

Leitsätze:

1. Zu den Anforderungen an eine Bauleitplanung, durch die ein nahezu das gesamte Gebiet einer Großen Kreisstadt erfassendes „Standortkonzept“ für die Errichtung von Mobilfunkanlagen umgesetzt werden soll.
2. Jedenfalls bei Hochfrequenzanlagen, zu denen auch auf baulichen Anlagen fest installierte Antennen für den Betrieb von Mobilfunknetzen zählen, liegt für Einwirkungen durch elektromagnetische Strahlungen keine abschließende Regelung des vorsorgenden Gesundheits- und Umweltschutzes vor.
3. § 6 der 26. BImSchV stellt klar, dass weitergehende Anforderungen aufgrund anderer Rechtsvorschriften unberührt bleiben. Hierunter können auch Festsetzungen eines Bebauungsplans fallen.

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 1 BV 05.2105
Sachgebietsschlüssel: 920

Rechtsquellen:

Art. 62, Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a BayBO;
§ 9 Abs. 1 Nrn. 1 und 12, § 31 Abs. 1, § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2, Abs. 2, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB;
§ 1 Abs. 2, 5, 6 und 9, § 14 Abs. 2 Satz 2, § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO;
§ 2, § 3 und § 6 der 26. BImSchV.

Hauptpunkte:

Errichtung einer Mobilfunkanlage in einem faktischen (reinen oder allgemeinen) Wohngebiet;
fernmeldetechnische Nebenanlage;
nicht störende gewerbliche Anlage;
Bauleitplanung zur Umsetzung eines Standortkonzepts für Mobilfunkanlagen;
Veränderungssperre;
hinreichend konkretisierte und realisierbare Planung (verneint);
vorbeugender Immissionsschutz durch Bauleitplanung;

Festsetzung von Versorgungsflächen für Mobilfunkanlagen;
„Ausschlussfestsetzungen“;
Beeinträchtigung des Ortsbildes (verneint) ;
unzumutbare Belästigung oder Störung (verneint);
Zulassung einer Ausnahme;
Ausnahmeermessen.

Leitsätze:

Zu den Anforderungen an eine Bauleitplanung, durch die ein nahezu das gesamte Gebiet einer Großen Kreisstadt erfassendes „Standortkonzept“ für die Errichtung von Mobilfunkanlagen umgesetzt werden soll.

Urteil des 1. Senats vom 2. August 2007

(VG München, Entscheidung vom 14. Juli 2005, Az.: M 11 K 04.2923)

1 BV 05.2105
M 11 K 04.2923

*Großes
Staatswappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

- Klägerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *****

gegen

Große Kreisstadt Dachau,

vertreten durch den Oberbürgermeister,
Konrad-Adenauer-Str. 2 - 6, 85221 Dachau,

- Beklagte -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *****

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses,

wegen

Zulassung einer Ausnahme für die Errichtung einer Mobilfunkanlage (Fl.Nr. ****/8
Gemarkung *****);

hier: Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 14. Juli 2005,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof König,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Priegl

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 24. Juli 2007

am 2. August 2007

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.
Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung
oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages ab-
wenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit
in entsprechender Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin begehrt die Zulassung einer Abweichung für die Errichtung einer Mobilfunkanlage.
- 2 1. Die Klägerin betreibt ein Mobilfunknetz in Deutschland. Mit Schreiben vom 15. Juli 2003 und vom 11. Februar 2004 beantragte die Klägerin die Zulassung einer Ausnahme gemäß § 31 Abs. 1 BauGB für die Errichtung einer Mobilfunkanlage auf dem mit einem Wohnhaus bebauten Grundstück Fl.Nr. ****/8 Gemarkung ***** (**-*****weg 14). Nach den Planzeichnungen besteht die Anlage aus einem Antennenmast und einem Betriebsraum. Die Anlagen sollen im Bereich des Daches auf dem „Spitzboden“ errichtet werden. Der Antennenmast hat eine Höhe von 7,45 m und einen Durchmesser von 0,30 m. Er durchstößt das Dach auf seiner Nordhälfte

etwa 1 m unterhalb des Firstes und überragt diesen um 4,45 m. Mit Bescheid vom 3. September 2003 hat die Klägerin für die Mobilfunkanlage von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post die „Standortbescheinigung“ gemäß § 5 der Verordnung über das Nachweisverfahren zur Begrenzung elektromagnetischer Felder vom 20. August 2002 (BEMFV - BGBl I 2002, 3366) erhalten. Die Bescheinigung wird zum Nachweis „der Gewährleistung des Schutzes von Personen in den durch den Betrieb von ortsfesten Funkanlagen entstehenden elektromagnetischen Feldern“ erteilt.

- 3 Mit Bescheid vom 24. Mai 2004, der Klägerin zugestellt am 1. Juni 2004, lehnte die Beklagte den Antrag vom 15. Juli 2003 und 1. Februar 2004 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass die Zulassung einer Ausnahme nicht in Betracht komme, weil das Grundstück, auf dem die Anlage errichtet werden solle, in einem reinen Wohngebiet liege und weil die Anlage das Ortsbild beeinträchtige.
- 4 Nachdem Verhandlungen der Beklagten mit den im Stadtgebiet tätigen Mobilfunkbetreibern im Rahmen eines „runden Tisches“ im Jahr 2003 gescheitert waren, beschloss der Bauausschuss der Beklagten am 5. April 2004, das Ingenieurbüro „**** GmbH“ zu beauftragen, ein Gesamtkonzept für Mobilfunkstandorte im Stadtgebiet zu erarbeiten. Am 26. Oktober 2004 nahm der Bauausschuss vom Zwischenstand der Bearbeitung des Mobilfunkkonzeptes Kenntnis und fasste den Beschluss, „für das gesamte Stadtgebiet einen Bebauungsplan für zulässige, geeignete Mobilfunkantenstandorte“ aufzustellen. Unter Nr. 1 a des Beschlusses heißt es:
 - 5 „Ziel und Zweck der Planung ist eine möglichst geringe Belastungen der Bevölkerung durch ‚Mobilfunkemissionen‘. Gleichzeitig soll eine möglichst effiziente, flächendeckende Versorgung des Stadtgebietes mit Mobilfunkleistungen sichergestellt werden. Hierzu ist das Gutachten des Planungsbüros **** GmbH zugrunde zu legen.“
- 6 Der Aufstellungsbeschluss wurde am 4. November 2004 durch Veröffentlichung in der Tagespresse bekannt gemacht.
- 7 Im November 2004 beschloss der Stadtrat der Beklagten für das gesamte Stadtgebiet insgesamt zehn Veränderungssperren, darunter am 24. November 2004 die „Satzung über eine Veränderungssperre (Nr. 133/04 E) für den Teilbereich des Bebauungsplans Nr. 133/04, ***** Süd-West - Südlich ***** Straße und ***** , westlich ***** Straße, nördlich *****“. Der Geltungsbereich der Satzung, in dem auch das Grundstück Fl.Nr. 1317/8 liegt, umfasst neben bebauten (teilweise durch Bebauungsplan überplanten) Gebieten nördlich und südlich des ***** auch Außenbereichsflächen im Südwesten des Stadtgebiets. Die Satzung wurde am

24. November 2004 durch den Oberbürgermeister ausgefertigt und am 26. November 2004 ortsüblich bekannt gemacht. Mit Schreiben vom 23. Mai 2005 stellte die Klägerin Antrag auf Erteilung einer „Ausnahme von der Veränderungssperre“. Am 4. Oktober 2006 beschloss der Stadtrat der Beklagten die Veränderungssperre bis zum 25. November 2007 zu verlängern. Der Beschluss wurde am 14./15. Oktober 2006 ortsüblich bekannt gemacht.

- 8 2. Auf die bereits am 26. Mai 2004 erhobene Untätigkeitsklage hin hob das Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 14. Juli 2005 den Bescheid vom 24. Mai 2004 nach Durchführung eines Augenscheins auf und verpflichtete die Beklagte, der Klägerin eine Ausnahme zur Errichtung einer Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Fl.Nr. 1317/8 zu erteilen. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Die Klägerin habe nach Art. 70 Abs. 3 Satz 1 BayBO, § 34 Abs. 2, § 31 Abs. 1 BauGB und § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO einen Anspruch auf Zulassung einer „isolierten“ Ausnahme. Die Anlage sei aufgrund ihrer Ausmaße gemäß Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a BayBO zwar nicht baugenehmigungspflichtig; sie unterliege aber den Anforderungen der §§ 30 ff. BauGB. Das Baugrundstück befinde sich im unbeplanten Innenbereich. Da die Bebauung in der Umgebung bis auf eine kleine Bäckerei und einen kleinen Getränkemarkt ausschließlich aus Wohngebäuden bestehe, handele es sich entweder um ein faktisches reines oder um ein faktisches allgemeines Wohngebiet. In beiden Fällen sei die als fernmeldetechnische Nebenanlage im Sinn von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO einzustufende Anlage durch Erteilung der erforderlichen Ausnahme zuzulassen. Dem Anspruch der Klägerin stehe die Veränderungssperre vom 26. November 2004 nicht entgegen, weil diese unwirksam sei. Es sei bereits zweifelhaft, ob dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan eine hinreichend konkrete, positive Planungsabsicht zugrunde liege. Jedenfalls aber sei das mit der Veränderungssperre verfolgte Ziel einer möglichst geringen Belastung der Bevölkerung durch Mobilfunkimmissionen bei gleichzeitig möglichst effizienter flächendeckender Versorgung des Stadtgebiets mit Mobilfunkleistungen mit Hilfe zulässiger planerischer Festsetzungen nicht zu erreichen. Mit der Sechszwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über elektromagnetische Felder - 26. BImSchV) vom 16. Dezember 1996 (BGBl I S. 1966) habe der Gesetzgeber die Anforderungen an die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb nicht genehmigungsbedürftiger immissionsschutzrechtlicher Anlagen auf der Grundlage gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse geregelt und mit der Festsetzung von Grenzwerten auf der Grundlage der sachverständigen Empfehlungen der Strahlenschutzkommission eine abschließende gesetzliche Regelung zum Schutz vor nicht ionisierender Strahlung getroffen. Eine weitergehende Pflicht des

Staates zur Vorsorge auch gegen rein hypothetische Gefährdungen bestehe nicht. Den Gemeinden sei es verwehrt, abweichend von den Vorgaben des geltenden Rechts eine eigene „Vorsorgepolitik“ durch die Festlegung eigenständiger Grenzwerte für Immissionen von Mobilfunkanlagen zu betreiben und im Rahmen der Bauleitplanung höhere immissionsschutzrechtliche Anforderungen zu stellen. Dies sei mit dem Mobilfunkkonzept der Beklagten aber beabsichtigt. Aus den Unterlagen ergebe sich, dass entsprechend einem dem Konzept zu Grunde gelegten Gutachten der Firma „***** GmbH“ vom 15. November 2004 die Bewertung der Standorte nach den so genannten „Salzburger Grenzwerten“ vorgenommen werden solle, die die gesetzlichen Grenzwerte nach der 26. BImSchV um einen weit mehr als tausendfachen Faktor unterschritten. Mobilfunkstandorte, die diese strengen Werte nicht einhielten, sollten aus allgemeinen und reinen Wohngebieten der Beklagten ausgeschlossen werden. Andere Gründe, die der Zulassung der Ausnahme entgegenstünden, lägen nicht vor. Nach der Standortbescheinigung seien die erforderlichen Sicherheitsabstände eingehalten. Das Wohnen in dem Wohngebiet werde durch die Mobilfunkanlage nicht beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung des Ortsbildes sei aufgrund der Maße und optischen Wirkung der Anlage nicht zu erwarten. Nach dem Augenschein sei in der Umgebung ein besonders schützenswertes Ortsbild nicht vorhanden.

- 9 3. Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten. Zur Begründung führt diese aus: Der Klägerin stehe kein Anspruch auf Zulassung einer Ausnahme zu. Die nähere Umgebung des Baugrundstücks entspreche einem reinen Wohngebiet. Bei der Mobilfunkanlage handele es sich, auch wenn sie als fernmeldetechnische Nebenanlage zu qualifizieren sei, um eine dem Gebiet fremde und daher unzulässige Nutzung. Bei Zulassung der Anlage sei eine Bezugsfallwirkung für andere gewerbliche Anlagen zu befürchten. Zudem würde die Mobilfunkanlage wegen der anhaltenden Diskussion um eine Gesundheitsgefährdung aus städtebaulicher und planerischer Sicht erhebliche Spannungen auslösen. Die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte ändere nichts an der allein aus planungsrechtlicher Sicht zu beurteilenden Gebietsunverträglichkeit. Auch beeinträchtige der Antennenträger aufgrund seiner Ausmaße das Ortsbild, weil die Proportionen zum Dach und zu dem Wohngebäude nicht gewahrt seien. Nach Aussage eines Gutachters des Technischen Überwachungsvereins in einer Bauausschusssitzung sei der Standort für Mobilfunkanlagen ungeeignet. Abgesehen davon stehe die Veränderungssperre entgegen. Diese sei wirksam. Eine unzulässige Negativplanung liege nicht vor. Der in Aufstellung befindliche Bebauungsplan beruhe auf einem positiven Planungskonzept. Dem stehe nicht entgegen, dass die Beklagte mit dem Standortkonzept auch Ziele des vorbeugenden Immissionsschutzes verfolge. Hierzu

sei sie unter dem Gesichtspunkt des Vorsorgegedankens nach § 1 Abs. 6 Nrn. 1, 7 c und 7 e BauGB berechtigt. Die Festsetzung von Mobilfunkstandorten sei nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB zulässig. Zu Ausschlussregelungen ermächtigten die Bestimmungen des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO sowie des § 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO. Die 26. BImSchV enthalte weder Grenzwerte für die Bauleitplanung noch regele sie den vorbeugenden Immissionsschutz abschließend. Der Beklagten stehe es deshalb frei, unter Berücksichtigung des Vorsorgegedankens Mobilfunkstandorte im Stadtgebiet festzulegen. Wenn die Ausweisung der Standorte zur Folge habe, dass die Grenzwerte der 26. BImSchV in benachbarten Wohngebieten unterschritten würden, werde dies begrüßt. Die Beklagte strebe aber nicht generell die Festlegung niedrigerer Grenzwerte an. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts sei insbesondere nicht beabsichtigt, die so genannten „Salzburger Grenzwerte“ festzusetzen. Vielmehr sollten die Mobilfunkanlagen so situiert werden, dass die Wohngebiete möglichst wenig mit Strahlenimmissionen belastet würden. Solange dadurch der Aufbau eines Mobilfunknetzes nicht wesentlich erschwert werde, sei dies nicht zu beanstanden. Das Konzept der Stadt lasse sich auch mit dem jeweiligen Konzept der Betreiber in Einklang bringen. Die Beklagte habe die Betreiber mehrfach zur Mitarbeit an dem Konzept aufgefordert. Dies sei jedoch wiederholt abgelehnt worden. Das Konzept sei daher auf der Grundlage eines Gutachtens erstellt worden.

10 Die Beklagte beantragt,

11 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 14. Juli 2005 zu
ändern und die Klage abzuweisen.

12 Die Klägerin beantragt,

13 die Berufung zurückzuweisen.

14 Zur Begründung führt sie aus: Die Klägerin habe einen Anspruch auf Zulassung der „isolierten“ Ausnahme. Das behördliche Ermessen sei auf „Null“ reduziert. Ob die Umgebungsbebauung als allgemeines oder als reines Wohngebiet einzustufen sei, sei unerheblich, weil in jedem Fall ein Anspruch nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO, § 31 Abs. 1 BauGB bestehe. Das Verwaltungsgericht habe die Anlage zutreffend als fernmeldetechnische Nebenanlage im Sinn von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO behandelt. Die Ausnahme könne nur dann abgelehnt werden, wenn dem Vorhaben städtebauliche Gründe entgegenstünden. Dies sei nicht der Fall. Subjektive Befürchtungen und Vorbehalte der Nachbarn wegen möglicher Gesundheitsgefahren stellten keine

solchen Gründe dar. Eine Beeinträchtigung des Ortsbildes scheidet schon wegen der geringen Dimensionen der Antenne aus. Auch das Verwaltungsgericht habe nach Durchführung eines Augenscheins eine Ortsbildbeeinträchtigung verneint. Mobilfunkanlagen seien im reinen Wohngebiet auch nicht wesensfremd, weil sie nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO in Wohngebieten zugelassen werden könnten. Zu Recht habe das Verwaltungsgericht die Veränderungssperre für unwirksam gehalten. Die Planungsabsichten der Beklagten seien nicht hinreichend konkretisiert. Im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Veränderungssperre sei das bei der Firma „enorm GmbH“ in Auftrag gegebene Standortkonzept noch nicht fertig gestellt gewesen. Die endgültige Fassung des Mobilfunkkonzepts trage das Datum des 15. November 2004 und sei erst in der Sitzung des Bauausschusses vom 16. November 2004 gebilligt worden. Zudem sei die Planung mit nicht behebbaren rechtlichen Mängeln behaftet. Das Baugesetzbuch lasse den Ausschluss bestimmter Nutzungsarten durch rein negative Festsetzungen - auch in Teilen des Plangebiets - nicht zu. Ein Ausschluss von Nutzungsarten nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO setze die Festsetzung eines Baugebiets voraus. Solche Festsetzungen seien nicht vorgesehen. § 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO biete ebenfalls keine Rechtsgrundlage für Ausschlüsse von Mobilfunkanlagen in Wohngebieten, weil sich diese Vorschrift nicht auf fernmeldetechnische Nebenanlagen im Sinne von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO beziehe. Zudem erfasste auch diese Bestimmung nur geplante Gebiete. Im Übrigen sei es der Beklagten verwehrt, durch einen Bebauungsplan über die Regelung der 26. BImSchV hinausgehende Anforderungen an Mobilfunkanlagen zu stellen. Dies lasse sich auch nicht durch einen aus § 1 Abs. 6 Nrn. 1, 7 c und 7 e BauGB abzuleitenden Vorsorgegedanken rechtfertigen. Zwar sei die Beklagte nicht gehindert, vorbeugenden Umweltschutz zu betreiben. Dies dürfe aber nicht generell für das gesamte Stadtgebiet und ohne besondere städtebauliche Rechtfertigung geschehen. Das Planungsziel der Beklagten genüge auch nicht dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. Eine Abwägungsentscheidung, die psychischen Befindlichkeiten der Nachbarschaft den Vorrang vor den Interessen der Mobilfunkbetreiber an der Etablierung eines flächendeckenden, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Mobilfunknetzes einräume, sei fehlerhaft.

- 15 Die Landesadvokatur Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses stellt keinen Antrag.
- 16 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakten und die von der Beklagten vorgelegten Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 17 Die zulässige Berufung hat keinen Erfolg.
- 18 Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Beklagte gemäß § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO verpflichtet, für die Errichtung der Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Fl.Nr. 1317/8 eine Ausnahme gemäß § 31 Abs. 1 BauGB zuzulassen. Das Vorhaben bedarf einer „isolierten“ Ausnahme (1.). Die Veränderungssperre steht dem Vorhaben nicht entgegen (2.). Das Ortsbild wird nicht beeinträchtigt (3.) Eine unzumutbare Immissionsbelastung ist nicht zu erwarten (4.). Die Voraussetzungen für die Zulassung der Ausnahme sind erfüllt (5.).
- 19 1. Das - nach Art. 62, Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a BayBO baugenehmigungsfreie - Vorhaben bedarf nach Art. 70 Abs. 3 Satz 1 BayBO einer „isolierten“ Abweichung in Form einer Ausnahme gemäß § 34 Abs. 2, § 31 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit § 14 Abs. 2 Satz 2 bzw. § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO, weil es in dem Gebiet, in dem es ausgeführt werden soll, hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nur ausnahmsweise zulässig ist. Dies gilt unabhängig davon, ob die Eigenart der näheren Umgebung des im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) gelegenen Grundstücks Fl.Nr. 1317/8 einem reinen (§ 3 BauNVO) oder einem allgemeinen Wohngebiet (§ 4 BauNVO) entspricht. Mobilfunkanlagen werden in der neueren - soweit ersichtlich einheitlichen - Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs und anderer Oberverwaltungsgerichte bauplanungsrechtlich sowohl als fernmeldetechnische Nebenanlagen im Sinn von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO (BayVGH vom 22.2.2007 BayVBI 2007, 661 und vom 1.7.2005 BayVBI 2006, 469; HessVGH vom 28.9.2006 BauR 2007, 1006 und vom 6.12.2004 BauR 2005, 983; OVG NRW vom 6.5.2005 BauR 2005, 1284; OVG Nds vom 6.12.2004 ZfBR 2005, 975) als auch, weil es sich um Bestandteile eines gewerblich betriebenen Mobilfunknetzes handelt, als nicht störende gewerbliche Anlagen (BayVGH vom 1.7.2005 BayVBI 2006, 469; OVG NRW vom 9.1.2004 ZfBR 2004, 469; HessVGH vom 29.7.1999 NVwZ 2000, 694; VGH BW vom 19.11.2003 BauR 2004, 1909) eingestuft. Nach beiden Einstufungen sind sie nicht nur im reinen, sondern auch im allgemeinen Wohngebiet nur ausnahmsweise zulässig. Im reinen Wohngebiet, in dem auch nicht störende gewerbliche Anlagen ausnahmslos unzulässig sind, kommt nur eine Zulassung aufgrund des Ausnahmetatbestandes des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO für fernmeldetechnische Nebenanlagen in

Betracht. Im allgemeinen Wohngebiet ist gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO auch eine ausnahmsweise Zulassung als gewerbliche Anlage möglich.

- 20 2. Das Sachbescheidungsinteresse für den Anspruch auf Zulassung der Ausnahme fehlt nicht wegen der Veränderungssperre Nr. 133/04 E. Zwar stünde das Verbot des § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, im Geltungsbereich einer Veränderungssperre Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB durchzuführen, der Errichtung der Mobilfunkanlage entgegen. Die Klägerin muss das Verbot aber nicht beachten, weil die Veränderungssperre unwirksam ist.
- 21 Ist ein Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst und wurde dieser - wie hier - gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB ortsüblich bekannt gemacht, dann kann die Gemeinde nach § 14 Abs. 1 BauGB eine Veränderungssperre erlassen. Die gesetzliche Voraussetzung, dass die Veränderungssperre „zur Sicherung der Planung“ erlassen wird, ist nur erfüllt, wenn die mit dem Aufstellungsbeschluss eingeleitete Planung bei Inkrafttreten der Veränderungssperre ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll (BVerwG vom 19.2.2004 NVwZ 2004, 984 mit weiteren Nachweisen) und wenn diese Planung nicht von vorneherein an nicht behebbaren Mängeln leidet (BVerwG vom 21.12.1993, NVwZ 1994, 685).
- 22 Diese Voraussetzungen einer wirksamen Veränderungssperre waren nicht erfüllt. Zwar ist die Veränderungssperre nicht schon deswegen unwirksam, weil mit der Planung ein über die Anforderungen der 26. BImSchV hinausgehender Immissionsschutz vor allem für die Wohngebiete erreicht werden soll (a). Bei Inkrafttreten der Veränderungssperre lag aber jedenfalls für wesentliche Teile ihres Geltungsbereichs kein hinreichend konkretes positives, mit dem bauplanungsrechtlichen Instrumentarium realisierbares Planungskonzept vor. Dies gilt auch dann, wenn man unterstellt, dass die Planungsvorstellungen der Beklagten im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre bereits den Planungsabsichten entsprachen, die den Bebauungsplänen und dem Entwurf zur Änderung des Flächennutzungsplans vom 10. April 2007 zugrunde liegen (b). Dieser Mangel führt zur Gesamtnichtigkeit der für das Vorhaben maßgeblichen Veränderungssperre (c).
- 23 a) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts leidet die gesicherte Planung nicht schon deswegen an einem nicht ausräumbaren Mangel, weil es einer Gemeinde von vorneherein verwehrt ist, Standorte von Mobilfunkanlagen so zu bestimmen,

dass Wohngebiete geringer belastet werden als dies nach den Grenzwerten der 26. BImSchV zulässig wäre.

24 Mit den Vorschriften der 26. BImSchV ist der Verordnungsgeber zwar für die Errichtung und den Betrieb von gewerblichen Hoch- und Niederfrequenzanlagen der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit nachgekommen. Da noch keine gesicherten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die den Grenzwerten der §§ 2 und 3 der 26. BImSchV zugrunde liegende Risikoeinschätzung überholt sein könnte, besteht derzeit keine weitergehende Pflicht des Staates zur Vorsorge (BVerfG vom 24.1.2007 NVwZ 2007, 805; vom 8.12.2004 NVwZ-RR 2005, 227; vom 28.2.2002 NJW 2002, 1638). Durch die Grenzwerte wird die Erheblichkeitsschwelle nicht nur im Rahmen von § 5 und § 22 BImSchG, sondern auch für das Städtebaurecht konkretisiert, weshalb die Gemeinde die Grenzwerte nicht im Wege der Bauleitplanung abschwächen darf. Das hindert die Gemeinde aber nicht, im Rahmen ihrer Planungsbefugnisse die Standorte für Mobilfunkanlagen mit dem Ziel festzulegen, für besonders schutzbedürftige Teile ihres Gebiets einen über die Anforderungen der 26. BImSchV hinausgehenden Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch elektromagnetische Felder zu erreichen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 der 26. BImSchV). Die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beschränken sich nicht auf die Schutzvorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und damit auf die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 BImSchG. Mit dem immissionsschutzrechtlichen Vorsorgegrundsatz (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) verfolgt das Gesetz auch das Ziel eines vorbeugenden Umweltschutzes. Da Immissionsschutz- und Bebauungsrecht in einer Wechselwirkung zueinander stehen, darf auch Bauleitplanung diesem Ziel dienen. Soweit dies nach § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich gerechtfertigt ist (und die weiteren allgemeinen Anforderungen an die Bauleitplanung, insbesondere das Abwägungsgebot, beachtet werden), darf die Gemeinde ihre bauleitplanerischen Mittel auch zum Zweck eines über die immissionsschutzrechtlichen Erheblichkeitsschwellen hinausgehenden, vorbeugenden Gesundheits- und Umweltschutzes (vgl. § 1 Abs. 6 Nrn. 1 und 7 BauGB) einsetzen (BVerwG vom 15.10.2002 BRS 66 Nr. 222; vom 28.2.2002 NVwZ 2002, 1114; vom 14.4.1989 NVwZ 1990, 257; vom 16.12.1988 NVwZ 1989, 664; BayVGH vom 27.12.2001 - 26 N 01.1327 - juris).

25 Dem steht - bei Anlagen, für die die 26. BImSchV gilt - die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Immissionsschutzrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) nicht entgegen (a. A. OVG RhPf vom 7.8.2003 ZfBR 2004, 184). Soweit der Bund keine abschließenden Regelungen getroffen hat, sind bei einer

Materie der konkurrierenden Gesetzgebung landesrechtliche Regelungen nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Jedenfalls bei Hochfrequenzanlagen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1, § 2 der 26. BImSchV), zu denen auch auf baulichen Anlagen fest installierte Antennen für den Betrieb von Mobilfunknetzen zählen (vgl. BR-Drs. 393/96 S. 14), liegt für Einwirkungen durch elektromagnetische Strahlungen keine abschließende Regelung des vorsorgenden Gesundheits- und Umweltschutzes vor (Kutscheidt, Die Verordnung über elektromagnetische Felder, NJW 1997, 2481/2484; Herkner, Mobilfunk in der Bauleitplanung, BauR 2006, 1399/1402; vgl. auch BGH vom 13.2.2004 NJW 2004, 1317); insbesondere stellt die 26. BImSchV insoweit keine abschließende Regelung dar. Ziel der Verordnung ist es zwar, durch verbindliche Maßstäbe die gebotenen Schutz- und Vorsorgemaßnahmen sicherzustellen. Weitergehende Vorsorgeanforderungen sind damit aber nicht ausgeschlossen (vgl. die Begründung zur 26. BImSchV, BR-Drs. 393/96 S. 11 und S. 24). Dementsprechend stellt § 6 der 26. BImSchV klar, dass weitergehende Anforderungen aufgrund anderer Rechtsvorschriften unberührt bleiben. Hierunter können auch Festsetzungen eines Bebauungsplans fallen.

- 26 Festsetzungen des vorbeugenden Immissionsschutzes auf dem Gebiet der Einwirkungen durch elektromagnetische Felder kann auch nicht entgegengehalten werden, dass sie sich mangels realistischer Anhaltspunkte für eine Gesundheitsgefährdung nicht auf die Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes (§ 1 Abs. 6 Satz 1 Nrn. 1 und 7 BauGB) stützen, sondern auf objektiv nicht mehr begründbare „Immissionsbefürchtungen“ unterhalb der Schwelle des „vorsorgerelevanten Risikoniveaus“ (vgl. BVerwG vom 10.12.2003 NVwZ 2004, 613; Dietlein in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 BImSchG RdNr. 146; Herkner, a. a. O., S. 1401). Nach derzeitigem Erkenntnisstand liegen zwar verlässliche wissenschaftliche Aussagen über gesundheitsschädliche Wirkungen elektromagnetischer Felder unterhalb der geltenden Grenzwerte nicht vor. Da solche Wirkungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden können (BVerfG vom 24.1.2007 NVwZ 2007, 805; vom 28.2.2002 NJW 2002, 1638; zum Erkenntnisstand vgl. auch BT-Drs. 15/1660 S. 41), gibt es für eine vorsorgende Bauleitplanung auf diesem Gebiet aber sachliche Gründe. Es geht nicht nur um ein von der Allgemeinheit als sozialadäquat hinzunehmendes Risikopotential jenseits der Schwelle der „praktischen Vernunft“ (vgl. BVerfG vom 8.8.1978 BVerfGE 49, 89/143).
- 27 Da ein angemessener Interessenausgleich zwischen Emittent und Immissionsbetroffenem im Allgemeinen durch die gesetzlichen Anforderungen gewährleistet ist, bedürfen spezielle, über diese Anforderungen hinausgehende Regelungen des vorbeugenden Immissionsschutzes allerdings eines rechtfertigenden Anlasses (BVerwG

vom 28.2.2002 NVwZ 2002, 1114). Für spezielle Anforderungen aufgrund bauleitplanerischer Festsetzungen wird damit jedenfalls nicht mehr verlangt als das Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe (vgl. § 1 Abs. 7 und 9 BauNVO). Es erscheint nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass ein Standortkonzept für die Aufstellung von Mobilfunkanlagen, das, wie die Planung der Beklagten, eine möglichst geringe Belastung der Bevölkerung durch Mobilfunkimmissionen vor allem in Wohngebieten bei gleichzeitiger Sicherstellung einer möglichst effizienten, flächendeckenden Versorgung des Stadtgebiets mit Mobilfunkleistungen gewährleisten will, dieser Anforderung entsprechen und auch in technischer Hinsicht umsetzbar sein kann.

- 28 b) Die Veränderungssperre ist jedoch deswegen unwirksam, weil im Zeitpunkt ihres Erlasses für wesentliche Teile des Geltungsbereichs kein hinreichend konkretes positives, mit dem bauplanungsrechtlichen Instrumentarium umsetzbares Planungskonzept vorlag. Auf die von der Beklagten unter Beweis gestellten Fragen der Geeignetheit und technischen Realisierbarkeit ihres Standortkonzepts kommt es somit nicht an.

- 29 Das für den Erlass einer Veränderungssperre erforderliche Mindestmaß an Konkretisierung der Planungsziele wird nur erreicht, wenn sich aus dem Planaufstellungsbeschluss oder aus weiteren Verfahrensschritten wenigstens ansatzweise ersehen lässt, was Inhalt des zukünftigen Bebauungsplans sein soll. In der Regel erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass die Gemeinde bei Erlass der Veränderungssperre zumindest Vorstellungen über die Art der baulichen Nutzung im künftigen Plangebiet besitzt, sei es, dass sie einen bestimmten Baugebietstyp, sei es, dass sie nach anderen Vorschriften des § 9 Abs. 1 BauGB festsetzbare Nutzungen ins Auge fasst. Erforderlich sind positive Planungsabsichten. Eine reine Negativplanung, die zwar einzelne Vorhaben ausschließt, aber keine positiven Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundflächen entwickelt, genügt nicht (BVerwG vom 19.2.2004 NVwZ 2004, 858; vom 15.8.2000 BRS 64 Nr. 109; vom 5.2.1990 NVwZ 1990, 558; vom 10.9.1976 BVerwGE 51, 121 = NJW 1977, 400). Das Konkretisierungserfordernis gilt für das gesamte Plangebiet (Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 14 RdNr. 48). Weitere Voraussetzung einer sicherungsfähigen Planung ist, dass sich das Planungsziel mit den nach § 9 Abs. 1 BauGB und den Vorschriften der Baunutzungsverordnung zur Verfügung stehenden Festsetzungsmöglichkeiten erreichen lässt.
- 30 Diesen Anforderungen genügte das bei Erlass der Veränderungssperre vorliegende Planungskonzept jedenfalls bei wesentlichen Teilen des von den Veränderungssperren erfassten Gebiets nicht (1). Die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 BauGB wären im Übrigen auch dann nicht erfüllt, wenn man zugunsten der Beklagten unterstellt, dass die konkreteren Planungsabsichten, die den inzwischen erarbeiteten Bebauungsplanentwürfen und dem Entwurf zur Änderung des Flächennutzungsplans zu entnehmen sind, bereits in dem Planungskonzept angelegt waren, das bei Erlass der Veränderungssperre vorlag (2).
- 31 (1) Der Bauausschuss hat am 26. Oktober 2004 die Aufstellung eines Bebauungsplans für das gesamte Stadtgebiet für zulässige und geeignete Mobilfunkantennenstandorte beschlossen. Nach Nr. 1 a des Beschlusses soll der Bebauungsplan eine möglichst effiziente, flächendeckende Versorgung des Stadtgebietes mit Mobilfunkleistungen sicherstellen und eine Belastung der Bevölkerung durch Mobilfunkimmissionen so gering wie möglich halten. Damit hatte der Stadtrat bei Erlass der Veränderungssperre zwar konkrete Planungsziele im Auge. Das genügt aber nicht. Es kann offen bleiben, ob damals auch schon erste Vorstellungen darüber vorliegen mussten, welche Standorte für die Mobilfunkanlagen in Betracht kommen könnten, und unterstellt werden, dass die den Bauausschussmitgliedern in der Sitzung vom 26. Oktober

2004 vorgestellte (vorläufige) Fassung des Gutachtens der Firma „enorm GmbH“ ausgereicht hätte, um solche Vorstellungen zu entwickeln. Jedenfalls lag eine konkrete positive Vorstellung von der in Betracht kommenden baulichen Nutzung nur für die Mobilfunkanlagenstandorte selbst vor. Nach den Planungsunterlagen ging es der Beklagten aber nicht nur darum, - positiv - geeignete Standorte für die Errichtung von Mobilfunkanlagen auszuweisen; Planungsziel war auch, - negativ - die übrigen, aus ihrer Sicht ungeeigneten Flächen des nahezu das gesamte Stadtgebiet (einschließlich unbebauter Außenbereichsflächen) umfassenden Plangebiets von solchen Anlagen freizuhalten (vgl. Protokoll der Bauausschusssitzung vom 22.6.2004, Seite 4 f.). Weder aus dem Aufstellungsbeschluss noch aus sonstigen der Veränderungssperre zugrunde liegenden Unterlagen ergibt sich jedoch, mit welchen Festsetzungen (zur Art der baulichen Nutzung) die angestrebte „Freihaltung“ bewerkstelligt werden sollte. Die allgemeine Vorstellung, dass „die Regelung von Mobilfunkstandorten in Bauleitplänen“ mit einem - die positiven Standortausweisungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB ergänzenden - Ausschluss „auf der Grundlage von § 1 Abs. 9 BauNVO“ erreicht werden könne (vgl. Protokoll der Bauausschusssitzung vom 22.6.2004, Seite 4 f.), reichte zur Konkretisierung der Planungsabsicht allenfalls bei den Teilen des Plangebiets aus, für die Bebauungspläne mit Baugebietsfestsetzungen gelten. Für die bauplanungsrechtlich als Innenbereich (§ 34 BauGB) oder als Außenbereich (§ 35 BauGB) einzustufenden Teile des Plangebiets durfte sich die Beklagte nicht darauf beschränken, eine „Ausschlussregelung“ in den Blick zu nehmen. Der Ausschluss bestimmter Arten von in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen Nutzungen und Anlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit § 1 Abs. 5 bis 8, Abs. 9 BauNVO setzt nämlich - schon nach dem Wortlaut der Vorschriften - die Ausweisung eines der in § 1 Abs. 2 BauNVO aufgeführten Baugebiete und damit eine positive Festsetzung der Art der baulichen Nutzung voraus. Vorstellungen, wie die Festsetzungen für den Ausschluss bei den Innen- und den Außenbereichsflächen aussehen könnten, hatte die Beklagte beim Erlass der Veränderungssperre noch nicht einmal andeutungsweise entwickelt.

- 32 (2) Die aus § 14 Abs. 1 BauGB abzuleitenden Anforderungen an eine sicherungsfähige Planung wären auch dann nicht erfüllt, wenn die Planungsvorstellungen der Beklagten im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre bereits den Planungsabsichten entsprochen hätten, die den Bebauungsplanentwürfen und dem Entwurf zur Änderung des Flächennutzungsplans vom 10. April 2007 zugrunde liegen.
- 33 (2.1) Bei den von der Veränderungssperre erfassten unbebauten Außenbereichsflächen wäre der Mangel einer nicht ausreichend konkretisierten und realisierbaren Pla-

nung durch die in dem Entwurf zur Ergänzung des Flächennutzungsplans für diese Flächen vorgesehene Darstellung von „Konzentrationsflächen“ gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (vgl. Nr. 3.4.1 des Entwurfs der Begründung zum Flächennutzungsplan) schon deswegen nicht ausgeräumt, weil eine Änderung des Flächennutzungsplans nicht durch eine Veränderungssperre gesichert werden kann. Nach § 14 Abs. 1, § 1 Abs. 8 BauGB steht dieses Instrument der Sicherung der Bauleitplanung nur für die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bebauungsplans zur Verfügung. Die Planung für eine Darstellung von „Konzentrationsflächen“ kann nur durch eine Zurückstellung gemäß § 15 Abs. 3 BauGB gesichert werden.

- 34 (2.2) Durch die Absicht, im Bereich der nicht überplanten Innenbereichsflächen und der bebauten Außenbereichsflächen durch einfache Bebauungspläne Versorgungsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB festzusetzen (vgl. Nr. 8.8.1 der Festsetzungen durch Text des Bebauungsplanentwurfs Nr. 133/04 N), würden die Planungsüberlegungen nicht zu einer im Sinne von § 14 Abs. 1 BauGB sicherungsfähigen Planung konkretisiert, weil sich das Planungsziel der Beklagten auf diese Weise von vorneherein nicht erreichen lässt. Es kann offen bleiben, ob - mit Blick auf den Verfassungsauftrag zur Privatisierung von Telekommunikationsdienstleistungen gemäß Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG - auch Flächen für Mobilfunkanlagen privater Anbieter unter den bauplanungsrechtlichen Begriff der „Versorgungsflächen“ fallen (verneinend Herkner, a. a. O., S. 1409 unter Berufung auf Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 RdNr. 110; a. A. offenbar Numberger/Thum, Die Steuerung von innerörtlichen Mobilfunknetzen durch die kommunale Bauleitplanung, BayVBI 2007, 353/354). Allein durch die Festsetzung von für Mobilfunkanlagen bestimmten Versorgungsflächen lässt sich der von der Beklagten angestrebte Ausschluss dieser Anlagen an anderen Standorten jedenfalls nicht erreichen (so auch: Wehr, Mobilfunk und Bauplanungsrecht, BayVBI 2006, 455 Fußnote 80; Numberger/Thum, a. a. O., S. 355). Denn Festsetzungen eines Bebauungsplans haben eine negative Wirkung nur insofern, als sie in ihrem Geltungsbereich Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB (und sonstige „nicht-bauliche“ Nutzungen) ausschließen, die der Festsetzung widersprechen (vgl. BVerwG vom 2.3.1973 BVerwGE 42, 30 = BRS 27 Nr. 4; vom 28.4.1978 BauR 1978, 283; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 RdNrn. 17 f.). Eine Regelung, die einer Festsetzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB eine entsprechende Ausschlusswirkung für im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegende, von der Festsetzung aber nicht erfasste Flächen beimisst wie § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der Darstellung einer Fläche für Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB, besteht nicht. Das Gesetz enthält für Mobil-

funkanlagen auch keine Ermächtigung zu einem „Ausschlussbebauungsplan“, wie ihn § 9 Abs. 2 a Satz 1 Halbsatz 1 Alternative 2 BauGB jetzt zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche für im Zusammenhang bebaute Ortsteile vorsieht.

- 35 (2.3) Eine (weitere) Konkretisierung der Planungsabsichten im Sinne einer sicherungsfähigen Planung ergäbe sich nur bei den Flächen im Geltungsbereich der Veränderungssperre, für die nach § 1 Abs. 2, §§ 2 ff. BauNVO Baugebiete festgesetzt sind. Der für diese Gebiete beabsichtigte Ausschluss von Mobilfunkanlagen außerhalb der Flächen, die als Versorgungsflächen für diese Anlagen vorgesehen sind (vgl. Nr. 5.2. der Festsetzungen durch Text des Bebauungsplanentwurfs Nr. 133/04 E), stellt nicht nur eine hinreichend konkrete Planungsabsicht dar; auch deren Realisierbarkeit erscheint nicht von vorneherein ausgeschlossen.
- 36 Wie bereits ausgeführt wurde, werden Mobilfunkanlagen bauplanungsrechtlich zum einen als nicht störende gewerbliche Anlagen eingestuft. Als solche sind sie in besonderen Wohngebieten (§ 4 a Abs. 2 Nr. 3 BauNVO), Dorfgebieten (§ 5 Abs. 2 Nr. 6 BauNVO), Mischgebieten (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO), Kerngebieten (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO), Gewerbegebieten (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO) und in Industriegebieten (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO) allgemein und in allgemeinen Wohngebieten (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) und in Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 BauNVO) ausnahmsweise zulässig. In diesen Baugebieten kann die Zulässigkeit der Anlagen als nicht störende gewerbliche Anlagen auf der Grundlage von § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO im Wege der „Feinsteuerung“ durch eine Änderung der jeweiligen Baugebietsfestsetzung ausgeschlossen werden (vgl. BVerwG vom 22.5.1987 NVwZ 1987, 1074; vom 21.12.1992 BRS 55 Nr. 42).
- 37 Bei der Einstufung der Mobilfunkanlagen als fernmeldetechnische Nebenanlagen im Sinne von § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO ist die Rechtslage hinsichtlich einer Ausschlussmöglichkeit zwar nicht so eindeutig. Von vorneherein ausgeschlossen – und damit nicht sicherungsfähig – ist die Möglichkeit, die Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen als fernmeldetechnische Nebenanlagen auszuschließen, aber nicht. Überwiegend wird nämlich angenommen, dass die Ermächtigung des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO, festzusetzen, dass einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, nicht Bestandteil des Bebauungsplans werden, über den Wortlaut der Vorschrift hinaus auch für die Nebenanlagen gilt, die nach § 14 Abs. 2 BauNVO als Ausnahme zugelassen werden können (Söfker a. a. O., § 14 BauNVO RdNr. 29; Ziegler in Brügelmann, Baugesetzbuch, § 1 BauNVO RdNr. 361 und § 14

RdNr. 140, Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB/ BauNVO, 5. Aufl., § 1 RdNr. 39; zweifelnd: Roeser in König/Roeser/Stock, BauNVO, 2. Aufl., § 1 RdNr. 73). Damit ist eine Realisierung der von der Beklagten angestrebten Kombination von Standortzuweisungen durch die Festsetzung von Versorgungsflächen und Ausschlussfestsetzungen auch in reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), in denen Mobilfunkanlagen nur in ihrer Eigenschaft als fernmeldetechnische Nebenanlagen zulässig sind, jedenfalls nicht so eindeutig ausgeschlossen, dass eine hierauf zielende Bebauungsplanung nicht durch eine Veränderungssperre gesichert werden könnte.

38 c) Die jedenfalls hinsichtlich der Außenbereichsflächen und der nicht beplanten Innenbereichsflächen vorliegenden Mängel haben die Gesamtnutzenwirksamkeit der Veränderungssperre zur Folge.

39 Die Anforderungen an eine hinreichende Konkretisierung der Planung und das Erfordernis ihrer Realisierbarkeit gelten für das gesamte von der Veränderungssperre erfasste Plangebiet. Fehlen diese Voraussetzungen bei Teilen des Gebiets, kommt eine Teilunwirksamkeit der Veränderungssperre in Betracht (Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 14 RdNr. 48). Insoweit gelten dieselben Kriterien wie bei der Teilunwirksamkeit von Bebauungsplänen. Eine auf Teilflächen beschränkte Unwirksamkeit der Veränderungssperre kommt daher nur in Betracht, wenn für den verbleibenden Geltungsbereich noch eine sinnvolle Sicherung erreicht und nach dem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Planungswillen angenommen werden kann, dass die Gemeinde die Veränderungssperre auch mit dem eingeschränkten Geltungsbereich beschlossen hätte (vgl. BVerwG vom 29.5.2001 NVwZ 2001, 1055; vom 8.8.1989 BRS 49 Nr. 35 [jeweils zur Teilunwirksamkeit von Bebauungsplänen]). Jedenfalls die letztere Voraussetzung liegt nicht vor. Aufgrund der Planungsunterlagen und sonstigen Umstände kann nicht angenommen werden, dass der Stadtrat der Beklagten die Veränderungssperren nur für die Flächen, die für die Mobilfunkanlagen vorgesehen sind, und für die von Baugebietsfestsetzungen erfassten Teile des Stadtgebiets beschlossen hätte. Denn in diesem Fall hätte das Planungsziel der Ausweisung konkreter Standorte für Mobilfunkanlagen bei Freihaltung aller übrigen Flächen nicht gesichert werden können.

40 3. Das Vorhaben verstößt nicht gegen § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB. Eine nach dieser Vorschrift unzulässige Beeinträchtigung des Ortsbilds ist nicht zu befürchten. Das Verwaltungsgericht hat bei seinem Augenschein festgestellt, dass die Umgebung des Baugrundstücks keine Besonderheiten aufweist, die das Ortsbild besonders schützenswert erscheinen lassen. Diese Beurteilung lässt sich anhand der

Fotografien von dem Gebäude auf dem Baugrundstück und von benachbarten Gebäuden, die die Klägerin im Verwaltungsverfahren vorgelegt hat (Anlagen zum Schreiben vom 18.3.2004), ohne weiteres nachvollziehen. Die Fotografien zeigen überwiegend im Stil der Fünfziger- und Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts errichtete Mehrfamilienhäuser ohne besonderen architektonischen Anspruch. Auf mehreren Dächern befinden sich Antennen bzw. Satellitenschüsseln für den Fernsehempfang; einige Antennen überragen die Dachfirste deutlich. In dieser Umgebung wird der Antennenmast auch dann, wenn an ihm die Sende- und Empfangsanlagen montiert sein werden, nicht so störend wirken, dass von einer Beeinträchtigung des Ortsbildes die Rede sein kann. Die Höhe der Anlage - 4,45 m über dem First des Satteldaches - wird wohl auch von einigen der schon vorhandenen Fernsehantennen erreicht. Sein im Vergleich mit den Fernsehantennen zwar deutlich größeres, bei einem Durchmesser von 0,30 m aber noch nicht besonders gewichtiges Volumen, wird auch deswegen nicht störend in Erscheinung treten, weil das dreigeschossige Gebäude, auf dem der Mast errichtet werden soll, mit einer Grundfläche von etwa 19 m × 10 m groß genug ist, um eine solche Anlage „zu verkraften“.

41 4. Die Anlage ist nicht deswegen unzulässig, weil von ihr Belästigungen oder Störungen ausgehen, die nach der Eigenart eines reinen oder eines allgemeinen Wohngebiets unzumutbar sind (§ 34 Abs. 2 BauGB, § 3 oder § 4 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO). Da die von der Anlage ausgehende Strahlenbelastung nach der der Klägerin erteilten „Standortbescheinigung“ der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post die Grenzwerte nach § 2 der 26. BImSchV einhält, ist nicht anzunehmen, dass die Gesundheit der Personen, die in dem Wohnhaus auf dem Grundstück Fl.Nr. 1317/8 und in den benachbarten Gebäuden leben, durch den Betrieb der Anlage gefährdet wird.

42 5. Der Klägerin steht ein Anspruch auf Zulassung der erforderlichen Ausnahme zu.

43 Bei der Entscheidung über die ausnahmsweise Zulassung eines Vorhabens gemäß § 31 Abs. 1 BauGB handelt es sich um eine Ermessensentscheidung. Das Ermessen ist dem Zweck der Ermächtigung entsprechend auszuüben (Art. 40 BayVwVfG). Als Ermessenserwägungen kommen nur städtebauliche Gründe in Betracht. Liegen die Rechtsvoraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme vor und wird das von § 31 Abs. 1 BauGB vorausgesetzte Regel-Ausnahme-Verhältnis noch gewahrt, dann erfordern das vom Gesetzgeber mit den bauplanungsrechtlichen Ausnahmetatbeständen verfolgte Ziel der städtebaulichen Flexibilität und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in aller Regel, dass die Ausnahme zugelassen wird. Bei einem „ausnah-

mefähigen“ Vorhaben ist deshalb die Ablehnung der Ausnahme nur dann ermessensgerecht, wenn besondere, nicht bereits von § 15 Abs. 1 BauNVO oder – bei einem Vorhaben in einem faktischen Baugebiet – von § 34 Abs. 1 BauGB erfasste städtebauliche Gründe dem Vorhaben entgegenstehen. Anderenfalls ist das Ermessen zugunsten des Bauherrn „auf Null“ reduziert (BayVGH vom 26.1.2007 NVwZ-RR 2007, 736 mit weiteren Nachweisen; ebenso VGH BW vom 19.11.2003 BRS 66 Nr. 75 und vom 31.1.1997 BRS 59 Nr. 58; OVG NRW vom 6.5.2005 BRS 69 Nr. 84; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 31 RdNr. 25 f.). Letzteres ist hier der Fall.

- 44 Das von § 31 Abs. 1 BauGB vorausgesetzte Regel-Ausnahme-Verhältnis bleibt gewahrt, weil die Anlage in dem Gebiet die erste ihrer Art sein wird. Anhaltspunkte dafür, dass andere als die bereits abgehandelten städtebaulichen Gründe (§ 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB, § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO) dem Vorhaben entgegenstehen könnten, haben sich nicht ergeben. Die Mobilfunkanlage soll nicht an einer städtebaulich besonders „sensiblen“ Stelle des faktischen Wohngebiets errichtet werden, sondern auf einem an einer Haupterschließungsstraße gelegenen Grundstück in der Nähe von der Gebietsversorgung dienenden Läden.
- 45 6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO. Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

- 46 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des

Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

- 47 Vor dem Bundesverwaltungsgericht muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das gilt auch für die Einlegung der Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision. Abweichend davon können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

49

Beschluss:

50

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG in Verbindung mit Nr. 9.1.9 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2004 - NVwZ 2004, 1327).

51 König

Müller

Priegl