

Münchener Juristische Beiträge · Band 53

Alexander Dietrich

**Mobilfunk-Sendeanlagen
und ihre öffentlich-rechtlichen Grundlagen**



Herbert Utz Verlag · München

Münchner Juristische Beiträge

Herausgeber der Reihe:

Dr. jur. Thomas Küffner

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugleich: Dissertation, München, Univ., 2005

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch
begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung,
des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der
Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem We-
ge und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen
bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung,
vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH 2005

ISBN 3-8316-0494-0

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
Tel.: 089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	7
Inhaltsübersicht.....	9
Inhaltsverzeichnis.....	11
Abkürzungsverzeichnis	25
§ 1 Einleitung, Ziel und Gang der Untersuchung und Einführung in die Problematik .	29
A. Einleitung.....	29
B. Ziel und Gang der Untersuchung.....	30
C. Einführung in die Problematik.....	32
§ 2 Mobilfunk-Sendeanlagen und Immissionsschutzrecht.....	73
A. 26. Bundes-Immissionsschutzverordnung.....	75
B. Weitergehende Anforderungen nach § 22 Abs. 1 BImSchG.....	122
C. Landesrechtliche Regelungen	124
D. Ergebnis	127
§ 3 Mobilfunk-Sendeanlagen und Bauplanungsrecht.....	129
A. Anwendbarkeit des Bauplanungsrechts (§ 29 Abs. 1 BauGB).....	130
B. Zulässigkeit im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB)	147
C. Zulässigkeit im Bereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 2 BauGB).....	181
D. Zulässigkeit im Bereich eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB)	182
E. Zulässigkeit im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB).....	183
F. Zulässigkeit im Außenbereich (§ 35 BauGB)	191
G. Zulässigkeit in besonderen städtebaulichen Gebieten	203
H. Das Einvernehmen der Gemeinde (§ 36 BauGB).....	204
I. Tabellarische Zusammenfassung	208
§ 4 Mobilfunkanlagen und Bauordnungsrecht	213
A. Detaillierte Darstellung der Rechtslage in Bayern (BayBO).....	214
B. Schematischer Überblick über die Rechtslage in den anderen Bundesländern ...	230
C. Ergebnis	242
§ 5 Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften.....	245

A. Naturschutzrecht (UVPG, BNatSchG u. BayNatSchG).....	245
C. Straßenrecht (FStrG u. BayStrWG)	252
D. Denkmalschutzrecht (BayDSchG).....	256
E. Raumordnungsrecht (ROG u. BayLPlG).....	261
F. Eisenbahnrechtliche Vorschriften (AEG)	263
§ 6 Pflichten, Steuerungsmöglichkeiten und Verwaltungsmodelle von Gemeinden in Bayern.....	265
A. Ausgangslage: Pflichten der Gemeinden im Zusammenhang mit Mobilfunk-Sendeanlagen	265
B. Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung	273
C. Selbstverpflichtungen und freiwillige Vereinbarungen zu Mobilfunk-Sendeanlagen	291
D. Kommunale Verwaltungsmodelle am Beispiel ausgewählter Städte/Gemeinden.....	298
Zusammenfassung	307
Literaturverzeichnis	317
Verzeichnis der Internet-Dokumente.....	325
Rechtsprechungsverzeichnis.....	329

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
Inhaltsübersicht.....	9
Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	25
§ 1 Einleitung, Ziel und Gang der Untersuchung und Einführung in die Problematik .	29
A. Einleitung.....	29
B. Ziel und Gang der Untersuchung.....	30
C. Einführung in die Problematik.....	32
I. Mobilfunk-Sendeanlagen als Rechtsproblem	32
1. Die Entwicklung des Mobilfunks in Deutschland	33
a) A-Netz	33
b) B-Netz	34
c) C-Netz.....	35
d) D- und E-Netze.....	36
c) UMTS	38
2. Statistische Untersuchung der Gerichtsverfahren zu Mobilfunkanlagen	38
a) Verlauf der Untersuchung	39
b) Zahlen und grafische Darstellung	39
c) Auswertung.....	40
c) Auswertung.....	41
3. Widerstand in der Bevölkerung gegen Mobilfunk-Sendeanlagen.....	41
II. Die technischen Grundlagen des Rechtsproblems	42
1. Die technischen Grundlagen des Mobilfunks.....	43
a) Funkwellen	43
b) Netze.....	45
2. Planung und Aufbau von Mobilfunknetzen	46
3. Arten von Mobilfunk-Sendeanlagen	47
a) Unterscheidung Antennenanlagen/Basisstationen.....	48
b) Freistehende Sendeanlagen und Masten	49

c) Antennenanlagen auf bestehenden Gebäuden	49
d) Begriffsdefinition	50
4. Grenzwerte.....	51
a) Technische Begriffe/aktuelle Grenzwerte	52
b) Grenzwerte in der Praxis des Mobilfunks	54
5. Zusammenfassung	56
III. Die medizinischen Grundlagen des Rechtsproblems	56
1. Aktuelle Forschungsvorhaben und Studien.....	57
a) Strahlenschutzkommission 2001	57
b) Studie „ECOLOG 2000“	58
c) Öko-Institut 2000	58
d) Silny 2002	59
e) Glaser 2000	59
f) Reflex-Projekt 2003	59
g) Deutsches Mobilfunk Forschungsprogramm	60
h) Aktuelle europäische Metastudien aus 2004.....	60
2. Stand der Forschung	61
a) Thermische Wirkungen	61
b) Athermische Wirkungen	62
aa) Allgemeine Begriffe	63
bb) Ergebnisse im Einzelnen	64
3. Zusammenfassende Bewertung	67
IV. Wichtige Behörden und Institutionen	69
1. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)	69
2. Strahlenschutzkommission (SSK).....	69
3. Internationale Kommission zum Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung (ICNIRP)	70
§ 2 Mobilfunk-Sendeanlagen und Immissionsschutzrecht.....	73
A. 26. Bundes-Immissionsschutzverordnung.....	75
I. Regelungsinhalt.....	75
1. Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 1 26. BImSchV)	75
a) Hochfrequenzanlagen	76
b) Gewerbliche/wirtschaftliche Verwendung.....	78

c) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 4 BImSchG.....	78
d) Begrenzung des Regelungsbereichs	79
3. Grenzwerte für Hochfrequenzanlagen (§ 2 i. V. m. Anhang 1 26. BImSchV).....	79
4. Vorsorgeanforderungen	81
5. Ermittlung der Grenzwerte (§ 5 26. BImSchV)	82
II. Formelle Anforderungen.....	83
1. Anzeigepflicht (§ 7 26. BImSchV).....	83
a) Inhalt der Anzeigepflicht.....	83
b) Zuständige Behörden.....	84
c) Rechtliche Möglichkeiten der Anzeigebehörden	86
2. Die Standortbescheinigung.....	87
a) Rechtsgrundlagen und Inhalt des Standortbescheinigungsverfahrens	88
aa) Erfordernis der Standortbescheinigung	89
(1) Ortsfeste Funkanlagen	89
(2) Strahlungsleistung.....	89
bb) Voraussetzungen der Standortbescheinigung	90
(1) Formelle Erfordernisse	90
(2) Ermittlung der Sicherheitsabstände	90
(3) Gebundene Verwaltungsentscheidung.....	92
(4) Mitbenutzung von Standorten.....	92
cc) Sonstige Anforderungen nach der BEMFV.....	92
(1) Erlöschen der Standortbescheinigung.....	93
(2) Anzeigepflichten	93
(3) Überprüfungsbefugnisse der Regulierungsbehörde.....	94
b) Rechtsschutzmöglichkeiten von Dritten gegen die Standortbescheinigung.....	94
aa) Zulässigkeit und Erfolgsaussichten des Widerspruchsverfahren	95
(1) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs.....	95
(2) Statthaftigkeit des Widerspruchsverfahrens	96
(a) Standortbescheinigung als Verwaltungsakt	96
(b) Sonstige Voraussetzungen der Statthaftigkeit	99
(3) Widerspruchsbefugnis/Drittschutz.....	99
(a) Drittschutz des Standortbescheinigungsverfahrens.....	100

(b) Nachbarbegriff	100
(c) Widerspruchsbefugnis kommunaler Körperschaften	103
(4) Widerspruchsbehörde	104
(5) Fristen	104
(6) Erfolgsaussichten/Begründetheit eines Nachbarwiderspruchs	105
(7) Rechtsfolgen des Widerspruchsverfahrens	106
(a) Aufschiebende Wirkung	106
(b) Rechtsfolgen bei erfolgreichem Widerspruch	110
(8) Ergebnis	111
bb) Klageverfahren	112
IV. Verfassungsrechtliche Schutzpflichten und 26. BImSchV	112
1. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28.02.2002	113
2. Kritik in der Literatur	115
3. Eigene Stellungnahme	117
a) Anwendung und Reichweite des Vorsorgeprinzips	117
b) Umfang der Beweiserhebung durch die Gerichte	120
B. Weitergehende Anforderungen nach § 22 Abs. 1 BImSchG	122
I. Verhältnis von § 22 Abs. 1 zu § 23 Abs. 1 BImSchG i. V. m. 26. BImSchV	122
II. Schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BImSchG	123
III. Zwischenergebnis	124
C. Landesrechtliche Regelungen	124
I. Bestehende landesrechtliche Regelungen	125
II. Anwendbarkeit landesrechtlicher Regelungen neben der 26. BImSchV	125
D. Ergebnis	127
§ 3 Mobilfunk-Sendeanlagen und Bauplanungsrecht	129
A. Anwendbarkeit des Bauplanungsrechts (§ 29 Abs. 1 BauGB)	130
1. Der Begriff der baulichen Anlage im Bauplanungsrecht	130
a) Begriff des Bauens	131
b) Bodenrechtliche Relevanz	131
II. Mobilfunk-Sendeanlagen als bauliche Anlagen	131
1. Mobilfunk-Sendeanlagen (Höhe 10 Meter oder mehr)	131
2. Kleinere Anlagen, insbesondere auf oder an bestehenden Gebäuden	132
a) Meinungsstand in der Literatur	133

aa) Aufsätze	133
bb) Kommentarliteratur	136
cc) Zusammenfassung	136
b) Meinungsstand in der Rechtsprechung	137
c) Verwaltungspraxis in den Ländern	140
d) „Herrschende Meinung“	140
3. Eigene Stellungnahme	140
a) Ausgangspunkt: Bodenrechtliche Relevanz	141
b) Orts- und Landschaftsbild (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BauGB)	141
c) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB)	143
d) Belange des Fernmeldewesens (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB)	143
e) Festsetzungen in einem Bebauungsplan	144
d) Einfluss von § 14 BauNVO	145
f) Nutzungsänderung	145
III. Ergebnis	146
B. Zulässigkeit im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB)	147
I. Mobilfunkanlagen als „nicht störender Gewerbebetrieb“	147
1. Gewerbebetrieb	148
2. „Nicht störende“ gewerbliche Nutzung	149
II. Mobilfunk-Sendeanlagen im System von § 14 BauNVO	150
1. Nebenanlagen gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO	151
2. Fernmeldetechnische Nebenanlagen gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO ..	151
a) Anwendbarkeit von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO	152
b) Mobilfunk-Sendeanlagen als fernmeldetechnische Nebenanlagen	152
aa) Meinungsstand in der Literatur	153
bb) Meinungsstand in der Rechtsprechung	156
(1) Bundesverwaltungsgericht	156
(2) Oberverwaltungsgerichte	156
(3) Verwaltungsgerichte	158
cc) Verwaltungspraxis in den Ländern	158
dd) Zusammenfassung	159

3. Eigene Stellungnahme	159
a) § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO.....	159
b) § 14 Abs. 2 Satz BauNVO	161
aa) Grammatikalische Auslegung.....	161
bb) Systematische Auslegung.....	163
cc) Historische Auslegung.....	164
dd) Teleologische Auslegung.....	164
c) Ergebnis	165
4. Rechtsfolgen	165
III. Zulässigkeit in den einzelnen Baugebieten der Baunutzungsverordnung	167
1. Reine Wohngebiete (§ 3 BauNVO).....	167
a) BauNVO 1962/1968/1977.....	168
b) BauNVO 1990.....	168
2. Kleinsiedlungsgebiete und Allgemeine Wohngebiete (§§ 2, 4 BauNVO). 169	
3. Sonstige Baugebiete (§§ 5 bis 9 BauNVO).....	169
4. Erholungsgebiete (§ 10 BauNVO)	169
5. Sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO).....	170
IV. Unzulässigkeit nach § 15 BauNVO	170
1. § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO.....	171
a) Anzahl.....	171
b) Lage	171
c) Umfang	172
d) Zweckbestimmung	172
2. § 15 Abs. 2 Satz 2 BauNVO.....	173
V. Ausnahme (§ 31 Abs. 1 BauGB).....	174
1. Tatbestandsvoraussetzungen	174
2. Verfahren	175
3. Ermessensentscheidung	176
VI. Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB	177
1. Grundzüge der Planung	178
2. Öffentliche Belange	178
3. Nachbarliche Interessen.....	179
4. Befreiungsalternativen.....	179

a) Gründe des Allgemeinwohls (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB).....	179
b) Städtebauliche Vertretbarkeit (§ 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB).....	180
VII. Ergebnis	180
C. Zulässigkeit im Bereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 2 BauGB).....	181
D. Zulässigkeit im Bereich eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB).....	182
E. Zulässigkeit im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB).....	183
I. Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB	183
1. Anwendbarkeit	183
2. Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	184
a) Grundsätzliche Begriffe.....	184
aa) Eigenart der näheren Umgebung	184
bb) Begriff des „Einfügens“	185
b) Art der baulichen Nutzung	185
c) Maß der baulichen Nutzung	186
d) Bauweise und überbaute Grundfläche.....	187
e) Rücksichtnahmegebot.....	187
3. Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse.....	188
4. Beeinträchtigung des Ortsbildes.....	188
II. Zulässigkeit nach § 34 Abs. 2 BauGB.....	189
III. Ergebnis	190
F. Zulässigkeit im Außenbereich (§ 35 BauGB)	191
I. Privilegiertes Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)	191
1. Mobilfunkanlage als Vorhaben der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen	191
2. Spezifischer Standortbezug für Mobilfunkanlage	192
II. Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB	194
III. Entgegenstehen öffentlicher Belange	195
1. Darstellungen des Flächennutzungsplans (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB)	196
a) Allgemeine Gebietsausweisungen.....	196
b) Qualifizierte Gebietsausweisungen.....	196
2. Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB)	197
a) Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 3 Abs. 1 BImSchG).....	197

b) Gebot der Rücksichtnahme	198
3. Belange des Landschafts- und Naturschutzes (§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB)	198
a) Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege.....	198
b) Belange des Bodenschutzes	199
c) Belange des Denkmalschutzes	199
d) Eigenart und Erholungswert der Landschaft.....	199
e) Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbilds.....	200
4. Ziele der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB).....	201
IV. Gesicherte Erschließung.....	202
V. Zulässigkeit nach § 35 Abs. 2 BauGB.....	202
VI. Ergebnis.....	203
G. Zulässigkeit in besonderen städtebaulichen Gebieten	203
I. Umlegungsgebiete (§ 51 Abs. 1 Satz 1 BauGB).....	203
II. Förmlich festgelegte Sanierungsgebiete (§ 144 BauGB)	203
III. Förmlich festgelegte städtebauliche Entwicklungsbereiche (§ 169 Abs. 1 BauGB).....	204
IV. Gebiete von Erhaltungssatzungen (§ 172 BauGB)	204
H. Das Einvernehmen der Gemeinde (§ 36 BauGB).....	204
I. Erfordernis des Einvernehmens	205
II. Entscheidungsrahmen der Gemeinde.....	206
I. Tabellarische Zusammenfassung	208
I. Bauliche Anlage im Sinne von § 29 BauGB.....	208
II. Zulässigkeit im beplanten Bereich § 30 Abs. 1 BauGB	208
1. Nebenanlage nach § 14 BauNVO.....	208
2. Zulässigkeit in den einzelnen Baugebieten der Baunutzungsverordnung....	208
III. Zulässigkeit im Innenbereich nach § 34 BauGB.....	209
IV. Zulässigkeit im Außenbereich nach § 35 BauGB	210
1. Zulässigkeitstatbestände	210
2. Öffentliche Belange.....	210
V. Gemeindliches Einvernehmen	210
§ 4 Mobilfunkanlagen und Bauordnungsrecht	213
A. Detaillierte Darstellung der Rechtslage in Bayern (BayBO).....	214
I. Bauliche Anlagen i. S. d. BayBO.....	214

II. Genehmigungspflicht und Genehmigungsfreiheit	214
1. Freistehende Mobilfunkanlage	214
2. Errichtung auf einer bestehenden baulichen Anlage	215
3. Versorgungseinheiten	216
4. Anforderungen an genehmigungsfreie Anlagen	217
5. Nachbarrechte	218
6. Genehmigungsfreistellung (Art. 64 BayBO)	218
III. Verfahrensfragen	218
1. Baugenehmigungsverfahren	219
2. Vereinfachtes Genehmigungsverfahren	219
3. Isoliertes Verfahren (Art. 70 Abs. 3 BayBO)	221
4. Bedeutung der Standortbescheinigung	221
V. Materielle Anforderungen des Bauordnungsrechts	222
1. Abstandsflächen (Art. 6, 7 BayBO)	222
a) Antennenanlagen	222
b) Versorgungseinheiten	224
c) Tiefe der Abstandsflächen	225
2. Schutz gegen Einwirkungen (Art. 14 BayBO)	225
3. Verunstaltungsverbot (Art. 11 BayBO)	226
V. Maßnahmen der Bauaufsicht	226
1. Baueinstellung (Art. 81 Abs. 1 BayBO)	226
2. Nutzungsuntersagung (Art. 82 Satz 2 BayBO)	227
3. Nachbarrechte	228
VI. Einführung einer allgemeinen Baugenehmigungspflicht für Mobilfunk-Sendeanlagen	228
B. Schematischer Überblick über die Rechtslage in den anderen Bundesländern ...	230
I. Baden-Württemberg (Landesbauordnung für Baden-Württemberg)	230
II. Berlin (Bauordnung für Berlin)	230
III. Brandenburg (Brandenburgische Bauordnung)	231
IV. Bremen (Bremische Landesbauordnung)	232
V. Hamburg (Hamburgische Bauordnung)	232
VI. Hessen (Hessische Bauordnung)	233
VII. Mecklenburg – Vorpommern (LBO Mecklenburg-Vorpommern)	234

VIII. Niedersachsen (Niedersächsische Bauordnung).....	234
IX. Nordrhein-Westfalen (Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen)	235
X. Rheinland-Pfalz (Landesbauordnung Rheinland-Pfalz).....	235
XI. Saarland (Bauordnung für das Saarland)	235
XII. Sachsen (Sächsische Bauordnung)	236
XIII. Sachsen-Anhalt (Gesetz über die Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt)	236
XIV. Schleswig-Holstein (LBO für das Land Schleswig-Holstein)	237
XV. Thüringen (Thüringer Bauordnung)	237
XVI. Musterbauordnung 2002 (MBO).....	238
XVII. Nutzungsänderung bei Errichtung auf bestehenden Gebäuden	238
C. Ergebnis	242
§ 5 Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften.....	245
A. Naturschutzrecht (UVPG, BNatSchG u. BayNatSchG).....	245
I. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).....	245
II. Bundes-Naturschutzgesetz (BNatSchG)	245
1. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§§ 18 ff. BNatSchG)	245
a) Verhältnis zum Baurecht (§ 21 BNatSchG)	246
b) Definition des Eingriffs.....	246
c) Verursacherpflichten (§ 19 BNatSchG)	247
aa) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen (§ 20 Abs. 1 BNatSchG).....	248
bb) Vermeidungspflichten (§ 19 Abs. 1 BNatSchG).....	248
cc) Kompensationspflichten (§ 19 Abs. 2 BNatSchG).....	248
dd) Unzulässigkeit des Eingriffs (§ 19 Abs. 3 BNatSchG)	249
d) Zwischenergebnis.....	250
2. Europäische Schutzgebiete (§ 32 ff. BNatSchG)	250
a) Anwendbarkeitsvoraussetzungen	250
b) Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten (§ 34 Abs. 1 BNatSchG)	251
III. Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG).....	252
C. Straßenrecht (FStrG u. BayStrWG)	252
I. Bundesfernstraßengesetz (FStrG)	253
1. Repressives Bauverbot mit Dispensierungsvorbehalt (§ 9 Abs. 1 FStrG) ...	253

2. Präventives Bauverbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 9 Abs. 2 FStrG)	254
3. Nachbarschutz	255
II. Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG)	255
D. Denkmalschutzrecht (BayDSchG)	256
I. Begriffsdefinition (Art. 1, 2 BayDSchG)	257
II. Denkmalschutzrechtliche Erlaubnis (Art. 6 BayDSchG)	258
1. Baugenehmigungsfreie Mobilfunk-Sendeanlagen	258
a) Errichtung auf einem Baudenkmal	258
b) Errichtung in der Nähe eines Baudenkmal	259
c) Erteilung der Erlaubnis	259
2. Baugenehmigungspflichtige Mobilfunk-Sendeanlagen	260
3. Nachbarschutz	260
E. Raumordnungsrecht (ROG u. BayLPlG)	261
I. Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG i. V. m. Landesrecht)	261
II. Ziele der Raumordnung: Bsp. Landesentwicklungsprogramm Bayern	261
F. Eisenbahnrechtliche Vorschriften (AEG)	263
§ 6 Pflichten, Steuerungsmöglichkeiten und Verwaltungsmodelle von Gemeinden in Bayern	265
A. Ausgangslage: Pflichten der Gemeinden im Zusammenhang mit Mobilfunk-Sendeanlagen	265
I. Verfassungsrechtliche Pflichten (GG u. BayVerf)	266
II. Pflichten nach einfachem Gesetz	267
1. Bayerische Gemeindeordnung (BayGO)	267
2. Baugesetzbuch	267
3. Umweltinformationsgesetz (UIG)	268
a) Allgemeine Voraussetzungen	268
b) Datenschutz	269
c) Exkurs: Umsetzung in ausgewählten Kommunen	271
III. Bürgerbegehren nach Art. 18 a BayGO	271
IV. Ergebnis	273
B. Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung	273
I. Ortsgestaltungssatzungen (Art. 91 BayBO)	273
II. Möglichkeiten der Bauleitplanung	275

1. Darstellungen im Flächennutzungsplan.....	275
a) Allgemeine Grundsätze der Bauleitplanung.....	276
aa) Erforderlichkeit der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 3 BauGB).....	276
bb) Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)	276
cc) Abwägung (§ 1 Abs. 5, 6 BauGB).....	277
(1) Öffentliche Belange (§ 1 Abs. 5 BauGB)	277
(2) Private Belange	279
(3) Gewichtung der Belange.....	280
b) Besonderheiten für Konzentrations-/Vorrangflächen	281
c) Ergebnis	281
2. Festsetzungen im Bebauungsplan.....	282
a) Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung.....	282
aa) Allgemeine Anforderungen für abweichende Bestimmungen	283
bb) Gliederung der Baugebiete (§ 1 Abs. 4 BauNVO)	283
cc) Ausschluss oder ausnahmsweise Zulässigkeit allgemein zulässiger Nutzungen (§ 1 Abs. 5 BauNVO)	284
dd) Abweichung von Ausnahmen (§ 1 Abs. 6 BauNVO).....	285
ee) Gliederung nach Arten von Anlagen (§ 1 Abs. 9 BauGB).....	286
ff) Ausschluss von Nebenanlagen	286
gg) Ergebnis.....	287
b) Festsetzungen nach dem Maß der baulichen Nutzung	288
3. Sicherung der Bauleitplanung	288
a) Materielle Voraussetzungen	289
b) Rechtsfolgen.....	290
4. Ergebnis.....	291
III. Verordnungen nach Polizei-/ Sicherheitsrecht	291
C. Selbstverpflichtungen und freiwillige Vereinbarungen zu Mobilfunk-Sendeanlagen	291
I. Vereinbarung zwischen den Netzbetreibern und den kommunalen Spitzenverbänden (Verbändevereinbarung) vom 09.07.2001	293
II. Freiwillige Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber gegenüber der Bundesregierung vom 05.12.2001	294
III. Bayerischer Mobilfunkpakt II	295
IV. Rechtliche Bewertung und Stellungnahme	296

D. Kommunale Verwaltungsmodelle am Beispiel ausgewählter Städte/Gemeinden	298
I. Landeshauptstadt München	298
1. Abstimmungsverfahren für neue Mobilfunksendeanlagen	299
2. Münchner Vorsorgemodell 2003	300
3. Rechtliche Bewertung	301
II. Stadt Nürnberg	302
III. Gemeinde Gräfelfing	302
1. Inhalt und Entwicklung des Verwaltungsmodells	303
2. Rechtliche Bewertung	304
IV. Ergebnis	305
Zusammenfassung	307
Literaturverzeichnis	317
Verzeichnis der Internet-Dokumente	325
Rechtsprechungsverzeichnis	329

§ 1

Einleitung, Ziel und Gang der Untersuchung und Einführung in die Problematik

A. Einleitung

Seit Mitte/Ende der 1990er Jahre entwickelt sich der Mobilfunk auf Grund des enormen Wachstums der Branche zunehmend zu einem gesellschaftlichen Problem. In einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland führen solche gesellschaftlichen Probleme meist schnell zu politischen, letztlich auch zu gerichtlichen Auseinandersetzungen und damit zu rechtlichen Problemen und Fragestellungen.

Während auf der einen Seite die Zahl der Benutzer des Mobilfunks stetig steigt, wächst auf der anderen Seite auch die Zahl derjenigen, die dem Mobilfunk und insbesondere seinen unklaren gesundheitlichen Auswirkungen skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Gerade die letztgenannte Gruppe wächst umso mehr, desto mehr Mobilfunkstationen aufgebaut werden, da damit natürlich auch die Zahl derer wächst, die unmittelbar in ihrem persönlichen Lebensumfeld mit den – oftmals zumindest subjektiv empfundenen – negativen Folgen des Mobilfunks konfrontiert werden.

Ursache für die ablehnende Haltung ist vorwiegend, dass es bislang weder einen wissenschaftlichen Beweis dafür gibt, dass der Mobilfunk und seine Sendeanlagen keine gesundheitlichen Auswirkungen auf den Menschen haben, noch das Gegenteil bewiesen ist. Es gibt weltweit zahlreiche Studien, die sich mit den möglichen gesundheitlichen Auswirkungen auf den Menschen beschäftigen und teilweise zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Auf Grund dieser Unsicherheit, was die gesundheitlichen Folgen des Mobilfunks anbelangt, sind die Mobilfunk-Sendeanlagen in den vergangenen Jahren vermehrt - mit steigender Tendenz - auch zu einem rechtlichen Problem geworden. Denn viele betroffene Bürger engagieren sich nicht nur in Vereinen und Bürgerinitiativen gegen den Mobilfunk, sondern versuchen auch, gegen die Sendeanlagen gerichtlich vorzugehen. Deshalb sind in den letzten Jahren zahlreiche Gerichtsentscheidungen ergangen, die sich mit den rechtlichen Voraussetzungen der Mobilfunk-Sendeanlagen zu beschäftigen hatten.

Mangels einer eindeutigen gesetzlichen Regelung in Deutschland, wie z. B. eines Mobilfunkgesetzes, sind für die Frage der Zulässigkeit der Errichtung und des Betriebs der Mobilfunk-Sendeanlagen zahlreiche öffentlich-rechtliche Regelungen zu be- und hinterfragen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Regelungen aus den Bereichen des öffentlichen Baurechts, des Immissionsschutzrechts, des Umwelt- und Naturschutzrechts, des Telekommunikationsrechts, des Kommunalrechts und letztlich auch des Verfassungsrechts. In all diesen Rechtsbereichen wurde in den vergangenen Jahren immer wieder nach Möglichkeiten gesucht, um die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Mobilfunkanlagen im Einzelfall zu begründen. Diese Vielzahl der einschlägigen Regelungen führt allerdings auch dazu, dass es kaum zu überschauen ist, welche Regelungen einschlägig sind, welche nicht und welche Rechtsfolgen sich hieraus ergeben. Es ist auch in Literatur und Rechtsprechung durchaus umstritten, wie die Mobilfunk-Sendeanlagen in den einzelnen Rechtsbereichen zu behandeln sind.

Neben den Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es zwar zahlreiche Veröffentlichungen, die sich mit Teilfragen der für Mobilfunksendeanlagen bedeutsamen öffentlich-rechtlichen Vorschriften beschäftigen. Eine Veröffentlichung, die das Problem der Mobilfunk-Sendeanlagen umfassend, d. h. aus Sicht sämtlicher einschlägiger öffentlich-rechtlicher Vorschriften beleuchtet und rechtswissenschaftlich untersucht, gibt es aber bislang noch nicht.

B. Ziel und Gang der Untersuchung

Ziel dieser Arbeit ist es deshalb, das Problem der Mobilfunk-Sendeanlagen aus den wichtigsten Gesichtspunkten des öffentlichen Rechts zu untersuchen und kommentiert zusammenzufassen. Hierbei kann auch die Verwaltungspraxis, die in den zuständigen Behörden und Kommunen gehandhabt wird, nicht außer Betracht bleiben.

Deshalb wird diese Untersuchung neben den notwendigen rechtstheoretischen Überlegungen auch einen rechtstatsächlichen Schwerpunkt haben, der sich mit der in der Praxis gelebten Rechtslage bzw. Rechtsauffassung beschäftigen wird.

Um jedoch überhaupt verstehen zu können, warum sich die Mobilfunk-Sendeanlagen zu einem gesellschaftlichen und damit auch zu einem rechtlichen Problem entwickelt haben, ist es notwendig, sich zunächst mit den tatsächlichen Begebenheiten auseinander zu setzen. Denn nur in Kenntnis