



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

- 1.
- 2.



- Kläger und Berufungskläger -

Prozessbevollmächtigte

zu 1-2: Rechtsanwältin Sibylle Killinger,



g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Präsidenten der
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

- Beklagte und Berufungsbeklagte -

Prozessbevollmächtigte:



beigeladen:

Firma Deutsche Telekom Technik, vertreten durch die DFMG Deutsche Funkturm
GmbH, Raimundstraße 48-54, 60431 Frankfurt,

w e g e n Immissionsschutzrechts

hat der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 4. April 2024, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Brink
Richter am Oberverwaltungsgericht Schnug
Richter am Oberverwaltungsgericht Karst
ehrenamtliche Richterin Angestellte im Ruhestand Henne
ehrenamtliche Richterin Vorstandsmitglied Höhl

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 1. März 2023 – 3 K 222/22.MZ – wird einschließlich des ab Beginn der mündlichen Verhandlung geführten Verfahrens aufgehoben und der Rechtsstreit zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht Mainz zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger wenden sich gegen eine Standortbescheinigung (Nr. 590 146 46) für eine Mobilfunkanlage in der Gemarkung Bodenheim (Flur 18, Flurstück 240).

Nachdem die Beklagte der Beigeladenen mit Bescheid vom 4. August 2021 die beantragte Bescheinigung erteilt hatte, erhob die Prozessbevollmächtigte der Kläger, denen der Bescheid nicht bekanntgegeben worden war, am 11. November 2021 mittels einfacher E-Mail hiergegen Widerspruch. Am 31. Januar 2022 übersandte sie der Beklagten eine weitere E-Mail, der als PDF-Datei eine von ihr unterschriebene Widerspruchsbegründung vom 25. Januar 2022 angehängt war. In der Sache rügte sie – mit umfangreichen Darlegungen zu einzelnen Problemkreisen – im Wesentlichen, mit den der Standortbescheinigung zugrundeliegenden Grenzwerten nach der 26. BImSchV werde nicht ausreichend sichergestellt, dass durch die Mobilfunkstrahlung keine Gefahren für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden können.

Die Beklagte wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 4. März 2022 zurück. Die angefochtene Standortbescheinigung beachte die geltenden Grenzwerte; nach gegenwärtiger Erkenntnislage bestünden keine Anhaltspunkte für deren fehlende Eignung.

Mit ihrer Klage vom 5. April 2022 machten die Kläger geltend, ihrer Prozessbevollmächtigten sei von der Beklagten mitgeteilt worden, dass sie den Widerspruch per E-Mail einreichen könne. Auf weitere Nachfrage mittels E-Mail, ob keine Unterschrift erforderlich sei, habe die Beklagte den Eingang des Widerspruchs bestätigt. In der Sache selbst wiederholten und vertieften die Kläger ihr bisheriges Vorbringen.

Das Verwaltungsgericht Mainz hat die Klage mit Urteil vom 1. März 2023, den Klägern zugestellt am 15. März 2023, abgewiesen. Diese sei bereits unzulässig. Zwar seien die Kläger trotz der Entfernung zwischen ihrem Wohnhaus und dem Vorhabenstandort von rund 450 m klagebefugt, da nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen werden könne, dass die Standortbescheinigung – sollten sich die Grenzwerte der 26. BImSchV nach gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen als völlig unzureichend erweisen – sie in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz verletze. Es fehle jedoch an der erforderlichen Durchführung eines ordnungsgemäßen Vorverfahrens nach den §§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –. Der per einfacher E-Mail erhobene Widerspruch vom 11. November 2021 genüge nicht den Erfordernissen des § 70 Abs. 1 VwGO, der insoweit zwecks Wahrung der Authentizitäts- und Sicherungsfunktion die Schriftform, die elektronische Form nach § 3a Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – oder eine Erhebung zur Niederschrift der Behörde verlange. Auch der spätere Schriftverkehr der Kläger mit der Beklagten habe nicht ausgereicht, um ein ordnungsgemäßes Widerspruchsverfahren einzuleiten. Zwar sei die als PDF-Dateianhang der E-Mail vom 31. Januar 2022 übersandte, offensichtlich vor dem Einscannen eigenhändig von der Prozessbevollmächtigten unterschriebene Widerspruchsbegründung vom 25. Januar 2022, welche die Beklagte der beigezogenen Verwaltungsakte zufolge auch ausgedruckt habe, als formwirksamer Widerspruch auszulegen. Jedoch habe die Beklagte den mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Bescheid vom 4. August 2021 den Klägern nachträglich mit Schreiben vom 6. Dezember 2021 übersandt. Es sei davon auszugehen, dass dieses Schreiben nach üblichem Verwaltungshandeln am 6. Dezember 2021

oder in den Tagen danach zur Post gegeben worden sei, weshalb die Standortbescheinigung gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG als am dritten Tage nach der Aufgabe zur Post den dritt betroffenen Klägern gegenüber bekannt gegeben gelte. Danach sei die einmonatige Widerspruchsfrist gemäß § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO jedenfalls bei Eingang des Widerspruchs bei der Beklagten am 31. Januar 2022 bereits abgelaufen gewesen. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand komme nicht in Betracht, da den Klägern insoweit ein Verschulden ihrer Prozessbevollmächtigten an der Fristversäumung nach § 173 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 85 Abs. 2 Zivilprozessordnung zuzurechnen sei. Auch sei die Klage nicht ausnahmsweise deshalb zulässig, weil die Beklagte ungeachtet der nicht eingehaltenen Widerspruchsfrist mit ihrem Widerspruchsbescheid vom 4. März 2022 in der Sache selbst entschieden habe. Angesichts dessen, dass es sich bei der Standortbescheinigung um einen die Beigeladene begünstigenden Verwaltungsakt mit Doppelwirkung handele, sei es der Beklagten verwehrt gewesen, durch eine Sachentscheidung in die der Beigeladenen durch die Bestandskraft des angefochtenen Bescheids vermittelte gesicherte Rechtsposition einzugreifen. Auf die Begründetheit der Klage komme es danach nicht an.

Der Senat hat mit Beschluss vom 7. September 2023 die Berufung zugelassen und zugleich darauf hingewiesen, dass die Klage nach bisheriger Einschätzung zulässig sei und eine Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht in Betracht komme.

Zur Begründung ihrer Berufung machen die Kläger im Wesentlichen geltend, dass ein ordnungsgemäßes Vorverfahren durchgeführt worden sei. Jedenfalls die am 31. Januar 2022 übersandte unterzeichnete Widerspruchs begründung genüge, wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt habe, dem Schriftformerfordernis. Bis zu diesem Zeitpunkt sei mangels Bekanntgabe der Standortbescheinigung an die Kläger ihnen gegenüber keine Widerspruchsfrist in Gang gesetzt worden. Das Schreiben vom 6. Dezember 2021 sei ihnen nicht zugegangen; abgesehen davon habe es sich inhaltlich nicht um eine Bekanntgabe gehandelt. Wegen der Begründetheit ihrer Klage verweisen die Kläger auf ihr Vorbringen im Zulassungsantrag.

Die Kläger beantragen sinngemäß,

unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts Mainz vom 1. März 2023 den Rechtsstreit an eine andere Kammer des Verwaltungsgerichts zurückzuverweisen,

hilfsweise,

unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts Mainz vom 1. März 2023 die Standortbescheinigung vom 4. August 2021 und den Widerspruchsbescheid vom 4. März 2022 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie nimmt Bezug auf ihr Vorbringen im Zulassungsverfahren, mit dem sie die Behauptung der Kläger, das Schreiben vom 6. Dezember 2021 nicht erhalten zu haben, als unplausibel gerügt und darauf hingewiesen hat, dass die E-Mail der Kläger vom 31. Januar 2022 nach Eingang nicht ausgedruckt worden sei, so dass sie nicht als formwirksamer Widerspruch angesehen werden könne. In der Sache verweist sie auf eine größere Anzahl im einzelnen bezeichneter Gerichtsentscheidungen, durch die die geltenden Grenzwerte bestätigt worden seien.

Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.

Mit Schriftsätzen vom 7., 11. und 12. März 2024 haben die Beteiligten auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands ergeben sich aus den zu den Gerichtsakten gereichten Schriftsätzen der Beteiligten sowie der Verwaltungsakte des Beklagten (1 Ordner Ausdrucke), die Gegenstand der Beratung waren.

Entscheidungsgründe

Die Berufung ist zulässig und begründet.

I. Das Verwaltungsgericht hätte die Klage nicht als unzulässig abweisen dürfen.

1. Der Zulässigkeit der Klage kann nicht entgegengehalten werden, der Widerspruch sei erst nach Ablauf der einmonatigen Widerspruchsfrist (§ 70 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –) erhoben worden.

a) Es ist bereits nicht nachgewiesen, dass die Standortbescheinigung vom 4. August 2021 den Klägern überhaupt im Sinne des § 41 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – bekanntgegeben und dadurch der Lauf einer Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO ausgelöst worden ist.

Das Verwaltungsgericht ist insoweit von einer Übersendung der Bescheinigung mit Schreiben vom 6. Dezember 2021 auf dem Postweg (§ 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG) ausgegangen. Es hat angenommen, das Schreiben sei am 6. Dezember 2021 oder an den Tagen danach zur Post gegeben worden und habe mithin als am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als den Klägern bekannt gegeben zu gelten, so dass der erst am 31. Januar 2022 wirksam erhobene Widerspruch verfristet sei.

Nach § 41 Abs. 2 Satz 3 VwVfG gilt die Vermutung des Satzes 1 jedoch nicht, wenn der Verwaltungsakt nicht (oder zu einem späteren Zeitpunkt) zugegangen ist; im Zweifel hat die Behörde den Zugang und dessen Zeitpunkt nachzuweisen.

aa) Derartige Zweifel sind hier gegeben. Die – nach Angaben der Beklagten elektronisch geführte und nur zur Vorlage im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgedruckte – Verwaltungsakte enthält keinerlei Vermerk, dass das Schreiben vom 6. Dezember 2021 (Bl. 48 der Verwaltungsakte – VA –) überhaupt auf dem Postweg versandt worden wäre. Dies erscheint bereits deshalb zweifelhaft, weil auch die Bitte der Prozessbevollmächtigten der Kläger vom 4. Dezember 2021 (Bl. 47 VA), ihr die Standortbescheinigung zukommen zu lassen, weil sie noch keine Akteneinsicht bei der zuständigen Kreisverwaltung habe erhalten können, lediglich per E-

Mail erfolgt ist. Zudem ist die nach Angaben der Prozessbevollmächtigten im Vorfeld des Widerspruchs vom 11. November 2021 an sie erteilte – von der Beklagten nicht in Abrede gestellte – Auskunft, ein Widerspruch könne auch durch einfache E-Mail erhoben werden, geeignet, Zweifel an der durchgängigen Verlässlichkeit der bei der Beklagten geübten Verfahrenspraxis zu begründen. Überdies nehmen weder die als unterschriebener PDF-Anhang der E-Mail vom 31. Januar 2022 übersandte Widerspruchsbegründung noch die E-Mail selbst in irgendeiner Weise Bezug auf ein Schreiben vom 6. Dezember 2021. Auch der Widerspruchsbescheid vom 4. März 2022 verhält sich hierzu nicht. Gleiches gilt für das gesamte erstinstanzliche Vorbringen der Beteiligten. Erstmals Erwähnung findet das Schreiben in dem Hinweis des Verwaltungsgerichts an die Beteiligten vom 28. Februar 2023, wonach der Widerspruch vom 11. November 2021 formwidrig per E-Mail erhoben worden sei und das am 31. Januar 2022 eingegangene formgemäße Schreiben als Widerspruchserhebung – nach Übersendung der Standortbescheinigung an die Prozessbevollmächtigte der Kläger am 6. Dezember 2021 – verfristet sein könne. Zwar hat die Prozessbevollmächtigte in ihrer Stellungnahme gleichen Datums den Zugang eines Schreibens der Beklagten vom 6. Dezember 2021 nicht bestritten, sondern lediglich nochmals ihre Auffassung zur Wirksamkeit des Widerspruchs vom 11. November 2021 dargelegt. Es ist jedoch nicht völlig von der Hand zu weisen, dass die Ursache hierfür – so die Prozessbevollmächtigte – in einer bloßen Fehlinterpretation des gerichtlichen Hinweises vom 28. Februar 2023 ihrerseits gelegen hat. Ihren – insoweit unwidersprochen gebliebenen und nachvollziehbaren – Angaben im Zulassungsverfahren zufolge war die Prozessbevollmächtigte bei Erhalt des Hinweisschreibens gerade im Begriff, sich zur Bahn zu begeben, um am Folgetag an der mündlichen Verhandlung in Mainz teilzunehmen, und stand mithin bei der Abfassung ihrer Stellungnahme unter Zeitdruck. Dass die Frage des Zugangs des Schreibens vom 6. Dezember 2021 in der mündlichen Verhandlung am 1. März 2023 nochmals thematisiert worden wäre, wird seitens der Kläger mit Schriftsatz vom 12. Mai 2023 ausdrücklich in Abrede gestellt; etwas Gegenteiliges ergibt sich auch weder aus der Sitzungsniederschrift noch substantiiert aus dem Vortrag der übrigen Beteiligten.

bb) Den ihr danach obliegenden Nachweis eines Zugangs des Schreibens vom 6. Dezember 2021 hat die Beklagte nicht erbracht.

b) Abgesehen davon hätte dieses Schreiben aber auch dann nicht den Lauf der Widerspruchsfrist ausgelöst, wenn es – wie dem erstinstanzlichen Urteil zugrunde gelegt – tatsächlich der Prozessbevollmächtigten der Kläger zugegangen wäre.

Insoweit fehlt es bereits an ausreichenden Anhaltspunkten für eine Bewertung des Schreibens als Bekanntgabe im Sinne des § 41 Abs. 1 VwVfG – und nicht nur als Erteilung einer von der Prozessbevollmächtigten der Kläger mit E-Mail vom 4. Dezember 2021 erbetenen Information. Für eine Bekanntgabe bestand, da die Beklagte der Prozessbevollmächtigten gegenüber bereits per E-Mail vom 15. November 2021 (Bl. 4 VA) den Eingang des Widerspruchs vom 11. November 2021 bestätigt hatte, aus ihrer Sicht keinerlei Veranlassung mehr. Auch rein äußerlich spricht nichts dafür, dass die Beklagte eine fristauslösende Bekanntgabe des Bescheids nach § 41 Abs. 1 VwVfG an die Kläger gewollt haben könnte. Weder wurde dieser ihnen förmlich zugestellt noch werden die Kläger als mögliche Adressaten einer Bekanntgabe in dem ausschließlich an ihre Prozessbevollmächtigte adressierten Schreiben vom 6. Dezember 2021 auch nur namentlich genannt. Ebenso fehlt es dort an jeglichem Hinweis, dass die Rechtsbehelfsbelehrung des in Kopie beigefügten Standortbescheids nicht nur für die Beigeladene als dessen ursprüngliche Adressatin, sondern auch für die Kläger gelten soll.

2. Der Zulässigkeit der Klage steht auch nicht anderweitig das Erfordernis eines ordnungsgemäßen Vorverfahrens entgegen.

Das Verwaltungsgericht hat die der Beklagten als PDF-Anhang zu der E-Mail vom 31. Januar 2022 übersandte, im Original unterschriebene Widerspruchs begründung vom 25. Januar 2022 als zwar verfristeten, jedoch formgültigen Widerspruch angesehen. Dem hält die Beklagte entgegen, dass sie dieses Schreiben nicht ausgedruckt, sondern lediglich zu der bei ihr geführten elektronischen Akte genommen habe, sodass es insoweit an der erforderlichen Schriftform fehle.

a) Ob und unter welchen Voraussetzungen mit der Übersendung eines derartigen PDF-Anhangs die Schriftform des § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO gewahrt wird (vgl. dazu etwa Hornung in: Schoch/Schneider, VwVfG, Werkstand: 4. EL November 2023, § 3a Rn. 27 [Fn. 48 m. w. N.] und Rn. 56), bedarf hier keiner näheren Prüfung. Selbst wenn auch die am 31. Januar 2022 übersandte Widerspruchs begründung

nicht als formgültiger Widerspruch anzusehen sein sollte, hätten die Kläger jedenfalls mit ihrer Klage vom 5. April 2022, die der Beklagten am 6. April 2022 im Wege des elektronischen Rechtsverkehrs zugestellt worden ist, formgerecht und hinreichend deutlich zu erkennen gegeben, die Aufhebung der Standortbescheinigung vom 27. Juli 2021 zu begehren, so dass die Klage – auch – als (nochmaliger) Widerspruch gegen die Standortbescheinigung auszulegen wäre.

b) Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass dann bei Erlass des Widerspruchsbescheids vom 4. März 2022 noch kein wirksamer Widerspruch vorgelegen hätte.

aa) Selbst wenn man – wogegen § 45 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG spricht (vgl. Schemmer in: BeckOK VwVfG, 62. Edition, Stand: 01. Januar 2024, § 35 Rn. 31 m. w. N.) – den Widerspruchsbescheid deshalb für nichtig halten wollte, hätte dies keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der am 5. April 2022 erhobenen Klage. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 15. September 2010 – 8 C 21/09 –, juris, Rn. 24 ff. m. w. N.) ist nämlich über die gesetzlich ausdrücklich geregelten Fälle hinaus ein Vorverfahren ausnahmsweise dann entbehrlich, wenn dessen Zweck bereits Rechnung getragen ist oder dieser ohnehin nicht mehr erreicht werden kann. So läge es dann auch hier, da sich die Beklagte in dem Widerspruchsbescheid vom 4. März 2022 erneut mit dem Begehren der Kläger in der Sache auseinandergesetzt und dieses zurückgewiesen hat.

bb) Nicht anderes gälte aber auch, wenn man ein (erneutes) Vorverfahren für erforderlich halten wollte. In diesem Fall wäre die Klage jedenfalls im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung am 1. März 2023 abweichend von § 68 VwGO als Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) zulässig gewesen, da über den Widerspruch vom 6. April 2022 mehr als 10 Monate sachlich nicht entschieden worden wäre, ohne dass hierfür ein zureichender Grund vorgelegen hätte.

II. Nach § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO darf das Oberverwaltungsgericht die Sache, soweit ihre weitere Verhandlung erforderlich ist, unter Aufhebung des Urteils und des Verfahrens dann an das Verwaltungsgericht zurückverweisen, wenn dieses noch nicht in der Sache selbst entschieden hat und ein Beteiligter die Zurückverweisung beantragt.

1. Die tatbestandlichen Voraussetzungen hierfür liegen vor.

Das Verwaltungsgericht hat nicht in der Sache selbst entschieden und die Kläger haben die Zurückverweisung mehrfach – zuletzt mit Schriftsatz vom 29. November 2023 – beantragt.

Das Erfordernis einer weiteren Verhandlung bezieht sich nicht auf eine mündliche Verhandlung, sondern soll vielmehr die Möglichkeit der Zurückverweisung auf Konstellationen beschränken, in denen die Entscheidungsreife noch nicht gegeben ist, für eine endgültige Entscheidung in der Sache also eine weitere Aufklärung des Sachverhalts zu erfolgen hätte (OVG NW, Beschluss vom 1. Februar 2021 – 18 B 2004/20 –, juris Rn. 5 ff.; Rudisile in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 44. EL März 2023, § 130 VwGO Rn. 5; jeweils m. w. N.). Letzteres ist hier der Fall. Das Verwaltungsgericht hat die Klage ausschließlich wegen deren aus seiner Sicht fehlenden Zulässigkeit abgewiesen; die Begründetheit hat es ausdrücklich offengelassen. Da die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht der Sitzungsniederschrift zufolge lediglich 58 Minuten gedauert hat, kann nicht davon ausgegangen werden kann, dass dort eine umfassende Erörterung aller mit der 60-seitigen Klageschrift nebst umfangreichen Anlagen und weiteren Schriftsätzen aufgeworfenen materiell-rechtlich bedeutsamen Fragen stattgefunden hat. Dies gilt umso mehr, da das Verwaltungsgericht die Klagebefugnis mit der Begründung bejaht hat, es könne es nicht eindeutig und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen werden, dass die Grenzwerte der Sechszwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – 26. BImSchV – völlig unzureichend zum Schutz der menschlichen Gesundheit seien. Die Bundesregierung hat in jüngerer Vergangenheit bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass es insoweit einer fortlaufenden Ressortforschung zur Verbesserung der fachlichen Grundlagen zu konkreten Fragestellungen, insbesondere auch auf dem Gebiet von bisher unbekanntem Langzeitwirkungen des Mobilfunks sowie in Bezug auf neue Technologien wie 5G bedürfe (vgl. dazu im Einzelnen etwa BT-Drs. 17/4408 vom 12. Januar 2011, S. 10, und BT-Drs. 19/27327 vom 26. Februar 2021, S. 14). Dazu hat die Beklagte erstinstanzlich mit Schriftsatz vom 7. Juni 2022 (Seite 11) vorgetragen, dass derzeit eine erneute fachlich übergreifende Sichtung und Bewertung der umfangreichen Forschung auf diesem Gebiet sowie eine abermalige Risikobewertung durch die Bundesregierung stattfinde. In dem hierzu sodann ergangenen Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologieabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung vom 14. Februar 2023 (BT-Drs. 20/5646) wird u. a. Folgendes festgestellt:

Seite 9:

„Zusammenfassung

Hochfrequente elektromagnetische Felder (HF-EMF) sind Grundlage digitaler, kabelloser Kommunikation z.B. zwischen WLAN-Routern und Rechnern, Tablets und nicht zuletzt Mobiltelefonen im gesamten öffentlichen Raum und in praktisch allen privaten Haushalten. In den kommenden Jahren ist von einer weiteren Zunahme von EMF-Quellen verschiedenster Frequenzbereiche auszugehen. Als Hauptgrund hierfür gilt die rasante, umfängliche Digitalisierung nahezu aller Arbeits-, Lebens- und Wirtschaftsbereiche, womit zugleich die mobil einzusetzenden Technologien verbunden sind. Aber auch der Stromnetzausbau sowie die Forcierung von Elektromobilität und autonomem Fahren tragen zu einem verstärkten Auftreten von EMF bei. Es ist daher zu erwarten, dass die Exposition der Bevölkerung mit EMF zukünftig ansteigen wird.

Der vorliegende Bericht stellt den aktuellen Sachstand zu möglichen gesundheitlichen Risiken der hochfrequenten elektromagnetischen Felder insbesondere des Mobilfunks (sowie damit zusammenhängender Mobilfunknetze wie etwa WLAN, Bluetooth) zusammenfassend dar. Hierfür wurde in großem Umfang wissenschaftliche Literatur gesichtet und ausgewertet. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf eine transparent dargelegte Unterscheidung zwischen evidenzbasierten wissenschaftlichen Befunden und möglichen Interpretationen seitens politischer Akteure, gesellschaftlicher Gruppen bzw. spezifischer Stakeholder gelegt. Intention dieses Berichts ist es, sowohl für die Politik als auch für die interessierte Öffentlichkeit die Qualität und somit resultierende Aussagekraft des derzeitigen wissenschaftlichen Sachstandes zu EMF nachvollziehbar darzulegen. Der Kern der Darstellung ist evidenzorientiert, d. h., der wissenschaftliche Gehalt der Forschungsbefunde wird referiert. Eine (politische oder sonstige) Interpretation der Befunde wurde nicht vorgenommen.

Im Rahmen des TA-Projekts wurden die Ergebnisse aus aktuellen nationalen und internationalen Forschungsprojekten gesichtet und insbesondere darauf hin analysiert, ob relevante bzw. neue Erkenntnisse vorliegen, die substanziell die Diskussionen zu möglichen gesundheitlichen Auswirkungen bzw. Risiken der HF-EMF verändern könnten. Es erfolgte zudem auch eine Fokussierung auf Forschungsbemühungen, die zur besseren Risikobewertung der Exposition von jungen Menschen einen substanziellen Beitrag leisten (könnten). Da die heutigen Kinder und Jugendlichen vermutlich lebenslang und in zunehmendem Maße EMF ausgesetzt sein werden, ist die Frage nach möglichen Langzeitwirkungen von großer Bedeutung.

Da zur neuesten »5.« Mobilfunkgeneration (5G), die sich gerade in der Markteinführung befindet, noch kaum publizierte Forschungsergebnisse zu möglichen gesundheitlichen Auswirkungen vorliegen, konnte dieses Thema lediglich in Form eines prospektiven Exkurses behandelt werden. Dies betrifft insbesondere den Bereich der sehr hohen Frequenzen (Millimeterwellen). Die ersten Ausbauschritte von 5G nutzen allerdings Frequenzbereiche, die bereits heute für Mobilfunk und ähnliche Anwendungen eingesetzt werden. Daher sind hier die vorliegenden Forschungsergebnisse in vielen Fällen und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit analog übertragbar.“

Seite 10:

„Evidenz und Kontextfaktoren

Die wissenschaftliche Beantwortung der Frage nach den »Gesundheitlichen Risiken des Mobilfunks« ist hochkomplex und eine abschließende Beweisführung für die Abwesenheit jedes hier relevanten Risikos ist per se nicht zu erwarten bzw. zu leisten. Es existieren auch unter wissenschaftlichen Experten/innen sehr unterschiedliche Sichtweisen und Herangehensweisen zur Interpretation und Bewertung der wissenschaftlich geklärten wie auch der ungeklärten Aspekte der gesundheitlichen Wirkungen von EMF – und diese unterschiedlichen Einsichten und Ansichten haben ihre jeweilige Berechtigung. Klar ist auch, dass eine rein evidenzbasierte Betrachtungsweise zwar eine unverzichtbare Grundlage darstellt, aber keinesfalls ausreicht, um eine umfangreiche Risikobewertung vorzunehmen, die im Problemfeld Mobilfunk bestehenden starken Interessen- und Wertekonflikte politisch bzw. gesellschaftlich anzugehen und über etwaige Vorsorgemaßnahmen zu bestimmen.“

Seite 120:

„4.6 Fazit:

Neuere Erkenntnisse aus Tierstudien weisen auf die Möglichkeit von Effekten durch EMF-Exposition hin. Dabei handelt es sich um die Aspekte Krebspromotion bei Labornagern, Fertilität und Entwicklung. Evidenz scheint es auch dahingehend zu geben, dass HF-Exposition das Verhalten von Labortieren beeinflusst. Auch gibt es eine Reihe von ernstzunehmenden Hinweisen, dass HF-EMF das Tumorrisiko bei ausgewählten Tumoren (Herz, Lunge, Leber, Lymphe) erhöhen. Diese Befundlage wird aktuell in der Fachwelt und von Bewertungsgremien in vielen Ländern intensiv diskutiert, da 2020 die Ergebnisse zweier großer, qualitativ hochwertiger Studien vorgelegt wurden (Kap. 6). Ebenfalls bei Tierstudien sind limitierte Hinweise gefunden worden, dass EMF einen Einfluss auf neurodegenerative Erkrankungen haben könnten. Möglicherweise spielt dabei eine unter EMF-Exposition höhere Anzahl Sauerstoffradikale in Zellen eine Rolle. Der Nachweis dieses Effekts in Zellstudien ist zwar noch nicht überzeugend, aber neuere Tierstudien stützen mit limitierter Evidenz diesen Befund. Im Hinblick auf Krebsentstehung können neuere Tierstudien erhöhte Inzidenzen zeigen. Danach zeigen sich bei Mäusen, die mit einem karzinogenen Stoff (hier Ethylnitrosoharnstoff) behandelt wurden, mehr Leber- und Lungentumore sowie erhöhte Werte von Lymphomen, wenn die Tiere gegenüber HF-EMF exponiert werden. Allerdings konnte kein klarer Dosis-Wirkungs-Zusammenhang gefunden werden.

Auch bei neueren Humanstudien werden Hinweise auf einige (negative) Wirkungen von HF-EMF in Erwägung gezogen. Sie betreffen eine mögliche Beeinflussung des Schlafs, wobei die Nachweise insgesamt inadäquat sind, bei Kindern hingegen konnte ein limitierter Nachweis hinsichtlich Einschränkungen der Schlafqualität geführt werden. Auch weisen experimentelle Studien auf einen negativen Einfluss auf das Wachstum von Neuriten (langgestreckte Fortsätze von Nervenzellen) hin. Sollten sich diese Resultate in weiteren Repliken bestätigen, wäre dies für die Entwicklung von neurodegenerativen Erkrankungen von großer Relevanz, denn Neuriten sind Vorstufen von Dendriten und Axonen. Aufgrund der zahlreichen möglichen Auswirkungen auf neurodegenerative Erkrankungen sowie auf die Kognition sollten diese Aspekte in weiteren Forschungen abgeklärt werden.“

Seite 140:

5.3 Fazit:

„...“

Es besteht somit weiterhin eine große Notwendigkeit zur Durchführung qualitativ hochwertiger Studien in den Altersgruppen von Kindern und Jugendlichen, in denen insbesondere das Risiko für Hirntumor stärkere Berücksichtigung finden sollte.“

Dieser Bericht über den aktuellen Stand der Erkenntnisse zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 1. März 2023 ist indessen – soweit ersichtlich – nicht zum Gegenstand des Verfahrens gemacht worden. Demgemäß hatten die Beteiligten auch noch keine Gelegenheit, zur Validität der in dem Bericht referierten Erkenntnisse und der hieraus gezogenen Schlussfolgerungen Stellung zu nehmen und diese ggf. mit weiterem Tatsachenvortrag in Zweifel zu ziehen.

Eine Entscheidung des Senats in der Sache würde nach alledem eine weitere grundlegende Sachverhaltsaufklärung hinsichtlich der zahlreichen im Streit stehenden Einzelfragen sowie eine anschließende mündliche Verhandlung voraussetzen (vgl. dazu auch BVerwG, Beschluss vom 22. November 2007 – 9 B 52/07 –, juris Rn. 4).

2. In Ausübung des ihm danach zustehenden Ermessens (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2012 – 3 C 8/11 –, juris Rn. 18) hält der Senat eine Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht für geboten.

Zwar spricht einerseits auf den ersten Blick gegen eine Zurückverweisung, dass diese das Verfahren im Allgemeinen wesentlich verlängert und auch verteuert (BGH, Urteil vom 4. Dezember 1990 – VI ZR 300/89 –, juris Rn. 10; Rudisile, a. a. O., Rn. 11; Roth in: BeckOK VwGO, 68. Edition, Stand 1. Januar 2024, § 130 Rn. 9).

Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine – hier sodann erstmalige – Entscheidung des Senats in der Sache eine Verkürzung des Instanzenzugs bedeuten würde (BGH, a. a. O.; Rudisile, a. a. O., Rn. 11 m. w. N.). Zudem lassen Gesichtspunkte der Arbeitsentlastung des Senats und der Prozessökonomie sowie die Zweckmäßigkeit einer Überprüfung der Sache in zwei Instanzen (vgl. zu diesen Aspekten etwa BVerwG, Beschluss vom 4. September 2014 – 4 B 30/14 –, juris Rn. 16; Roth, a. a. O., Rn. 9) die Zurückverweisung als geboten erscheinen. Zum einen ist der Senat derzeit in erheblichem Umfang mit größeren erstinstanzlichen, von ihrem Eingangsdatum her vorrangig zu entscheidenden Verfahren nach § 47 Abs. 1 und § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3a VwGO befasst, was den Aspekt einer möglichen

Verlängerung des vorliegenden Verfahrens im Falle einer Zurückverweisung relativiert. Zum anderen hat sich das Verwaltungsgericht – im Gegensatz zu dem mit der Sachmaterie bislang noch nicht befasst gewesenen Senat – ungeachtet der letztlich allein auf die Unzulässigkeit der Klage gestützten Entscheidung offensichtlich bereits inhaltlich mit den aufgeworfenen Fragen auseinandergesetzt. Nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag der Kläger im Berufungsverfahren ist nämlich in der mündlichen Verhandlung am 1. März 2023 auch zur Sache verhandelt worden. Überdies werden mit der Klage Fragen aufgeworfen, die – gerade vor dem Hintergrund des derzeitigen Ausbaus des 5G-Netzes – in einer Vielzahl weiterer Verfahren Bedeutung erlangen können, so dass eine rechtliche Überprüfung in zwei Instanzen auch von daher vorzugswürdig erscheint.

3. Einer Zurückverweisung des Rechtsstreits an eine andere Kammer des Verwaltungsgerichts bedarf es entgegen der Auffassung der Kläger nicht.

Eine solche kommt gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 563 Abs. 1 S. 2 ZPO allenfalls dann in Betracht, wenn ein besonderer Anlass hierfür besteht (vgl. etwa Roth, a. a. O., Rn. 12; Rudisile, a. a. O., Rn. 12; Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 130 Rn. 7). Dies ist hier jedoch nicht der Fall.

Soweit die Kläger die Verfahrensführung durch die Vorsitzende der urteilenden Kammer, insbesondere eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes kritisieren, fehlt es bereits an einem hinreichenden Bezug zur gesamten Kammer. Abgesehen davon mag es zwar sein, dass die Corona-Schutzvorschriften entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts (vgl. a. Bl. 540 der Gerichtsakte) in Rheinland-Pfalz nach der Dritten Änderungsverordnung zur 34. Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 24. Februar 2023 bereits mit Ablauf des 28. Februar 2023 – also des Vortags der mündlichen Verhandlung – außer Kraft getreten sind. Falls dem vorliegend – was keiner näheren Klärung bedarf – nicht ausreichend Rechnung getragen worden sein sollte, ergäben sich hieraus allein keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Voreingenommenheit in Bezug auf die nach der Zurückverweisung nunmehr zu treffende Entscheidung in der Sache selbst.

Ein besonderer Anlass für eine Zurückverweisung an eine andere Kammer ergibt sich auch nicht aus den weiteren Rügen der Kläger in diesem Zusammenhang.

Einer Unterschrift des Urteils durch die ehrenamtlichen Richter bedurfte es nicht (BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1992 – 5 C 9/89 –, juris Rn. 4; Schenke, a. a. O., § 117 Rn. 2).

Eine unzureichende Sachverhaltsaufklärung durch das Verwaltungsgericht in Bezug auf den Zugang des Schreibens vom 6. Dezember 2021 liegt nicht vor. Die Vorsitzende hat die Beteiligten mit Schreiben vom 28. Februar 2023 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Widerspruch vom 31. Januar 2022 nach Übersendung der Standortbescheinigung an die Prozessbevollmächtigte der Kläger am 6. Dezember 2021 verfristet sein könne. Nachdem die Prozessbevollmächtigte diesen Hinweis – wie ausgeführt – offensichtlich fehlinterpretiert und infolgedessen den Zugang des Schreibens bis zur Entscheidung der Kammer am 1. März 2023 nicht bestritten hat, bestand bei der Urteilsfindung kein Anlass, diesen in Frage zu stellen.

Insoweit liegt auch kein Gehörsverstoß vor, da der Hinweis vom 28. Februar 2023 hinreichend klar gefasst war und bei zutreffender inhaltlicher Bewertung noch ausreichend Gelegenheit bestanden hätte, den Zugang des Schreibens vom 6. Dezember 2021 in der mündlichen Verhandlung zu bestreiten.

Soweit die Kläger schließlich geltend machen, sie hätten nach der mündlichen Verhandlung von der Zulässigkeit ihrer Klage ausgehen können, vermag dies ebenfalls keinen Verfahrensfehler zu begründen. Selbst wenn – dem Sitzungsprotokoll ist hierzu nichts entnehmen – das Verwaltungsgericht festgestellt haben sollte, dass die Beklagte aufgrund entsprechenden Verzichts keine Rechte mehr aus formellen Fehlern im Vorverfahren ableiten könne, würde es, da die Standortbescheinigung zugunsten der Beigeladenen als Dritter ergangen ist, jedenfalls an der diesbezüglichen Dispositionsbefugnis der Beklagten fehlen (vgl. dazu näher BVerwG, Urteil vom 4. August 1982 – 4 C 42/79 –, juris Rn. 13 f.). Ebenso wenig konnten die Kläger allein aufgrund des Umstands, dass das Verwaltungsgericht im Anschluss auch noch zur Begründetheit der Klage verhandelt hat, auf die Entbehrlichkeit weiteren Vorbringens zur deren Zulässigkeit vertrauen, da eine endgültige Festlegung zur Zulässigkeit erst im Rahmen der Schlussberatung des Gerichts zu erwarten war.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht (vgl. Rudisile, a. a. O., Rn. 12; Happ, in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 130 Rn. 19)

Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

gez. Brink

gez. Schnug

gez. Karst

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstands für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 2 GKG).

gez. Brink

gez. Schnug

gez. Karst

Beglaubigt

Vierheller, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle