Baurechtliche Beurteilung von Mobilfunkanlagen

Hinweise des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr

Stand: Juni 2025

Inhaltsverzeichnis:

1 Anwendbarkeit von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

1.1. Bauliche Anlage im Sinne des Art. 2 Abs. 1 BayBO

1.2. Mobilfunkanlagen zur Versorgung des öffentlichen Verkehrs

1.3. Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB

2. Genehmigungspflicht und Verfahrensfreiheit

2.1. Grundsätzliche Genehmigungspflicht

2.2. Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 5a) BayBO

2.3. Verfahrensfreiheit temporärer Mobilfunkmasten nach Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayBO

3. Baugenehmigungsverfahren

3.1. Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren

3.2. Regelverfahren

3.3. Bauantragsunterlagen für Mobilfunkanlagen

3.4. Genehmigungsfiktion, Art. 68 Abs. 2 Satz 2 BayBO

3.5. Controlling

4. Materielle Anforderungen des Bauordnungsrechts

4.1. Abstandsflächenrecht – Wirkungen wie von einem Gebäude

4.2. Tiefe der Abstandsflächen

4.3. Wegfall der Abstandsflächenpflicht im Außenbereich

4.4. Abweichungen nach Art. 63 Abs. 1 BayBO

5. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit

5.1. Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans, § 30 Abs. 1 BauGB

5.1.1. Mobilfunkanlagen als Haupt- und Nebenanlagen

5.1.2. Gewerbliche Hauptanlagen

5.1.3. Nebenanlagen

5.1.4. Ausnahme und Befreiungen

5.2. Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen im unbeplanten Innenbereich, § 34 BauGB

5.3. Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen im Außenbereich, § 35 BauGB

5.4. Gemeindliches Einvernehmen

6. Beteiligung der Gemeinden bei der Standortwahl

7. Gemeindliche Steuerungsinstrumente

7.1. Bauleitplanung

7.1.1. Spezielle Vorgaben des Bauplanungsrechts

7.1.2. Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen

7.2. Konzentrationsflächenplanung im bauplanungsrechtlichen Außenbereich

7.3. Ortsgestaltungssatzungen

1. Anwendbarkeit von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

1.1. Bauliche Anlage im Sinne des Art. 2 Abs. 1 BayBO

Der Begriff der Mobilfunkanlage ist gesetzlich nicht definiert. Die nachfolgenden Hinweise gehen davon aus, dass eine Mobilfunkanlage aus einer oder mehreren Antennen, ggf. auf einem Mast oder einer anderen baulichen Anlage montiert, sowie einer Versorgungseinheit besteht, in der die technische Ausrüstung zum Betrieb der Antennen untergebracht ist. Mobilfunkanlagen in der beschriebenen Form sind bauliche Anlagen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Bayer. Bauordnung (BayBO) und unterliegen damit den bauordnungsrechtlichen Vorschriften.

1.2. Mobilfunkanlagen zur Versorgung des öffentlichen Verkehrs

Bei der Errichtung von Mobilfunkanlagen auf öffentlich gewidmetem Straßengrund wird die erforderliche Sondernutzungserlaubnis gegebenenfalls von der Baugenehmigung ersetzt.

1.3. Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB

Nach § 29 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) gelten die §§ 30 bis 37 BauGB ausschließlich für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Sofern ein Bebauungsplan nicht ausdrücklich Festsetzungen für Mobilfunkanlagen enthält, ist eine bauplanungsrechtliche Beurteilung dieser Anlagen folglich nur dann erforderlich, wenn die Vorhabensqualität nach § 29 Abs. 1 BauGB zu bejahen ist. Auch die Anwendung des § 14 Abs. 2 Satz 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO) setzt voraus, dass es sich bei der Nebenanlage um ein Vorhaben im Sinn des § 29 Abs. 1 BauGB handelt.

Voraussetzung für die Annahme eines Vorhabens im bauplanungsrechtlichen Sinn ist die städtebauliche Relevanz der Anlage. Diese ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG Urteil v. 31.08.1973 – IV C 33.71; zuletzt bestätigt in BVerwG Urteil v. 07.12.2017 – 4 CN 7/16) dann zu bejahen, wenn die Anlage die in § 1 Abs. 5 BauGB genannten Belange in einer Weise berühren kann, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen.

Da die Erscheinungsformen von Mobilfunkanlagen nach Größe und konkreter Ausgestaltung vielfältig sind und insbesondere auch der jeweilige Standort für die Beurteilung maßgeblich

ist, muss die Frage der städtebaulichen Relevanz in jedem Einzelfall gesondert überprüft werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat– nicht abschließend – Kriterien herausgearbeitet, die bei Beantwortung der Frage städtebaulicher Relevanz Bedeutung haben: Es hält bei dieser Einzelfallbetrachtung für maßgeblich, ob die Mobilfunkanlage weithin sichtbar ist und „massiv“ wirkt. (BVerwG Urteil v. 30.08.2012 – 4 C 1/11). Die bodenrechtliche Relevanz kann sich auch aus dem städtebaulichen Belang des Ortsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) ergeben, wenn auf demselben Gebäude oder in dessen näheren Umgebung eine oder mehrere vergleichbare Anlagen hinzukommen sollten (BVerwG Urteil v. 30.08.2012 – 4 C 1/11; VGH München Beschluss v. 09.09.2009 – 1 CS 09.1292), wobei dabei deren Sichtbarkeit ebenfalls von Bedeutung ist. Zudem können bei einer starken Häufung der Anlagen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) sowie die Belange des Post- und Telekommunikationswesens betroffen sein (vgl. auch Ziffer 7.1.1.).

Die bauordnungsrechtlich vorgesehene Verfahrensfreiheit, Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) aa) BayBO, für bestimmte Mobilfunkanlagen kann lediglich ein Indiz für eine fehlende planungsrechtliche Relevanz nach § 29 Abs. 1 BauGB sein. So ist ein 15 m hoher (verfahrensfreier) Mobilfunkmast, der auf freiem Feld errichtet wird und weithin sichtbar ist, zweifelsfrei ein Vorhaben nach § 29 Abs. 1 BauGB. Wird dieselbe Mobilfunkanlage auf dem Dach eines Hochhauses in einem von Dachaufbauten geprägten Baugebiet errichtet, wird die Vorhabensqualität regelmäßig zu verneinen sein.

Sogenannte „Small Cells“ sind im innerstädtischen Raum an Gegenständen der Stadtmöblierung (Litfaßsäulen o.ä.) aber auch in Gebäuden (z.B. Fußballstadien, Einkaufszentren, Stadthallen) angebrachte Kleinsendeanlagen. Sie sind in vielen Fällen optisch nicht wahrnehmbar. Ihnen fehlt jedenfalls dann die städtebauliche Relevanz, wenn sie eine Größe von 1 m x 1m nicht überschreiten.

In der Richtlinie (EU) 2018/1972 über den EU-Kodex für die elektronische Kommunikation ist in Art. 57 Absatz 1 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Einrichtung und den Betrieb sog. drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite, unter die „Small Cells“ fallen, keiner individuellen städtebaulichen Genehmigung und keiner anderen individuellen Vorabgenehmigungen unterwerfen dürfen. Die Europäische Kommission hat in der Durchführungsverordnung (EU) 2020/1070 gestützt auf Art. 57 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 Merkmale zur Größe (bis 30 Liter Gesamtvolumen) und konkreten Ausgestaltung (für die allgemeine Öffentlichkeit visuell unauffällig/unsichtbar) drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite festgelegt.

2. Genehmigung und Verfahrensfreiheit

2.1. Grundsätzliche Genehmigungspflicht

Nach Art. 55 Abs. 1 BayBO sind genehmigungspflichtig die Errichtung, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen, soweit in Art. 56 bis 58, 72 und 73 BayBO nichts Anderes bestimmt ist.

2.2. Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 5a) BayBO

Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 a) BayBO nimmt Antennen und Antennen tragende Masten mit einer freien Höhe bis zu 15 m, im Außenbereich bis zu 20 m, sowie dazugehörige Versorgungseinheiten mit einem Brutto-Rauminhalt bis zu 30 m³ von der Baugenehmigungspflicht aus. Verfahrensfrei sind ebenfalls die mit solchen Vorhaben verbundene Änderung der Nutzung oder der äußeren Gestalt einer bestehenden baulichen Anlage. Der Höhenbegrenzung liegen statisch-konstruktive Erwägungen (insbesondere im Hinblick auf Windlasten) zugrunde. Bei Mobilfunkmasten, die auf bestehenden Gebäuden angebracht werden, berechnet sich deshalb die für die Beurteilung der Verfahrensfreiheit maßgebliche Höhe vom Schnittpunkt der Antenne mit der Dachhaut, also der Stelle, an der der Mast aus dem ihn tragenden Gebäude tritt. Für den unteren Bezugspunkt gilt: Ein etwa unter dem Dach liegender Teil der Antenne oder ein Sockel ist nicht mitzurechnen. Insoweit kann die Anlage Windlasten nicht ausgesetzt sein. Bei Mobilfunkmasten, die seitlich an Gebäuden angebracht werden, wird die Höhe ab dem untersten Einspannpunkt gemessen, d.h. ab dem Punkt, an dem der Mast am untersten Punkt an der Wand des tragenden Gebäudes befestigt ist. Dies folgt aus dem Wortlaut von Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 a), aa) BayBO, der von einer „freien Höhe“ ausgeht. Bei freistehenden Masten ist die tatsächliche Höhe ab der Oberkante des natürlichen Geländes maßgeblich. Oberer Bezugspunkt ist die Spitze des die Antennen tragenden Mastes. Die Gesamthöhe der Anlage (Mast und Antenne) kann deshalb auch 15 m bzw. 20 m überschreiten. Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) aa) BayBO stellt ausdrücklich auf Antennen und Antennen tragende Masten und nicht auf die Gesamtkonstruktion ab.

Die herkömmliche Mobilfunkanlage besteht aus einem Masten, der eine oder mehrere Antennen trägt und einer Versorgungseinheit. Es ist jedoch auch möglich, dass antennentragende Masten mehrere Versorgungseinheiten von jeweils unter 30 m³ tragen (weil z. B. ein Betreiber die bisher bestehende Antenne um eine Sendeanlage für 5G erweitert oder eine bestehende Antenne von mehreren Betreibern genutzt wird und der jeweiligen Sendeeinheit

eine Versorgungseinheit von unter 30 m³ Rauminhalt zugeordnet wird). Auch solche Mobilfunkanlagen (ein Mobilfunkmast mit einer nicht beschränkten Anzahl an Versorgungseinheiten) ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) bb) BayBO (Antenne und zugehöriger Versorgungseinheiten) verfahrensfrei. Nicht verfahrensfrei sind dagegen Mobilfunkanlagen, die zwar aus einem Masten bis zu 15 m (bzw. 20 m) Höhe bestehen, aber eine Versorgungseinheit von mehr als 30 m³ Rauminhalt aufweisen. Die Voraussetzungen von Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) bb) BayBO sind hier nicht erfüllt.

Soweit es sich bei „Small Cells“ (Vgl. Ziffer 1.3) um bauliche Anlagen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BayBO handelt, sind sie nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) BayBO verfahrensfrei, wenn sie die dargelegten Anforderungen an die Größe der Antenne sowie der Versorgungseinheit wahren.

2.3. Verfahrensfreiheit temporärer Mobilfunkmasten nach Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayBO

Nach Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayBO sind Antennen und Antennen tragende Masten für den Mobilfunk und die dazugehörigen Versorgungseinheiten mit einem Bruttorauminhalt von 30 m^3, die zur Schließung von Versorgungslücken für längstens 24 Monate aufgestellt werden, verfahrensfrei. Temporäre Mobilfunkmasten, die die verfahrensfreie Höhe von 15 m im Innenbereich bzw. 20 m im Außenbereich nicht überschreiten, können bereits nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 a), aa) BayBO verfahrensfrei aufgestellt werden (vgl. Ziffer 2.2). Werden diese Höhenmaße überschritten, kommt eine Verfahrensfreiheit über Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayBO in Betracht, die auch für solche temporären Masten gilt, die Sonderbauten im Sinne von Art. 2 Abs. 4 Nr. 2 BayBO sind. Den Zweck des Schließens einer bestehenden Versorgungslücke muss der Mobilfunkbetreiber der Bauaufsichtsbehörde auf Verlangen darlegen. Ein solches Verlangen wird regelmäßig, als sog. atypische, auf Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO gestützte, bauaufsichtliche Maßnahme nur erhoben, wenn konkrete und nachvollziehbare Anhaltpunkte begründeten Anlass zu Zweifeln am Zweck geben. Ist absehbar, dass die zulässige Aufstelldauer von 24 Monaten überschritten wird, bedarf der Mobilfunkmast der Baugenehmigung. Es obliegt dem Betreiber der Anlage, den Bauantrag so rechtzeitig einzureichen, dass die Baugenehmigung vor dem Ablauf der 24 Monate vorliegt. Liegt die erforderliche Baugenehmigung nach dem Ablauf der 24 Monate nicht vor, ist der temporäre Mast im Regelfall abzubauen.

Art. 57 Abs. 3 Satz 3 und 4 BayBO enthalten Sonderregelungen für temporäre Mobilfunkmasten. Trotz Verfahrensfreiheit sind für sie bautechnische Nachweise (insbesondere Standsicherheits- und Brandschutznachweis) erforderlich, Art. 57 Abs. 3 Satz 3 BayBO. Aus der Nichtverweisung auf Art. 62b Abs. 2 BayBO folgt für den Brandschutznachweis, dass dieser nicht geprüft oder bescheinigt werden muss. Eine präventive Prüfung ist aus dem Grund regelmäßig entbehrlich, da sich die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an den Brandschutz in der Regel auf die Brandverhaltensklasse der Baustoffe (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BayBO) und die Möglichkeit zur Durchführung von Löscharbeiten (Art. 12 BayBO) beschränken. Bezüglich des Standsicherheitsnachweises gilt abhängig von den Voraussetzungen des Art. 62a Abs. 2 Satz 1 und 3 BayBO das sog. Vier-Augen-Prinzip. Durch die Nichtverweisung auf Art. 62b Abs. 2 Satz 2 BayBO wird aber geregelt, dass der Standsicherheitsnachweis regelmäßig von einem vom Bauherrn zu beauftragenden Prüfsachverständigen zu bescheinigen ist. Die sonst bei Sonderbauten erforderliche Prüfung durch die Bauaufsichtsbehörde bzw. von der Bauaufsichtsbehörde zu beauftragenden Prüfingenieur oder Prüfamt entfällt. Gem. Art. 57 Abs. 3 Satz 4 muss die Aufstellung der Masten zwei Wochen vorher vom Bauherrn bei der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde angezeigt werden. Mit der Anzeigepflicht ist keine Prüfpflicht der unteren Bauaufsichtsbehörden verbunden. Die Anzeige dient der Information und versetzt die untere Bauaufsichtsbehörde in die Lage, falls erforderlich, Anforderungen zur Abwehr konkreter Gefahren oder Nachteile nach Art. 54 Abs. 3 Satz 1 BayBO zu stellen.

3. Baugenehmigungsverfahren

3.1. Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren

Mobilfunkmasten mit einer Höhe über 15 m bzw. 20 m bis zu 30 m unterliegen dem vereinfachten Genehmigungsverfahren, Art. 59 Satz 1 BayBO. In diesem Fall prüft die untere Bauaufsichtsbehörde die Übereinstimmung mit den Vorschriften der §§ 29 bis 38 BauGB, den Vorschriften über Abstandsflächen, Art. 6 BayBO, und den Regelungen örtlicher Bauvorschriften, Art. 81 Abs. 1 BayBO. Sie entscheidet ebenfalls über nach Art. 63 BayBO beantragte Abweichungen.

Die untere Bauaufsichtsbehörde prüft andere öffentlich-rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach diesen Vorschriften entfällt, ersetzt oder eingeschlossen wird. Hierzu zählt insbesondere eine etwa nach Art. 6 Bayer. Denkmalschutzgesetz (BayDSchG) erforderliche denkmalschutzrechtliche Erlaubnis.

3.2. Regelverfahren

Überschreitet die Höhe der Mobilfunkanlage 30 m, ist sie ein Sonderbau, Art. 2 Abs. 4 Nr. 2 BayBO, so dass Art. 60 Satz 1 BayBO anzuwenden ist. In diesem Fall prüft die Bauaufsichtsbehörde die Übereinstimmung mit den Vorschriften der §§ 29 bis 38 BauGB sowie den Anforderungen nach den Vorschriften der Bayer. Bauordnung und der entsprechenden Verordnungen. Sie prüft zudem andere öffentlich- rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach diesen Vorschriften entfällt, ersetzt oder eingeschlossen wird.

Maßgebliche Höhe ist, anders als bei der für die Verfahrensfreiheit (vgl. Ziffer 2.2.) maßgeblichen Höhe, die Gesamthöhe der Mobilfunkanlage, also die des antennentragenden Mastes einschließlich Antennen und Versorgungseinheiten. Dies ergibt sich aus der Formulierung in Art. 2 Abs. 4 Nr. 2 BayBO „bauliche Anlagen“. Im Gegensatz hierzu stellt Art. 57 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) aa) BayBO mit der Formulierung „…Antennen tragende Masten…“ auf die Höhe des Mastes, ohne die Einbeziehung der Antenne, ab.

Die Eigenschaft von Mobilfunkanlagen als Sonderbauten wird ausschließlich durch Art. 2 Abs. 4 Nr. 2 BayBO festgelegt. Andere Tatbestandsalternativen von Art. 2 Abs. 4 BayBO begründen die Sonderbaueigenschaft von Mobilfunkanlagen nicht (VGH München Urteil v. 23.11.2011 – 14 BV 10.1811). Das gilt insbesondere für Art. 2 Abs. 4 Nr. 20 BayBO. Das Gericht geht davon aus, dass eine vergleichbare Gefahr im Sinne der Nummer 20 dann nicht angenommen werden könne, wenn die Schwellenwerte der Nummern 1 bis 19 (hier 30 m Höhe) eingehalten würden.

Mit dem Argument der potentiellen Gesundheitsgefahr kann eine Sonderbaueigenschaft nach Art. 2 Abs. 4 Nr. 20 BayBO auf keinen Fall bejaht werden. Die von der Anlage ausgehende Strahlung ist nicht Gegenstand der Prüfung im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren. Die von der Bundesnetzagentur zu erteilende Standortbescheinigung bestätigt die Einhaltung der Grenzwerte der 26. BImSchV.

3.3. Bauantragsunterlagen für Mobilfunkanlagen

Mit dem Bauantrag sind alle für die Beurteilung des Bauvorhabens erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) einzureichen, Art. 64 Abs. 2 Satz 1 BayBO. Die näheren Anforderungen an

Umfang, Inhalt und Zahl der einzureichenden Bauvorlagen bestimmt die Bauvorlagenverordnung (BauVorlV). Weder § 3 BauVorlV noch spezielle Normen, bestimmen, dass die Standortbescheinigung im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren vorzulegen ist. Dies schließt nicht aus, dass sich die untere Bauaufsichtsbehörde in höchst seltenen Einzelfällen die Standortbescheinigung ausnahmsweise zur Beurteilung der Frage, ob die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind, vorlegen lässt (vgl. Ziffer 5.4). Im Hinblick auf die Bedeutung des Mobilfunks darf hiervon aber nur in höchst seltenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.

3.4. Genehmigungsfiktion, Art. 68 Abs. 2 Satz 2 BayBO

Mit dem Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung vom 23. Juni 2023 (GVBl. 2023, S.250) wurde in Art. 68 Abs. 2 Satz 2 BayBO eine Genehmigungsfiktion für Bauanträge, die die Errichtung oder Änderung einer Mobilfunkanlage betreffen, eingeführt. Die Fiktionsfrist beträgt seit der Änderung der BayBO durch das Erste Modernisierungsgesetz Bayern zum 01.01.2025 für ab diesem Zeitpunkt eingereichte Anträge nur noch drei Monate (zuvor sechs Monate).. Die dreimonatige Fiktionsfrist beginnt nach Art. 68 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayBO drei Wochen nach Zugang des vollständigen Bauantrags bzw. im Fall der Nachforderung von Unterlagen drei Wochen nach dem Zugang nachgeforderter Unterlagen. Für die Vollständigkeit des Bauantrags ist der Entwurfsverfasser verantwortlich, Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BayBO. Auf den Eintritt der Genehmigungsfiktion kann der Antragsteller unter den Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 2 Satz 3 BayBO verzichten.

3.5. Controlling

Auf den in Art. 10 Satz 2 Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) enthaltenen Beschleunigungsgrundsatz wird hingewiesen.

Um einerseits sicherzustellen, dass problematische Baugenehmigungsverfahren den Netzausbau nicht behindern und andererseits einen reibungslosen Informationsaustausch zu gewährleisten, werden die unteren Bauaufsichtsbehörden, aber auch die Mobilfunkbetreiber gebeten, aus ihrer jeweiligen Sicht problematische Fälle an mobilfunk@stmb.bayern.de mitzuteilen. So können Verfahrenshindernisse ggf. durch Klärung zwischen dem Mobilfunkbetreiber und dem Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr geklärt werden. Die Mitteilungen der unteren Bauaufsichtsbehörde soll die jeweils zuständige Regierung zur Kenntnis erhalten.

Zudem werden sog. Mobilfunkkoordinatoren im Bayerischen Mobilfunkzentrum bei der Regierung der Oberpfalz eingesetzt, die den Beteiligten bei Problemen als Ansprechpartner zur Seite stehen.

4. Materielle Anforderungen des Bauordnungsrechts

Materielle Anforderungen des Bauordnungsrechts müssen unabhängig davon, ob die Anlage verfahrensfrei ist oder in welchem Verfahren sie bauaufsichtlich genehmigt wird, eigehalten werden, Art. 55 Abs. 2 BayBO. Ein besonderes Augenmerk liegt, wegen der Nachbarrelevanz auf dem Abstandsflächenrecht, Art. 6 BayBO, sofern die Mobilfunkanlage nicht im Außenbereich errichtet wird vgl. Ziffer 4.3).

4.1. Abstandsflächenrecht – Wirkungen wie von einem Gebäude

Vor den Außenwänden von Gebäuden sind Abstandsflächen von oberirdischen Gebäuden freizuhalten, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayBO. Nachdem Mobilfunkmasten in aller Regel die Gebäudeeigenschaft im Sinn von Art. 2 Abs. 2 BayBO fehlt, müssen sie nur und insoweit Abstandsflächen einhalten, als von ihnen Wirkungen wie von Gebäuden ausgehen (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayBO). Auch Wartungsplattformen auf Mobilfunkmasten können die Gebäudeeigenschaft regelmäßig nicht begründen, da die Tatbestandsmerkmale der Überdeckung bzw. Schutzeignung regelmäßig nicht erfüllt sein werden.

Ob Mobilfunkanlagen gebäudegleiche Wirkung haben, hängt davon ab, ob die Errichtung oder Nutzung der Mobilfunkanlage Schutzzwecke des Abstandsflächenrechts, also die Belichtung und Belüftung der Nachbargebäude oder den Wohnfrieden ebenso beeinträchtigen können wie ein Gebäude.

Daher ist neben der Größe der Anlage (Höhe, Breite) auch deren Nutzung zu berücksichtigen. Verjüngt sich ein Mast nach oben, ist er nur bis zu der Höhe abstandsflächenpflichtig, bis zu der von ihm Wirkungen wie von Gebäuden ausgehen (VGH München, Urteil v. 16.07.2008 - 14 B 06.2506). Das Gericht ist bei der Annahme gebäudegleicher Wirkung von Mobilfunkanlagen eher restriktiv.

a) Höhe der Mobilfunkanlage

Die Rechtsprechung misst der Höhe einer Mobilfunkanlage bei der Frage der gebäudegleichen Wirkung insgesamt nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Für maßgeblich wird regelmäßig die Breite der Anlage erachtet (VGH München Beschluss v. 19.10.2017 – 1 ZB

15.2081). In die, für die Bestimmung der gebäudegleichen Wirkung maßgeblichen, Höhe sind auch Aufsätze, Antennenhalterungen und Antennen einzubeziehen (OVG Münster Urteil v. 27.05.2019 – 10 A 1860/17).

b) Breite der Mobilfunkanlage

Zur Breite, ab der gebäudegleiche Wirkung anzunehmen ist, hat der Bayer. Verwaltungsgerichtshof für einen konisch zulaufenden Mast mit einem Durchmesser von 0,93 m an der Fundamentoberkante und 0,48 m an der Spitze in 25 m Höhe angenommen, dass keine Wirkungen wie von einem Gebäude ausgehen (VGH München Beschluss v. 19.10.2017 – 1 ZB 15.2081). Ebenfalls keine gebäudegleiche Wirkung hat ein Mast mit einem Durchmesser von weniger als 1,10 m am Boden und von 0,44 m an der Mastspitze in gut 50 m Höhe (VGH München Beschluss v. 14.06.2013 – 15 ZB 13.612). Generell gilt, dass eine Anlage gebäudegleiche Wirkung nur dann hat, wenn sie mindestens so groß ist wie ein Gebäude sein muss, um von Menschen betreten werden zu können. Bei einem Mast setzt dies in der Regel einen Mindestdurchmesser von 1,10 m voraus (VGH München Beschluss v. 23.08.2016 – 15 ZB 15.2668, a.A. OVG Weimar, Urteil v. 11.09.2019 - 1 KO 597/17).

c) Sozialabstand

Der Schutzzweck des Sozialabstands wird regelmäßig nicht dazu führen, dass einer Mobilfunkanlage eine gebäudegleiche Wirkung zukommt. Mobilfunkanlagen werden allenfalls gelegentlich zu Wartungszwecken oder zum Zweck des Anbringens einer neuen Antenne bestiegen. Die Errichtung einer solchen Anlage führt daher nicht zu einer ins Gewicht fallenden Verstärkung der Einsichtnahmemöglichkeiten auf die umliegenden Grundstücke, wie dies etwa bei einer zur Aufenthaltszwecken genutzten baulichen Anlage, beispielsweise einer Terrasse, der Fall wäre.

Der abstandsflächenrechtliche Sozialabstand ist auch auf die Abwehr von Einsichtnahmemöglichkeiten beschränkt (a.A. OVG Weimar, Urteil v. 11.09.2019 – 1 KO 597/17). Andernfalls verortete man eine originär städtebauliche Erwägung kompetenzwidrig im Bauordnungsrecht.

4.2. Tiefe der Abstandsflächen

Die Tiefe der Abstandsfläche bemisst sich nach der Höhe der Mobilfunkanlage.

Mit dem Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 1. Februar 2021 (GVBl. 2020, S. 663) wurden Ände-

rungen zur Tiefe der Abstandsflächen eingeführt. Die Tiefe der Abstandsflächen beträgt nunmehr grundsätzlich 0,4 H, mindestens 3 m. In Gewerbe- und Industriegebieten beträgt die Tiefe 0,2 H, mindestens 3 m. Durch städtebauliche Satzung oder eine Satzung nach Art. 81 BayBO kann ein abweichendes Maß der Tiefe der Abstandsfläche zugelassen oder vorgeschrieben werden. (Art. 6 Abs. 5 Sätze 1 bis 3 BayBO). Das bisherige 16-Meter-Privileg (Art. 6 Abs. 6 BayBO a.F.) ist entfallen. Ein Sonderfall bilden die Gemeinden mit mehr als 250 000 Einwohnern, für die es grundsätzlich bei der Tiefe von 1 H, mindestens 3 m bleibt. Für die Einzelheiten darf auf den neu eingeführten Art. 6 Abs. 5a BayBO verwiesen werden.

Bei Mobilfunkanlagen mit dreieckigen Grundriss werden die Abstandsflächen senkrecht zu den drei „Außenwänden“ bemessen. Die einzuhaltenden Abstandsflächen ähneln so der Form eines Windrads. Eine kreisförmige Abstandsfläche müssen nur solche Mobilfunkanlagen einhalten, die auch einen kreisrunden Grundriss haben.

4.3. Wegfall der Abstandsflächenpflicht im Außenbereich

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 BayBO müssen Antennen und Antennen tragende Masten für den Mobilfunk im Außenbereich keine Abstandsflächen einhalten. Der Wegfall der Abstandsflächenpflicht im Außenbereich ist aus bauordnungsrechtlicher Sicht unproblematisch, da die Schutzzwecke des Abstandsflächenrechts – Belichtung, Belüftung, Sozialabstand – im Außenbereich, anders als im Innenbereich und im Bereich qualifizierter Bebauungspläne, üblicherweise nicht betroffen sind. Das bauplanungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme ist bzgl. etwaiger vorhandener Bebauung selbstverständlich weiterhin zu beachten.

4.4. Abweichungen nach Art. 63 Abs. 1 BayBO

Bei Mobilfunkanlagen, die Abstandsflächen einzuhalten haben, kommt die Möglichkeit einer Reduzierung der Abstandsflächen im Wege der Abweichung in Betracht (vgl. Art. 63 Abs. 1 BayBO). Art. 6 Abs. 1 Satz 4 BayBO stellt klar, dass es auch für die Entscheidung über Abweichungen vom Abstandsflächenrecht ausschließlich auf die in Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz1 BayBO genannten Voraussetzungen ankommt: Die Abweichung muss unter Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderung und unter Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange mit den öffentlichen Belangen, insbesondere den Anforderungen des Art. 3 Satz 1 BayBO, vereinbar sein. In die Ermessensentscheidung der unteren Bauaufsichtsbehörde sind als öffentliche Belange auch die Belange des Mobilfunks (Netzabdeckung und Versorgungssicherheit) einzustellen. Auf das von der Rechtsprechung zusätzlich aufgestellte Erfordernis der „Atypik“ kommt es hingegen nicht mehr an.

5. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit

Wie dargelegt (vgl. Ziffer 1.3.) handelt es sich bei Mobilfunkanlagen regelmäßig um Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB, sodass sie bauplanungsrechtlich nach den §§ 30 ff. BauGB zu beurteilen sind. Bezüglich der regelmäßig fehlenden Vorhabensqualität von sog. „Small Cells“ wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1.3. verwiesen. Bei der Beurteilung ist nach den einzelnen bauplanungsrechtlichen Bereichen zu differenzieren (§ 30 BauGB – Bebauungsplan; § 34 BauGB – Vorhaben im unbeplanten Innenbereich; § 35 BauGB – Vorhaben im Außenbereich). Der bauplanungsrechtliche Maßstab entstammt ausschließlich dem Bundesrecht.

5.1. Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans, § 30 Abs. 1 BauGB

5.1.1. Mobilfunkanlagen als Haupt- und Nebenanlagen

Ob eine Mobilfunkanlage im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans planungsrechtlich zulässig ist, beurteilt sich hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nach der Baunutzungsverordnung.

Für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit relevant ist die Qualifizierung als Haupt- oder Nebenanlage. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind Mobilfunkanlagen als Bestandteil eines gewerblich betriebenen Mobilfunknetzes als gewerbliche Hauptanlagen im

Sinne der Baunutzungs-verordnung zu qualifizieren (nicht störende Gewerbebetriebe). Dies gilt jedoch nur, wenn die Mobilfunkanlage von ihrer Funktion und Bedeutung so gewichtig ist, dass sie als eigenständige Anlage anzusehen ist (BVerwG Beschluss v. 03.01.2012 – 4 B 27/11; VGH München Urteil v. 01.07.2005 – 25 B 01.2747 bejaht dies für eine Mobilfunkanlage mit einer freien Höhe von 9,5 m sowie einer Versorgungseinheit mit einem Volumen von 10 m³). Mobilfunkanlagen sind hingegen als fernmeldetechnische Nebenanlagen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zu qualifizieren, wenn ihnen, bezogen auf das gesamte infrastrukturelle Versorgungsnetz, lediglich eine untergeordnete Funktion zukommt (BVerwG Beschluss v. 03.01.2012 – 4 G 27/11; BVerwG Urteil v. 30.08.2012 – 4 C 1/11). Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass eine Mobilfunkanlage zugleich eine gewerbliche Hauptanlage und eine fernmeldetechnische Nebenanlage sein kann (VGH München Urteil v. 01.07.2005 – 25 B 01.2747). Dem hat sich das Bundesverwaltungsgericht angeschlossen (BVerwG Beschluss v. 03.01.2012 – 4 B 27/11).

Die Zulässigkeit derartiger Mobilfunkanlagen im Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung kann sich dann sowohl aus den Voraussetzungen des jeweiligen Baugebiets (Hauptanlage), als auch aus § 14 Abs. 1a, Abs. 2 Satz 2 BauNVO (Nebenanlage) ergeben. Dies bedeutet, dass nur die Voraussetzungen einer Norm vorliegen müssen, damit Mobilfunkanlagen, die als Haupt- und Nebenanlage qualifiziert werden können, zugelassen werden können.

5.1.2. Gewerbliche Hauptanlagen

Für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen, die als gewerbliche Hauptanlagen im Sinne der Baunutzungsverordnung (vgl. Ziffer 5.2.1.) zu qualifizieren sind, ist nach dem jeweiligen Baugebiet nach §§ 2-11 BauNVO zu unterscheiden.

In reinen Wohngebieten (WR), § 3 BauNVO, ist eine Mobilfunkanlage als Hauptanlage weder allgemein (§ 3 Abs. 2 BauNVO) noch ausnahmsweise (§ 3 Abs. 3 BauNVO, § 31 Abs. 1 BauGB) zulässig. Sie kann nur im Wege einer Befreiung zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen von § 31 Abs. 2 BauGB erfüllt sind.

In allgemeinen Wohngebieten, § 4 BauNVO, ist eine Mobilfunkanlage als Hauptanlage nur ausnahmsweise zulässig (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO). Maßstab für die Entscheidung über das Gewähren der Ausnahme ist § 31 Abs. 1 BauGB. Eine Unzulässigkeit der Anlage nach § 15 BauNVO wird nur in seltenen Ausnahmenfällen anzunehmen sein.

In den Baugebieten nach §§ 4a-9 BauNVO ist eine Mobilfunkanlage als Hauptanlage allgemein zulässig.

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 überhaupt eine Mobilfunkanlage nach der Art der baulichen Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zugelassen ist. Üblicherweise dürfte die Versorgung mit Kommunikationsdienstleistungen in Sondergebieten aber selbstverständlich erwartet und in Anspruch genommen werden und daher allgemein zulässig sein.

5.1.3. Nebenanlagen

Für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen, die als Nebenanlagen zu qualifizieren sind (Vgl. Ziffer 5.1.1.), gelten § 14 Abs. 1a und § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO.

Nach § 14 Abs. 1a Halbsatz 1 BauNVO sind Nebenanlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienen, in allen Baugebieten allgemein zulässig. Es bedarf daher in diesen Fällen nicht der Erteilung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 BauGB. § 14 Abs. 1a BauNVO wurde mit dem Gesetz zur Mobilisierung von Bauland vom 14.06.2021(Baulandmobilisierungsgesetz) (BGBl. I 1802) zum Zweck der Beschleunigung des Ausbaus des Mobilfunknetzes eingeführt (BT-Drs. 19/24838, 20 zu II. 5). Insbesondere in reinen Wohngebieten, aber auch in den anderen Baugebieten, wird die Errichtung von Mobilfunkanlagen als Nebenanlagen erleichtert. § 14 Abs. 1a Halbsatz 2 BauNVO regelt, dass die Gemeinden im Wege der Feinsteuerung die Zulässigkeit solcher Nebenanlagen einschränken oder ausschließen können. Vor dem Hintergrund, dass nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 d) BauGB die Belange des Mobilfunkausbaus in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, wird ein umfassender Ausschluss aller Mobilfunkanlagen als Nebenanlagen aber nur in seltensten Fällen gerechtfertigt sein. Gem. § 245d Abs. 2 BauGB findet § 14 Abs. 1a BauNVO in faktischen Baugebieten keine Anwendung. Es bleibt hier bei der Anwendung des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO. Mangels gesetzlicher Anordnung gilt § 14 Abs. 1a BauNVO nur für Bebauungspläne ab Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes und nicht rückwirkend für bereits bestehende Bebauungspläne. Für Letztere bleibt es bei der Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO.

§ 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO regelt die ausnahmsweise Zulässigkeit sog. fernmeldetechnischer Nebenanlagen. Die Zulassung der jeweiligen Anlage bedarf mithin einer Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde im Sinne des § 31 Abs. 1 BauGB (für die Einzelheiten vgl. Ziffer 5.1.4.). Seit der Einführung des neuen § 14 Abs. 1a BauNVO gilt § 14 Abs. 2 Satz 2

BauNVO für Mobilfunkanlagen als Nebenanlagen nur noch subsidiär, soweit diese nicht bereits nach dem neuen § 14 Abs. 1a BauNVO allgemein zulässig sind oder sie sich in einem faktischen Baugebiet befinden (§ 245d Abs. 2 BauGB, s.o.). Der Begriff „fernmeldetechnische Nebenanlage“ ist letztlich der veraltete Begriff für „Nebenanlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienen“ im Sinne des neuen § 14 Abs. 1a BauNVO.

5.1.4. Ausnahmen und Befreiungen

§ 31 BauGB normiert die Möglichkeit von den Festsetzungen des Bebauungsplans Ausnahmen und Befreiungen zuzulassen. Bei baugenehmigungspflichtigen Mobilfunkanlagen werden diese Entscheidungen von der unteren Bauaufsichtsbehörde regelmäßig zusammen mit der Baugenehmigung erteilt. Bei verfahrensfreien Mobilfunkanlagen ist hingegen eine sogenannte „isolierte Entscheidung“ über die Erteilung der Ausnahme bzw. Befreiung erforderlich, Art. 63 Abs. 2 Satz 2 BayBO.

Die Erteilung einer Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans setzt vor allem voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, § 31 Abs. 2 BauGB. Die Grundzüge der Planung wird eine Mobilfunkanlage in reinen Wohngebieten nur in Ausnahmefällen berühren, da sie sich von anderen gewerblichen Anlagen wesentlich dadurch unterscheidet, dass weder mit erhöhtem An- und Abfahrtsverkehr noch sonst mit relevanten Immissionen zu rechnen ist.

Da die Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen der Daseinsvorsoge dient, § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. d) BauGB, kommt bei zur Netzabdeckung zwingend notwendigen Anlagen eine Befreiung aus Gründen des Allgemeinwohls in Betracht.

5.2. Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen im unbeplanten Innenbreich, § 34 BauGB

Im unbeplanten Innenbereich, § 34 BauGB, kann eine Mobilfunkanlage nach der Art der baulichen Nutzung entweder nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB zu beurteilen sein.

In Fällen des § 34 Abs. 1 BauGB muss sich die Mobilfunkanlage nach der Art der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen.

Insbesondere darf das Ortsbild (§ 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB) nicht beeinträchtigt werden. Eine etwaige Strahlenbelastung ist im Baugenehmigungs-verfahren regelmäßig

nicht zu prüfen. Daher ist grundsätzlich die Standort-bescheinigung im Baugenehmigungsverfahren nicht vorzulegen (vgl. Ziffer 3.4.). Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB) sieht das Bundesverwaltungsgericht nur als äußerste Zulässigkeitsgrenze an (BVerwG Urteil v. 12.12.1990 – 4 C 40.87).

Entspricht die „Eigenart der näheren Umgebung“ hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung einem Baugebiet der §§ 2 ff. BauNVO (Faktisches Baugebiet nach § 34 Abs. 2 BauGB), ist die Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen als gewerbliche Haupt- oder fernmeldetechnische Nebenanlagen nach den Ausführungen zur Zulässigkeit im Geltungsbereich von Bebauungsplänen (vgl. Ziffer 5.1.) zu beurteilen.

5.3. Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen im Außenbereich, § 35 BauGB

Die Errichtung von Mobilfunkanlagen im Außenbereich ist privilegiert zulässig, § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB – Anlagen, die der Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienen.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verlangt über den Wortlaut des § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB hinaus für alle Vorhaben einen spezifischen Standortbezug. Dieser entfällt, wenn der Standort im Vergleich mit anderen Standorten zwar Lagevorteile bietet, das Vorhaben aber nicht damit steht oder fällt (BVerwG Urteil v. 20.06.2013 – 4 C 2/12). Für Mobilfunkanlagen hat das Bundesverwaltungsgericht das Kriterium der Ortsgebundenheit auf eine Raum- bzw. Gebietsgebundenheit erweitert.

Um dem Willen des Bundesgesetzgebers, den Außenbereich grundsätzlich von Bebauung freizuhalten, auch bei dieser Erweiterung des Standortsbezugs gerecht zu werden, fordert das Bundesverwaltungsgericht ein Korrektiv bei der Standortwahl für Mobilfunkanlagen (BVerwG Urteil v. 20.06.2013 – 4 C 2/12; vgl. VGH München Beschluss v. 04.03.2015 – 15 CS 15.361). Danach steht die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Standorts im Außenbereich unter dem Vorbehalt, das dem Bauherrn ein Ausweichen auf einen Standort im Innenbereich nicht zugemutet werden kann. Dies ist der Fall, wenn geeignete Innenbereichsstandorte aus tatsächlichen (z. B. der Grundstückseigentümer lässt die Errichtung der Anlage 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.

Die vorgenannte Einschränkung gilt jedoch ausweislich der Begründung des Baulandmobilisierungsgesetzes (BT-Drs. 19/24838 S. 20) nicht, wenn die Mobilfunkanlage gerade oder zumindest auch der Herstellung eines stabilen Mobilfunknetzes im Außenbereich z.B. mit Blick

auf die Versorgung von Verkehrswegen (Straßen und Bahnstrecken) 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. Für den Beleg wird es im Regelfall ausreichen, dass der Bauherr nachweist, dass es sich bei dem gewählten Standort um einen sog. „White-Spot-Standort“ handelt und/oder es sich um einen nach dem Bayerischen Mobilfunkförderprogramm geförderten Mobilfunkmasten handelt.

Die Alternativprüfung für geeignete Standorte im Innenbereich entfällt, wenn die Mobilfunkanlage zumindest auch der Versorgung des Außenbereichs dient (Vgl. VG München, Beschluss vom 24.08.2022 – M 1 SN 22.2804 Rn. 36 ff.).

Für den Nachweis der Privilegierung von Mobilfunkanlagen im Außenbereich können drei Fallgruppen gebildet werden:

1. Die Mobilfunkanlage dient ausschließlich der Versorgung des Außenbereichs und/ oder der Versorgung von Verkehrswegen: Die Mobilfunkanlage ist privilegiert; es ist keine Prüfung eines Alternativstandorts im Innenbereich erforderlich.

2. Die Mobilfunkanlage dient sowohl der Versorgung des Außenbereichs/der Verkehrswege, als auch der Versorgung des Innenbereichs: Für den Nachweis der Privilegierung ist die Prüfung eines Alternativstandorts im Innenbereich nur in den Fällen erforderlich, in denen die Mobilfunkanlage im Schwerpunkt der Versorgung des Innenbereichs dient.

3. Die Mobilfunkanlage mit Standort im Außenbereich dient ausschließlich oder schwerpunktmäßig der Versorgung des Innenbereichs: für die Privilegierung ist der Nachweis erforderlich, dass kein geeigneter Standort im Innenbereich zur Verfügung steht.

5.4. 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).

Nach § 36 Abs. 2 Satz 1 BauGB darf das Einvernehmen nur aus planungsrechtlichen Gründen verweigert werden. Stehen Vorschriften des Bauplanungsrechts der Mobilfunkanlage am beantragten Standort nicht entgegen, ist die Verweigerung des Einvernehmens rechtswidrig. Die Einschränkung auf den bauplanungsrechtlichen Prüfungsmaßstab bedeutet auch, dass nur städtebauliche Belange geltend gemacht werden können, nicht aber Befürchtungen vor

darüberhinausgehenden gesundheitlichen Auswirkungen von Mobilfunkanlagen. In Fällen, in denen das gemeindliche Einvernehmen rechtswidrig verweigert worden ist, hat der Bauherr grundsätzlich einen Anspruch auf die Ersetzung des Einvernehmens durch die Bauaufsichtsbehörde, Art. 67 Abs. 1 BayBO.

6. Beteiligung der Gemeinden bei der Standortwahl

Bundesrechtlich regelt § 7a 26. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzrecht (26.BImSchV) die Beteiligung der Gemeinden beim Ausbau der Mobilfunknetze: Die Kommune, in deren Gebiet die Hochfrequenzanlage errichtet werden soll, wird 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 entsprechend der Verabschiedung durch die Amtschefkonferenz am zur Anwendung in den Ländern empfohlen worden sind:

https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/ack_1503575775.pdf; https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/lai-handlungsempfehlungen-fuer-emf-und-schallgutachten-zu-hoch-und-hoechstspannungstrassen_2_3_1654006906.pdf

Zur Beteiligung der Gemeinden wird hierin u.a. ausgeführt, dass, soweit Betreiber und Kommunen weiterhin nach den bisher bestehenden freiwilligen Mobilfunk-vereinbarungen verfahren, davon auszugehen ist, dass die Anforderungen des § 7a 26. BImSchV erfüllt sind. In Bayern haben die Partner des Mobilfunkpakts II von 2002, für den das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz federführend zuständig ist, daher zur Umsetzung der bundesrechtlichen Anforderung ab 27. November 2015 eine unbefristete Fortführung des bestehenden Pakts beschlossen.

Der vollständige Text des Mobilfunkpakts II steht im Internet zu Verfügung:
https://www.stmuv.bayern.de/themen/strahlenschutz/elektromagnetische_felder/mobilfunkpakt/doc/mob_pakt.pdf

7. Gemeindliche Steuerungsinstrumente

7.1. Bauleitplanung

7.1.1. Spezielle Vorgaben des Bauplanungsrechts

Die Gemeinden können den Mobilfunkausbau in ihren Gebieten nur durch Bauleitplanung steuern. Hierbei sind sie an die Vorgaben des Baugesetzbuchs gebunden. Von besonderer Bedeutung bei der örtlichen Planung von Mobilfunkanlagen sind die Anpassung an die Ziele der Raumordnung sowie das Abwägungsgebot.

a) Anpassung an die Ziele der Raumordnung

Die Bauleitpläne sind an die Ziele der Raumordnung anzupassen, § 1 Abs. 4 BauGB. Ziele der Raumordnung sind für die Gemeinde keine abwägungsfähigen Belange. Vielmehr hat die Gemeinde diese zwingend zu beachten (§ 1 Abs. 4 BauGB; Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Bayer. Landesplanungsgesetz - BayLplG). Welche Ziele der Raumordnung bei einer Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, richtet sich nach dem Einzelfall und ist den Raumordnungsplänen (Bayerisches Landesentwicklungsprogramm nach Art. 19 BayLplG; Regionalpläne nach Art. 21 BayLplG) zu entnehmen.

Neben den Zielen der Raumordnung kann auch von Grundsätzen der Raumordnung Bindungswirkung für die örtliche Planung ausgehen. Das Landesentwicklungsprogramm Bayern (Stand 1. Juni 2023) sieht als Grundsatz der Raumordnung unter Ziffer 1.4.2. vor, dass die flächendeckende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten erhalten und deren Infrastruktur gemäß dem Stand der Technik ausgebaut werden soll. Die Anbindung an eine leistungsfähige digitale Infrastruktur soll in Planungsprozesse für andere Nutzungen frühzeitig berücksichtigt werden. Im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung handelt es sich bei den Grundsätzen der Raumordnung um öffentliche Belange, die in Abwägungsentscheidung der planenden Gemeinde eingebracht werden sollen und in der Abwägung überwunden werden können (Art. 2 Nr. 3, Art. 6 Abs. 1 BayLplG).

b) Abwägungsgebot

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. Welche Belange konkret einzustellen sind, ist eine Frage des Einzelfalls.

Bauleitplanungen müssen seit dem Baulandmobilisierungsgesetz nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. d) BauGB explizit Belange des Mobilfunkausbaus als öffentlichen Belang berücksichtigen. So müssen die Gemeinden bei der Standortplanung für Mobilfunkanlagen zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers das hohe öffentliche Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunkdienstleistungen berücksichtigen (BVerwG Urteil v. 30.08.2012 – 1 C 1 /11; VGH München Urteil v. 06.02.2014 – 2 BV 13.1039). Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass der Mobilfunk nach der obergerichtlichen Rechtsprechung nicht dem Grundversorgungsauftrag unterfällt (zuletzt: VGH Mannheim Urteil v. 02.06.2015 – 8 S 634/13 Rn. 41; VGH München Urteil v. 18.03.2003 – 15 N 98.2262).

Im Hinblick auf den öffentlichen Belang der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) muss sich auch die gemeindliche Abwägung an den Grenzwerten der 26. BImSchV orientieren. Diese gewährleistet den Schutz vor Gesundheitsgefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen im Sinn des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Die Grenzwerte beruhen auf fachlichen 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 (BVerwG, Urteil v. 30.08.2012 – BVerwG 4 C 1/11). Vorsorge mit dem Ziel geringstmöglicher Immissionsbelastung ist daher nur solange statthaft, wie die Gemeinde keine eigenen verbindlichen Höchstwerte der Belastung festschreibt.

Auch den Belangen der Mobilfunkbenutzer, gerade im Zusammenhang mit beruflicher und gewerblicher Nutzung, kommt insoweit Bedeutung zu. Daraus ergibt sich wiederum, dass die Gemeinde auch die technischen Erfordernisse einer flächendeckenden Versorgung in die Abwägung einstellen muss.

7.1.2. Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen

Soweit die Anlagen nach der Art der baulichen Nutzung als gewerbliche Anlagen in einem Baugebiet allgemein zulässig sind, ist ein Ausschluss oder eine nur ausnahmsweise Zulassung durch Festsetzung im Bebauungsplan nach § 1 Abs. 5, 9 BauNVO dem Grunde nach möglich. Diese den Gemeinden gewährleistete Feinsteuerung 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.

7.2. Konzentrationsflächenplanung im bauplanungsrechtlichen Außenbereich

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen öffentliche Belange in der Regel auch einem nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB im Außenbereich privilegierten Vorhaben entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Die Vorschrift eröffnet den Gemeinden eine Steuerungsmöglichkeit im bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Hinsichtlich der Rechtswirkungen einer solchen Standortzuweisung ist zu beachten, dass sie als öffentlicher Belang nur solchen Mobilfunkanlagen entgegengehalten werden kann, denen Vorhabensqualität nach § 29 Abs. 1 BauGB zukommt (vgl. Ziffer 1.3.).

Auch stellt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB lediglich eine Regelvermutung auf. Dies bedeutet, dass, wenn eine Anlage an einem Standort errichtet werden soll, der bei der Darstellung im Flächennutzungsplan nicht untersucht worden ist, die Bauaufsichtsbehörden die durch das dortige Vorhaben berührten öffentlichen Belange zu ermitteln und zu gewichten haben. Ein pauschaler Verweis auf den Standort der Anlage außerhalb der Konzentrationszonen rechtfertigt in diesen Fällen die Verneinung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nicht. (VGH München, Beschluss v. 20.03.2000 – 14 ZB 99.3182).

Vor allem aber unterliegen positive Standortzuweisungen im Sinn von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Darstellungen im Flächennutzungsplan den Rechtmäßigkeitsbindungen jeder Bauleitplanung (vgl. Ziffer 7.2.). Daraus ergibt sich etwa, dass eine Regelung im Flächennutzungsplan, die den Ausschluss von Mobilfunkanlagen für den gesamten Außenbereich der Gemeinde beinhaltet, rechtswidrig wäre. Der Gesetzgeber hat die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gerade an eine positive Standortzuweisung für andere Bereiche geknüpft. Nach der bundes- und oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung müssen ausreichend Positivflächen für die jeweiligen Anlagen verfügbar sein. Eine Planung, die die Sicherstellung des Versorgungsauftrages der Mobilfunkbetreiber verhindern würde, stünde zudem in Widerspruch zu § 1 Abs. 4 BauGB (vgl. Ziffer 7.1.1.).

7.3. Ortsgestaltungssatzungen

Nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO können die Gemeinden durch Satzung örtliche Bauvorschriften über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern erlassen.

Voraussetzung für den Erlass einer Ortsgestaltungssatzung ist ein schützenswertes Ortsbild (OVG Münster, Urteil v. 11.09.1997 – 11 A 5797/95). Die Beschränkung der Zulässigkeit von Antennenanlagen ist nur ganz ausnahmsweise zulässig. Die Schutz- oder Gestaltungssatzungen des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO beziehen sich nur auf das „Wie“ der baulichen Anlage, nicht auf das „Ob“. Der Erlass der Satzung erfordert einen fehlerfreien Abwägungsvorgang aller im Einzelfall erheblichen Belange (VGH München, Urteil v. 12.09.1988 – 1 N 84A94). Hierbei müssen auch die Belange der Mobilfunkbetreiber (vgl. Ziffer 7.1.1. Buchst. b) gewahrt werden. Im Übrigen ist die Festlegung von Standorten für bauliche Anlagen nicht Regelungsgegenstand des Bauordnungs-, sondern des Bauplanungsrechts.