

Planung des Standorts für Mobilfunkanlagen

Dezember 2012

Bundesverwaltungsgericht zur kommunalen Standortplanung für Mobilfunkanlagen; Verfahrensfreie Bauvorhaben bei Erlass einer Veränderungssperre.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. 08. 2012, Az.: 4 C 1.11.

Mobilfunkanlagen, Standortplanung, Versorgungssicherheit, Veränderungssperre, verfahrensfreie Vorhaben, Vertrauensschutz

Leitgedanke

1. Eine Standortplanung für Mobilfunkanlagen ist für die Gemeinden grundsätzlich zulässig, wenn hierfür ein rechtfertigender städtebaulicher Anlass besteht. Dies gilt auch dann, wenn solche Anlagen nach immissionsrechtlichen Maßstäben unbedenklich sind. Dabei haben die Gemeinden hohes öffentliches Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks zu beachten.

2. Verfahrensfreie Vorhaben werden von einer Veränderungssperre erfasst, auch wenn mit ihrer Errichtung beim Inkrafttreten der Veränderungssperre bereits begonnen worden ist. Insofern besteht kein Vertrauensschutz des Bauherren, § 14 Abs. 3 BauGB greift nicht ein. Sowohl dem Wortlaut als auch dem gesetzgeberischen Willen zufolge sind solche Vorhaben nicht von § 14 Abs. 3 BauGB erfasst. Wer mit einem solchen Vorhaben beginnt, muss daher jederzeit damit rechnen, dass er an der Fertigstellung durch eine Veränderungssperre gehindert wird.

Sachverhalt

1. Die Klägerin wendet sich gegen die Anordnung der Einstellung von Bauarbeiten zur Errichtung einer 2,5 m hohen Mobilfunkanlage auf dem Dach eines ehemaligen Bahnhofgebäudes im Gemeindegebiet einer Gemeinde (Beigeladene).

Die Klägerin wollte auf dem Dach eines ehemaligen Bahnhofgebäudes eine Mobilfunkantenne errichten. Das Grundstück, auf welchem sich dieses Gebäude befindet, grenzt an den Geltungsbereich eines rechtskräftigen Bebauungsplans. Dieser setzt einen Teil der Bahnhofstraße sowie angrenzende Flächen als Straße bzw. Grünflächen fest und weist einen weiter nördlich gelegenen Bereich als allgemeines Wohngebiet aus. Die Klägerin plante zunächst eine 4,5 m hohe Antennenanlage. Für dieses Vorhaben beantragte sie bei der Gemeinde (Beigeladene) am 2. April 2009 die Zulassung einer Abweichung von einer örtlichen Bauvorschrift, welche auf oder an Gebäuden mehr als 2,5 m über die Dachhaut hinausragende Antennen, Sende- und Empfangsanlagen verbietet. Die Klägerin hatte allerdings bereits Ende März eine Planung für eine 2,5 m hohe Antenne abgeschlossen und den Antennenträger für dieses

Vorhaben am 1. April 2009 „gefertigt“. Am 7. April 2009 begann die Klägerin mit den Baumaßnahmen für dieses Vorhaben, in der Folgezeit wurde der Antennenträger zusammengebaut und die Vormontage der Antennen durchgeführt.

Am 16. April 2009 beschloss der Gemeinderat der Beigeladenen u.a., beim Umweltinstitut München ein „Standortkonzept“ für Mobilfunkanlagen in Auftrag zu geben, ein Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans mit dem Ziel einzuleiten, das Bahnhofsgebäude in das angrenzende Wohngebiet einzubeziehen und Festsetzungen zur Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen entsprechend dem Standortkonzept zu erlassen, sowie den Erlass einer Veränderungssperre. Unter Hinweis auf die am 17. April 2009 ausgefertigte und bekannt gemachte Veränderungssperre ordnete das Landratsamt am selben Tag die Einstellung der zu diesem Zeitpunkt weit fortgeschrittenen, aber noch nicht beendeten Bauarbeiten für die Errichtung der 2,5 m hohen Mobilfunkantenne vor Ort mündlich an. Mit Bescheid vom 22. April 2009 bestätigte das Landratsamt die mündlich verfügte Einstellung der Bauarbeiten und ordnete die sofortige Vollziehung an.

2. Das Verwaltungsgericht gab der hiergegen erhobenen Klage statt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat auf die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen die Klage abgewiesen. Seine Entscheidung begründete der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Wesentlichen damit, dass die Satzung über die Veränderungssperre wirksam sei, weil das Planungsziel ausreichend konkretisiert gewesen sei. Dieses bestand darin, Mobilfunkanlagen in dem um das Grundstück des Bahnhofsgebäudes erweiterten Baugebiet auszuschließen, wenn eine ausreichende Versorgung des betroffenen Teils des Gemeindegebiets von anderen, nicht am Rande eines Wohngebiets liegenden Standorten aus gewährleistet werden konnte. Darin sei keine unzulässige Negativplanung zu sehen, weil es der Beigeladenen nicht um die Verhinderung von Mobilfunkanlagen, sondern um deren Ausschluss in bestimmten Gebieten unter der Voraussetzung gehe, dass sich in aus Sicht der Gemeinde geeigneteren anderen Teilen des Gemeindegebiets eine für dessen Versorgung ausreichende Zahl von Standorten finden lasse. Eine Standortplanung für Mobilfunkanlagen könne sich auf städtebauliche Gründe stützen. Eine über die gesetzlichen Anforderungen zur Gefahrenabwehr hinausgehende kommunale immissionsschutzrechtliche Vorsorgeplanung sei legitim. Der Gemeinde stehe auch das rechtliche Instrumentarium zur Verfügung, Mobilfunkanlagen sowohl als fernmeldetechnische Nebenanlagen als auch als gewerbliche Hauptanlagen auszuschließen. Die Anlage der Klägerin werde außerdem von § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erfasst, weil es für verfahrensfreie Vorhaben keine gegenteilige gesetzliche Regelung gebe. Hiervon könne auch keine Ausnahme nach § 14 Abs. 2 BauGB gemacht werden, weil im Wege einer Interessenabwägung, welche einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen schaffen soll, sich die Veränderungssperre nicht unverhältnismäßig auswirke. Anders wäre es, wenn der Bauherr nicht mit ihrem Inkrafttreten habe rechnen und sie folglich auch nicht bei seinen Dispositionen habe berücksichtigen müssen, und wenn sein Vertrauen auf das Fortbestehen der bei der Vorbereitung des Bauvorhabens und bei Beginn der Bauausführungen gegebenen Rechtslage schutzwürdiger sei als der mit der Veränderungssperre verfolgte Sicherungszweck.

3. Die Klägerin begründet ihre Revision damit, dass die Veränderungssperre deswegen unwirksam sei, weil das Planungsziel nicht erreichbar sei. Zum einen handele es sich nicht um eine zulässige Vorsorgeplanung, da Mobilfunkanlagen jegliches Risikopotential fehle. Zum anderen widerspreche das Planungsziel der in der Baunutzungsverordnung getroffenen Wertung über die allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen. Ferner sei es mit dem Festsetzungsinstrumentarium der Baunutzungsverordnung nicht umsetzbar. Jedenfalls aber hätte die Veränderungssperre auf das verfahrensfreie Vorhaben der Klägerin nach Baubeginn nicht mehr angewendet werden dürfen.

Aus den Entscheidungsgründen:

Das Bundesverwaltungsgericht lehnte die Revision ab und begründete seine Entscheidung unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs wie folgt:

1. Es führte zunächst aus, dass die Rechtsgrundlage für die Einstellverfügung sich aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO ergibt, wonach die Bauaufsichtsbehörde die Einstellung der Bauarbeiten anordnen kann, wenn die Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet werden, zu welchen auch eine Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zählt. Es entspricht ständiger Rechtsprechung des Senats, dass eine Veränderungssperre erst erlassen werden darf, wenn die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll. Wesentlich ist dabei, dass die Gemeinde bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Hierzu ist es grundsätzlich ausreichend, dass die Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses einer Veränderungssperre zumindest Vorstellungen über die Art der baulichen Nutzung besitzt, sei es, dass sie einen bestimmten Baugebietstyp, sei es, dass sie nach den Vorschriften des § 9 Abs. 1 bis 2a BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge gefasst hat. Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht dabei nicht aus. Denn wenn Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundflächen fehlen, ist der Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans noch offen. Dieses Mindestmaß an planerischen Vorstellungen der Gemeinde ist gleichzeitig notwendig für die Entscheidung der Genehmigungsbehörde über die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung und somit darüber, ob eine Ausnahme von der Veränderungssperre nach § 14 Abs. 2 BauGB zuzulassen ist.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Es spricht nichts gegen die Ausdehnung der im bestehenden Baugebiet festgesetzten Nutzungsart auf das in den Geltungsbereich des Bebauungsplans einbezogene Grundstück, auf welchem sich das fragliche Bahnhofgebäude befindet. Dem steht auch nicht entgegen, dass in der Änderung des Bebauungsplans für einen kleinen Teil des Gebäudes, das noch zu Bahnzwecken genutzt wird, ein Sondergebiet „Bahnhof“ vorgesehen ist. Denn damit wird lediglich in untergeordnetem Umfang einer tatsächlich ausgeübten und fortzusetzenden Nutzung Rechnung getragen. Das Ziel der Planung, Mobilfunkanlagen unter der Voraussetzung auszuschließen, dass eine ausreichende Versorgung des betroffenen Teils des Gemeindegebiets mit Mobilfunkleistungen von anderen, nicht innerhalb oder am Rande eines Wohngebiets liegenden Standorten aus gewährleistet werden kann, kommt in den erkennbaren Unterlagen und Umständen der Planung hinreichend klar zum Ausdruck. Da das ohnehin vorhandene und genutzte Gebäude einer weiteren Nutzung zugänglich ist und bleiben soll, handelt es sich von vornherein nicht um eine „Negativplanung“. Auch der Umstand, dass in diesem Gebiet bestimmte Arten von Nebenanlagen ausgeschlossen werden sollen, macht sie nicht zur „Negativplanung“ in diesem Sinn.

2. Die der Veränderungssperre zugrunde liegende Planung ist ferner städtebaulich gerechtfertigt.

Eine Standortplanung für Anlagen des Mobilfunks ist den Gemeinden nicht grundsätzlich verwehrt, wenn hierfür ein rechtfertigender städtebaulicher Anlass besteht. Da Mobilfunkanlagen städtebauliche Auswirkungen haben, dürfen die Gemeinden mit den Mitteln der Bauleitplanung Festsetzungen über ihre räumliche Zuordnung treffen. Den Gemeinden steht es frei, die Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Sie dürfen Standortplanung auch dann betreiben, wenn bauliche Anlagen nach den maßgeblichen immissionsschutzrechtlichen Maßstäben unbedenklich sind.

Allerdings dürfen die Träger der Bauleitplanung sich nicht an die Stelle des Bundesgesetz- oder -verordnungsgebers setzen; daher sind sie beispielsweise nicht befugt, für den gesamten Geltungsbereich eines Bauleitplans direkt oder mittelbar andere (insbesondere niedrigere) Grenzwerte festzusetzen. In diesem Sinn wäre eine eigene „Vorsorgepolitik“ unzulässig. Eine derartige Planung liegt der Veränderungssperre der Beigeladenen nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs jedoch nicht zugrunde.

Im Hinblick auf die elektromagnetischen Emissionen der Mobilfunkanlagen liegt kein Verstoß gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 1 BauGB, da diesem keine rechtlich irrelevante „Immissionsbefürchtungen“ zugrunde lagen. Es ist zwar nicht abschließend geklärt, ob Kinder stärker exponiert oder empfindlicher gegenüber hochfrequenten elektromagnetischen Feldern sein könnten als Erwachsene. Nichtsdestotrotz rechtfertigt dies, im Zusammenhang mit Mobilfunk bestehende Besorgnisse weiterhin dem „vorsorgerelevanten Risikoniveau“ zuzuordnen und nicht ausschließlich den „Immissionsbefürchtungen“.

Bei einer Standortplanung für Mobilfunkanlagen werden die Gemeinden zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers allerdings zu beachten haben, dass ein hohes öffentliches Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks besteht. Die Nutzung von Dienstleistungen des Mobilfunks nahm quantitativ und qualitativ erkennbar zu; insbesondere hat sich die Zahl der Dienste erhöht, die mit den Endgeräten des Mobilfunks in Anspruch genommen werden können, so dass das Gewicht des öffentlichen Interesses noch gestiegen ist.

Dabei haben die Gemeinden bei der Planaufstellung auch die Wertentscheidung des Ordnungsgebers einzubeziehen, die der Ergänzung durch § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zugrunde liegt. Danach sind fernmeldetechnische Nebenanlagen denjenigen Nebenanlagen gleich gestellt worden, die ebenfalls besonders wichtige Grundbedürfnisse wie die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser betreffen, worunter auch Mobilfunkanlagen fallen.

Die Planung der Beigeladenen scheitert auch nicht daran, dass sie sich mit dem Instrumentarium der Baunutzungsverordnung rechtlich nicht umsetzen ließe. Das gilt sowohl für den Fall, dass es sich um fernmeldetechnische Nebenanlagen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO handelt, als auch für gewerbliche Hauptanlagen.

Rechtsgrundlage für den Ausschluss fernmelderechtlicher Nebenanlagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO ist § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO. Danach kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, nicht Bestandteil des Bebauungsplans werden. Dabei umschreibt die Formulierung „nach den §§ 2 bis 9“ die betroffenen Baugebiete, wie dies auch in § 1 Abs. 10 BauNVO oder - mit der Einschränkung „§§ 4 bis 9“ - in Absatz 7 der Vorschrift der Fall ist. Dies steht auch mit der Systematik der Baunutzungsverordnung im Einklang. Die Regelungen in den §§ 12 bis 14 BauNVO stellen Querschnittsvorschriften dar, die die Zulässigkeitsvorschriften der §§ 2 ff. BauNVO ergänzen und in den jeweils bezeichneten Baugebieten weitere Anlagen für zulässig erklären. Dies wird durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bestätigt. Daher ist es folgerichtig, die in diesen Regelungen, somit auch in § 14 BauNVO, normierten Ausnahmen ebenso zu behandeln wie die in den Baugebietsvorschriften vorgesehenen Ausnahmen. Die in § 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO ausdrücklich geregelte Möglichkeit, die Zulässigkeit von untergeordneten Nebenanlagen im Bebauungsplan einzuschränken oder auszuschließen, steht dieser Auslegung nicht entgegen, sondern bestätigt das Ergebnis. Diese Vorschrift ist die Erinnerung an den Ortsgesetzgeber, wonach er die Möglichkeit der bauplanerischen Abwahl besitzt. Ein E-contrario-Schluss kann daraus nicht gezogen

werden.

Fernmeldetechnische Hauptanlagen, die nicht unter § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO fallen, können als Gewerbebetriebe in einem Wohngebiet nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 9 BauNVO ausgeschlossen werden. Für die „besonderen“ städtebaulichen Gründen im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO ist dabei nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ausreichend, dass es spezielle Gründe gerade für die gegenüber § 1 Abs. 5 BauNVO noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzung geben muss, woran für Mobilfunkanlagen keine Zweifel bestehen.

3. Die umstrittene Mobilfunkanlage wird von der Veränderungssperre erfasst, weil es sich bei ihr, wie von § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB vorausgesetzt, um ein Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB handelt. Die Anlage kann ungeachtet deren geringen Höhe von 2,5 m die in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berühren, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen. Weil sie auf dem Dach des Bahnhofsgebäudes errichtet werden soll, ist sie trotz ihrer geringen Höhe weithin sichtbar. Insbesondere wäre der städtebauliche Belang des Ortsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) berührt, wenn auf demselben Gebäude oder in dessen näherer Umgebung eine oder gar mehrere vergleichbare Anlagen hinzukommen sollten. Zudem würden - ebenfalls bei einer gedachten Häufung der Anlagen - die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) betroffen - die Anlage soll Hochfrequenzstrahlen ausbreiten - sowie die Belange des Post- und Telekommunikationswesens (§ 1 Abs. 6 Nr. 8d BauGB).

4. Der Verwaltungsgerichtshof ist zurecht zu dem Ergebnis gelangt, dass die streitige, nach Art. 57 BayBO verfahrensfreie Mobilfunkanlage von dem Verbot des § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erfasst wird, obwohl mit ihrer Errichtung bei Erlass der Baueinstellungsverfügung bereits begonnen worden war.

Das Vorhaben fällt nicht unter § 14 Abs. 3 BauGB, weil die gem. Art. 57 BayBO verfahrensfreien Vorhaben von dieser Regelung ausdrücklich nicht erfasst sind. Dies entspricht der Regelungsabsicht des Bundesgesetzgebers. Die ursprünglich im Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) 1998 verwendete Formulierung „auf Grund eines anderen Verfahrens zulässig“ wurde zur Vermeidung von Zweifeln im Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) durch den heutigen Wortlaut ersetzt. In der Begründung wird hierzu ausgeführt, Voraussetzung für Vertrauensschutz sei die materielle Rechtmäßigkeit des Vorhabens, die ordnungsgemäße Beteiligung der Gemeinde und - als Grundlage für die Bildung schutzwürdigen Vertrauens - das Verschweigen der Gemeinde innerhalb der landesrechtlichen Wartefrist bzw. ihre positive Zustimmung zu dem Bauvorhaben. Der Anwendungsbereich sollte sich ausdrücklich nicht auf die sog. verfahrensfreien Vorhaben im Sinne des § 61 Musterbauordnung 2002 erstrecken.

§ 14 Abs. 3 BauGB ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Vorschrift ist insbesondere mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. Regelungen mit unechter Rückwirkung - wie es bei einer Veränderungssperre der Fall ist - sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig zulässig. Zwar wird das Vertrauen des Bürgers dann geschützt, wenn das Gesetz einen entwertenden Eingriff vornimmt, mit dem der Betroffene nicht zu rechnen brauchte, den er also auch bei seinen Dispositionen nicht berücksichtigen konnte. Diesen „qualifizierten“ Vertrauensschutz genießen Bauherren verfahrensfreier Vorhaben jedoch nicht. § 14 Abs. 3 BauGB stellt für jedermann erkennbar klar, dass eine gesicherte Position nur in den dort genannten Fällen eingeräumt wird. Wer mit einem verfahrensfreien Bauvorhaben beginnt, muss jederzeit damit rechnen, dass er an der Fertigstellung gerade durch eine vorhabenveranlasste Veränderungssperre gehindert wird. Ferner fehlt es Bauherren verfahrensfreier Vorhaben an gewichtigen zusätzlichen Interessen, die dem öffentlichen Interesse vorgehen. Ihrem finanziellen Interesse kommt grundsätzlich kein gesteigertes Gewicht zu, weil es sich bei verfahrensfreien Bauvorhaben um Anlagen handelt, die sich regelmäßig mit überschaubarem

Kostenaufwand verwirklichen lassen. Schließlich können die Bauherren die Gemeinde von ihrem Vorhaben in Kenntnis setzen und damit Klarheit gewinnen, ob eine Änderung der planungsrechtlichen Situation bevorsteht. Demgegenüber hat die Gemeinde keine den Bauherren in weitergehendem Umfang schonende Alternativen zur Sicherung ihrer Planungsabsichten, als nach Kenntnisnahme von dem Beginn der Bauarbeiten mit einer Veränderungssperre zu reagieren und dieser mit einer Einstellungsverfügung Geltung verschaffen zu lassen. Ein Planungsbedürfnis kann und wird häufig erst dadurch entstehen, dass sie durch den Beginn von Bauarbeiten, über die sie nicht informiert worden ist, bodenrechtliche Konflikte erkennt, die ihr eine planerische Bewältigung geboten erscheinen lassen.

5. Die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB sind nicht erfüllt, weil das Vorhaben mit dem Sicherungszweck der Veränderungssperre nicht vereinbar ist, insbesondere weil es der beabsichtigten Planung widerspricht bzw. diese wesentlich erschweren würde.

Vorinstanzen:

Bayer. VG München - 29.04.2010 - AZ: VG M 11 K 09.1759
Bayerischer VGH München - 23.11.2010 - AZ: VGH 1 BV 10.1332