

Standortkonzepte für den Mobilfunk*

Rechtsanwalt Dr. Wolf R. Herkner, Lindlar/Wasserburg a. Inn

I. Einleitung

1. Zum Bedarf eines Konzeptes
2. Begriffsbestimmungen

II. Funktionen und Inhalte

1. Vorgehensweisen
2. Zu behandelnde Themen

III. Standortkonzepte im Spiegel der Rechtsprechung

1. OVG Koblenz v. 7.8.2003
2. VG Düsseldorf v. 23.7.2007
3. BayVGH v. 2.8.2007

IV. Praktisches Beispiel

V. Rechtliche Umsetzung

1. „Runder Tisch“
2. Bauleitplanung

VI. Anhang

* Skript zum gleichnamigen Vortrag des Verfassers auf dem Seminar „Kommunale Planung, Genehmigung und Abwehr von Mobilfunkanlagen“ der NRW-Geschäftsstelle des Bundesverbandes für Wohneigentum und Stadtentwicklung (vhw) in Münster am 14.8.2008. Seit 1.10.2008 – zugl. auch Stand dieser überarbeiteten Fassung – ist der Verf. für die Kanzlei Dr. Brezina und Kollegen tätig, siehe www.bsrm.de. Der Beitrag ist urheberrechtlich geschützt; kommerzielle Nutzung nur auf Anfrage. Vom Verf. in 3. Aufl. erschienen ist das Buch „Mobilfunkanlagen. Rechte der Nachbarn und Kommunen“, Berlin 2008 (ISBN 978-3-938807-28-6).

I. Einleitung

Fast jeder hat heute ein Handy und halten es die meisten für kaum vorstellbar, wie man vor dem Zeitalter dieses drahtlosen Endgeräts, das erst in den 1990 so richtig begann, von Mensch zu Mensch überhaupt hat kommunizieren können. Das gute alte Festnetz ist inzwischen sogar in der ihm angestammten „Homezone“ dem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt. Andererseits wünscht sich kaum jemand eine der für die erforderliche Netzabdeckung -oder optimierung zu errichtenden Basisstationen („Mobilfunkmasten“) in seiner Nachbarschaft herbei. Die Bedenken reichen von bloß ästhetischer Anstößlichkeit bis zur ihrerseits schon körperlich empfundenen Sorge vor Erkrankungen wie Krebs, die durch elektromagnetische Strahlung hervorgerufen würden.

1. Zum Bedarf eines Konzeptes

Hier tun sich – scheinbar – zwei Widersprüche auf: Zum einen wird in Studien auch auf Risiken der Handynutzung „am Ohr“ eingegangen (Stichwort etwa: „Akustikusneurinom“) – warum also dies in Kauf nehmen, aber gegen Masten protestieren? Antwort: Die Exposition beim Handy kann individuell gesteuert werden (z.B. durch nur kurze Telefonate), während man den EMF einer ortsfesten Anlage dauernd ausgesetzt ist. Zum anderen wird – wie im Juni d.J. im Bundesministerium für Umwelt – der Vorwurf des St.-Florian-Prinzips laut, es störten solche Masten nicht, wenn sie einen selbst verschonten und nur woanders stünden. Antwort hierauf: Wirksamstes Mittel gegen sozusagen egoistische Abweisung eines Standorts ist die koordinierte Zuweisung an tatsächlich bessere Stellen.

Ein Konzept kann beide Widersprüche auflösen, durch Festlegung „sensibler“ Bereiche als „Tabuzonen“ und positiver Ausweisung funktechnisch geeigneter alternativer Standorte, die auch geringstmögliche Immissionen für ihre jeweilige Umgebung bedeuten.

Es sprechen noch weitere Gründe für ein Konzept: Baunachbarklagen werden schon fast in Serie abgewiesen (s. dazu den Beitrag von *Schulte*), was im wesentlichen an von vornherein beschränkten prozessualen Befugnissen der Nachbarn liegt, die eine Verletzung drittschützender Rechte anführen müssen und bspw. mit dem Argument des Allgemeininteresses, es würde das Ortsbild zerstört, oft gar nicht erst gehört werden. Hier wird die Forderung aus der Bür-

gerschaft an ihre Gemeindevertretung lauter, deren weitergehende Möglichkeiten auszuschöpfen. So gerät die Gemeinde in ein Spannungsfeld aus

- Wahrung des Orts- und Landschaftsbilds
- Werterhalt der Immobilien
- vorbeugender Gesundheitsschutz
- funktionierendes Mobilfunknetz

Nur ein Konzept zur Mobilfunkversorgung kann hier einen Ausgleich schaffen. Es ist auch der einzige Weg, den Erfordernissen der Verbändevereinbarung v. 9.7.2001, dort Ziff. 2.2., zu genügen:

„Die Kommune kann ihrerseits Standortvorschläge für neue Sendeanlagen unterbreiten; die Mobilfunknetzbetreiber sagen zu, diese Vorschläge bzw. Hinweise der Kommune zu Standorten vorrangig und ergebnisoffen zu prüfen. Stellen die Betreiber die funktechnische Eignung und wirtschaftliche Realisierbarkeit dieser Standorte fest, sagen die Betreiber zu, diese vorrangig zu verwirklichen.“

Wenn die Betreiber mit „funtechnischer Eignung“ und „wirtschaftlicher Realisierbarkeit“ also das Vetorecht haben, die beiden Termini aber sehr vage sind und mehr oder minder unsubstantiiert in den Raum gestellt werden, muß die Kommune auf diese vorbereitet sein und sich – mit einem Konzept – selbst Bewertungskriterien schaffen. Dies läßt sich ohne sachverständige (externe) Unterstützung nicht leisten.

2. Begriffsbestimmungen

Ein „Standort-“ oder „Mobilfunk(versorgungs)konzept“ ist ein möglichst mit Bürgern, Kommunalpolitik und -verwaltung sowie auch Betreibern abgestimmter, in Form eines Gutachtens unterbreiteter Vorschlag der Gemeinde, wie auf ihrem Gebiet die künftige Versorgung mit Mobilfunk erfolgen soll.

Daß in dieser Definition die Abstimmung nicht zwingend, sondern nur „möglichst“ mit allen Beteiligten vorgesehen ist, liegt darin begründet, daß auch das beste Konzept keine Einstimmigkeit in allen Kreisen erwarten kann. Von Betreiberseite wird oftmals fehlende funktechnische Eignung und/oder ein unwirtschaftlicher Mehraufwand kritisiert. Diese Kritik wird oft, der Gemeinde dadurch eine Darlegungs- und Beweislast aufgebürdet, der sie ohne sachver-

ständige (externe) Unterstützung in der Regel nicht genügen kann. Ein weiterer Kritikpunkt von dort ist übrigens, daß durch Umsetzung des Konzepts die Immissionsbelastung nur um relativ einige Prozentpunkte oder absolut einige Milliwatt/qm Leistungsflußdichte gesenkt werden könne und dies unverhältnismäßig sei, dazu unten V 2.

„Vorschlag“ und „soll“ in der Definition zeigen an, daß ein Konzept für sich genommen noch unverbindlich ist. Daß es um das „künftige“ Netz geht, folgt daraus, daß schon existente legale Anlagen Bestandsschutz genießen (und eine Versetzung nur im Einvernehmen mit dem Betreiber vonstatten gehen kann).

Ein passender Begriff ist auch die „Integrierte kommunale Mobilfunkplanung“¹. Die Belange von „Versorgung und Vorsorge“ sollen harmonisiert werden:

Was nun unter „Versorgung“ beim weiteren, zu regulierenden Netzausbau zu verstehen ist, kann nicht etwa den Lizenzurkunden der Betreiber entnommen werden, weil die dortigen Auflagen, einen bestimmten Versorgungsgrad (bezogen auf Bevölkerung) zu erreichen, längst erfüllt sind. Der Mobilfunk kann sich auch nicht auf einen öffentlichen Versorgungs- oder gar Verfassungsauftrag stützen². Es bleibt daher Raum für die Gemeinde, die Versorgung durch eigene Vorgaben mitzugestalten, indem man etwa auf einen „indoor“-Empfang im UMTS-Netz (Bsp.: Download von Musiktiteln aus dem Internet auf das Handy in einer Tiefgarage) verzichtet.

„Vorsorge“ setzt voraus, daß die Schwelle zur Gefahr noch nicht überschritten wurde. „Gefahr“ bedeutet seit dem Preußischen OVG, daß „aus gewissen gegenwärtigen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere Schaden bringende Zustände und Ereignisse erwachsen werden“. Vorsorge dagegen dient nicht der Beseitigung eingetretener Schäden oder der Abwehr konkreter Gefahren, also dem Schutz vor nachweislich schädlichen Umwelteinwirkungen, sondern beugt dem Entstehen derselben generell vor³.

¹ Siehe *St. M. Larass-Greger*, in: *Energieversorgung & Mobilfunk*, 6. EMV-Tagung des Berufsverbandes Deutscher Baubiologen VDB eV. in Fürth, 2007, S. 149 ff.

² BayVGH v. 18.3.2003, BRS 66 Nr. 33 = *BauR* 2003, 1701 (1702).

³ Nachw. bei *Herkner*, *BauR* 2006, 1399 (1401), s.u. im Anhang.

II. Funktionen und Inhalte

Welche Inhalte nun solche Standortkonzepte haben, hängt zunächst von der ihnen zugedachten Funktion ab. Manche Gemeinde zieht es vor, nicht zu agieren, sondern auf Suchkreisanfragen und Baugesuche jeweils mit einem Einzelgutachten dieses Standorts zu reagieren. Dabei handelt es sich dann aber nicht um ein Konzept im eigentlichen Sinne. Ein Konzept hat gemeindegeweit oder zumindest eine Ortslage betreffend schon die gesamte Situation erfaßt. Dies bietet einen zeitlichen und sachlichen Vorteil: Die sog. freiwillige Selbstverpflichtung (siehe die sog. Ergänzenden Hinweise und Informationen v. 6.6.2003 zur Verbändevereinbarung aus d.J. 2001) und dazu den Beitrag von *Kollecker*, verlangt einen kommunalen Gegenvorschlag binnen 8 Wochen, doch kann die solchermaßen limitierte Begutachtung, ob der aktuell vom Betreiber verfolgte Standort zu befürworten ist oder nicht, noch keine Alternative liefern.

1. Vorgehensweisen

Wie also ist vorzugehen?

(1)

Es gilt vor allem, vollendete Tatsachen zu verhindern. Die Kommune hat dafür einen Ansprechpartner zu benennen, üblicherweise im Bau- oder Umweltamt. Mit den Betreibern ist Kontakt zu halten. Ein Arbeitskreis ist sinnvoll. An Einwohner und Betreiber ist zu appellieren, keinen Gestattungsvertrag ohne vorherige Rücksprache beim genannten Gemeindevertreter zu unterzeichnen.

Zur Einbeziehung der Netzbetreiber: Man kann und sollte auch den Versuch unternehmen, die Betreiber in alle Abstimmungsgespräche zwischen Kommune und ihrem Berater (den Gutachter) einzubeziehen, um ein gemeinsames Konzept zu entwickeln – ein schwieriges Unterfangen, dessen Gelingen abhängt von der wechselseitigen Kompromißbereitschaft. Anderenfalls bleibt nur, die Ausbauwünsche der Betreiber zur Kenntnis zu nehmen, das Konzept aber eigenständig aufzustellen.

(2)

Die Grundlagen des Konzeptes sind festzulegen, also dessen „Leitlinien“, z.B.:

- möglichst keine Mobilfunkbasisstation innerhalb der Wohnbebauung (sog. „Orte mit empfindlicher Nutzung“, s. Bsp. Schweiz) und/oder an bzw. um „sensible Einrichtungen“ (Kindergärten usw.)
- möglichst keine Bündelung (*site-sharing*) im Innenbereich
- möglichst Einhaltung eines bestimmten Vorsorgewerts (z.B. Salzburg 1998)
- Konzentration von Anlagen auf besonders ausgewiesene Gebiete

Das Versorgungsziel ist zu definieren, bspw.:

- Komplettversorgung nach Qualitätsvorgaben der Mobilfunkbetreiber einschl. oder ausgeschlossen Einsatz der Technologie für stationäre Nutzung *indoor* mit dem Ziel der Festnetzverdrängung
- Beschränkung der Komplettversorgung auf Gewerbegebiete
- nur Außenversorgung (*outdoor*)

Dies zeigt: Es gibt keine Patent- oder Musterlösung, keine Schablonen, sondern nur den auf den jew. Ort zugeschnittenen Plan. Dessen „Marschrichtung“ sollte sehr früh, noch bevor die Ausgestaltung ins Detail geht, in einem politischen Grundlagenbeschluß gefaßt werden. So muß es für die daraufhin handelnde Verwaltung bei Priorität der Vorsorge klar sein, daß gewisse Einbußen im Erscheinungsbild hinzunehmen sind, wenn man mit einer deutlich über 10 m hohen auffälligen Anlage die Immissionen auf das Mindestmaß reduzieren kann.

(3)

Der Bestand an Anlagen, dessen bevorstehende Erweiterung (Suchkrisenanfragen, Baugesuche), vorhandene bzw. erwartete Immissionsbelastung, die Charakteristika des Innenbereichs („empfindliche“ bzw. „sensible“ Nutzungen) und des Außenbereichs (Landschaftsschutz) sind zu erfassen und umfeldschonende, funktechnisch geeignete und verfügbare Alternativen auszuweisen. Städtebaulicher und physikalischer Sachverstand sind also gleichermaßen gefragt.

2. Zu behandelnde Themen

Ein Konzept legt die Grundlage für Verhandlungen mit den Betreibern oder planerischen Zwang. Zentrales Thema des Konzepts ist der Städtebau. Ein städtebaulicher Belang ist dabei nicht nur das Orts- und Landschaftsbild,

sondern auch der vorsorgende Gesundheits- und Umweltschutz: siehe § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 1 und 7 BauGB.

Motto ist die „geringstmögliche Immission“, daher kann ein Vorsorgewert (etwa das schon erwähnte Salzburger Milliwatt) als Richtschnur dienen. Dabei geht es nicht um eine Verschärfung der Grenzwerte der 26. BImSchV durch die Gemeinde, sondern die Schaffung einer Orientierung, eine Bewertungshilfe also, wann ein Standort aus gemeindlicher Sicht nicht mehr zumutbar ist.

Alle vorhandenen Mobilfunkanlagen sind katastermäßig zu erfassen und regelmäßig muß sich die Gemeinde in der Datenbank der Bundesnetzagentur über den Ist-Bestand Kenntnis verschaffen, weil die Standortbescheinigungen gem. BEMFV durchaus oft geändert werden (sog. Folgebescheinigungen). Ebenfalls zu erfassen sind die bisherigen Anfragen und Gesuche von Betreibern.

(1) Fragestellungen der technischen Eignung zur Versorgung

Im alternativen Netz muß eine ausreichende Versorgung gewährleistet sein. Das Konzept kippt die Beweislast zu den Betreibern, welche die Ungeeignetheit nachzuweisen haben⁴.

- Kann der Standort die erforderliche Versorgungsfeldstärke bereitstellen, um im angestrebten Versorgungsgebiet eine nach den Zielvorgaben hinreichende Mobilfunkversorgung zu gewährleisten?
- Stellt der Standort auch eine hinreichende Versorgungskapazität bereit (Aufteilung des Versorgungsgebiets in hinreichend viele Funkzellen)?
- Einbindung in das großräumige Funknetz mit Verfügbarkeit von Frequenzkanälen, Berücksichtigung von Interferenzen (Überlagerung von zwei oder mehr Wellen), unerwünschten Überreichweiten, Abgrenzung zu Nachbarzellen
- Energieversorgung des Standorts und Erschließung durch Zufahrtswege

Um eine veritable „Alternative“ handelt sich nur dann, wenn diese tatsächlich verfügbar ist. Der Gemeinde muß also der Nachweis gelingen, daß die erforderliche baurechtliche Genehmigung erteilt werden wird und die Fläche auch privatrechtlich „zu haben“, also anmietbar ist.

⁴ In diesem Sinne offenbar VG München – M 9 K 07.5420 – (Klagerücknahme des Betreibers), Ebersberger Süddeutsche Zeitung v. 13.3.2008).

Die Abdeckungsplots der Betreiber sind, sofern verfügbar, auszuwerten. Bei der Bundesnetzagentur sind die Standortdaten in der EMF-Datenbank abzufragen, besser noch die Akten zur Einsichtnahme anzufordern. Es hat sodann eine Überprüfung vor Ort durch Eichmessungen zu erfolgen. Der netzspezifischen Auslastung ist nachzugehen.

(2) Fragestellungen der Vorsorge

Kartografisch erfaßt werden müssen die als empfindlich erachteten Nutzungen und Gebiete (Bsp. Spielplatz, Kindergarten, Schule, Altenpflegeheim, reines Wohnen).

Die Topografie spielt eine wichtige Rolle, bspw. Hanglagen. Es ist dort eine Frage des Einzelfalls, ob es geeigneter und verträglicher ist, von oben herab ins Zentrum zu strahlen oder umgekehrt.

Eine gebündelte Versorgung „von außen“ kann, auch wenn mit höherer Sendeleistung verbunden, vorzugswürdig sein, wenn die bei den (Wohn-)Gebäuden ankommende Immission geringer ist als im Nahbereich von Antennen(wäldern) des Innenbereichs. Andererseits kann die Bebauung zu Reflexionen (Wellen werden durch Hindernis „gespiegelt“) führen. Sog. Nebenkeulen können, entgegen dem „Leuchtturmeffekt“, nahegelegene Grundstücke belasten. Es muß auch nicht per se zu einer Standortverlegung kommen; eine Immissionsminimierung kann sich auch durch Ausrichtung der Sektoren und Änderung des Downtilts ergeben.

III. Standortkonzepte im Spiegel der Rechtsprechung

Sachverhalte und Entscheidungsgründe im Volltext jew. im Anhang (VI.). Fälle 1 und 2 betreffen die Bauaufsicht, Nr. 3 die Bauleitplanung.

1. OVG Koblenz v. 7.8.2003

Bei diesem Urteil – Az. 1 A 10196/03 – ging es um eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB.

Ausdrücklich hat die beklagte Kommune darauf abgestellt, es gehe ihr dabei darum, Gesundheitsgefahren von Kindern und Senioren abzuwehren. Dazu der Senat: Der „gedankliche Ansatz“ sei „insoweit nicht grundsätzlich zu be-

anstanden, als er durchaus auf städtebauliche Gründe, nämlich die Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse abzielen könnte.“

Ein städtebaulicher Bezug der für die Ermessensausübung maßgeblichen Überlegungen war also durchaus gegeben. Es müssen zudem aber sachgerechte Erwägungen die Ermessensbetätigung bestimmen. Der Senat weiter: „Dabei ist es sicherlich auch nicht zu beanstanden, wenn eine Kommune für diese Ermessensbetätigung ein Konzept entwickelt, um eine einheitliche Praxis bei der Erteilung von Befreiungen zu sichern.“

Die Stadt scheiterte letztlich nur deshalb, weil sie ein (vermeintliches) Konzept erst in der Berufungsinstanz vortrug und es sich dabei schon deshalb nicht um ein „Konzept“ handelte, weil nur pauschale Ausschlußbereiche festgeschrieben wurden.

Ein städtebauliches Konzept zur Steuerung der Standortauswahl für Mobilfunksendeanlagen darf sich nicht allein auf theoretische Überlegungen beschränken, von welchen Standorten aus funktechnisch eine flächendeckende Versorgung möglich ist, sondern muß auch berücksichtigen, ob dem jeweiligen Mobilfunkbetreiber dort auch tatsächlich die Verwirklichung der Konzeption möglich ist.

Fazit: Fälschlich wird dieses Urteil oft als Präjudiz gegen erfolgreiche Planungsbemühungen einer Kommune gesehen. Auf eine wissenschaftliche Fundierung des Konzepts, die gewährleistete Versorgung und gebietspezifische Argumentation ist aber unbedingt zu achten.

2. VG Düsseldorf v. 23.7.2007

Ebenfalls zur Bauaufsicht die Urteile der 9. Kammer zu den Az. 9 K 4661/06, 9 K 4662/06 und 9 K 6258/06. Diese sind noch nicht rechtskräftig (Antrag auf Zulassung der Berufung beim OVG Münster anhängig).

„Das zwischenzeitlich vom Rat der Stadt ... beschlossene Mobilfunkkonzept kann dem Vorhaben ebenfalls nicht entgegengehalten werden. Dabei kann offen bleiben, ob die in jenem Konzept aufgezeigten Alternativstandorte eine Versorgungssicherheit überhaupt gewährleisten. Denn das Konzept stellt keine Grundlage für eine negative Ermessensentscheidung dar, weil sich mit ihm keine gewichtigen Interessen begründen lassen, die der Erteilung einer Ausnahme entgegenstehen könnten. Die Stadt ... hat das Konzept, wie sich be-

reits aus seinem Titel „Mobilversorgungsplanung unter dem Aspekt der Strahlungsminimierung“ ablesen läßt und auch aus seinem Inhalt ergibt, erstellen lassen, um beim Ausbau des Mobilfunknetzes die Belastung für die Bevölkerung so gering wie möglich zu halten (S. ...). Sie hat Standortvorschläge für alle drei Stadtteile (...) erarbeiten lassen, um eine strahlungsminimierte Mobilfunkversorgung realisieren zu können (S. ...). Diese Zielsetzung, Gesundheitsgefahren von der Bevölkerung abzuwehren, ist zwar grundsätzlich anerkennenswert. Der dahinter stehende politische Wunsch, Ängsten in der Bevölkerung entgegenzuwirken und konfliktfreiere Standorte als die von den Netzbetreibern ausgewählten mit dem Mobilfunkkonzept anzubieten, ist auch nachvollziehbar. Daß es eines besonderen, über die normativen Vorgaben der einschlägigen Immissionsbestimmungen hinausgehenden Schutzes der Bevölkerung bedarf, ist aber vom Beklagten nicht vorgetragen, geschweige denn mit wissenschaftlich haltbaren Erkenntnissen untermauert worden.“

Fazit: Mit OVG Koblenz setzen sich die Entscheidungen nicht auseinander. Ein Konzept kann sehr wohl ermessenskonkretisierend von der Bauaufsicht eingesetzt werden. Daß es nicht nur „politischer Wunsch“ ist, „Ängsten in der Bevölkerung entgegenzuwirken“, hat überzeugend der 1. Senat des BayVGH herausgearbeitet:

3. BayVGH v. 2.8.2007

Es handelt sich um zwei schon mehrfach publizierte Berufungsentscheidungen zu per Veränderungssperre gesicherten und auf einem Konzept gründenden Planungsbemühungen einer Stadt⁵. Leitsatz:

Es erscheint nicht von vorneherein ausgeschlossen, daß ein Standortkonzept für die Aufstellung von Mobilfunkanlagen, das, wie die Planung der Beklagten, eine möglichst geringe Belastung der Bevölkerung durch Mobilfunkimmissionen vor allem in Wohngebieten bei gleichzeitiger Sicherstellung einer möglichst effizienten, flächendeckenden Versorgung des Stadtgebiets mit Mobilfunkleistungen gewährleisten will, dieser Anforderung entsprechen und auch in technischer Hinsicht umsetzbar sein kann.

⁵ 1 BV 05.2105, ZfBR 2008, 287 ff. = Info BRS 2008, Nr. 2, 4-7 = UPR 2008, 268 ff.; 1 BV 06.464, BauR 2008, 627 ff. = DVBl. 2008, 598 (LS). Dazu der *Verfasser* in einer Anm., BauR 2008, 624 ff.; zur Kritik an der 1. Instanz *ders.*, BauR 2006, 1399 ff. (beide Aufsätze im Anhang).

IV. Praktisches Beispiel

Es ginge im Rahmen dieser Einführung zu weit, hier einzelne Konzepte auszubereiten. Einige Exempel aus der Praxis werden aber unter www.mobilfunk-lindlar.de gegeben. Herausgreifen will ich nur zur Verdeutlichung den folgenden Auszug aus einem Stadtverordnetenbeschluss von 2003:

„Zur Erleichterung der Planungsmöglichkeiten der Mobilfunkbetreiber wird auf eine weitergehende Untersuchung von Minimierungsmöglichkeiten verzichtet, wenn in einer Immissionsprognose für den betreiberseitig ausgesuchten Standort nachgewiesen wird, daß die gesamte Leistungsflußdichte (*outdoor*-Wert) im Bereich der Gewerbe- und Industriegebiete 100 mW/m^2 („Schweizer Anlagengrenzwert“) und in allen übrigen bewohnten Gebieten 1 mW/m^2 („Salzburger Modell“) nicht übersteigt.“

Die Werte sind als Orientierung genannt und wird kein die 26. BImSchV aushebelndes Ausschlußprinzip verfolgt.

Mit Hilfe von Immissionsprognosen wurden mit Hilfe von

- Antennencharakteristik
- Sendeleistung
- Montagehöhen und –position
- Ausrichtung und Tilt der Sendeantenne
- Kanalzahl
- Entfernung und relative Höhe der Referenzorte

Die im Umfeld einer geplanten Antenne zu erwartenden Feldstärken realistisch vorausberechnet (sog. NIRView-Programm).

Es konnten schon auf diese Weise abgestimmte Standorte schiedlich-friedlich gefunden, vereinzelt mußte man aber auch planerisch tätig werden.

V. Rechtliche Umsetzung

1. „Runder Tisch“

Es gibt eine beachtliche „Dunkelziffer“ gelungener Abstimmungsverfahren. Publik wird i.d.R. nur, wenn eine Gemeinde gescheitert ist. Andererseits stimmt schon nachdenklich, wenn das VG Arnsberg meint, eine Gemeinde

handele „objektiv nicht vernünftig“, wenn sie auf Gespräche mit den Betreibern vertraue (Urteil v. 8.4.2008 – 4 K 3873/06 –, noch nicht rechtskräftig). Dies wirft ein schlechtes Licht auf Selbstverpflichtung.

Vorstellbare Arbeitsweise: In der Verwaltung wird die Betreiberanfrage nach Maßgabe der Leitlinien bzw. schon des eigentlichen Konzepts, wenn dieses vorliegt, ob der Standort als „kritisch“ oder „unkritisch“ zu sehen ist. Dem Betreiber wird entspr. Rückmeldung gegeben. Bei einem als „kritisch“ eingestuftem Standort tagt der „Runde Tisch“, Alternativen werden vorgeschlagen⁶.

2. Bauleitplanung

Was also ist zu tun im Falle des Scheiterns einvernehmlicher Standortfindung?

Gestaltungssatzung nach LBauO: Vorsorge kann hier nicht zum Zuge kommen. Daher: Bauleitplanung. Instrumentarium am Bsp. Allg. Wohngebiet ist v.a. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB entweder i.V.m. § 14 Abs. 2 S. 2 BauNVO 1990 und § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO analog oder – bei älteren B-Plänen – i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 1, Abs. 9 BauNVO. Siehe BayVGH v. 2.8.2007. Voraussetzung ist, daß das betr. Gebiet bereits beplant ist; ansonsten ist spätestens mit dem Ausschluß die Gebietsart positiv festzusetzen. Außenbereich: Konzentrationsflächen, § 35 Abs. 3 BauGB.

Die „optische Unruhe“, die durch „Fremdkörper“ wie Mobilfunkanlagen geschaffen werden würde, ist hier ein Schlüsselbegriff (BayVGH v. 9.8.2007 – 25 B 05.3055).

Darüber hinaus kann eine Mobilfunk-Bauleitplanung aber auch auf Vorsorge gründen, siehe nochmals den BayVGH v. 2.8.2007 (ihm zustimmend übrigens OVG Münster, Beschl. v. 26.9.2008 – 10 A 2599/07):

„Festsetzungen des vorbeugenden Immissionsschutzes auf dem Gebiet der Einwirkungen durch elektromagnetische Felder kann auch nicht entgegeng gehalten werden, daß sie sich mangels realistischer Anhaltspunkte für eine Gesundheitsgefährdung nicht auf die Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes (§ 1 Abs. 6 Satz 1 Nrn. 1 und 7 BauGB) stützen, sondern auf objektiv nicht mehr begründbare "Immissionsbefürchtungen" unterhalb der Schwelle des "vorsorgerelevanten Risikoniveaus" (vgl. ...). Nach derzeitigem Erkennt-

⁶ So in Fürth, Stand März 2007; dazu *Maier*, VDB-Tagungsband S. 141 (147).

nisstand liegen zwar verlässliche wissenschaftliche Aussagen über gesundheitsschädliche Wirkungen elektromagnetischer Felder unterhalb der geltenden Grenzwerte nicht vor. Da solche Wirkungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden können (BVerfG vom 24.1.2007, NVwZ 2007, 805 ...), gibt es für eine vorsorgende Bauleitplanung auf diesem Gebiet aber sachliche Gründe. Es geht nicht nur um ein von der Allgemeinheit als sozialadäquat hinzunehmendes Risikopotential jenseits der Schwelle der "praktischen Vernunft" (vgl. BVerfG vom 8.8.1978 BVerfGE 49, 89/143).

Da ein angemessener Interessenausgleich zwischen Emittent und Immissionsbetroffenem im Allgemeinen durch die gesetzlichen Anforderungen gewährleistet ist, bedürfen spezielle, über diese Anforderungen hinausgehende Regelungen des vorbeugenden Immissionsschutzes allerdings eines rechtfertigenden Anlasses (BVerwG vom 28.2.2002, NVwZ 2002, 1114). Für spezielle Anforderungen aufgrund bauleitplanerischer Festsetzungen wird damit jedenfalls nicht mehr verlangt als das Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe (vgl. § 1 Abs. 7 und 9 BauNVO).“

Fazit: Die Gesundheitsvorsorge ist aner kennenswerter städtebaulicher Belang, kann auch alleine (ohne Hinzutreten ortsbildbezogener Faktoren) ein Konzept und darauf gründende Bebauungsplanung stützen und ist auch nicht erst ab einer bestimmten Immissionsbelastung (Bruchteil der Grenzwerte) statthaft. Während ein Aufstellungsbeschluß, Veränderungssperre und Zurückstellung (§§ 14, 15 BauGB) als Verhinderung eines akuten zufällig in jenem B-Plan-Gebiet liegenden Vorhabens als willkürlich erscheinen könnte, zeigt ein Konzept auf, daß und warum ein Vorhaben in diesem speziellen Gebiet unverträglich oder aber verträglich ist. Weil ein Ausschluß stets mit dem Verweis auf geeignete, schonendere und verfügbare Alternativen verbunden ist, kann er nicht als „Negativ- oder Feigenblattplanung“ bemakelt sein.

VI. Anhang (siehe Tagungsband)

- Entscheidungen zu Ziffer III. im Volltext
- Aufsätze des Verfassers: BauR 2006, 1399 ff. und 2008, 624 ff.