



Verkündet
am 02.06.2015
Die Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

gez.: Kontetzki
Gerichtshauptsekretärin

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

Fristablauf:	
EINGEGANGEN	
30. JUNI 2015	
WURSTER WEISS KU RECHTSANWÄLTE PARTNERSCH.	
WV:	ZG:

In der Verwaltungsrechtssache

DFMG Deutsche Funkturm GmbH,
Niederlassung Stuttgart,
Lise-Meitner-Straße 4, 70734 Fellbach

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB,
Münsterstraße 1-3, 59065 Hamm, Az: 10109/12PK31

gegen

Stadt Ravensburg - Bauordnungsamt -,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Seestraße 32, 88214 Ravensburg, Az: 10.209/BGV

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Wurster Weiss Kupfer,
Kaiser-Joseph-Straße 247, 79098 Freiburg, Az: 12/77-HTW/sch

wegen versagter Baugenehmigung

hat der 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Harms, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Matejka und die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Burr auf die mündliche Verhandlung

am 28. Mai 2015

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 24. Oktober 2012 - 4 K 4432/11 - geändert.

Die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin die am 30. Juli 2010 beantragte Baugenehmigung in der Fassung der Bauvorlagen vom 21.01.2015 zu erteilen. Der Bescheid der Beklagten vom 4. November 2011 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 14. Dezember 2012 werden aufgehoben, soweit sie dieser Verpflichtung entgegenstehen.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen die Klägerin ein Sechstel und die Beklagte fünf Sechstel.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Am 30.07.2010 stellte die Klägerin den Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung zur Errichtung einer Sende- und Empfangsstation für Mobilfunk mit Antennenmast - Mobilfunkanlage - auf dem im Eigentum der Deutschen Telekom stehenden Grundstück Flst.-Nr. 3285/1, H.straße 2. Dieses liegt im Geltungsbereich des vom Gemeinderat der Beklagten am 30.09.1968 beschlossenen und nach Genehmigung durch Erlass des Regierungspräsidiums Südwürttemberg-Hohenzollern vom 21.02.1969 am 21.07.1969 öffentlich bekanntgemachten Bebauungsplans „Weststadt Hochberg I (nördlicher Teil)“ - Bebauungsplan - der für das Baugrundstück eine Fläche für den Gemeinbedarf („Ortsvermittlungsstelle Post“) festsetzt. Abgesehen von zwei weiteren Flächen für den Gemeinbedarf (Kindergarten) setzt der Bebauungsplan reine Wohngebiete und nur für das südöstlich an das Baugrundstück angrenzende Grundstück Flst.-Nr. 3287 ein allgemeines Wohngebiet mit dem Zusatz „gegebenenfalls Hotel“ fest.

Ausweislich der mit dem Genehmigungsantrag vorgelegten Bauvorlagen war der Antennenmast der Mobilfunkanlage aus Schleuderbeton mit einer Höhe von 30,13 m, teilweise werden auch 30,00 m genannt, einem Durchmesser von 1,20 m am Boden und 0,60 m an der Mastspitze geplant. In Höhe von 24,50 m und 27,50 m (jeweils Oberkante) waren zwei Plattformen mit einem Durchmesser von je 3,20 m zur Anbringung der Antennen vorgesehen. Der Antennenmast sollte ca. 3,50 m nordöstlich des vorhandenen Gebäudes der Ortsvermittlungsstelle innerhalb des im Bebauungsplan festgelegten Baufensters errichtet werden. Der dort bereits vorhandene, 11 m hohe Mast sollte abgerissen und die bislang daran angebrachte Richtfunkantenne an dem Antennenmast der Mobilfunkanlage befestigt werden.

Mit Bescheid vom 04.10.2011 lehnte die Beklagte - ohne vorherige Nachbarbeteiligung - den Antrag ab. Die Mobilfunkanlage sei keine Nutzung für den Gemeinbedarf und auch keine Ortsvermittlungsstelle. Nur Telekommunikationsanlagen für Universaldienstleistungen wiesen den dafür erforderlichen Gemeinwohlbezug auf. Nach § 78 Abs. 2 TKG sei nur die Festnetztelefonie eine Universaldienstleistung. § 14 BauNVO sei nicht anwendbar, denn die Gemeinbedarfsfläche sei kein Baugebietstyp nach der Baunutzungsverordnung. Die Mobilfunkanlage sei angesichts der Höhe des Sendemasts auch keine Nebenanlage nach § 14 Abs. 1 BauNVO, sondern eine Hauptanlage. § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO sei wegen des Alters des Bebauungsplans nicht anwendbar. Auch eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB könne nicht erteilt werden, weil das Bauvorhaben die Grundzüge der Planung berühre. Der Bebauungsplan sehe ausschließlich eine Wohnnutzung und die dafür erforderliche Infrastruktur vor. Während die nach dem Bebauungsplan zulässige Ortsvermittlungsstelle die umliegende Bebauung weder technisch noch optisch beeinträchtige, belaste die Mobilfunkanlage die umliegende Wohnbebauung mit zusätzlichen Immissionen, auch wenn die zulässigen Strahlungswerte eingehalten oder sogar unterschritten würden. Der Mast der Mobilfunkanlage überrage die umliegende Wohnbebauung erheblich (H.straße 6 ca. 22 m, H.straße 36 ca. 18 m und H.straße 32 um ca. 23 m) und löse eine bedrängende Wirkung aus. Die gewerbliche Nutzung dominiere die umliegende Wohnbebauung. Diese Verände-

rung der städtebaulichen Wertigkeit der Grundstücke könne nur planerisch und nicht durch eine Befreiungsentscheidung bewältigt werden. Das Vorhaben sei auch städtebaulich nicht vertretbar und beeinträchtige die nachbarlichen Belange in erheblichem Umfang. Beim Ermessen überwiege das Interesse der Nachbarn an der Erhaltung eines ungestörten Wohngebiets das Interesse der Klägerin, das Baugrundstück uneingeschränkt für gewerbliche Zwecke nutzen zu können.

Den von der Klägerin am 19.10.2011 eingelegten Widerspruch wies das Regierungspräsidium Tübingen mit Bescheid vom 14.12.2011 zurück. Zur Begründung heißt es ergänzend, die Mobilfunkanlage sei - unabhängig vom Widerspruch gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans - auch nach § 15 BauN-VO unzulässig, weil ihr Mast mit einer Höhe von über 30 m gegen das Gebot der Rücksichtnahme verstoße. Zwar enthalte der Bebauungsplan für die einzelnen Grundstücke in Plangebiet keine exakte Höhenbeschränkung. Er regle jedoch die in den einzelnen Wohngebieten höchstens zulässige Zahl der Vollgeschosse (2 - 4). Da ein Geschoss ca. 3 m hoch sei, ergebe sich daraus eine maximale Gebäudehöhe zwischen ca. 6,00 m (Flachdach) und maximal ca. 15 m. Der Mast der Mobilfunkanlage sei aber mindestens doppelt so hoch. Entgegen der Auffassung der Klägerin gebe es auch keine Anhaltspunkte, dass das Ermessen der Beklagten aus § 31 Abs. 2 BauGB auf Null reduziert sei. Zwar führe die Beklagte im Schreiben vom 15.09.2010 aus, das Baugrundstück weise gegenüber den anderen für eine Mobilfunkanlage in der Weststadt geprüften Standorten durchaus Vorteile auf, gleichzeitig habe sie jedoch darauf hingewiesen, dass angesichts des Widerstands in der Bevölkerung eine Änderung des Bebauungsplans notwendig sei.

Am 23.12.2011 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Sigmaringen Klage erhoben mit dem Begehren, die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 04.10.2011 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums vom 14.12.2011 zu verpflichten, die am 30.07.2010 beantragte Baugenehmigung zu erteilen.

Mit Urteil vom 24.10.2012 - der Klägerin zugestellt am 14.02.2013 - hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen die Klage mit der Begründung abgewiesen, der Erteilung der beantragten Baugenehmigung stünden die Festsetzungen des Bebauungsplans als von der Baurechtsbehörde zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften im Sinne des § 58 Abs. 1 LBO entgegen. Der Bebauungsplan sei ordnungsgemäß ausgefertigt, weil das vom damaligen Oberbürgermeister unterschriebene Gemeinderatsprotokoll mit dem Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan vom 30.09.1968 im Sinne einer „gedanklichen Schnur“ mit dem zeichnerischen Teil des Bebauungsplans - Lageplan vom 22.04.1968 (Blatt 1) - und der Planlegende mit Planbearbeitungsvermerken (Blatt 2) verbunden sei. Der Bebauungsplan sei auch nicht funktionslos geworden. Die für die umfangreichen Wohngebäudekomplexe auf den Grundstücken H.straße 28, 32 und 54/1 ausgesprochenen Befreiungen beträfen nur die Baugrenzen und einen Kinderspielplatz, hätten aber die Festsetzungen zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung unberührt gelassen, soweit es um die Fläche für den Gemeinbedarf und die Geschosshöhen gehe. Die Mobilfunkanlage sei mit der auf § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB gestützten Festsetzung „Fläche für den Gemeinbedarf Ortsvermittlungsstelle Post“ nicht vereinbar. Denn der staatliche Gewährleistungsauftrag im Bereich der Telekommunikation nach Art. 87 f Abs. 1 GG, der an die Stelle des gesteigerten Gemeinwohlbezugs treten könne, beziehe sich nach §§ 1, 78 TKG nur auf die Festnetztelefonie. Eine Mobilfunkanlage sei auch keine Ortsvermittlungsstelle im Sinne des Bebauungsplans. Der Satzungsgeber habe den Mobilfunk 1968 noch gar nicht in seinen Willen aufnehmen können. Angesichts der Unterschiede zwischen einer unauffälligen „Ortsvermittlungsstelle Post“ und der mit dem Antennenmast weithin sichtbaren und dominierenden Mobilfunkanlage komme eine erweiternde Auslegung des Bebauungsplans selbst dann nicht in Betracht, wenn auch die Festnetztelefonie mittlerweile teilweise über Antennen abgewickelt werden sollte. Einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB stehe entgegen, dass mit der Mobilfunkanlage die Grundzüge der Planung berührt würden. Der Bebauungsplan weise ein schlüssiges, durchdachtes und für die Ortsbildgestaltung ausreichendes Höhenkonzept auf. In den einzelnen Baugebieten seien maximal zwischen 2 und 4 Vollgeschossen, teilweise mit Flachdach, zulässig (Gebäudehöhen von 15 - 16 m und 6 - 8 m). Die Höhe der einzelnen Gebäude werde so systematisch an das

von Süden nach Norden ansteigende Gelände angepasst; die einzelnen Gebäude fügten sich harmonisch in die Umgebung ein. Für dem Wohnen nur dienend zugeordnete Nutzungen sei jeweils die geringere Geschosshöhe festgesetzt worden. Unbeachtlich sei, dass in dem Bebauungsplan keine Höhenbegrenzungen enthalten seien. Die Beklagte habe nach seinen Festsetzungen nicht mit sonstigen baulichen Anlagen rechnen müssen, deren Höhe die der Gebäude überschreite. Es habe daher genügt, dass die maximal zulässige Höhe im Plangebiet mit der Zahl der Vollgeschosse und der Dachform nur mittelbar geregelt worden sei. Da der Mast der Mobilfunkanlage mit einer Höhe von 30,13 m die umliegende Bebauung um mindestens das Doppelte und zum Teil das Dreifache überrage, würde er das Höhenkonzept des Bebauungsplans unterkarrieren und das Stadtbild im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB beeinträchtigen. Jedenfalls aber sei das der Beklagten in § 31 Abs. 2 BauGB eingeräumte Ermessen nicht auf Null reduziert. Dem zur Genehmigung gestellten Bauvorhaben stünden gewichtige nachbarliche und städtebauliche Belange entgegen. Der Mast sei nur ca. 17 - 18 m von den Fenstern auf der nordwestlichen Seite des Gebäudes H.straße 6 entfernt. Die 4,2 m x 5,5 m große Antennenanlage (Plattformen und die darauf montierten Antennen) befinde sich ca. 20 m über dem Betrachter, wodurch ein stark negativer optischer Eindruck hervorgerufen werde und eine erdrückende Wirkung gegenüber der umliegenden Wohnbebauung entstehe. Auch habe die Beklagte der Klägerin die Erteilung einer Befreiung nicht schriftlich zugesichert. Die Aufnahme des Baugrundstücks in eine Karte mit den von der Beklagten gewünschten Mobilfunkstandorten sei dafür nicht ausreichend. Selbst wenn die Klägerin mit der Wahl des Standorts einem Wunsch der Beklagten entsprochen und den Mast auf deren Veranlassung zur Minimierung der Immissionsbelastung höher als eigentlich geplant ausgelegt haben sollte, so ergäbe sich daraus kein Anspruch auf Erteilung der Befreiung, sondern allenfalls ein Amtshaftungsanspruch. Auch nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sei das im Widerspruch zur Eigenart des durch die Wohnnutzung geprägten Baugebiets stehende Vorhaben unzulässig.

Wegen ihrer dominierenden Wirkung und der alle anderen Anlagen überragenden Höhe des Antennenmasts wäre die Mobilfunkanlage im Falle der Unwirksamkeit des Bebauungsplans auch nach § 34 BauGB unzulässig. Sie füge sich

bezüglich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung nicht in die nähere Umgebung ein. Angesichts der Höhe des zylindrischen Antennenmasts von 30,13 m müsse mit diesem nach § 5 Abs. 4 Nr. 1 LBO eine Abstandsflächentiefe von 12,05 m eingehalten werden (0,4 der Wandhöhe). Tatsächlich betrage der Abstand zum Grundstück Flst.-Nr. 3287 aber nur 12,00 m, bzw. sogar nur 10 m, denn die Antennenanlage im oberen Bereich des Antennenmasts sei angesichts des von ihr ausgehenden wandartigen Eindrucks kein unbedeutender Vorbau, der nach § 5 Abs. 6 LBO unberücksichtigt bleiben könne. Wegen der von ihr gegenüber dem Grundstück Flst.-Nr. 3287 ausgehenden negativen Wirkungen könne die Mobilfunkanlage auch nicht nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LBO in den Abstandsflächen zugelassen werden.

Am 14.03.2013 hat die Klägerin die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und diese - nach entsprechender Fristverlängerung - am 29.04.2013 begründet. Sie trägt vor, die Mobilfunkanlage entspreche nach der Art der baulichen Nutzung der Festsetzung „Ortsvermittlungsstelle Post“. Diese sei durch die Privatisierung der Post nicht funktionslos geworden. Der bei einer Fläche für den Gemeinbedarf erforderliche Gemeinwohlbezug ergebe sich aus der staatlichen Gewährleistungsverantwortlichkeit im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen nach der Privatisierung der Post. Der Mobilfunk stehe in unmittelbarem Zusammenhang mit der von der staatlichen Gewährleistungsverantwortung erfassten Universaldienstleistung Festnetztelefonie, da er diese in weiten Teilen ersetze, jedenfalls aber ergänze. Die Mobilfunkanlage sei auch flächenmäßig, städtebaulich und funktionell der Ortsvermittlungsstelle untergeordnet. Jedenfalls sei sie als Nebenanlage im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO einzustufen und deshalb zulässig. Auch bezüglich des Maßes der baulichen Nutzung widerspreche die Mobilfunkanlage nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans. Ausdrückliche Festsetzungen zur Höhe baulicher Anlagen enthalte er nicht. Andernfalls müsse nach § 31 Abs. 2 BauGB davon eine Befreiung erteilt werden. Sollte der Bebauungsplan doch ein Höhenkonzept enthalten, so diene dies nur dazu, von jeder Wohnung eine unverbaubare Aussicht auf die Alpen zu gewährleisten. Der Mast der Mobilfunkanlage am äußersten nördlichen Rand des nach Süden abfallenden Plangebiets beeinträchtige den Alpenblick nicht. Anhaltspunkte dafür, dass auch das Ortsbild habe

geschützt werden sollen, seien der Begründung des Bebauungsplans nicht zu entnehmen. Auch bezüglich der Art der baulichen Nutzung lägen jedenfalls die Voraussetzungen für eine Befreiung vor. Denn eine Bündelung der für das Wohnen notwendigen versorgungstechnischen Einrichtungen habe im Plangebiet gewährleistet werden sollen. Ebenso wie die Ortsvermittlungsstelle diene auch die Mobilfunkanlage dazu, das umliegende Gebiet mit Telekommunikationsdienstleistungen zu versorgen und auch die Festnetztelefonie zu gewährleisten. Die Befreiung sei auch städtebaulich vertretbar im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB. Aufgrund der Planung von Prof. Dr. W. seien die Immissionen so weit als möglich minimiert worden. Das Ortsbild sei ohnehin nicht besonders schutzbedürftig. Die Befreiung sei darüber hinaus auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar. Der schlanke Antennenmast erdrücke die Nachbarn nicht, nehme ihnen nicht die Luft zum Atmen und bedränge sie auch nicht. Wie sich aus der Standortbescheinigung ergebe, würden die Grenzwerte nach der 26. Bundesimmissionsschutzverordnung weit unterschritten. Auch das öffentliche Interesse spreche für die Zulassung der Mobilfunkstation. Das der Beklagten in § 31 Abs. 2 BauGB eingeräumte Ermessen sei unter diesen Umständen auf Null reduziert. Das Verwaltungsgericht sei aufgrund des großen Maßstabs der Zeichnung zu Unrecht davon ausgegangen, der Abstand von 12,05 m zum Grundstück Flst.-Nr. 3287 werde nicht eingehalten. Jedenfalls mit einer Antennenanlage geringerer Höhe - 30,00 m statt 30,13 m - und kleinerem Durchmesser des Antennenmasts oder bei einem Verzicht auf die Plattformen würden die Abstandsflächen beachtet. Die Antennen an den Plattformen seien als unbedeutender Vorbau nach § 5 Abs. 6 LBO sowieso nicht zu berücksichtigen. Jedenfalls könne das Vorhaben nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LBO innerhalb der Abstandsflächen zugelassen werden.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 24.10.2012 - 4 K 4432/11 - zu ändern, den Bescheid der Beklagten vom 04.11.2011 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 14.12. 2012 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, die am 30.07.2010 beantragte Baugenehmigung in der Fassung der zum Schriftsatz vom 16.01.2015 übersandten Anlagen 5 und 7 zu erteilen,

hilfsweise die Beklagte unter Aufhebung der Behördenentscheidungen zu verpflichten, die Baugenehmigung in der Fassung der Bauvorlagen vom 21.01.2015 zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte hat der Klageänderung mit dem Hilfsantrag nicht zugestimmt. In der Sache trägt sie vor, die im Bebauungsplan festgesetzte „Ortsvermittlungsstelle Post“ solle der Verwaltung von Festnetzanschlüssen dienen und nicht dem Mobilfunk. Auch eine erweiternde Auslegung der Festsetzung komme nicht in Betracht. Die Mobilfunkanlage mit ihrem hohen Antennenmast sei gegenüber der Ortsvermittlungsstelle auch keine untergeordnete Nebennutzung, deren Zulässigkeit - vergleichbar etwa dem Schreibwarenangebot in einer Poststelle - der der Hauptnutzung folge, sondern ihrerseits eine groß dimensionierte gewerbliche Hauptnutzung. Weil der Mobilfunk nicht zu den in § 78 Abs. 2 TKG abschließend aufgeführten Universaldienstleistungen gehöre, auf die sich die staatliche Gewährleistungsverantwortung für die Telekommunikation nach Art. 87 f GG erstreckt, sei die Mobilfunkstation auch keine Anlage des Gemeinbedarfs. Für Mobilfunkanlagen könnten Versorgungsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB festgesetzt werden, sofern sie nicht als fernmeldetechnische Nebenanlagen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zulässig seien. Die Zulassung der Mobilfunkanlage berührte auch die Grundzüge der Planung. Nach der Begründung des Bebauungsplans basiere das planerische Konzept auf einem städtebaulichen Ideenwettbewerb. Mit 353 Wohneinheiten für 1200 Einwohner habe eine verdichtete und mit Ausnahme des Grundstücks Flst.-Nr. 3287 reine Wohnbebauung geschaffen werden sollen. Das achtstöckige Hochhaus stelle das dem Bebauungsplan zugrunde liegende Höhenkonzept nicht in Frage, denn es liege außerhalb des Plangebiets. Während für die Ortsvermittlungsstelle nur 2 Vollgeschosse zulässig seien, weiche der Antennenmast der Mobilfunkanlage aufgrund seiner Größe und Dominanz so sehr von dem durch das Wohnen geprägten Leitbild der Planung ab, dass er zu einem tiefen Eingriff in das planerische Interessengeflecht führe, woraus sich die Notwendigkeit der planerischen Abwägung ergebe. Deshalb sei die Mobilfunkanlage unter Würdigung nachbarlicher Interessen auch nicht mit den öffentlichen Belangen ver-

einbar. Der Mast halte auch die erforderlichen Abstandsflächentiefe nicht ein, eine geringere Tiefe der Abstandsflächen nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LBO komme nicht in Betracht. Angesichts der deutlichen Überschreitung der vorgeschriebenen Abstandsflächen mit den Plattformen würden die nachbarlichen Belange nicht unerheblich beeinträchtigt, obwohl die Schutzzwecke des Abstandsflächenrechts (Belichtung, Belüftung, Beleuchtung und Brandschutz) bei einem Mobilfunksendemast nicht in gleichem Maße betroffen seien wie bei einem Gebäude.

Der Senat hat das Baugrundstück und seine nähere Umgebung in Augenschein genommen. Für das Ergebnis der Beweisaufnahme wird auf die Sitzungsniederschrift vom 28.05.2015 Bezug genommen.

Dem Senat liegen die Akten der Klägerin zum Bebauungsplan „Weststadt, Hochberg I (nördlicher Teil)“, die Bauakte der Beklagten, die Akten des Regierungspräsidiums Tübingen, 3 Bauakten über früher auf dem Baugrundstück verwirklichte Bauvorhaben und die Akte des Verwaltungsgerichts Sigmaringen - 4 K 4432/11 - vor. Darauf sowie auf die Gerichtsakte des Berufungsverfahrens wird ergänzend verwiesen.

Entscheidungsgründe

1. Die nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthafte, form- und fristgerecht eingelegte und begründete Berufung (§§ 124 Abs. 1, 124 a Abs. 2 und 3 VwGO) ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet, im Übrigen jedoch unbegründet.

2. Mit dem gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m § 264 Nr. 2 ZPO zulässigerweise beschränkten Hauptantrag - die Klägerin hat in den Anlagen 5 und 7 zum Schriftsatz vom 16.01.2015 lediglich die Maße des Masts der Mobilfunkanlage geringfügig reduziert - ist die Berufung unbegründet. Insoweit weist das angefochtene Urteil die Klage jedenfalls im Ergebnis zu Recht ab. Denn der beantragten Baugenehmigung stehen von der Baurechtsbehörde zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften (§ 58 Abs. 1 LBO) entgegen. Die Mobilfunkanlage

hält die in § 5 LBO vorgeschriebenen Abstandsflächen zum Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 nicht ein.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 LBO müssen vor den Außenwänden von baulichen Anlagen Abstandsflächen liegen, die von oberirdischen baulichen Anlagen freizuhalten sind. Die Abstandsflächen müssen - von hier nicht relevanten Ausnahmen abgesehen - auf dem Grundstück selbst liegen (§ 5 Abs. 2 LBO).

Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 LBO bemisst sich die Tiefe der Abstandsfläche nach der Wandhöhe; sie wird senkrecht zur jeweiligen Wand gemessen. Als Wandhöhe gilt das Maß vom Schnittpunkt der Wand mit der Geländeoberfläche bis zum Schnittpunkt der Wand mit der Dachhaut oder bis zum oberen Abschluss der Wand (§ 5 Abs. 4 Satz 2 LBO). Nach § 5 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 LBO beträgt die Tiefe der Abstandsfläche allgemein 0,4 der Wandhöhe. Im Unterschied zu einer geradlinig verlaufenden Wand löst der runde Antennenmast, eine bauliche Anlage i.S. des § 2 Abs. 1 Satz 1 LBO, eine kreisförmige Abstandsfläche aus (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28.02.2001 - 7 B 214/01 - BauR 2001, 1089 und Sauter, LBO für Bad.-Württ., Komm., 3. Aufl., Rn. 86 zu § 5, Stand: März 2010).

Der Antennenmast als solcher hält allerdings die vorgeschriebene Abstandsflächentiefe ein. Er ist 30,00 m hoch, so dass die Tiefe der Abstandsfläche 12,00 m beträgt. Diese ist nicht von seiner Außenseite am Boden, sondern vom Schnittpunkt der senkrechten Projektion der Mastspitze mit dem Erdboden aus zu bestimmen. Legte man den größeren Radius am Erdboden der Berechnung zu Grunde, würde nicht berücksichtigt, dass die Mastspitze, die für die Höhe und damit auch für die Bemessung der Abstandsflächentiefe maßgeblich ist, vom Nachbargrundstück wegen der sich nach oben verjüngenden Form des Antennenmasts weiter entfernt liegt. Auch entstünde ein Widerspruch zur Abstandsflächenberechnung bei terrassenförmig versetzt angeordneten Wänden. So wie sich bei diesen die Abstandsflächentiefe von der senkrechten Projektion der letzten und höchsten Wand aus bemisst, muss auch bei dem sich nach oben verjüngenden Mast die senkrechte Projektion der Mastaußenseite am höchsten Punkt maßgeblich sein. Danach hält der

Antennenmast als solcher einen Abstand von 12,37 m zum Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 ein. Denn der Abstand von der Mastmitte zu diesem Grundstück beträgt ausweislich der Vermaßung in Anlage 5 zum Schriftsatz der Klägerin vom 16.01.2015 12,56 m, davon ist der Radius des Mast an der Spitze (0,29 m) in Abzug zu bringen.

Die an der obersten, ebenfalls kreisförmigen Plattform des Antennenmasts angebrachten Haltevorrichtungen für die Antennen bilden jedoch ihrerseits eine Außenwand i.S. des § 5 Abs. 1 Satz 1 LBO. Diese Außenwand hält die vorgeschriebene Abstandsflächentiefe nicht ein.

Die Höhe der Oberkante dieser Außenwand ist in den von der Klägerin vorgelegten Bauvorlagen nicht vermaßt. Ein Messung ergibt jedoch eine Höhe von 29,50 m, woraus sich eine Abstandsfläche von 11,80 m errechnet. Diese ist wiederum von der senkrechten Projektion dieser Außenwand auf den Erdboden aus zu berechnen. Die Tiefe der Abstandsfläche beträgt dann tatsächlich nur 10,96 m. Sie ergibt sich, indem vom Abstand des Mastmittelpunkts von der Grundstücksgrenze von 12,56 m der Radius der Plattform von 1,60 m abgezogen wird.

Die danach maßgebliche Außenwand der obersten Plattform bleibt auch nicht nach § 5 Abs. 6 Nr. 1 oder Nr. 2 LBO bei der Bemessung der Abstandsflächen außer Betracht.

Ein Bauteil ist nur dann untergeordnet i.S. des § 5 Abs. 6 Nr. 1 LBO, wenn es nach seinem Umfang im Verhältnis zum gesamten Bauwerk und zugleich seiner Funktion nach nicht nennenswert ins Gewicht fällt; dabei ist auf das Größenverhältnis des Bauteils zu der zugehörigen Außenwand abzustellen. In funktionaler Hinsicht kommt es darauf an, dass sich das Bauteil der ihm im Rahmen der Baugestaltung zukommenden Aufgabe unterordnet (vgl. Sauter, LBO für Bad.-Württ., Komm., 3. Aufl., Rn. 94 zu § 5, Stand: Dezember 2012). Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Die beiden Plattformen mit ihren als Außenwand zu qualifizierenden Haltevorrichtungen für die Antennen treten im Verhältnis zum schlanken Antennenmast, dessen Breite sie um ein Mehr-

faches überschreiten, deutlich in Erscheinung. Sie sind das wesentliche Element der Mobilfunkanlage.

Auch die Voraussetzungen aus § 5 Abs. 6 Nr. 2 LBO sind nicht gegeben. Ein Vorbau kann bei der Bestimmung der Abstandsflächen nach dieser Norm nur dann unberücksichtigt bleiben, wenn er zum einen die dort angegebenen Maße einhält. Zum anderen ist er noch in Beziehung zur zugehörigen Außenwand zu setzen; er muss gegenüber dieser deutlich untergeordnet in Erscheinung treten. Der Senat hat bereits entschieden, dass eine Wand, die 5 m breit ist und 1,5 m hervortritt, kein für die Abstandsflächenberechnung unbeachtlicher Vorbau ist, wenn die dazugehörige Außenwand ihrerseits nur 10 m breit ist und daher gegenüber dem Vorbau allenfalls gleichgeordnet in Erscheinung tritt (Senatsurteil vom 15.04.2008 - 8 S 12/07 - VBIBW 2009, 184). Aus den bereits oben genannten Gründen fehlt es mithin - unabhängig von der Einhaltung der Maße aus § 5 Abs. 6 Nr. 2 LBO - an der auch nach dieser Bestimmung geforderten Unterordnung der Plattformen.

Dass die Außenwand der Plattform für sich genommen deutlich niedriger als der Mast ist, genügt nach dem Vorstehenden weder im Rahmen der Nr. 1 noch der Nr. 2 des § 5 Abs. 6 LBO, um die geforderte Unterordnung annehmen zu können.

Auch auf § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LBO kann sich die Klägerin nicht berufen. Eine geringere Tiefe der Abstandsfläche ist nach dieser Bestimmung zuzulassen, wenn Beleuchtung mit Tageslicht sowie Belüftung in ausreichendem Maße gewährleistet bleiben, Gründe des Brandschutzes nicht entgegenstehen und nachbarliche Belange nicht erheblich beeinträchtigt werden. Nach der Rechtsprechung aller mit Baurechtssachen befassten Senate des erkennenden Gerichtshofs liegt eine erhebliche Beeinträchtigung nachbarlicher Belange regelmäßig vor, wenn die nachbarschützende Abstandsflächentiefe unterschritten wird, gleichgültig, ob die Unterschreitung gravierend oder geringfügig ist. Nachbarliche Belange sind in einem solchen Fall nur dann nicht erheblich beeinträchtigt, wenn die vorhandene Situation auf dem Nachbargrundstück durch bauordnungsrechtlich relevante, tatsächliche oder rechtliche Besonderheiten

gekennzeichnet ist, die das Interesse des Nachbarn an der Einhaltung des nachbarschützenden Teils der Abstandstiefe deutlich mindern oder als weniger schutzwürdig erscheinen lassen (vgl. Senatsbeschluss vom 27.11.2013 - 8 S 1813/13 - BauR 2014, 533 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des erkennenden Gerichtshofs). Solche Besonderheiten sind vorliegend nicht gegeben.

Wie der Augenschein gezeigt hat, sind auch auf der dem Baugrundstück zugewandten Nordseite des Gebäudes auf dem Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 auch zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmte Räume untergebracht, auch wenn es im Wesentlichen zur Gegenseite nach Süden hin ausgerichtet ist. Ungeachtet dessen ist eine Änderung der Raumaufteilung in diesem Gebäude und damit eine Orientierung der Wohn-/Aufenthaltsbereiche nach Norden hin auch sonst problemlos möglich. Aus den topographischen Verhältnissen (vgl. dazu VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29.04.2009 - 3 S 569/09 - BRS 74 Nr. 89) ergibt sich auch sonst keine Sondersituation, die das Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 weniger schutzwürdig erscheinen lässt. Da das Gelände von Nord nach Süd abfällt, liegt das Baugrundstück vielmehr höher als das Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287, was dieses abstandsflächenrechtlich eher besonders schutzwürdig erscheinen lässt. Eine Sondersituation kann zwar auch gegeben sein, wenn das Nachbargrundstück seinerseits grenznah bebaut ist. Das setzt aber voraus, dass das Gebäude in unmittelbarer Nähe zur Grundstücksgrenze errichtet worden ist (vgl. Senatsbeschluss vom 08.10.1996 - 8 S 2566/96 - BauR 1997, 92). Diese Voraussetzung ist indessen nicht gegeben. Der Augenschein hat gezeigt, dass der Abstand vielmehr mehrere Meter beträgt. Eine grenznahe Bebauung i.S. der o.g. Senatsrechtsprechung liegt damit nicht vor (vgl. erneut Senatsbeschluss vom 27.11.2013 - 8 S 1813/13 - BauR 2014, 533).

Für die Erteilung einer Befreiung von den Abstandsvorschriften fehlt es an den tatbestandlichen Voraussetzungen aus § 56 Abs. 5 Satz 1 LBO. Auch wenn am Mobilfunk ein besonderes öffentliches Interesse besteht (dazu noch näher unten), erfordern Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung nicht und ist diese unter Würdigung nachbarlicher Interessen nicht mit den öffentlichen Be-

langen vereinbar. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Plattformen der Mobilfunkanlage mit den Antennen nicht in geringerer Höhe sollten errichtet werden können. Die Klägerin hat dazu selbst vorgetragen, sie habe die Höhe nur gewählt, um so dem - rechtlich nicht verbindlichen (dazu noch näher unten) - Mobilfunkkonzept der Beklagten entgegenzukommen. Dass diese aus technischen Gründen oder zur Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Strahlungsschutzgrenzwerte erforderlich sei, behauptet auch die Klägerin nicht.

3. Mit dem Hilfsantrag ist die Berufung allerdings begründet.

Auch insoweit liegen die Voraussetzungen aus § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO vor, ohne dass es auf die Zustimmung der Beklagten ankommt. Denn die Klägerin hat das Klagebegehren auch insoweit in der Hauptsache beschränkt, indem sie nur noch die Genehmigung der Mobilfunkanlage mit dem Antennenmast ohne die beiden Plattformen begehrt. Aber selbst eine Klageänderung wäre gemäß § 91 Abs. 1 VwGO als sachdienlich zuzulassen, weil sich die entscheidungserhebliche Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit bei dem Hilfsantrag in gleicher Weise stellt wie beim Hauptantrag. Die erneute Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens einschließlich des Widerspruchsverfahrens wäre eine bloße Förmerei.

Dem mit dem Hilfsantrag verfolgten Vorhaben stehen keine von der Baurechtsbehörde zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegen.

3.1. Bauplanungsrechtlich stehen der Mobilfunkanlage in der Form des Hilfsantrags zwar die Festsetzungen des Bebauungsplans entgegen. Indessen liegen die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB vor. Das der Beklagten dort eingeräumte Ermessen ist auf Null reduziert.

3.2. Maßstab für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Errichtung der Mobilfunkanlage ist § 30 Abs. 1 BauGB. Der Bebauungsplan ist qualifiziert im Sinne dieser Bestimmung und wirksam. Mit dem Verwaltungsgericht - und von den Beteiligten nicht in Frage gestellt - ist auch der Senat der Auffassung, dass der Bebauungsplan ordnungsgemäß ausgefertigt worden ist, obwohl der als

Blatt 1 bezeichnete zeichnerische Teil überhaupt nicht und Blatt 2 mit der Planlegende und den Daten der Planbearbeitung nur von einem nicht ausfertigungsberechtigten Beamten des Stadtplanungsamts der Beklagten unterzeichnet worden ist (vgl. zur ausschließlichen Ausfertigungsbefugnis des Bürgermeisters, seines vom Gemeinderat bestimmten Vertreters oder des Beigeordneten Senatsbeschluss vom 15.12.1994 - 8 S 1948/94 - VBIBW 1995, 207).

Nach übereinstimmender Rechtsprechung aller Bausenate des erkennenden Gerichtshofs genügt es, wenn das Gemeinderatsprotokoll mit dem Satzungsbeschluss ordnungsgemäß ausgefertigt und der Satzungsbeschluss, gewissermaßen im Sinne einer „gedanklichen Schnur“, auf die sonstigen Bestandteile des Bebauungsplans in einer Weise Bezug nimmt, die Zweifel an der Identität des Norminhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen ausschließen. Das Gemeinderatsprotokoll muss an einer Stelle unterzeichnet sein, die zeigt, dass der Unterzeichner für die Richtigkeit der Niederschrift die Verantwortung übernimmt. Dies kann auch das Deckblatt eines mehrere Tagesordnungspunkte enthaltenden Gemeinderatsprotokolls sein, sofern darin ein eindeutiger und hinreichend bestimmter Bezug zum Tagesordnungspunkt „Satzungsbeschluss“ hergestellt ist (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 09.02.2009 - 3 S 2290/07 - VBIBW 2009, 466).

In seiner Sitzung am 30.09.1968 hat der Gemeinderat der Beklagten unter Tagesordnungspunkt (§ 194) die Satzung über den Bebauungsplan beschlossen. Die Niederschrift über die Verhandlungen des Gemeinderat, in der durch die Bezeichnung des Tagesordnungspunkts auf den Satzungsbeschluss Bezug genommen wird, wurde vom damaligen Oberbürgermeister der Beklagten unterzeichnet. Die der Ausfertigung nach baden-württembergischem Landesrecht allein zukommende Authentizitätsfunktion wird dadurch gewährleistet.

Die Ausfertigung ist ordnungsgemäß erfolgt, obwohl im Satzungsbeschluss nur der „Lageplan des Stadtplanungsamtes vom 22.04.1968“ genannt ist, während es zusätzlich zu dem eigentlichen zeichnerischen Teil (Blatt 1) noch einen zweiten, in einem selbständigen Dokument enthaltenen Teil mit der Planlegende (Blatt 2) gibt. Der Satzungsbeschluss ist durch die erforderliche „gedankli-

che Schnur“ sowohl mit Blatt 1 als auch mit Blatt 2 verbunden. Denn Blatt 1 ist aus sich heraus nicht verständlich, weil es nur aus einem Plan ohne die zugehörige Legende besteht. Blatt 1 und 2 sind dementsprechend auch übereinstimmend gekennzeichnet, insbesondere ist auf beiden Aufklebern als Entwurfsdatum das im Satzungsbeschluss genannte Datum des Lageplans, der 22.04.1968, genannt.

3.3. Die Errichtung der Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Flst.-Nr. 3285/1, Hochbergstraße 2, widerspricht der dafür im Bebauungsplan getroffenen Festsetzung Gemeinbedarf „Ortsvermittlungsstelle Post“.

3.3.1. Die auf § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG (jetzt: § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) gestützte Festsetzung einer Fläche für den Gemeinbedarf genügt durch die hinzugefügte konkretisierende Zweckbestimmung „Ortsvermittlungsstelle Post“ den Mindestanforderungen an die Festsetzung der Art der baulichen Nutzung in einem Bebauungsplan. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass sie durch die Privatisierung der Post und der von ihr erbrachten Dienstleistungen nicht funktionslos geworden ist. Denn damit ist keine Veränderung verbunden, die eine Verwirklichung dieser Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt.

Allerdings sind nach der näheren Erläuterung des Begriffs Gemeinbedarf in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BBauG/BauGB Gemeinbedarfsanlagen nur solche baulichen Anlagen und Einrichtungen die, wie die beispielhaft aufgeführten Schulen, Kirchen und sonstigen kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäude und Einrichtungen, der Allgemeinheit dienen. Sie müssen, ohne dass Gemeingebrauch vorliegen müsste, einem nicht fest bestimmten, wechselnden Teil der Bevölkerung zugänglich sein. Sie stellen Einrichtungen der Infrastruktur dar, die der Gesetzgeber dem Oberbegriff der „Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereich“ zugeordnet hat. Die Ermächtigung zur standortgenauen Festsetzung von Gemeinbedarfsanlagen trägt einem besonderen Nutzungsinteresse der Allgemeinheit und dem gesteigerten Gemeinwohlbezug dieser Anlagen Rechnung. Auf die Rechtsform des Einrichtungsträgers kommt es nicht entscheidend an. Sie kann auch in der Hand einer natürlichen oder juristischen

Person des Privatrechts liegen. Der Gemeinwohlbezug einer Anlage oder Einrichtung ist grundsätzlich zu bejahen, wenn mit staatlicher oder gemeindlicher Anerkennung eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird, hinter der etwaiges privatwirtschaftliches Gewinnstreben eindeutig zurücktritt. Bei diesem Kriterium zur Bestimmung von Gemeinbedarfsanlagen im Städtebaurecht handelt es sich jedoch um ein herkömmliches und typisches, aber kein zwingendes Merkmal von Gemeinbedarfsanlagen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB. Es ist ein hinreichendes, aber kein notwendiges Kriterium. Nach der Liberalisierung und Privatisierung ehemaliger Verwaltungsmonopole in den Bereichen der Bahn, der Post und der Telekommunikation sind neue Formen der Grundversorgung der Allgemeinheit mit Dienstleistungen entstanden, die das Modell privatwirtschaftlicher Leistungserbringung zur Sicherung des Allgemeinwohls mit einer besonderen staatlichen Infrastrukturverantwortung verbinden. Die staatliche „Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortlichkeit“ kann den in § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB vorausgesetzten Gemeinwohlbezug bei solchen Anlagen und Einrichtungen ersetzen, deren Leistungserbringung sich nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen vollzieht und auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, wie das mittlerweile im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation der Fall ist (vgl. dazu grundlegend BVerwG, Urteile vom 30.06.2004 - 4 C 3.03 - BVerwGE 121, 205 und - 4 CN 7.03 - BVerwGE 121, 192). Die staatliche „Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortlichkeit“ in dem beschriebenen Sinne besteht nach wie vor im Bereich der Festnetztelefonie, der eine Ortsvermittlungsstelle vorrangig dient (vgl. dazu näher unten). Wie sich aus § 78 Abs. 2 Nr. 1 und 2 TKG ergibt, wurde die Festnetztelefonie als Universaldienstleistung bestimmt und damit als ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist (§ 78 Abs. 1 TKG). Mit dieser gesetzlichen Regelung kommt der Bundesgesetzgeber seiner Verpflichtung aus Art. 87 f Abs. 1 GG nach, im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Mit dieser Infrastruktursicherung soll verhindert werden, dass es nach der Privatisierung des Postwesens zu einer Un-

tersversorgung mit Dienstleistungen kommt, weil der Wettbewerb (noch) nicht funktioniert oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt (vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 07.10.2003 - 1 BvR 1712/01 - BVerfGE 108, 370).

Die Mobilfunkanlage ist - auch nach der oben beschriebenen erweiterten Auslegung dieses Begriffs nach der Privatisierung der Verwaltungsmonopole - keine Anlage des Gemeinbedarfs, die auf einer dafür ausgewiesenen Fläche zulässig ist.

Der staatliche Gewährleistungsauftrag aus Art. 87 f Abs. 1 GG ermöglicht im Rahmen des § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB zugleich die Abgrenzung der Gemeinbedarfsanlagen von sonstigen Anlagen und Einrichtungen des Postsektors (hier: insbesondere des Mobilfunks) sowie von anderen privatwirtschaftlichen Dienstleistungen, die auch in einem weiteren Sinne dem öffentlichen Interesse, dem „allgemeinen Wohl“ dienen, von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB aber eindeutig nicht erfasst werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.06.2004 - 4 C 3.03 - BVerwGE 121, 205).

Auf den Mobilfunk erstreckt sich der staatliche Gewährleistungsauftrag nicht. Nach Art. 87 f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund im Bereich der Telekommunikation flächendeckende und ausreichende Dienstleistungen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Solche Dienstleistungen werden als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen oder durch andere private Anbieter erbracht (Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG). Im Rahmen dieser, zunächst durch Verabschiedung eines Bundesgesetzes zu erfüllenden Gewährleistungsgarantie hat der Bund allein für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit postalischen und telekommunikativen Dienstleistungen Sorge zu tragen. Der staatliche Handlungsauftrag ist nicht auf den Ausbau einer optimalen Infrastruktur ausgerichtet, sondern lediglich auf die Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung durch Sicherung angemessener und ausreichender Dienstleistungen. Der Gewährleistungsauftrag des Bundes betrifft nur einen Ausschnitt des postalischen und telekommunikativen Dienstleistungsbereichs. Die Nutzer sollen Zugang zu den Post- und Te-

lekommunikationsdienstleistungen haben, ohne die eine Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben nicht oder nur erheblich erschwert möglich wäre (vgl. Gersdorf von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 6. Aufl., 2010, Rn 24 ff. zu Art. 87 f Abs. 1 GG). Es ist dabei Sache des Gesetzgebers, die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 87 f Abs. 1 GG durch die Festlegung des Grundversorgungsniveaus zu konkretisieren. Innerhalb des ihm dabei zukommenden Gestaltungsspielraums verfügt er über eine erhebliche Einschätzungsprärogative (vgl. erneut Gersdorf in von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Rn 31 und 37 zu Art. 87 f GG).

Dieses „Mindestangebot“ im Sinne der verfassungsrechtlichen Gewährleistung flächendeckender, angemessener und ausreichender Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation wird in § 78 TKG mit den dort genannten Universaldienstleistungen konkretisiert (vgl. dazu Mager in Säcker, TKG, Kommentar, 3. Aufl., 2013, Rn 16 zu § 78). Der Mobilfunk gehört nicht zur Gruppe der Universaldienstleistungen auf die sich die staatliche Gewährleistungsverantwortung erstreckt. Der Bayerische VGH (Beschluss vom 11.04.2012 - 9 ZB 09.2263 - juris) nimmt demgegenüber - ohne nähere Auseinandersetzung und Begründung - an, die staatliche Gewährleistungsverantwortung beziehe sich auch auf den Mobilfunk. In der von ihm zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wurde diese Frage indessen nicht entschieden. Es heißt dort stattdessen, auf der Grundlage der berufungsgerichtlichen Rechtsausführungen könne offenbleiben, ob Art. 87 f Abs. 1 GG den Belangen der Mobilfunkanbieter im Rahmen von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen ein erhöhtes Gewicht verleihe (BVerwG, Beschluss vom 27.10.2008 - 4 B 49.98 - ZfBR 2009, 158).

3.3.2. Die geplante Mobilfunkanlage wird auch von der konkretisierenden Zweckbestimmung „Ortsvermittlungsstelle Post“ nicht gedeckt. Die Auslegung des Bebauungsplans führt zu dem Ergebnis, dass sie keine Ortsvermittlungsstelle im Sinne der genannten Festsetzung ist.

Ein Bebauungsplan ist grundsätzlich nach den allgemeinen, für Rechtsnormen geltenden Regeln auszulegen (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Kommentar, Rn 14 zu § 9, Stand: Juni 2012).

Aus der historischen Auslegung ergibt sich, dass der Gemeinderat keine Fläche für den Mobilfunk bereitstellen wollte, denn im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses im Jahre 1968 gab es noch keine Möglichkeit, mobil zu telefonieren. Zwar war auch damals schon der Richtfunk bekannt und gebräuchlich. Auch mögen Festnetztelefonate Ende der 1960er Jahre nicht nur leitungsgebunden, sondern auch über Richtfunk weitergeleitet worden sein. Hätte der Gemeinderat eine Fläche für eine funktechnische Anlage festsetzen wollen, hätte er dafür jedoch eine eindeutige Bezeichnung gewählt und nicht eine zweigeschossige Bebauung mit Flachdach festgesetzt, in der nur eine Anlage zur leitungsgebundenen Verwaltung von Festnetztelefonaten untergebracht werden kann.

Ungeachtet des engen technischen Zusammenhangs zwischen der Festnetz- und der Mobilfunktelefonie (Weiterleitung von Telefonaten aus dem Festnetz in das Mobilfunksystem und umgekehrt), ist die Festsetzung „Ortsvermittlungsstelle Post“ nicht erweiternd dahin auszulegen, dass sie auch eine Mobilfunkanlage umfasst. Zwar ist die erste Voraussetzung für eine teleologische Extension gegeben. Der Normgeber hat die zu regelnde Fallgestaltung nicht bedacht. Um seine Regelungsabsicht zu erreichen, hätte er jedoch nicht zwingend die bauplanerischen Voraussetzungen für eine Mobilfunkanlage auf dem Baugrundstück mit der Ortsvermittlungsstelle schaffen müssen (vgl. zu den Voraussetzungen für eine teleologische Extension Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., 1995, S. 281). Angesichts der Komplexität der bauplanerischen Abwägungsentscheidung käme jedenfalls auch die Festsetzung einer Fläche für die Mobilfunkanlage an anderer Stelle in Betracht (vgl. zur Möglichkeit der Gemeinden, die Standorte von Mobilfunkanlagen durch Bebauungspläne zu steuern Bayerischer VGH, Urteil vom 02.10.2014 - 2 B 14.816 - BauR 2015, 627).

3.3.3. Ohne Erfolg macht die Klägerin auch geltend, die Mobilfunkanlage sei als untergeordnete gewerbliche Nebennutzung auf der Gemeinbedarfsfläche „Ortsvermittlungsstelle Post“ zulässig. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, auf einer „Gemeinbedarfsfläche Post“, die nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG für ein Postamt der ehemaligen Deutschen Bundespost festgesetzt worden ist, sei auch eine gewerbliche Nutzung (postspezifisches Angebot von Schreib- und Papierwaren) zulässig, soweit es die Post-Universaldienstleistungen ergänze und sich der Gemeinbedarfsnutzung unterordne, die Postdienstleistungen also prägend blieben. Sinn und Zweck der Festsetzung von „Flächen für den Gemeinbedarf“ stehe einem solchen erweiterten Normverständnis nicht entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.06.2004 - 4 C 3.03 - BVerwGE 121, 205).

Es fehlt aber an den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten Voraussetzungen, unter denen eine zusätzliche gewerbliche Nebennutzung von der Hauptnutzung „mitgezogen“ werden kann. So darf die Nebenleistung gegenüber der Hauptleistung nur von untergeordneter Bedeutung sein und diese nach den in der Bevölkerung vorherrschenden Gewohnheiten und Erwartungen sowie nach der allgemeinen Verkehrsanschauung nur abrunden. Schon daran fehlt es. Die Mobilfunkanlage hätte gegenüber der Ortsvermittlungsstelle angesichts des Umfangs der Mobilfunktelefonie eine gewichtige eigenständige Bedeutung. Mit dem Schreibwarenangebot in einer Poststelle wäre sie nicht zu vergleichen. Auch würde das äußere Erscheinungsbild der Ortsvermittlungsstelle durch die Mobilfunkanlage mit ihrem hohen Mast wesentlich verändert. Die Mobilfunkanlage würde gegenüber der Ortsvermittlungsstelle dominierend in Erscheinung treten. Sie ist anders als das Schreibwarenangebot in einer Poststelle nicht bloß ein „Zubrot“, sondern schon wegen der mit ihrer Errichtung und ihrem Betrieb verbundenen Kosten nur rentierlich, wenn sie in großem Umfang eigenständig genutzt wird.

3.3.4. Auch nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO ist die Mobilfunkanlage nach der Art der baulichen Nutzung nicht zulässig. Zwar stimmt § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO 1962 in der im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Gemeinderats geltenden Fassung, auf die der Bebauungsplan statisch verweist (vgl. BVerwG,

Beschluss vom 01.11.1999 - 4 B 3.99 - VBIBW 2000, 146), mit der aktuell geltenden Fassung dieser Bestimmung in der BauNVO 1990 überein. Wie der Wortlaut dieser Bestimmung zeigt, regelt sie jedoch nur die Zulässigkeit von untergeordneten Nebenanlagen und Einrichtungen in **Baugebieten**. Eine Fläche für den Gemeinbedarf ist aber kein Baugebiet im Sinne des § 1 Abs. 2 BauNVO 1962/1990.

Die Mobilfunkanlage ist auch nicht als fernmeldetechnische Nebenanlage im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO ausnahmsweise zulässig. Auch diese Bestimmung gilt zunächst nur für Baugebiete und ist schon deshalb nicht einschlägig. Wie ausgeführt, verweist der Bebauungsplan auch statisch auf die Baunutzungsverordnung 1962. § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO oder eine entsprechende Regelung war darin noch nicht enthalten.

3.4. Die Klägerin hat indessen nach § 31 Abs. 2 BauGB Anspruch auf Erteilung einer Befreiung von der Festsetzung Gemeinbedarf „Ortsvermittlungsstelle Post“.

3.4.1. Zunächst werden die Grundzüge der Planung nicht berührt.

Mit der Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB stellt der Gesetzgeber ein Instrument zur Verfügung, das im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit und der Wahrung der Verhältnismäßigkeit für Vorhaben, die den Festsetzungen eines Bebauungsplans zwar widersprechen, sich mit den planerischen Vorstellungen aber gleichwohl in Einklang bringen lassen, ein Mindestmaß an Flexibilität schafft. Durch das Erfordernis der Wahrung der Grundzüge der Planung stellt der Gesetzgeber andererseits sicher, dass die Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht beliebig durch Verwaltungsakt außer Kraft gesetzt werden dürfen. Die Regelungen für die Änderung von Bebauungsplänen dürfen nicht durch eine großzügige Befreiungspraxis aus den Angeln gehoben werden. Denn die Änderung eines Bebauungsplans obliegt nach § 1 Abs. 8 BauGB der Gemeinde und nicht der Baugenehmigungsbehörde. Ob die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt danach von der jeweiligen Planungssituation ab. Entscheidend ist, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zu-

widerläuft. Je tiefer die Befreiung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-)Planung möglich ist. Die Grenze für die Erteilung einer Befreiung wird nicht überschritten, wenn die Abweichung von Festsetzungen, die für die Grundzüge der Planung maßgeblich sind, nicht ins Gewicht fällt, sondern für das Plangefüge von untergeordneter Bedeutung ist. Maßgeblich ist eine Einzelfallentscheidung, die die Besonderheiten der konkreten Planungssituation vollständig erfasst und die Auswirkungen des zur Befreiung gestellten Vorhabens auf die planerische Festsetzung umfassend bewertet. Zur planerischen Grundkonzeption gehören die Planungsüberlegungen, die für die Verwirklichung der Hauptziele der Planung sowie für den mit den Festsetzungen insoweit verfolgten Interessenausgleich und damit für das Abwägungsergebnis maßgeblich sind. Ein Grundzug der Planung wird berührt, wenn die Abweichung einer dieser maßgeblichen Grundüberlegungen zuwiderlaufen würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 02.02.2012 - 4 C 14.10 - BVerwGE 142, 1; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.12.2006 - 10 A 930/05 - juris sowie Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Kommentar, Rn 36 f., Stand: Juni 2011).

Nach diesem Maßstab werden durch das gewerbliche Vorhaben der Klägerin keine Grundzüge der Planung berührt.

Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung ist ein Grundkonzept der Planung, dass das Plangebiet dem Wohnen vorbehalten sein soll. Abgesehen von drei Flächen für den Gemeinbedarf werden als Art der baulichen Nutzung nur Wohngebiete festgesetzt, und zwar - mit Ausnahme des nördlich an das Baugrundstück angrenzenden Grundstücks Flst.-Nr. 3287, für das ein allgemeines Wohngebiet ausgewiesen ist - nur reine Wohngebiete. Gerade die beiden Gemeinbedarfsflächen für die Kindergärten weisen einen deutlichen Bezug zum Wohnen auf, der aber auch bei der Ortsvermittlungsstelle der Post noch gegeben ist. Dieses aus den planerischen Festsetzungen gewonnene Ergebnis wird durch die Begründung des Bebauungsplans bestätigt. Der Bebauungsplan ist nach Durchführung eines städtebaulichen Ideenwettbewerbs im Wege eines „Demonstrativbauvorhabens“ aufgestellt worden. Es sollten „attraktive Wohn-

formen“ unter möglichst intensiver Ausnutzung des Geländes geschaffen werden (vgl. S. 2 der Begründung des Bebauungsplans).

Diese planerische Grundkonzeption zur Art der baulichen Nutzung und der mit der Planung verfolgte Interessenausgleich sind durch die bisherige tatsächliche Entwicklung im Baugebiet nicht nachhaltig gestört (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 - 4 C 10.09 - BVerwGE 138, 166). Wie der Augenschein bestätigt hat, wird das Plangebiet - wie auch die Grundstücke auf der anderen Seite der Sch.straße außerhalb des Plangebiets - ganz überwiegend zum Wohnen genutzt. Die gewerblichen Nutzungen auf dem Grundstück Flst.-Nr. 3287 (Apotheke, Elektrogeschäft, Confiserie) sind im dort festgesetzten allgemeinen Wohngebiet ohnehin nach § 4 Abs. 2 BauNVO 1962 allgemein zulässig. Durch den auf dem Baugrundstück bereits vorhandenen Mast für den Richtfunk und eine Werbetafel - beides gewerbliche Nutzungen - wird dieser Interessenausgleich allenfalls geringfügig beeinträchtigt, zumal diese auch am Rande des Plangebiets gelegen sind. Der „Mix-Markt“ auf der anderen Seite der Sch.straße befindet sich ohnehin nicht mehr im Plangebiet.

Die Abweichung vom Bebauungsplan im Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung fällt indessen nicht ins Gewicht, sondern ist für das Plangefüge von untergeordneter Bedeutung. Denn für das Baugrundstück selbst ist keine Wohnnutzung festgesetzt, sondern eine der Telekommunikation dienende Fläche für den Gemeinbedarf „Ortsvermittlungsstelle Post“. Auch die Mobilfunkanlage dient konkret der Telekommunikation. Das Baugrundstück liegt auch nicht mitten im Plangebiet, sondern an dessen Rand an der mehrspurigen Sch.straße mit einer deutlich über das Plangebiet hinausreichenden Verkehrsfunktion. Zwar ist die Mobilfunkanlage unabhängig davon, ob sie als fernmeldetechnische Nebenanlage i.S. des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO einzustufen ist, eine gewerbliche Nutzung (vgl. dazu OVG Lüneburg, Beschluss vom 06.12.2004 - 1 ME 256/04 - BauR 2005, 975). Sie ist jedoch weder selbst besonders störungsempfindlich noch gehen von ihr Störungen aus, die mit dem Charakter der umliegenden Wohngebiete unvereinbar wären (zu den Immissionen durch Strahlenbelastung noch näher unten). Ein besonderes Verkehrsaufkommen verursacht sie nicht. Auch ist zu berücksichtigen, dass auf dem südlich angren-

zenden Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt ist, auf dem auch nach der Baunutzungsverordnung 1962 wohnverträgliche gewerbliche Nutzungen mit einem konkreten Bezug zur Wohnnutzung zulässig sind. Einen solchen weist auch die Mobilfunkanlage auf, denn sie dient in erster Linie der Versorgung der umliegenden Flächen, und damit u.a. der im Bebauungsplan festgesetzten Wohngebiete mit Mobilfunkleistungen.

Auch hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung werden die Grundzüge der Planung nicht i.S. des § 31 Abs. 2 BauGB berührt. Zweifelhaft ist bereits, ob dem Bebauungsplan insoweit ein besonderes planerisches Konzept zu Grunde liegt. Jedenfalls würde dies durch die Mobilfunkanlage nicht berührt.

Das Verwaltungsgericht ist zum gegenteiligen Ergebnis gekommen, weil die Mobilfunkanlage die im Bebauungsplan durch die Festsetzung der maximal zulässigen Zahl der Vollgeschosse festgesetzten Gebäudehöhen erheblich übersteige und dadurch das vom Satzungsgeber vorgesehene Stadtbild beeinträchtige. Dem folgt der Senat nicht. Dem Argument, der Satzungsgeber habe mit der Festsetzung der Geschosshöhe ein bestimmtes Höhenkonzept verfolgt, kann zwar nicht entgegengehalten werden, er habe keine Festsetzungen zur Höhe der baulichen Anlagen getroffen. Denn anders als dies jetzt in § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO 1990 vorgesehen ist, konnte nach der hier maßgeblichen Baunutzungsverordnung 1962 die Höhe der baulichen Anlage im Bebauungsplan noch nicht geregelt werden. Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BauNVO 1962 wurde das Maß der baulichen Nutzung in einem Bebauungsplan (nur) bestimmt durch die Festsetzung der Geschossflächenzahl oder der Baumassenzahl, der Grundflächenzahl oder der Grundfläche der baulichen Anlagen und der Zahl der Vollgeschosse, nicht aber der Höhe. Der Satzungsgeber konnte im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan die Höhe von Gebäuden - nicht von baulichen Anlagen generell - nur mittelbar regeln, und zwar über die Festsetzung der Zahl der Vollgeschosse. Denn nach § 4 Abs. 4 Satz 4 LBO 1965 wurde bei mehr als 4 m hohen Geschossen je angefangenen 4 m der Höhe zwischen Geländeoberfläche und Dachraum ein Vollgeschoss gerechnet.

Mit der zur Zahl der zulässigen Vollgeschosse getroffenen Regelung hat der Satzungsgeber indessen keine Konzeption im Hinblick auf das Ortsbild verfolgt. Zu Recht weist die Klägerin darauf hin, dass sich dem Bebauungsplan als planerische Aussage - die durch die Bestimmungen zur Zahl der zulässigen Vollgeschosse umgesetzt worden ist - lediglich entnehmen lässt, jeder Wohnung im Plangebiet habe eine unverbaubare Aussicht auf die südlich gelegene Alpenkette ermöglicht werden sollen (vgl. S. 3 des Protokolls über die Gemeinderatssitzung am 06.05.1968). Dieses planerische Konzept wird durch die Mobilfunkanlage indessen nicht berührt. Sie ist am nordöstlichen Rand des Plangebiets vorgesehen und kann die Aussicht auf die südlich gelegene Alpenkette schon deshalb nicht beeinträchtigen. Dafür, dass auch die Aussicht von den Häusern nördlich der Sch.straße außerhalb des Plangebiets habe geschützt werden sollen, ist den Unterlagen über das Bebauungsplanverfahren nichts zu entnehmen. Ohnehin versperrt der schlanke Mast allenfalls einen kleinen Teil des Blickfelds und kann die Aussicht auch deshalb nicht wesentlich beeinträchtigen. Anhaltspunkte dafür, dass die Zulassung der Mobilfunkanlage in sonstiger Hinsicht Grundzüge der Planung berühren könnte, sind nicht ersichtlich.

3.4.2. Auch erfordern Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB).

Die Gründe des Wohls der Allgemeinheit umfassen alles, was gemeinhin unter öffentlichen Belangen oder öffentlichen Interessen zu verstehen ist, und damit alle Gesichtspunkte, die nach § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen sind (BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 - 4 C 10.09 -, BVerwGE 138, 166). Auch die Belange des Telekommunikationswesens, um die es hier geht, gehören damit zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 d BauGB). Es besteht ein hohes öffentliches Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks, das sich angesichts der Intensivierung des Mobilfunks in den letzten Jahren eher noch erhöht hat (BVerwG, Urteil vom 30.08.2012 - 4 C 1.11 - BVerwGE 144, 82).

Die Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk-Dienstleistungen erfordert auch die Befreiung. Zwischen den Beteiligten ist nicht streitig, dass im Plangebiet und den umliegenden Bereichen insoweit ein Verbesserungsbedarf besteht, weil dieses Gebiet durch vorhandene Mobilfunkanlagen nicht ausreichend abgedeckt werden kann (vgl. dazu auch den von der Klägerin vorgelegten Netzstrukturplan). Auch die Beklagte stellt nicht in Frage, dass die Mobilfunkanlage mit ihrem Standort geeignet ist, Abhilfe zu schaffen. Die Befreiung muss nicht das einzige Mittel sein, um diesem Belang zu entsprechen. Es genügt nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift, wenn es dazu vernünftigerweise geboten ist, das Vorhaben mit Hilfe der Befreiung an der vorgesehenen Stelle zu verwirklichen. Maßgeblich ist, ob der Klägerin tatsächlich zu angemessenen Bedingungen eine besser geeignete Lösungsmöglichkeit zur Verfügung steht (BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 - 4 C 10.09 - BVerwGE 138, 166). Das ist nicht der Fall.

Mit einer Mobilfunkanlage kann nur ein Gebiet im Umkreis von wenigen Hundert Metern versorgt werden. Ein anderes Grundstück, auf dem die Klägerin zulässigerweise und zu zumutbaren Bedingungen die Mobilfunkanlage errichten könnte, gibt es nicht. Die Genehmigung zur Nutzung eines in der Nähe gelegenen, technisch aber weniger geeigneten Grundstücks wurde ihr von der Beklagten ebenfalls nicht erteilt.

3.4.3. Die Abweichung ist auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar (§ 31 Abs. 2 letzter Hs. BauGB).

3.4.3.1. Die Erteilung einer Befreiung ist allerdings wegen entgegenstehender öffentlicher Belange stets ausgeschlossen, wenn es in seine Umgebung Spannungen hineinträgt, die nur durch Planung bewältigt werden können. Eine „Faustregel“ ist hier die Kontrollüberlegung, ob es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und daher nach § 34 Abs. 1 BauGB zugelassen werden könnte (vgl. BVerwG, Urteile vom 19.02.2002 - 4 C 13.01 - BVerwGE 117, 50 und vom 09.06.1978 - IV C 54.75 - BVerwGE 56, 71).

Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung ruft die Mobilfunkanlage keine städtebaulichen Spannungen hervor, wie der Augenschein gezeigt hat. Die gewerbliche Nutzung ist, wie ausgeführt, im Plangebiet wohnverträglich. Hinsichtlich der angrenzenden Gebiete östlich der Sch.straße außerhalb des Plangebiets ruft es bezüglich der Art der baulichen Nutzung ebenfalls keine planungsbedürftigen städtebaulichen Spannungen hervor. Zwar dominiert auch dort die Wohnnutzung. Gewerbliche Nutzungen, die wie die Mobilfunkanlage einen Bezug zur umliegenden Wohnnutzung aufweisen, sind mit dem „Mixt-Markt“ und der Energiezentrale der Nahwärmeversorgung jedoch auch dort vorhanden. Erneut ist von Bedeutung, dass die Mobilfunkanlage weder selbst besonders störungsempfindlich ist noch von ihr mit dem Wohnen unvereinbare Emissionen oder sonstige Belastungen ausgehen. Nicht unberücksichtigt bleiben kann auch, dass die Mobilfunkanlage nur der Sicherstellung der Mobilfunkversorgung im Umkreis von wenigen Hundert Metern dienen soll, damit im gesamten infrastrukturellen Versorgungsnetz nur eine untergeordnete Funktion hat, deshalb eine fernmeldetechnische Nebenanlage i.S. des § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO ist und somit nach der Wertung der aktuell geltenden Baunutzungsverordnung grundsätzlich ohnehin in allen Baugebieten ausnahmsweise zulässig wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.08.2012 - 4 C 1.11 - BVerwGE 144, 82).

Hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung überschreitet der Antennenmast der Mobilfunkanlage zwar deutlich die Höhe aller baulichen Anlagen in der näheren Umgebung, und zwar auch des achtstöckigen Hochhauses an der südöstlichen Ecke Sch.straße/K.straße. Gleichwohl führt es nicht zu bodenrechtlichen Spannungen. Er ist sehr schmal ausgeführt, weshalb seine bodenrechtliche Wirkung nicht mit der massiver Gebäude vergleichbar ist. Er wird dem durch die vorhandene Bebauung gebildeten Rahmen kein neues Gepräge geben. Vorbildwirkung im Hinblick auf die Errichtung von Gebäuden in entsprechender Höhe hat er nicht. Auch ist nicht erkennbar, dass in der näheren Umgebung eine vergleichbare technische Anlage errichtet werden könnte. Erst recht ist der Mast nicht rücksichtslos. Davon, dass er für die Grundstücke in der näheren Umgebung eine erdrückende, erschlagende oder einmauernde Wirkung hätte, kann keine Rede sein. Vor einer bloßen optischen Beeinträchtigung

gung schützt das Baurecht nicht (vgl. dazu Bayerischer VGH, Urteil vom 19.05.2011 - 2 B 11.397 - NVwZ-RR 2011, 851).

3.4.3.2. Die Mobilfunkanlage ist auch mit den nachbarlichen Interessen vereinbar.

Unter die nachbarlichen Interessen fallen die Belange, die nach den planungsrechtlichen Grundsätzen des § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB abwägungserheblich sind. Maßgeblich ist, ob in den durch den Plan bewirkten Interessenausgleich erheblich störend eingegriffen wird (BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 - 4 C 10.09 - BVerwGE 138, 166).

Der Wunsch, nicht der von der zur Genehmigung anstehenden Mobilfunkanlage ausgehenden, die immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte beachtenden Strahlenbelastung ausgesetzt zu sein, stellt kein nachbarliches Interesse im oben beschriebenen Sinne dar.

Die Mobilfunkanlage beachtet die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften, soweit diese Nachbarschutz vermitteln. Sie ist als ortsfeste Einrichtung allerdings eine Anlage im Sinne des § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG. Anhaltspunkte dafür, dass sie nach § 4 Abs. 1 i.V.m. der 4. BImSchV genehmigungsbedürftig sein könnte, sind nicht gegeben. Als nicht genehmigungsbedürftige Anlage ist sie nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind und nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen - und damit elektromagnetische Strahlung im Sinne des § 3 Abs. 1 und 2 BImSchG - auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Diese Regelungen dienen dem Gesundheitsschutz, ihre Einhaltung ist bodenrechtliche relevant, wie sich u.a. auch aus § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB ergibt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 03.04.1987 - 4 C 41.84 - BauR 1987, 538). Die Nachbarn haben dabei jedoch nur einen Anspruch darauf, dass die immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte nicht überschritten werden. Auch die Gemeinden dürfen immissionsschutzrechtlich keine eigene Vorsorgepolitik betreiben und für ein Bebauungsplangebiet niedrigere Grenzwerte festsetzen (vgl.

BVerwG, Urteil vom 30.08.2012 - 4 C 1.11 - BVerwGE 144,82). Das nachbarliche Interesse kann mithin nur auf die Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte gerichtet sein. Diese werden aber beachtet.

Das ergibt sich aus der von der Klägerin im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Sigmaringen vorgelegten Standortbescheinigung der Bundesnetzagentur vom 22.10.2012 für insgesamt 12 Sendeantennen auf dem Baugrundstück. Über diese wird die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten sichergestellt. Denn nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BEMFV darf eine ortsfeste Funkanlage, die die dort genannten Leistungswerte überschreitet, nur betrieben werden, wenn für diesen Standort eine gültige Standortbescheinigung der Bundesnetzagentur vorliegt. Zur Erteilung der Standortbescheinigung ermittelt die Bundesnetzagentur den zur Einhaltung der Grenzwerte nach § 3 BEMFV erforderlichen standortbezogenen Sicherheitsabstand (§ 5 Abs. 1 BEMFV). Die Bundesnetzagentur erteilt die Standortbescheinigung nur, wenn der standortbezogene Sicherheitsabstand innerhalb des kontrollierbaren Bereichs liegt, d.h. innerhalb des Bereichs, in dem der Betreiber der Anlage über den Zutritt oder Aufenthalt von Personen bestimmen kann oder in dem aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse der Zutritt von Personen ausgeschlossen ist (§ 2 Nr. 7 BEMFV). Der standortbezogene Sicherheitsabstand ist der erforderliche Abstand zwischen der Bezugsantenne und dem Bereich, in dem die Grenzwerte nach § 3 Satz 1 BEMFV unter Einbeziehung der relevanten Feldstärken umliegender ortsfester Funkanlagen eingehalten werden (§ 2 Nr. 4 BEMFV). § 3 Satz 1 BEMFV sieht vor, dass zur Begrenzung der elektromagnetischen Felder von ortsfesten Funkanlagen für den Frequenzbereich von 9 Kilohertz bis 300 Gigahertz die Grenzwerte nach der Verordnung über elektromagnetische Felder - 26. BImSchV - einzuhalten sind. Diese, eine auf § 23 BImSchG gestützte Rechtsverordnung, konkretisiert - im Rahmen ihres Anwendungsbereichs (§ 1 der 26. BImSchV) - normativ die immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten nach §§ 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch elektromagnetische Felder (vgl. Senatsurteil vom 19.07.2010 - 8 S 77/09 - juris).

Der danach maßgebliche Sicherheitsabstand wird mit der Mobilfunkanlage ausweislich der Standortbescheinigung eingehalten. Danach ist für den gesamten Standort in Hauptstrahlrichtung ein standortbezogener (horizontaler) Sicherheitsabstand von 22,15 m und vertikal von 5,02 m einzuhalten. Die Abstände beziehen sich auf eine Montagehöhe der Bezugsantenne über Grund von 25,58 m. Der vertikale Sicherheitsabstand wird hier auch zum Wohnhaus auf dem Grundstück Flst.-Nr. 3287 deutlich überschritten. Bei einer Höhe des Geländes auf dem Baugrundstück von 495 m erreicht die in 25 m Höhe über Grund angebrachte Bezugsantenne eine Höhe von 520 m über NN. Das Wohnhaus auf dem Grundstück Flst.-Nr. 3287 erreicht aber lediglich eine Höhe von 503 m (vgl. den von der Beklagten vorgelegten Höhenplan).

Die Grenzwerte der 26. BImSchV sind nach wie vor mit höherrangigem Recht vereinbar (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28.02.2014 - 8 A 11308/13 - juris und BVerwG, Urteil vom 20.06.2013 - 4 C 2.12 - BVerwGE 147, 37).

Eine Standortbescheinigung für die auf der Mobilfunkanlage ebenfalls vorgesehenen Richtfunkantennen liegt nicht vor. Mit Richtfunkantennen sind indessen aufgrund der ohnehin geringen Strahlenbelastung auch keine Sicherheitsabstände einzuhalten (vgl. Senatsurteil vom 19.07.2010 - 8 S 77/09 - juris).

3.4.4. Das der Beklagten in § 31 Abs. 2 BauGB eingeräumte Ermessen ist auf Null reduziert. Denn der Erteilung der Genehmigung entgegenstehende Interessen der Beklagten sind nicht gegeben (vgl. Senatsurteil vom 14.03.2007 - 8 S 1921/06 - VBIBW 2008, 348).

3.4.4.1. Die Beklagte kann die Ablehnung einer Befreiung insbesondere nicht auf ihr Handlungskonzept Mobilfunk aus dem Jahre 2011 stützen. Mit diesem verfolgt die Beklagte das Ziel, an Orten mit sogenannten empfindlichen Nutzungen die Belastung der Bevölkerung durch Mobilfunkimmissionen möglichst gering zu halten (§ 1 des Konzepts). Zu diesem Zweck ist in § 5 des Konzepts eine umfangreiche Alternativenprüfung für die einzelnen Standorte vorgesehen. Eine solche soll nur dann nicht erforderlich sein, wenn die ermittelten

Abstände zu sogenannten Orten mit empfindlicher Nutzung gemäß dem Bewertungstool „Vereinfachte Bewertung von Mobilfunkstandorten bezüglich der Einhaltung der Schweizer Grenzwerte“ für die jeweilige Mobilfunksendeanlage eingehalten sind. In der Sache läuft das Handlungskonzept Mobilfunk der Beklagten mithin darauf hinaus, die Grenzwerte der 26. BImSchV durch niedrigere zu ersetzen.

Ungeachtet ihrer Selbstverwaltungsgarantie sind aber auch die Gemeinden dem geltenden Immissionsschutzrecht unterworfen. Das schließt es aus, dass die Gemeinden bei planungsrechtlichen Entscheidungen auf eigene Grenzwerte oder mit einem Mobilfunkkonzept gar auf die Akzeptanz der Bevölkerung abstellen (vgl. dazu OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 07.03.2003 - 1 A 10196/03 - juris). Das Handlungskonzept Mobilfunk der Beklagten ist daher nicht geeignet, die Ermessensausübung der Beklagten sachgerecht zu steuern. Gründe, die Baugenehmigung im Rahmen einer rechtmäßigen Ermessensausübung zu versagen, ergeben sich daraus nicht.

3.4.4.2. Die Beklagte hat die Ablehnung der Baugenehmigung u.a. auch darauf gestützt, der Standort der Mobilfunkanlage bedürfe der Steuerung durch einen Bebauungsplan. Dass ein Planungsbedürfnis der Erteilung der Genehmigung im Wege der Befreiung nicht entgegensteht, wurde bereits oben ausgeführt.

Ungeachtet dessen kann auch die Absicht einer Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen oder zu ändern, ein Grund sein, die Erteilung einer Befreiung im Ermessenswege zu versagen. Die Planung muss dann zwar nicht in dem Maße konkretisiert sein, wie dies bei einer Veränderungssperre erforderlich ist, die dazu dient, ein bislang bauplanungsrechtlich zulässiges Vorhaben zu verhindern. Gleichwohl müssen die Planungsabsichten ernsthaft und konkret sein; der bloße Wunsch der Gemeinde, ein Vorhaben zu verhindern, reicht nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.09.2002 - 4 C 13.01 - BVerwGE 117, 50). Die Beklagte hat jedoch nicht behauptet, dass sie hier eine bebauungsplanrechtliche Regelung überhaupt nur ins Auge gefasst habe. Abgesehen davon dürfte die grundsätzlich zulässige Planung der Standorte von Mo-

bilfunkanlagen nicht dazu dienen, im Rahmen einer kommunalen „Vorsorgepolitik“ der Sache nach niedrigere Grenzwerte als die immissionsschutzrechtlich zulässigen durchzusetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.08.2012 - 4 C 1.11 - BVerwGE 144, 82).

4. Der Baugenehmigung in der Form, wie sie mit dem Hilfsantrag begehrt wird, stehen auch die bauordnungsrechtlichen Abstandsflächenvorschriften nicht entgegen. Wie bereits oben ausgeführt, werden mit dem Mast als solchem die vorgeschriebenen Abstandsflächentiefen auch zum Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 eingehalten. Anders als bei der mit dem Hauptantrag begehrt Baugenehmigung ist der Mast nicht mehr mit Plattformen im oberen Bereich vorgesehen, die ihrerseits die vorgeschriebenen Abstandsflächentiefen nicht einhalten. Stattdessen sind die Sektorenantennen und auch die Richtfunkantennen unmittelbar am Mast selbst angebracht. Welche Abstandsflächentiefen mit den Antennen vom Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 eingehalten werden, ist aus den Bauvorlagen in der Fassung vom 21.01.2015 nicht zu ersehen. Insoweit fehlen Maßangaben. Letztlich kommt es darauf aber nicht an. Für die Einhaltung der Abstandsflächentiefen ist ohnehin nur auf die zum Nachbargrundstück Flst.-Nr. 3287 hin orientierten Antennen abzustellen. Diese treten nicht mehr als 1,5 m vor die vom Mast gebildete Außenwand vor, sind diesem gegenüber auch sonst untergeordnet und bleiben damit als untergeordnete Bauteile bei der Bemessung der Tiefe der Abstandsfläche außer Betracht, zumal sie von der Nachbargrenze auch mehr als 2 m entfernt sind (§ 5 Abs. 6 Satz 1 LBO).

5. Anhaltspunkte dafür, dass dem Vorhaben sonstige von der Baurechtsbehörde zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen, sind nicht ersichtlich.

6. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

7. Gründe für die Zulassung der Revision aus § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4

VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Harms

Matejka

Burr

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird nach §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG auf

25.000 EUR

festgesetzt (entsprechend der Streitwertfestsetzung im ersten Rechtszug).

Harms

Matejka

Burr

Beglaubigt
Urkundsbeamtin/-er
der Geschäftsstelle
Kontelzki
Kontelzki
Gerichtshauptsekretärin