nicht übersteigen.

Zusammenfassend bedeutet das, dass nur in den vorstehend umrissenen Fällen, in denen im Rahmen einer Einzelfallprüfung eine bodenrechtliche Relevanz der konkreten Anlage festgestellt wurde, die nachfolgenden bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu beachten sind.

¹ Artikel 57 Abs. 1 und 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 lautet:

„(1) Die zuständigen Behörden beschränken die Einrichtung drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite nicht in unangemessener Weise. Die Mitgliedstaaten achten auf die landesweite Kohärenz ihrer Rechtsvorschriften über die Einrichtung von drahtlosen Zugangspunkten mit geringer Reichweite. Solche Rechtsvorschriften sind vor ihrer Anwendung zu veröffentlichen.

Insbesondere dürfen die zuständigen Behörden die Einrichtung drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite, die den gemäß Absatz 2 festgelegten Merkmalen entsprechen, keiner individuellen städtebaulichen Genehmigung oder keinen anderen individuellen Vorabgenehmigungen unterwerfen.

Abweichend von Unterabsatz 2 dieses Absatzes können die zuständigen Behörden für die Einrichtung drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite an Gebäuden oder Anlagen gegebenenfalls aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, oder wenn die Gebäude oder Anlagen architektonisch, historisch oder ökologisch wertvoll und im Einklang mit nationalem Recht geschützt sind, Genehmigungen verlangen. Artikel 7 der Richtlinie 2014/61/EU gilt für die Gewährung dieser Genehmigungen.

(2) Die physikalischen und technischen Merkmale wie Höchstabmessungen, Gewicht und gegebenenfalls die Sendeleistung drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite werden von der Kommission im Wege von Durchführungsmaßnahmen festgelegt.

Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 118 Absatz 4 genannten Prüfverfahren erlassen. Der erste entsprechende Durchführungsrechtsakt wird bis zum 30. Juni 2020 erlassen.“

1.2. Mobilfunkanlagen im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB)

1.2.1 Gewerbliche Nutzung

Beim Betrieb eines Mobilfunknetzes handelt es sich um eine gewerbliche Nutzung. Für den Betrieb eines Mobilfunknetzes sind im Wesentlichen zentrale Vermittlungsstellen sowie eine Vielzahl von Basisstationen und gegebenenfalls Richtfunkantennen erforderlich, die wabenförmig über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind. Zwischen den einzelnen Anlagen bestehen vielfältige Verbindungen; das gesamte aus Basisstationen und zentralen Vermittlungsstellen bestehende Mobilfunknetz gewährleistet den Mobilfunkverkehr in seinem Versorgungsbereich.

Für die Einordnung als gewerbliche Nutzung ist unbeachtlich, ob eine Mobilfunkanlage mit einer anderen baulichen Anlage verbunden und damit bautechnisch zu einer "Nebenanlage" wird. Die bautechnische Verbindung ändert den Charakter der gewerblichen Nutzung der Mobilfunkanlage nicht. Vielmehr bleiben ggf. beide Nutzungen Hauptnutzungen (BVerwG, 3. Dezember 1992 – 4 C 27/91).

Es handelt sich um eine nicht störende gewerbliche Nutzung (BayVGH, 2. August 2007 – 1 BV 05.2105). Die Vorgaben der 26. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über elektromagnetische Felder – 26. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3266), in der jeweils geltenden Fassung, müssen eingehalten werden. Dies wird durch Vorlage einer sog. Standortbescheinigung der Bundesnetzagentur (früher: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) nachgewiesen, die Aussagen darüber enthält, ob die Schutzabstände, die speziell zum Schutz von Personen gelten, eingehalten werden. Gesundheitliche und immissionsschutzfachliche Aspekte sind mit Vorlage dieser Standortbescheinigung abgeklärt (BVerwG, 9. Februar 1996 – 11 VR 46/95).

1.2.2 Haupt- oder Nebenanlage?

Sind Mobilfunkanlagen Hauptanlagen, richtet sich ihre bauplanungsrechtliche Zulässigkeit im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die Baugebietsfestsetzungen nach § 1 Abs. 2 BauNVO enthalten, danach, ob sie im jeweiligen Gebietstypus allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind (dazu im Folgenden unter Nr. 1.2.3).

Nebenanlagen gelten dagegen im Bebauungsplan nach Maßgabe des § 14 BauNVO² als mitfestgesetzt, wenn die Gemeinde ein Baugebiet i.S. des § 1 Abs. 2 BauNVO festgesetzt hat, es sei denn, es ist ausdrücklich etwas anderes bestimmt (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO). Im Bebauungsplan kann die Zulässigkeit der Nebenanlagen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden (§ 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO). Für den Ausschluss oder die Einschränkung sind städtebauliche Gründe notwendig (vgl. Nr. 1.2.4). Diese den Gemeinden gewährleistete Feinsteuerungsmöglichkeit ist im Hinblick auf den Mobilfunkausbau aber eingeschränkt. Regelmäßig wird es an der notwendigen städtebaulichen Rechtfertigung für den Ausschluss von Mobilfunkanlagen fehlen, wenn die Versorgung nicht aufgrund von Standorten außerhalb des Baugebiets gewährleistet ist.

Dass Mobilfunksendeanlagen in aller Regel keine baugrundstücks- und baugebietsbezogenen Nebenanlagen im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sind, weil sie regelmäßig nur in geringem Umfang dem Nutzungszweck eines Baugebiets oder Baugrundstücks dienend zu- und untergeordnet sind, steht ihrer Einstufung als Nebenanlagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO nicht entgegen (OVG Nordrhein-Westfalen, 6. Mai 2005 – 10 B 2622/04).

Eine Mobilfunksendeanlage, die bezogen auf das gesamte infrastrukturelle Versorgungsnetz eine untergeordnete Funktion hat, ist eine fernmeldetechnische Nebenanlage im Sinne von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO (BVerwG, 3. Januar 2012 – 4 B 27/11).

Bei kleineren Mobilfunkanlagen könnte die Zulässigkeit möglicherweise dadurch in Frage gestellt werden, dass diese Anlagen als fernmeldetechnische Nebenanlagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zu werten sind und demnach nur ausnahmsweise – und nur mit gemeindlichem Einvernehmen – zugelassen werden können. Eine solche Interpretation der Baunutzungsverordnung ist jedoch nicht statthaft. § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO ist vielmehr ein zusätzlicher Zulässigkeitstatbestand für Anlagen, die nicht bereits aufgrund sonstiger Festsetzungen eines Bebauungsplans zulässig sind. Eine ausnahmsweise Zulassung nach § 14 Abs. 2 BauNVO ist daher in Baugebieten nach den §§ 4 bis 9 BauNVO nicht zu prüfen, da in ihnen Mobilfunkanlagen bereits allgemein zulässig sind, ohne dass es für sie überhaupt einer Ausnahme bedarf. § 14 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauNVO bestimmt dies ab 1990 ausdrücklich. Mit dieser Vorschrift wollte der Gesetzgeber die Zulassung auch solcher fernmeldetechnischer Nebenanlagen ermöglichen, deren Standort im Bebauungsplanverfahren noch nicht bekannt war und demnach

² Die Bundesregierung schlägt mit dem Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes (vgl. BR-Drs 686/20) eine Ergänzung des § 14 BauNVO durch einen neuen Absatz 1 a vor: „In den Baugebieten nach den §§ 2 bis 13 sind Nebenanlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienen, zulässig; Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.“ Auf diesem Weg soll die Errichtung von Mobilfunkanlagen weiter erleichtert werden.

im Bebauungsplan auch noch nicht berücksichtigt werden konnte, die aber gleichwohl zur Versorgung der Baugebiete erforderlich sind.

§ 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO kommt jedoch in reinen Wohngebieten eine eigenständige Bedeutung zu. Als gewerbliches Vorhaben wäre eine Mobilfunkanlage hier nur aufgrund einer Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB möglich. In diesen Fällen begründet jedoch die Ausnahmegvorschrift des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO eine Zulassungserleichterung für fernmeldetechnische Nebenanlagen (OVG Nordrhein-Westfalen, 6. Mai 2005 – 7 B 2752/04). Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um eine Nebenanlage handelt.

Der Begriff „Nebenanlage“ ist in diesem Zusammenhang so zu verstehen, dass die von der Vorschrift erfassten Anlagen dezentrale, aber für das Funktionieren des Gesamtsystems unverzichtbare Bestandteile eines raumübergreifenden Versorgungssystems (Infrastruktursystems) sind (OVG Berlin-Brandenburg, 10. August 2015 – OVG 6 N 90.15). Der Funktionszusammenhang besteht danach zu dem Gesamtsystem, nicht zu einer Hauptnutzung. Die Mobilfunkanlagen dienen auch der Versorgung der Baugebiete. Aus der Verwendung des Plurals im Wortlaut folgt, dass das materielle Erfordernis des örtlichen Bezugs sich nicht nur auf das konkrete Baugebiet beschränken muss, in dem die Anlagen untergebracht sind. Der Umstand, dass sie – was bei Telefongesprächen die Regel ist – die Verbindung zu Fernsprechteilnehmern auch außerhalb der Baugebiete ermöglichen, stellt ihre Funktion als Nebenanlage i.S. des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO nicht in Frage.

Wenn im Bebauungsplan nichts anderes festgesetzt ist, können nach § 23 Abs. 5 BauNVO auf den nicht überbaubaren Grundstücksflächen Nebenanlagen im Sinne des § 14 zugelassen werden. Dies gilt auch für nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zulässige Mobilfunkanlagen. Eine Unterscheidung zwischen Neben- und Hauptanlage kann insofern relevant sein.

1.2.3 Zulässigkeit als gewerbliche Anlage in den Baugebieten nach der Baunutzungsverordnung

1.2.3.1 Baugebiete nach §§ 4a – 9 BauNVO

Zentrale Vermittlungsstellen, Basisstationen sowie ggf. Richtfunkantennen sind Bestandteile eines gewerblich betriebenen Mobilfunknetzes und bauplanungsrechtlich als gewerbliche Nutzung zu beurteilen. Sie sind damit im

- besonderen Wohngebiet (§ 4a Abs. 2 Nr. 3 BauNVO),
- Dorfgebiet (§ 5 Abs. 2 Nr. 6 BauNVO),

- Mischgebiet (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO),
- urbanen Gebiet (§ 6a Abs. 2 Nr. 4 BauNVO),
- Kerngebiet (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO),
- Gewerbegebiet (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO) und
- Industriegebiet (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO)

allgemein zulässig.

Die Zulässigkeit ergibt sich unmittelbar aus § 30 Abs. 1 BauGB i. V. m. den jeweiligen Baugebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung (§ 1 Abs. 3 BauNVO), soweit sie nicht für das jeweilige Gebiet durch den Bebauungsplan ausgeschlossen ist.

Das Einvernehmen der Gemeinde ist damit nicht erforderlich. Die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenanlage ist in diesen Fällen bauplanungsrechtlich letztlich ohne Bedeutung. Indem in den genannten Gebieten gewerbliche Hauptanlagen allgemein zulässig sind, sind hier Nebenanlagen des Mobilfunks erst recht zulässig.

1.2.3.2 Allgemeine Wohngebiete (§ 4 BauNVO), Kleinsiedlungsgebiete (§ 2 BauNVO)

In Bebauungsplangebieten, für die ein allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO) oder ein Kleinsiedlungsgebiet (§ 2 BauNVO) festgesetzt ist, sind Mobilfunkanlagen – ebenfalls unabhängig von der Einordnung als Haupt- oder Nebenanlage – ausnahmsweise als nicht störende gewerbliche Anlagen zulässig (§ 4 Abs. 3 Nr. 2, § 2 Abs. 3 Nr. 4 BauNVO). Es handelt sich dabei um Ausnahmen i. S. d. § 31 Abs. 1 BauGB, die auch ohne ausdrückliche Festsetzung als im Bebauungsplan vorgesehen zu behandeln sind.

Auch insoweit ergibt sich aus § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO 1990 nichts anderes. Denn nach dem unter Nr. 1.2.2 dargelegten Verständnis dieser Vorschrift soll sie die Zulässigkeit fernmeldetechnischer Anlagen nicht einschränken. Abgesehen davon wären Nebenanlagen des Mobilfunks nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO in der Fassung ab 1990 ebenfalls ausnahmsweise zulässig. Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, für die § 14 BauNVO i. d. F. von 1962, 1968 und 1977 (also ohne § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO) gilt, verbleibt es bei der ausnahmsweisen Zulässigkeit nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 und § 2 Abs. 3 Nr. 4 BauNVO.

Über die Erteilung der Ausnahme hat die Baugenehmigungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen im Einvernehmen mit der Gemeinde zu entscheiden; gibt es – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen der genannten Rechtsgrundlagen – keine städtebaulichen Gründe, die der Zulassung eines Vorhabens im Wege der Ausnahme widersprechen könnten, bleibt für eine ablehnende Ermessenentscheidung kein Raum. Da die

Ausnahme – anders als eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB – im Bebauungsplan selbst angelegt ist, beschränkt sie sich nicht nur auf die Zulassung einzelner atypischer Sonderfälle. Eine Ausnahme darf aber andererseits nicht dazu dienen, den Bebauungsplan in seinen Grundzügen zu verändern (VGH Baden-Württemberg, 19. November 2003 – 5 S 2726/02, 6. Oktober 2015 – 3 S 1695/15).

1.2.3.3 Reine Wohngebiete (§ 3 BauNVO)

In Gebieten, für die ein reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO) festgesetzt ist, sind auch nicht störende Gewerbebetriebe weder allgemein noch ausnahmsweise zulässig, sodass Hauptanlagen des Mobilfunks nur im Wege einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB zugelassen werden können.

Für Mobilfunkanlagen als Nebenanlagen ergibt sich darüber hinaus eine

- allgemeine Zulässigkeit aus § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO; Voraussetzung ist hierfür aber, dass die Anlage nicht der Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen über das betreffende einzelne Baugebiet hinaus dient (das ist regelmäßig nicht der Fall, vgl. Nr. 1.2.2), oder
- ausnahmsweise Zulassungsmöglichkeit aus § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO, wenn ihre Beurteilung sich nach der BauNVO 1990 richtet (vgl. Nr. 1.2.2, vierter bis sechster Absatz); insoweit kommt dieser Vorschrift in reinen Wohngebieten eigenständige Bedeutung zu.

Unterfällt der Bebauungsplan allerdings den früheren Fassungen der Baunutzungsverordnung (1962, 1968, 1977), erfordert ihre Zulässigkeit als Nebenanlagen wiederum eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB, soweit nicht § 14 Abs. 1 BauNVO Anwendung findet. Bei der Entscheidung über eine Befreiung (vgl. 1.2.3.5) ist das „hohe öffentliche Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks“ (BVerwG, 30. August 2012 – 4 C 1/11) zu berücksichtigen, das seit dieser Entscheidung des BVerwG angesichts einer raschen technischen Fortentwicklung und der im Zuge der COVID-19-Pandemie noch klarer gewordenen Bedeutung elektronischer Kommunikationsmittel weiter gestiegen sein dürfte.

1.2.3.4 Sondergebiete, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO), und sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO)

Da Bebauungspläne für Sondergebiete, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO) sowie sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO) – über die Festsetzung der Baugebietskategorie hinaus – auch die Art der baulichen Nutzung der baulichen Anlagen festzusetzen haben,

hängt es vom konkreten Bebauungsplan ab, ob eine Mobilfunkanlage nach der Art der baulichen Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zugelassen ist. Ist das nicht der Fall, kommt daher eine Zulassung im Wege einer Befreiung (vgl. 1.2.3.5) in Betracht, soweit es sich nicht um eine Nebenanlage handelt. § 14 BauNVO findet grundsätzlich auch für Sondergebiete Anwendung.

1.2.3.5 Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans (§ 31 Abs. 2 BauGB)

Ist eine Mobilfunkanlage nicht allgemein oder als Ausnahme zulässig, kann die Zulassung aufgrund einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB möglich sein, soweit die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Als Befreiungsgrund kommt insbesondere in Betracht, dass Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Für die Zulassung einer Befreiung ist nach § 36 BauGB das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich.

Solche Gründe des Wohls der Allgemeinheit liegen nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift schon dann vor, wenn es zur Wahrnehmung des jeweiligen öffentlichen Interesses vernünftigerweise geboten ist, mit Hilfe der Befreiung das Vorhaben an der vorgesehenen Stelle zu verwirklichen, und nicht erst dann, wenn den Belangen der Allgemeinheit „auf keine andere Weise als durch eine Befreiung entsprochen werden könnte“. Auch dann, wenn andere – auch weniger nahe liegende – Möglichkeiten zur Erfüllung des Interesses zur Verfügung stehen, kann eine Befreiung zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses „vernünftigerweise geboten“ sein.

Maßgebend dafür, ob die Befreiung „vernünftigerweise geboten“ ist, sind die Umstände des Einzelfalls; dabei kann es auch auf – nach objektiven Kriterien zu beurteilende – Fragen der Zumutbarkeit und Wirtschaftlichkeit ankommen. Daraus ergibt sich ohne weiteres, dass zum einen der angestrebte Standort nicht der einzige sein muss, mit dem die ausreichende Netzversorgung „stehen oder fallen würde“. Andererseits kann der Netzbetreiber nicht einseitig seine technischen Belange und wirtschaftlichen Interessen durchsetzen. Vielmehr hat die Bauaufsichtsbehörde die einander entgegenstehenden Belange der Wahrung der mit den Festsetzungen im Bebauungsplan angestrebten Ziele einerseits und der entgegenstehenden öffentlichen Belange einer flächendeckenden Versorgung (vgl. Art. 87f GG) mit Einrichtungen des Mobilfunks andererseits bezogen auf die Standortbedingungen im Einzelfall zu gewichten und zueinander abwägend in ein angemessenes Verhältnis zu setzen (BVerwG, 5. Februar 2004 – 4 B 110/03).

Seit der vorstehenden Entscheidung hat die Nutzung von Dienstleistungen des Mobilfunks quantitativ und qualitativ erkennbar zugenommen; insbesondere hat sich die Zahl

der Dienste erhöht, die mit den Endgeräten des Mobilfunks in Anspruch genommen werden können, sodass das Gewicht des öffentlichen Interesses eher noch gestiegen ist (BVerwG, 30. August 2012 – 4 C 1/11); auch nach diesem Urteil dürfte das Gewicht dieses Interesses angesichts einer raschen technischen Fortentwicklung und der im Zuge der COVID-19-Pandemie noch klarer gewordenen Bedeutung elektronischer Kommunikationsmittel weiter gestiegen sein.

Das Wohl der Allgemeinheit besteht nicht nur darin, den Nutzern eine störungsfreie Teilnahme am Mobilfunk zu ermöglichen, sondern kann auch darin bestehen, die erforderliche Erreichbarkeit der Polizei und Notdienste zu gewährleisten. Darüber hinaus sind auch die absehbaren Entwicklungen zu berücksichtigen, die mit Blick auf die prognostizierte erhebliche Verkehrssteigerung im Fernstraßennetz auf eine mobilfunkgestützte Verkehrslenkung zielen, wie sie im Ansatz derzeit bereits über die Navigationssysteme besteht. Es kann deshalb bei dem Verständnis des Begriffes „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ nicht allein darauf ankommen, ob ein anderer als der gewünschte Standort derzeit möglicherweise gerade noch ausreicht. Auch eine vernünftige Ausbauplanung des bestehenden Netzes im Hinblick auf absehbare künftige Entwicklungen muss dabei Berücksichtigung finden (OVG Rheinland-Pfalz, 15. März 2001 – 1 A 11232/98; bestätigt durch BVerwG, 20. Juni 2001 – 4 B 41/01).

1.2.4 Steuerung durch Bebauungsplan

Das BVerwG hat in der oben bereits zitierten Entscheidung ausgeführt, dass bei einer Standortplanung für Mobilfunkanlagen die Gemeinden zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers zu beachten haben, dass ein hohes öffentliches Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks besteht. Dabei ist auch die Wertentscheidung des Verordnungsgebers einzubeziehen, die der Ergänzung durch § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zugrunde liegt. Danach sind fernmeldetechnische Nebenanlagen, zu denen auch Mobilfunkanlagen gehören, denjenigen Nebenanlagen gleichgestellt worden, die ebenfalls besonders wichtige Grundbedürfnisse wie die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser betreffen (BVerwG, 30. August 2012 – 4 C 1/11).

Den Gemeinden stehen daher nur im begrenzten Umfang Möglichkeiten der Bestimmung von Standorten für Mobilfunkanlagen durch Bauleitplanung offen. Diese sind durch die Grundsätze des § 1 Abs. 3 bis 7 BauGB, insbesondere die städtebauliche Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) und das Gebot sachgerechter Abwägung (§ 1 Abs. 6 und 7 BauGB) sachlich begrenzt.

– Städtebauliche Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB)

Die Planung muss nach § 1 Abs. 3 BauGB für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sein. Es müssen also hinreichend gewichtige städtebauliche Belange für die Planung sprechen. Dabei ist die Erforderlichkeit anhand einer objektiven Betrachtungsweise zu prüfen. Städtebauliche Belange müssen also die Zuweisung der Anlagen auf bestimmte Standorte erfordern. Fehlt es an entsprechenden städtebaulichen Belangen oder sind diese nur vorgeschoben, wäre eine entsprechende Planung rechtswidrig.

– Abwägung (§ 1 Abs. 6, 7 BauGB)

Jede Bauleitplanung unterliegt dem Gebot gerechter Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB. In diese Abwägung sind alle maßgeblichen öffentlichen und privaten Belange entsprechend ihrem jeweiligen Gewicht einzustellen. Als öffentliche Belange sind auch die des Post- und Fernmeldewesens (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB) zu berücksichtigen. Als private Belange sind etwa die der Mobilfunkbetreiber insbesondere im Hinblick auf deren Versorgungsauftrag in der Abwägung zu berücksichtigen. Ebenso kommt den Belangen der Mobilfunkbenutzer, gerade auch im Zusammenhang mit beruflicher und gewerblicher Nutzung, insoweit Bedeutung zu. Daraus ergibt sich wiederum, dass die Gemeinde auch die technischen Erfordernisse einer flächendeckenden Versorgung in die Abwägung einstellen muss (zur Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen s. BVerwG, 30. August 2012 – 4 C 1/11 und die obigen Ausführungen zu Nr. 1.2.3.3 und 1.2.3.5).

Im Hinblick auf den Belang der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse muss sich die gemeindliche Abwägung an den Grenzwerten der Verordnung über das Nachweisverfahren zur Begrenzung elektromagnetischer Felder (BEMFV) vom 20. August 2002 (BGBl. I S. 3366), in der jeweils geltenden Fassung, orientieren, die insbesondere auch die in der 26. BImSchV festgesetzten Grenzwerte erfassen (siehe Nr. 1.2.1). Diese gewährleisten den Schutz vor Gesundheitsgefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Zwar stellen die in der 26. BImSchV genannten Beurteilungsmaßstäbe keine in der Bauleitplanung strikt zu beachtenden Vorgaben dar, da die Bauleitplanung auch Vorsorgeplanung sein darf. Jedoch beinhalten diese Maßstäbe fachliche Beurteilungen, die in der Rechtsprechung als sachgerecht anerkannt worden sind. Dies kann weder auf der Ebene der Flächennutzungs- noch auf der Ebene der Bebauungsplanung außer Acht gelassen werden. Im Ergebnis bedeutet das, dass gesund-

heitliche Belange im Hinblick darauf, dass zu Mobilfunksendemasten ein Sicherheitsabstand von wenigen Metern in horizontaler Richtung regelmäßig ausreicht, um die Grenzwerte der BEMFV i. V. m. der 26. BImSchV einzuhalten, letztlich in der Regel keine Rolle spielen können. Eine Einschränkung der Errichtung von Mobilfunkanlagen im Hinblick auf ihre elektromagnetischen Emissionen (also nicht die Gestaltung) würde gegen das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verstoßen, wenn sie sich lediglich auf rechtlich irrelevante „Immissionsbefürchtungen“ stützen ließe, denn diese hätten kein städtebauliches Gewicht (BVerwG, 30. August 2012 – 4 C 1/11). Damit werden sich die Belange, die in der Abwägung für Beschränkungen von Mobilfunkanlagen streiten, weitestgehend auf solche des Orts- und Landschaftsbildes beschränken.

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB haben die Gemeinden bei der Aufstellung von Bebauungsplänen auch die Gestaltung des Ortsbilds zu berücksichtigen. Dabei ist es nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass dieser Gesichtspunkt den Ausschluss von Mobilfunkanlagen rechtfertigen kann. Allerdings muss das Ortsbild, um schützenswert zu sein und die Bau-(gestaltungs-)freiheit des Eigentümers einschränken zu können, eine gewisse Wertigkeit für die Allgemeinheit haben. Dies ist nicht das Ortsbild, wie es überall anzutreffen sein könnte. Es muss einen besonderen Charakter, eine gewisse Eigenheit haben, die dem Ort oder dem Ortsteil eine aus dem Üblichen herausragende Prägung verleiht (BVerwG, 11. Mai 2000 – 4 C 14/98). Auch ist in dieser Frage ggf. nach der Größe möglicher Anlagen zu differenzieren.

1.3. Mobilfunkanlagen im unbeplanten Innenbereich

1.3.1 § 34 Abs. 1 BauGB

Unter der wiederum maßgeblichen Prämisse, dass es sich um ein bauplanungsrechtlich relevantes Vorhaben handelt (siehe Nr. 1.1), muss sich die Mobilfunkanlage insbesondere nach der Art der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Für die Frage, ob sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, gelten die für § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB maßgeblichen allgemeinen Grundsätze. Das Gebot der Rücksichtnahme ist zu beachten. Insoweit müssen auch hier die Vorgaben der 26. BImSchV eingehalten werden, was durch Vorlage der Standortbescheinigung der Bundesnetzagentur nachgewiesen wird.

Weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB, dass durch das Vorhaben das Ortsbild nicht beeinträchtigt werden darf.

Nicht jede Auffälligkeit und – auch nachteilige – Präsenz einer Anlage im äußeren Erscheinungsbild berührt den Belang des Ortsbilds im städtebaulichen Sinne. So sind Fragen der baulichen Gestaltung, auch wenn sie als Festsetzungen in einen Bebauungsplan aufgenommen sind (vgl. § 88 Abs. 6 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz – LBauO –), Regelungsgegenstand des Bauordnungsrechts. Planungsrechtliche Auswirkungen und damit auch eine Schutzwürdigkeit nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB bestehen nur dann, wenn durch das Vorhaben das Ortsbild so erfasst oder berührt wird, dass es sich auf die städtebauliche Entwicklung auswirken würde. § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB bewahrt das Ortsbild nur insoweit vor Beeinträchtigungen, wie dies im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch planerische Festsetzungen möglich wäre.

Aus der Möglichkeit, in einem Bebauungsplan zum Schutz des Ortsbilds Festsetzungen zu Mobilfunkanlagen zu treffen, kann nicht allgemein abgeleitet werden, dass Mobilfunkanlagen immer geeignet sind, das Ortsbild zu beeinträchtigen. Solange sich das Regelungsbedürfnis auf die Abwehr von gestalterischen Auswirkungen beschränkt, die lediglich das „Wie“ betreffen, ist die bauplanungsrechtliche Ebene nicht berührt.

Die Anzahl der in einem Gebiet vorhandenen oder zu erwartenden Anlagen ist für sich genommen grundsätzlich kein Kriterium für bauplanungsrechtlich relevante Auswirkungen auf das Ortsbild.

Im Einzelfall kann aber die Anzahl bauplanungsrechtlich relevanter Mobilfunkanlagen nach § 15 BauNVO zur Unzulässigkeit von sonst zulässigen Anlagen nach der Art der Nutzung führen, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen oder wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind.

Bei der Errichtung im unbeplanten Innenbereich ist unter der Voraussetzung, dass ein bauaufsichtliches Verfahren durchzuführen ist, das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich (siehe hierzu Nr. 1.5.1).

1.3.2 § 34 Abs. 2 BauGB

Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung, richtet sich die Zulässigkeit der Mobilfunkanlage in Bezug auf die Art der baulichen Nutzung nach den Vorschriften der Baunutzungsverordnung (§ 34 Abs. 2 BauGB i. V. m. §§ 2 bis 9, 14 und 15 BauNVO)³. Die Ausführungen unter Nr. 1.2.3 finden

³ Das gilt nicht für urbane Gebiete nach § 6a BauNVO (vgl. § 245c Abs. 3 BauGB).

insoweit entsprechende Anwendung. Zum Einvernehmen der Gemeinde wird auf Nr. 1.5.1 verwiesen.

1.4. Mobilfunkanlagen im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Die Prüfung einer Privilegierung setzt zunächst voraus, dass es sich um ein Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB handelt. Bereits an dieser Voraussetzung dürfte es fehlen, wenn kleine Anlagen mit geringer Reichweite zur Verstärkung eines Mobilfunknetzes (sog. small cells, dazu unter Nr. 1.1) in einer Art und Weise in die vorhandene Infrastruktur eingebaut werden, dass der sichtbare Teil nur ein geringes Volumen aufweist.

Liegt ein Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB vor, gilt Folgendes:

Die Errichtung von Mobilfunkantennen im Außenbereich ist gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB bauplanungsrechtlich privilegiert. Dabei kann letztlich dahinstehen, ob die Anlage als Vorhaben der Telekommunikation (1. Alternative) oder aber als Bestandteil eines ortsgebundenen gewerblichen Betriebes (2. Alternative) beurteilt wird.

Die Privilegierung gilt bei beiden Alternativen nur dann, wenn die Mobilfunkanlagen einen spezifischen Standortbezug aufweisen (BVerwG, 21. Januar 1977 – IV C 28.75; 16. Juni 1994 – 4 C 20/93). Dazu muss der Standort der jeweiligen Anlage für Aufbau und Betrieb des Netzes und damit zur Sicherstellung des Versorgungsauftrags erforderlich (i. S. von „vernünftigerweise geboten“) sein. Kann durch den gewählten Standort eine vollständige Abdeckung des betroffenen Gebiets (Sicherstellung des Versorgungsauftrags) erreicht werden, ist der gewählte Standort i. d. R. zu bejahen. Im Hinblick auf die sich aus dem öffentlichen Versorgungsauftrag der Mobilfunknetzbetreiber einerseits sowie aus den jeweiligen Netzkonzeptionen andererseits ergebenden Standortbedürfnisse kann der Nachweis einer „quadratmetergenauen“ Standortbindung nicht verlangt werden. Vielmehr genügt bei Mobilfunksendeanlagen anstelle der Ortsgebundenheit ihre Raum- bzw. Gebietsgebundenheit (BVerwG, 20. Juni 2013 – 4 C 2/12). Eine kleinliche Prüfung ist in diesem Zusammenhang nicht angezeigt (BVerwG, 16. Juni 1994 – 4 C 20/93; VGH BW, 25. August 1997 – 8 S 1861/97; 28. April 1998 – 8 S 2713/97; OVG Sachsen, 27. Dezember 2010 – 1 A 432/09).

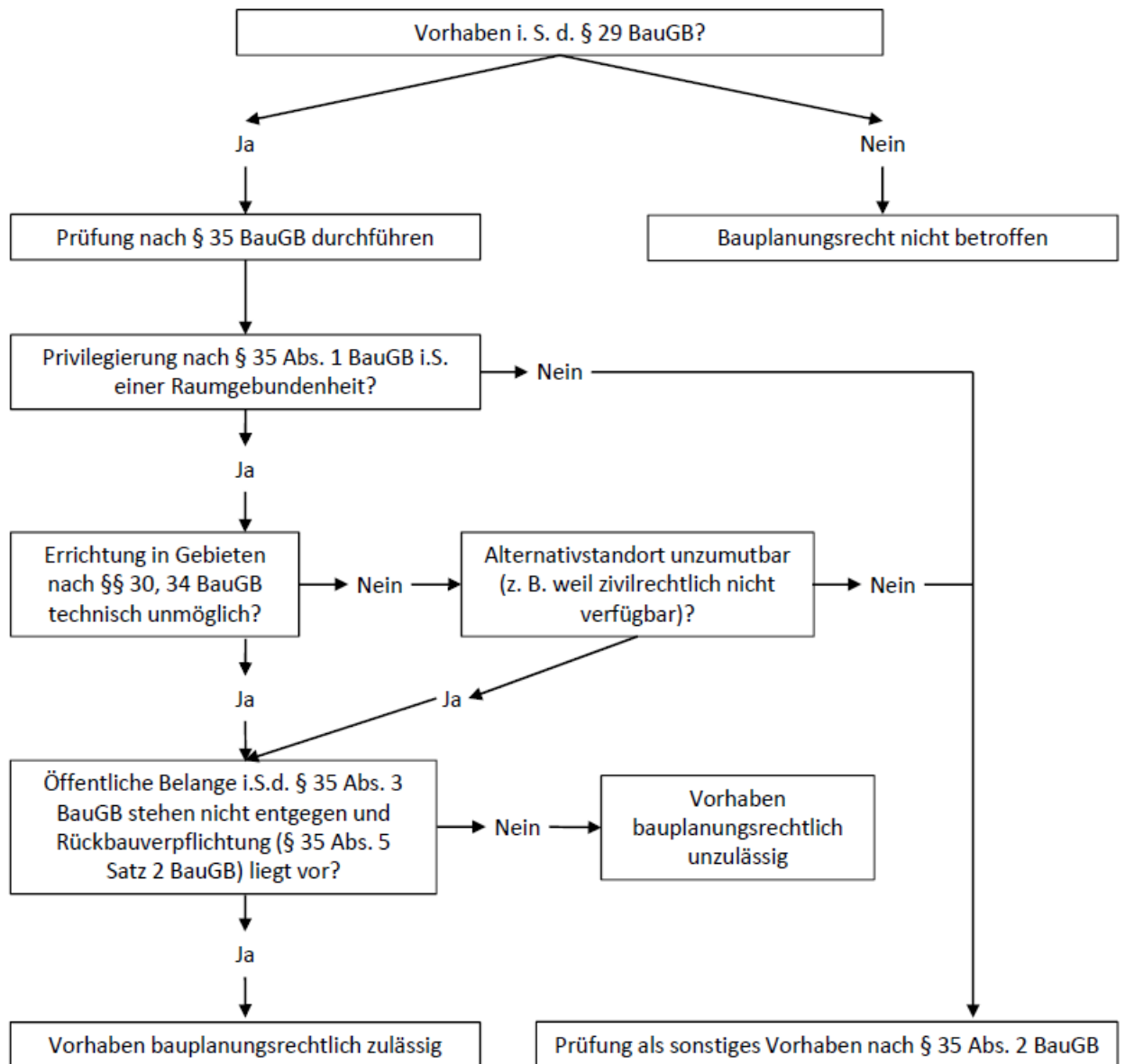
Auf technisch geeignete Standortalternativen im Innenbereich muss sich der Bauherr einer Mobilfunksendeanlage nur verweisen lassen, wenn sie ihm zumutbar sind (BVerwG, 20. Juni 2013 – 4 C 2/12). Das BVerwG hält aufgrund der Ausdehnung der „Ortsgebundenheit“ auf eine „Raum- bzw. Gebietsgebundenheit“ ein derartiges Korrektiv für erforderlich, sodass die Prüfung der „Ortsgebundenheit“ bei Mobilfunksendeanlagen um eine

Verhältnismäßigkeitsprüfung anzureichern ist. Danach kann die „Ortsgebundenheit“ nur dann bejaht werden, wenn neben der Raum- bzw. Gebietsgebundenheit des Vorhabens den Bauherrinnen und Bauherren ein Ausweichen auf einen – nach der von ihm im Genehmigungsverfahren vorzulegenden Standortanalyse – ebenfalls geeigneten Standort im Innenbereich nicht zumutbar ist. Das ist dann anzunehmen, wenn geeignete Innenbereichsstandorte aus tatsächlichen (z. B. der Grundstückseigentümer lässt die Errichtung der Anlage auf seinem Grundstück nicht zu) oder rechtlichen (z. B. die Errichtung einer Mobilfunksendeanlage an einem geeigneten Standort ist bauplanungsrechtlich oder aufgrund örtlicher Bauvorschriften unzulässig) Gründen nicht zur Verfügung stehen. Mit dieser Einschränkung wird den Erfordernissen der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs hinreichend Rechnung getragen, ohne die technischen Besonderheiten des Mobilfunks zu vernachlässigen. Einer Standortalternativenprüfung im Außenbereich werde hierdurch nicht das Wort geredet, denn eine solche findet im Baugenehmigungsverfahren nicht statt.

Die Vorlage einer Standortanalyse mit Prüfung von Standorten im Innenbereich ist dann nicht erforderlich, wenn die Mobilfunkanlage gerade der Versorgung des Außenbereichs oder der Herstellung eines stabilen Mobilfunknetzes auch im Außenbereich, auch mit Blick auf die Versorgung von Straßen und Feldern, dienen soll und insoweit schon aus technischen Gründen ein geeigneter Standort im Innenbereich nicht in Betracht kommt. Diese technischen Gründe sind vom Mobilfunkbetreiber im Einzelfall zu belegen.

Erforderlich ist das Einvernehmen der Gemeinde, soweit ein bauaufsichtliches Verfahren durchzuführen ist (siehe Nr. 1.5.1).

Daraus ergeben sich für die Prüfung der Zulässigkeit von Mobilfunksendeanlagen im Außenbereich folgende Prüfschritte:



1.5 Beteiligung der Gemeinden

1.5.1 Gemeindliches Einvernehmen

Über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB wird im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden (§ 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Das gemeindliche Einvernehmen ist daher nur erforderlich, wenn alle folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- die Mobilfunkanlage stellt ein Vorhaben im Sinn von § 29 Abs. 1 BauGB dar,
- über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Mobilfunkanlage wird in einem bauaufsichtlichen (oder einem anderen) Verfahren entschieden und

- die Anlage ist nicht bereits aufgrund von § 30 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB zulässig, weil sie den Festsetzungen eines qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans nicht widerspricht.

Nach § 36 Abs. 2 Satz 1 BauGB darf das Einvernehmen nur aus den sich aus den §§ 31, 33 bis 35 BauGB ergebenden Gründen versagt werden. Stehen Vorschriften des Bauplanungsrechts der Anlage am beantragten Standort nicht entgegen, ist die Verweigerung des Einvernehmens rechtswidrig. Das rechtswidrig versagte Einvernehmen ist in diesem Fall zu ersetzen (siehe § 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB und § 71 LBauO). Hierauf hat der jeweilige Mobilfunkbetreiber einen Anspruch.

Bei gebundenen Zulässigkeitstatbeständen besteht kein Ermessensspielraum der Gemeinde. Insbesondere kann die Gemeinde nicht Alternativstandorte in das Verfahren einbringen, da dem bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren die Prüfung von Standortalternativen fremd ist (vgl. Nr. 1.4). Es liegt in der Entscheidung der Bauherinnen und Bauherren, an welchem Standort die Anlage errichtet werden soll.

Die Einschränkung auf den bauplanungsrechtlichen Prüfungsmaßstab bedeutet auch, dass nur städtebauliche Belange geltend gemacht werden können, nicht aber Befürchtungen vor gesundheitlichen Auswirkungen von Mobilfunkanlagen. Wie dargelegt (vgl. Nr. 1.2.1 und 1.2.4) werden die gesundheitlichen Auswirkungen der Anlage durch die Vorlage der Standortbescheinigung nach der 26. BImSchV abgeklärt.

1.5.2 Beteiligung bei der Standortwahl

Nach § 7a der 26. BImSchV wird die Kommune, in deren Gebiet die Hochfrequenzanlage errichtet werden soll, bei der Auswahl von Standorten für Hochfrequenzanlagen, die nach dem 22. August 2013 errichtet werden, durch die Betreiber gehört. Sie erhält rechtzeitig die Möglichkeit zur Stellungnahme und zur Erörterung der Baumaßnahme. Die Ergebnisse der Beteiligung sind zu berücksichtigen.

Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz hat Hinweise zur Durchführung der Novelle der 26. BImSchV erarbeitet, die unter https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/ack_1503575775.pdf verfügbar sind.

Zur Beteiligung der Kommunen wird u. a. ausgeführt, dass, soweit Betreiber und Kommunen weiterhin nach den vorher bestehenden freiwilligen Mobilfunkvereinbarungen verfahren, davon auszugehen ist, dass die Anforderungen des § 7a der 26. BImSchV erfüllt sind.

2. Bauordnungsrechtliche Beurteilung

Vorbemerkung

Die Ausführungen der Bauministerkonferenz bezogen sich auf die Musterbauordnung und weitere von der Bauministerkonferenz beschlossene Musterregelungen. Sie wurden an das rheinland-pfälzische Landesrecht angepasst.

2.1 Mobilfunkanlage als bauliche Anlage im Sinne des § 2 Abs. 1 LBauO

Mobilfunkanlagen sind bauliche Anlagen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 LBauO und unterliegen daher den bauordnungsrechtlichen Vorschriften.

Stellen Mobilfunkanlagen Zubehör oder Nebenanlagen zu öffentlichen Straßen i. S. d. § 1 Abs. 4 Nr. 3, 4 oder 5 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) bzw. § 1 Abs. 3 Nr. 4 und Abs. 4 des Landesstraßengesetzes (LStrG) dar, unterliegen sie nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 LBauO nicht dem Anwendungsbereich der Landesbauordnung Rheinland-Pfalz. Eine eventuelle Behandlung als Vorhaben i. S. d. § 29 BauGB (vgl. Nr. 1.1) bleibt davon unberührt.

2.2 Verfahrensfreie Mobilfunkanlagen (§ 62 LBauO)

Verfahrensfrei sind

- Telekommunikationsanlagen in Gebäuden und auf Grundstücken (§ 62 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. f LBauO) und
- Antennenanlagen, einschließlich der Masten bis zu 10 m Höhe und notwendiger Versorgungseinrichtungen, sowie damit verbundene Nutzungsänderungen baulicher Anlagen; ausgenommen sind Parabolantennen auf oder an Kulturdenkmälern sowie in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern (§ 62 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b LBauO⁴).

⁴ Eine Änderung der Landesbauordnung in Anpassung an die Musterbauordnung ist geplant. Nach dem derzeitigen Entwurf ist folgender Text des § 62 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b geplant: „Antennenanlagen, einschließlich der Masten bis zu 10 m Höhe, **auf Gebäuden gemessen ab dem Schnittpunkt der Anlage mit der Dachhaut, im Außenbereich freistehend mit bis zu 15 m Höhe**, und notwendiger Versorgungseinrichtungen, sowie damit verbundene Nutzungsänderungen baulicher Anlagen; ausgenommen sind Parabolantennen auf oder an Kulturdenkmälern sowie in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern,“

Dabei kommt es bei Antennenanlagen auf Gebäuden nicht auf die Höhe über der Geländeoberfläche an, sondern auf die Anbringung auf dem Gebäude bzw. bei der Anbringung unterhalb der Dachhaut auf den Schnittpunkt mit der Dachhaut (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, 27. Juni 1990 – 3 S 2655/89).

„Drahtlose Zugangspunkte mit geringer Reichweite“ im Sinne des Artikels 57 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. EU Nr. L 321 S. 36) für die Versorgung, sog. small cells, deren sichtbarer Teil ein Volumen von 30 Litern nicht überschreitet, fallen entweder unter die vorstehenden ausdrücklich formulierten Tatbestände der Verfahrensfreiheit oder sind als andere unbedeutende Anlagen i. S. d. § 62 Abs. 1 Nr. 11 Buchst. k LBauO verfahrensfrei, sofern sie überhaupt bauliche Anlagen i. S. d. § 2 Abs. 1 LBauO darstellen.

2.3. Genehmigungsbedürftige Mobilfunkanlagen

2.3.1 Verfahrensart

Für die Errichtung von Mobilfunkanlagen, die nicht baugenehmigungsfrei sind, ist das umfassende Genehmigungsverfahren durchzuführen (§ 65 LBauO).

Das Anbringen von Antennen an einen genehmigten Mobilfunkmast in einer Höhe von mehr als 10 m ist nach § 62 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b LBauO genehmigungsfrei (OVG Rheinland-Pfalz, 22. Oktober 2008 – 8 A 10597/08). Gleiches ist daher auch beim Austausch von Einzelantennen anzunehmen.

Bei Mobilfunkanlagen, die keine Gebäude sind und durch die keine Gebäude verändert werden, ist für die Erstellung der Bauunterlagen nach § 64 Abs. 1 LBauO keine Bauvorlageberechtigung erforderlich.

2.3.2 Materielle bauordnungsrechtliche Anforderungen

In Betracht kommen vorrangig die Anforderungen des Abstandsflächenrechts und der Standsicherheit.

– Abstandsflächen

Nachdem Mobilfunkmasten regelmäßig keine Gebäude sind, müssen sie nur und insoweit Abstandsflächen einhalten, als von ihnen Wirkungen wie von Gebäuden ausgehen (§ 8 Abs. 8 Satz 1 und 2 LBauO).

Wann solche Wirkungen zu bejahen sind, hängt davon ab, ob die Anlage oder ihre Nutzung die Belichtung und Belüftung der Nachbargebäude oder den Wohnfrieden wie ein Gebäude beeinträchtigen kann. Dabei ist vorrangig die Größe der Anlage (Höhe, Länge) zu berücksichtigen. Wenn der Mast im Grundriss nur so geringe Dimensionen aufweist, dass er eher wie ein einzelner Pfosten oder Pfahl in Erscheinung tritt, ist die gebäudegleiche Wirkung zu verneinen (vgl. OVG Schleswig-Holstein, 29. August 1995 – 1 L 132/94; BayVGh, 13. März 1990 – 2 CS 90.532). Ab welchem Durchmesser ein Mast eine gebäudegleiche Wirkung hervorruft, wird von der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt. Eine einheitliche Auffassung kann nicht wiedergegeben werden.

Streitig ist auch, ob bei einem abstandsflächenrelevanten, sich nach oben verjüngenden Mast nur der Teil des Mastes abstandsflächenpflichtig ist, der einen entsprechenden Durchmesser aufweist (zustimmend: BayVGh, 23. August 2016 – 15 ZB 15.2668; ablehnend: OVG Thüringen, 11. September 2019 – 1 KO 597/17).

Ggf. erforderliche – außerhalb von Gebäuden errichtete – Versorgungseinheiten werden nur im Einzelfall eine gebäudegleiche Wirkung i. S. d. § 8 Abs. 8 Satz 1 und 2 LBauO haben, die die Einhaltung von Abstandsflächen erfordern würde.

– Standsicherheit

Mobilfunksendeanlagen müssen, wie alle baulichen Anlagen, im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen für sich allein standsicher und dauerhaft sein und dürfen die Standsicherheit anderer baulicher Anlagen und die Tragfähigkeit des Baugrundes der Nachbargrundstücke nicht gefährden (§ 13 LBauO).

Bei verfahrenspflichtigen Mobilfunksendeanlagen mit Masten ist ein Standsicherheitsnachweis für den konkreten Standort erforderlich, der insoweit zu prüfen ist, als nicht eine Typenprüfung i. S. d. § 75 LBauO erfolgt ist (gleichwohl sind ggf. nicht erfasste Besonderheiten des jeweiligen Standorts zu berücksichtigen). Ist die Anlage insgesamt höher als 10 m, ist der Standsicherheitsnachweis zu prüfen.⁵

⁵ Eine Änderung der Landesbauordnung in Anpassung an die Musterbauordnung ist geplant.

Auch verfahrensfreie Mobilfunksendeanlagen müssen standsicher sein; ein Standsicherheitsnachweis für diese ist weder vorzulegen noch zu prüfen.

2.3.2 Sonstige öffentlich-rechtliche Anforderungen (Immissionsschutz)

Bei Einhaltung der Grenzwerte der 26. BImSchV kann von einer erhöhten Gesundheitsgefahr nicht ausgegangen werden, da diese gerade sicherstellen, dass eine Gesundheitsgefährdung nicht zu befürchten ist (vgl. Nr. 1.2.1 und 1.2.4, BayVGH, 31. Januar 2001 – 14 ZS 00.3418). Dies wird durch die Vorlage der Standortbescheinigung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) vor der Erteilung der Baugenehmigung nachgewiesen.

3. Weitere erforderliche Zulassungsentscheidungen

Ist die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, der Genehmigung oder der Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig oder muss über das Vorhaben im Benehmen mit einer anderen Behörde entschieden werden, so holt die Bauaufsichtsbehörde die Entscheidung der anderen Behörde ein (§ 65 Abs. 5 Satz 1 LBauO). Ist ein Baugenehmigungsverfahren nicht erforderlich, sind die Entscheidungen bei den jeweiligen Behörden gesondert einzuholen.

Beispiele hierfür sind:

- Denkmalschutzrechtliche Erlaubnis

Nach § 13 Denkmalschutzgesetz (DSchG) darf ein geschütztes Kulturdenkmal nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde umgestaltet oder sonst in seinem Bestand verändert werden. Gleiches gilt u. a., wenn ein geschütztes Kulturdenkmal in seinem Erscheinungsbild nicht nur vorübergehend beeinträchtigt wird. Ebenso bedürfen nach § 22 DSchG Vorhaben in Grabungsschutzgebieten, die verborgene Kulturdenkmäler gefährden können, der Genehmigung.

- Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Nach § 17 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) entscheidet im Baugenehmigungsverfahren die Bauaufsichtsbehörde über die Zulassung eines Eingriffs in Natur und

Landschaft und die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen im Benehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde.

Darüber hinaus können im Einzelfall weitere Entscheidungen der Naturschutzbehörden insbesondere in Bezug auf den Artenschutz (§ 39, §§ 44ff BNatSchG) und den Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (§§ 20ff BNatSchG) erforderlich sein.

– Straßenrecht

Nach § 9 Abs. 2 FStrG bedarf eine Baugenehmigung für die Errichtung baulicher Anlagen im Abstand bis zu 100 m längs der Bundesautobahnen und im Abstand bis zu 40 m längs der Bundesstraßen der Zustimmung der zuständigen Straßenbehörde. Das in § 9 Abs. 1 FStrG enthaltene Bauverbot für die Errichtung baulicher Anlagen in geringeren Abständen ist für technische Einrichtungen entfallen, die für das Erbringen von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten erforderlich sind (Achstes Gesetz zur Änderung des Bundesstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 29. Juni 2020, BGBl. I S. 1528).

Nach § 22 LStrG dürfen

1. Hochbauten an Landesstraßen in einer Entfernung bis 20 m und an Kreisstraßen in einer Entfernung bis 15 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn,
2. bauliche Anlagen, die über Zufahrten oder Zugänge unmittelbar oder mittelbar an Landes- oder Kreisstraßen angeschlossen werden sollen, mit Ausnahme landwirtschaftlicher Aussiedlungen,

nicht errichtet werden; die Bauaufsichtsbehörde kann mit Zustimmung der Straßenbaubehörde Ausnahmen hiervon zulassen.

Nach § 23 LStrG bedürfen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten Genehmigungen zur Errichtung, wesentlichen Änderung oder wesentlichen andersartigen Nutzung von baulichen Anlagen in einer Entfernung bis 40 m bei Landesstraßen und bis 30 m bei Kreisstraßen, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, der Zustimmung der Straßenbaubehörde, soweit nicht § 22 Abs. 1 LStrG anzuwenden ist.

– Besonderes Städtebaurecht

Vorhaben und Rechtsvorgänge, welche die Errichtung von Mobilfunkanlagen im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet zum Gegenstand haben, unterliegen in der Regel dem

Genehmigungsvorbehalt des § 144 BauGB, soweit dessen Anwendung nicht durch die Sanierungssatzung gemäß § 142 Abs. 4 BauGB ausgeschlossen ist.

Soweit eine Erhaltungssatzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets erlassen wurde (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), bedarf die Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung. Darunter kann auch die Anbringung einer Mobilfunkanlage fallen.

Ist für die Errichtung der Mobilfunkanlage eine Baugenehmigung erforderlich, werden die Genehmigungen nach § 145 Abs. 1 Satz 2, § 173 Abs. 1 Satz 2 BauGB durch die Bauaufsichtsbehörde erteilt.

– Örtliche Bauvorschriften

Widerspricht eine Mobilfunkanlage einer örtlichen Bauvorschrift i. S. d. § 88 LBauO, ist bei verfahrensfreien Mobilfunkanlagen eine isolierte Abweichung erforderlich, die durch die Bauaufsichtsbehörde erteilt wird (§ 69 Abs. 2 und § 88 Abs. 7 LBauO). Bei baugenehmigungsbedürftigen Anlagen wird über die Abweichung im Baugenehmigungsverfahren entschieden.

4. Clearingstelle Mobilfunkausbau Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wurde eine Clearingstelle eingerichtet; diese fungiert als zentraler Ansprechpartner für die Netzbetreiber sowie die kommunalen Gebietskörperschaften zum Mobilfunkausbau. Sie leistet Unterstützung bei regionalen Hinderungsgründen, die einen zügigen Mobilfunkausbau temporär oder dauerhaft behindern oder nachhaltig verzögern. Weiterhin wird die Clearingstelle zu einem zentralen Informationspunkt zum Thema Mobilfunk ausgebaut, sie soll insbesondere Ansprechpartner für Landesstellen und Kommunen sowie die Mobilfunkunternehmen sein. Ferner soll auch über den Fortschritt des Mobilfunkausbaus in Rheinland-Pfalz informiert und die Standortsuche für neue Mobilfunkstationen unterstützt werden.

Nähere Informationen zur Clearingstelle finden sich unter

www.mwvlw.rlp.de/de/themen/wirtschaftszweige/telekommunikation/clearingstelle/.