

BESCHLUSS - VORLAGE

Dezernat/Amt:	Verantwortlich:	Tel.Nr.:	Datum
I / Referat für Stadtentwicklung und Bauen	Herr Schröder-Klings	4001	09.01.2009

Betreff:

Mobilfunk in Freiburg

hier:

Zwischenbericht und Möglichkeiten zur kommunalen Steuerung

- Interfraktioneller Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktionsgemeinschaft Unabhängige Listen, Anfragen der CDU-Fraktion, Fraktionsgemeinschaft Unabhängige Listen und von Junges Freiburg

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. BA	15.01.2009		X	X	
2. HA	19.01.2009		X	X	
3. GR	27.01.2009	X			X

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: nein

Finanzielle Auswirkungen: nein

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat nimmt den Zwischenbericht zum Mobilfunk in Freiburg gemäß Drucksache G-09/005 zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, künftig alle drei Jahre über die weitere Entwicklung zu berichten.

2. Die Verwaltung wird beauftragt,
 - a) bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für Wohngebiete zu prüfen, ob im Einzelfall die Errichtung von Mobilfunksendeanlagen aus städtebaulichen oder gestalterischen Gründen in den textlichen Festsetzungen bzw. in den örtlichen Bauvorschriften ausgeschlossen werden kann;
 - b) mit den Betreibern von Mobilfunksendeanlagen Verhandlungen über den weiteren Ausbau an Standorten in Freiburg zu führen, um eine Erhöhung der Funkwellenbelastung für die Bevölkerung insbesondere in Wohngebieten soweit wie möglich zu vermeiden und im Einzelfall auch eine Verringerung der bestehenden Belastung zu erreichen.
 3. Die Verwaltung wird beauftragt, in kritischen Fällen einen runden Tisch unter Beteiligung der jeweils betroffenen Mobilfunkunternehmen zu initiieren, um möglichst einen Konsens bei der Standortfestlegung zu erreichen. Dabei wird die Verwaltung ermächtigt, auch städtische Gebäude oder Grundstücke als Mobilfunkstandorte zur Verfügung zu stellen, soweit diese nicht zum regelmäßigen, länger dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmt sind und noch näher festzulegende Mindestentfernungen zu sensiblen Einrichtungen wie Schulen und Kindergärten sowie zur nächsten Wohnbebauung einhalten. Der Gemeinderatsbeschluss vom 27.11.2001, nach dem Mobilfunksendeanlagen auf städtischen Gebäuden nur unter wesentlich engeren Voraussetzungen installiert werden dürfen, wird insoweit modifiziert.
-

Anlage:

Standorte von Mobilfunksendeanlagen in Freiburg

1. Fraktionsantrag gemäß § 34 GemO und Anfragen gemäß § 24 GemO

Mehrere Fraktionen, Fraktionsgemeinschaften und Gruppierungen haben Anfragen sowie einen Antrag nach § 34 GemO zum Thema Mobilfunk in Freiburg gestellt.

Die Gruppierung Junges Freiburg hat am 21.12.2007 im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung einer Mobilfunkanlage in der Sedanstraße an die Verwaltung die Anfrage gerichtet, ob es ein Konzept der Stadt gibt, das die planmäßige Versorgung mit Mobilfunksendeanlagen bei kalkulierbaren Rahmenbedingungen umfasst. Gleichzeitig wurde nach den Möglichkeiten der Stadt gefragt, auf die Mobilfunkbetreiber bei der Standortauswahl für genehmigungsfreie Anlagen einzuwirken.

Die Fraktionsgemeinschaft Unabhängige Listen hat am 07.02.2008 u. a. angefragt, wie viele Mobilfunkanlagen es in Freiburg gibt und ob bestehende Anlagen von verschiedenen Mobilfunkbetreibern genutzt werden bzw. ob eine solche gemeinsame Nutzung beabsichtigt ist. Ferner wurde um Auskunft gebeten, ob Mobilfunkbetreiber in Freiburg Anlagen gegen den Willen der Stadt errichtet haben und wann die Verwaltung zuletzt durch Öffentlichkeitsarbeit über die gesundheitlichen Gefahren des Mobilfunks sowie über geeignete Gegen- und Präventivmaßnahmen informiert hat.

Mit interfraktionellem Antrag vom 11.02.2008 haben die SPD-Fraktion und die Fraktionsgemeinschaft Unabhängige Listen beantragt, den Gemeinderat über die Aufrüstung vorhandener Mobilfunkanlagen auf den UMTS-Standard zu informieren. Mit dem Antrag wird das Ziel verfolgt, Maßnahmen der Stadt für eine möglichst geringe Strahlenbelastung durch Mobilfunkanlagen durchzusetzen. In diesem Zusammenhang soll auch die Umsetzung des sog. Münchener Vorsorgemodells geprüft werden.

Am 27.03.2008 hat die CDU-Fraktion um Prüfung gebeten, ob die Verwaltung im Anschluss an aktuelle Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofs die Erstellung eines Standortkonzepts für die Aufstellung von Mobilfunkanlagen für realisierbar hält, das eine möglichst geringe Belastung der Bevölkerung durch „Mobilfunkimmissionen“ vor allem in Wohngebieten bei gleichzeitiger Sicherstellung einer möglichst effizienten, flächendeckenden Versorgung mit Mobilfunkleistungen gewährleistet.

Die Verwaltung hat diese Anfragen und den Antrag zum Anlass genommen, das Thema „Mobilfunk in Freiburg“ nach längerer Zeit erneut grundsätzlich aufzubereiten, um die gestellten Fragen nicht nur punktuell, sondern im Zusammenhang zu beantworten. Als Ergebnis werden Vorschläge gemacht, wie künftig die Funkwellenbelastung für die Wohnbevölkerung im Rahmen der beschränkten kommunalen Handlungsmöglichkeiten begrenzt und in Einzelfällen möglicherweise sogar reduziert werden kann.

2. Bisherige Beschlusslage des Gemeinderats und Bürgerinformation

Die gemeinderätlichen Gremien haben sich in den Jahren 2001 bis 2003 intensiv mit dem Thema Mobilfunk befasst. Nach ausführlichen Sachstandsberichten für den Bauausschuss am 28.03. und 16.05.2001 (Drucksachen BA-01/010 und BA-01/010.1) hat sich der Gemeinderat am 25.09., 23.10. und 27.11.2001 auf der Grundlage der Drucksachen G-01/128, G-01/128.1 und G-01/128.2 mit der Thematik befasst. Auslöser waren eine Bauvoranfrage für einen Sendemast in Lehen und ein Bauantrag für einen Sendemast im Industriegebiet Nord.

Am 27.11.2001 hat der Gemeinderat zunächst eine Resolution an Bund und Land gerichtet, mit der eine Novellierung der für die zulässige Strahlenbelastung maßgebenden 26. Bundesimmissionsschutzverordnung (26. BImSchV) mit dem Ziel einer Risikoreduzierung gefordert wurde. Ferner hat er beschlossen, dass keine Mobilfunkanlagen mehr auf Gebäuden der Stadt und ihrer Gesellschaften installiert werden dürfen, wenn sie sensible Einrichtungen (Wohngebäude, Kindergärten, Altenheime etc.) enthalten oder derartige Einrichtungen im Umkreis von 500 m vorhanden sind. Im Übrigen dürfen solche Anlagen auf städtischen Gebäuden nur noch installiert werden, wenn dies im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu einer deutlichen Reduzierung der elektromagnetischen Gesamtstrahlung führt und wenn die dort installierten Anlagen die derzeit in Deutschland gültigen Grenzwerte deutlich unterschreiten.

Dem damals erteilten Auftrag zur Abgabe eines weiteren Sachstandsberichts wurde mit der Drucksache G-02/169 in der nichtöffentlichen Gemeinderatsitzung am 08.10.2002 entsprochen. Dort wurde die Verwaltung beauftragt, durch regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit über die gesundheitlichen Gefahren des Mobilfunks sowie geeignete Gegen- und Präventivmaßnahmen zu informieren. Bei der Beratung eines weiteren Sachstandsberichts im Bauausschuss am 03.12.2003 (Drucksache BA-03/030) wurde eine Modifikation des Gemeinderatsbeschlusses vom 27.11.2001 über den weitgehenden Ausschluss von Mobilfunkanlagen auf städtischen Gebäuden in Anlehnung an das von der Verwaltung befürwortete sog. Münchener Modell (siehe unten Nr. 8.2) abgelehnt.

Im Februar 2002 hat die Stadtverwaltung im Bürgerhaus Seepark eine Informationsveranstaltung zum Thema Mobilfunk durchgeführt. Im November 2004 fand eine Podiumsdiskussion zu diesem Thema beim SWR unter Beteiligung des Oberbürgermeisters, des Münchener Umweltdezernenten sowie Vertretern des Öko-Instituts und der Mobilfunkbetreiber statt.

3. Funktechnische Ausgangssituation

Nach Angaben des Informationszentrums Mobilfunk gibt es derzeit in Deutschland über 80 Mio. Handynutzungen in über 80 % der Haushalte. Die hierfür erforderliche Übertragungskapazität macht eine umfangreiche Netzinfrastruktur erforderlich, die von den vier Netzbetreibern T-Mobile, Vodafone, E-Plus und O₂ jeweils selbstständig betrieben und hinsichtlich der Standorte teilweise gemeinsam genutzt wird. In Baden-Württemberg gab es zum Jahresanfang 2008 nach Mitteilung der Landesregierung vom 10.03.2008 (LT-Drucksache 14/2279) entsprechend den Angaben der Bundesnetzagentur 7.563 Mobilfunkstandorte mit insgesamt 49.470 Mobilfunksendeantennen.

Die Mobilfunknetze der vier in Deutschland tätigen Netzbetreiber bestehen aus mehreren Netzbestandteilen. Die **Basisstationen** (BTS = Base-Transceiver-Station) stellen innerhalb von Funkzellen die Funkverbindung zu den Handys der Nutzer her. Sie werden in dicht bebauten Gebieten in der Regel auf Gebäuden als Dachstandorte (Dachantennen) und im Übrigen als Maststandorte (Stahlgitter- bzw. Betonmasten) mit jeweils zugehöriger Technischeinheit erstellt. Jede Basisstation ist mit einem Base-Station-Controller (BSC) verbunden, der den Daten- und Sprachverkehr aller seiner Basisstationen zusammenfasst und damit eine übergeordnete Bündelungs- und Steuerungsfunktion wahrnimmt. Jeder BSC ist wiederum mit einer Vermittlungszentrale (Mobile-Switching-Center) verbunden. Die Verbindungen zwischen den einzelnen Netzbestandteilen des Mobilfunknetzes werden in der Regel durch Richtfunkssysteme hergestellt. Hierzu werden **Funkvermittlungsstellen** errichtet, die aus einem Sendemast und einer Vermittlungsstation bestehen. Solche Funkfeststationen sind größere Türme, die je nach topographischer Gegebenheit und erstrebter Reichweite eine Höhe von bis zu 100 m aufweisen können.

Der zurzeit (noch) weltweit vorherrschende Standard ist das Global System for Mobile Communication (**GSM**), die sog. zweite Mobilfunkgeneration. Derzeit erfolgt in der Bundesrepublik die Umstellung auf das Universal Mobile Telecommunications System (**UMTS**), das als dritte Generation der Mobilfunktechnologie die Übertragung von Video- und Textdaten mit hoher Qualität und Geschwindigkeit ermöglicht. Das UMTS-Netz wird von den Mobilfunkbetreibern ergänzend zu den vorhandenen GSM-Netzen in der Regel durch eine Auf- oder Umrüstung der vorhandenen Mobilfunkstandorte aufgebaut.

Für die Übertragung von Sprach- und Dateninformationen per Funk sind elektromagnetische Felder notwendig. Funkwellen sind das für den Datentransport erforderliche Medium. Die Funkwellen des Mobilfunks breiten sich geradlinig aus. Sie werden wie Licht durch Hindernisse (Gebäude, Tunnel, Berge etc.) und durch Witterungsbedingungen (Nebel, Regen) beeinflusst. Für die Leistungsfähigkeit von Mobilfunkwellen sind zunächst die Entfernung und die Sendeleistung maßgebende Faktoren. Die Feldstärke elektromagnetischer Wellen, das Maß für ihre Intensität, nimmt umgekehrt proportional mit dem Abstand zur Antenne ab, d. h. verzehnfacht sich die Entfernung, so sinkt die Feldstärke auf ein Zehntel. Hindernisse und Witterungsbedingungen können die Feldstärke weiter verringern.

Der Mobilfunk nutzt - ebenso wie Rundfunk, Fernsehen und der Funk von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben - den **hochfrequenten** elektromagnetischen Bereich und zwar Felder zwischen 900 Megahertz (D-Netze), 1.800 Megahertz (E-Netze) und 2.100 Megahertz (UMTS-Netze).

4. Mobilfunkstandorte in Freiburg

Am 01.10.2001 gab es in Freiburg 83 Gebäude mit Mobilfunksendeanlagen, auf denen insgesamt 545 Antennen angebracht waren. Bis zum 01.08.2008 gab es einen Anstieg auf **122 Mobilfunkstandorte mit Dachantennen**, die in der als Anlage beigefügten Aufstellung enthalten sind. Unter Hochrechnung der Zahlen aus dem Jahr 2001 dürften in Freiburg derzeit ca. 750 bis 800 Mobilfunksendeanlagen als Dachantennen installiert sein. Eine detailliertere Zusammenstellung mit der genauen Adresse, der Angabe der Antennenanzahl und der am Standort vertretenen Netzbetreiber war über die Bundesnetzagentur bisher nicht zu erhalten. Die Verwaltung versucht derzeit, diese Angaben von den vier Netzbetreibern direkt zu erhalten.

Neben diesen Sendeanlagen, die auf Gebäuden angebracht sind, gibt es in Freiburg inzwischen **9 Mobilfunksendemasten**, die als Basisstationen dienen. Diese Sendemasten sowie zwei weitere genehmigte, aber noch nicht realisierte Mastanlagen in St. Georgen an der Ecke Wiesentalstraße / Basler Landstraße und in Haslach-Haid im Rebenweg sind ebenfalls in der Anlage aufgelistet.

Eine Funkvermittlungsstelle gibt es bisher in Freiburg nicht. Eine solche Verteilungsstation ist jedoch bereits im Jahre 2005 neben einem Sendemast im Industriegebiet Nord (Hans-Bunte-Straße) genehmigt worden.

Auch wenn die Mobilfunkversorgung in Freiburg nach Auskunft der Netzbetreiber im Wesentlichen ausreichend ist, gibt es außer in Neubaugebieten weiterhin Veränderungen durch die Umstellung bestehender Sendeanlagen auf die UMTS-Technik und die Suche nach notwendig werdenden Ersatzstandorten. Denn nach Angaben der Netzbetreiber werden ca. 10 % bis 20 %

der Verträge für Mobilfunksendeanlagen beim Ablauf der vereinbarten Vertragsdauer (in der Regel 10 Jahre) nicht verlängert. Hier müssen in den meisten Fällen Ersatzstandorte gesucht werden.

Die Stadtverwaltung hat die Verträge für Mobilfunksendeanlagen an zwei Standorten auf städtischen Gebäuden entsprechend dem Gemeinderatsbeschluss vom 27.11.2001 zum Ablauf der Vertragslaufzeit gekündigt. Der Vertrag für die Sendeanlagen auf dem Gebäude Basler Straße 2 (Amt für öffentliche Ordnung und Bürgeramt) ist im September 2008 ausgelaufen. Der Betreiber hat inzwischen einen Ersatzstandort auf einem nahe gelegenen privaten Gebäude in der Talstraße gefunden. Der Vertrag für die Sendeanlagen auf dem Kepler-Gymnasium ist bereits im Juli 2007 zum Ablauf der Vertragslaufzeit am 31.07.2009 gekündigt worden. Einen Ersatzstandort für das Rieselfeld gibt es bisher noch nicht.

Im Stadtgebiet gibt es an mehreren Stellen Widerstand der Anwohner gegen bestehende oder geplante Standorte, u.a. im Sedanquartier (neue Anlage), in Haslach-Haid (geplanter Sendemast), im Rieselfeld (Anlage auf dem Kepler-Gymnasium), Vauban (Anlage im benachbarten Gewerbegebiet). Dieser Widerstand bildete vor allem den Anlass für die unter Nr. 1 aufgeführten Fraktionsanfragen.

5. Gesundheitliche Risiken von Mobilfunkanlagen

Neben den durch Mobilfunkanlagen befürchteten Wertminderungen der benachbarten Immobilien und den Beeinträchtigungen des Orts- bzw. Landschaftsbildes durch Dachantennen bzw. Sendemasten wird in der öffentlichen Kritik vor allem die Gefahr von Gesundheitsbeeinträchtigungen durch die mit dem Mobilfunk verbundenen elektromagnetischen Wellen angeführt.

In der Wissenschaft ist unumstritten, dass hochfrequente elektromagnetische Felder zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen können, weil sie bei Lebewesen eine Wärmewirkung hervorrufen. Zu den bekannten **thermischen** Wirkungen gehören lokale Gewebeüberhitzungen. Solche Schäden treten jedoch nur auf, wenn die Stärke des Feldes eine bestimmte Höhe überschreitet. Zur Vermeidung solcher Gesundheitsbeeinträchtigungen gilt seit dem 01.01.1997 die Verordnung über elektromagnetische Felder (**26. BImSchV**), die die Anforderungen an die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung regelt. Die dort festgelegten Grenzwerte, die um das 50fache unterhalb der biologischen Wirkungsschwelle liegen, beruhen auf den Empfehlungen der internationalen Strahlenschutzkommission, der deutschen Strahlenschutzkommission und des Sachverständigenrats für Umweltfragen der Bundesregierung. Sie entsprechen den in den meisten europäischen Ländern geltenden Grenzwerten, die sich dabei an Empfehlungen der EU orientieren. In den Niederlanden gelten etwas höhere und in Belgien, Italien sowie teilweise

auch in der Schweiz und Österreich etwas niedrigere Grenzwerte. Wenn man die nach der 26. BImSchV geltenden Grenzwerte in Sicherheitsabstände umsetzt, so ergibt sich für Basisstationen im GSM- und im UMTS-Bereich ein Sicherheitsabstand zwischen zwei und acht Metern, während bei Handys wegen der geringen Sendeleistung kein Sicherheitsabstand erforderlich ist.

Während die thermischen Effekte unumstritten sind, gibt es seit längerem eine - oft emotional geführte - Diskussion um so genannte **athermische** Effekte elektromagnetischer Felder, die von der 26. BImSchV nicht erfasst werden. Als mögliche nichtthermische Wirkungen werden z. B. Veränderungen des Zellstoffwechsels und der Hirnströme diskutiert. Von den Ärzten des sog. Freiburger Appells wurden 2003 sogar Zusammenhänge zwischen einer Funkbelastung durch Mobilfunkanlagen und einem von ihnen beobachteten dramatischen Anstieg von schweren und chronischen Erkrankungen wie Herzinfarkte, Alzheimer, Epilepsie und Krebs behauptet. Trotz langjähriger Forschung sind solche Vermutungen bisher nicht wissenschaftlich bestätigt worden. Vielmehr hat das Bundesumweltministerium (BMU) am 17.06.2008 die Ergebnisse eines breit angelegten, sechsjährigen Forschungsprogramms bekannt gegeben. Danach haben sich die Befürchtungen zu möglichen Gesundheitsgefahren des Mobilfunks, die teilweise in der Bevölkerung bestehen, nicht bestätigt. Vielmehr reichen auch nach dem aktuellen Forschungsstand die geltenden Grenzwerte aus, um die Bevölkerung ausreichend vor den bekannten Gefahren der Mobilfunkwellen zu schützen. Dennoch werden die Forschungen mit finanziellen Mitteln des BMU fortgesetzt, um die Wirkungen auf Kinder, die sehr empfindlich sind, und die Langzeitwirkungen auf Kinder und Erwachsene zu untersuchen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bezüglich dieser Diskussion zuletzt 2007 entschieden, dass noch keine verlässlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse über komplexe Gefährdungslagen wie die schädlichen Wirkungen hochfrequentierter elektromagnetischer Felder vorlägen, die ein Einschreiten der Gerichte durch eine Beweisaufnahme erforderlich machten. Es sei vielmehr Sache des Ordnungsgebers, den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln nach allen Seiten zu beobachten und zu bewerten, um gegebenenfalls weiter gehende Schutzmaßnahmen treffen zu können. Eine Verletzung der Nachbesserungspflicht durch den Ordnungsgeber könne gerichtlich erst festgestellt werden, wenn evident sei, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation verfassungsrechtlich untragbar geworden ist.

6. Rechtlicher Rahmen für die Errichtung von Mobilfunkanlagen

6.1 **Genehmigungspflicht**

Seit der am 08.11.2003 in Kraft getretenen Gesetzesänderung ist in Baden-Württemberg die Errichtung von Mobilfunkantennen einschließlich der Masten bis 10 m Höhe und zugehöriger Versorgungseinrichtungen bis 10 m³ Rauminhalt **verfahrensfrei** und bedarf somit keiner Baugenehmigung (Nr. 30 des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO). Allerdings müssen auch verfahrensfreie Anlagen die materiell-rechtlichen Bestimmungen des Bauplanungs-, Denkmal- und Naturschutzrechts einhalten. Soweit verfahrensfreie Mobilfunkanlagen eine bauplanungsrechtliche (bzw. natur- oder denkmalschutzrechtliche) Ausnahme oder Befreiung erfordern (vgl. Nrn. 6.2.1 und 2), ist darüber nach § 51 Abs. 5 LBO in einem förmlichen Verfahren zu entscheiden. Daher können Dachantennen für Mobilfunkanlagen außerhalb von Wohngebieten meist ohne baurechtliches Verfahren errichtet oder geändert werden. Nur für Sendemasten ist wegen ihrer über 10 m liegenden Höhe immer eine Baugenehmigung erforderlich.

Nach § 6 Abs. 2 der Telekommunikationszulassungsverordnung (TKZulV) sind die Betreiber von Mobilfunkanlagen verpflichtet, bei der Bundesnetzagentur eine **Standortbescheinigung** für die Basisstation zu beantragen, mit der der erforderliche Sicherheitsabstand für die betreffende Anlage festgelegt wird. Dieser beträgt in der Regel einige Meter horizontal vor der Antenne, vertikal ist er sehr viel geringer. Die Standortbescheinigung bestätigt die Übereinstimmung mit den Grenzwerten der 26. BImSchV und damit den Anforderungen der §§ 22 ff. BImSchG, womit nach gefestigter Rechtsprechung davon auszugehen ist, dass Gesundheitsgefährdungen für die benachbart wohnenden Personen nicht bestehen. Die Baurechtsbehörde ist an diese Einschätzung im bauaufsichtlichen Verfahren grundsätzlich gebunden. Die Regulierungsbehörde prüft in unregelmäßigen Abständen und ohne Vorankündigung, ob die Anlage in Übereinstimmung mit der Genehmigung betrieben wird.

6.2 **Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit**

6.2.1 Zulässigkeit im überplanten Innenbereich

Im Bereich von Bebauungsplänen richtet sich die Zulässigkeit von Mobilfunksendeanlagen gemäß § 30 BauGB nach der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungsart. Bei den Mobilfunkanlagen handelt es sich um „(sonstige nicht wesentlich störende) Gewerbebetriebe“, die nach den Vorschriften der Bau-nutzungsverordnung in Industrie-, Gewerbe-, Kern-, Misch-, Dorf- und besonderen Wohngebieten allgemein zulässig sind, soweit der Bebauungsplan keine abweichenden Regelungen enthält. In allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten sind Mobilfunksendeanlagen nur ausnahmsweise zulässig, während sie in reinen Wohngebieten grundsätzlich unzulässig sind. Vom VGH Baden-Württemberg werden Mobilfunksendeanlagen aber nicht als

selbstständige Hauptanlagen, sondern als fernmeldetechnische Nebenanlagen angesehen, für die es seit 1990 in § 14 Abs.2 Satz 2 BauNVO eine Sonderregelung gibt, nach der diese Anlagen in allen Baugebieten ausnahmsweise zulässig sind, auch soweit für sie im Bebauungsplan keine besonderen Flächen festgesetzt sind. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hat ein Mobilfunkbetreiber im Regelfall einen Anspruch auf die Erteilung einer Ausnahme nach § 31 Abs.1 BauGB, wenn er eine Mobilfunksendeanlage in einem allgemeinen Wohngebiet errichten will.

6.2.2 Zulässigkeit im nicht überplanten Innenbereich und im Außenbereich

Im nicht überplanten Innenbereich richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Mobilfunksendeanlagen gemäß § 34 BauGB im Wesentlichen nach denselben Maßstäben wie in Bebauungsplangebieten. Auch hier sind Mobilfunksendeanlagen als Dachantennen in der Regel zulässig.

Im Außenbereich sind solche Anlagen als Sendemasten nach § 35 Abs.1 Nr. 3 BauGB als privilegierte Vorhaben zulässig, soweit der Betreiber für sie aus bautechnischen oder funktechnischen Gründen einen Standortbezug nachweisen kann. Dies ist meist der Fall.

Die Baurechtsbehörde hat daher in der Regel keine planungsrechtliche Grundlage, die Errichtung von Mobilfunksendeanlagen im Außen- oder Innenbereich - auch nicht in Wohngebieten - zu verhindern.

6.3 Zulässigkeit nach anderen Rechtsvorschriften

Mobilfunksendeanlagen müssen die Gestaltungsvorschriften der Landesbauordnung und bei der Anbringung auf denkmalgeschützten Gebäuden die Vorgaben von § 8 des Denkmalschutzgesetzes Baden-Württemberg beachten. Danach darf ein Kulturdenkmal nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde in seinem Erscheinungsbild beeinträchtigt werden. Diese Vorgaben führen jedoch meist nur zu erhöhten Anforderungen an die Gestaltung der Sendeanlagen und nicht zu einer Unzulässigkeit an diesem Standort.

Insbesondere bei Mobilfunkstandorten im Außenbereich sind zusätzlich naturschutzrechtliche Vorgaben zu beachten. Sendemasten sind in Landschafts- und insbesondere in Naturschutzgebieten in der Regel unzulässig und können nur mit einer Ausnahme oder Befreiung von den Verboten der Schutzverordnung zugelassen werden.

7. Baurechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Von der oben dargestellten generellen baurechtlichen Zulässigkeit von Mobilfunksendeanlagen ist die Möglichkeit der Kommunen zu unterscheiden, durch Festsetzungen im Bebauungsplan und durch örtliche Bauvorschriften die Errichtung von Mobilfunksendeanlagen zumindest räumlich zu steuern. Allerdings dürfen die damit verbundenen Handlungsspielräume für eine Großstadt wie Freiburg nicht überschätzt werden.

7.1 Festsetzungen im Bebauungsplan

In Bebauungsplänen kann die Stadt grundsätzlich die Zulässigkeit von Mobilfunksendeanlagen durch planungsrechtliche Festsetzungen mit einer Gliederung der zulässigen Nutzungen nach Maßgabe des § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO räumlich steuern. Eine solche räumliche Steuerung darf allerdings keine Verhinderungsplanung sein, die eine flächendeckende Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen im Gemeindegebiet ausschließt oder unzumutbar erschwert. Vielmehr muss ihr im Sinne der Planrechtfertigung gemäß § 1 Abs. 3 BauGB ein planerisches Konzept über die Zulässigkeit und die Standortverteilung von Mobilfunkanlagen zugrunde liegen. Dabei kann die Gemeinde nach der aktuellen Rechtsprechung des bayerischen VGH der Standortplanung zum Schutz angrenzender Wohnbebauung oder anderer schutzwürdiger Einrichtungen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser etc.) grundsätzlich auch ein gegenüber den Grenzwerten der 26. BImSchV höheres Vorsorgeniveau zugrunde legen. Eine Gemeinde kann aus Gründen der Umweltvorsorge zum Schutz der Wohnbevölkerung bestimmte Flächen als Standorte für die Errichtung von Mobilfunkanlagen ausnehmen, wenn für die Errichtung solcher Anlagen andere Standorte zur Verfügung stehen, die in funktechnischer Hinsicht für den Netzbetreiber gleichwertig sind. Dazu muss sich die Gemeinde bei der Aufstellung eines Mobilfunkkonzepts mit den funktechnischen Bewertungen (Ausbreitungsplots) der Mobilfunkbetreiber befassen und so zunächst die aus funktechnischer Sicht optimalen Standorte ermitteln. Gegebenenfalls sind Alternativstandorte zu suchen, soweit die optimalen Standorte aus tatsächlichen Gründen nicht zur Verfügung stehen. Bei der weiteren Standortauswahl, bei der aus städtebaulicher Sicht auch das Ortsbild eine Rolle spielen kann, sind dann einerseits die Bedeutung des Standorts für die Netzfunktionalität des Betreibers, das öffentliche Interesse an einer flächendeckenden Netzversorgung und andererseits die Schutzpositionen von Nachbarn und Dritten zu berücksichtigen.

Dieser kurze Überblick lässt bereits die Komplexität und den Aufwand eines kommunalen Mobilfunkkonzepts erkennen. Aus der Sicht der Verwaltung ist es jedenfalls für eine Großstadt wie Freiburg, in der die privaten Netzbetreiber bereits ein im Wesentlichen flächendeckendes Mobilfunknetz geschaffen haben, nicht sinnvoll, jetzt noch ein kommunales Mobilfunkkonzept zu entwickeln. Denn bei bereits 122 vorhandenen Mobilfunkstandorten kann kein abwägungsfehlerfreier Bebauungsplan für den bebauten Bereich aufgestellt

werden, der über die Anforderungen der 26. BImSchV hinausgeht. Eine vorsorgende Verschärfung der gesetzlichen Grenzwerte darf die Gemeinde nur bei hinreichendem ortsbezogenen Anlass vornehmen, der bei 122 bestandsgeschützten Anlagen nicht gegeben ist. Ferner stände der damit verbundene personelle und finanzielle Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zu der damit jetzt noch nachträglich erreichbaren Standortsteuerung. Bisher hat in Deutschland auch noch keine größere Kommune ein solches Konzept mit Erfolg entwickelt oder dies auch nur versucht. So hat z. B. München 2006 aus tatsächlichen Gründen die Erstellung eines solches Konzepts abgelehnt.

Bei den heute bestehenden Rahmenbedingungen schlägt die Verwaltung stattdessen mit dem Beschlussantrag Nr. 2a als realistischere Alternative vor, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für neue Wohngebiete zu prüfen, ob und inwieweit die Errichtung von neuen Mobilfunkanlagen im Plangebiet durch geeignete Festsetzungen vermieden werden kann, wenn bereits eine im Wesentlichen ausreichende Netzversorgung vorhanden oder außerhalb des Plangebiets an einem geeigneten Standort geschaffen werden kann.

7.2 Örtliche Bauvorschriften

Ferner kann durch örtliche Bauvorschriften gemäß § 74 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 LBO, die als Satzung mit dem Bebauungsplan erlassen werden, aus gestalterischen Gründen die Errichtung von Dachantennen für Mobilfunkanlagen in geeigneten Fällen untersagt werden. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist der Bebauungsplan BAKOLA, Plan-Nr. 1-63, der am 27.01.2009 vom Gemeinderat beschlossen werden soll und der in § 2 Nr. 3.4 der Satzung die Errichtung von Richtfunk- und Mobilfunkantennen an beiden geplanten Gebäuden aus gestalterischen Gründen untersagt (vgl. Drucksache G-09/003). Eine solche Regelung ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden; sie lässt sich nicht flächendeckend auf das gesamte Stadtgebiet erstrecken, insbesondere nicht auf alle bebauten und bereits mit Antennen versehenen Gebiete. Örtliche Bauvorschriften ermöglichen daher nur eine punktuelle und keine gesamtstädtische Steuerung von Mobilfunkdachantennen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass durch örtliche Bauvorschrift für - genehmigungsfreie - Mobilfunkanlagen unter 10 m Höhe gemäß § 74 Abs. 1 Nr. 7 LBO ein Kennnissgabeverfahren eingeführt werden kann. Der damit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand ist jedoch sachlich nicht gerechtfertigt, weil die Netzbetreiber der Stadt als untere Immissionsschutzbehörde alle neuen Standorte und Anlagen sowieso mitteilen müssen.

8. Politische Steuerungsmöglichkeiten

Aus Sicht der Verwaltung sind die im Folgenden dargestellten politischen Steuerungsmöglichkeiten erfolgversprechender, um das Ziel einer Beschränkung oder möglichst sogar einer Reduzierung der Belastung der Wohnbevölkerung durch Mobilfunkwellen zu erreichen.

8.1 Verbändevereinbarung

Die kommunalen Spitzenverbände haben im Juli 2001 mit den vier Mobilfunknetzbetreibern eine „Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze“ geschlossen, die im Juli 2003 durch „Hinweise und Informationen“ ergänzt worden ist. Neben dem regelmäßigen Austausch über den Ausbau- und Planungsstand der Netzinfrastruktur wird dort die Vorgehensweise beim Bau neuer Sendeanlagen geregelt. Danach informieren die Netzbetreiber die Kommunen rechtzeitig über den Bau neuer Sendeanlagen. Die Kommune kann ihrerseits Standortvorschläge für neue Sendeanlagen unterbreiten, deren vorrangige und ergebnisoffene Prüfung die Netzbetreiber zugesagt haben. Standortentscheidungen sollen möglichst einvernehmlich erfolgen; bei umstrittenen Standorten sollen die Interessen beider Seiten möglichst weitgehend berücksichtigt werden.

Ergänzend sind die Mobilfunknetzbetreiber im Dezember 2001 gegenüber der Bundesregierung eine freiwillige Selbstverpflichtung eingegangen, die u. a. die Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen, die gemeinsame Nutzung von Antennenstandorten, die Nutzung kommunaler Liegenschaften, die finanzielle Unterstützung des Forschungsprogramms des Bundesumweltministeriums auf dem Gebiet elektromagnetischer Felder sowie das Monitoring als Beitrag zum Risikomanagement zum Inhalt hat.

In Baden-Württemberg sind diese Regelungen 2004 ergänzt worden durch eine Erklärung der Netzbetreiber mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung.

Die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die Netzbetreiber wird jährlich durch ein Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) überprüft. Nach dem Jahresgutachten Mobilfunk 2007 des Difu haben die Betreiber die Zusagen aus der Verpflichtung weitgehend erfüllt, auch wenn in einzelnen Bereichen seit 2005 eine Stagnation oder sogar Verschlechterung gegenüber der Anfangsphase festgestellt wurde. Hervorgehoben wird, dass sich im gesamten Zeitraum von 2001 bis 2007 die Zahl der Konflikte im Zusammenhang mit neuen Mobilfunkanlagen kontinuierlich verringert hat. Nur 14 % der Gemeinden haben eine Zunahme der Konflikte angegeben.

In Freiburg hat sich die Zusammenarbeit mit den Netzbetreibern auf der Grundlage der Verbändevereinbarung in den letzten Jahren grundsätzlich bewährt, auch wenn hier noch Verbesserungen notwendig sind. Die Zahl der Konflikte hat sich in der letzten Zeit nicht verringert.

8.2 Münchener Vorsorgemodell

Die Stadt München hat sich der Verbändevereinbarung nicht angeschlossen, sondern mit ihrem Vorsorgemodell einen eigenen Weg beschritten. Zunächst wurde 2001 vom Stadtrat eine „Münchener Mobilfunkvereinbarung“ beschlossen, die die Bereitstellung städtischer Liegenschaften für Mobilfunksendeanlagen nur dann vorsah, wenn die Funkwellen dieser Anlagen ein Zehntel der Grenzwerte der 26. BImSchV nicht überschritten. Diese Regelung wurde von den Netzbetreibern nicht akzeptiert. Im Juni 2003 hat der Stadtrat dann das Münchener Vorsorgemodell beschlossen, das nach der Vertragsunterzeichnung durch die Netzbetreiber seit Ende 2006 umgesetzt wird. Grundlage ist die Annahme, dass die städtischen Liegenschaften ein wichtiges Steuerungsmittel zur Reduzierung der Funkwellenbelastung durch Mobilfunksendeanlagen sein können. Das Verfahren zur Anmietung einer städtischen Liegenschaft sieht vor, dass der Netzbetreiber mit dem Antrag auf Anmietung eines städtischen Objekts eine Immissionsprognose vorzulegen hat. Das städtische Objekt kommt nur dann für eine Mobilfunkanlage in Betracht, wenn die Immissionsprognose und der Vergleich mit anderen Standortalternativen zeigen, dass die Sendeanlage auf dem städtischen Grundstück oder Gebäude die geringstmögliche Erhöhung der Feldstärke in der Umgebung des Standorts ergibt. Es sollen dabei vor allem städtische Grundstücke genutzt werden, die deutlich das Profil der umliegenden Bebauung überragen. Städtische Gebäude, die von Kindern und Jugendlichen genutzt werden, stehen grundsätzlich nicht zur Verfügung. Der Nutzer des städtischen Gebäudes und das gebäudebetreuende Referat müssen dem Mietvertrag zustimmen. Nach der Inbetriebnahme werden stichprobenartig Messungen auf Kosten des Mobilfunkbetreibers durchgeführt.

Dieses Modell wird von der Münchener Stadtverwaltung aufgrund der bisher gewonnenen Erfahrungen trotz mancher Umsetzungsprobleme grundsätzlich positiv bewertet. Allerdings hilft dieses Modell nur in Konfliktfällen und betrifft nicht den Regelfall. Im September 2008 gab es in München 911 Mobilfunkstandorte. Bis zu diesem Zeitpunkt sind 13 Vertragsabschlüsse für Mobilfunkstandorte auf städtischen Grünflächen, Parkhäusern, Tunnelbauwerken und Kompostieranlagen erfolgt. Insgesamt waren bis zu diesem Termin 21 Anträge mit positiver Immissionsprognose gestellt worden, von denen 8 von den Objektnutzern abgelehnt und deshalb negativ beschieden wurden. Der erste Vertrag betraf die Mobilfunkversorgung im Außenbereich der Allianz-Arena durch 30 Einzelantennen der vier Netzbetreiber auf dem Dach eines städtischen Park&Ride-Gebäudes. Die prognostizierte und später durch Messungen bestätigte Immissionsbelastung liegt bei max. 8 % der Grenzwerte der 26. BImSchV und unterschreitet damit den stadtinternen Schwellenwert von 10%.

9. Vorschlag für das weitere Vorgehen

Aus Sicht der Verwaltung erfordert die Behandlung der Mobilfunkproblematik in Freiburg zunächst eine transparente Information und eine offene Kommunikation über den derzeitigen Stand und den vorgesehenen weiteren Ausbau des Mobilfunknetzes. Damit sollen verständliche Sorgen und Ängste in der Bevölkerung abgebaut werden. Neben einer schriftlichen Berichterstattung im Amtsblatt könnte hierzu eine von der Stadt vorbereitete Informationsveranstaltung beitragen, bei der von verschiedenen Fachleuten nicht nur das Gesundheitsthema, sondern die Gesamtproblematik dargestellt wird.

Ferner können bei den aktuellen strittigen Fällen durch einen „runden Tisch“ in einer sachlichen Diskussion unter Einbeziehung des jeweiligen Netzbetreibers Lösungsmöglichkeiten gesucht werden. Dabei sollen entsprechend dem Beschlussantrag Nr. 3 unter bestimmten Voraussetzungen auch städtische Liegenschaften für neue Mobilfunksendeanlagen zur Verfügung gestellt werden, wenn damit die Belastung der Bevölkerung durch elektromagnetische Wellen verringert werden kann. Hierzu muss der Gemeinderatsbeschluss vom 27.11.2001, der diese Möglichkeiten sehr stark eingeschränkt hat, modifiziert werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die dort festgelegte Entfernung von 500 m zu sensiblen Einrichtungen wie Schulen und Kindergärten. Diese große Entfernung hätte nach einer durchgeführten Überprüfung zur Folge, dass im bebauten Teil von Freiburg fast kein neuer Mobilfunkstandort mehr realisiert werden könnte. Auf der anderen Seite bringt bereits ein Abstand von 100 bis 200 m eine so starke Reduzierung der Strahlenbelastung mit sich, so dass andere Städte bei ihren „Mobilfunkkonzepten“ solche Entfernungen zugrunde gelegt haben. Daneben dürfte auch ein - allerdings geringerer - Mindestabstand zur Wohnbebauung sinnvoll sein, um die Wohnbevölkerung besser zu schützen. Die Details sollen von der Verwaltung mit Fachleuten erarbeitet werden, wenn der Gemeinderat einer solchen Lösung grundsätzlich zustimmt. Dabei sollen die beim Münchener Vorsorgemodell vorgesehenen Rahmenbedingungen und die dort gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden.

Neben dieser politischen Steuerungsmöglichkeit soll entsprechend dem Beschlussantrag Nr. 2a künftig bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für neue Wohngebiete geprüft werden, ob und inwieweit die Errichtung von neuen Mobilfunksendeanlagen im Plangebiet durch geeignete Festsetzungen vermieden werden kann, wenn bereits eine im Wesentlichen ausreichende Netzversorgung vorhanden oder außerhalb des Plangebiets an einem geeigneten Standort geschaffen werden kann. Auch dieses baurechtliche Instrumentarium kann in geeigneten Fällen dazu beitragen, eine weitere Belastung der Wohnbevölkerung durch elektromagnetische Wellen von Mobilfunkanlagen zu vermeiden, um so das Risiko von bisher nicht erkannten bzw. wissenschaftlich nicht nachgewiesenen Gesundheitsbeeinträchtigungen zu verringern.