

DDVP

DEUTSCHE
VERWALTUNGS-
PRAXIS

62. Jahrgang
August 2011
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2011008

8/2011

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Hermann Wilhelm
Ermessen ohne Ende ...

Jürgen Vahle
Friedhofs- und Bestattungsrecht

Andrea Schonegger
Power-Point in der Lehre: Fluch oder Segen?

Peter Eichhorn
ABC – Glossar – XYZ

Fallbearbeitungen

Franz Willy Odenthal/Falko Schuster
Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Marc Wagner
Die Innenministerkonferenz in der Fallbearbeitung

Jutta Wegner
Sozialhilferecht

Rechtsprechung

Verbot des Verkaufs von Alkohol durch Tankstellen

UVP-Vorprüfung und Nachholung im Verfahren

Kommunalaufsicht beanstandet Sitzungsgeldregelung

Umfassendes Fragerecht eines Ratsmitgliedes

Prozesskosten eines Ratsmitgliedes

Ersatzpflicht bei Zerstörung eines geschützten Baumes

Erhöhte Straßenbaukosten wegen Telekommunikations-
leitungen

Sperrung eines Weges durch Privateigentümer

Begrenzte Ansprüche auf präventive Schuldnerberatung
für Erwerbstätige

Schrifttum

Die DVP im August 2011/Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Hermann Wilhelm

Ermessen ohne Ende. 310

Das Erkennen von Ermessensnormen und die korrekte Ausübung des Ermessens bereiten sowohl in der Ausbildung, als auch in der Praxis vielfach Schwierigkeiten.

In diesem Beitrag wird zunächst die Ermessensverwaltung dargestellt und zur gebundenen Verwaltung sowie zur „intendierten Ermessensverwaltung“ abgegrenzt. Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Runderlasse geben „Hilfestellung“ bei der Ausübung des Ermessens. Es ist zwischen dem Entschließungsermessen und dem Auswahlermessen zu unterscheiden. Ermessensgrenzen sind zu beachten und Ermessensfehler zu vermeiden. Die Begründung von Ermessensentscheidungen wird oft unterschätzt, was sich spätestens bei der Nachprüfung durch das Verwaltungsgericht (auch kostenmäßig) bemerkbar macht.

Eine Übersicht veranschaulicht abschließend die zahlreich gebotenen Ermessensentscheidungen der Behörde zur „Bewältigung“ einer alltäglichen Gefahrensituation.

Jürgen Vable

Friedhofs- und Bestattungsrecht. 316

Das Friedhofs- und Bestattungsrecht ist nicht bundeseinheitlich geregelt, sondern auf – z. T. erheblich voneinander abweichende – Landesgesetze verteilt. Eine Bundeskompetenz besteht nur für die Regelung der Sorge für die Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10a GG); hiervon hat der Bund durch Erlass eines entsprechenden Gesetzes Gebrauch gemacht. Auf lokaler Ebene werden Fragen der Bestattung und der Nutzung von Friedhöfen durch kommunale Satzungen geregelt. Das staatliche bzw. kommunale Recht wird überlagert oder ergänzt durch einschlägige Rechtsvorschriften der Kirchen. Die Religionsgemeinschaften – als Träger von Friedhöfen – haben in Kirchengesetzen und Satzungen Grundsätze über die Bestattung normiert und neben den kommunalen Satzungen entsprechende Detailregelungen getroffen. Die katholische Kirche hat im Codex des kanonischen Rechts (CIC) aus dem Jahre 1983 Regelungen über das kirchliche Begräbnis getroffen. Die evangelischen Kirchen verfügen demgegenüber nicht über ein einheitliches Kirchen- und Bestattungsrecht. Die Landeskirchen haben die Bestattung vielmehr in eigenen Ordnungen geregelt.

Erläutert werden u. a.

- das Totenfürsorgerecht,
- die Bestattungspflicht (Bestattungspflichtige, Behördliche Notbestattung),
- die Erdbestattung auf einem Friedhof (u. a. Friedhofszwang, Grabgestaltung),
- Besondere Formen der Bestattung (u. a. Feuerbestattung, Seebestattung) sowie
- Kosten (u. a. Zivilrecht, Gebührenregelungen, Sozialhilfe).

Andrea Schonegger

Power-Point in der Lehre: Fluch oder Segen? 325

Die Meinungen zur Nutzung von PowerPoint bei Präsentationen gehen weit auseinander. Einige halten es für ein gutes Mittel zur Auflockerung des Vortrags und Visualisierung trockener Details, andere sehen es als Ende der Lebendigkeit des Vortrags und endlose Folge bunter Bildchen.

Der kurze Beitrag betrachtet Vor- und Nachteile dieser Technik und erläutert, bei welchen Zielen der Lehre PowerPoint hilfreich sein könnte.

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 327

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt.

Fallbearbeitungen

Franz Willy Odenthal/ Falko Schuster

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre 329

Schwerpunkt dieser Fallbearbeitung ist der Bereich „Controlling“; hierbei geht es u. a. um Definitionen, Budget-/Kostenplanung, das Konzept des Produktlebenszyklus und NKF-Kennzahlen.

Marc Wagner

Die Innenministerkonferenz in der Fallbearbeitung 337

Themen dieser einstündigen Prüfungsklausur am Zentralbereich der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sind u. a. die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, die Abgrenzung zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung, der Vorbehalt des Gesetzes sowie eine Normenkontrollklage.

Jutta Wegner

Sozialhilferecht 339

In dieser Fallbearbeitung aus dem Sozialhilferecht geht es um Leistungen zum Lebensunterhalt, wobei u. a. die Hilfeart, die Bestandteile des notwendigen Lebensunterhalts, das einzusetzende Einkommen und letztlich die Höhe der monatlichen Hilfe in einem konkreten Fall zu ermitteln sind.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

Verbot des Verkaufs von Alkohol durch Tankstellen
(BVerfG, Beschluss vom 29.09.2010 – 1 BvR 1789/10)..... 344

UVP-Vorprüfung und Nachholung im Verfahren
(BVerwG, Urteil vom 20.08.2008 – 4 C 11.07)..... 347

Kommunalaufsicht beanstandet Sitzungsgeldregelung
(OVG Bautzen, Urteil vom 26.05.2009 – 4 A 486/08) 349

Umfassendes Fragerecht eines Ratsmitgliedes
(OVG Magdeburg, Beschluss vom 31.07.2009 – 4 O 127/09)..... 349

Prozesskosten eines Ratsmitgliedes
(OVG Münster, Beschluss vom 22.01.2010 – 15 B 1797/09) 350

Ersatzpflicht bei Zerstörung eines geschützten Baumes
(VG Arnsberg, Urteil vom 15.03.2010 – 1 K 3305/09)..... 350

Erhöhte Straßenbaukosten wegen Telekommunikationsleitungen
(VG Koblenz, Urteil vom 27.04.2010 – 1 K 575/09) 350

Sperrung eines Weges durch Privateigentümer
(VG Minden, Urteil vom 01.12.2009 – 1 K 1249/07)..... 351

Begrenzte Ansprüche auf präventive Schuldnerberatung für Erwerbstätige
(BSG, Urteil vom 13.07.2010 – B 8 SO 14/09)..... 351

Schrifttum

352

Die Schriftleitung

Impressum

Schriftleitung:

Verwaltungsdirektor a.D. Werner Finke
Alsweder Str. 16, 32312 Lübbecke,
Tel. und Fax (057 41) 52 68
Mobil: 0171/8 35 20 41
eMail: FINKE.LK@t-online.de

Prof. Dr. Jürgen Vahle

Dornberger Str. 38, 33615 Bielefeld,
Tel. (05 21) 12 32 23

Verlag:

Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Georgsplatz 1, 20099 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-3 06, Telefax (0 40) 70 70 80-3 24
eMail: vertrieb@deutsche-verwaltungs-praxis.de
www.deutsche-verwaltungs-praxis.de
ISSN 0945-1196

Anzeigen: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Hanna Fronert, Hochkreuzallee 1, 53175 Bonn,
Tel. (02 28) 3 07 89-0, Telefax (02 28) 3 07 89-15,
eMail: maxibonn@t-online.de

Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 27 gültig. Anzeigen-
schluss jeweils am 01. des Vormonats. Die Verwendung
von Anzeigenausschnitten oder Inhaltsteilen für Werbe-
zwecke ist nicht gestattet.

Auslieferung:

Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 0711/6672/0, Fax 0711/6672 19 74
koehler-mittler@svk.de

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint
in 12 Ausgaben. Bezugsgebühr jährlich 79,90 € einschl.
7 % Mehrwertsteuer. Preis je Heft einzeln 7,80 €. Be-
stellungen in Buchhandlungen oder beim Maximilian
Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 104504, 20031
Hamburg. Kündigung des Abonnements schriftlich
6 Wochen vor Bezugsjahresende. Kein Anspruch bei
Behinderung der Lieferung durch höhere Gewalt.
Gerichtsstand und Erfüllungsort ist Hamburg.
Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGSPRAXIS
enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheber-
rechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede
Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheber-
rechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des
Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfälti-
gungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und Einspei-
cherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmi-
gung des Verlages unter vollständiger Quellenangabe
gestattet. Das Zitierrecht bleibt davon unberührt.
Die mit Namen oder Initialen der Verfasser gekenn-
zeichneten Artikel decken sich nicht immer mit der
Meinung der Redaktion. Bei Zuschriften an die Redak-
tion wird das Einverständnis zur vollen oder auszugs-
weisen Veröffentlichung vorausgesetzt, sofern der Ein-
sender nicht ausdrücklich andere Wünsche äußert. Für
amtliche Veröffentlichungen übernimmt die Redaktion
keine Haftung. Für unverlangt eingesandte Manuskrip-
te und Bilder wird keine Gewähr übernommen. Durch
die Annahme eines Manuskriptes erwirbt der Verlag
auch das Recht zur teilweisen Veröffentlichung.

Produktionsmanagement:

impress media GmbH, Mönchengladbach

Liebe Leserinnen und Leser,

Politiker haben ein sehr geringes Ansehen: sie rangieren nach der *Allensbacher* Berufsprestige-Skala 2011 weit hinter Ärzten und Krankenschwestern und nur sehr knapp vor „Bankern“ und Fernsehmoderatoren. Dabei ist der Beruf „Politikerin/Politiker“ nicht einfach. Man muss rhetorisch und taktisch begabt sein und über Menschenkenntnis sowie ein sehr dickes Fell verfügen. Das sind Eigenschaften, die z.B. auch einen guten Manager auszeichnen. Die Bezahlung selbst eines Spitzenpolitikers ist aber viel schlechter als die eines Managers. Der Geschäftsführer einer mittelständischen GmbH kann leicht soviel verdienen wie die Bundeskanzlerin (monatliches Gehalt: rd. 15.833 € brutto). Neid allein kann also nicht die Ursache für das miserable Image der politischen Klasse sein. Vielleicht liegt es u. a. an dem eigenartigen Polit-Deutsch.

Der SPIEGEL befragte einen ehemaligen Bundeswirtschaftsminister zu verschiedenen Themen. Der Befragte benutzte u. a. folgende Wendungen: „verantwortungsvolle Politik muss Rücksicht nehmen und reagieren“, „Atomausstieg nicht zum Nulltarif“ (2x), „das müssen wir den Menschen ehrlich sagen“, „stehen vor einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung“, „Politik ist ein Mannschaftsspiel“, „zentrales Thema ist die Stabilität des Euro“, „der Empfänger von Solidarität muss alles tun, um die Ursache seiner Situation zu ändern“, „Solidarität ist keine Einbahnstraße“. Man sollte die Schuld für derlei Phrasen nicht allein bei den befragten Politikern suchen. Viele Journalisten-Fragen provozieren geradezu oberflächliche Antworten. Die an Bundeswirtschaftsminister *Rösler* gerichtete Frage „Brauchen wir eine neue Definition von Wachstum, wie es manche Intellektuelle fordern?“ lässt sich substanzreich kaum in drei Sätzen beantworten (er hat es trotzdem versucht). Beliebt sind auch Fragen nach der persönlichen Befindlichkeit („Wie empfinden Sie die Kritik Ihres Kollegen/Ihrer Kollegin X?“), die niemand etwas angehen und deren ehrliche Beantwortung äußerst heikel wäre. Zwar auch ins Persönliche zielend, aber vergleichsweise harmlos war die Frage an Minister *Rösler*, ob er für eine „ordentliche Wärmedämmung“ seines in der Nähe von Hannover liegenden Privathauses gesorgt habe.

Bei manchen Fragen weiß man nicht so recht, ob sie auf schlichter Unkenntnis des Interviewers beruhen oder eine Falle sein sollen. Die „Gliederung des Bundes in Länder“ ist von Verfassungs wegen unantastbar (Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz). Die Frage eines SPIEGEL-Journalisten an die Oberbürgermeisterin von Frankfurt, ob sie die „Bundesländer abschaffen würde“, war deshalb ziemlich sinnlos und hätte von Frau *Rotb* auch so bezeichnet werden dürfen (sie hat es nicht getan).

In den politischen Talks-Shows im Fernsehen ist das Gesprächsniveau in der Regel noch etwas tiefer gelegt. Die Moderatorinnen und Moderatoren halten oft Kärtchen mit aufgeschriebenen Fragen in der Hand, die der Reihe nach abgearbeitet werden.

Loriot hat diesem Interviewer-Typ einen Sketch gewidmet („Dramatische Werke“, 2. Aufl. 1981, S. 236): Ein Moderator spult darin mechanisch sein für ein Interview mit einem amerikanischen Astronauten vorgesehenes Frageprogramm ab, obwohl es sich bei seinem Gesprächspartner um einen – zunehmend verwirrter werdenden – Verwaltungsinspektor handelt („Verwaltungsinspektor, das ist ein erregender, abenteuerlicher Beruf ...“).

Bei dem Fernsehquiz „Was bin ich“ (moderiert von *Robert Lembke*) bekam der Gast, dessen Beruf erraten werden sollte, für jede falsche Antwort des Rateteams fünf Mark, das Geld wanderte in ein Sparschwein. Wenn für jede unklare oder indiskrete Frage bei Interviews fünf Euro Strafe fällig wären, stünde es nicht mehr so schlecht um die Staatsfinanzen.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Hermann Wilhelm*

Ermessen ohne Ende ...

I. Einleitung

„Sie haben ja Ermessen. Dann können Sie in meiner Angelegenheit doch bestimmt noch etwas machen.“

So oder ähnlich werden immer wieder Amtspersonen in den Verwaltungen von Bürgern aufgefordert, in der gewünschten Weise zu entscheiden oder von einem Einschreiten abzusehen.

Im Folgenden wird die Ermessensverwaltung dargestellt und zur gebundenen Verwaltung sowie zur „intendierten Ermessensverwaltung“ abgegrenzt. Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Runderrlasse geben „Hilfestellung“ bei der Ausübung des Ermessens. Es ist zwischen dem Entschließungsermessen und dem Auswahlermessen zu unterscheiden. Ermessensgrenzen sind zu beachten und Ermessensfehler zu vermeiden. Die Begründung von Ermessensentscheidungen wird oft unterschätzt, was sich spätestens bei der Nachprüfung durch das Verwaltungsgericht (auch kostenmäßig) bemerkbar macht. Ein Übungsfall veranschaulicht abschließend die zahlreich gebotenen Ermessensentscheidungen der Behörde zur „Bewältigung“ einer alltäglichen Gefahrensituation.

II. Ermessensverwaltung

1. Bedeutung des Ermessens für die Behörde

Vom behördlichen Ermessen spricht man, wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen einer Norm erfüllt sind, aber gleichwohl die Wahl zwischen verschiedenen Verhaltens- bzw. Entscheidungsmöglichkeiten bleibt. Die Behörde hat dann unter Zweckmäßigkeitgesichtspunkten eine Auswahl zu treffen. Ob eine Vorschrift der Behörde Ermessen einräumt, ist eine Frage der Auslegung.¹ Auszugehen ist vom Wortlaut, daneben ist aber auch der Zusammenhang, in dem die Vorschrift steht, zu berücksichtigen (Kontext). Manche Vorschriften erwähnen ausdrücklich das Wort „Ermessen“: z.B. §§ 22 S. 1, 26 Abs. 1 S. 1, 36 Abs. 2 VwVfG, §§ 38, 40 Abs. 2 SGB I, §§ 18 S. 1, 21 Abs. 1 S. 1, 32 Abs. 2 SGB X, § 938 Abs. 1 ZPO, § 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW.

Üblicherweise ist Ermessen daran zu erkennen, dass in der ermächtigenden Norm die Rechtsfolge beispielsweise mit den Worten „kann“, „darf“, „ist befugt“, „ist berechtigt“, „hat die Möglichkeit“ an den Tatbestand angebunden ist. Die Behörde hat also Handlungsspielräume, um der Vielgestaltigkeit und Dynamik der Lebenssachverhalte gerecht zu werden. Das gilt zunächst für die Leistungsverwaltung, wo es unter anderem um die Erteilung von Erlaubnissen, die Gewährung von Sozialhilfe oder Subventionen geht. Für einen Gewerbetreibenden dürfte es erstrebenswert sein, wenigstens eine Erlaubnis mit Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen usw.) zu erhalten, als eine komplette Ablehnung seines Antrags.²

Aber auch in der Eingriffsverwaltung ist diese Entscheidungsfreiheit für die Behörde wichtig, um Gefahren abzuwehren oder Missstände zu beseitigen.

Schließlich bleibt allerdings noch festzustellen, dass durch die Flexibilität auch ein erhöhter Grad von Eigenverantwortung für die Behörde entsteht. Mehr Entscheidungsmöglichkeiten bedeuten auch mehr Fehlermöglichkeiten. Das zeigt außerdem der Blick auf die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung von Ermessensentscheidungen gemäß § 114 VwGO.³

2. Abgrenzung zur gebundenen Verwaltung

Strenge Gesetzesbindung schränkt nicht nur den behördlichen Entscheidungsspielraum ein, sondern minimiert ebenfalls den Schwierigkeits- und Verantwortungsgrad der Rechtsanwendung und damit auch die Risiken.⁴ Wenn bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Rechtsnorm die im Gesetz formulierte Rechtsfolge zwingend vorgeschrieben ist, hat die Behörde keine Entscheidungsfreiheit mehr, sondern ist daran gebunden. Die Rechtsfolge wird durch „muss“, „ist“, „sind“, „hat zu“ oder „ist verpflichtet“ deutlich eingeleitet. So sind bei zahlreichen Erlaubnissen oder Genehmigungen die Erteilung, aber auch die Ablehnung oder die Aufhebung bindend vorgegeben.⁵

3. Abgrenzung zu Soll-Vorschriften und zum intendierten Ermessen

a) Zwischen den „Kann-Vorschriften“ und den „Muss-Vorschriften“ stehen die „Soll-Vorschriften“. Man spricht hier auch von rechtlich gebundenem Ermessen. „Soll-Vorschriften“ verpflichten die Behörde grundsätzlich zum Tätigwerden, wenn der gesetzliche Tatbestand erfüllt ist.⁶ Sie sind im Grundsatz ebenso verbindlich wie „Muss-Vorschriften“ (Motto für die Behörde: „Soll = muss, wenn kann“). Sie lassen jedoch in Ausnahmesituationen, in atypischen Fällen wegen besonderer Umstände ein Abweichen zu, räumen also einen engen Ermessensspielraum ein.

b) Zwischen den „Soll-Vorschriften“ und den „reinen“ Ermessensvorschriften ist noch das gelenkte oder intendierte Ermessen⁷ zu beachten. Diese Rechtsfigur ist vom Bundesverwaltungsgericht⁸ entwickelt worden. Es spricht vom intendierten Ermessen, wenn die Richtung der Ermessensbetätigung bereits durch das Gesetz vorgezeichnet ist, weil ein bestimmtes Ergebnis im Grundsatz gesetzlich gewollt sei und nur ausnahmsweise davon abgewichen werden dürfe. Damit wird eine „Kann-Vorschrift“ praktisch in die Nähe einer „Soll-Vorschrift“ gerückt.

3 Dazu unten Abschnitt VI.

4 Vgl. Kemper, VR 2011, 125f.

5 Z.B. §§ 3, 4, 15 Abs. 1 u. 2 GastG, §§ 35 Abs. 1, 57 Abs. 1, 69a Abs. 1 GewO, §§ 2 Abs. 2 S. 1 StVG, § 75 Abs. 1 S. 1 BauO NRW.

6 Z.B. § 35 Abs. 4 S. 1 GewO, § 5 Abs. 1 ParteiG, § 9 Abs. 1 StAG, § 89 Abs. 2 SGB IX, § 12 Abs. 4 S. 1, Abs. 7 S. 1 WPfLG, § 14 Abs. 3 S. 1 u. 3, 23 Abs. 2 S. 1, 25 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2, 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG.

7 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 40 Rz. 45f.; Schoch, JURA 2010, 358; Borowski, DVBl. 2000, 149; Hofmann/Gerke, AVR, 10. Aufl. 2010, Rz. 415ff.; Theisen, AVR, 11. Aufl. 2010, S. 82.

8 Vgl. z.B. BVerwGE 72, 1 (6); BVerwGE 91, 82 (90).

* Regierungsdirektor Dr. Hermann Wilhelm lehrte an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen.

1 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 40 Rz. 41 m.w.N.

2 Siehe § 36 Abs. 2 VwVfG, § 32 Abs. 2 SGB X, § 8 Abs. 2 FStrG, § 5 GastG, §§ 33a–e, 34, 34a–e GewO (meistens im jeweils ersten Absatz der Hinweis auf Befristungen und Auflagen), § 55 Abs. 3 GewO.

Das BVerwG hat in einem Subventionsfall zunächst festgestellt, dass den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Widerruf einer Subventionsbewilligung wegen Zweckverfehlung eine ermessenslenkende Bedeutung zukomme. Im Leitsatz heißt es dann wörtlich: „Wird der mit der Subvention verfolgte Zweck verfehlt und steht der Widerruf der Bewilligung im behördlichen Ermessen, so ist im Regelfall nur die Entscheidung für den Widerruf ermessensfehlerfrei.“⁹ Fehlt es an einer konkreten Ausnahmelage, bedürfe es keiner Abwägung des „Für und Wider“ und auch keiner das Selbstverständliche darstellenden Begründung nach § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG.¹⁰

Als Anwendungsfälle für das intendierte Ermessen werden genannt: § 49 Abs. 3 S. 1 Ziff. 2 VwVfG, § 31 GastG i.V.m. § 15 Abs. 2 S. 1 GewO, § 43 Abs. 2 BGB.

4. Pflichtgemäßes Ermessen

Obwohl die Rechtsfolge Ermessen eine gewisse Entscheidungsfreiheit für die Behörde bedeutet, darf sie es nicht frei und beliebig, also nach „Lust und Laune“ betätigen. Das folgt aus § 40 VwVfG, der wichtigen verwaltungsrechtlichen¹¹ Ausgangsnorm: „Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, **hat** sie ihr Ermessen entsprechend dem **Zweck** der Ermächtigung auszuüben und die **gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten**“. Deshalb ist oft auch vom pflichtgemäßen Ermessen¹² die Rede.

Es muss der maßgebliche **Zweck** gerade der ermächtigenden Norm mit Blick auf das betreffende Gesetz berücksichtigt werden; dieser kann im Einzelfall noch durch die sich aus dem Verfassungsrecht, insbesondere auch aus den Grundrechten ergebenden Zwecke ergänzt werden.¹³ Im Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts geht es regelmäßig um die Wiederherstellung bzw. Sicherung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung auf der einen und die möglichst schonende Behandlung der Rechtsposition des Betroffenen auf der anderen Seite.

Zur eigentlichen Betätigung des Ermessens gehört bereits die Ermittlung und Zugrundelegung des zutreffenden Sachverhalts von Amts wegen gemäß dem Untersuchungsgrundsatz und dem Einsatz etwaiger Beweismittel (§§ 22, 24, 26 VwVfG). Sodann erfolgt die Gewichtung und Abwägung der maßgeblichen Gesichtspunkte gegen- und untereinander mit dem Ziel einer Entscheidung, die sämtlichen beteiligten Gesichtspunkten soweit als möglich Rechnung trägt.¹⁴ Die Abwägung muss konkret-fallbezogen sein und darf nicht nur abstrakt-pauschal erfolgen.¹⁵

Bei der pflichtgemäßen Ausübung des Ermessens hat die Behörde ferner darauf zu achten, dass die von ihr in Betracht gezogene Entscheidung (Maßnahme) auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Er wird aus Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip) abgeleitet und besagt, dass die Freiheit des Einzelnen nur soweit eingeschränkt werden darf, als es im Interesse des Gemeinwohls unab-

dingbar ist.¹⁶ Dieser Grundsatz ist zusätzlich auch in vielen Gesetzen formuliert worden.¹⁷ Im Polizei- und Ordnungsrecht hat er besondere Bedeutung. Eine staatliche Maßnahme ist nur dann verhältnismäßig, wenn der verfolgte Zweck legitim ist, als solcher verfolgt werden darf und wenn der Einsatz des Mittels zur Erreichung des Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist.¹⁸

Schließlich hat die Behörde auch die in § 40 VwVfG erwähnten „**gesetzlichen Grenzen**“ des Ermessens einzuhalten. Ihr dürfen also keine Ermessensfehler unterlaufen. Darauf wird gesondert unter Abschnitt III eingegangen.

5. Ermessenserleichterungen

Es gibt viele Situationen, in denen die Behörde aber keine „tiefgründigen“ Ermessensüberlegungen anzustellen braucht, denn es stehen ihr ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften zur Verfügung, die sie beachten muss. Diese haben eine erhebliche Bedeutung für die Verwaltungspraxis und dienen dem Ziel einer gleichmäßigen Ermessensausübung sowie deren Steuerung innerhalb der Behördenhierarchie.¹⁹ Es gibt sie vor allem auf der Bundesebene und der Länderebene und sie werden von der Exekutive (Ministerien) vorgegeben. Man spricht auch von Richtlinien, Runderlassen, Durchführungsbestimmungen, Dienstanweisungen und allgemeinen Weisungen.²⁰ Die ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften binden zunächst einmal nur die rechtsanwendenden Behörden (Sachbearbeiter) bei ihrer Ermessensausübung. Durch eine dementsprechende und fortgesetzte Verwaltungsübung entsteht jedoch eine Selbstbindung der Verwaltung, die wegen Art. 3 Abs. 1 GG dem Bürger gegenüber sogar eine mittelbare normative Außenwirkung hat.²¹

6. Arten des Ermessens

a) Entschließungsermessen

Nach § 22 VwVfG entscheidet die Behörde grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen darüber, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt. Wenn die Tatbestandsvoraussetzungen einer Ermessensnorm vorliegen, kann sie nach Zweckmäßigkeitserwägungen entscheiden, **ob** sie von der Rechtsfolge „Gebrauch macht“ oder nicht. Wie sie sich entscheidet, liegt in ihrer Verantwortung. Im Recht der Gefahrenabwehr²² gilt ebenfalls das Opportunitätsprinzip. Dies bedeutet, dass die Ordnungs- oder Polizeibehörde auch bei einem Gefahrenzustand nach pflichtgemäßem Abwägen selbst entscheidet, ob sie einschreitet oder zunächst noch zuwartet. Das kann beispielsweise im Einzelfall („Hausbesetzung“) geboten sein, wenn ein Eingreifen zu einer Eskalation der Gewalt führen würde.²³

16 BVerfGE 19, 343; BVerfGE 69, 135.

17 Vgl. z.B. Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag, § 9 Abs. 2 VwVG (Bund), § 58 VwVG NRW, § 15 OBG NRW, § 2 PolG NRW, Art. 8 bay LSTVG, § 14 OBG BB, § 4 Nds. SOG, § 2 rhpF POG.

18 Vgl. dazu z.B. Voßkuhle, JuS 2007, 429; Hofmann/Gerke, AVR, 10. Aufl. 2010, Rz. 400ff.

19 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 40 Rz. 51 m.w.N.

20 Siehe auch Hofmann/Gerke, AVR, 10. Aufl. 2010, Rz. 195 ff. und 205ff.

21 Vgl. BVerfGE 58, 51; BVerwG DÖV 1997, 732.

22 Vgl. z.B. jeweils Abs. 1 in §§ 14 OBG NRW, 8 PolG NRW und 55 VwVG NRW, Art. 7 Abs. 2 bay LSTVG, § 13 OBG BB, § 11 Nds. SOG, § 9 Abs. 1 rhpF POG.

23 VG Berlin, NJW 1981, 1748; Schlink, NVwZ 1982, 529.

9 BVerwGE, 105, 55 (57).

10 Vgl. dazu noch unten Abschnitt IV.

11 Siehe auch wortgleich § 5 AO, § 39 Abs. 1 S. 1 SGB I.

12 Z.B. §§ 22 Abs. 1 S. 1, 26 Abs. 1 S. 1 VwVfG, §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 1 S. 1 OWiG, § 39 Abs. 1 S. 2 SGB I, § 17 Abs. 2 S. 1 SGB XII, § 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW, § 16 OBG NRW, § 3 Abs. 1 PolG NRW, § 15 OBG BB, § 5 Nds. SOG, § 3 Abs. 1 rhpF POG.

13 BVerwGE 91, 140; BVerfGE 80, 93.

14 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 40 Rz. 52.

15 BVerwGE 91, 140.

b) Auswahlermessen

Hat sich die Behörde nun für ein Einschreiten zur Gefahrenabwehr entschlossen, so stellt sich ihr die Frage nach Art und Umfang der Maßnahme, also **wie** und **gegen wen** sie vorgeht. Bei mehreren möglichen Störern und mehreren geeigneten Handlungsweisen hat sie die Auswahl zu treffen und dabei die Effektivität der Gefahrenabwehr und das Übermaßverbot, mithin die Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Sie muss sorgfältig die Vor- und Nachteile des Eingreifens sowie der beabsichtigten Maßnahme abwägen und das den Betroffenen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigende Mittel auswählen. Dabei kommt es auf die Intensität der konkreten Gefahr ebenso an wie auf das individuelle Leistungsvermögen des Heranzuziehenden.

Als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist auch die Austauschbefugnis für den Adressaten zu erwähnen.²⁴ Der Ordnungspflichtige kann beantragen, statt des ihm aufgegebenen Mittels zur Gefahrenabwehr ein anderes ebenso wirksames anzuwenden, wenn damit der beabsichtigte Erfolg auch erreicht und die Allgemeinheit dadurch nicht stärker beeinträchtigt wird. Auf diese Weise erhält er den Handlungsspielraum, das gesetzte Ziel auf die für ihn günstigste Weise zu erreichen. Es handelt sich also insoweit um den geringstmöglichen Eingriff.

Schließlich sei noch bemerkt, dass der Ordnungs- oder Polizeibehörde im Hinblick auf die (häufig gebotene) Verwaltungsvollstreckung ebenfalls ein doppeltes Ermessen zusteht. Sie muss sich entscheiden, ob sie das (gestufte) Vollstreckungsverfahren beginnt und – wenn ja – welches Zwangsmittel sie androhen will. Hierbei sind dann sogar noch weitere Auswahlentscheidungen erforderlich, beispielsweise wie hoch das Zwangsgeld oder wie der unmittelbare Zwang ausgeübt werden soll (durch körperliche Gewalt, Hilfsmittel, Waffen).²⁵

c) Ermessensreduzierung auf Null

Bei der Anwendung einer Ermessensermächtigung ist es im Einzelfall denkbar, dass nur eine einzige Entscheidung als ermessens- und rechtsfehlerfrei angesehen werden kann. In einem solchen Fall spricht man von einer „Ermessensreduzierung“ oder „Ermessensschrumpfung auf Null“. Gerade im Polizei- und Ordnungsrecht ist zu beachten, dass beim Entschließungsermessen der Entscheidungsspielraum proportional zur Intensität der Gefahr und der Bedeutung des Schutzgutes schrumpft. Im Ergebnis reduziert sich das Ermessen dahin, dass die Behörde einschreiten muss, wenn erhebliche Gefahr für ein besonders hochrangiges Schutzgut (Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum des Bürgers oder das Funktionieren öffentlicher Einrichtungen) unmittelbar droht.²⁶

Eine Ermessensentscheidung wird auch in anderen Verwaltungsbereichen faktisch zur gebundenen Entscheidung eingeschränkt, wenn keine Gesichtspunkte ersichtlich sind, die gegen die begehrte Rechtsfolge sprechen oder wenn Gegenstände so geringes Gewicht haben, dass es offensichtlich verfehlt wäre, nur auf sie abzustellen und deshalb den Antrag abzulehnen, wenn also Handlungsalternativen sachlich nicht hinreichend begründbar sind.²⁷ Eine Ermessensreduzierung kann aber auch dann vorliegen, wenn die Behörde im Vorfeld

24 Vgl. Möller/Wilhelm, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2003, Rz. 164 sowie § 21 S. 2 OBG NRW, § 3 Abs. 2 S. 2 PolG NRW, § 20 S. 2 OBG BB, § 3 rhpF POG.

25 Siehe im Einzelnen hierzu die Fallgestaltung unten in Abschnitt VII.

26 Vgl. BVerwGE 11, 95 (97); BVerwGE 47, 280; BVerwGE 62, 206; Möller/Wilhelm, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2003, Rz. 156.

27 BVerwGE 78, 40 (46); Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 40 Rz. 31a.

eine Zusage nach § 38 VwVfG gemacht hat und sie deshalb jetzt daran gebunden ist. Ähnlich verhält es sich, wenn die Behörde durch ihre Verwaltungspraxis anhand ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften über Art. 3 Abs. 1 GG festgelegt ist und nur noch die vorgegebene Entscheidung treffen kann (Selbstbindung der Verwaltung).

III. Ermessensfehler

Die allgemeinen Anforderungen an das fehlerfreie Ermessen ergeben sich aus § 40 VwVfG. Ist die Entscheidung jedoch nicht vom jeweiligen Ermächtigungszweck gedeckt oder sind die gesetzlichen Ermessensgrenzen nicht eingehalten, liegt ein Ermessensfehler vor und führt zur materiellen Rechtswidrigkeit der konkreten Maßnahme.

a) Ermessensnichtgebrauch

Wenn die Behörde keinerlei Ermessenserwägungen anstellt, obwohl ihr von Gesetzes wegen Ermessen eingeräumt ist, spricht man von Ermessensnichtgebrauch oder auch von Ermessensmangel oder Ermessensunterschreitung. In der Verwaltungspraxis wird dies manchmal dadurch deutlich, dass es zum Beispiel in der Begründung heißt, die Erlaubnis „musste“ widerrufen werden, obwohl in § 49 Abs. 1 VwVfG oder § 15 Abs. 3 GastG ausdrücklich „kann“ formuliert ist. Ermessensfehlerhaft ist es auch dann, wenn die Behörde eine in Wahrheit nicht bestehende Beschränkung ihres Ermessensspielraums oder gar Gebundenheit ihrer Entscheidung oder Handlung annimmt.²⁸

b) Ermessensüberschreitung

Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die „gesetzlichen Grenzen“ des Ermessens nicht eingehalten wurden.²⁹ Diese ergeben sich aus der Verfassung und den sog. einfachen Gesetzen; das können Spezialgesetze sein, aber auch Vorschriften zum Polizei- und Ordnungsrecht. Naheliegender ist ein Verstoß beispielsweise, wenn die Behörde ein Zwangsgeld von 120.000 Euro androht, obwohl nach § 60 Abs. 1 S. 1 VwVG NRW „mindestens zehn und höchstens hunderttausend Euro“ vorgesehen sind.

Fügt die Behörde dem Verwaltungsakt eine nicht zulässige Nebenbestimmung bei, überschreitet sie ebenfalls ihre Ermächtigung.³⁰ Das Gleiche gilt, wenn sie gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes oder gegen Grundrechte verstößt. Auch der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) spielt gerade bei Ermessensentscheidungen – vor allem im Hinblick auf die Selbstbindung der Verwaltung – eine wesentliche Rolle. Die Behörde darf in gleichgelagerten Fällen nicht ohne sachlichen Grund von ihrer bisherigen Praxis abweichen.³¹ Eine Selbstbindung an eine rechtswidrige Verwaltungspraxis gibt es aber grundsätzlich nicht (Keine Gleichheit im Unrecht).³²

c) Ermessensfehlgebrauch

Macht die Behörde von ihrem Ermessen in einer dem „Zweck der Ermächtigung“ nicht entsprechenden Weise Gebrauch, spricht man von Ermessensfehlgebrauch oder noch deutlicher, von Ermessens-

28 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 40 Rz. 59 m.w.N.; Hofmann/Gerke, AVR, 10. Aufl. 2010, Rz. 434.

29 Siehe § 40 VwVfG, § 39 Abs. 1 S. 2 SGB I, § 5 AO.

30 VGH München, BayVBl 1973, 440.

31 BVerwGE 31, 279 (285).

32 BVerwG, NVwZ 1986, 756; BVerwG, DÖV 1993, 867.

missbrauch. Diese Fälle bilden die Mehrzahl der Ermessensfehler in der Praxis.

Die Behörde wählt zwar die in der Rechtsnorm vorgesehene Rechtsfolge, lässt sich aber bei der Auswahl von unsachgemäßen Erwägungen leiten. Sie hat beispielsweise nicht alle entscheidungsrelevanten Tatsachen einbezogen oder sie hat Gesichtspunkte berücksichtigt, die nach dem Sinn und Zweck der Ermächtigungsnorm nicht hätten beachtet werden dürfen. Selbst wenn alle Tatsachen ermittelt wurden, kann eine falsche Gewichtung schließlich zu einem Abwägungsdefizit führen.³³

Sachfremde Erwägungen sind häufig Ursache für fehlerhafte Ermessensentscheidungen, auch wenn das getroffene Ergebnis nicht zu beanstanden ist.³⁴ Dazu gehören zunächst unsachliche oder gar willkürliche Motive (Freundschaft, Feindschaft, Missgunst, politische Ansichten usw.). Darunter fallen jedoch auch Gründe, die für sich gesehen durchaus im Interesse der Allgemeinheit liegen mögen, die aber nicht vom maßgeblichen Zweck der ermächtigenden Norm umfasst sind. Sachfremd ist zum Beispiel die Erteilung einer Ausnahme genehmigung nach dem Ladenschlussgesetz zur Abwehr einer allgemeinen Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung³⁵ oder der Ausschluss eines Gewerbetreibenden von einem Jahrmarkt wegen dessen Familienstand³⁶. Auch die Nichtberücksichtigung eines Beamtenbewerbers wegen befürchteter Beihilfeansprüche für kranke Angehörige³⁷ ist nicht zulässig. Häufig werden bei der Entscheidung über einen Antrag auf Sondernutzungserlaubnis andere als straßen- und wegerechtliche Belange berücksichtigt.³⁸ Anschaulich sind hierzu die Leitsätze eines Beschlusses des OVG NRW³⁹:

„1. Bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis hat sich die behördliche Ermessensausübung an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen Gründen können insbesondere ein einwandfreier Straßenzustand, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger oder Belange des Straßen- und Stadtbildes zählen.

2. Die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde ist im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung aber nicht zur Beachtung aller anderen öffentlichen Belange berufen, die nur mittelbar im Zusammenhang mit der Straße stehen, d.h. insbesondere nicht zur Berücksichtigung allgemeiner ordnungsbehördlicher Gesichtspunkte.“

Anlass zur Klage war die Nebenbestimmung zu einer Sondernutzungserlaubnis für die Inanspruchnahme eines öffentlichen Platzes, um dort einen Informationsstand aufzustellen. Sie lautete: *„Es ist untersagt, schockierende Photographien (z.B. Bilder von Totgeburten) und Darstellungen von Menschenrechtsverletzungen öffentlich an Plakattafeln zur Schau zu stellen. Sie dürfen nur interessierten Erwachsenen in Mappen zur Verfügung gestellt werden.“* Das OVG stellte fest, dass die angegriffene Nebenbestimmung rechtswidrig war. Es führte aus, dass die Straßenbehörde aus Kompetenzgründen, wenn die Sondernutzungserlaubnis zu einem gesetzwidrigen Verhalten missbraucht werden sollte, nur die zuständige Ordnungs- bzw. Polizeibehörde informieren und diese um entsprechende Maßnahmen bitten könnte.

33 Vgl. hierzu auch Hofmann/Gerke, AVR, 10. Aufl. 2010, Rz. 432 m.w.N.

34 BVerwGE 41, 286 (291).

35 BVerwGE 65, 167 (169).

36 BVerwG, NwVZ 1984, 585.

37 OVG Greifswald, NordÖR 2001, 364.

38 OVG Lüneburg, NJW 1986, 863.

39 OVG NRW, NWVBl. 2007, 64; siehe hierzu auch ausführlich Haurand/Vahle, DVP 2011, 201 (207ff).

Schließlich darf der Erlass einer Ermessensentscheidung auch nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Bürger Gegenleistungen erbringt, die in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem von ihm beantragten Verwaltungshandeln stehen (Koppelungsverbot).⁴⁰

IV. Begründung von Ermessensentscheidungen

Die Begründungspflicht von Entscheidungen stellt ein wesentliches Erfordernis jedes rechtsstaatlichen Verfahrens dar und ist deshalb Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips – Art. 20 Abs. 3 GG. Sie hat Rechtsschutz- und Akzeptanzfunktion und dient nicht zuletzt auch der Selbstkontrolle der Verwaltung.⁴¹ Die Begründung von Verwaltungsakten ist deshalb in § 39 Abs. 1 VwVfG als „Muss-Vorschrift“ formuliert. Die Behörde hat die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen. Die Begründung von Ermessensentscheidungen *„soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist“*. Diese „Soll-Vorschrift“ ist im Normalfall unbedingt als „Muss-Vorschrift“ zu interpretieren.⁴²

Die Behörde (der Sachbearbeiter) hat in einer für den Adressaten verständlichen Sprache und in nachvollziehbarer Weise ihre (seine) Entscheidung darzustellen. Das ist unter Umständen eine unbequeme Aufgabe mit Risiken.⁴³ In der Verwaltungspraxis – und auch bei den Studierenden – wird die Begründungspflicht noch oft als lästig oder sogar unangenehm empfunden.

Hatte die Verwaltung Ermessen, dann muss in der Begründung ausgedrückt werden, dass das Ermessen erkannt worden ist, von welchen Tatsachen sie ausgegangen ist und welche Beurteilungsmaßstäbe sie angewandt hat. Der Abwägungsprozess, das Für und Wider, müssen verdeutlicht werden. Das ist besonders auch für die Auswahl als Störer im Vergleich zu anderen Pflichtigen erforderlich. Der bloße Hinweis auf Ermessensrichtlinien und dass man ständiger Praxis folge, reicht nicht aus.⁴⁴ Je weiter der Ermessensspielraum der Behörde ist, desto eingehender ist eine Entscheidung zu begründen. Der betroffene Bürger muss in der Lage sein, die Erfolgsaussichten eines etwa von ihm beabsichtigten Rechtsbehelfs ausreichend zu beurteilen.⁴⁵

Nach Maßgabe von § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG kann die Begründung nachgeholt werden, indem der Verwaltungsakt nachträglich um die fehlende oder unvollständige Begründung ergänzt wird. Dies ist sowohl durch die Ausgangsbehörde als auch durch die Widerspruchsbehörde möglich und bis zum Abschluss der ersten Instanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zulässig – § 45 Abs. 2 VwVfG.

Die Nachholung der Begründung ist vom Nachschieben von Gründen im Sinne des § 114 S. 2 VwGO zu unterscheiden. Letzteres kommt nur in Betracht, wenn die Ermessenserwägungen defizitär waren, nicht aber, wenn sie vollständig fehlten.⁴⁶

Übt die Behörde intendiertes Ermessen⁴⁷ aus, bedarf es nach der Rechtsprechung⁴⁸ keiner Begründung mehr, wenn ein vom Regelfall

40 BGH, NJW 1972, 1657.

41 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rz. 4.

42 Vgl. auch § 35 Abs. 1 S. 3 SGB X („muss“); vgl. auch oben Abschnitt II.3.

43 Vgl. Foerster, VR 1984, 265.

44 Schwab, DÖD 1994, 80.

45 OVG Münster, NJW 1989, 479 m.w.N.

46 BVerwG, NVwZ 2007, 470; vgl. auch unten Abschnitt VI.

47 Dazu oben Abschnitt II.3.

48 Vgl. BVerwGE 72, 1 (6); BVerwGE 91, 82 (90); BVerwGE 105, 55 (57).

abweichender Sachverhalt nicht vorliegt. Denn das Ergebnis verstehe sich von selbst, das Selbstverständliche müsse nicht mehr dargestellt werden. So praxisrelevant und erleichternd diese Sichtweise auch für die Verwaltungsbehörden ist, so birgt sie doch die Gefahr einer schnellen Immunisierung gegen besondere Umstände des Einzelfalles und stellt eine Versuchung für die Behörde zu „inadäquater schematischer Behandlung der zu entscheidenden Fälle“ dar.⁴⁹ Zudem ist es nicht immer eindeutig, ob „intendiertes“ oder „normales“ Ermessen vorliegt, so dass im Zweifel dem Begründungserfordernis in § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG Rechnung getragen werden sollte.

V. Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde

Nach § 68 Abs. 1 und 2 VwGO sind vor Erhebung einer Anfechtungs- oder einer Verpflichtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Die Durchführung des Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) ist, soweit nicht gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind, zwingende Prozessvoraussetzung. Es darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass in jüngster Zeit einige Bundesländer⁵⁰ – zuletzt auch Nordrhein-Westfalen⁵¹ – auf das Vorverfahren verzichtet haben.

Beim Widerspruchsverfahren handelt es sich um eine Selbstkontrolle der Verwaltung, wobei die Widerspruchsbehörde in vollem Umfang an die Stelle der Ausgangsbehörde tritt⁵² und auch deren volle Entscheidungskompetenz hat.⁵³ Die Widerspruchsbehörde kann also auch eigene Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen, um gegebenenfalls einen Ermessensfehler der Ausgangsbehörde zu heilen.

VI. Gerichtliche Kontrolle

Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistet den Rechtsweg, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Das entspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung, wie es Art. 20 Abs. 2 S. 2 u. Abs. 3 GG vorsieht.

In § 114 VwGO ist die Nachprüfung von Ermessensentscheidungen durch das Verwaltungsgericht geregelt und insoweit wird § 113 VwGO ergänzt. Der Wortlaut korrespondiert mit dem des § 40 VwVfG. Das Gericht prüft, „ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist“.

Ermessen ist immer Verwaltungsermessen. Das bedeutet vor allem, dass das Gericht auf keinen Fall sein Ermessen an die Stelle der Ermessensentscheidung der Behörde setzen darf. Hier erfolgt (nur) eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit, nicht (auch) der Zweckmäßigkeit. Für einen Ermessensfehler ist typisch, dass er nicht allein vom Ergebnis her bestimmt werden kann, sondern sich daraus ergibt, in welcher Weise und nach welchen Kriterien die Behörde zu ihrer

Entscheidung gelangt ist. Es kommt somit darauf an, ob der Behörde Ermessensfehler unterlaufen sind, wie sie oben in Abschnitt III erläutert wurden.

Stellt das Gericht einen – oder mehrere – Ermessensfehler fest, ist der Verwaltungsakt rechtswidrig und wird bei einer Anfechtungsklage nach § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO aufgehoben. Bei einer Verpflichtungsklage kann das Gericht die Behörde nach § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO verurteilen, den Antrag des Klägers erneut und ermessensfehlerfrei „unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts“ zu bescheiden. § 114 S. 2 VwGO regelt das Ergänzen von Ermessenserwägungen während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und betrifft damit einen Teilbereich des Nachschiebens von Gründen bei Ermessensverwaltungsakten.⁵⁴ Zum Anwendungsbereich gehören die Fälle, in welchen bei einer Entscheidung unvollständige Ermessenserwägungen durch die Behörde ergänzt werden⁵⁵, nicht aber jene, in denen das Ermessen noch gar nicht ausgeübt wurde.⁵⁶

VII. Übungsfall – wie oft ist pflichtgemäßes Ermessen auszuüben?

Ermessensausübung hat in der Verwaltungspraxis einen hohen Stellenwert. Dementsprechend sollten der Blick dafür geschärft und die zu beachtenden „Regeln“ auch beherrscht werden. Um die Studierenden für diesen wahrhaft anwendungsbezogenen Bereich zu sensibilisieren, lässt der Verfasser in der Lehrveranstaltung anhand einer alltäglichen Fallsituation die Zahl der konkret gebotenen Ermessensentscheidungen ermitteln. Erfahrungsgemäß liegen die vorab erfragten „Schätzwerte“ immer weit unter der endgültigen Zahl.

Fallsituation

Es liegt eine konkrete Gefahr vor, mehrere mögliche Störer sind vorhanden und mehrere Abwehrmittel sind denkbar.

Aufgabe

Wie oft muss die Ordnungsbehörde (in NRW⁵⁷) ihr pflichtgemäßes Ermessen ausüben, wenn sie die Angelegenheit „umfassend bewältigen“ will?

- 1.) Entschließungsermessen, ob überhaupt eingeschritten wird – § 14 Abs. 1 OBG NRW („kann“)
- 2.) Auswahlermessen hinsichtlich des Mittels (der Maßnahme) – §§ 15 Abs. 1, 16 OBG NRW
- 3.) Auswahlermessen hinsichtlich des Störers oder der Störer, wenn mehrere in Betracht kommen – §§ 17, 18, 19 OBG NRW
- 4.) Entschließungsermessen, ob von der Anhörung abgesehen wird – § 28 Abs. 2 VwVfG
- 5.) Entschließungsermessen, ob mit (gestufter) Verwaltungsvollstreckung begonnen wird – § 55 Abs. 1 VwVG NRW („kann“) [ob per sofortigem Vollzug gehandelt wird – § 55 Abs. 2 VwVG NRW, hängt davon ab, ob das Tatbestandsmerkmal „notwendig“ subsumiert werden kann; wenn ja, dann muss dieser Weg beschritten werden]

49 Vgl. Hofmann/Gerke, AVR, 10. Aufl. 2010, Rz. 416, 422; Borowski, DVBl. 2000, 149 (160).

50 Kamp, Reform des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen, NWVB 2008, 41 mit einer Übersicht über die Regelungen in anderen Bundesländern.

51 Zweites Gesetz zum Bürokratieabbau vom 9. Oktober 2007 (GV. NRW. 2007 S. 393): Wegfall des Widerspruchsverfahrens vor Erhebung von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, wenn der betreffende Verwaltungsakt während des Zeitraums vom 1. November 2007 bis zum 31. Oktober 2012 bekannt gegeben worden ist; siehe jetzt §§ 110, 111 JustG NRW.

52 Der Kontrolleffekt ist allerdings fraglich in den Fällen, in denen Ausgangs- und Widerspruchbehörde identisch sind; vgl. z.B. § 111 S. 1 JustG NRW.

53 Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 68 Rz. 9 m.w.N.

54 Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 114 Rz. 49 und § 113 Rz. 71f.

55 BVerwG, DVBl. 1982, 302; Schenke, Jus 2000, 230.

56 BVerwG, NVwZ 2007, 470.

57 Die Lösung orientiert sich am Bundesrecht und am NRW-Landesrecht. Die einzelnen Schritte sind beschrieben und können den Vorschriften in den anderen Bundesländern entsprechend zugeordnet werden.

- 6.) Androhung
- Absehen von Androhung, wenn die Umstände sie nicht zulassen – §§ 63 Abs. 1 S. 5, 69 Abs. 1 S. 2 VwVG NRW
 - Androhung kann mit dem Grund-VA verbunden werden – § 63 Abs. 2 S. 1 VwVG NRW
 - Androhung kann mehrere Zwangsmittel enthalten – § 63 Abs. 3 S. 2 VwVG NRW (Reihenfolge)
- 7.) Auswahlermessen hinsichtlich der in Betracht kommenden Zwangsmittel – § 57 Abs. 1 VwVG NRW (Katalog)
- 8.) Wenn Zwangsgeld – § 60 VwVG NRW
- Ermessen hinsichtlich der bestimmten Höhe des Geldbetrages – § 60 Abs. 1 VwVG NRW (10 bis 100.000 Euro)
 - Hinweis auf die Möglichkeit der Anordnung von Ersatzzwangshaft – § 61 Abs. 1 S. 1 VwVG NRW
- 9.) Wenn Ersatzvornahme – § 59 VwVG NRW
- Auswahlermessen zwischen Selbstvornahme oder Fremdvor-nahme – § 59 Abs. 1 VwVG NRW
 - Ermessen, ob Vorauszahlung verlangt wird – § 59 Abs. 2 VwVG NRW
- 10.) Wenn unmittelbarer Zwang – § 62 VwVG NRW, dann Auswahl, ob
- durch körperliche Gewalt – § 67 Abs. 1 und 2 VwVG NRW
 - durch ihre Hilfsmittel – § 67 Abs. 1 und 3 VwVG NRW
 - durch Waffen – § 67 Abs. 1 und 4 VwVG NRW
 - Widerstand bei Anwendung der Zwangsmittel mit Gewalt gebrochen wird – § 65 Abs. 2 S. 1 VwVG NRW
- 11.) Entschließungsermessen, ob
- die sofortige Vollziehung angeordnet wird – § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO, wenn die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen gegeben sind; siehe auch Begründungspflicht in § 80 Abs. 3 VwGO
 - die Vollziehung ausgesetzt wird, wenn sich andere Umstände ergeben haben – § 80 Abs. 4 S. 1 VwGO
- 12.) Gegebenenfalls erneut Ermessen, ob die Zwangsgeldandrohung wiederholt wird – § 60 Abs. 1 S. 3 VwVG NRW oder ob nun erstmals Ersatzvornahme angedroht wird, wenn der VA-Adressat nicht reagiert – § 57 Abs. 3 S. 1 VwVG NRW

→ Gefahr ist beseitigt durch Vollstreckungsmaßnahme der Ordnungsbehörde – noch Kosten- und/oder Gebührenbescheid?

- 13.) Kosten- oder Leistungsbescheid ist gebundene Verwaltung – § 20 Abs. 2 S. 1 VO VwVG NRW („sind zu erstatten“); Gebührenbescheid – § 15 Abs. 1 VO VwVG NRW („werden erhoben“), also ebenfalls gebundene Verwaltung; siehe auch § 77 Abs. 2 S. 5 VwVG NRW (zwar „kann“, jedoch eher als Ermächtigung für Innen- und Finanzministerium zu sehen, um Verwaltungsgebühren in der VO VwVG NRW zu regeln)
- Achtung: Von der Anhörung vor Erlass des Kostenbescheids kann in der Regel nicht abgesehen werden, da es sich nicht (mehr) um eine Maßnahme in der Verwaltungsvollstreckung handelt – siehe dazu § 28 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG.
- Ermessen aber bei den Pauschalrahmen in § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-15 VO VwVG NRW i.V.m. § 77 Abs. 2 S. 7 VwVG NRW

- 14.) Gegebenenfalls Ermessen dahin, dass von der Gebührenerhebung abgesehen wird, wenn der Vollzug eingestellt wird – § 15 Abs. 3 VO VwVG NRW i.V.m. § 65 Abs. 3 S. 1 VwVG NRW

→ noch Ordnungswidrigkeitenverfahren?

- 15.) Entschließungsermessen, ob noch ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet wird – § 47 Abs. 1 S. 1 OWiG
- 16.) Auswahlermessen, hinsichtlich der in Betracht kommenden Alternativen, je nach Einzelfall
- Einstellung – § 47 Abs. 1 S. 2 OWiG
 - Verwarnung ohne Verwarnungsgeld – § 56 Abs. 1 S. 2 OWiG
 - Verwarnung mit Verwarnungsgeld – § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG
 - Geldbuße – §§ 4 Abs. 1, 17 OWiG
- 17.) Wenn Verwarnung mit Verwarnungsgeld: Auswahl von 5 bis 35 Euro – § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG
- 18.) Wenn Geldbuße:
- Auswahl von 5 bis 1000 Euro, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt – § 17 Abs. 1 OWiG
 - Höchstmaß „kann“ überschritten werden – § 17 Abs. 4 S. 2 OWiG
- 19.) Gegebenenfalls Anordnung, dass Vergünstigung zur Zahlung von Teilbeträgen entfällt – § 18 S. 2 OWiG („kann“)

VIII. Schluss

Für die tägliche Arbeit in der Verwaltung ist das Wissen um den Begriff „Ermessen“ unverzichtbar. Um damit im Einzelfall richtig umgehen zu können, ist der Erwerb der entsprechenden „Fähigkeiten und Fertigkeiten“ ein absolutes Muss. Die obigen Ausführungen sollen dazu beitragen.

Was noch fehlt, ist eine Antwort auf das „Ansinnen“ des Bürgers zu Beginn der Einleitung:

„Sie haben ja Ermessen. Dann können Sie in meiner Angelegenheit doch bestimmt noch etwas machen.“

Es gibt zwar keinen Anspruch auf eine bestimmte Ermessensentscheidung X oder Y, aber es gibt zumindest einen **Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung**, gewissermaßen korrespondierend zum „pflichtgemäßen“ Ermessen der Behörde. Voraussetzung dafür ist, dass die in Frage kommende Ermessensermächtigung neben den Interessen der Allgemeinheit zumindest auch die Interessen des betreffenden Einzelnen zu schützen bestimmt ist. Der Ermessensfreiheit der Behörde entspricht das formelle subjektiv-öffentliche Recht des Bürgers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.⁵⁸

Das gilt beispielsweise für das Verlangen auf behördliches Einschreiten gegen erhebliche Störungen aus der Nachbarschaft. In Subventionsangelegenheiten hat der Antragsteller diesbezüglich einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung unter Berücksichtigung der Selbstbindung der Behörde aufgrund von Verwaltungsvorschriften und ihrer bisherigen Verwaltungspraxis.

Fazit

Wie so oft bei rechtlichen Problemstellungen lautet also die lakonische Antwort: Es kommt darauf an!

⁵⁸ BVerfGE 60, 41; BVerfGE 69, 169; BVerwG, NJW 1985, 2019.

Friedhofs- und Bestattungsrecht

I. Rechtsgrundlagen

Das Friedhofs- und Bestattungsrecht ist nicht bundeseinheitlich geregelt, sondern auf – z. T. erheblich voneinander abweichende – **Landesgesetze** verteilt.¹ Eine **Bundeskompentenz** besteht nur für die Regelung der Sorge für die Gräber der **Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10a GG); hiervon hat der Bund durch Erlass eines entsprechenden Gesetzes Gebrauch gemacht. Auf lokaler Ebene werden Fragen der Bestattung und der Nutzung von Friedhöfen durch **kommunale Satzungen** geregelt. Das staatliche bzw. kommunale Recht wird überlagert oder ergänzt durch einschlägige **Rechtsvorschriften der Kirchen**. Die Religionsgemeinschaften – als Träger von Friedhöfen – haben in Kirchengesetzen und Satzungen Grundsätze über die Bestattung normiert und neben den kommunalen Satzungen entsprechende Detailregelungen getroffen. Die **katholische Kirche** hat im Codex des kanonischen Rechts (CIC) aus dem Jahre 1983 Regelungen über das kirchliche Begräbnis getroffen. Die **evangelischen Kirchen** verfügen demgegenüber **nicht** über ein **einheitliches Kirchen- und Bestattungsrecht**. Die Landeskirchen haben die Bestattung vielmehr in eigenen Ordnungen geregelt.

Beispiel: Rechtsverordnung über die Verwaltung kirchlicher Friedhöfe der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Hannovers vom 13. 11. 1973²

II. Totenfürsorgerecht

Spätestens nach einem Todesfall ist die Entscheidung zu treffen, **wo** und **auf welche Weise** die Beisetzung durchgeführt werden soll. Vielfach hat der **Verstorbene** selbst testamentarisch über die Bestattungsform verfügt oder zumindest formlos – z. B. durch Erwerb einer Grabstätte – einen entsprechenden Wunsch geäußert. Eine solche Erklärung ist zu respektieren.

Denn das Recht, den Ort der letzten Ruhestätte zu bestimmen und die Details der Bestattung zu regeln, ist Ausfluss des allgemeinen – durch Art. 1 Abs. 1 i. V. mit Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten – **Persönlichkeitsrechts**.³ Geschäftsfähigkeit wird insoweit nicht vorausgesetzt, maßgeblich ist vielmehr, ob der Betreffende **faktisch** in der Lage war, einen **sinnvollen** Wunsch zu äußern.⁴ Mit der Wahrnehmung der Bestattungsangelegenheiten können auch andere Personen betraut werden, z. B. eine Lebensgefährtin oder ein Anwalt als Testamentsvollstrecker. Der „letzte Wille“ muss allerdings mindestens schlüssig Ausdruck gefunden haben. Die Tatsache allein, dass der Verstorbene über einen längeren Zeitraum mit einer Freundin zusammengelebt hat, dürfte beispielsweise nicht genügen, um ihr das Totenfürsorgerecht einzuräumen.⁵ Ist der Wille des Verstorbenen nicht erkennbar,

so steht das Bestimmungsrecht nach den Bestattungsgesetzen den **nächsten Angehörigen** zu.⁶ Dies gilt auch dann, wenn sie enterbt worden sind.⁷ Ein **Streit zwischen Hinterbliebenen** über Art und Ort der Bestattung einer Urne – und damit über die Rangfolge des Rechts der Totenfürsorge – ist im **Zivilrechtsweg** auszutragen; der zuständigen Verwaltungsbehörde steht insoweit keine Eingriffsbefugnis zu.⁸

III. Bestattungspflicht

1. Bestattungspflichtige Personen

Die Pflicht zur Bestattung eines Verstorbenen beruht auf den **Gesetzen** der einzelnen **Bundesländer**. Diese legen fest, wer in concreto bestattungspflichtig ist (s. z. B. § 8 BestG NRW).⁹ Hauptsächlich sind die **Angehörigen** des Toten verpflichtet, darüber hinaus sind z. T. weitere Personen wie **Personensorgeberechtigte** oder **Betreuer** in den Kreis der Verpflichteten einbezogen. Regelmäßig bestimmen die Rechtsvorschriften eine **Rangfolge** der Verpflichteten. Innerhalb derselben Gruppe besteht vorbehaltlich abweichender gesetzlicher Regelung – Gleichrangigkeit der Verpflichteten.

Beispiel: In NRW trifft die Bestattungspflicht in erster Line Ehegatten¹⁰ bzw. Lebenspartner, sodann volljährige Kinder, die Eltern, volljährige Geschwister, Großeltern und volljährige Enkelkinder.

Unerheblich ist insoweit, ob die Familienverhältnisse zerrüttet sind oder intakt; der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, Einschränkungen bei gestörten Familienverhältnissen vorzusehen.¹¹ Hält eine bestattungspflichtige Person die Kostentragung wegen der zerrütteten Verhältnisse zum Verstorbenen für unzumutbar, kann sie die Kostenübernahme durch den Sozialhilfeträger beantragen.^{11a} Auch die **Ausschlagung der Erbschaft** befreit nicht von der Bestattungspflicht.¹² Fehlen ausdrückliche gesetzliche Regelungen über den Kreis der Bestattungspflichtigen, so können gewohnheitsrechtlich die „**nahen Verwandten**“ bestattungspflichtig sein. Nichten und Neffen hat das *OVG Lüneburg*¹³ allerdings nicht zu diesem Verwandtenkreis gezählt. Erfüllt ein Bestattungspflichtiger seine Pflicht oder veranlasst eine nicht bestattungspflichtige private Person die Beisetzung, müssen andere Bestattungspflichtige nicht mehr tätig werden.¹⁴

6 *BGH*, FamRZ 1978, S. 15; s. z. B. § 12 i. V. mit § 8 BestG NRW.

7 *Gaedke* (Fn. 1), S. 116 Rn. 5.

8 *OVG NRW*, NWVBl. 2008, S. 149.

9 S. hierzu *Stelkens/Seifert*, DVBl. 2008, S. 1537 ff.

10 Bis zur Rechtskraft eines Scheidungsurteils: *OVG NRW*, NWVBl. 2010, S. 186, 187.

11 *VG Karlsruhe*, NJW 2002, S. 3491.

11a *OVG Hamburg*, Urt. v. 26. 5. 2010 – 5 Bf 34/10; s. im Übrigen Abschn. VI, 4.

12 *OVG NRW*, NWVBl. 2010, S. 186, 188; *VG Chemnitz*, Urt. v. 28. 1. 2011 – 1 K 900/05; *Stelkens/Seifert*, DVBl. 2008, S. 1537, 1539.

13 Nds. Rpf. 2004, S. 326.

14 *OVG NRW*, NWVBl. 2010, S. 190, 191.

* Prof. Dr. J. Vahle lehrt an einer Fachhochschule in NRW.

1 S. die Übersicht in *Gaedke*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 281 ff.

2 Kirchl. ABl. 1974 S. 1; Text auch bei *Gaedke* (Fn. 1), S. 692 ff.

3 *BVerwG*, NJW 1990, S. 2079; *VGH München*, NVwZ-RR 1991, S. 259.

4 *Zimmermann*, ZEV 1997, S. 440.

5 *BGH*, NJW-RR 1992, S. 834.

2. Behördliche Notbestattung

Sie kommt in Betracht, wenn (bestattungspflichtige) Angehörige des Verstorbenen unbekannt sind oder diese sich nicht um die Beisetzung kümmern. Angesichts der kurzen Bestattungsfristen sind die zuständigen (Ordnungs-) Behörden vielfach kaum in der Lage, eine bestattungspflichtige Person auszuwählen und durch Ordnungsverfügung anzuhalten, ihre Bestattungspflicht zu erfüllen. In solchen Fällen muss die zuständige **Behörde selbst** für eine Bestattung sorgen (s. z. B. § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW, s. im Übrigen Ziff. VI, 3). Vor der Anordnung einer **Beisetzung von Amts** wegen muss die Behörde allerdings mit Nachdruck **Ermittlungen nach den bestattungspflichtigen Angehörigen** aufnehmen; eine übereilte sofortige Beisetzung kann die Menschenwürde des Verstorbenen verletzen.¹⁵

IV. Erdbestattung auf einem Friedhof

1. Friedhofszwang

Die Bestattung von Leichen auf einem **kommunalen oder kirchlichen Friedhof** als **Regelfall** ist fast ausnahmslos landesrechtlich vorgeschrieben.¹⁶ **Ausnahmen** von der Erdbestattung auf einem Friedhof (z. B. bei der Seebestattung; s. Ziff. V, 2) können zugelassen werden. Sinn und Zweck des **sog. Friedhofszwangs** ist zum einen die **Wahrung der Pietät** und der **Schutz des sittlichen Gefühls**; daneben sind hierfür auch **bau- und verkehrplanerische Gründe** maßgebend.¹⁷ Auf die Einhaltung des Friedhofszwangs kann – ausnahmsweise – **verzichtet werden**, wenn die Beisetzung auf einem öffentlichen Friedhof für den „Betroffenen“ oder dessen Angehörige **unzumutbar** wäre, insbesondere aus **Glaubens-, Gewissens- oder Bekenntnisgründen** i. S. des Art. 4 GG.¹⁸

Nach den einschlägigen Regelungen müssen solche und vergleichbare **wichtige bzw. besondere Gründe** es rechtfertigen, einen **privaten Bestattungsplatz** anzulegen und dort Beisetzungen vorzunehmen (s. z. B. § 9 Abs. 2 BestG BW, Art. 12 Abs. 1 Bay. BestG, § 3 Abs. 3 Sächs. BestG). In Sachsen-Anhalt dürfen nur noch vorhandene private Bestattungsplätze genutzt werden; eine erstmalige Anlegung ist ausgeschlossen (§ 19 Abs. 4 BestattG LSA). Dies kann etwa gelten für Familien mit einem seit Jahrhunderten benutzten **Familiengrab** (Mausoleum) und entsprechender Beisetzungstradition. Ansonsten ist die **Genehmigungspraxis restriktiv**, nicht zuletzt, um den Verwaltungsaufwand bei der notwendigen Überwachung privater Begräbnisplätze gering zu halten.¹⁹ Insbesondere der Umstand, dass seuchenhygienische und wasserrechtliche Bedenken gegen eine Bestattung auf einer privaten Fläche nicht bestehen, begründet keinen Ausnahmebestand; vielmehr handelt es sich hierbei um **zusätzliche Anforderungen** (s. z. B. § 3 Abs. 3 Sächs. BestG). Entsprechendes gilt für eine besonders intensive Beziehung des Verstorbenen zu seinem Grundstück. Auch der Wunsch, keinem „Beisetzungskult“ ausgesetzt zu sein, rechtfertigt keine private Grabstätte. Derartige Wünsche lassen sich auch auf einem öffentlichen Friedhof verwirklichen, z. B. durch die Entscheidung für ein (Wahl-)Grab in einem „ruhigen“ Abschnitt des Friedhofes. Liegt andererseits ein besonde-

rer Fall vor, so hat der Antragsteller trotz anders lautender Formulierungen in den Ausnahmeregelungen („kann“) einen **Rechtsanspruch** auf die Erteilung der Erlaubnis.²⁰

Dem Friedhofs- und Bestattungszwang entspricht – gewissermaßen als positive Kehrseite – ein **Zulassungsanspruch** der Bewohner der betreffenden Gemeinde bzw. des Gemeindeteils.²¹ Auch der durch **Plastination** auf Dauer konservierte tote menschliche Körper ist „Leiche“ i. S. des Bestattungsrechts.²² **Kirchliche** (konfessionsgebundene) Friedhöfe müssen für Angehörige **anderer Konfessionen** oder für **Bekennnislose** „geöffnet“ sein, wenn sie eine Monopolstellung innehaben.²³

2. Friedhofsträger

Friedhöfe werden z. T. als **kommunale „Einrichtungen“** errichtet bzw. geführt; ein großer Teil der Friedhöfe befindet sich jedoch **in kirchlicher Hand** (z. B. eines Verbandes von Kirchengemeinden). Die Landesgesetze (s. z. B. § 2 BestG NRW) schreiben für die Errichtung und Erweiterung eines Friedhofes eine **Genehmigung** (z. B. der Kreisordnungsbehörde) vor. Dies eröffnet für Eigentümer von Nachbargrundstücken die Möglichkeit einer Anfechtung.²⁴ Die Kirchen nehmen als Friedhofsträger gemeindliche Aufgaben wahr. Demgemäß wird ihnen das Recht eingeräumt, die Benutzung durch Satzungen zu regeln und öffentlich-rechtliche Einzelmaßnahmen zu treffen. Die Tätigkeit der Kirchen bei der Unterhaltung von Friedhöfen wird i. d. R. als **öffentlich-rechtlich** gewertet, wenn und soweit der Träger nicht ausdrücklich im Einzelfall erklärt, privatrechtlich handeln zu wollen.²⁵ Aufgrund dieser Gleichstellung mit kommunalen Friedhöfen ergeben sich **weitgehend parallele Regelungen** in den Friedhofsatzungen bzw. -ordnungen, so dass hiervon abweichende Besonderheiten spezifisch kirchenrechtlicher Art nicht näher behandelt werden sollen. Einige Bestattungsgesetze sehen die Übertragung des Friedhofsbetriebs im Bereich **Feuerbestattung** (s. Ziff. V, 1) auf einen **privaten Rechtsträger** vor (sog. Übernehmer z. B. gem. § 1 Abs. 4 BestG NRW; § 24 BbgBestG).²⁶ Neben den (inner-)kirchlichen Vorschriften gelten für die von Kirchengemeinden unterhaltenen Friedhöfe grundsätzlich die gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie für kommunale Friedhöfe. Streitigkeiten zwischen Friedhofsträgern und Bürgern werden aufgrund dieser rechtlichen Einordnung demgemäß vielfach vor den **staatlichen (Verwaltungs-)Gerichten** ausgetragen; dies gilt auch für **kirchliche Amtshandlungen** im Friedhofsrecht.²⁷ Demgegenüber kann z. B. der **Zivilrechtsweg** eröffnet sein, wenn es um die Entscheidung über einen (behaupteten) Anspruch auf gleichmäßige Berücksichtigung bei der Auftragserteilung (an Bestattungsedner) durch eine kommunale Bestattungsanstalt geht.²⁸

20 *BVerwGE* 45, S. 224.

21 Zur Sonderfrage, ob dieser Anspruch auch für Tot- und Fehlgeburten gilt: *Isensee und Jakobs*, NWVBl. 2002, S. 323, 326. Das BestG NRW sieht für solche Fälle – im Gegensatz zu anderen Landesgesetzen – keine Bestattungspflicht vor (§ 14 Abs. 2). Eine Friedhofsbestattung ist nur dann zwingend, wenn ein Elternteil dies wünscht.

22 So für das bay. BestG: *VGH München*, NJW 2003, S. 1618.

23 *Nds. OVG*, DBV 1993, S. 266, 267.

24 S. z. B. *VG Ansbach*, NVwZ 1999, S. 1019.

25 *BayVGH*, BayVBl 1986, S. 271; *Renck*, DÖV 1993, S. 517, 521.

26 S. hierzu *Köster* u. *Schulz*, DÖV 2008, S. 362; *Hönes*, NVwZ 2002, S. 962, 964; *VG Köln*, NWVBl. 2006, S. 468.

27 *BVerwG*, NJW 1990, S. 2079 für Klage auf Errichtung eines Grabmals; *OVG Lüneburg*, NVwZ 1990, S. 94 wegen Heranziehung zu Friedhofsgebühren.

28 *BayVGH*, GewArch 2004, S. 335.

15 *OVG NRW*, NWVBl. 2008, S. 398.

16 *Spranger*, NWVBl. 2004, S. 9, 12.

17 *BVerfGE* 50, S. 256 ff.; *HessStGH*, DVBl 1969, S. 34.

18 *BVerwGE* 45, S. 224.

19 *OVG NRW*, NVwZ-RR 1998, S. 431.

3. Verkehrssicherungspflicht auf Friedhöfen, sonstiges Zivilrecht

Dem Friedhofsträger bzw. der Friedhofsverwaltung obliegt die Verpflichtung, die „Verkehrssicherheit“ auf dem Friedhof herzustellen und dafür zu sorgen, dass die „Besucher“ (im weiteren Sinne) – bei Beachtung der Benutzungsregelung – nicht gefährdet oder geschädigt werden. Diese **sog. Verkehrssicherungspflicht** erstreckt sich nicht nur auf die Hauptwege, sondern auch auf die Seiten- und Nebenwege, die Grabpfade sowie alle übrigen Zugänge zu den Gräbern.²⁹ Der Friedhofsträger muss insbesondere **Grabmale** auf ihre **Standesicherheit** überprüfen. Verlangt wird insoweit eine **sog. Rüttelprobe** in gewissen Abständen (z. B. zweimalige Kontrolle im Frühjahr und Herbst), um die Festigkeit des Grabdenkmals zu kontrollieren.³⁰ In Wahrnehmung dieser Verkehrssicherungspflicht kann der Friedhofsträger notfalls berechtigt sein, nicht mehr standfeste Grabmale zu sichern oder sogar umzulegen.³¹ Neben dem Friedhofsträger ist auch der Nutzungsberechtigte gem. den §§ 836, 837 BGB für die Standesicherheit des Grabmals verantwortlich.³²

4. Schließung und Entwidmung eines Friedhofs

a) Schließung

Friedhöfe können durch den Träger auch wieder **geschlossen** werden (s. z. B. § 3 Abs. 1 BestG NRW). Eine **Schließung (Außerdienststellung)** ist jedenfalls dann zulässig, wenn ein hinreichender Grund (z. B. Gesundheitsgefährdung) vorliegt und andere Bestattungsmöglichkeiten in der Gemeinde vorhanden sind.³³ Die Schließung hat zur Folge, dass keine weiteren Bestattungen mehr vorgenommen werden dürfen. Die alten Grabnutzungsrechte und die Besuchsrechte bleiben indessen hiervon unberührt. Auch am Fortbestand seiner Zweckbestimmung – Gewährleistung der Totenruhe und – verehrung – ändert sich nichts, so dass staatliche Eingriffe auch in einen geschlossenen kirchlichen Friedhof (z. B. Inanspruchnahme für Verkehrszwecke) unzulässig sein können.³⁴

b) Entwidmung

Eine **Entwidmung** geht weiter: Der Friedhof verliert seinen Charakter als Bestattungsplatz endgültig und darf folglich einer anderen Verwendung zugeführt werden. Sie ist demgemäß auch nur dann zulässig, wenn sämtliche Ruhefristen abgelaufen sind oder der Friedhofsträger zumindest gleichwertige Grabstätten angelegt und kostenlose Umbettungen (s. Ziff. IV, 6) durchgeführt hat (so § 3 Abs. 2 BestG NRW); zudem muss vorher eine Außerdienststellung erfolgen.

5. Die Grabstelle

a) Nutzungsarten, Nutzungsdauer

Im Rahmen der **sog. Erdbestattung** (als Traditionsform der Beisetzung) wird der Verstorbene in einem Sarg in einem Wahl- oder Einzelgrab beigesetzt. Die Grabplätze werden regelmäßig gegen Entgelt erworben. Der „Käufer“ erwirbt indessen nicht das Eigentum an einer Grabstelle, sondern (nur) das Nutzungsrecht für einen bestimmten Zeitraum. Die **Nutzungsfristen** bei den Grabstellen sind nicht einheitlich, sondern betragen zwischen **10 und 50 Jahren**; weit verbreitet sind Mindestfristen von 15 bis 30 Jahren. Bei **Familiengräbern** muss die Mindestbenutzungsdauer **deutlich mehr als 15 Jahre** betragen, denn die Mitglieder einer Familie sterben i. d. R. nicht gleichzeitig.³⁵

Es haben sich **zwei Arten von Nutzungsrechten** herausgebildet: die Wahl-(Sonder-)gräber und die Reihen-(Einzel-)gräber.³⁶

(1) Sondergräber

Bei den **Sondergräbern (Wahlgrabstätten)** dürfen die Berechtigten Lage und Größe des Grabplatzes bestimmen. Die Nutzungsdauer kann nach Maßgabe der Friedhofsordnung nach Ablauf der ursprünglichen Zeitspanne verlängert werden. Auch kann das Nutzungsrecht an einem Wahlgrab vom jeweiligen Nutzungsberechtigten auf einen Angehörigen übertragen werden.³⁷ Allerdings sind auch die Nutzungsrechte an Wahlgrabstätten nicht als vermögenswerte Rechte des Privatrechts anerkannt und genießen demgemäß auch keinen umfassenden verfassungsrechtlichen Schutz durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG. Sie werden vielmehr als **öffentlich-rechtliche Sondernutzungsrechte** eingestuft.³⁸ Der Fortbestand derartiger Wahlgrabstätten ist demgemäß nicht (verfassungs-)rechtlich gesichert, so dass er von der Leistung **weiterer Kosten abhängig** gemacht werden darf. Ursprünglich unbefristet erworbene Wahlgrabstätten bzw. Rechtspositionen können später **befristet** und mit einer - gebührenpflichtigen - Verlängerungsmöglichkeit versehen werden.³⁹ „**Ewigkeitscharakter**“ kommt somit auch den Erbgrabstellen **nicht** zu. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dürfen derartige „Altrechte“ jedoch nicht ohne weiteres beseitigt werden, vielmehr ist der Friedhofsträger gehalten, durch Übergangsregelungen derartige Grabrechte „weich“ auslaufen zu lassen (z. B. durch eine achtjährige Auslaufregelung)⁴⁰ oder eine Verlängerung durch Gebührenzahlung einzuräumen.⁴¹ Eine Beschränkung der Nutzungszeit auf die Dauer der **Ruhezeit** (sie orientiert sich daran, in welchem Zeitraum die natürliche Verwesung der Leiche eintreten kann) ist bei Wahlgrabstätten allerdings grundsätzlich nicht zulässig.⁴²

(2) Reihengräber

Bei den (kostengünstigeren) **sog. Reihen(-Einzel-)gräbern** werden die Beisetzungsfelder von der Friedhofsverwaltung festgelegt, und die

29 VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, S. 308, 309; s. zu Einzelheiten Gaedke (Fn. 1), S. 79 ff.

30 Zimmermann, ZEV 1997, S. 440, 446

31 VG Darmstadt, NVwZ 1999, S. 1020, 1021.

32 Gaedke (Fn. 1), S. 85 Rn. 22.

33 Gaedke (Fn. 1), S. 60 Rn. 6.

34 OVG Saarlouis, NVwZ 2003, S. 1004.

35 BVerwG, DÖV 1974, S. 390; VGH München, NVwZ 1991, S. 794, 795.

36 Gaedke (Fn. 1), S. 161 ff.

37 BVerwG, NJW 1992, S. 2908.

38 BVerwGE 11, S. 68, 71; DÖV 1974, S. 390, 391; BGHZ 25, S. 200, 208; OVG Lüneburg, NVwZ 1990, S. 94, 95.

39 OVG Lüneburg (Fn. 38). OVG NW, NVwZ 1992, S. 1214.

40 So im Fall des OVG Lüneburg (Fn. 38).

41 OVG Koblenz, NVwZ 1990, S. 96, 99.

42 VG Gießen, DÖV 2005, S. 439.

Gräber werden – zeitlich und räumlich – „der Reihe nach“ belegt. Der Bestattungsanspruch richtet sich nicht auf eine bestimmte Grabstelle, sondern nur auf die Gewährung einer Grabstelle schlechthin. Die Einzel- oder Reihengräber werden nur für die **Dauer der Ruhefrist** zur Verfügung gestellt. Nach deren Ablauf erlischt das Nutzungsrecht; eine **Verlängerung** ist grundsätzlich **nicht möglich**.⁴³

b) Grabgestaltung

Die **Gestaltung** des Grabes und die **Bepflanzung** sind vielfach Gegenstand der Friedhofsordnungen bzw. -satzungen, die teilweise eine (zu) hohe Regelungsintensität aufweisen. Die Vorschriften über die Gestaltung der Grabstätten dürfen jedoch nur so weit gehen, wie es der **Friedhofszweck** (insbesondere Ehrung der Toten) verlangt.

Beispiel: In einer Grabmalgestaltungsvorschrift darf die Vollabdeckung der Grabstätten gefordert werden, wenn durch ein geologisch-bodenkundliches Gutachten geklärt ist, dass diese Maßnahme zur Erreichung des Friedhofszwecks – ungehinderte Leichenverwesung innerhalb der Ruhezeit – geeignet ist.⁴⁴

Die Friedhofsverwaltungen müssen die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte **Freiheit bei der Gestaltung der letzten Ruhestätte** beachten; andererseits haben sie dafür zu sorgen, dass die Grabgestaltung dem **Pietätsgebot** entspricht. Ausgefallene Wünsche und besonders „originelle“ Grabinschriften lassen sich vor diesem Hintergrund nicht immer verwirklichen. **Besondere** – d. h. weitergehende, **nicht** durch den Friedhofszweck gebotene – Vorschriften darf der Friedhofsträger nur dann erlassen, wenn gewährleistet ist, dass auf **anderen Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen** Grabfelder zur Verfügung stehen, die den besonderen (z. B. religiös/kirchlich motivierten) Gestaltungsvorschriften nicht unterliegen.⁴⁵

In **bestimmten Abteilungen** darf der Friedhofsträger somit im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens seine **ästhetischen Anschauungen** durch spezielle Gestaltungsvorschriften durchsetzen, z. B. in Bezug auf die Grabeinfassung oder die Materialien.⁴⁶ Diese Einschränkungen müssen allerdings **normenklar** für den Nutzungsberechtigten zum Ausdruck kommen. Regelungen in den Friedhofsordnungen (und hierauf basierenden Grabmal- und Bepflanzungsordnungen) befassen sich des weiteren auch mit der **Veränderung** von Grabmalen und ihrer **Erhaltung** sowie **Entfernung**; auch die Verwendung von **Grab schmuck** kann Gegenstand von Vorschriften sein. Zuweilen gehen die Regelungen (zu) sehr ins Detail, wenn z. B. die Buchstabengröße bei Inschriften nach oben und unten fixiert wird. Es muss bezweifelt werden, ob etliche Regelungen noch mit dem Friedhofszweck vereinbar sind und die Gestaltungsfreiheit der Nutzungsberechtigten zulässigerweise einschränken. Besondere Gestaltungsvorschriften sollten an der Leitfassung des Deutschen Städtetages für eine Friedhofssatzung (§ 20) gemessen werden.⁴⁷

43 Gaedke (Fn. 1), S. 174 Rn. 32

44 OVG Lüneburg, Beschl. v. 9. 6. 2010 – 8 ME 125/10; OVG NW, NVwZ 1998, S. 869.

45 BVerwG, NJW 1964, S. 83; VGH Mannheim, NVwZ-RR, 1997 S. 359; NVwZ-RR 1990, S. 308; DÖV 1988, S. 474; VGH Kassel, NVwZ-RR 1989, S. 505.

46 OVG NW, DÖV 1991, S. 613: Verbot eines Aluminiumgrabmals; HessVGH, DVBl 1994, S. 342: Verlegung einer steinernen Abdeckungsplatte auf einem denkmalgeschützten Friedhof.

47 Stand: 1. 1. 2009; abgedruckt bei Gaedke (Fn. 1), S. 721 ff.

Für die Art der Grabgestaltung ist – wie bei der Wahl der Bestattungsform und des -ortes – in erster Linie der **Verstorbene selbst** „zuständig“. Wenn und soweit ein erkennbarer Wille des Verstorbenen nicht vorhanden ist bzw. nicht ermittelt werden kann, dürfen die **nächsten Angehörigen** die Gestaltung des Grabes bestimmen; insoweit gilt für die Rangfolge der Angehörigen die in § 2 Abs. 3 FBG zum Ausdruck gekommene Wertung, die weitgehend in die landesrechtlichen Bestattungsregelungen eingeflossen ist (s. z. B. § 12 Abs. 2 BestG NRW).⁴⁸

c) Pfändbarkeit von Grabsteinen

Da Grabsteine einen nicht unerheblichen Wert haben können, sind sie für Gläubiger des Verstorbenen bzw. der Erben auch als Zugriffsobjekt von Interesse. Als **so g. Scheinbestandteile** (vgl. § 95 Abs. 1 BGB) unterliegen sie den Regeln der Mobiliarpfändung, so dass ggf. der **Gerichtsvollzieher** für die Pfändung zuständig ist. Allerdings befindet sich ein Grabstein im **Gewahrsam der Friedhofsverwaltung**, so dass es ihrer **Zustimmung** bedarf (§§ 808, 809 ZPO). **Umstritten** ist, ob und inwieweit bei Grabsteinen ein **Pfändungsschutz** in Betracht kommt. Unpfändbar sind nach § 811 Nr. 13 ZPO die zur unmittelbaren Verwendung für die Bestattung bestimmten Gegenstände (z. B. Sarg, Leichenhemd). Nach einer Meinung⁴⁹ erfasst diese Vorschrift **auch die Grabsteine**. Eine vermittelnde Auffassung⁵⁰ teilt diesen Ansatz, lässt aber eine Pfändung **zugunsten von Lieferanten bzw. des Steinmetzes wegen des Werklohnanspruchs** zu. Gegen den Pfändungsschutz bei Grabsteinen spricht der Wortlaut des § 811 Nr. 13 ZPO, der nur die „**unmittelbar**“ der Bestattung dienenden Gegenstände von der Vollstreckung ausnimmt. Allein Pietätsgesichtspunkte haben im Recht der Zwangsvollstreckung keinen ausreichenden Niederschlag gefunden und können nicht zur Erweiterung des § 811 Nr. 13 ZPO mit der Folge der Gläubigerbenachteiligung führen.⁵¹ Solche (Pietäts-) Überlegungen müssen jedenfalls dann zurücktreten, wenn der Gläubiger auch einen Herausgabeanspruch aus (vorbehaltenem) Eigentum geltend machen könnte.⁵² In **Härtefällen** kommt Vollstreckungsschutz nach § 765a ZPO in Betracht.

d) Grabpflege

Aus dem Nutzungsrecht an der Grabstätte ergibt sich – als Kehrseite – die **Verpflichtung zur Anlage und zur Pflege** der Grabstätte nach näherer Maßgabe der Friedhofsordnung bzw. der ergänzenden „Ordnungen“. Die dem Nutzungsberechtigten obliegende Grabpflege kann durch eine **Grabpflegevereinbarung** auf den Friedhofsträger übertragen werden. Auch kann der Nutzungsberechtigte das Grab durch Beauftragte pflegen lassen, insbesondere einen Gärtner damit beauftragen („Dauerpflegevertrag“). Zulässig ist es auch, im Rahmen des „Altenteils“ die Pflicht zur Grabpflege **dinglich** (Reallast) abzusichern und im Grundbuch eintragen zu lassen.⁵³ Vielfach trifft ein Erblasser schon zu Lebzeiten Vorsorge in Bezug auf die Grabpflege, insbesondere durch Abschluss eines Vertrages z. B. mit einer Gärtnerei. Möglich

48 Gaedke (Fn. 1), S. 121 Rn. 30.

49 LG Verden, DGVZ 1990, S. 31; LG Oldenburg, DGVZ 1992, S. 92.

50 LG Braunschweig, NJW-RR 2001, S. 715; AG Miesbach, MDR 1983, S. 499; Hk-ZPO/Kemper, 3. Aufl. 2009, § 811 Rn. 35.

51 OLG Köln, OLGZ 1993, S. 113; LG Hamburg, DGVZ 1990, S. 90, 91; LG Wiesbaden, NJW-RR 1989, S. 575, 576; LG Koblenz, DGVZ 1988, S. 11.

52 BGH, Beschl. v. 20. 12. 2005 – VII ZB 48/05.

53 BayObLG, NJW-RR 1998, S. 464.

ist auch, die Grabpflege **testamentarisch** zu regeln und einen Erben oder Vermächtnisnehmer durch Auflage (§ 1940 BGB) zu verpflichten. Im Streit darum, ob auch **nicht Nutzungsberechtigte Personen** sich mit der Grabpflege befassen dürfen, ist der (mutmaßliche) **Wille des Verstorbenen** maßgebend.⁵⁴ Hat der Verstorbene zu Lebzeiten keinen Willen in Bezug auf die Totenfürsorge geäußert, so steht das Grabpflegerecht den **nächsten Angehörigen** zu, z. B. dem überlebenden Ehegatten im Verhältnis zur Mutter des Verstorbenen.⁵⁵ Notfalls kann der Friedhofsträger zur Vermeidung unliebsamer Auseinandersetzungen am Grab eine streitschlichtende Regelung durch Verwaltungsakt treffen.

e) Eigentumsrechtliche Fragen

Das **Eigentum am Grabschmuck** (Blumen, Pflanzen, Gewächs) kann – als wesentlicher Bestandteil des Bestattungsplatzes – im Eigentum des Grundstückseigentümers, also i. d. R. des Friedhofsträgers (§ 94 BGB) stehen. Werden allerdings bei einer Beerdigung Blumen, Kränze und Gestecke niedergelegt, so bleibt der Niederlegende einstweilen Eigentümer, bis der Grabschmuck von berechtigten Personen (z. B. dem Friedhofsverwalter) entfernt wird. Auch die ins Grab mitgegebenen Sachen bleiben im Eigentum des Gebers.⁵⁶ Dritte, die Blumen oder Kränze vorher wegnehmen, begehen einen Diebstahl (§ 242 StGB).

f) Entzug des Nutzungsrechts

Das **Nutzungsrecht** an einer Grabstätte darf insbesondere bei **nicht ordnungsgemäßer Grabpflege** durch den Friedhofsträger **entzogen** werden; das Grab wird dann eingeebnet. Dieser Fall tritt ein, wenn die für die Grabpflege verantwortlichen Angehörigen die Grabstelle trotz Aufforderung nicht in einen friedhofswürdigen Zustand (zurück-)versetzen. Die betroffenen Grabstellen können amtlich bekannt gemacht werden.

6. Umbettung

Der Schutz der Totenruhe (vgl. auch § 168 StGB) schließt nachträgliche Umbettungen von beigesetzten Personen grundsätzlich aus. Allerdings kann es wichtige Gründe geben, die eine solche Maßnahme im Einzelfall rechtfertigen können.⁵⁷

a) Wunsch der Nutzungsberechtigten

aa) Materielle Gesichtspunkte

Eine Umbettung kann zum einen **auf Wunsch** der Angehörigen bzw. Nutzungsberechtigten vorgenommen werden. Die Rechtsprechung zum Bestattungswesen ist insoweit allerdings recht „rigoros“.⁵⁸ Das Interesse an der Umbettung muss die durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Totenruhe überwiegen.^{58a}

Eine **Friedhofssatzung** darf **Beschränkungen** vorsehen.⁵⁹ **Schwerwiegende private Gründe** können die Maßnahme allerdings rechtfertigen und einen entsprechenden Rechtsanspruch begründen.

Beispiele:

1. Wunsch einer Witwe, mit ihrem bereits bestatteten Ehemann die Grabstätte zu teilen⁶⁰
2. Vereinigung mehrerer, in verschiedenen Grabstätten beigesetzter Angehöriger einer Familie in einem Grab⁶¹
3. Erst nach der Bestattung tauchen verbindliche Anordnungen des Verstorbenen über den Bestattungsort auf.⁶²

Eine irrtümliche Grabstellenbelegung wurde hingegen nicht als hinreichender besonderer Grund für ein Umbettungsverlangen anerkannt.⁶³ Insbesondere gesundheitliche Probleme und Umzüge der Angehörigen des Verstorbenen werden regelmäßig von den Gerichten nicht akzeptiert. Maßstab ist, ob dem Antragsteller der Besuch der bisherigen Grabstätte unter **keinen Umständen (mehr) zugemutet** werden kann.⁶⁴

bb) Verfahrensfragen

Bei **mehreren Angehörigen**, die sich nicht über eine Umbettung verständigen können, wird die Maßnahme erst dann bewirkt, wenn **alle** zugestimmt haben.⁶⁵ Bei Streitigkeiten sind ggf. die **ordentlichen Gerichte** zuständig.⁶⁶ Im übrigen bedarf die Umbettung (auch) der **Zustimmung des Friedhofsträgers**. Er kann die Erlaubnis verweigern, wenn die Umbettung ohne genügenden Grund verlangt wird oder wenn sie pietätswidrig wäre. Andererseits darf er eine Umbettung weder ganz ausschließen, noch eine Ausschlussfrist für die Zulässigkeit (z. B. nur bis zu . . . x Jahren nach der Bestattung) festlegen.⁶⁷

Beispiel: Als zulässig wurde die Bestimmung in einer gemeindlichen Friedhofssatzung bewertet, wonach einer Umbettung innerhalb der ersten fünf Jahre nur bei dringendem öffentlichen Interesse zugestimmt wird.⁶⁸

Bei Ablehnung der Umbettung durch den Friedhofsträger kann der Umbettungsanspruch ggf. vor den **Verwaltungsgerichten** verfolgt und durchgesetzt werden.⁶⁹

b) Öffentliche Interessen

Auch öffentliche Interessen können eine Umbettung – innerhalb des Friedhofes oder auf einen anderen Friedhof – erfordern. Entscheidend ist, ob **friedhofsbezogene** Erfordernisse vorliegen. So kann die Beschaffenheit von Grund und Boden eine erneute Beisetzung an anderer Stelle erforderlich machen. Denkbar ist auch, dass ein Friedhofsteil dringend für **andere öffentliche Zwecke** (z. B. für Versorgungszwecke) benötigt wird, so dass für die restliche Ruhezeit Umbettungen in andere Gräber vorgenommen werden müssen. Rein betriebstechnische Gründe (z. B. Erweiterung der Friedhofskapelle) dürften hingegen regelmäßig nicht ausreichend sein.⁷⁰ Die neue Grabstelle muss der bisherigen **möglichst gleichwertig** sein.

60 *LG Gießen*, MDR 1994, S. 1126.

61 *RG*, JW 1913, S. 652.

62 *BGH*, NJW-RR 1992, S. 834.

63 *OVG NW*, NWVBl. 1999, S. 189.

64 *VG Braunschweig*, Best.Gew. 1988, S. 198.

65 Vgl. *KG*, FamRZ 1969, S. 414; *LG Detmold*, NJW 1958, S. 265.

66 *BGH*, MDR 1978, S. 299.

67 *OVG Berlin*, DÖV 1964, S. 557; *VG Braunschweig*, DFK 1988, S. 112.

68 *VG Dessau*, DÖV 1998, S. 1024.

69 *VG Arnsberg*, FamRZ 1969, S. 416.

70 *Gaedke* (Fn.1), S. 221 Rn. 12.

54 *Zimmermann*, ZEV 1997 S. 440, 446

55 *AG Grevenbroich*, NJW 1998, S. 2063.

56 *Hönes*, LKV 2002, S. 49, 56.

57 *Gaedke* (Fn. 19), S. 217 ff.

58 *Hansmann*, JA 2007, S. 447, 453.

58a *VG Berlin*, Urt. v. 2. 11. 2010 – 21 K 294.10.

59 *VG Dessau*, DÖV 1998, S. 1024.

V. Besondere Formen der Bestattung

1. Feuerbestattung/Urnenbestattung

Die Feuerbestattung ist weit verbreitet und wird immer häufiger gewählt. Sie kann aus religiösen, ästhetischen, hygienischen oder aus wirtschaftlichen Gründen gewählt werden. Bei der Feuerbestattung wird der Verstorbene zunächst eingeäschert, und sodann wird die Asche in einer Urne beigesetzt. Die Voraussetzungen für eine Feuerbestattung ergeben sich im einzelnen aus dem jeweiligen Landesgesetz (s. z. B. § 15 BestG NRW). Hiernach wird etwa eine **Bestätigung der Polizeidienststelle** verlangt, dass keine Anhaltspunkte für einen nicht natürlichen Tod bekannt sind. Zudem muss die Feuerbestattung dem **Willen des Verstorbenen** entsprechen oder – wenn der Verstorbene minderjährig (gem. § 12 Abs. 1 BestG NRW: noch keine 14 Jahre) oder geschäftsunfähig war – dem Willen der **Personensorgeberechtigten**. Die in einer Urne aufgenommenen Aschenreste werden regelmäßig in einem **Urnengrab oder Erdgrab** beigesetzt. Die Urne kann auch in einer **Urnenhalle** oder einem **Urnenhain** eines Friedhofs aufgestellt werden. **Ausnahmen vom Friedhofszwang** sind im jeweiligen Landesrecht geregelt.⁷¹ Die Totenasche darf gem. § 15 Abs. 6 BestG NRW beispielsweise dann **außerhalb des Friedhofs** verstreut bzw. beigesetzt werden, wenn eine behördliche Genehmigung vorliegt, diese Form der Beisetzung testamentarisch bestimmt und der Behörde nachgewiesen ist, dass die Beisetzung bodennutzungsrechtlich zulässig ist. Zudem darf der Beisetzungsort **nicht** in einer der **Totenwürde widersprechenden Weise** genutzt werden und muss **dauerhaft öffentlich zugänglich** sein. Durch das letztere Erfordernis soll der endgültige Verbleib der Urne ermittelt werden können.⁷² Einige Firmen haben sich auf eine (Urnen-)Beisetzung in **öffentlichen Wäldern** spezialisiert; hierbei werden Urnenplätze zwischen den Wurzeln von Bäumen verpachtet. Ein solches Verfahren ist – jedenfalls nach dem BestG NRW – nicht eindeutig verboten.⁷³

2. Seebestattung

Bestattungen in der Nord- und Ostsee sind keine Seltenheit mehr.⁷⁴ Bei dieser Bestattungsform wird eine Urne mit der Asche des Verstorbenen dem Meer übergeben. Gesetzliche und verwaltungsinterne Regelungen legen das **Verfahren** fest. So müssen die Urnen z. B. im Allgemeinen aus Materialien gefertigt sein, die sich später im Meerwasser auflösen. Die Beisetzungsstelle wird von der beauftragten Reederei schriftlich fixiert, und die Angehörigen erhalten später einen Ausschnitt der Seekarte, auf der der exakte Ort vermerkt ist. Bei der Seebestattung handelt es sich um einen (weiteren) **Ausnahmefall vom Friedhofszwang** bei Feuerbestattungen. Nach den Landesbestattungsgesetzen (s. z. B. § 15 Abs. 7 BestG NRW) muss der entsprechende **Wille des Verstorbenen** hinreichend geäußert worden sein.

71 S. hierzu *Spranger*, NWVBl. 2004, S. 9, 13; VR 2000, S. 158.

72 *Spranger*, Bestattungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2006, § 15, S. 196, der sich für eine noch weitergehende Lockerung bzw. Aufhebung des Friedhofszwanges ausspricht.

73 *VG Köln*, NWVBl. 2006, S. 468; die Aufbewahrung der Totenasche zu Hause ist demgegenüber keine eine Ausnahmegenehmigung rechtfertigende Besonderheit: *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 9. 3. 2010 – 23 L 254/10.

74 *Zimmermann*, ZEV 1997 S. 440, 442.

3. Anonyme Bestattung

Die anonyme Bestattung ist eine **Feuerbestattung**, wobei die Urne in einer **Gemeinschaftsgrabstätte** beigesetzt wird, ohne dass Einzelgrabsteine und/oder Bepflanzung auf den Verstorbenen hinweisen. Einige Kommunen verwenden Denkmäler oder Gedenktafeln zur Kennzeichnung derartiger Beisetzungsstätten. Die „Betroffenen“ allein bestimmen i. d. R. die Stelle der Beisetzung, die allerdings dem Prinzip der **Anonymität** unterliegt und auch den nächsten Angehörigen nicht bekannt gegeben wird. Die Friedhofsverwaltung hält jedoch die notwendigen Daten zu Kontrollzwecken in ihrem Archiv fest. Eine anonyme Bestattung ist zumeist nur in großen Städten möglich; für die Wahl sind in der Regel **Kostengründe** ausschlaggebend.⁷⁵ Insbesondere in den **soq. Sozialbestattungs-Fällen** (s. u. Ziff. VI, 4) sind die hierzu verpflichteten Gemeinden vielfach zu dieser Praxis übergegangen.⁷⁶

VI. Kosten

1. Zivilrecht

a) Kostenpflichtige Personen

Zur Kostentragung bei Bestattungen sind grundsätzlich die **Erben** verpflichtet (§ 1968 BGB). Soweit die Kosten vom Erben nicht zu erlangen sind, muss **subsidiär** bei Tod eines Unterhaltsberechtigten der **Unterhaltspflichtige** einspringen (§ 1615 Abs. 2 BGB). Hat ein Bestattungsberechtigter die Kosten getragen, ohne Erbe geworden zu sein, so kann er die Erstattung der Auslagen vom Erben beanspruchen. Ist ein Bestattungsunternehmer durch eine Person beauftragt worden, die nicht Erbe ist, so hat er gegen den **Auftraggeber aus dem Bestattungsvertrag** einen Anspruch auf die vereinbarte Vergütung.⁷⁷ Hat ein **Dritter** den **Tod des Erblassers verschuldet**, so kann gegen den Verursacher ein Anspruch auf Ersatz der Kosten der Beerdigung bestehen (vgl. § 844 Abs. 1 BGB). Hat sie ein nicht dazu Verpflichteter gezahlt, so steht ihm ein Anspruch gegen den Schädiger unter dem Gesichtspunkt der Geschäftsführung ohne Auftrag zu (vgl. §§ 683, 677 BGB).

b) Umfang der Kostentragungspflicht

Was die Höhe der Kosten betrifft, so sind diese durch die **Lebensstellung des Verstorbenen** bestimmt (vgl. dazu § 1610 Abs. 1 BGB). Dazu gehören etwa die Ausgaben für die **üblichen** kirchlichen und bürgerlichen **Feierlichkeiten**, die Aufwendungen für ein (angemessenes) **Grabmal**, die Kosten für eine **Überführung** des Leichnams⁷⁸ sowie der **Erstanlage der Grabstätte**. Die Bemessung von Schadenersatz (z. B. bei einem tödlichen Unfall) richtet sich nach der **Kostentragungspflicht des Erben** für eine angemessene Beerdigung i. S. des § 1968 BGB.⁷⁹ **Ersatzfähige Posten** sind z. B. die Reisekosten des Bestattungspflichtigen zur Beerdigung, Grabkosten, Erstbepflanzungs-Aufwendungen, Kosten einer kirchlichen Feier, u. U. auch

75 *Zimmermann*, ZEV 1997, S. 440, 442.

76 S. hierzu und zu möglichen verfassungsrechtlichen Grenzen: *Fassbender*, VR 2005, S. 45.

77 Zur – umstrittenen – Frage, ob ihm ein Anspruch aus § 1968 BGB gegen die Erben zusteht: *Stöber*, ZAP 2004, S. 33, 36.

78 *LG Münster*, NJW-RR 2008, S. 597.

79 *Hk-BGB/Staudinger*, 5. Aufl. 2007, § 844 Rn. 4.

eines Leichenmahls,⁸⁰ Aufwendungen für Traueranzeigen, Danksagungen, den Grabstein, Überführungskosten sowie für die Anschaffung von Trauerkleidung.⁸¹ Einige Gerichte prüfen hierbei nicht die Angemessenheit der Einzelposten, sondern pauschalieren unter dem Gesichtspunkt des „**Üblichen**“.

Beispiel: Beerdigungskosten für eine 19jährige Tochter aus dem gutbürgerlichen Mittelstand in Höhe von 15 000 DM wurden als angemessen bezeichnet.⁸²

Nicht erstattet werden demgegenüber die Mehrkosten eines Doppelgrabes, der Verdienstausschlag von an der Bestattung teilnehmenden Angehörigen, spätere Grabpflegekosten und Kosten für Reisen zu späteren Grabbesuchen sowie für die Testamentseröffnung.⁸³

2. Friedhofsgebühren

Die Friedhofsträger erheben für die Nutzung des Friedhofs Entgelte in Gestalt von (öffentlich-rechtlichen) Gebühren. Die Höhe der Gebühren ist im einzelnen in (kommunalen/kirchlichen) **Gebührenordnungen bzw. -satzungen** festgelegt, wobei die Entgelte von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sein können. Jede Kommune ist berechtigt, die Gebühren in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Kommunalabgabengesetze zu erheben. Gebührenschuldner ist regelmäßig derjenige, der zur **Kostentragung gesetzlich verpflichtet** ist. Auch ein **Antrag auf Benutzung** einer Friedhofseinrichtung kann einen Gebührenanspruch auslösen; ein Antrag stellender **Bestattungsunternehmer** gehört indessen nicht zu den Gebührenpflichtigen, weil er nicht im eigenen Namen, sondern als Stellvertreter für seinen Auftraggeber handelt.⁸⁴

Zu unterscheiden sind **Grabnutzungs-** und **Bestattungsgebühren**.

a) Benutzungsgebühren

Der Gebührentatbestand ist erfüllt, wenn die öffentliche Einrichtung (Friedhof) in Anspruch genommen, d.h. **tatsächlich benutzt** wird. Die bloße Verleihung des Nutzungsrechts an einer Grabstätte berechtigt daher (noch) nicht zur Erhebung von Grabnutzungsgebühren.⁸⁵

Die **Höhe der Grabnutzungsgebühren** richtet sich zum einen nach der **Nutzungsdauer**, zum zweiten nach der **Art der Grabstelle** (Wahl- oder Reihengrab, Feuerbestattung etc.). Teilweise werden die Gebühren in einem **einmaligen Betrag** für ein Grab erhoben, zum Teil stellen die Friedhofsträger **jährliche Gebührenrechnungen** aus. Nach abgelaufener Nutzungszeit wird eine Verlängerung der Grabnutzung nur gegen Zahlung der entsprechenden **sog. Verlängerungsgebühr** gewährt. Denkbar ist insoweit, dass der Friedhofsträger nachträglich die Nutzungsdauer beschränkt.

Beispiel: Einführung eines nur auf 80 Jahre begrenzten Nutzungsrechts an Wahlgrabstätten⁸⁶

Derartige **Begrenzungssatzungen** werden in der Rspr. für rechters erachtet⁸⁷, weil es sich hierbei nicht um eine Enteignung, sondern nur um eine Eigentumsbeschränkung handele, wenn die Verlängerung des (alten) Nutzungsrechts (z. B. „auf Friedhofsdauer“) nur gegen Entrichtung einer neuen Gebühr zugelassen werde. Übergangsregelungen können (und müssen) insoweit auftretende Härten mildern, indem etwa eine unentgeltliche Verlängerung für die Ruhezeiten solcher Toten vorgesehen wird, deren Ruhefristen bei Ende des Nutzungsrechts noch nicht abgelaufen sind. Die **Bemessung der Gebühr** muss im einzelnen **sachgerecht** sein und insbesondere den **Gleichheitsgrundsatz** des Art. 3 Abs. 1 GG beachten.

Beispiel: Eine niedersächsische Friedhofsgebührenordnung, die einen Zuschlag von 50 v. H. der Grabstellengebühr für die Bestattung eines Verstorbenen vorsah, der nicht Mitglied einer der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen angehörenden Religionsgemeinschaft war (sog. ACK-Klausel), wurde folglich für ungültig erklärt.⁸⁸

Die zentralen Grundsätze des kommunalen Gebührenrechts gelten auch für den kirchlichen Bereich. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn eine Kirchengemeinde einen Friedhof mit **Monopolstellung** in dem betreffenden Ort unterhält.⁸⁹ Problematisch ist der **sog. Auswärtigenzuschlag** bei kommunalen Friedhöfen, den die überwiegende Meinung im Hinblick auf gebührenrechtliche Prinzipien ablehnt.⁹⁰

Nach Ansicht des *VG Neustadt*⁹¹ kann sich allerdings ein Ehegatte **wirksam verpflichten**, erhöhte Friedhofsgebühren (das Vierfache der Regelgebühr) zu zahlen, wenn seine verstorbene Frau nicht in der Gemeinde gewohnt hat, in der sich die Begräbnisstätte befindet. Dieser Zuschlag sei damit gerechtfertigt, dass Ortsfremde im Gegensatz zu Einwohnern nicht bereits mittelbar durch ihre Steuern zur Friedhofsunterhaltung beigetragen hätten.

b) Bestattungsgebühren

Neben den Grabnutzungsgebühren werden **Bestattungsgebühren** erhoben. Es handelt sich hierbei um Gebühren zur Abgeltung von Leistungen der Friedhofsträger im Zusammenhang mit der Beisetzung, also z. B. für die Nutzung eines Aufbewahrungsraumes oder der Trauerhalle, für das Ausheben des Grabes, den Sargträgerinsatz, für das Orgelspiel etc.

Auch insoweit unterscheiden sich die Gebühren von Gemeinde zu Gemeinde hinsichtlich ihrer Höhe, was nicht zuletzt darauf beruht, dass die Leistungen sehr unterschiedlich sein können. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist hierin nicht zu erblicken. Gleichheitswidrig wäre es demgegenüber, für die Bestattung und die **wahlfreien** Leistungen (Nutzung einer Leichenzelle oder der Friedhofskapelle) eine **Einheitsgebühr** zu fordern, die auch dann fällig wird, wenn die wahlfreie Leistung **nicht** in Anspruch

80 *AG Grimma*, NJW-RR 1997, S. 1027.

81 *Zimmermann*, ZEV 1997, S. 440. 448 m. w. N.

82 *OLG Hamm*, NJW-RR 1994, S. 155.

83 *Zimmermann*, ZEV 1997, S. 440, 448; s. speziell zu den Grabpflegekosten Schl-HOLG, Urt. v. 6. 10. 2009 – 3 U 98/08.

84 *VG Leipzig*, NVwZ-RR 2004, S. 88.

85 *OVG Lüneburg*, NVwZ 2002, S. 1526.

86 *HessVGH*, ESVG 25, S. 209 ff.

87 S. z. B. *HessVGH*, DVBl 1993, S. 904.

88 *OVG Lüneburg*, DVBl 1993, S. 266.

89 *OVG Lüneburg*, DVBl 1993, S. 266; NVwZ 1987, S. 708.

90 *OVG Lüneburg*, OVG 35, S. 321; *OVG Münster*, NJW 1979, S. 565; *VG Frankfurt*, NJW 1977, S. 455; a. A. *Renck*, NWVBl. 2006, S. 454 bezüglich der Rechtslage in NRW.

91 Urt. v. 11. 6. 2001 – 1 K 23/01.NW.

genommen wird.⁹² Schließlich können Gebühren auch für **Umbettungen** erhoben werden oder für die Erteilung einer Genehmigung für die **Errichtung eines Grabmals**.

3. Kosten bei behördlicher Notbestattung

Die Behörde ist befugt, die notwendigen **Kosten** für diese Maßnahme durch anfechtbaren **Leistungsbescheid** (Verwaltungsakt) von den **primär bestattungspflichtigen Angehörigen** anzufordern.⁹³ Die **Rechtsgrundlagen** für die Kostenerstattungspflicht ergeben sich überwiegend aus **spezialgesetzlichen Vorschriften** in den Bestattungsgesetzen oder aus den **allgemeinen Regeln des Ordnungs- und Verwaltungsvollstreckungsrechts**; je nach Landesrecht wird die Notbestattung z. B. als Ersatzvornahme (s. z. B. § 59 VwVG NRW) qualifiziert.⁹⁴ Bei mehreren **gleichrangigen** bestattungspflichtigen Angehörigen (z. B. Kindern) kann die Behörde einen von ihnen zu den gesamten Kosten heranziehen oder alle anteilig – nach Köpfen – in Anspruch nehmen.⁹⁵

Zu den erstattungsfähigen Kosten gehören insbesondere die Auslagen des Bestattungsunternehmens. Der Behörde steht grundsätzlich ein Auswahlermessen zu, ob sie eine **Erd- oder Feuerbestattung** vornimmt. Das Übermaßverbot verpflichtet sie nicht, bei dieser Auswahlentscheidung **allein** auf die kostengünstigste Bestattungsform abzustellen; die Behörde darf sich vielmehr am (mutmaßlichen) **Willen des Verstorbenen** bzw. der **Angehörigen** orientieren.⁹⁶ Die Alternative Feuerbestattung ist jedoch dann zu wählen, wenn diese kostengünstiger als eine Erdbestattung ist und eine anders lautende Willenserklärung des Verstorbenen oder der Angehörigen nicht vorliegt.⁹⁷ Hinzukommen in der Regel **Postzustellungsgebühren** und **Verwaltungsgebühren**.

Allerdings kann im Einzelfall von der Kostenerhebung abgesehen werden, wenn sie für den Schuldner eine **unbillige Härte** bedeuten würde (s. z. B. § 24 Abs. 2 VO VwVG NRW). Zur Interpretation dieses Begriffs kann in Fällen nachhaltig gestörter Familienverhältnisse auf die zivilrechtlichen Bestimmungen zurückgegriffen werden, nach denen die Unterhaltspflicht sowohl des geschiedenen Ehegatten (§ 1579 BGB) als auch von Verwandten gerader Linie (§ 1611 BGB) wegen grober Unbilligkeit eingeschränkt ist oder vollständig entfällt.⁹⁸

Beispiele: Verletzung von Unterhaltspflichten, grobe Misshandlung, sexueller Missbrauch durch den Verstorbenen, nicht: bloßes Getrenntleben oder Enterbung⁹⁹

92 OVG Münster, NWVBL 1998, S. 72.

93 Stelkens u. Cobrs, NVwZ 2002, S. 917, 920 f.; *Jahr*, NWVBL 1998, S. 343; VGH Mannheim, NJW 1997, S. 3113; OVG NW, VR 1997, S. 102.

94 Repkewitz, VBIBW 2010, S. 228, 231; OVG NRW, NWVBL 2010, S. 186.

95 Repkewitz, VBIBW 2010, S. 228, 232. Streitig ist, ob ein auf die Gesamtkosten in Anspruch genommen Kostenpflichtiger einen Ausgleichsanspruch gegen die übrigen Pflichtigen geltend machen kann: bejahend VGH BW, VBIBW 2008, S. 137, a. A. OVG Münster, Beschluss v. 31. 7. 2006 – 19 E 371/05: in der Regel nur anteilige Inanspruchnahme.

96 VGH Mannheim, NVwZ 2002 S. 995; s. zu den Nuancen im Landesrecht Stelkens/Seifert, DVBl. 2008, S. 1537, 1543.

97 OVG NRW, NWVBL 2010, S. 186, 189.

98 OVG NRW, NWVBL 2010, S. 186, 188.

99 OVG NW, NWVBL 1998, S. 347 m. w. N.

Legt der von der Behörde in Anspruch genommene Pflichtige **einen Rechtsbehelf** (Widerspruch, Klage) ein, so hat dieser grundsätzlich **aufschiebende Wirkung**.¹⁰⁰

4. Sozialhilfefragen

a) Übernahme von Bestattungskosten

Die Leistungen der Sozialhilfe kann derjenige in Anspruch nehmen, der **rechtlich verpflichtet** ist, die **Kosten der Bestattung** zu tragen (§ 74 SGB XII). Diese Verpflichtung kann sich aus Vertrag, Familienrecht oder aus dem öffentlichen Recht ergeben.¹⁰¹ Als Verpflichtete kommen danach nahe Angehörige, und – je nach Landesrecht – auch der Träger eines Krankenhauses bei Nichtauffindbarkeit der Angehörigen¹⁰² oder ein Heimträger¹⁰³ in Betracht. Ob und inwieweit dem Verpflichteten die Kostentragung **zumutbar** ist, hängt von seinen **individuellen (Vermögens-)Verhältnissen** ab.^{103a} Das einzusetzende Einkommen richtet sich nach der Einkommensgrenze des § 85 SGB XII. Neben den **wirtschaftlichen** Verhältnissen ist insbesondere die **Enge des Verwandtschaftsverhältnisses** zum Verstorbenen zu berücksichtigen.^{103b}

b) Rücklagen als „Schonvermögen“

Viele Menschen treffen Bestattungsvorsorge, d. h. sie bilden vermögensmäßige Rücklagen, aus denen ggf. die Kosten der Beisetzung bestritten werden sollen. Fraglich ist, ob es sich hierbei um ein **soz. Schonvermögen** i. S. des Sozialrechts – also um nicht verwertbares Vermögen – handelt. Die Frage wird z. B. vom *LSG S-H* verneint¹⁰⁴: Der Wunsch, Belastungen für die Angehörigen bei der Beerdigung und der späteren Grabpflege zu verhindern, sei sozialhilferechtlich nicht schützenswert. Andererseits ist das Recht, über die eigene Bestattung zu bestimmen, Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Dieses Recht umfasst auch die Dispositionsfreiheit, bereits zu Lebzeiten für eine angemessene Beisetzung vorzusorgen. Unter diesem Blickwinkel ist die Möglichkeit, solche zweckgebundenen Mittel als Schonvermögen anzusehen, grundsätzlich anzuerkennen.¹⁰⁵

c) Umfang der Sozialhilfeleistungen

Die Leistungen der Sozialhilfe umfassen die **erforderlichen Kosten der Bestattung**, d. h. das erstmalige Herrichten eines Grabes einschließlich des ortsüblichen angemessenen Grabschmuckes. Was ortsüblich und angemessen ist, richtet sich im einzelnen nach den jeweiligen friedhofsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere nach der Friedhofssatzung.¹⁰⁶ Enthält die Friedhofssatzung keine besonderen Gestaltungsvorschriften, so ist in aller Regel ein einfaches Grabkreuz angemessen.

100 VGH Bad.-Württ., DVBl. 1999, S. 1733.

101 Hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Bestattungspflicht s. z. B. BGH, NWVBl. 2002, S. 344; VG Hannover, NVwZ 2002, S. 1014.

102 Hess. VGH, DVBl. 2003, S. 477.

103 OVG Lüneburg, NJW 2000, S. 3513; VG Gießen, NVwZ-RR 2000, S. 437.

103a S. z. B. OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 2011 – 14 A 451/10.

103b BSG, Urt. v. 29. 9. 2009 – B 8 SO 23/08 R.

104 Urteil v. 4. 12. 2006 – L 9 S = 19/06; ebenso LSG Hamburg, Beschl. v. 17. 7. 2007 – L 4 B 246/07: jedenfalls dann keine Härte i. S. des § 90 Abs. 3 SGB II, wenn bemiittelte Verwandte existieren, die für eine Beisetzung eintreten müssen.

105 BVerwG, NJW 2004, S. 2914; OLG München, FamRZ 2007, S. 1189.

106 VGH Mannheim, NVwZ 1992, S. 83.

VII. Bestattungsgewerbe und gewerbliche Betätigungen auf Friedhöfen

1. Gemeindeeigene Bestattungseinrichtungen

Im Regelfall übernehmen professionelle Bestattungsunternehmen die notwendigen Formalitäten und organisieren die Beisetzung des Verstorbenen. Es handelt sich hierbei um einen Gewerbezweig, der den Bestimmungen des „freien Marktes“ unterliegt und als Dienstleistungsunternehmen **gewinnorientiert** arbeitet. Ein **Monopol** besteht insoweit **nicht**, so dass mehrere Unternehmen in einer Gemeinde miteinander konkurrieren können; für den Bürger mit dem Vorteil, Verhandlungsspielräume nutzen zu können, weil keine staatlichen (Tarif-)Vorgaben bestehen. Den **kommunalen Friedhofsträgern** ist eine gewerbliche Tätigkeit auf diesem Feld nicht von vornherein untersagt. Grenzen können sich aus dem Kommunalverfassungsrecht und dem Wettbewerbsrecht ergeben. Eine Kommune handelt jedoch nicht schon dann wettbewerbsrechtlich unlauter, wenn sie ihren gewerblichen Bestattungsdienst auf dem Gelände des kommunalen Friedhofs unterbringt.¹⁰⁷

2. Private Bestattungsunternehmen und Benutzungszwang

Die Friedhofsträger sind naturgemäß daran interessiert, die Aktivitäten privater Bestattungsunternehmen zu regulieren. Das eigene wirtschaftliche Interesse hat nicht selten dazu geführt, dass Privatunternehmen komplett oder teilweise von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beisetzung ausgeschlossen wurden. Ein solcher Ausschluss ist indessen im Hinblick auf die Berufsfreiheitsgarantie des Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich kaum haltbar. Dies gilt insbesondere bezüglich eines – ein kommunales Monopol begründenden – Anschluss- und Benutzungszwangs zugunsten der Gemeinde als Friedhofsträger.

Für Tätigkeiten **außerhalb des Friedhofs** – z. B. Leichen“besorgung“, Lieferung von Leichenwäsche, Beschaffung amtlicher Dokumente, Vermittlung von Trauerdrucksachen, Todesanzeigen etc. – darf ein Benutzungszwang zugunsten eines kommunalen Friedhofsträgers nicht angeordnet werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür sind nach dem einschlägigen **Kommunalverfassungsrecht** (s. z. B. § 9 GO NRW) regelmäßig nicht erfüllt.¹⁰⁸ Ein Benutzungszwang darf allenfalls **für innerhalb des Friedhofes** stattfindende und der Erfüllung des öffentlichen (Friedhofs-)Zwecks dienende Tätigkeiten angeordnet werden, insbesondere für die Leichenbeförderung innerhalb des Friedhofes, das Herrichten des Grabes, die Urnenbeisetzung, des weiteren für Ausgrabungen und Umbettungen. Der aus Art. 12 Abs. 1 GG fließende **Schutz der Gewerbefreiheit** gilt auch für gewerbliche Tätigkeiten innerhalb einer öffentlichen Einrichtung.¹⁰⁹ Das schließt Regelungen über ein **Zulassungserfordernis** wie auch die Möglichkeit der Bestimmung des **Umfangs** von gewerblicher Betätigung auf einem Friedhof zwecks Sicherung des „Anstaltszwecks“ nicht aus.^{109a}

Beispiel: Nach der Regelung einer Friedhofsgebührensatzung bedürfen Bildhauer, Steinmetze, Gärtner und sonstige mit der Gestaltung und Instandhaltung von Grabstätten befassete Gewerbetreibende einer vorherigen Zulassung durch die Friedhofsverwaltung. Für die Erteilung der Zulassung ist eine Gebühr von 250 € zu entrichten. Diese Regelung hat das OVG Rh.-Pf. als rechtmäßig bewertet.¹¹⁰

Für die **öffentlichen Leichenhallen** wird die Zulässigkeit eines Benutzungszwangs nur mit Einschränkungen vertretbar sein; insbesondere sind zumindest Ausnahmen für die Fälle vorzusehen, in denen eine **andere geeignete Räume** vorhanden sind. Es verstößt daher gegen grundrechtliche Freiheitsrechte und wäre ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit, gewerbliche Bestattungsunternehmen von der Aufbahrung von Leichen in eigenen Leichenräumen völlig auszuschließen.¹¹¹ In verfassungskonformer Auslegung des § 6 HmbBestattG hat das *OVG Hamburg* einen Anspruch eines privaten Beerdigungsunternehmers auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Aufbewahrung Verstorbenen in einem privaten Leichenaufbewahrungsraum bejaht.¹¹²

Ein Benutzungszwang für **kommunale Trauerhallen** und **Friedhofskapellen** dürfte schon deshalb **nicht** gerechtfertigt sein, weil private Bestattungsunternehmen derartige Einrichtungen außerhalb des Friedhofs in gleicher Weise anbieten bzw. anbieten können.¹¹³ Entsprechendes gilt für Verrichtungen, die Nutzungsberechtigte selbst ausführen können und wollen, z. B. **Abbau und Entsorgung von Grabsteinen**. Eine Regelung in einer Friedhofsatzung, wonach diese Tätigkeit allein der Friedhofsverwaltung – gegen Zahlung einer Gebühr – vorbehalten ist, verstößt gegen das Übermaßverbot.¹¹⁴

VIII. Ausblick

Das Friedhofs- und Bestattungsrecht ist nach wie vor im Fluss. Dies gilt vor allem im Hinblick auf (weitere) Lockerungen des Friedhofszwanges. Ob es künftig – wie in den USA und auch in einigen anderen europäischen Ländern – zulässig sein wird, die Urne mit der Asche des Verstorbenen im häuslichen Bereich aufzubewahren, lässt sich derzeit nicht abschließend beurteilen. Maßgeblich wird sein, ob die bisher vom Gesetzgeber vorgenommene Güterabwägung – zugunsten des allgemeinen Friedhofszwangs – im Lichte der gewandelten Anschauungen in der Bevölkerung verfassungsrechtlicher Kontrolle stand halten wird. Der Friedhofszwang kann insbesondere mit dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) kollidieren. Schon nach geltendem Recht wird in der Literatur eine weitgehende Liberalisierung vertreten. Insbesondere die Kosten werden die Diskussion weiter beeinflussen, zumal erhebliche regionale Unterschiede in Bezug auf die Friedhofs- und Bestattungsgebühren bestehen. Ökonomische Überlegungen sollten freilich nicht der dominierende Faktor bei den zu treffenden rechtspolitischen Entscheidungen in diesem sensiblen Bereich sein.

107 BGH, DÖV 2006, S. 175; s. hierzu auch *OLG Frankfurt a. M.*, NVwZ-RR 2008, S. 559: kommunales Bestattungsunternehmen in Form des Eigenbetriebes; dem Betrieb wurde (nur) die Verwendung des irreführenden Zusatzes „Der Magistrat“ untersagt.

108 *BVerwG*, DÖV 1971, S. 823; *VGH Mannheim*, ESVGH 8, S. 164, 169.

109 *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2003, S. 142, 144.

109a *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 3. 2. 2010 – 14 L 22/10: Zulassung eines Friedhofsgärtners auf dem Friedhof einer katholischen Kirchengemeinde.

110 Urteil v. 5. 4. 2007 – 7 C 10027/07.

111 S. z. B. *VGH München*, NVwZ-RR 2006, S. 417; *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2005, S. 757; krit. auch *Weber*, NVwZ 1987, S. 641 ff.).

112 *GewArch* 2006, S. 382.

113 *Weber*, NVwZ 1987 S. 641, 646; s. auch *VGH München*, BayVBl 1985 S. 464.

114 *OVG Koblenz*, NVwZ 2003, S. 1001.

Power-Point in der Lehre: Fluch oder Segen?

In einem bereits in 3. Auflage erschienenen Buch, das von einem renommierten Journalisten heraus gegeben wurde, findet sich eine 10-Punkt-Liste zum Thema „Wie halte ich einen Vortrag?“. Dort steht unter Punkt 8: „Auf Powerpoint verzichten.“ und unter Punkt 10 steht: „Auf Powerpoint verzichten.“ (Marc Schürmann, 200 Tricks für ein besseres Leben, Heyne, München, 2009). Auf den Bereich der Lehre übertragen, ließe sich eine ähnliche Liste zum Thema „Wie gestalte ich nachhaltigen Unterricht medial auf?“ erstellen. Sollte dort auch „Auf Power-Point verzichten.“ aufgeführt sein? Und auch auf Platz 8 und 10? Oder schon auf Platz 1? Oder sollte die Liste aus keinem anderen Hinweis als diesem bestehen?

Bei Präsentationen werden die Referentinnen und Referenten zunehmend darauf hingewiesen, sie mögen bei ihren Power-Point-Präsentationen doch bitte darauf achten, auch wirklich nur die wichtigsten Stichworte darzustellen und die Anzahl der Folien auf das wirklich Notwendige beschränken. Hand-Outs sollen möglichst nicht einfach schlichte Kopien der Folien darstellen, sondern aussagekräftige Texte. Und zwischenzeitlich wird frau auch nicht mehr als vermeintlich technisch nicht versiert belächelt, wenn sie ankündigt, keine Power-Point-Präsentation machen zu wollen.

Im Unterrichtsgeschäft gilt diese mediale Technik vielerorts aber nach wie vor als „in“ – wer auf sich hält, wer modernen Unterricht macht, wer nicht auf die Hinterwäldlerbank gehören will, powerpointet.

Wie kommt es im Bereich von Präsentationen zu einer (scheinbaren) Abkehr von dieser lange Jahre als das neue Medium gepriesenen Technik? Und sollten diese Entwicklungen auch zu Konsequenzen in der medialen Unterrichtsgestaltung führen?

Ziele in der Lehre

Zunächst sollte geklärt werden, welche Ziele (nachhaltiger) Unterricht verfolgen sollte. Die wichtigsten Ziele könnten sein:

- Unterricht soll den Teilnehmenden einen Lehr-Stoff vermitteln
- Unterricht soll dauerhaft nachvollziehbar sein
- Unterricht soll verständlich sein
- Unterricht soll das Behalten des Lernstoffes fördern
- Unterricht soll die aktive Einbeziehung der Lernenden ermöglichen
- Unterricht soll die Funktionsweise des Gehirns berücksichtigen
- Unterricht soll motivieren

Dies ist sicherlich keine abschließende Aufzählung, die wichtigsten Unterrichtsziele sind hiermit aber wohl beschrieben.

Funktionen von Medien in der Lehre

Welche Bedeutung kommt den Medien bei der Erreichung dieser Ziele zu?

- Medien sollen helfen, diese Ziele zu erreichen!
- Medien sind im Unterricht Transportbänder zur Beförderung eines Lehrstoffes vom Unterrichtenden zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

* Andrea Schonegger ist hauptamtliche Dozentin im Bereich der Aus- und Fortbildung am Ausbildungszentrum für Verwaltung in Schleswig-Holstein. Als Diplom-Psychologin ist sie im sozialwissenschaftlichen Bereich tätig.

- Medien sollen fokussieren. Medien sollen verdeutlichen. Medien sollen Gehirne zielgerichtet anregen.
- Medien sollen hirngerechte Impulse geben.
- Medien sollen helfen, einen Lehrstoff zu behalten. Medien sollen Unterricht strukturieren.
- Medien sollen Aufmerksamkeit auf Inhalte lenken.

Was können und sollen Medien aber nicht sein?

- Medien sollen kein Selbstzweck sein.
- Medien sollen keine Selbstdarstellungsmöglichkeit der Lehrerenden sein.
- Medien sollen keine Multimediashow sein.
- Medien sollen nicht vom Wesentlichen ablenken.
- Medien sollen nicht in Erstaunen versetzen und nicht an Zauberkünste erinnern.
- Medien sollen Lernprozesse nicht stören oder irritieren.

Vorteile von Power-Point-Präsentationen

Was ist das Faszinierende an einer Power-Point-Präsentation? Wieso bereiten Unterrichtende mit Feuereifer an ihren Lap-Tops diese schönen bunten Unterrichtsvorlagen vor?

1. Die technischen Möglichkeiten sind faszinierend und bequem umsetzbar.
Mit wenigen Mausklicks verändere ich das Layout, eine Tastenkombination und eine weitere technische Raffinesse ist in die Folie eingebaut. Jeder noch so theoretische oder langweilige Inhalt wird auf diese Weise aufgepeppt.
2. Ich habe einen perfekten „Roten Faden“ in meinem Unterricht. Die Folien sind systematisch aufeinander aufgebaut, sie sind durchnummeriert und ich kann trotzdem mit einem Mausklick zwischen Folien switchen.
3. Power-Point-Präsentationen sind schnell. In einem Unterrichtsgeschäft, das immer mehr Stoff in der gleichen oder sogar in weniger Zeit vorsieht, ist es sehr reizvoll mit nur einem Mausklick zur nächsten Folie zu gehen. Und auch die Rückblende auf vorhergehende Folien ist einfach zu bewerkstelligen – es ist kein mühsames Blättern wie an der Flip-Chart notwendig.
4. Ich benötige bei einer vollständig vorbereiteten Power-Point-Präsentation kein eigenes Konzept mehr. Die mediale Folienaufarbeitung per PC bietet die Möglichkeit ohne weitere Aufzeichnungen Unterrichtseinheiten – perfekt vorbereitet – zu gestalten.
5. Ich muss als Unterrichtende keine weiterführenden methodisch-didaktischen Überlegungen anstellen. Power-Point ist mehr oder weniger frontal. Aktivierende Unterrichtsmethoden, die über die inhaltlich-technische Vorbereitung hinaus, Flexibilität, Improvisation, Methodensicherheit und eine echte Interaktion bedingen, sind da wesentlich aufwändiger.
6. Die zusätzliche Erstellung von Handouts ist nicht notwendig. Die Technik ermöglicht mir sogar Kompakthandouts, bei denen mehrere Folien auf einem Papier gedruckt stehen.
7. Ich bin als Lehrende en vogue, wenn ich mit Power-Point arbeite. Ich trete den Beweis an, dass ich mich neuen Entwicklungen nicht

verschließe, ich demonstriere meine Fertigkeiten in Sachen PC. Ich zeige, dass ich mainstream-fähig bin und mich dem Hype anschließe.

Merken Sie was?

Die unbestrittenen Vorteile des Power-Point-Einsatzes sind Vorteile für uns Lehrende! Sie erleichtern uns das Unterrichtsgeschäft, was ich – mit Verlaub – für ein sehr legitimes Bedürfnis in diesem schweren Job halte!

Gefahren von Power-Point-Präsentationen

Aber lassen Sie uns mutig sein und einen Perspektivenwechsel vornehmen. Welche Bedeutung und welche Wertigkeit haben Power-Point-Präsentationen für Lernende? Sind die oben aufgezählten Vorteile auch Vorteile für die Personen, denen unser Unterricht nachhaltigen Erkenntnisgewinn bringen soll?

1. Technisch raffiniert aufbereitete Folien bündeln erst einmal Aufmerksamkeit. Das ist für Lernende die Grundlage für Motivation, also eindeutig vorteilhaft!

Oder?

Selbst die schönste, farbigste, mit schweren Theatervorhängen eingerahmte und blitzenden Sternchen versehene Folie unterliegt, wenn es die zwanzigste Folie in einer Unterrichtseinheit ist, einer gewissen Inflation. In ihrer aufmerksamkeitszeugenden Wirkung unterscheidet sie sich nicht mehr von einem schlecht gemachten Tafelanschrieb mit quietschender Kreide und krakeliger Schrift!

2. Für Lernende ist ein „Roter Faden“ im Konzept der Lehrenden eindeutig ein Vorteil. Struktur erleichtert Lernen nachweisbar. Und die meisten Power-Pointer geben in der Lehre zu Beginn einen Überblick über den zu behandelnden Stoff und damit über die Folien, mit Hilfe derer dieser Stoff bearbeitet werden soll. Dann aber wird die erste Übersichtsfolie durch die nächste Folie überblendet und steht den Lernenden nicht mehr zum Nachlesen und Orientieren zur Verfügung. Der „Rote Faden“ ist also ein „Roter Faden“ für die Lehrenden, nicht aber für alle Lernenden, für die er ja eigentlich (auch) gedacht ist. Insbesondere das Folienwechseln begünstigt Lernen nicht, es erschwert es.

3. Mit Folien können wir Lehrenden schnell viel Stoff einblenden und geben uns so der trügerischen Gewissheit hin, dieser Stoff sei auch tatsächlich vermittelt worden. Er wurde aber in Wirklichkeit abgesondert! Er wurde dargeboten, ob er tatsächlich die Gehirne der Lernenden erreicht hat, darf bei der üblichen Power-Point-Geschwindigkeit eher bezweifelt werden. Uns Lehrenden bereitet dieses Tempo die Illusion, wir hätten doch alle Inhalte behandelt, durchgenommen. Lernen benötigt aber Zeit: die Bearbeitungsdauer im Arbeitsgedächtnis beträgt ca. 20 Minuten. Liebe Kolleginnen und Kollegen, Hand aufs Herz: wer verweilt 20 Minuten bei einer Folie?!

4. Power-Point-Technik ersetzt das bisherige Unterrichtskonzept. Dies bedeutet, dass ich meinen Power-Point-Unterrichtspfad nicht verlassen kann. Dann wäre ich konzeptlos. Alle Zwischenfragen, Einwürfe, strukturellen Einwände müssen auf der Strecke bleiben. Gerade aber derartige „Störungen“ machen Lehre lebendig und ermöglichen damit Lernen.

5. Power-Point ist in der Regel an eine eher frontale Art von Unterricht gebunden. Gruppenarbeiten, Partnerarbeiten sind nicht die Unterrichtsformen für die die Power-Point-Präsentation erson-

nen wurde. Aber gerade diese aktive Auseinandersetzung mit einer Materie verstärkt Lern- und Behaltens-Vorgänge besonders. Aktives Lernen ist eine grundsätzlich andere Form des Lernens als Lernen durch „Frontalinput“. Problemerkennendes Lernen, Kreativität im Denken, Zusammenhänge selber erkennen – dies ist qualitativ hochwertiges Lernen, Transferlernen für die Praxis. Die schlichte Aufnahme von Input, insbesondere unter dem Zeit- und Koordinationsstress des Aufnehmens, Mitschreibens, Verstehens und Verarbeitens, produziert eher unzusammenhängendes Einzelwissen, in der Praxis kaum verwendbar.

6. Handouts sichern den Lehrenden eine Unterlage für das Nachlernen. Nun wissen wir aber, dass das Gehirn durch Plastizität gekennzeichnet ist. Das bedeutet, dass kein Gehirn dem anderen gleicht. Je nach Lerngeschichte des jeweiligen Individuums ist jedes Gehirn nahezu so einzigartig wie ein individueller Fingerabdruck. Aufzeichnungen sind zum Nachlernen also nur dann wirklich gut zu gebrauchen, weil individuell verständlich und nachvollziehbar, wenn die Art der Darstellung meiner individuellen Art der Aufarbeitung entspricht. Dies ist dann nahezu in Gänze gegeben, wenn ich als Lernende im Unterrichtsgeschehen das Dargebotene durch meine eigenen Aufzeichnungen quasi in mein Denk-, Lern- und Sprachmuster „übersetze“. Die bloße Verteilung von Folienkopien ist nichts anderes als eine schlichte Wiederholung bereits erfassten Einzelwissens. Die Verarbeitung eines Stoffes hat bei den Lernenden entweder schon im Unterricht stattgefunden, dadurch, dass sie sich aktiv mit einer Materie auseinander setzen konnten. Dann ist eine bloße Kopie der Folien überflüssig, weil sie nichts Neues initiiert. Oder im Unterricht wurde bis dahin kein Wissen vermittelt und erst in Nachbereitung erhalten die Lernenden erstmalig die Gelegenheit wirklich zu lernen ...!

7. Es stellt sich die Frage, ob Power-Point wirklich noch en vogue ist. Ich stoße zunehmend auf Hinweise, die den Verdacht nahe legen, diese Art der Unterrichtspräsentation überlebe sich in der praktizierten Form gerade selber. Lernende sind begeistert, wenn sie ganz „oldfashioned“ Metaplankarten beschriften oder Wandzeitungen mit ihren Ergebnissen beschriften können. Auf diesen Vorlagen erkennen sie sich individuell wieder und ihre Gehirne haben passgenaue Andockstellen zur weiteren Vernetzung der Zellen, was gleichbedeutend mit dem Generieren von Wissen ist. Handgemachte oder improvisierte Aufzeichnungen sind Unikate, die das Ergebnis des von Lernenden und Lehrenden gemeinsam gestalteten Unterrichtes sind. Power-Point-Folien stellen nur die Seite der Lehrenden dar. Folien sind „glatt“ und können perfekt sein. Zeichnungen, Diagramme entsprechen dem neuesten Stand und sehen sehr professionell aus. Meine spontan entwickelten Stichworte und Skizzen provozieren die Lernenden häufig zum Lachen, sie sind nicht perfekt und manchmal hält man einen mit wenigen Strichen dargestellten Säbelzahn tiger für ein Schaf. Aber so bleibt der Inhalt wirklich haften, dies merkt sich das Gehirn!

Lernen ist übrigens altmodisch. Unser Hirn funktioniert in vielen wesentlichen Vorgängen noch genauso wie vor einigen Millionen Jahren. Nur die Verfahren, mit denen wir unser Hirn untersuchen und erfassen können, werden immer moderner. Aber alle wirklich effektiven Lernmethoden knüpfen an den Voraussetzungen an, die das Gehirn des Homo sapiens auch heute noch in sich trägt. Und nur Medien und der Einsatz von Medien, die bzw. der den durch moderne Verfahren untersuchten „altmodischen“ Funktionsweisen unseres Hirns entgegenkommen, tragen wirklich zum Lernen bei.

Fazit und ein paar Tipps

1. Es wäre wünschenswert, wenn wir Lehrenden bei der Gestaltung unserer Power-Point-Präsentationen einen Perspektivwechsel vornehmen würden.
2. Farben und Schriften sollten das Gehirn nicht überfrachten (weniger ist mehr).
3. Die Anzahl der Folien pro Unterrichtseinheit sollte stark beschränkt bleiben, die Verweildauer pro Folie sollte deutlich erhöht werden.
4. Stichworte können von jedem Hirn ins eigene Denkmuster übernommen werden; ein Verzicht auf ganze Sätze oder gar Abschnitte sollte für uns Lehrenden die Konsequenz sein.
5. Die Anzahl der Informationen oder Zeilen sollte bei maximal 5 bis 7 liegen. Mehr kann das menschliche Hirn nicht verarbeiten.

6. Power-Point-Folien sollten in einen Medienwechsel eingebettet sein.
7. Power-Point sollten Input-Phasen, Zusammenfassungen u.ä. vorbehalten sein.
8. Die Schriftgröße sollte mindestens (je nach Schrift) 14–16 betragen und schnörkellos sein.
9. Die Schrift sollte dunkel sein (am besten schwarz oder blau), der Hintergrund sollte hell sein; unser Hirn muss sonst ein Negativbild verarbeiten und das ist anstrengend.
10. Lassen wir den Lernenden Zeit zum Mit- oder Abschreiben.

Wir sollten also nicht den Fehler machen, Power-Point-Präsentationen als Teufelswerk zu verdammen. Es ist wie mit gutem Rotwein. Entscheidend ist der Umgang damit. Und dann kann der Fluch dieser Technik zum Segen fürs Lernen werden.

Peter Eichhorn*

ABC – Glossar – XYZ

Der Verwaltungssprache ergeht es wie anderen Fachsprachen: sie unterliegt einem ständigen Wandel. Neue Fragestellungen, Gegenstände, Sachverhalte, Methoden, Erfahrungen und Erkenntnisse bringen neue Begriffe hervor oder nutzen vorhandene Begriffe. Alte Fachausdrücke verschwinden. Die neuen oder mit verändertem Inhalt verwendeten Begriffe entstehen in Deutschland oder entstammen europarechtlichen Vorgaben. Sie gehen in die Gesetzgebung und in das Verwaltungshandeln ein und machen auch nicht vor angelsächsischen Termini halt. Das hier und in den folgenden Heften abgedruckte Glossar will dem Leser aktuelle und bedeutsame neue Wortprägungen erklären.

Bürgergesellschaft

Mit diesem Wort oder mit dem Synonym Zivilgesellschaft bezeichnet man das Bestreben, mehr bürgerschaftliche Selbstgestaltung zu verwirklichen. Die Anhänger dieser Bewegung wollen die repräsentative Demokratie durch eine direkte Demokratie ergänzen. Man gibt sich nicht zufrieden mit der durch Parteien und Lobbyismus ausgeübten Gesetzesmaschinerie und Staatsherrschaft. Bevor die Abgeordneten entscheiden bzw. das Parlament Beschlüsse mit Stimmenmehrheit fasst, sollen in der Bürgergesellschaft Interessenausgleiche gesucht werden. Das kann auf verschiedene Weise geschehen: über „runde Tische“, informelle Bürgerbefragungen, unabhängige Institutionen wie Nichtregierungsorganisationen (Nongovernmental Organizations (NGO) z.B. Amnesty International, BUND Naturschutz, Caritas, Diakonie, Foodwatch, Greenpeace, Human Rights Watch, Rotes Kreuz, Worldlife Fund), Forschungsinstitute, Hochschulen oder Stiftungen (z.B. Bertelsmann Stiftung, Umweltstiftung, Stiftung Warentest) und über Volksabstimmungen.

Die Bürgergesellschaft will das schwindende Vertrauen in die Politik durch persönliches Engagement in losen (themen- oder objektgebundenen) Gruppierungen oder formalen Verbindungen (Gewerkschaften,

Kirchen, Verbänden, Wohlfahrtsträgern), durch zivile Aktionen und zivilisierte Auseinandersetzungen in Richtung auf pragmatisches (möglichst nicht ideologisches) Handeln kompensieren.

Die Konsequenzen dieser außerparlamentarischen Aktivitäten sind für Staat und öffentliche Verwaltung kaum durchdacht und in hohem Maße ungewiss. Man kann aber vermuten (und jüngere Ereignisse wie der umstrittene Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes deuten darauf hin), dass die Bürgergesellschaft den Parlamentarismus verändern wird. Die Parteien werden auf die politische Willensbildung zurecht gestutzt (wie es ohnehin Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz einschränkend vorschreibt: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“). Ihnen bleibt die große Politik bzw. das Entscheiden über grundlegende und schwierige gesellschaftliche und staatliche Probleme vorbehalten. Große Parteien und parlamentarische Mehrheitsbeschlüsse über gesamtheitliche Politikfelder stabilisieren noch am ehesten den Rechts-, Sozial- und Umweltsaat. Das Argument, die Stabilität verdanke man den Volksparteien, überzeugt aber nicht völlig. Volksparteien gibt es eigentlich nur dem Namen nach, denn Parteien verkörpern partielle Interessen und binden die Gegenseite aus wählertaktischen Gründen ein. Bürgergesellschaftliche Gemeinschaften konzentrieren sich in erster Linie auf einzelne Projekte, Missstände, Alltagssorgen, aktuelle Gefahren und riskante Entwicklungen. Die sympathisierenden Bürgerscharen sich vorübergehend zusammen und suchen über ihr Anliegen das Gemeinwohl zu fördern. Da sich dies oft gegen etablierte Strukturen und Verhaltensweisen richtet, sollen Appelle, Demonstrationen oder schockierende Präsentationen aufrütteln. An der Nahtstelle zwischen repräsentativer und direkter Demokratie müssen Mediationen erhalten. Bei eskalierendem Streit prallen ansonsten die Vertreter der Parteien-, Parlaments- und Regierungsherrschaft und die fordernden Bürger-Sympathisanten aufeinander.

Für die von der bürgerschaftlichen Selbstgestaltung tangierten Ministerien, nachgeordneten staatlichen Behörden und kommunalen Verwaltungen laufen externe Prozesse ab, die sie nicht mehr maßgeblich zu steuern vermögen. Der Exekutive stellen sich drei Optionen: Sie moderiert und mediatisiert Interessenausgleiche, sie schafft

* Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn ist Präsident der SRH Hochschule Berlin und Präsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt am Main.

nur die Rahmenbedingungen und verzichtet auf Detailregelungen oder sie überträgt ihre bisherigen Zuständigkeiten auf bürgergesellschaftliche Instanzen. Im ersten Fall würden staatliche oder staatlich beauftragte Schlichter tätig werden (vielleicht sogar ein Minister für Mediation), im zweiten Fall müssten gesetzliche Leitplanken die politischen Verfahrenswege begrenzen (etwa analog den verfassten Studierendenausschüssen) und im dritten Fall hätte man Selbstverwaltungskörperschaften (wie bei den Sozialversicherungen) oder Autonomiepartnerschaften (wie bei den Tariflöhnen) zu errichten. So wenig voraussehbar sich das Verhältnis zwischen Staatsherrschaft und Bürgergesellschaft arrangieren wird, eines ist sicher: Der Staat muss bei Vorhaben von erheblicher Bedeutung die Bürger besser informieren, die Gründe nennen, die dafür und dagegen sprechen, und die Kommunikation als Bringschuld verstehen. Dem von der Bürgergesellschaft gepflegten Interessenausgleich muss ein Informationsaustausch vorangehen. In den Social Media ist das bereits gang und gäbe. Politische und andere Willensbekundungen durch Bürger werden durch das Internet über Blogs, Facebook und Twitter schnell und erfahrbar verbreitet. Die Nutzer der Online-Netzwerke holen sich auf dem Pull-Marktplatz die Informationen aus einer Vielfalt von Quellen und beteiligen sich oft spontan und emotional an Aufrufen bis hin zu Protesten, die sich durch die Vernetzung vehement und unkontrollierbar ausbreiten. Es können Meinungskampagnen, Stimmungsbilder, Fotomontagen, Internet- und Telefonabstimmungen entstehen, die einer eigenen, auch populistischen Dynamik folgen und die gewohnten Machtverhältnisse der Push-Medien (etwa Nachrichtensendungen und Marketing) verschieben. Noch eine Marginalie: Social Media heißt nicht soziale Netzwerke, wie man häufig liest, sondern das Adjektiv social ist mit gemein- bzw. gesellschaftlich zu übersetzen. Die Teilnehmer empfinden sich als Teil einer Community, eben oft auch als Online-Bürgergesellschaft.

Schnittstelle

Mit Schnittstelle (engl. interface) werden in den Naturwissenschaften und in der Technik, inzwischen grundlegend auch in der Informatik, Grenzen zwischen Systemteilen beschrieben. Man interessiert sich für die Verbindung zwischen Medien, Flächen, Schichten und Gegenständen, ebenso zwischen Menschen und Maschinen, um Möglichkeiten und Grenzen des Zusammenwirkens auszuloten. Neuerdings wird der Begriff auf organisatorische, personelle und finanzielle, sogar auf gesellschaftliche und rechtliche Zusammenhänge übertragen. Probleme resultieren aus der Verschiedenartigkeit von Systembestandteilen. Bei Datenbankmanagementsystemen sucht man beispielsweise Lösungen durch eine Architektur von abgrenzbaren Schichten. Zwischen externem Speicher, Betriebssystem, Pufferverwaltung, internem Speicher-, Zugriffs- und Datensystem bestehen Geräte-, Datei-, Systempuffer-, interne satz-, satz- und mengenorientierte Schnittstellen, mit deren Hilfe die komplexe Software transformiert werden kann.

Diese spezialisierte Betrachtung wird nun zunehmend generalisiert, meist im Hinblick auf Prozessschritte, Strukturbrüche, Systemfehler und kulturelle Konflikte. Schnittstellenprobleme erwachsen zwischen betrieblichen Funktionen, etwa zwischen Beschaffung, Lagerhaltung und Produktion oder zwischen Unternehmen und Kunden (Stichwort: Supply Chain Management), zwischen Fachdisziplinen, zwischen Studium und Berufspraxis, zwischen ambulanter und stationärer Gesundheitsversorgung, zwischen Akutkrankenhäusern und Reha-Einrichtungen usw. Problematisch sind die Schnittstellen,

wenn man die zusammenzufügenden Teile isoliert entwickelt, also auf Einheitlichkeit von Bezeichnungen, Leistungen, Verfahren und Bewertungen verzichtet, nur ungenügend kommuniziert und es an interdisziplinärer, interkultureller, sektorübergreifender oder populationsbezogener Integration mangelt.

In und zwischen öffentlichen Verwaltungen und zwischen ihnen und der Politik, Gesellschaft und Wirtschaft gibt es ungezählte und ungelöste Schnittstellenprobleme; sie werden meist ignoriert, tabuisiert, marginalisiert oder durch Rhetorik kaschiert. Auf der Suche nach Problemlösungen wird man unter anderem Überschneidungen zwischen Ressorts, zwischen Referaten, zwischen Rechtsmaterien, zwischen Freiheit und Bindung, auch Übergänge und Trennungen zwischen Schulformen, Hochschultypen und im Bereich von eGovernment zwischen Behörden und Bürgern (Stichworte: barrierefreie Webseiten und virtuelles Rathaus), ebenso Medienbrüche bei Formularen (z.B. Schemaabweichungen zwischen Steuererklärung und Steuerbescheid), analysieren müssen. Statt Teile abzukapseln ist systemisches Handeln bei der Standardisierung, Digitalisierung, Klassifizierung, Kodierung, Programmierung, Transformierung, Prozessualisierung, Kommunikation und Transaktion gefordert.

Eine exemplarische Schnittstellenproblemlösung gelang dem Bund in einem Teilbereich. Nach dem Kabinettsbeschluss über eGovernment-Infrastrukturen am 9. März 2005 sind „alle Bundesbehörden verpflichtet, ihre Behördendaten („Behördensteckbrief“) im Portal bund.de einzustellen, ihre eGovernment-Dienstleistungen im Portal zu verlinken und grundsätzlich alle Formulare, geeignete Stellenangebote, Ausschreibungen und Veräußerungen im Service-Center des Portals bekannt zu machen.“ Behörden können auf diese Weise die entsprechenden Daten über Schnittstellen von bund.de importieren und publizieren lassen.

Verwaltungsumwelt

Das tradierte bilaterale Verhältnis zwischen Staat und Bürger, das sich in der Gesetzgebung, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung niedergeschlagen hat, ist längst einem vielgestaltigen Beziehungsgeflecht gewichen. Ein einzelnes Amt bzw. eine Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörde hat durchwegs mehrere Personen und Institutionen gegenüber – oft direkt und simultan. Zusammenfassend kann man von der Umwelt einer Verwaltung, noch besser: von vier Umwelten einer Verwaltung sprechen:

Erstens ist sie für einen oder mehrere Bürger und die Gesellschaft tätig, seien es Auskünfte, Verwaltungsakte, stadtgestaltende Pläne, Straßenverkehrsregelungen usw. Konfrontiert werden damit auch die Öffentlichkeit, Medien, Vereine, Verbände, Unternehmen und Wissenschaft. Die betreffende öffentliche Verwaltung muss sich nicht nur rechtmäßig, sondern auch rechtfertigend verhalten, entsprechend auf ihr Image achten, Transparenz schaffen und sich mitunter (Leistungs-)Vergleichen stellen.

Die zweite Umwelt ist der Staat mit seinen gegliederten legislativen, exekutiven und judikativen Organisationseinheiten. Die agierende Verwaltung hat stets die glied- und gesamtstaatliche sowie inter- und supranationale Rechtsentwicklung, etwaige Amtshilfen, Finanzzuweisungen, Aufsichtsmaßnahmen und Rechnungshofanforderungen zu beachten.

Als dritte Umwelt hat man den Markt ins Kalkül zu ziehen. Zur Beschaffung und Verwendung der Ressourcen ist man auf den Arbeits-, Kapital-, Dienstleistungs- und Sachgütermarkt angewiesen, namentlich auch bei Ausschreibungen auf anbietende und nach-

fragende Bewerber (z.B. Bauunternehmer und Fahrzeugkäufer). Schließlich muss jede Behörde der vierten Umwelt, nämlich der Natur gerecht werden. Sie ist immer beteiligt, selbst wenn man dies nicht merkt. Verwaltungshandeln wirkt sich mit oder ohne Publikumsverkehr ausnahmslos auch auf Boden, Wasser, Luft und Raum aus. Die administrativen Aktivitäten benötigen einen Standort, die Natur liefert Rohstoffe, ist Aufnahmemedium für Rest- und Schadstoffe und öffentliches Konsumgut (für Verwalter und Verwaltete). In der englischsprachigen Praxis und Literatur wird die Umwelt gern personifiziert. Man definiert sog. Anspruchsgruppen und nennt sie Stakeholders (Interessenten oder Teilhaber im Unterschied zu

Anteilseignern bzw. Shareholders). Zu den Stakeholders zählen Lieferanten, Kunden, Kreditgeber (nicht Eigentümer), Mitarbeiter, Nachbarn, Medienleute, Politiker, Meinungsführer und andere Vertreter der Umwelt, des Umfeldes bzw. des Umsystems.

Mit der Verwaltungsumwelt befassen sich diverse Fachdisziplinen. Die Verwaltungspolitologie sucht nach Erkenntnissen im Kontext von Staatsmacht und Volksherrschaft, für die Verwaltungssoziologie stehen die bürger- und gesellschaftlichen Beziehungen, für das Verwaltungsrecht die juristischen Restriktionen und für die Verwaltungsökonomie die wirtschaftlichen und zunehmend auch die ökologischen Bedingungen im Vordergrund.

Fallbearbeitungen

Franz Willy Odenthal/Falko Schuster*

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

– Fallbearbeitung aus dem Gebiet „Controlling“ –

Aufgabe 1:

- a) Definieren Sie bitte die Begriffe „Kontrolle“, „Controlling“, „Management“, „Führung“, „Planung“, „Organisation“ sowie „Steuerung“ und ordnen Sie diese Begriffe einander zu bzw. grenzen Sie sie voneinander ab.
- b) Erläutern Sie kurz, welche Beziehungen zwischen dem kommunalen Controlling, der örtlichen Prüfung und der überörtlichen Prüfung bestehen. Beziehen Sie in Ihre Überlegungen, soweit es Ihnen zweckmäßig erscheint, die nordrheinwestfälische Gemeindeordnung ein.
- c) Erläutern Sie am Beispiel des kommunalen Produkts „Trinkwasserversorgung“ den Unterschied zwischen dem strategischen und dem operativen Controlling.

Aufgabe 2:

Sie sind Controller/in im Bauhof der Stadt Schneereich, für den auch für den Winter-dienst ein (Saison-)Budget aufgestellt wurde. Da die Schneeräumung aus Sicherheitsgründen wichtig ist und das verbrauchte Salz erhebliche Kosten verursacht, wird wöchentlich berichtet.
 Im Sommer sind 320 t Salz zu 70 €/t beschafft und eingelagert worden. Mit dem Lieferanten ist vertraglich vereinbart worden, dass er zu einem Preis von 70 €/t nachliefert, sobald bestellt wird. Als Winterdienstzeitraum wurde in der vorliegenden Leistungsbeschreibung die Zeit vom 16.11.2009 bis 28.02.2010 angesetzt. Es handelt sich dabei um 15 Wochen. Die nachfolgende Tabelle informiert über die genaue zeitliche Verteilung:

Woche	Zeitraum	Kalenderwoche
1	16.11.2009 – 22.11.2009	47
2	23.11.2009 – 29.11.2009	48
3	30.11.2009 – 06.12.2009	49
4	07.12.2009 – 13.12.2009	50
5	14.12.2009 – 20.12.2009	51
6	21.12.2009 – 27.12.2009	52
7	28.12.2009 – 03.01.2010	53
8	04.01.2010 – 10.01.2010	1
9	11.01.2010 – 17.01.2010	2
10	18.01.2010 – 24.01.2010	3
11	25.01.2010 – 31.01.2010	4
12	01.02.2010 – 07.02.2010	5
13	07.02.2010 – 14.02.2010	6
14	15.02.2010 – 21.02.2010	7
15	22.02.2010 – 28.02.2010	8

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass im Durchschnitt pro Woche 35 t Salz verbraucht wurden, um 24 km Straßen 1. Priorität und 6 km Straßen 2. Priorität wöchentlich zu streuen. Für jede Woche sind 10.000 € für Fixkosten (Personal, Abschreibungen etc.) im Budget angesetzt.

- a) Stellen Sie eine Budget-/Kostenplanung für die Wintersaison auf.

Der Winter ist besonders schneereich. Es herrscht seit Wochen klirrende Kälte und ständig schneit es. Es kommt noch schlimmer. Die Meteorologen sagen voraus, dass es so weiter gehen wird und der Winter sich noch bis zum 07.03.2010 halten wird. Da alle Kommunen von dem harten Winter betroffen sind, müssen alle Kommunen

* Professor Dr. Franz Willy Odenthal und Professor Dr. Falko Schuster lehren an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen in Hagen bzw. Duisburg.

Salz nachkaufen. Der Salzpreis steigt auf 210 €/t. Seit Sommer hat Ihr Lieferant nicht mehr nachgeliefert. Jetzt, da er nachliefern soll, ist er, weil alle seine Vorräte aufgebraucht sind und seine Produktion nicht nachkommt, nicht lieferfähig. Sie müssen, wenn es nötig ist, auf dem allgemeinen Salzmarkt zum herrschenden Preis nachkaufen. Am Abend des 03.01.2010 meldet der für den Salzlagerbestand Verantwortliche, dass 280 t Salz in der Zeit seit dem 16.11.2009 verbraucht wurden.

b) Es steht gerade der wöchentliche Bericht an, füllen Sie deshalb den nachfolgenden Berichtsbogen aus.

Berichtsbogen zum 03.01.2010, 23.59 Uhr						
	Plan (Winter- saison 2009/2010)	Epoche 16.11.2009 – 03.01.2010 kumu- liertes Budget	Epoche 16.11.2009 – 03.01.2010 kumu- liertes Ist	Budget- ausnut- zung in %	Prognose auf Basis der Istwerte bis Ende des Winters	Budget- ausnutzung für den Zeitraum seit 16.11.09 bis Ende des Winters
Salz- menge in t						
Var. Kosten in €						
Kfix in €						
Summe Kosten in €						

c) Erläutern Sie die aus dem Bogen zu ziehenden Erkenntnisse.

Am Ende des Winters wird Nachschau gehalten. Es liegen folgende Informationen vor. Aufgrund des Berichtsbogens wurde Salz in erforderlicher Menge nachbestellt. Danach wurde über Gegensteuerungsmaßnahmen beraten und nach langer Diskussion beschlossen die Verantwortlichen, ab dem 04.01.2010 bis zum Ende des Winters nur noch die Straßen 1. Priorität zu streuen. Die neue Salzlieferung traf gerade ein, als das letzte alte Salz verbraucht war. Am 07.03.2010 (Winterende) liegen noch 72 t Salz auf Lager.

d) Ermitteln Sie die üblichen Abweichungen der flexiblen Plankostenrechnung auf Basis von Vollkosten. Erläutern Sie die Abweichungen.

e) Wie groß ist der Effekt, der dadurch erreicht wurde, dass der Streuplan verändert wurde?

f) Es wird überlegt, ob gegen den Salzlieferanten Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden sollen, da er seinen Vertrag nicht erfüllt hat. Berechnen Sie den durch die Lieferunfähigkeit entstandenen Schaden.

Im laufenden Text nicht enthaltene Angaben sind ggf. abzuleiten.

Aufgabe 3:

In der kreisangehörigen Stadt Entenhausen, die wie alle Städte den demografischen Wandel verspürt, wird zum zweiten Mal ein Nachmittag in der Aula des örtlichen Gymnasiums veranstaltet, an dem ein berühmtes kleines Orchester Wiener Caféhausmusik spielt und

Kaffee und Kuchen verkauft werden. Die Aula ist voll belegt. Auch Personen aus den Nachbarstädten sind gekommen. Im vorigen Jahr hatte die Premiere dieser Veranstaltungsart stattgefunden. Nach einem Jahr der Planung (Terminabsprachen, Raumplanung, Absprache mit örtlichem Cafe zwecks Versorgung) war im vorigen Jahr der große Tag gekommen und die Aula war damals zu 2/3 gefüllt.

Nach dem Erfolg im laufenden Jahr wird für nächstes Jahr geplant, auch die Empore zu öffnen und Zubringerbusse eigens zu dieser Veranstaltung einzusetzen, die noch mehr Zuhörer heranbringen sollen, da die Parkkapazitäten begrenzt sind.

In den schulischen Weihnachtsferien bietet das Jugendamt der Stadt seit langem für Jugendliche eine Skifreizeit an. Mit einem Bus wird in eine Jugendherberge, die in einem Skigebiet liegt, gefahren. Seit einiger Zeit beobachtet die Stadt einen Rückgang der Nachfrage. Letztes Jahr mussten bereits die letzten freien Plätze an Jugendliche aus den Nachbarstädten vergeben werden, dieses Jahr sieht es so aus, als ob trotz Zeitungsmeldung noch einige Plätze nicht in Anspruch genommen werden. Gleiches berichten auch die Jugendämter vergleichbarer Städte.

- a) Erläutern Sie das Konzept des Produktlebenszyklus. Stellen Sie das Konzept zur Unterstützung Ihrer Erläuterung auch grafisch dar.
- b) Ordnen Sie die beiden oben geschilderten „Produkte“ in das Konzept ein.
- c) Was würden Sie der Stadt hinsichtlich des Produktangebotes angesichts des demografischen Wandels raten?

Aufgabe 4:

Nachfolgend werden in vereinfachter Form die relevanten Einzelpositionen aus der Finanzrechnung, der Schlussbilanz und der Ergebnisrechnung einer Gemeinde wiedergegeben.

Jahresabschluss 2009 der Gemeinde XY

I. Finanzrechnung

	Ist-Ergebnis des Haushaltsjahres in Euro
Zeile 1: Steuern und ähnliche Abgaben:	10.000.000
Zeile 4: Öffentlich-rechtliche Leistungs- entgelte:	2.000.000
Zeile 10: Personalauszahlungen:	18.000.000
Zeile 13: Zinsen und sonstige Finanz- auszahlungen:	2.000.000
Zeile 18: Zuwendungen für Investitions- maßnahmen:	3.000.000
Zeile 19: Einzahlung aus der Veräußerung von Sachanlagen:	5.000.000
Zeile 35: Tilgung und Gewährung von Darlehen:	20.000.000
Zeile 41: Liquide Mittel:	9.000.000

II. Schlussbilanz

Aktiva	
Bilanzposition 1.2.1.3: Wald; Forsten:	50.000.000
Bilanzposition 1.2.3.5: Straßennetz mit Wegen, Plätzen usw.:	200.000.000
Bilanzposition 1.2.7: Betriebs- und Geschäftsausstattung:	30.000.000
Bilanzposition 2.2.1.3: Öffentlich-rechtliche Forderungen (Steuern):	24.000.000
Bilanzposition 2.4: Liquide Mittel:	9.000.000
Bilanzposition 3.: Aktive Rechnungsabgrenzung:	1.000.000
Passiva	
Bilanzposition 1.1: Allgemeine Rücklage:	170.000.000
Bilanzposition 1.3: Ausgleichsrücklage:	22.000.000
Bilanzposition 1.4: Jahresüberschuss:	1.000.000
Bilanzposition 2.1: Sonderposten für Zuwendungen:	5.000.000
Bilanzposition 3.1: Pensionsrückstellungen:	16.000.000
Bilanzposition 4.2.4: Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen vom öffentlichen Bereich*:	100.000.000

III. Ergebnisrechnung

	Ist-Ergebnis des Haushaltsjahres in Euro
Zeile 1: Steuern und ähnliche Abgaben:	25.000.000
Zeile 2: Zuwendungen und allgemeine Umlagen*:	3.000.000
Zeile 4: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte:	8.000.000
Zeile 8: Aktivierte Eigenleistungen:	2.000.000
Zeile 11: Personalaufwendungen:	18.000.000
Zeile 13: Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen:	2.000.000
Zeile 14: Bilanzielle Abschreibungen**:	16.000.000
Zeile 20: Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen:	1.000.000
Zeile 26: Jahresüberschuss:	1.000.000

* Dem Verbindlichkeitsspiegel lässt sich entnehmen, dass die Restlaufzeit der betreffenden Kredite in Höhe von 50.000.000 Euro weniger als 1 Jahr und in Höhe von 50.000.000 Euro mehr als 5 Jahre beträgt.

** Es handelt sich bei dem in Zeile 2 angegebenen Betrag ausschließlich um Erträge aus der Auflösung der Sonderposten. Bei den bilanziellen Abschreibungen handelt es sich ausschließlich um Abschreibungen auf Sachanlagevermögen.

a) Beurteilen Sie bitte die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage sowie die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation der Gemeinde anhand der ermittelbaren Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlen-set. Stellen Sie die Daten übersichtlich zusammen.

b) Welche Kennzahlenarten lassen sich grundsätzlich unterscheiden? Definieren Sie die betreffenden Kennzahlenarten und ordnen Sie die NKF-Kennzahlen unter Verwendung einer Tabelle diesen Kennzahlenarten zu.

c) Definieren Sie die Begriffe „Eigenkapitalrentabilität“ und „Gesamtkapitalrentabilität“. Ermitteln Sie diese Kennzahlen auf der Basis der oben genannten Daten. Erläutern Sie kurz Ihre Berechnung. Sollten diese beiden Kennzahlen zur Beurteilung einer Gemeinde herangezogen werden? Begründen Sie kurz Ihre Auffassung.

Lösungshinweise

Zu Aufgabe 1:

Zu a):

Die Tätigkeiten, die die Gestaltung des betrieblichen Geschehens im Hinblick auf die betriebliche Zielsetzung zum Gegenstand haben, bezeichnet man als Führungsfunktionen bzw. als Managementfunktionen oder nur kurz als **Führung** bzw. **Management**. In der Verwaltungspraxis spricht man in diesem Zusammenhang auch von der **Steuerung**. Die Führungsfunktionen lassen sich in die Funktionen „Planung“, „Organisation“ und „Kontrolle“ einteilen. Bei der **Planung** handelt es sich um die gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns. Bei der **Organisation** geht es um das „In-Beziehung-Setzen“ der Elemente eines Betriebs im Hinblick auf die langfristig gültige Zielsetzung, wobei man unter den Elementen eines Betriebes beispielsweise die Stellen versteht. Bei der **Kontrolle** handelt es sich um einen Soll-Ist-Vergleich. Es wird der geplante Zustand mit dem erreichten Zustand verglichen.

Controlling ist eine **führungsunterstützende Funktion (Stabsfunktion)**. Diese betriebliche Funktion trägt unter anderem dazu bei, die Führungsfunktionen zu koordinieren, so dass beispielsweise bereits die Planung kontrolliert und die Kontrolle geplant wird. Weiterhin kommt dem Controlling eine Informationsversorgungsfunktion bezüglich der Führungsfunktionen zu: Das Controlling liefert das notwendige Wissen, um planen, organisieren und kontrollieren zu können. Hierzu greift es auf das Rechnungswesen und andere Informationsquellen zurück, wobei die Bündelung der Informationen mit Hilfe von Kennzahlen eine große Rolle spielt.

Zu b):

Bei der **Prüfung** handelt es sich um eine spezielle Form der Überwachung. Sie hat wie die Kontrolle Soll-Ist-Vergleiche zum Gegenstand. Im Gegensatz zur Kontrolle findet die Prüfung jedoch nicht laufend und nicht durch die mit der Aufgabenerfüllung befassten Personen statt, sondern erstreckt sich die Prüfung auf abgeschlossene Vorgänge. Weiterhin wird die Prüfung von Personen vorgenommen, die nicht an dem zu prüfenden Geschehen beteiligt sind. Auch in diesem Punkt liegt ein Unterschied gegenüber der Kontrolle vor. In der Regel arbeiten die mit Prüfungen befassten Personen, also die Prüferinnen und Prüfer, den Führungsgremien zu. Im Bereich der Kommunalverwaltung unterscheidet man zwischen der **örtlichen** und der **überörtlichen Rechnungsprüfung**.

Die Aufgaben der **örtlichen Rechnungsprüfung** werden in der Regel von einer speziellen Verwaltungseinheit der betreffenden

Kommune wahrgenommen, die primär den Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt und letztlich dem Rat unmittelbar verantwortlich ist. Nach § 103 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen zählen zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung beispielsweise die Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde und die Prüfung des Gesamtabschlusses. An diesen beiden Aufgaben wird der Unterschied zum **Controlling** (vgl. die Definition unter a) besonders deutlich: Das Controlling bezieht sich nicht nur auf den fertigen Jahresabschluss, sondern begleitet die Abschlusserstellung, und darüber hinaus das gesamte Haushalts- und Rechnungswesen, besonders die Haushaltsplanung. Weiterhin werden vom Controlling bereits Zwischenergebnisse ermittelt und analysiert, also beispielsweise für jedes Quartal Soll-Ist-Vergleiche vorgenommen und ausgewertet.

Die **überörtliche Prüfung** ist ein Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes über die Gemeinde. In Nordrhein-Westfalen ist hierfür die Gemeindeprüfungsanstalt zuständig. Die überörtliche Prüfung erstreckt sich beispielsweise darauf, ob bei der Haushaltswirtschaft der Gemeinde die Gesetze eingehalten sowie die Buchführung und die Zahlungsabwicklung ordnungsgemäß durchgeführt worden sind (vgl. § 105 Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen). Im Gegensatz zum Controlling werden also die Aufgaben der überörtlichen Prüfung von externen Personen vorgenommen. Darüber hinaus gelten die gleichen Unterschiede wie beim Vergleich mit der örtlichen Rechnungsprüfung: Während die Prüfung sich mit abgeschlossenen Vorgängen befasst und einen „nachschauforientierten“ Charakter hat, begleitet das Controlling, das gesamte betriebliche Geschehen, also beispielsweise auch die Haushaltsplanaufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans.

Zu c):

Das **Strategische Controlling** hat den gesamten Betrieb oder zumindest einen größeren Organisationsbereich zum Gegenstand und befasst sich mit Entwicklungen sowie Orientierungspunkten, die weit in der Zukunft liegen, also beispielsweise mit dem Leitbild eines Betriebs. In der Regel kann man beim strategischen Controlling nicht mit den Größen des Rechnungswesens arbeiten, sondern muss man die Aussagen vage halten. Insofern spielen die Begriffspaare „Stärken und Schwächen“ sowie „Chancen und Risiken“ im strategischen Controlling eine große Rolle.

Beim **Operativen Controlling** geht es in der Regel um einen Teil des Betriebs. Es ist relativ kurzfristig ausgerichtet und umfasst Betrachtungszeiträume, die ein Jahr oder noch kürze Periode, beispielsweise Quartale, umfassen. Wegen des nahen Zeithorizonts kann mit Größen des Rechnungswesens gearbeitet werden. Insofern begleitet das operative Controlling beispielsweise die Budgetierung, also die Aufstellung, Bewirtschaftung und Kontrolle der Budgets.

Betrachtet man das Produkt „Trinkwasserversorgung“, so wäre die Sicherung der dauerhaften Versorgung der Gemeinde mit qualitativ hochwertigem Trinkwasser eine Zielsetzung, mit der sich das strategische Controlling befassen müsste. Auch Überlegungen, die die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden betreffen, also beispielsweise die Gründung eines Zweckverbandes oder eines gemischtöffentlichen Unternehmens, sind dem Aufgabenbereich des strategischen Controllings zuzuordnen. Das operative Controlling müsste sich demgegenüber beispielsweise damit beschäftigen, ob das erzielte Gebührenaufkommen auch tatsächlich die Kosten der Einrichtung deckt, ob der geplante Jahresüberschuss auch tatsächlich erreicht wird, ob die Wasserverluste vertretbar oder zu hoch sind, ob Teile des Leitungsnetzes repariert bzw. ausgetauscht werden müssen und ob bei den aktuellen Wasserlieferungen die technischen Normen eingehalten werden.

Aufgabe 2

a) Für die Kostenplanung wird zunächst der relevante Zeitraum ermittelt:

Vom 16.11.2009 bis zum 28.2.2010 handelt es sich laut beigefügter Wochenübersicht um einen Zeitraum von 15 Wochen.

Die im Text angegebenen 35 t Salz pro Woche im Durchschnitt sind als Normalverbrauch anzusehen und bei der Planung zu berücksichtigen, so dass sich für den genannten Zeitraum ein gesamter Salzverbrauch in Höhe von (16 Wochen * 35t =) 525 t errechnet, dies entspricht einer Summe an variable Kosten von 36.750 €, um damit pro Woche (24km + 6 km =) 30 km Straße zu versorgen. Damit kommt man für die Winterzeit zu einem gesamten Output von (15 Wochen * 30 km =) 450 km Straße.

Die Fixkosten sind hier wöchentlich gestaltet, d.h. für den Zeitraum fallen (15 Wochen * 10.000 € =) 150.000 € an Fixkosten an.

Alle Plandaten bzw. Budgetdaten, wobei es sich um ein Saisonbudget handelt, sind in der Tabelle zusammengestellt:

	Plan
Output in km	450
Kfix	150.000,00 €
Salzmenge	525
Salzpreis	70,00 €
Salzkosten	36.750,00 €
Kosten gesamt	186.750,00 €

b) Berichtsbogen zum 3.1.2010 23.59 Uhr

	Saisonbudget	Epoche 16.11.2009 – 03.01.2010 kumuliertes Budget	Epoche 16.11.2009 – 03.01.2010 kumuliertes Ist	Budgetausnutzung in %	Prognose auf Basis der Istwerte bis Ende des Winters	Budgetausnutzung für den Zeitraum seit 16.11.09 bis Ende des Winters
Salzmenge in t	525 (=15Wochen * 35 t)	245 (= 7 * 35 t)	280 (= 40 t pro Woche)	114 (= 280 / 245)	640 (=16Wochen * 40 t)	122 % (= 640 / 525)
Var. Kosten in €	36.750 (= 525 t * 70 €/t)	17.150 (= 245t * 70 €/t)	19.600 (= 280t * 70 €/t)	114	89.600 (=320t*70€/t + 320 t * 210 €/t)	244 %
Kfix in €	150.000 (=15Wochen * 10.000 €/Woche)	70.000 (= 7 * 10.000 €)	70.000 (= 7 * 10.000 €)	100	160.000 (=16Wochen * 10.000 €/Woche)	107 %
Summe Kosten in €	186.750	87.150	89.600	103	249.600	134 %

Bei der Spalte Budgetausnutzung ist die Vergleichsgröße nicht vorgegeben. Im vorliegenden Lösungsvorschlag werden die Ist-Werte gegen die zeitlich dazu kongruenten Budgetwerte gemessen, dabei wird eine deutliche Budgetüberschreitung signalisiert.

Es wäre auch möglich, die kumulierten Ist-Werte am Jahresbudget zu messen. Dabei würde eine Einhaltung des Budgets signalisiert. Die Brisanz der Situation würde in diesem Fall allerdings nur dann klar, wenn bspw. erkannt wird, dass nach nur 47 % der vorgesehenen Zeit bereits 53 % des vorgesehenen Salzverbrauchs getätigt wurde.

c) Laut Meteorologen wird der Winter dieses Jahr bis zum 7.3.2010 dauern, d.h. gegenüber der Planung/Budgetierung eine Woche länger. Aus diesem Grund werden auch die wöchentlichen Fixkosten eine Woche länger anfallen, d.h. 10.000 € mehr.

Da der Winter hart ist, wurden bis zum Termin der Berichterstattung (3.1.2010) statt geplanter 35 t Salz pro Woche im Durchschnitt 40 t Salz pro Woche verbraucht.

Wenn weiter so verfahren wird, wird der Verbrauch an Salz auf Basis der bisherigen durchschnittlichen Istwerte von geplanten 525 t auf 640 t steigen. Da nur 320 t im Sommer eingekauft wurden, werden bei unverändertem Streuverhalten 320 t zu einem Preis von 210 €/t nachgekauft werden müssen.

Es wird zu erheblichen Budgetüberschreitungen kommen, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

d) Die üblichen Abweichungen der flexiblen Plankostenrechnung auf Basis von Vollkosten lassen sich mittels folgenden Schemas ermitteln:

	Plan	Soll	Ist	Unterschied zu Soll
Output in km	450	426 (übernommen aus dem Ist)	426 7 Wochen wurden 30 km je Woche gestreut, ab dem 4.1. wurden 9 Wochen nur noch 24 km gestreut.	
Kfix	150.000,00 €	150.000,00 € (ursprünglich nur 15 Wochen zu 10.000 € pro Woche)	160.000,00 € (errechnet als 16 Wochen mit jeweils 10.000 € Kosten)	10.000,00 €
Salzmenge	525	497 (errechnet als 525 t für 450 km, jetzt aber nur 426 km)	568 (errechnet als: 640 t insgesamt geliefert abzüglich dem gemeldeten Lagerbestand von 72 t; auch möglich als 7 Wochen * 40t + 9 Wochen * 24km/30km * 40t)	71 = Mengenabweichung
Salzpreis	70,00 €	70,00 € (übernommen aus Plan)	131,13 € (errechnet als Salzkosten geteilt durch Salzmenge oder nach Fifo-Methode)	61,13 € = Preisabweichung (Exakter Wert: 61,12676...€/t)
Salzkosten	36.750,00 €	34.790,00 € (errechnet als 36.750€ für 450 km, jetzt aber nur 426 km; auch möglich als 497 t * 70€)	74.480,00 € (errechnet als 320 t zu 70 € + 248 t zu 210 €)	39.690,00 € (errechnet als Salzkosten geteilt durch Salzmenge oder nach Fifo-Methode)
Kosten gesamt	186.750,00 €	184.790,00 €	234.480,00 €	49.690,00 €

Es ist sofort erkennbar, dass sowohl eine Mengen- als auch eine Preisabweichung vorliegen, denn der Preis für Salz liegt im Durchschnitt 61,13 €/t über dem geplanten Preis von 70 € pro Tonne und es liegt ein mengenmäßiger Mehrverbrauch von 71 Tonnen vor.

Rechnerisch:

Preisabweichung:

$$PAW = (Istpreis - Sollpreis) * Istmenge$$

$$PAW = (131,13 \text{ €/t} - 70 \text{ €/t}) * 568 \text{ t}$$

$$PAW = 34.721,84 \text{ €}$$

(Exakter Wert: 34.720 €)

Mengenabweichung:

$$MAW = (Istmenge - Sollmenge) * Sollpreis$$

$$MAW = (1568 - 497 \text{ t}) * 70 \text{ €/t}$$

$$MAW = 4.970 \text{ €}$$

Beide exakten Werte zusammen ergeben die Abweichung von 39.690 €, wie sie in obiger Tabelle bei Salzkosten zu erkennen ist.

Eine weitere **Abweichung** findet sich in Höhe von 10.000 € im **Fixkostenbereich**, dadurch dass der Winter eine Woche länger dauerte als ursprünglich geplant.

Die Beschäftigungsabweichung ergibt sich als:

Der benötigte Verrechnungssatz für die verrechneten Plankosten beträgt 415 €/km (Plankosten/Planoutput).

$$BAW = Sollkosten - verrechnete Plankosten$$

$$BAW = 184.790 \text{ €} - 415 * 426 \text{ km}$$

$$BAW = 8.000 \text{ €}$$

Es handelt sich um ungedeckte Fixkosten, da der Istoutput unter dem Planoutput liegt.

Die Gesamtabweichung beträgt somit:

Abweichung im Fixkostenbereich	10.000,00 €
Preisabweichung	34.720,00 €
(Verbrauchs-)Mengenabweichung	4.970,00 €
Beschäftigungsabweichung	8.000,00 €
Gesamtabweichung	57.690,00 €

e) Dadurch dass der Streuplan verändert wurde, konnte pro Woche das Salz für 6 km für Straßen 2. Priorität gespart werden. Insgesamt konnten 72 t (= 9 Wochen lang 40 t * 6 km/30 km) weniger Salz gestreut werden.

Diese müssen mit 210 €/t bewertet werden = 15.210 €.

f) Der Salzlieferant hätte die zu bestellenden 320 t laut Vertrag zu 70 €/t liefern müssen. Da er lieferunfähig war, mussten diese 320 t zum Preis von 210 €/t gekauft werden, also zu 140 €/t mehr als im Vertrag zugesichert. Folglich ist ein Schaden in Höhe von $320 \text{ t} \cdot 140 \text{ €/t} = 44.800 \text{ €}$ entstanden.

Strittig könnte allenfalls sein, ob die noch auf Lager liegenden 72 t auch in die Schadensberechnung eingehen, da sie noch nicht verbraucht sind. Wenn aber, wovon auszugehen ist, bei der nächsten Bewertung des Lagervorrats der Marktpreis wieder auf 70 €/t gesunken ist, bedeutet dies, dass der Lagervorrat auf 70 €/t abzuwerten ist und damit wäre es gerechtfertigt, auch diese Menge in die Schadensbetrachtung einzubeziehen.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die 72 t Salz am Ende des Winters noch auf Lager liegen. Bekanntlich zieht Salz Feuchtigkeit an und fängt an zu klumpen, ist also nicht mehr rieselfähig. Ob also das Salz im folgenden Winter noch einsatzfähig wäre, ist unklar. Vermutlich muss es als verdorben anzusehen sein.

Aufgabe 3

In der hier vorliegenden Ausführlichkeit ist eine Lösung nicht zu erwarten. Die Studierenden sollen zeigen, dass sie das Konzept verstanden haben.

a) Das Produktlebenszykluskonzept ist eine idealtypische Vorstellung von der Entstehung eines Produkts, seiner Markteinführung und dem Verschwinden vom Markt.

Der Zyklus ist in zwei Hauptzyklen unterschieden, die wiederum in mehrere Unterabschnitte zerfallen.

Entstehungszyklus
Suche nach alternativen Lösungen
Bewertung und Auswahl der Lösungen
Forschung und Entwicklung
Produktions- und Absatzvorbereitung

Marktzyklus
Markteinführung
Wachstum
Reife
Sättigung
Verfall bzw. Degeneration

Im ganzen Entstehungszyklus entstehen noch keine Umsätze. Es kommen die gängigen Kreativitätstechniken wie z.B. Brainstorming zum Einsatz. Dabei entstehen keine hohen Kosten. Nach der **Suche nach alternativen Lösungen** werden die gefundenen **Lösungsmöglichkeiten bewertet**, dabei werden bei der Sachgutherstellung z.B. die Lösungen auch auf mögliche Patentverletzungen untersucht. Danach gibt es einen Kostensprung, da die Lösungsmöglichkeit(en) in die **Forschung und Entwicklung** übernommen wird. In der Automobilindustrie werden in dieser Phase auch 1:1 Tonmodelle angefertigt. Es folgt die **Produktions- und Absatzvorbereitung**, in der erste funktionsfähige Modelle oder Markttests mit Produkten einer Pilotanlage mit begrenzter Kapazität durchgeführt werden. Richtige

Markterlöse fallen noch nicht an. Damit ist der Entstehungszyklus abgeschlossen.

Die Phasenübergänge sind fließend, es kann auch vorkommen, dass Phasen sich zeitlich überschneiden oder dass in einer Art Schleife eine Phase zurückgegangen wird, wenn sich herausstellt, dass ein eingeschlagener Weg nicht gangbar ist. Außerdem ist nicht davon auszugehen, dass alle Phasen zeitlich gleich lang sind.

Es folgt der Marktzyklus, der mit der Phase der **Markteinführung** beginnt.

Die kumulierten Kosten machen einen weiteren Sprung, da entweder bestehende Produktionskapazitäten umgestellt oder neue geschaffen werden müssen. Neugierkäufe und Käufe von denen, die immer an der Spitze sein wollen, lassen die Umsatzkurve anfangs langsam, dann schneller steigen. Die Preise bei der Markteinführung sind anfangs hoch, da auch die Produktionskosten noch hoch sind. Die kumulierten Kosten sind noch weit über den kumulierten Umsätzen. Beispiele finden sich bei digitalen Spiegelreflexkameras oder iPod und ähnlichen Geräten.

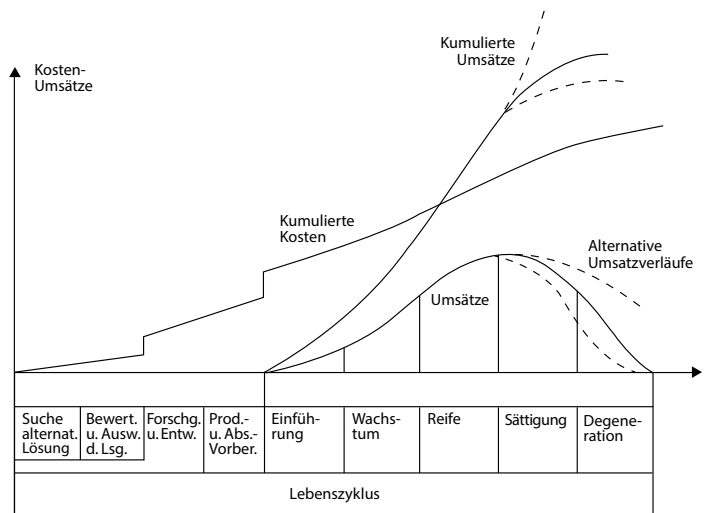


Abbildung Produktlebenszyklus¹

In der **Wachstumsphase** sinken die Preise, dadurch dass die produzierenden Unternehmen Erfahrung machen, bei zugelieferten Teilen Mengenrabatte erhalten oder wegen der Fixkostendegression bei steigender Produktionsmenge. Dies führt zur Erschließung weiterer Käufersegmente und beschleunigtem Umsatzwachstum. Es entstehen Stückgewinne. Der Unterschied zwischen kumulierten Umsätzen und kumulierten Kosten nimmt ab. Aber die kumulierten Umsätze und kumulierten Kosten schneiden sich noch nicht.

Immer wieder ist ein derartiger Verlauf bei der Vorstellung neuer Automodelle zu beobachten. In Vergleichstests schneidet meist das neueste Modell besser ab als die Modelle, die schon länger auf dem Markt sind. Dies führt dann oft zu einem überdurchschnittlichen Nachfragewachstum bei dem gerade erst eingeführten Modell.

¹ vgl. Pfeiffer/Bischof: ZfB Heft 10, 1974, S. 637.

Am Ende der Reifephase sinken auch die unternehmensbezogenen Jahresumsätze, denn verstärkt treten Konkurrenz, alternative Angebote oder Marktsättigung auf. Am Ende der Reifephase ist das Maximum der unternehmensbezogenen Umsätze zu beobachten. In der Reifephase schneiden auch die kumulierten Umsätze die kumulierten Kosten, d. h., über alles gerechnet, inkl. Entstehungszyklus, wird erstmals Gewinn gemacht.

In der **Sättigungsphase** gehen die Umsätze zurück. Dies ist entweder auf allgemeine Marktsättigung oder auf das Auftreten von Kopieprodukten zurückzuführen. Der Gewinn stagniert. In dieser Phase stecken die VHS Videorecorder.

Die **Degenerationsphase** beendet die Lebenszeit eines Produkts. Es besteht kaum noch Nachfrage. Die Bedürfnisse der Nachfrager können durch andere Produkte besser befriedigt werden. Beispiele sind hier Schreibmaschinen oder analoge Fotoapparate. Nur noch seitens Spezialisten besteht Nachfrage.

Generell gilt, dass die Phasenverteilung nicht, wie im Bild, gleichmäßig sein muss. Auch kann angemerkt werden, dass dieses Modell nicht eindeutig empirisch nachweisbar ist, denn es gibt immer Störgrößen, die nicht eliminiert werden können. Ferner ist es schwierig, zwischen einem neuen Produkt und Produktvariationen zu unterscheiden.

Die Kenntnis des Produktlebenszyklus kann auf der anderen Seite in einem produzierenden Unternehmen deutlich machen, dass ein Produkt seinem Lebensende zugeht. Dies macht eine Nachfolgeregelung notwendig. Dabei ist vor allem zu bedenken, dass ein neues Produkt eine gewisse Vorlaufzeit hat, bis es am Markt auftreten kann. Hier gilt es für ein strategisches Controlling rechtzeitig auf das kommende Ende aufmerksam zu machen und nach den oder dem Nachfolgeprodukt(en) zu fragen.

Bei der Beantwortung seitens der Studierenden sollte darauf geachtet werden, wie sie das abstrakte Modell anhand von Beispielen erläutern können. Außerdem ist auf die richtige Wiedergabe der Kurven und der Achsenbezeichnungen zu achten.

Die Fragestellung dient auch dazu, zu prüfen, in wieweit die Studierenden ihre Gedankengänge visualisieren können, da dies eine für Controller wichtige Eigenschaft ist.

b) Es sollte erkannt werden, dass es sich bei dem Produkt/bei der Leistung „Wiener Caféhausmusik“ um ein Produkt handelt, das im Vorjahr nach einer Vorbereitungsphase in den Markt eingeführt wurde, im laufenden Jahr sich in der Wachstumsphase befindet und im nächsten Jahr sich durch hohes Wachstum auszeichnen wird. Im Rahmen einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft mit einem immer höher werdenden Bevölkerungsanteil von Rentnern und Pensionären wird das Produkt sich sicherlich auch in der näheren Zukunft noch großer Beliebtheit erfreuen.

Das Produkt „Skifreizeit“ befindet sich hingegen auf dem fallenden Ast, es wird wohl in der Degenerationsphase sein. Da die Zahl der Jugendlichen immer weiter sinken wird, ist auch von dieser Seite kein Nachfrageimpuls zu erwarten.

c) Im Zuge des demografischen Wandels müssten seitens der Städte vermehrt Produkte für den älteren Gesellschaftsanteil angeboten werden.

Das Produkt „Skifreizeit“ kann wohl nur weiter geführt werden, wenn der Kreis der zugelassenen Jugendlichen immer weiter erweitert wird, also z.B. auf die Nachbarstädte ausgedehnt wird, bzw. sich mehrere Städte für eine derartige Veranstaltung zusammenschließen, bzw. der Kreis ein gleichartiges Angebot auflegt.

Zu Aufgabe 4:

Zu a)

NKF-Kennzahlenset NRW					
Nr.	Kennzahl	Definition	Berechnung (in Mio. Euro)	Betrag gerundet	Analysebereich
1	Aufwandsdeckungsgrad	Ordentliche Erträge: Ordentliche Aufwendungen	$(25 + 3 + 8 + 2) : (18 + 2 + 16)$	106 %	Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation
2	Eigenkapitalquote 1	Eigenkapital : Bilanzsumme	$(170 + 22 + 1) : 314$	61 %	
3	Eigenkapitalquote 2	(Eigenkapital + Sonderposten aus Zuwendungen + Beiträgen) : Bilanzsumme	$(170 + 22 + 1 + 5) : 314$	63 %	
4	Fehlbetragsquote	Berechnung entfällt, da kein Fehlbetrag vorliegt.			
5	Infrastrukturquote	Infrastrukturvermögen: Bilanzsumme	$200 : 314$	64 %	Kennzahlen zur Vermögenslage
6	Abschreibungsintensität	Bilanzielle Abschreibungen auf Anlagevermögen : ordentliche Aufwendungen	$16 : 36$	44 %	
7	Drittfinanzierungsquote	Erträge aus der Auflösung von Sonderposten : bilanzielle Abschreibungen auf Anlagevermögen	$3 : 16$	19 %	Kennzahlen zur Vermögenslage
8	Investitionsquote	Ermittlung ist nicht möglich, da der Anlagenspiegel nicht vorliegt.			
9	Anlagendeckungsgrad 2	(Eigenkapital + Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen + langfristiges Fremdkapital) : Anlagevermögen	$(170 + 22 + 1 + 5 + 16 + 50) : 280 = 264 : 280$	94 %	Kennzahlen zur Finanzlage
10	Dynamischer Verschuldungsgrad	Effektivverschuldung : Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	$(16 + 100 - 24 - 9) : (-8)$	-10,375	
11	Liquiditätsgrad 2. Grades	(Liquide Mittel + kurzfristige Forderungen) : kurzfristige Verbindlichkeiten	$(9+24) : 50$	66 %	Kennzahlen zur Ertragslage
12	Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	Kurzfristige Verbindlichkeiten : Bilanzsumme	$(9+24) : 50$	66 %	
13	Zinslastquote	Finanzaufwendungen : ordentliche Aufwendungen	$1 : 36$	3 %	
14	Nettosteuerquote	Kann bei den vorliegenden Daten nicht berechnet werden.			
15	Zuwendungsquote	Erträge aus Zuwendungen : ordentliche Erträge	$3 : 38$	8 %	Kennzahlen zur Ertragslage
16	Personalintensität	Personalaufwendungen : ordentliche Aufwendungen	$18 : 36$	50 %	
17	Sach- und Dienstleistungsintensität	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen : ordentliche Aufwendungen	$2 : 36$	6 %	
18	Transferaufwandsquote	Transferaufwendungen : ordentliche Aufwendungen	$0 : 36$	0 %	Kennzahlen zur Ertragslage

Grundsätzlich ist eine Jahresabschlussanalyse nur aussagekräftig, wenn Vergleichszahlen zur Verfügung stehen, was hier nicht der Fall ist. Insofern lässt sich nur ein erster Eindruck bezüglich der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage wiedergeben:

Wir beginnen mit den Daten, die die **haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation** betreffen und die insofern auch für die drei Teilbetrachtungen bedeutsam sind. Zunächst ist festzuhalten, dass ein Jahresüberschuss erzielt und insofern der neue Haushaltsausgleich erreicht wird. Dieses Ergebnis wird primär durch den Aufwandsdeckungsgrad in Höhe von 106 % hervorgerufen, also dadurch dass die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen übersteigen. Beide Eigenkapitalquoten liegen über 60 %, was ebenfalls positiv zu bewerten ist. Die Gemeinde verfügt über ein hohes Haftungspotential und wird durch Fremdkapitalkosten relativ wenig belastet (vgl. hierzu auch den in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen relativ geringen Zinsaufwand).

Bezüglich der **Vermögenslage** fällt die hohe Infrastrukturquote von 64 % auf, die allerdings besonders für Gemeinden, die die Versorgung und Entsorgung nicht ausgelagert haben, typisch ist. Es liegt auf der Hand, dass ein bedeutsames Infrastrukturvermögen erhebliche Abschreibungen mit sich bringt. Die hohe Abschreibungsintensität in Höhe von 44 % macht dies deutlich. Die Drittfinanzierungsquote von 19 % lässt erkennen, dass die Gemeinde die mit dem Infrastrukturvermögen verbundene Belastung überwiegend selbst tragen muss. Insgesamt sind die ermittelten Kennzahlen für eine abschließende Bewertung der Vermögenslage nicht hinreichend.

Bezüglich der **Finanzlage** ergibt sich ein negatives Bild: Der Anlagendeckungsgrad 2 fällt mit 94 % zu gering aus und macht deutlich, dass das langfristig gebundene Vermögen nicht langfristig finanziert wird und somit Zahlungsprobleme zu erwarten sind. Der Liquiditätsgrad 2 in Höhe von 66 % bestätigt diese Befürchtungen. Selbst wenn die Forderungen erfüllt werden, reichen die dann vorhandenen liquiden Mittel nicht aus, um den anstehenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Weiterhin ist auf den dynamischen Verschuldungsgrad hinzuweisen, der zur Beurteilung der Schuldentilgungsfähigkeit herangezogen wird. Er fällt negativ aus. Der in der Finanzrechnung auszuweisende Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist negativ und kann nicht zur Schuldentilgung herangezogen werden, sondern er trägt im Gegenteil tendenziell zur Schuldenerhöhung bei. Vor einer abschließenden Beurteilung sind allerdings Prognosen erforderlich, wie sich die ermittelten Kennzahlen, die hier nur für einen Stichtag ermittelt werden können, in Zukunft entwickeln werden. Hinzu kommt, dass für einen einzelnen öffentlichen Verwaltungsbetrieb Zahlungsschwierigkeiten, anders als für ein privatwirtschaftliches Unternehmen, in der Regel keine Existenzgefährdung zur Folge haben.

Da ein Jahresüberschuss erzielt wird, ist die **Ertragslage** grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dies ist besonders auf die hohen Steuererträge zurückzuführen, insofern kann man von einer hohen Netto-Steuerquote ausgehen, auch wenn man den genauen Wert hier nicht ermitteln kann. Es fehlen die Daten zur Gewerbesteuerumlage und zur Beteiligung am Fonds Deutsche Einheit. Belastet wird die Ertragslage durch die erheblichen Personalaufwendungen. Die Personalintensität beträgt 50 %. Auf der anderen Seite muss die Gemeinde keine Transferaufwendungen tragen. Die Transferaufwandsquote beträgt 0 % (!).

Zu b)

Bei den Kennzahlen unterscheidet man zwischen absoluten und relativen Kennzahlen, wobei die zuletzt genannten Kennzahlen dadurch

entstehen, dass man einen Quotienten bildet. Setzt man zwei unterschiedliche Größen in Relation, spricht man von einer Beziehungszahl. Setzt man einen Teil zum Ganzen in Relation, spricht man von einer Gliederungszahl. Betrachtet man eine Größe im Zeitablauf, wobei diese Größe für ein Basisjahr auf 100 gesetzt wurde, spricht man von einer Indexzahl.

Eine Indexzahl tritt im vorliegenden Fall nicht auf.

Nr.	Kennzahl	Beziehungszahl	Gliederungszahl
1	Aufwandsdeckungsgrad	X	
2	Eigenkapitalquote 1		X
3	Eigenkapitalquote 2		X
4	Fehlbetragsquote	X	
5	Infrastrukturquote		X
6	Abschreibungsintensität		X
7	Drittfinanzierungsquote	X	
8	Investitionsquote	X	
9	Anlagendeckungsgrad 2	X	
10	Dynamischer Verschuldungsgrad	X	
11	Liquiditätsgrad 2. Grades	X	
12	Kurzfristige Verbindlichkeitsquote		X
13	Zinslastquote		X
14	Nettosteuerquote		X
15	Zuwendungsquote		X
16	Personalintensität		X
17	Sach- und Dienstleistungsintensität		X
18	Transferaufwandsquote		X

zu c)

Um die Eigenkapitalrentabilität zu ermitteln, teilt man den Jahresüberschuss durch das eingesetzte Eigenkapital. Die Kennzahl soll die „Verzinsung des Eigenkapitals“ ausdrücken. Da hier das am Jahresanfang eingesetzte Eigenkapital nicht bekannt ist, kann man ersatzweise von der Vermutung ausgehen, dass die in der Schlussbilanz ausgewiesenen Rücklagen auch zu Beginn des Jahres vorlagen.

Berechnung:

$$\text{Eigenkapitalrentabilität} = 1.000.000 \text{ €} : 192.000.000 \text{ €} = 0,5 \%$$

Wenn man unterstellt, dass der Jahresüberschuss nicht erst am Jahresende, sondern während des gesamten Jahres erzielt wurde, kann man die Hälfte des Jahresüberschusses dem eingesetzten Eigenkapital zuordnen. Der Betrag ändert sich in diesem Fall dadurch nicht. Bei der Fremdkapitalrentabilität geht man von einem weiteren Gewinnbegriff aus. Man betrachtet hier die Summe aus Jahresüber-

schuss, Zinsaufwand und eventuelle Ertragssteuern. Hier sind keine Ertragssteuern genannt. Folglich handelt es sich bei dem „Gewinn“ in der weiten Fassung, um einen Betrag in Höhe von 2.000.000 €. Diesen „Gewinn“ teilt man durch das insgesamt eingesetzte Kapital, also durch die Summe aus eingesetztem Einkapital und eingesetztem Fremdkapital. Da die Daten nicht vorliegen, nimmt man die Werte aus der Schlussbilanz, also die Bilanzsumme ohne den Jahresüberschuss. Das eingesetzte Kapital wird also in Höhe von 313.000.000 € unterstellt. Die oben angestellten Betrachtungen hinsichtlich der Behandlung des Jahresüberschusses gelten hierbei entsprechen.

Berechnung:

Gesamtkapitalrentabilität = $2.000.000 \text{ €} : 313.000.000 \text{ €} = 0,6\%$
 Da eine Gemeinde keine Gewinnmaximierung anstrebt, sondern in der Regel den Erhalt des Reinvermögens, ist lediglich eine sehr geringe „Verzinsung“ des eingesetzten Kapitals anzustreben. Die beiden Kennzahlen sind somit im kommunalen Bereich nicht völlig uninteressant, aber deutlich weniger steuerungsrelevant als im Bereich der Privatwirtschaft.

Marc Wagner*

Die Innenministerkonferenz in der Fallbearbeitung¹

I. Etwa seit dem Jahr 2005 bietet der deutsche Einzelhandel aus China importierte Himmelslaternen, sog. Kong-Ming-Laternen, an. Die Lampions, die schon vor rund 2000 Jahren in China entwickelt worden waren, haben als Party-Spaß und preisgünstige Alternative zum Feuerwerk eine große Beliebtheit erlangt. Sie funktionieren nach dem Prinzip eines Heißluftballons: Eine unten geöffnete Reispapierhülle wird mit dünnen Drähten zu einem hohen Zylinder aufgespannt. In der Öffnung hängt ein mit Wachs überzogenes Stück Stoff, das angezündet wird; die erhitzte Luft im Innern des Lampions bringt ihn zum Aufsteigen. Brandschutzfachleute warnen vor den nicht zu steuernden Fluglaternen, die lautlos abstürzen und Häuser sowie trockene Waldstücke in Brand setzen sowie Menschen schwer verletzen könnten. Nehmen Sie an, die *Konferenz der Innenminister von Bund und Ländern*, die auf das Thema aufmerksam geworden ist, bittet Sie um ihre rechtliche Einschätzung zu folgenden Fragen:

- 1.) Wem, Bund oder Ländern, obliegt nach dem Grundgesetz (GG) grundsätzlich die Erfüllung der staatlichen Aufgabe „Verwaltung“ und damit auch die hier angesprochene Aufgabe der Gefahrenabwehr?
- 2.) Welcher Handlungsform der Verwaltung bedient sich ein Innenministerium, wenn es – auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes – folgende Anordnung trifft: „Aus festlichen und feierlichen Anlässen ist das Steigenlassen von Lampions in den Himmel untersagt.“
- 3.) Um was für eine Handlungsform der Verwaltung handelt es sich bei folgender zwangsmittelbewährter Anordnung eines Innenministeriums: „Den im Land niedergelassenen Groß- und Einzelhändlern ist der Verkauf von Himmelslaternen verboten.“

Hinweis:

Das Ergebnis zu den Fragen 1.–3. ist jeweils – soweit wie möglich anhand des Gesetzes – zu begründen.

* Prof. Dr. Marc Wagner lehrt öffentliches Recht an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

¹ Die Klausur ist im WS 2010/2011 als einstündige Prüfungsklausur am Zentralbereich der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung geschrieben worden.

II. Die Erziehung, Förderung und der Schutz von Kindern ist zuerst eine Aufgabe der Eltern. Spektakuläre und von den Medien verbreitete Einzelfälle von Vernachlässigung und Kindesmisshandlung zeigen jedoch, dass manche Familien überfordert sind. Die *Konferenz der Innenminister von Bund und Ländern* einigt sich zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit auf folgende Verfahrensweise, die allen beteiligten Stellen in einem Informationsschreiben bekanntgegeben wird: Die gesetzlichen Vertreter von Kindern werden von einer Landesstelle zu einer Untersuchung zur Früherkennung von Krankheiten bei Kindern eingeladen und dazu verpflichtet, eine vorgenommene ärztliche Untersuchung des jeweiligen Kindes gegenüber der Landesstelle mittels einer entsprechenden ärztlichen Bestätigung anzuzeigen. Das Schreiben der Innenministerkonferenz sieht weiterhin die Möglichkeit vor, dass einzelne Ärzte anstelle überforderter Eltern behördlich verpflichtet werden können, die erforderliche Anzeige über durchgeführte Früherkennungsuntersuchungen vorzunehmen. Diese Verpflichtung soll insbesondere diejenigen Ärzte treffen, die in Gegenden praktizieren, in denen vor allem sozial schwache Familien wohnen. Der Arzt Aramis Antis (A) erhält kurze Zeit nach den Festlegungen der Innenministerkonferenz von der zuständigen Behörde einen verfahrens- und formkonformen Verwaltungsakt, der ihn zu entsprechenden Anzeigen über durchgeführte Früherkennungsuntersuchungen verpflichtet.

Aufgabe 1:

A hält die behördliche Verpflichtung zu Recht für rechtswidrig. An welcher – zwingenden – Rechtmäßigkeitsvoraussetzung fehlt es dem Verwaltungsakt?

Aufgabe 2:

Unterstellt, die Länder regeln das dem Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit aufgezeigte Verfahren jeweils in einer Landesrechtsverordnung. Kann A unmittelbar gegen die Rechtsverordnung verwaltungsgerichtlich vorgehen? Gehen Sie davon aus, dass das maßgebliche Landesrecht den nachgefragten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz vorsieht.

Aufgabe 3:

Unterstellt, der Bund regelt das aufgezeigte, dem Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit dienende Verfahren in einer Bun-

desrechtsverordnung. Kann A grundsätzlich unmittelbar gegen die Rechtsverordnung verwaltungsgerichtlich vorgehen?

Hinweis:

Das Ergebnis zu den Fragen 1.–3. ist jeweils – soweit wie möglich anhand des Gesetzes – zu begründen.

Lösung:

Ad I 1)

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit nicht das GG dem Bund eine ausdrückliche Kompetenz einräumt. Diese Grundregel ist mit Blick auf die Gesetzgebung in Art. 70 Abs. 1 GG und – bezogen auf die Rechtsprechung – in Art. 92 GG konkretisiert worden. Nach Art. 83 ff. GG liegen die Verwaltungskompetenzen ebenfalls grundsätzlich bei den Ländern. Die Länder vollziehen nicht nur ihre eigenen Gesetze, sondern auch die des Bundes – solange nicht der Bund von einer ihm nach Art. 86 ff. GG eingeräumten Verwaltungskompetenz Gebrauch macht. Art. 30, 83 ff. GG ist zudem dann maßgeblich, wenn es um die Frage geht, ob eine ohne gesetzliche Grundlage handelnde Bundesbehörde die Verwaltungskompetenz besitzt oder ob eine Landeszuständigkeit besteht.² Ein dem Bund aus den Art. 87 ff. GG zuwachsender Kompetenztitel ist für die in Rede stehende Aufgabe der Gefahrenabwehr nicht ersichtlich. Folglich sind es grundsätzlich die Länder, die der von den Kong-Ming-Laternen ausgehenden Brandgefahr begegnen müssen.

Ad I 2)

Die Anordnung „*Aus festlichen und feierlichen Anlässen ist das Steigenlassen von Lampions in den Himmel untersagt*“ stellt eine abstrakt-generelle Regelung und damit eine Rechtsnorm dar. Als Handlungsform der Verwaltung kommt insoweit nur eine Rechtsverordnung in Frage. Die Abgrenzung gegenüber dem Verwaltungsakt erfolgt anhand des für den Verwaltungsakt konstitutiven Merkmals „Einzelfall“.

Der geregelte Fall, das Flugverbot für Lampions bei Festen und Feiern, ist nur gedanklich erfasst. Ob, wann und wie oft sich das faktisch als Lampionnutzungsverbot darstellende Flugverbot auswirken wird, steht nicht fest. Unstrittig ist, dass sich das Flugverbot mehrfach ereignen kann. Es wird also eine unbestimmte Vielzahl von Fällen erfasst. Die in Rede stehende Anordnung erweist sich nicht als konkrete, sondern als abstrakte Regelung.

Für die Bestimmung des Adressatenkreises der Regelung – individuell oder generell – ist der Zeitpunkt der Anordnung der Maßnahme maßgeblich.³ Es kommt also darauf an, ob im Zeitpunkt der in der Aufgabenstellung unterstellten Umsetzung der Anordnung durch das jeweilige Innenministerium ein objektiv feststehender, geschlossener oder ein offener, erweiterungsfähiger Adressatenkreis ausgemacht werden kann. Im erstgenannten Fall handelt es sich um einen individuellen, im zweitgenannten Fall um einen generellen Personenkreis. Im Zeitpunkt der Anordnung des Flug- bzw. Nutzungsverbots für Lampions ist nicht absehbar, wer von dem Verbot betroffen ist. Die Adressaten lassen sich auch nicht nur theoretisch individualisieren. Der von dem Nutzungsverbot betroffene Personenkreis ist nicht individuell, sondern generell.

² Dettmerbeck, Öffentliches Recht, 8. Auflage, Rn. 206.

³ Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Auflage, Rn. 368.

Ad I 3)

Die Anordnung „*Den im Land niedergelassenen Groß- und Einzelhändlern ist der Verkauf von Himmelslaternen verboten*“ erweist sich im Ergebnis jedenfalls als Verwaltungsakt im Sinne von § 35 S. 1 bzw. S. 2 Alt. 1 VwVfG (Land). Im Einzelnen:

Zweifelsohne handelt es sich bei der Anordnung zunächst um eine zweckgerichtete einseitige Handlung mit Erklärungscharakter und damit um eine *Maßnahme*. Das Verkaufsverbot erfolgt zur Gefahrenabwehr, lässt sich also als (originäre) Aufgabe der öffentlichen Verwaltung einordnen. Damit fungiert das Innenministerium hier als *Behörde* im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG (Land). Die Maßnahme der Behörde, die die Rechtsbeziehung zwischen dem Innenministerium einerseits und den Groß- und Einzelhändlern andererseits zum Gegenstand hat, ermöglicht die einseitige – weil zwangsmittelbewährte – Durchsetzung des Verkaufsverbots. Die Rechtsbeziehung ist durch ein Über- und Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet (Subordinationstheorie), also öffentlich-rechtlich. Folglich unterfällt auch das Verkaufsverbot des Innenministeriums dem *Gebiet des öffentlichen Rechts*. Ebenso ist der *Regelungscharakter* evident: Auf Seiten des Handels wird durch die öffentlich-rechtliche Maßnahme einer Behörde eine Pflicht begründet, namentlich den Verkauf der Himmelslaternen zu unterlassen. Ebenso lässt sich darauf abstellen, dass ein punktuelles Veräußerungsrecht, der Abschluss von Kaufverträgen über den Verkauf von Himmelslaternen, aufgehoben wird. Schließlich wirken sich diese Rechtsfolgen auch bei *außerhalb der Verwaltung* stehenden natürlichen bzw. juristischen Personen des Privatrechts aus. Fraglich ist allein das Tatbestandsmerkmal des *Einzelfalls*.

Im Zeitpunkt des Verkaufsverbotes ist der Adressatenkreis geschlossen. Die Groß- und Einzelhändler des Landes lassen sich theoretisch ermitteln. Die adressierten Personen stehen also fest. Es handelt sich mithin um eine individuelle Regelung. Sowohl eine abstrakt-individuelle als auch eine konkret-individuelle Regelung erfüllt das Tatbestandsmerkmal des Einzelfalls und erweist sich damit als Verwaltungsakt.

Der geregelte Fall ist je nach Argumentation entweder konkret oder abstrakt. Zum Einen lässt sich darauf abstellen, dass in einem bestimmten Bundesland ab einem bestimmten Zeitpunkt ein Verkaufsverbot für Himmelslaternen gilt, das sich in dieser Konstellation nicht noch einmal ereignen kann. So betrachtet ist das Verkaufsverbot als der geregelte Fall *ein* Fall, also ein konkreter Fall. Zum Anderen ist es genauso gut vertretbar, anstelle des *einen* Verkaufsverbots auf die einzelne Situation im Handel abzustellen: Jedesmal, wenn ein Kunde ein Geschäft zum Erwerb einer Himmelslaterne betritt, ist der Verkauf verboten. Wird also die individuelle Verkaufssituation in den Vordergrund gerückt, so erfasst das Verkaufsverbot eine unbestimmte Vielzahl geregelter Fälle. Ob, wann und wie oft ein Händler in seinem Geschäft auf das ihm aufgegebene Verkaufsverbot verweisen und das Angebot zum Kaufvertragsschluss ablehnen wird, steht nicht fest. So betrachtet ist der geregelte Fall nur gedanklich erfasst (abstrakt) und die Regelung insgesamt abstrakt-individuell. Lassen sich die individualisierbaren Adressaten zudem als Kong-Ming-Laternen anbietende Groß- und Einzelhändler gattungsmäßig bestimmen, ist die Anordnung zugleich *Allgemeinverfügung* i.S.v. § 35 S. 2 Alt. 1 VwVfG.

Ad II 1)

Der an A gerichtete Verwaltungsakt, der ihn zur Anzeige über durchgeführte Früherkennungsuntersuchungen verpflichtet, ist eine Maß-

nahme der Eingriffsverwaltung. Die Eingriffsverwaltung ist dadurch gekennzeichnet, dass ihr Handeln für den Bürger belastend wirkt.⁴ Die Eingriffsverwaltung verletzt Eigentums- und/oder Freiheitsrechte des Bürgers.

In dieser Kategorie der *Verwaltung im materiellen Sinn* gilt der sog. Vorbehalt des Gesetzes.⁵ Danach darf eine Verwaltungsbehörde nur handeln, wenn ihr das Handeln in einer Rechtsnorm (Parlamentsgesetz oder untergesetzliche Rechtsnorm) gestattet ist.

Jedwedes belastende Verwaltungshandeln löst den Gesetzesvorbehalt aus. Soweit sich belastende Maßnahmen durchgängig mindestens als Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG darstellen, muss ein Eingriff zur Rechtfertigung jedenfalls einem allgemeinen Rechtsvorbehalt („verfassungsmäßige Ordnung“) genügen. In der Eingriffsverwaltung ist der Gesetzesvorbehalt also eine Art Totalvorbehalt. An einer Rechtsnorm, die es der vollziehenden Gewalt gestattet, A anstelle überforderter Eltern behördlich zu verpflichten, eine Anzeige über die Durchführung einer Früherkennungsuntersuchung gegenüber der zuständigen Landesstelle vorzunehmen, fehlt es. Eine derartige Inpflichtnahmefähigkeit ist lediglich in einem Informationsschreiben der Innenministerkonferenz geregelt. Bei der Innenministerkonferenz handelt es sich um einen föderativen Besprechungszirkel und nicht um den Gesetz-

⁴ Deterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Auflage, Rn. 10.

⁵ Vgl. hierzu Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Auflage, § 7 Rn. 25.

oder Verordnungsgeber. Also verstößt der erlassene Verwaltungsakt gegen das Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes.

Ad II 2)

Die einzige in Betracht kommende verwaltungsgerichtliche Klage ist die Normenkontrollklage nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Ein derartiger Rechtsschutz setzt allerdings voraus, dass das Landesrecht die Überprüfung der Gültigkeit von untergesetzlichen Rechtsquellen vorsieht. Hiervon haben fast alle Länder Gebrauch gemacht: Baden-Württemberg (§ 4 AGVwGO), Bayern (Art. 5 S. 1 AGVwGO), Brandenburg (§ 4 Abs. 1 VwGG), Bremen (Art. 7 Abs. 1 AGVwGO), Hessen (§ 15 Abs. 1 AGVwGO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 13 GerStrukGAG), Niedersachsen (§ 7 AGVwGO), Rheinland-Pfalz (§ 4 Abs. 1 S. 1 AGVwGO), Saarland (§ 18 AGVwGO), Sachsen (§ 24 Abs. 1 JG), Sachsen-Anhalt (§ 10 AGVwGO), Schleswig-Holstein (§ 5 AGVwGO) und Thüringen (§ 4 AGVwGO).

In jedem Fall ist es grundsätzlich möglich, dass A gegen die Landesrechtsverordnung verwaltungsgerichtlich vorgeht.

Ad II 3)

Eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrollklage gegen Bundesrechtsverordnungen ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO a priori ausgeschlossen.

Jutta Wegner*

Sozialhilferecht

– Leistungen zum Lebensunterhalt –

Sachverhalt

Der 52-jährige Peter Paul lebt mit seiner Ehefrau Sonja (48) und den gemeinsamen Kindern Martin (14) und Katrin (7) in einer 100 m² großen Wohnung. Die monatliche Miete beträgt 450,- € zzgl. Heizkosten (incl. Kosten der zentralen Warmwassererwärmung) von 50,- €. Zum Haushalt gehört außerdem der 27-jährige Stefan. Er ist ein Sohn der Sonja aus erster Ehe.

Peter ist wegen einer Krebserkrankung dauernd voll erwerbsgemindert. Er erhält eine monatliche Rente i. H. v. 725,- €. Außerdem hat er einen kleinen Job als Zeitungsaussträger, für den er mtl. 80,- € Lohn erhält. Diesen Job erledigt er mit seinem Fahrrad, zur Arbeitsstelle hat er 3 km zurückzulegen.

Er hat eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen, die monatl. 4,80 € kostet.

Sonja ist z. Zt. nach einem Schlaganfall vorübergehend voll erwerbsgemindert. Sie hat erhebliche Beeinträchtigungen beim Gehen und deshalb einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkzeichen „G“. Sie erhält eine mtl. Rente i. H. v. 276,- €.

Für die Kinder Martin und Katrin erhält die Familie das gesetzliche Kindergeld.

Katrin leidet an Zöliakie und benötigt deshalb eine besonders kostenaufwändige Ernährung.

Katrin besucht die örtliche Musikschule mit gutem Erfolg. Hierfür muss die Familie mtl. 25,- € und 2,- € Instrumentenmiete bezahlen. Stefan arbeitet bei einer örtlichen Holzbaufirma und erzielt ein monatliches Nettoeinkommen von 956,- €. Sonja hat noch ein kleines Sparbuch, auf dem ein Guthaben von 3.000 € vorhanden ist.

Aufgabe:

Berechnen Sie die Höhe der monatlichen Hilfe. Bitte begründen Sie Ihre Entscheidungen im notwendigen Umfang und geben die jeweiligen Rechtsgrundlagen an.

Hinweise:

Auszug aus den KdU-Richtlinien:

Die Kosten der Unterkunft sind angemessen, wenn Sie folgende Beträge nicht übersteigen:

- 1-Personen-Haushalt 202,50 €
- Jede weitere Person zzgl. 67,50 €

Auszug aus dem Kindergeldgesetz:

§ 6 Höhe des Kindergeldes

(1) Das Kindergeld beträgt monatlich für erste und zweite Kinder jeweils 184,- Euro, für dritte Kinder 190,- Euro und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 215,- Euro.

* Jutta Wegner ist hauptamtliche Dozentin beim Studieninstitut für kommunelle Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern in Greifswald.

Anlage:

Mehrbedarf wegen kostenaufwändiger Ernährung

(Auszug aus den Hinweisen des Dt Vereins, Oktober 2008)

Art der Erkrankung	Krankenkost/ Kostform	Krankenkostzulagen	
		in % der RL	in € Ab 01.01.2011
Zöliakie/Sprue (Durchfall- erkrankung bedingt durch Überempfindlichkeit gegen- über Klebereiweiß)	Glutenfreie Kost	20	72,80

Der Höhe nach sind Abweichungen in besonders gelagerten Einzel-
fällen möglich.

Ein krankheitsbedingter Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernäh-
rung ist bei folgenden Erkrankungen in der Regel nur bei schweren
Verläufen oder dem Vorliegen besonderer Umstände zu bejahen.

Art der Erkrankung	Erläuterung	Krankenkostzulagen	
		in % der RL	in € Ab 01.01.2011
Krebs (bösartiger Tumor)	Mehrbedarf aufgrund einer verzehrenden Krankheit	10	36,40

Für Kinder ist ggfl. abweichend der Mehrbedarf zu bemessen, das
Gesundheitsamt ist einzuschalten.

Lösung:

1. Feststellung der Hilfeart

Für die Familie Paul könnte der Lebensunterhalt nicht sichergestellt
sein. Fraglich ist, ob sie staatliche Unterstützungsleistungen erhalten
kann. Hierzu bedarf es einer Anspruchsnorm. Leistungen zum
Lebensunterhalt werden im Rahmen des SGB II und des SGB XII
erbracht. Es ist deshalb zunächst zu prüfen, aus welchem Leistungs-
system die Familie Hilfe erhalten könnte.

Vorrangig wäre ein Anspruch aus dem Leistungssystem des SGB II
zu prüfen. Hierzu müsste ein Familienmitglied einen Anspruch aus
dem SGB II haben, da hierüber u. U. ein Leistungsanspruch für die
ganze (oder Teile der) Familie im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft
erwachsen kann.

Leistungen nach dem SGB II erhält, wer entsprechend § 7 SGB II

- das 15. Lebensjahr vollendet hat,
- die Altersgrenze nach § 7a SGB II noch nicht erreicht hat,
- erwerbsfähig und
- hilfebedürftig ist sowie
- seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik
Deutschland hat.

Für die Kinder Martin und Katrin scheidet der eigenständige Zugang
zum SGB II über § 7 I SGB II aus, weil sie das 15. Lebensjahr noch
nicht vollendet haben.

Die Eltern Peter und Sonja sind beide voll erwerbsgemindert. Damit
sind sie nicht erwerbsfähig im Sinne des § 7 SGB II i.V.m § 8 SGB II
und haben ebenfalls keinen eigenen Leistungsanspruch nach dem
SGB II.

Einzig der Sohn Stefan erfüllt alle Voraussetzungen und könnte damit
einen Anspruch nach dem SGB II haben.

Fraglich ist, ob über Stefan eine Bedarfsgemeinschaft für die anderen
Familienmitglieder gebildet werden kann. Eine Bedarfsgemeinschaft
mit den Eltern bildet nach § 7 III Zif 2 SGB II der erwerbsfähige Hilf-
ebedürftige – hier Stefan – nur dann, wenn er das 25. Lebensjahr noch
nicht vollendet hat. Stefan ist bereits 27 und kann deshalb mit seinen
Eltern keine Bedarfsgemeinschaft bilden. Aus diesem Grund scheidet
auch eine Bedarfsgemeinschaft mit seinen Geschwistern (nach Zif. 4
grundsätzlich möglich) aus, weil hierzu Voraussetzung wäre, dass
auch die Eltern der Bedarfsgemeinschaft angehören.

Damit scheiden außer für Stefan Ansprüche nach dem SGB II für alle
Familienmitglieder aus, wobei noch zu prüfen ist, ob Stefan auch hilf-
ebedürftig i.S.d. § 9 SGB II ist.

Für die anderen Familienmitglieder ist nunmehr ein Leistungs-
anspruch nach dem SGB XII zu prüfen. Als Besonderheit ist zu
beachten, dass es im Leistungsbereich des SGB XII nur individuelle
Hilfeansprüche gibt, das SGB XII kennt keine Bedarfsgemeinschaften.
Es ist also für jedes einzelne Familienmitglied die Hilfebedürftig-
keit festzustellen, insofern auch die mögliche Hilfeart.

Das SGB XII unterscheidet die Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL), die
Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung (GruSi)
und die Hilfen nach Kap. 5–9. Die Anspruchsvoraussetzungen finden
sich in § 19 I–III SGB XII. Für einen Hilfeanspruch nach den Kap.
5–9 bietet der Sachverhalt keinen Anhaltspunkt. Diese scheiden also
aus. In Betracht kommen weiterhin die Grundsicherung im Alter und
bei voller Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt, die
beide Leistungen zum Lebensunterhalt umfassen, allerdings unter-
schiedliche Zugangsvoraussetzungen haben. Die Hilfe zum Lebens-
unterhalt ist eine absolut nachrangige Leistung, die nur in Betracht
kommt, wenn keine andere Hilfsmöglichkeit besteht. Deshalb ist
zunächst ein Leistungsanspruch der Grundsicherung im Alter und bei
Erwerbsminderung nach § 19 II SGB XII zu prüfen.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist zu gewähren,
wenn der Hilfesuchende die Altersgrenze nach § 41 II SGB XII
erreicht hat (Alternative 1) oder nach Vollendung des 18. Lebensjahr
dauernd voll erwerbsgemindert ist (Alternative 2). Die Altersgrenze
beträgt aktuell 65 Jahre, diese hat der 52-jährige Peter noch nicht
erreicht. Nach der 2. Alternative müsste er das 18. Lebensjahr voll-
endet haben und **dauernd** voll erwerbsgemindert sein. Peter erfüllt bei-
de Voraussetzungen, hätte also einen Anspruch auf Grundsicherung
im Alter und bei voller Erwerbsminderung nach § 19 II SGB XII,
wenn er die weiteren Voraussetzungen erfüllt, nämlich seinen not-
wendigen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann.
Seine 48-jährige Ehefrau Sonja hat keinen Anspruch auf Grund-
sicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung, weil sie zum
einen die Altersgrenze von 65 Jahren noch nicht erfüllt und zum ande-
ren nur vorübergehend voll erwerbsgemindert ist. Da keine andere
Hilfeart in Betracht kommt um ihren Lebensunterhalt zu decken,
bleibt für sie ein Hilfeanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach §
19 I SGB XII zu prüfen.

Die Kinder Martin und Katrin sind 14 bzw. 7 Jahre alt. Damit erfüllen
sie bereits von ihrem Alter her keine der Voraussetzungen des § 19 II
SGB XII, eine Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsmin-
derung scheidet für beide aus. Auch sie können, wie ihre Mutter, nur
einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben.

Auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt kommt eine Hilfeleistung nur in Betracht, wenn der Hilfesuchende nach § 19 I SGB XII seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann.

2. Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsgrundlage

Für alle Familienmitglieder ist nun der Hilfeanspruch zu prüfen, für Peter Paul nach § 19 II SGB XII, für Sonja, Martin und Katrin Paul nach § 19 I SGB XII und für Stefan nach § 7 I i. V. m. § 9 SGB II. Tatbestandsvoraussetzung ist für alle drei Hilfearten, dass der notwendige Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann.

2a. Notwendiger Lebensunterhalt

Der notwendige Lebensunterhalt berechnet sich bei der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII, bei der Grundversicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII, hier speziell nach dem § 42 SGB XII, der Bezug nimmt auf das 3. Kapitel, und im SGB II nach dem dortigen 2. Abschnitt (§§ 19 ff SGB II).

Zunächst sollen die Leistungen nach dem SGB XII betrachtet werden. Der notwendige Lebensunterhalt setzt sich jeweils zusammen aus einem **Regelbedarf** (§ 27a SGB XII), den **zusätzlichen Bedarfen** (§§ 30 ff SGB XII), dem **Teilhabetpaket** (§ 34 SGB XII) und den **Kosten der Unterkunft zzgl. Heizkosten** (§ 35 SGB XII).

Jedem Haushaltsmitglied ist ein **Regelbedarf** zuzuordnen, der sich aus der Anlage zu § 28 SGB XII ergibt, sofern landesrechtlich keine anderweitige Festsetzung erfolgt ist. Hiermit sind pauschal regelmäßig anfallende Kosten erfasst, für die es somit keine zusätzlichen Leistungen gibt. Zur Abgrenzung sind die §§ 5 und 6 des Regelbedarfsermittlungsgesetzes (RBEG) anzuwenden.

Zu beachten ist, dass Peter und Sonja verheiratet sind. Damit gilt für sie die Regelbedarfsstufe 2 von jeweils 328,- €. Martin hat das 14. Lebensjahr vollendet, damit hat er das 15. Lebensjahr begonnen und ist der Regelbedarfsstufe 4 zuzuordnen. Er erhält somit 287,- €. Katrin hat das 8. Lebensjahr begonnen und erhält somit den Regelbedarf der Stufe 5 i. H. v. 251,- €.

Zum so errechneten Lebensunterhalt kann ein **Mehrbedarf** hinzukommen, der zu den zusätzlichen Bedarfen gehört und im 2. Abschnitt des 3. Kapitels geregelt ist. Ein Mehrbedarf ist zu gewähren, wenn die Voraussetzungen des § 30 SGB XII erfüllt sind. Für die Familie Paul kommen mehrere Tatbestände in Betracht:

- Peter leidet an Krebs. Sein Arzt hat ihm eine kostenaufwändige Ernährung verordnet. § 30 V SGB XII sieht vor, dass Kranken, Genesenden und Behinderten oder von einer Krankheit oder Behinderung bedrohten Menschen, die einer kostenaufwändigen Ernährung bedürfen, ein Mehrbedarf in angemessener Höhe zuzuerkennen ist. Zur Feststellung, welcher Mehrbedarf hier angemessen ist, wird auf die Hinweise des Dt. Vereins zurückgegriffen. Bei einer Krebserkrankung ist ein Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung nur bei schweren Verläufen oder dem Vorliegen besonderer Umstände (z.B. Chemotherapie) zu bejahen. Solche Voraussetzungen ergeben sich nicht aus dem Sachverhalt. Peter erhält also keinen Mehrbedarf nach § 30 V SGB XII.
- Sonja ist gehbehindert und im Besitz eines Schwerbehindertenausweises mit dem Merkzeichen „G“. Hier könnte ein Mehrbedarf nach § 30 I SGB XII in Betracht kommen. Weitere Voraussetzung ist, dass Sonja entweder die Altersgrenze nach § 41 II SGB XII

erreicht hat oder vor Erreichen dieser Altersgrenze voll erwerbsgemindert ist. Sie ist laut Sachverhalt voll erwerbsgemindert und erfüllt damit die Voraussetzungen für diesen Mehrbedarf. Eine dauernde volle Erwerbsminderung ist in § 30 I SGB XII nicht Tatbestandsvoraussetzung. Der Mehrbedarf beträgt 17 % der maßgebenden Regelbedarfsstufe, in ihrem Fall also 17 % von 328,- € und somit 55,76 €.

- Katrin leidet an Zöliakie und benötigt hierfür besonders teure Ernährung. Auch für sie ist § 30 V SGB XII zu prüfen. Nach den Hinweisen des Dt. Vereins ist bei Zöliakie ein Betrag i. H. v. 20 % der Regelbedarfsstufe eines Haushaltsvorstandes, also 72,80 € angemessen.¹

Weitere Anhaltspunkte für einen Mehrbedarf enthält der Sachverhalt nicht. Auch weiterer zusätzlicher Bedarf ist nicht erkennbar.

Ein Bedarf ergibt sich aus dem **Teilhabetpaket für Kinder und Jugendliche**, dass in § 34 SGB XII geregelt ist. Katrin besucht die örtliche Musikschule, hierfür entstehen mtl. Kosten i. H. v. 25,- € für die Musikschule selbst und 2,- € für eine Instrumentenmiete. Hier könnte eine Leistung nach § 34 VI Zif. 2 SGB XII in Betracht kommen. Nach dieser Vorschrift wird für Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 10,- € monatlich berücksichtigt für ... 2. Unterricht in künstlerischen Fächern (z. B. Musikunterricht) ...

Katrin hat das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet, beim Musikschulunterricht handelt es sich um einen Unterricht in künstlerischen Fächern. Es besteht also, sofern Katrin Leistungsberechtigte ist, ein Anspruch auf 10,- € monatlich. Zu beachten ist aber, dass diese Leistung nach § 34a II SGB XII nur in Form eines personalisierten Gutscheins oder durch Kostenübernahmeerklärung gegenüber der Musikschule erbracht wird. Eine Auszahlung an Katrin kommt nicht in Betracht.²

Die Instrumentenmiete ist hierin nicht erfasst und wäre wie die nicht gedeckten 15,- € des Musikschulbeitrages aus dem Regelbedarf zu bestreiten.

Weiterhin beinhaltet § 34 SGB XII einen Anspruch auf Übernahme der

- tatsächlichen Kosten für Schulausflüge und
- mehrtägige Klassenfahrten,
- Bedarfe für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (70,- € für den Monat des Beginns des ersten Schulhalbjahres, 30,- € für den Monat des Beginns des 2. Schulhalbjahres),
- Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung bis zur nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs, soweit die Kosten nicht von Dritten übernommen werden,
- Kosten einer angemessener Lernförderung und
- bei einer Gemeinschaftsverpflegung in der Schule entstehenden Mehraufwendungen.

Die Hilfesuchenden müssen, da anspruchsberechtigte Kinder im Haushalt sind, im Rahmen der Beratungspflichten nach § 14 SGB I hierauf hingewiesen werden.

1 Die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gewährung von Krankenkostzulagen in der Sozialhilfe aus dem Jahre 2008 basieren auf Ermittlungen zu Erwachsenen. Sie sind für Kinder nicht uneingeschränkt verwendbar. Zur Vereinfachung soll hier aber vom Bedarf eines Erwachsenen ausgegangen werden.

2 Allerdings kommt für die Zeit vom 01. Januar 2011 bis zum 31. Mai 2011 Übergangsweise nach § 131 III SGB XII auch eine Barleistung in Betracht, wenn ein Nachweis erbracht wird, dass die Kosten entstanden sind.

Zu beachten ist, dass auch Martin Anspruch auf diese Leistung hätte. Die **Kosten der Unterkunft** sind nach § 35 SGB XII in Höhe der tatsächlichen Kosten zu berücksichtigen. Etwas anderes ergibt sich entsprechend § 35 II SGB XII nur, wenn diese Kosten unangemessen sind. Bei einem 5-Personen-Haushalt sind nach den KdU-Richtlinien des zuständigen Sozialhilfeträgers 572,50 € angemessen. Die tatsächlichen Kosten übersteigen diesen Betrag nicht und sind somit in voller Höhe zu berücksichtigen. Da die Ansprüche individuell zu bemessen sind, werden die Kosten auf die Anzahl der Personen im Haushalt (kopfteilig) aufgeteilt. Auf jeden Haushaltsbewohner entfallen somit 90,- €. Auch Stefan, der nicht zu den Leistungsberechtigten nach dem SGB XII zählt, ist bei dieser Betrachtung zu berücksichtigen, weil er Haushaltsmitglied ist.

Auch die **Heizkosten** incl. der Kosten für die zentrale Warmwasserversorgung sind nach § 35 IV SGB XII in angemessener Höhe zu übernehmen. Anhaltspunkte für eine Unangemessenheit dieser Kosten enthält der Sachverhalt nicht, sie sind i. H. v. 50,- € zu berücksichtigen und ebenfalls auf alle Haushaltsmitglieder aufzuteilen.

Peter hat also einen Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt i. H. v. 428,- €, Sonja von 483,76 €, Martin i. H. v. 387,- € und Katrin i. H. v. 423,80 € zzgl. eines Gutscheinsanspruchs i. H. v. 10,- €.

Für Stefan richtet sich die Frage, was zum notwendigen Lebensunterhalt gehört, nach den §§ 19 ff SGB II. Auch ihm ist ein Regelbedarf (§ 20 II SGB II) zuzubilligen, weil er eine eigene Bedarfsgemeinschaft³ bildet. Sein Regelsatz beträgt deshalb 364,- €. Ein Mehrbedarfsanspruch nach § 21 SGB II oder ein sonstiger Bedarf sind bei Stefan nicht zu erkennen. Die Kosten der Unterkunft und die Heizkosten werden gem. § 22 SGB II ebenfalls in tatsächlicher Höhe übernommen, soweit sie angemessen sind. Hier gilt hinsichtlich der Angemessenheit nichts anderes als oben gesagt. Sein Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt beträgt somit 464,- €.

	Peter	Sonja	Martin	Katrin	Stefan
Regelbedarf	328,00 €	328,00 €	287,00 €	251,00 €	364,00 €
MB		55,76 €		72,80 €	
Teilhabepaket				„Gutschein“	
KdU	90,00 €	90,00 €	90,00 €	90,00 €	90,00 €
HK	10,00 €	10,00 €	10,00 €	10,00 €	10,00 €
Gesamtbedarf	428,00 €	483,76 €	387,00 €	423,80 €	464,00 €

2b. Ermittlung des einzusetzenden Einkommens

Ein Leistungsanspruch besteht aber nur, wenn der notwendige Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln gedeckt werden kann. Hier ist vor allem das vorhandene Einkommen und Vermögen zu betrachten. Für die Leistungen des SGB XII an Peter, Sonja, Martin und Katrin Paul enthält das 11. Kapitel Vorschriften, welche Mittel hier zu berücksichtigen sind.

Für Stefan sind die §§ 11, 11b und 12 SGB II zu beachten.

Zunächst ist das Einkommen zu betrachten. § 82 SGB XII zählt alles Einkommen in Geld oder Geldeswert zum berücksichtigungsfähigen Einkommen.

Peter erhält eine monatliche Rente i. H. v. 725,- €. Außerdem hat er einen kleinen Job, für den er monatlich 80,- € erhält. Bei beiden Einkünften handelt es sich um Einkommen in Geld, das zu berücksichtigen ist. Keines dieser Einkommen fällt unter den Ausnahmetatbestand des § 82 I S. 1 2. Halbsatz SGB XII, auch sonst gibt es keine spezial-

gesetzliche Regelung, die diese Einkünfte anrechnungsfrei stellt. Sonja erhält eine monatliche Rente i. H. v. 276,- €. Diese ist ebenfalls anrechenbar i.S.d. § 82 I SGB XII.

Weiterhin erhält die Familie das gesetzliche Kindergeld, also 184,- € je Kind. Auch hier handelt es sich um Einkommen, das grundsätzlich dem Einkommensbezieher, also dem Kindergeldberechtigten zuzurechnen wäre. Allerdings regelt § 82 I S. 2 SGB XII, dass das Kindergeld bei minderjährigen Kindern den Kindern zuzurechnen ist, soweit es bei diesen zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts benötigt wird. Die Kinder haben außer dem Kindergeld kein weiteres Einkommen, so dass es zu deren Lebensunterhalt benötigt wird. Deshalb wird das Kindergeld den Kindern als Einkommen zugerechnet.

Allerdings enthält § 82 SGB XII noch Bereinigungsvorschriften, nach denen bestimmte Ausgaben vom Einkommen abzusetzen sind.

Peter hat eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen, für die er mtl. 4,80 € bezahlen muss. Nach § 82 II Zif. 3 SGB XII sind Beiträge zu Versicherungen oder ähnlichen Einträgen vom Einkommen abzusetzen, wenn sie entweder gesetzlich vorgeschrieben oder nach Grund und Höhe angemessen sind. Der Beitrag zur privaten Haftpflichtversicherung ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Fraglich ist, ob er nach Grund und Höhe angemessen ist. Eine Versicherung ist dann dem Grunde nach angemessen, wenn sie in der arbeitenden Bevölkerung üblich ist und ein Risiko absichert, bei dessen Eintritt die weitere Lebensführung außerordentlich belastet wäre⁴. Das ist bei der Haftpflichtversicherung der Fall. Auch die Höhe des Beitrages ist üblich und damit angemessen. Die Prämie zur Haftpflichtversicherung ist also von Peters Einkommen abzusetzen.

Weiterhin erzielt Peter Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Von diesem Einkommen sind nach § 82 II Zif. 4 SGB XII die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Aufwendungen abzusetzen. Mit der Erzielung des Einkommens verbundene Aufwendungen sind gem § 3 Abs. 4 der VO zu § 82 SGB XII bei Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit – um solches handelt es sich bei dem Job von Peter –

- **Arbeitsmittel,**
- **Fahrtkosten zur Arbeit,**
- **Beiträge zu Berufsverbänden und**
- **Mehraufwendungen infolge Führung eines doppelten Haushaltes.**

Für Peter kommt der Abzug von Aufwendungen für Arbeitsmittel und von Fahrtkosten in Betracht. Zwar hat Peter keine Aufwendungen für Arbeitsmittel geltend gemacht. Nach § 82 II Zif. 4 SGB XII i. V. m. § 3 V VO zu §§ 82 SGB XII kann jedoch für Arbeitsmittel eine Pauschale i. H. v. 5,20 € abgesetzt werden, wenn keine höheren Aufwendungen nachgewiesen sind. Diese Vorschrift ist im Sinne einer ermessenskonformen Würdigung so auszulegen, dass die 5,20 € abzusetzen sind, wenn die Möglichkeit eines Arbeitsmittelaufwandes besteht. Nur wenn z. B. erkennbar alle Aufwendungen durch den Arbeitgeber getragen werden, kann hiervon abgesehen werden. Von Peters Einkommen ist also die Arbeitsmittelpauschale abzusetzen. Für Fahrtkosten können nach § 3 VI der VO zu § 82 SGB XII Fahrtkosten mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit einem Kraftfahrzeug berücksichtigt werden. Peter benutzt für den Weg zur Arbeit das Fahrrad. Hierfür können Fahrtkosten nicht berücksichtigt werden.

Weiterhin ist bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundversicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung nach § 82 IV SGB XII ein Betrag i. H. v. 30 % des Einkommens aus selbständiger oder nichtselbständiger Tätigkeit abzusetzen (für eine anderwei-

3 BSG v. 7.11.2006 – B 7b AS 6/06 R

4 BVerwG v. 28.5.2003 – 5 C 8.02

tige Bemessung enthält der Sachverhalt keine Anhaltspunkte). Für Peter wird eine Leistung der Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung geprüft und er erzielt Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit i. H. v. 80,- €, also sind weitere 24,- € abzusetzen⁵. Der Höchstbetrag von 50 % des Regelbedarfs wird nicht erreicht.

Das anrechenbare bereinigte Einkommen für Peter beträgt demzufolge 771,- €.

Von Sonjas Renteneinkommen können keine Beträge abgesetzt werden, so dass ihr anrechenbares Einkommen 276,- € beträgt.

Auch vom den Kindern zugerechneten Kindergeld sind keine weiteren Beträge abzusetzen.

Das Einkommen von Stefan ist nach dem SGB II zu beurteilen. Stefan erhält Einkommen aus Erwerbstätigkeit i. H. v. 956,- €. Dieses Einkommen ist nach § 11 SGB II zu berücksichtigen. Nach § 11b II SGB II sind von diesem Einkommen pauschal 100,- € abzusetzen, da ein höherer Aufwand nicht nachgewiesen wird. Weiterhin sind nach § 11b III SGB II 171,20 € abzusetzen (20 % v. 856,- €). Anrechenbar ist also für ihn ein Einkommen i. H. v. 684,80 €.⁶

	Peter	Sonja	Martin	Katrin	Stefan
Rente	725,00 €	276,00 €			
ErwerbsEK	80,00 €				956,00 €
Kindergeld			184,00 €	184,00 €	
Gesamt	805,00 €	276,00 €	184,00 €	184,00 €	956,00 €
Bereinigung					
§ 82 II 3 SGB XII	4,80 €				
§ 82 II 4 SGB XII	5,20 €				
§ 82 III SGB XII	24,00 €				
§ 11b II SGB II					100,00 €
§ 11b III SGB II					171,20 €
Anrechenbar	771,00 €	276,00 €	184,00 €	184,00 €	684,80 €

2c. Zwischenergebnis Gegenüberstellung Bedarf und Einkommen

Vermögenseinsatz, Anspruchsfeststellung

Nun kann in einer Zwischenlösung ermittelt werden, wer seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln, jedenfalls aus eigenem Einkommen decken kann (§ 19 I i. V. m. § 27 I und § 19 II i. V. m. § 41 SGB XII und §§ 7/9 SGB II).

Peter ist in der Lage, aus seinem anrechenbaren Einkommen (771,- €) seinen notwendigen Lebensunterhalt (428,- €) selbst sicherzustellen. Er hat also keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung nach § 19 II SGB XII. Es verbleibt sogar ein Überschuss von 343,- €.

5 Der Gesetzgeber formuliert in § 82 III SGB XII nicht eindeutig, von welchem Betrag dieser Freibetrag abgesetzt werden soll. Denkbar ist auch eine Absetzung vom sog. Nettoerwerbseinkommen, also dem Bruttoeinkommen nach Abzug der einkommensbezogenen Steuern, der Sozialabgaben und der mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben (§ 82 Abs. 2 Zif. 1,2 und 4 SGB XII). Da aber der Freibetrag nach § 11b III SGB II ebenfalls vom Bruttoeinkommen berechnet wird, spricht viel dafür auch im SGB XII so zu verfahren (vgl. Hinweise der BA zu alt § 30 SGB II, jetzt § 11b III SGB II, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publication/pdf/Gesetzestext-30-SGB-II-Freibetraege-Erwerbsstaetigkeit.pdf>)

6 Nach § 11b III SGB II ist der Freibetrag vom Bruttoeinkommen abzusetzen. Aus Vereinfachungsgründen wurde in der Aufgabenstellung diese Problematik ausgelassen.

Sonja kann ihren notwendigen Lebensunterhalt i. H. v. 483,76 € nicht aus ihrem eigenen Einkommen i. H. v. 276,- € bestreiten. Es verbleibt ein ungedeckter Bedarf i. H. v. 207,76 €.

Deshalb ist nunmehr zu prüfen, ob sie ihr Vermögen einzusetzen hat. Sonja hat noch ein Sparguthaben i. H. v. 3.000,- €. Nach § 90 SGB XII ist Vermögen alles verwertbare Vermögen. Ein Sparguthaben ist unbestreitbar verwertbar, damit ist das Sparguthaben Vermögen i.S.d. SGB XII. Allerdings sind nach § 90 II SGB XII bestimmte Vermögensgegenstände von der Verwertung ausgeschlossen. Dazu gehören nach § 90 II Zif. 9 SGB XII kleinere Barbeträge. Kleinere Barbeträge werden in der VO zu § 90 SGB XII definiert. In diesem Fall beträgt der kleinere Barbetrag nach Zif. 2 2.600,- € zzgl. eines Betrages von 614,- € den Ehegatten = 3.214,- €. Es kann dabei dahingestellt bleiben, ob auch Martin und Katrin überwiegend unterhalten werden und weitere Zuschläge von je 256 € hinzuzurechnen sind. Auch ohne Klärung dieser Frage liegt das vorhandene Vermögen unter dem sogenannten Vermögensschonbetrag. Das Sparvermögen von Sonja ist somit geschützt.

Nach § 27 II S. 2 SGB XII ist bei nicht getrennt lebenden Partnern das Einkommen und Vermögen beider Partner gemeinsam zu berücksichtigen. Aus dieser Vorschrift ergibt sich, dass der übersteigende Teil des Einkommens von Peter für den ungedeckten Bedarf von Sonja zu verwenden ist⁷. Mit diesem Einkommen von Peter wäre auch der ungedeckte Bedarf von Sonja gedeckt und es verbliebe weiterhin ein Überschuss i. H. v. 135,24 €. Zu bedenken ist aber, dass der übersteigende Teil des Einkommens von Peter nicht nur für den ungedeckten Bedarf seiner Ehefrau, sondern auch für den ungedeckten Bedarf seiner Kinder zu verwenden ist (§ 27 II S. 3 SGB XII). Die Verteilung des Überschusses erfolgt in den Fällen, in denen der vorhandene Überschuss nicht für den ungedeckten Bedarf aller Mitglieder der „Einsatzgemeinschaft“ ausreicht, prozentual auf die einzelnen Bedürftigen (vgl. Tabelle).⁸ Sonjas Anteil am ungedeckten Bedarf beträgt 32 %, ⁹ deshalb erhält sie aus dem übersteigenden Einkommen ihres Ehemannes 109,76 €.

Sonja hat gem. § 19 I SGB XII einen Hilfeanspruch i.H.v. 98 € Der 14-jährige Sohn Martin kann seinen notwendigen Lebensunterhalt (387,- €) aus dem Kindergeld i. H. v. 184,- € zum Teil selbst sicherstellen. Es verbleibt ein ungedeckter Bedarf i. H. v. 203,- €. Eigenes Vermögen hat Martin nicht. Bei minderjährigen, unverheirateten Kindern sind zur Deckung des Bedarfs auch das Einkommen und Vermögen der Eltern zu berücksichtigen (§ 27 II S. 3). Dies erfolgt bei Martin mit 31 % des übersteigenden Einkommens des Vaters, also 106,33 €.

Martin hat gem. § 19 I SGB XII einen Anspruch auf 96,67 € Hilfe zum Lebensunterhalt, weil er in dieser Höhe seinen Lebensunterhalt nicht sicherstellen kann.

Die 7-jährige Katrin kann ihren notwendigen Lebensunterhalt (423,80 €) i. H. v. 184,- € aus dem Kindergeld selbst sicherstellen. Damit kann sie in Höhe von 239,80 € ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht selbst sicherstellen. Auch sie erhält entsprechend § 27 II S. 3 SGB XII aus dem übersteigenden Einkommen ihres Vaters einen prozentualen Anteil von 37 %, das entspricht 126,91 €. Vom Sparguthaben der Mutter muss, genau wie bei Martin, nichts für ihren Bedarf

7 BVerfGE 87, 153 zum Existenzminimum

8 In der Praxis finden sich verschiedene Varianten zur Verteilung eines solchen Überschusses. Neben dem Prozentmodell ist die Verteilung nach Kopfanteilen und die Verteilung nach dem Kaskadenmodell gebräuchlich. Beim Kaskadenmodell wird der Überschuss so lange auf die einzelnen Mitglieder der Einsatzgemeinschaft verteilt, bis alles verbraucht ist. Hier ist allerdings bei der Auswahl der Reihenfolge mit besonderer Sorgfalt das „Günstigkeitsprinzip“ zu beachten, damit nicht versehentlich Leistungen vorenthalten werden.

9 Prozentanteile gerundet

eingesetzt werden. Sie hat einen Anspruch auf 112,89 € Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 19 I SGB XII.

Auch für den Lebensunterhalt der Kinder ist das Vermögen der Mutter nicht einzusetzen

	Peter	Sonja	Martin	Katrin	Stefan
Bedarf	428,00 €	483,76 €	387,00 €	423,80 €	464,00 €
Einkommen	771,00 €	276,00 €	184,00 €	184,00 €	684,80 €
ungedeckt		207,76 €	203,00 €	239,80 €	
%-Anteil		32 %	31 %	37 %	
Überschuss	343,00 €				220,80 €

Überschussverteilung	Peter	Sonja	Martin	Katrin
An Sonja	-109,76 €	109,76 €		
An Martin	-106,33 €		106,33 €	
An Katrin	-126,91 €			126,91 €
Ungedeckt	0,00 €	98,00 €	96,67 €	112,89 €

Stefan kann seinen notwendigen Lebensunterhalt (464,- €) aus seinem einzusetzenden Einkommen i. H. v. 684,80 € selbst sicherstellen. Er ist damit nicht hilfbedürftig i.S. d. § 9 SGB II und gehört

damit nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis nach § 7 I SGB II. Er erhält kein AIg II.

Zu prüfen wäre nun noch, ob Stefan mit seinem den eigenen Bedarf übersteigenden Einkommen den ungedeckten Bedarf seiner Mutter und der Geschwister decken muss. Alle drei erhalten Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 19 I SGB XII. Fraglich ist, ob sich aus dem 3. Kapitel eine solche Verpflichtung ergibt. Aus § 27 II SGB XII ergibt sich lediglich, dass Eltern verpflichtet sind mit ihrem Einkommen für den Lebensunterhalt ihrer bedürftigen minderjährigen Kinder im Haushalt zu sorgen. Kinder in der Gegenrichtung sind hierzu nach § 27 II SGB XII nicht verpflichtet.

Allerdings könnte es sich im vorliegenden Fall um eine Haushaltsgemeinschaft i.S.d. § 36 SGB XII handeln. Nach § 36 SGB XII besteht eine Haushaltsgemeinschaft aus gemeinsam lebenden Personen. Das liegt hier unstreitig vor. Innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft wird vermutet, dass sich alle Personen gemeinsam unterhalten, soweit das nach dem jeweiligen Einkommen erwartet werden kann. Erwartet werden kann diese Unterhaltsleistung, wenn der Überschuss mindestens den Regelbedarf ausmacht¹⁰. Das ist bei Stefan nicht der Fall. Im Übrigen ist in den Fällen, in denen tatsächlich der Lebensunterhalt nicht von Haushaltsangehörigen sichergestellt wird, Hilfe zu gewähren.

10 BVerwG 5 C 2/95 v. 29.2.1996q

Rechtsprechung

Verbot des Verkaufs von Alkohol durch Tankstellen

(BVerfG, Beschl. v. 29. 9. 2010 – 1 BvR 1789/10)

1. Ein Alkoholverkaufsverbotsgesetz, das den Verkauf von Alkoholika für den Zeitraum von 22 Uhr bis 5 Uhr verbietet, regelt lediglich die Modalitäten der Berufsausübung.

2. Die Annahme des Landesgesetzgebers, dass die tageszeitliche Einschränkung der Erwerbsmöglichkeiten zu einer Verringerung der mit einem missbräuchlichen Konsumverhalten einhergehenden Gefahren führt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

3. Die Eignung eines Verbots wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Gesetz Ausnahmen insbesondere für Märkte und Volksfeste ermöglicht und trinkbereite Personen diese anstelle anderer Verkaufsstellen zum Erwerb von Alkoholika nutzen können.

4. Das Alkoholverkaufsverbotsgesetz von Baden-Württemberg verletzt demgemäß weder die Berufsfreiheitsgarantie des Art. 12 Abs. GG noch das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt:

Mit Art. 1 Nr. 1 des am 1. 3. 2010 in Kraft getretenen Gesetzes zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkohol-

bedingten Gesundheitsgefahren (Alkoholverkaufsverbotsgesetz) wurde in das Gesetz über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg (LadÖG BW) folgender § 3a eingefügt:

§ 3a

Verkauf alkoholischer Getränke

(1) In Verkaufsstellen dürfen alkoholische Getränke in der Zeit von 22 Uhr bis 5 Uhr nicht verkauft werden. Hofläden sowie Verkaufsstellen von landwirtschaftlichen Genossenschaften, von landwirtschaftlichen Betrieben und auf Verkehrsflughäfen innerhalb der Terminals dürfen alkoholische Getränke abweichend von Satz 1 verkaufen.

(2) ...

(3) Auf Antrag der Gemeinden können die Regierungspräsidien örtlich und zeitlich beschränkte Ausnahmen vom Verbot nach Absatz 1 zulassen, wenn dabei die mit dem Gesetz verfolgten öffentlichen Belange gewahrt bleiben. Das Nähere wird durch Verwaltungsvorschrift der Landesregierung bestimmt.

Nach der Begründung des zugrunde liegenden Gesetzentwurfs der Landesregierung dient das Alkoholverkaufsverbotsgesetz dem Ziel, alkoholbeeinflussten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum während der Nachtzeit entgegenzutreten sowie Gesundheitsgefahren zu begegnen, die mit einem übermäßigen Alkoholkonsum infolge des auch in den Nachtstunden jederzeit möglichen Erwerbs von Alkohol in Verkaufsstellen verbunden sind (vgl. LTDrucks. 14/4850, S. 1). Die Beschwerdeführerin (B) betreibt in Baden-Württemberg eine Tankstelle, die sie ebenso wie den zugehörigen „Tankshop“ gepachtet hat. Im „Tankshop“ verkauft sie im Namen der Verpächterin als selbständige Handelsvertreterin Agenturwaren, unter anderem auch alkoholische Getränke. Seit Inkraft-

treten des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes hat sie ihren eigenen Angaben zufolge deutliche Umsatzeinbußen in diesem Warengement hinnehmen müssen. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt sie die Verletzung ihres Grundrechts auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sowie des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.

II. Zur Rechtslage:

Das BVerfG hat die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen, weil die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht erfüllt seien. Ihr komme keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu; denn die für den vorliegenden Fall maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen seien in der Rspr. des BVerfG geklärt (zu Art. 12 Abs. 1 GG: vgl. etwa BVerfGE 115, 276 <300 ff.>; hinsichtlich der Maßstäbe für die Bindung des Gesetzgebers an Art. 3 Abs. 1 GG und die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht: vgl. etwa BVerfGE 101, 239 <269>; 122, 151 <174>). Die Annahme der Verfassungsbeschwerde sei auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Verfassungsrechte angezeigt: die Verfassungsbeschwerde habe keine Aussicht auf Erfolg. Die angegriffene Bestimmung des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes verletze B nicht in Verfassungsrechten. Das Gericht prüft hierbei schulbuchmäßig, ob ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG vorliegt und ob der Eingriff ggf. durch ein formelles Gesetz gerechtfertigt ist. Im Anschluss daran finden sich knappe Ausführungen zur (abgelehnten) Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (Art. 3 Abs. 1 GG).

1. Freiheit der Berufsausübung

Das durch Art. 1 Abs. 1 des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes mit Einfügung des § 3a LadÖG BW angeordnete zeitlich begrenzte Verbot des Alkoholverkaufs verstößt nicht gegen die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung der B.

a) Die **freie Berufsausübung** wird durch Art. 12 Abs. 1 GG **umfassend geschützt** (vgl. BVerfGE 85, 248 <256>). Der Schutz erstreckt sich auch auf das Recht, Art und Qualität der am Markt angebotenen Güter und Leistungen selbst festzulegen (vgl. BVerfGE 106, 275 <299>), den Kreis der angesprochenen Interessenten selbst auszuwählen (vgl. BVerfGE 121, 317 <345>) und damit insgesamt über die Umstände ihres Angebots selbst zu befinden. Das Verkaufsverbot nach § 3a LadÖG BW stellt hiernach einen **Eingriff in den Schutzbereich** der Berufsfreiheit dar; denn B wird die Möglichkeit genommen, innerhalb der gesetzlich zulässigen Ladenöffnungszeiten selbst darüber zu entscheiden, zu welchen Zeiten sie alkoholische Getränke verkaufen will.

b) Ein Eingriff in die Berufsfreiheit bedarf gem. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG stets einer **gesetzlichen Grundlage** (vgl. BVerfGE 15, 226 <231>; 82, 209 <224>), die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Normen genügt. Die eingreifende Vorschrift muss kompetenzgemäß erlassen worden sein, durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 95, 193 <214>). Daran gemessen ist die angegriffene gesetzliche Regelung nicht zu beanstanden.

aa) Entgegen der Auffassung der B entspricht die Regelung der **Kompetenzordnung** der Verfassung. Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 70 Abs. 2 i. V. mit Art. 73 GG) ist nicht gegeben. Der Bundesgesetzgeber hat auch nicht von einer

ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in der Weise Gebrauch gemacht, dass dem Bundesland Baden-Württemberg der Erlass des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes verwehrt wäre (Art. 72 Abs. 1 GG). Das zeitlich begrenzte Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke stellt sich als Regelung zur **Gefahrenabwehr** dar. Nach der erklärten Zielsetzung des Landesgesetzgebers ebenso wie nach seinem objektiven Regelungsgehalt soll in erster Linie dem **Alkoholmissbrauch** und den mit diesem verbundenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begegnet werden. Daneben dient die Regelung durch die bezweckte Verhinderung übermäßigen Alkoholgenusses auch dem Gesundheitsschutz. Während das **Gefahrenabwehrrecht** in die **Gesetzgebungszuständigkeit der Länder** fällt, hat der Bund im Bereich des Lebensmittelrechts mit dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch Regelungen auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG getroffen, denen auch alkoholische Getränke unterfallen. Indes hat der Bund mit dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch von seiner Kompetenz nicht in einer Weise Gebrauch gemacht, die landesrechtliche Regelungen zur Bekämpfung der besonderen Gesundheitsgefahren ausschließt, die infolge von Alkoholmissbrauch entstehen. Zutreffend wird in den Gesetzesmaterialien vielmehr darauf hingewiesen, dass das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - insbesondere angesichts der ihm zugrunde liegenden europarechtlichen Vorgaben - nur der Abwehr von Gefahren bei „bestimmungsgemäßen Gebrauch“ eines Lebensmittels dienen soll (vgl. LTDrucks. 14/4850, S. 9).

bb) Die angegriffene Regelung des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes trägt auch dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** Rechnung.

(1) Das Alkoholverkaufsverbotsgesetz untersagt für den Zeitraum von 22 Uhr bis 5 Uhr den Verkauf von Alkoholika und regelt damit lediglich die Modalitäten der Berufsausübung. Diese **Berufsausübungsregelung** hat auch nicht etwa aufgrund ihrer Intensität eine Rückwirkung auf die Freiheit der Berufswahl. Sie berührt zwar - weil mit dem nächtlichen Alkoholverkaufsverbot erhebliche Umsatzeinbußen für die betroffenen Verkaufsstellen verbunden sein können - die Ebene der Rentabilität einer beruflichen Tätigkeit. Da das Verbot aber nur einen Teil des Warensortiments und diesen auch nur für einen auf mehrere Nachtstunden begrenzten Zeitraum betrifft, sind Bedrohungen der wirtschaftlichen Existenz der Betreiber von Verkaufsstellen nicht dessen typische Folge. Demgegenüber stellen die Eindämmung der mit Alkoholmissbrauch verbundenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wie die Eindämmung der Gesundheitsgefahren **gewichtige Gemeinwohlziele** dar. Dabei ist insbesondere die Annahme des Gesetzgebers, dass die jederzeitige Möglichkeit des Erwerbs alkoholischer Getränke Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung schafft, weil Personen mit problematischem Trinkverhalten durch die uneingeschränkte Konsummöglichkeit vermehrt zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten neigen, angesichts seines Einschätzungsspielraums aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Der Umstand, dass durch zahlreiche Präventionsmaßnahmen und Kampagnen bereits Erfolge erzielt werden konnten, stellt die Legitimität einer Gesetzgebung, die auf eine weitergehende Eindämmung des Alkoholmissbrauchs abzielt, nicht in Frage. Auch weist der Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung für 2009 nicht nur darauf hin, dass nach einer Erhebung der Anteil der Jugendlichen, die in den letzten 30 Tagen mindestens ein Mal Rauschtrinken (sog. „binge drinking“) praktiziert hätten, immer noch bei 20,4 % liege. Der Bericht zeigt vielmehr auch auf, dass das unter dem Schlagwort „Komasaufen“ bekanntge-

wordene problematische Trinkverhalten keineswegs rückläufig ist. So habe sich die Zahl der alkoholbedingten Krankenhauseinweisungen von Kindern und Jugendlichen in den letzten fünf Jahren verdoppelt.

(2) Die angegriffenen Regelungen sind auch **zur Zweckerreichung geeignet**, weil mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg **gefördert** werden kann (vgl. BVerfGE 63, 88 <115>; 67, 157 <175>; 96, 10 <23>; 103, 293 <307>; 115, 276 <308>). Dem Gesetzgeber kommt auch insoweit ein **Einschätzungs- und Prognosevorrang** zu (vgl. BVerfGE 25, 1 <17, 19 f.>; 77, 84 <106 f.>; 115, 276 <308>). Ihm obliegt es, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will (vgl. BVerfGE 103, 293 <307>; 115, 276 <308>). Wird der Gesetzgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der vom Bundesverfassungsgericht bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen sein können (vgl. BVerfGE 77, 84 <106>; 110, 141 <157 f.>; 117, 163 <183>).

Bei Zugrundelegung dieses Maßstabs ist die Annahme des Gesetzgebers, dass die tageszeitliche Einschränkung der Erwerbsmöglichkeiten zu einer Verringerung der mit einem missbräuchlichen Konsumverhalten einhergehenden Gefahren führt, nicht zu beanstanden. Zwar ist nicht auszuschließen, dass es in einem gewissen Umfang zu einer verstärkten Bevorratung in dem Zeitraum vor Geltung des Verkaufsverbots ab 22 Uhr kommen kann. Dies stellt jedoch die Einschätzung des Gesetzgebers nicht grundsätzlich in Frage. So erscheint insbesondere die Annahme naheliegend, dass die Entscheidung zum Erwerb weiterer Alkoholika gerade bei jungen Menschen oftmals erst nach bereits begonnenem Konsum spontan sowie stimmung- und bedürfnisorientiert erfolgt und daher durch eine Begrenzung der zeitlichen Verfügbarkeit auch die Entstehung von Szenetreffs und der vermehrte Alkoholkonsum an solchen Orten eingedämmt werden können. Die Eignung des Eingriffs wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass § 3a Abs. 3 LadÖG BW **Ausnahmen insbesondere für Märkte und Volksfeste** ermöglicht und trinkbereite Personen diese anstelle anderer Verkaufsstellen zum Erwerb von Alkoholika nutzen können. Zwar mag es zutreffen, dass in Ermangelung einer Erwerbsmöglichkeit an den nicht privilegierten Verkaufsstellen eine örtliche Verlagerung des Alkoholerwerbs eintritt. Indes zeichnen sich die durch die Ausnahmeregelung privilegierten Verkaufsstellen gerade dadurch aus, dass aufgrund der typischerweise erhöhten Präsenz von Ordnungskräften und der regelmäßig dichteren sozialen Kontrolle zumindest die Begleiterscheinungen übermäßigen Alkoholkonsums nicht in gleichem Maße auftreten wie beim vergleichsweise anonymen Verkauf in nicht privilegierten Verkaufsstellen wie Tankstellen, Supermärkten und Kiosken. Soweit es sich um den Alkoholerwerb bei Weinproben, in Gaststätten und auf Volksfesten, Märkten und ähnlichem handelt, kommt hinzu, dass dort der Konsum regelmäßig unmittelbar vor Ort erfolgt und bereits deshalb die Herausbildung von Szenetreffs im Umfeld nicht nahe liegt.

(3) Ebenso wie bei der Frage der Geeignetheit verfügt der Gesetzgeber auch bei der Einschätzung der **Erforderlichkeit** über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 102, 197

<218>; 115, 276 <309>). Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwendung der Gefahren, die mit der jederzeitigen Verfügbarkeit alkoholischer Getränke verbunden sind, für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten (vgl. BVerfGE 25, 1 <12, 19 f.>; 40, 196 <223>; 77, 84 <106>; 115, 276 <309>). Derartige mildere Mittel sind vorliegend nicht ersichtlich, insbesondere fehlt es den von B vorgeschlagenen Maßnahmen an einer vergleichbaren Wirksamkeit. Eine Beschränkung des Verkaufsverbots auf bestimmte Arten alkoholischer Getränke etwa anhand ihres Alkoholgehalts ist ersichtlich weniger wirksam als ein striktes, auch Getränke mit niedrigem Alkoholgehalt umfassendes Verkaufsverbot. Der Landesgesetzgeber konnte aufgrund der ihm zugänglichen und in der Gesetzesbegründung dargelegten Informationen zur Verteilung des Umsatzes mit alkoholischen Getränken im Zeitraum zwischen 22 Uhr und 24 Uhr sowie der Einsatzstatistik der Polizei und der Daten zur Einlieferung von Personen mit Alkoholintoxikationen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise ferner davon ausgehen, dass ein etwa erst ab 24 Uhr geltendes Alkoholverkaufsverbot nicht in gleichem Maße wirksam wäre. Dasselbe gilt für ein einzelfallbezogenes Vorgehen auf der Grundlage des Polizeirechts, das voraussetzt, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bereits eingetreten ist. Maßnahmen nach dem Jugendschutzgesetz wiederum erfassen mit Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Konsumenten, auf deren problematischen Alkoholkonsum das Alkoholverkaufsverbotsgesetz Einfluss nehmen soll. Lokal begrenzte Alkoholkonsumverbote in Form von Polizeiverordnungen sind ebenfalls nicht in gleichem Maße wirksam, weil sie bei fortbestehender Erwerbsmöglichkeit an anderen Verkaufsstellen zu einer örtlichen Problemverlagerung führen können, die bei der Verbindung von Alkoholkonsum und Teilnahme am Straßenverkehr zudem mit weiteren Gefährdungen verbunden ist.

(4) Der Eingriff in der Berufsfreiheit ist schließlich auch **nicht übermäßig belastend** und B nicht unzumutbar. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 167 <260>).

Die angegriffene Regelung des § 3a LadÖG BW steht in einem angemessenen Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der B. Das zeitlich begrenzte nächtliche Alkoholverkaufsverbot dient dem Schutz hochrangiger Gemeinschaftsgüter. Auf der anderen Seite beschränken sich die Auswirkungen des Eingriffs, der auf der Ebene der Berufsausübung verbleibt, auf eine Verringerung des Umsatzes aus dem Betrieb namentlich von „Tankstellenshops“, wobei nach Angaben der B der Umsatz der Tankstellenshops in Baden-Württemberg nach Inkrafttreten des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes um rund 3 % hinter der Umsatzentwicklung solcher Verkaufsstellen im restlichen Bundesgebiet zurückgeblieben ist.

(5) Etwas anderes ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung der von B in Bezug genommenen Rechtsprechung des BVerfG zum Nichtraucherchutz (vgl. BVerfGE 121, 317 <362 ff.>). Soweit dort im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die folgerichtige

Umsetzung eines gewählten Schutzkonzepts hinsichtlich identischer Gefährdungen gefordert wird, ist bereits die Ausgangssituation nicht mit der vorliegenden vergleichbar. In der benannten Entscheidung hat das BVerfG ausgeführt, dass Gefahreinschätzungen nicht schlüssig seien, wenn identischen Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliches Gewicht beigemessen werde (vgl. BVerfGE 121, 317 <362 f.> unter Bezugnahme auf BVerfGE 107, 186 <197>). Im Falle des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes hat der Landesgesetzgeber Ausnahmen vom nächtlichen Verkaufsverbot für bestimmte privilegierte Verkaufsstellen vorgesehen, weil er diesen gerade kein identisches Gefährdungspotential beimaß. Die Annahme des Landesgesetzgebers, dass mit dem nächtlichen Alkoholverkauf an privilegierten Verkaufsstellen keine vergleichbare Gefährdung verbunden ist, ist auch nicht zu beanstanden. Sämtlichen privilegierten Verkaufsstellen ist gemein, dass regelmäßig nicht nur der Erwerb, sondern gerade der Konsum der alkoholischen Getränke in einem Umfeld stattfindet, das durch einen höheren Grad an sozialer Kontrolle und teilweise auch der Kontrolle durch anwesende Ordnungskräfte gekennzeichnet ist. Demgegenüber findet beim Erwerb von Alkoholika in Tankstellen und Supermärkten der nachfolgende Konsum häufig an Örtlichkeiten im öffentlichen Raum an so genannten Szenetreffs statt, an denen sich die Konsumenten gerade keiner derartigen Kontrolle ausgesetzt fühlen. Die Annahme, dass dies die Hemmschwelle zur Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten senkt, erscheint nicht fehlsam. Die Differenzierung des Gesetzgebers anhand dieses Maßstabs ist ohne weiteres nachvollziehbar für die Verkaufsstellen auf Verkehrsflughäfen innerhalb der Terminals wie auch für die durch § 3a Abs. 3 LadÖG BW eröffnete Möglichkeit der Zulassung von örtlich und zeitlich beschränkten Ausnahmen etwa für Volksfeste. Hinsichtlich der vom Verkaufsverbot ausgenommenen Hofläden sowie Verkaufsstellen von landwirtschaftlichen Genossenschaften und Betrieben erklärt sich die Ausnahmeregelung aus der im Gesetzgebungsverfahren zutage getretenen Erwägung, dass es insbesondere Weinbaubetrieben und Winzergenossenschaften im Anschluss an regelmäßig abends stattfindende Probeverkostigungen ermöglicht werden soll, die so beworbenen Produkte zur Mitnahme zu verkaufen. Bei typisierender Betrachtungsweise konnte der Landesgesetzgeber davon ausgehen, dass nicht nur aufgrund des angesprochenen Abnehmerkreises, sondern auch aufgrund der besonderen Form der Verkostigung eine Gefahr der Bildung von Szenetreffs durch einen nachfolgenden gemeinsamen Konsum der erworbenen Produkte im öffentlichen Raum nicht naheliegt.

Aufgrund der unterschiedlichen Begleitumstände des Konsums erscheint das gewählte Schutzkonzept des Landesgesetzgebers auch nicht insoweit widersprüchlich, als er mit der Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (Gaststättenverordnung - GastVO) die Sperrzeiten für Gaststätten nach § 9 GastVO auf 5 Uhr bis 6 Uhr an Wochenenden (zuvor: 3 Uhr bis 6 Uhr) und von 3 Uhr bis 6 Uhr unter der Woche (zuvor: 2 Uhr bis 6 Uhr) verkürzt hat. Dass das nächtliche Verkaufsverbot für Alkohol Teil eines Gesamtkonzepts zur Eindämmung des Alkoholmissbrauchs ist, zeigt sich auch an dem mit Art. 2 des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes eingeführten § 2 des Landesgaststättengesetzes (LGastG), der ein ausdrückliches Verbot von Angebotsformen regelt, die Alkoholmissbrauch oder übermäßigen Alkoholkonsum fördern.

2. Gleichbehandlungsgebot

Das angegriffene Alkoholverkaufsverbot verletzt B auch nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG. Der **allgemeine Gleich-**

heitssatz gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 116, 164 <180>). Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtsinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss allerdings eine Auswahl sachgerecht treffen (vgl. BVerfGE 53, 313 <329>; 75, 108 <157>). Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder anderweitig einleuchtender Grund für die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt (vgl. BVerfGE 55, 114 <128>; stRspr). Ein **sachlicher Grund für die vorgenommene Differenzierung** von privilegierten und nicht privilegierten Verkaufsstellen liegt aber gerade in dem nachvollziehbar begründeten unterschiedlichen Potential der Verkaufsstellen, zur Bildung von Szenetreffs und missbräuchlichem Alkoholkonsum und den mit diesem verbundenen gefährlichen Begleiterscheinungen beizutragen.

J.V.

UVP-Vorprüfung und Nachholung im Verfahren

(BVerwG, Urt. vom 20. August 2008 - 4 C 11.07 - in: BauR 2009, S. 68 ff)

Eine UVP-Vorprüfung kann in entsprechender Anwendung des § 45 Abs. 1 und 2 VwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden.

Die Kläger wenden sich gegen die Erteilung einer Baugenehmigung zur Errichtung eines Putenmaststalles. Zur Begründung wird u.a. ausgeführt, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden sei. Das Verwaltungsgericht hob die Baugenehmigung und den Widerspruchsbescheid auf. Dagegen hat das OVG die Entscheidung des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Zwar sei bei Erteilung der Baugenehmigung eine Vorprüfung der Umweltverträglichkeit auf Grund unmittelbarer Anwendung von Gemeinschaftsrecht erforderlich gewesen, die beklagte Behörde habe diese Vorprüfung aber während des gerichtlichen Verfahrens nachgeholt. Die Revision des Klägers hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen

Die Baugenehmigung leidet nicht an Verfahrensfehlern, die zu einem Anspruch des Klägers auf Aufhebung der Genehmigung führen. Bundes- oder gemeinschaftsrechtliche Vorschriften über Umweltverträglichkeitsprüfung sind jedenfalls im Ergebnis nicht verletzt. Zugunsten des Klägers unterstellt das Gericht, dass der Beklagte im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung (1. Juni 2001) im Wege einer Einzelfalluntersuchung hätte prüfen müssen, ob das Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann und deshalb einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss und diese Verpflichtung nicht durch das während des Revisionsverfahrens in Kraft getretene Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen (BGBl. I 2007, S. 2470) entfallen ist. Aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ergibt sich keine Pflicht, für das strittige Vorhaben eine Vorprüfung im Einzelfall durchzuführen. Das die für erforderlich unterstellte Einzelfallprüfung vor Erteilung der Baugenehmigung nicht durchgeführt wurde, ist unbeachtlich, weil die

Beklagte die Vorprüfung in einer den Anforderungen des § 3 c UVPG entsprechenden Weise im gerichtlichen Verfahren nachgeholt hat. Eine erforderliche Vorprüfung kann in entsprechender Anwendung der §§ 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. 45 Abs. 1 und 2 VwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden. Gemäß § 45 Abs. 1 VwVfG ist eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften, die den Verwaltungsakt nicht nach § 44 VwVfG nichtig macht, unbeachtlich, wenn die in § 45 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG genannten Verfahrenserfordernisse nachträglich erfüllt werden.

Zwar ist die Nachholung einer erforderlichen UVP-Vorprüfung in § 45 Abs. 1 VwVfG nicht genannt, jedoch ist die Vorschrift einer entsprechenden Anwendung auf andere Verfahrenserfordernisse zugänglich. Dies entspricht, soweit es um die Nachholung von Verfahrenshandlungen bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens geht, einhelliger Auffassung. Es ist kein Grund ersichtlich, die entsprechende Anwendung auf § 45 Abs. 1 VwVfG zu beschränken. So können andere als in Abs. 1 genannte Verfahrenshandlungen bis zum Abschluss der Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden, wenn und soweit der mit dem Verfahrenserfordernis verfolgte Zweck auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, d.h. ohne Aufhebung oder jedenfalls Feststellung der Nachvollziehbarkeit der Verwaltungsentscheidung, erreicht werden kann.

Dies ist bei der Vorprüfung der Fall. Die Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3 c UVPG dient dem Zweck festzustellen, ob das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann und deshalb einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist oder nicht. Diese Prüfung kann ihren Zweck auch dann noch erfüllen, wenn die Behörde sie erst bis zur letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachholt. Eine derartige Beurteilung lässt auch der § 4 Abs. 1 URG zu. Sofern die fehlerfreie Nachholung der Vorprüfung ergibt, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung entbehrlich ist, so ist die Fehlerkorrektur abgeschlossen und das Genehmigungsverfahren muss nicht neu durchgeführt werden. Ergibt die Vorprüfung dagegen ein anderes Ergebnis, so wird die Umweltverträglichkeitsprüfung im Regelfall im gerichtlichen Verfahren nicht nachgeholt werden können.

Die Vorprüfung hat eine andere Funktion als die Umweltverträglichkeitsprüfung. Sie soll eine Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung ermöglichen; eine darüber hinausgehende Bedeutung für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens kommt der Vorprüfung nicht zu. Der Gefahr, dass eine Behörde, die die Vorprüfung erst im gerichtlichen Verfahren nachholt, die Umweltauswirkungen nicht ergebnisoffen prüft, wird durch die richterliche Kontrolle der Vorprüfung im bereits anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren entgegengewirkt. Ob die Vorprüfung entsprechend § 3 c UVPG durchgeführt worden ist, insbesondere ob die Behörde den Rechtsbegriff der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen zutreffend ausgelegt hat und ob das Ergebnis der Vorprüfung nachvollziehbar ist, unterliegt gemäß § 3a Satz 3 UVPG der gerichtlichen Kontrolle.

Die entsprechende Anwendung des § 45 Abs. 1 und 2 VwVfG auf die Nachholung einer UVP-Vorprüfung steht auch mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang.

Anmerkungen

1. Die Heilungsvorschriften der Verfahrensordnungen entsprechen der Verfahrensökonomie. So soll nicht jeder formelle Fehler zur

Aufhebung eines Verwaltungsaktes im Zuge eines Rechtsbehelfsverfahrens führen. Dies entspricht dem konzeptionellen Ansatz in Deutschland, wonach den Verfahrensrechten eine primär dienende Funktion zukommt (Siehe nur BVerfGE 83, 111; ferner Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 45 Rdnr. 10 ff. m.N.; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, 10. Aufl., § 45 Rdnr. 4 ff.). Ausgehend von diesem Ansatz sieht das (allgemeine) Verwaltungsrecht weitreichende Heilungsmöglichkeiten vor, wenn ein Verwaltungsakt an formellen Rechtsfehlern leidet. Zentrale Norm ist hier § 45 VwVfG. In fünf abschließend genannten Fallgruppen kann, wenn die weiteren Voraussetzungen der Norm vorliegen, eine Fehlerheilung erfolgen. Die Heilung bewirkt, dass die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts als ex tunc beseitigt anzusehen ist, da die Heilungswirkung an dem Zeitpunkt anzusetzen hat, zu dem grundsätzlich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts beurteilt wird. Dieser Zeitpunkt fällt grundsätzlich mit der (sog. äußeren) Wirksamkeit (§ 43 Abs. 1 VwVfG) zusammen. Es handelt sich um einen abschließenden Kanon. Verfahrens- und Formfehler, die von § 45 VwVfG nicht erfasst werden, können durch unmittelbaren Rückgriff auf die Heilungsvorschrift nicht behoben werden (vgl. auch Knack/Hennecke [Hrsg.], Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl., § 45 Rdnr. 18). Die in der Literatur auch vertretene abweichende Auffassung vermag nicht zu überzeugen (zum Streitstand siehe auch Knack/Hennecke, a.a.O., m.N.).

2. Eine andere Frage ist, ob und ggfs in welchem Maße § 45 VwVfG entsprechend auf weitere formelle Fehler anwendbar ist. Mit bemerkenswerter Klarheit hat das Bundesverwaltungsgericht diese Frage bejaht. Damit bekräftigt das Gericht die in der Rechtsprechung bisher schon verfolgte Linie, wonach die Heilungsvorschriften auf eine Verletzung von Verfahrensvorschriften, die dem gleichen Ziel dienen, entsprechend angewandt werden können (siehe beispielsweise OVG Koblenz NVwZ-RR 1992, S. 370 für eine Anhörung zur dienstlichen Beurteilung; VGH München BayVBl. 1990, S. 370 [371] für eine verweigerte Akteneinsicht; kritisch Beaucamp, JA 2007, S. 117 [119]; Waschull in: Sozialgesetzbuch X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 1. Aufl., § 41, Erl. Ziff. 2). Voraussetzung ist aber, dass der Zweck der versäumten Verfahrenshandlung bis zur Nachholung noch erfüllt werden kann.
3. Auch wenn das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (grundlegend zu diesem Gesetz siehe Schlacke, Natur und Recht 2007, S. 8 ff.; ferner Weidemann, VR 2008, S. 227 ff.) im konkreten Fall noch keine Anwendung fand, geht dieses Gesetz davon aus, dass die Vorprüfung nachgeholt werden kann (vgl. §§ 4 Abs. 1 Nr. 2, 5 URG). Nach dieser Vorschrift kann, sofern eine erforderliche Vorprüfung nicht durchgeführt worden ist, die Aufhebung der Zulassungsentscheidung nur verlangt werden, wenn die Vorprüfung nicht nachgeholt worden ist. Ausdrücklich wird in der Gesetzesbegründung auf § 4 Abs. 1 S. 2 2. HS URG hingewiesen, wonach das gerichtliche Verfahren ausgesetzt werden kann, damit die zuständige Behörde die Vorprüfung mit heilender Wirkung nachholen kann (vgl. BT.-Drs. 16/2495 S. 14). Sofern die Vorprüfung zu dem Ergebnis führt, dass das Vorhaben keiner Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist, ist die Fehlerkorrektur abgeschlossen. Das Genehmigungsverfahren muss nicht neu aufgerollt werden. Im Hinblick auf europarechtliche Vorgaben justiert § 4 URG das Verhältnis (bestimmter) Verfahrensfehler zu § 46 VwVfG neu. So stellt § 4 URG für die aufgezählten Verfahrensfehler eine spezialgesetzliche Vorschrift dar, die § 46 VwVfG vorgeht, soweit ihr

Regelungsgehalt reicht (vgl. auch BT.-Drs. 16/2495 S. 14; Vertiefung: Ziekow, NVwZ 2007, S. 259 [264 ff.]; Schlacke, a.a.O., S.13).

4. Eine Heilung von formellen Fehlern ist damit möglich, soweit eine rechtliche Regelung dies vorsieht. Entsprechende Heilungsvorschriften können sich aus Spezialvorschriften ergeben. Hierzu zählen z.B. § 12 Beamtenstatusgesetz und wohl auch § 4 URG. Fehlt eine spezielle Regelung, dann kommt § 45 VwVfG zum Tragen. Soweit der formelle Fehler vom Ausschließlichkeitskatalog dieser Norm nicht erfasst wird, ist zu prüfen, ob eine entsprechende Anwendung in Betracht kommt.

H. W.

Kommunalaufsicht beanstandet Sitzungsgeldregelung

(OVG Bautzen, Urt. v. 26.5.2009 – 4 A 486/08)

Die Kommunalaufsicht ist auf die Sicherung der Gesetzesbindung bei den Gemeinden begrenzt; sie ist nicht zu einer Einmischungsaufsicht befugt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat sich mit der Frage befasst, ob die Gemeinde die Aufhebung einer kommunalaufsichtlichen Beanstandung eines Beschlusses über die Entschädigung für die Ratsmitglieder verlangen kann.

Insoweit war davon auszugehen, dass die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse und Anordnungen der Gemeinde, die das Gesetz verletzen, beanstanden und verlangen kann, dass sie von der Gemeinde binnen einer angemessenen Frist aufgehoben oder abgeändert werden (§ 114 Abs. 1 SächsGemO). Das Beanstandungsrecht wegen eines Gesetzesverstößes dient als Maßnahme der Kommunalaufsicht der Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Kommunalverwaltung. Für die Kommunalaufsicht gilt aber auch, dass sie die Rechte der Kommunen zu schützen und deren Entschlusskraft und Verantwortungsfreude zu fördern hat; die Kommunalaufsicht darf sich nicht zu einer „Einmischungsaufsicht“ entwickeln. Sie auf die Sicherung der Gesetzesbindung begrenzt.

Generell war davon auszugehen, dass ehrenamtlich Tätige einen Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Auslagen und ihres Verdienstauffalls haben, wobei Höchstsätze und Durchschnittssätze festgesetzt werden können. Es kann aber durch Satzung auch bestimmt werden, dass eine Entschädigung für den Zeitaufwand gewährt wird, soweit kein Verdienstauffall entsteht. Auch kann durch Satzung die Gewährung einer Aufwandsentschädigung bestimmt werden.

Solche Regelungen gehen davon aus, dass der ehrenamtlich Tätige durch seine unbesoldete Tätigkeit keinen finanziellen Schaden erleiden soll. Bei der Festlegung der Aufwandsentschädigung hat die Gemeinde aber einen Entscheidungsspielraum; die Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich Tätige gehört zum Kernbereich örtlicher Angelegenheiten.

In dem konkreten Fall kam eine pauschalierte Aufwandsentschädigung als monatlicher Grundbetrag und ein gestaffeltes Sitzungsgeld in Frage. Bei der Aufwandsentschädigung musste davon ausgegan-

gen werden, dass es sich um einen Nachteilsausgleich handeln sollte. Dagegen kam es für die Festsetzung eines erhöhten Sitzungsgeldes für Berufstätige darauf an, dass diesem Personenkreis typischerweise durch die Wahrnehmung der ehrenamtlichen Tätigkeit ein Verdienstauffall entsteht. Ebenso kam die Festsetzung eines erhöhten Sitzungsgeldes für Hausfrauen und Hausmänner in Frage, denn Hausarbeit und Erwerbstätigkeit sind gleichwertig. Mit dem erhöhten Sitzungsgeld soll dadurch der Nachteil ausgeglichen werden, der entsteht, wenn Hausarbeit während der ehrenamtlichen Tätigkeit nicht geleistet werden kann oder nachgeholt oder von Dritten – entgeltlich – geleistet werden muss.

F. O.

Umfassendes Fragerecht eines Ratsmitgliedes

(OVG Magdeburg, Beschl. v. 31.07.2009 – 4 O 127/09)

Grundsätzlich kann ein Ratsmitglied die Beantwortung aller Fragen beanspruchen, die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben von Bedeutung sind.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung

Wenn ein Ratsmitglied vom Bürgermeister bestimmte Fragen beantwortet bekommen will, taucht die Frage auf, wieweit der Auskunftsanspruch des Ratsmitgliedes geht. Dafür ist von der jeweiligen Gemeindeordnung auszugehen. Sie sehen allgemein vor, dass jeder Gemeinderat an den Bürgermeister Anfragen über einzelne Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung richten kann, soweit es nicht um Angelegenheiten geht, die der Geheimhaltung unterliegen (vgl. § 42 Abs. 3, § 44 Abs. 6 GemO LSA).

Das Auskunftsrecht des Gemeinderats zum Zwecke der Unterrichtung ist Ausfluss der Mitgliedschaft im Kommunalparlament, dem vor allem die Aufgabe zukommt, an der Gesetzgebung mitzuwirken und die Kontrolle über die Exekutive auszuüben. Dafür sind die Mitglieder des Gemeinderats auf Informationen aus dem Bereich der Verwaltung angewiesen.

Eine weitere Kompetenz des Gemeinderates ist seine Kontrollbefugnis, d. h. er hat die Ausführung seiner Beschlüsse zu überwachen und die Gemeindeverwaltung zu kontrollieren. Dies gilt auch für Personalangelegenheiten, soweit die Zuständigkeit nicht dem Bürgermeister übertragen worden ist oder diese zur laufenden Verwaltung gehören.

Nach einem Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Magdeburg ist das Auskunftsrecht eines Ratsmitgliedes umfassend dahingehend zu verstehen, dass es für alle Angelegenheiten der Gemeinde besteht, soweit der Bürgermeister im Rahmen seiner Zuständigkeit als Leiter der Gemeindeverwaltung oder, soweit die Gemeinde selbst betroffen ist, als deren gesetzlicher Vertreter nach außen Kenntnis von der Angelegenheit erlangt hat oder erlangen kann.

Funktion des Fragerechts ist es, Auskunft über Fakten zu gewinnen, damit die Mitgliedschaft im Gemeinderat und in den Ausschüssen effektiv wahrgenommen werden kann. Deshalb muß der Auskunftsanspruch nicht eingehend begründet werden. Nur muß sich erkennen lassen, dass die Anfrage nicht ins Blaue hinein gestellt wird.

F. O.

Prozesskosten eines Ratsmitgliedes

(*OVG Münster, Beschl. v. 22.01.2010 – 15 B 1797/09*)

Wenn einem Ratsmitglied aus einem gegen die Gemeinde geführten Prozess Kosten entstanden sind, kann es einen Ersatzanspruch geltend machen; das Vorgehen darf allerdings nicht rücksichtslos oder treuwidrig sein.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Wenn ein Ratsmitglied gegen die Gemeinde wegen ihm entstandener Nachteile vorgehen will, ist mit Prozesskosten zu rechnen. Dafür kann beim Gericht aber nicht die Gewährung von Prozesskostenhilfe beansprucht werden. Das Ratsmitglied kann nämlich sein Begehren auf einem anderen Wege sachgerechter durchsetzen. Ihm steht gegen die Gemeinde grundsätzlich ein Anspruch auf Erstattung bzw. Freistellung von den Kosten eines Organstreitverfahrens zu. Das Ratsmitglied muß allerdings als körperschaftsinterner Funktionsträger auftreten, der mit der Gemeinde über innerorganisatorische Rechte und Pflichten streitet. Für den Kostenerstattungsanspruch des Ratsmitgliedes gegenüber der Gemeinde kommt es nicht darauf an, ob die geltend gemachten organ-schaftlichen Rechte tatsächlich bestanden haben oder verletzt worden sind. Der Kostenerstattungsanspruch unterliegt gleichwohl bedeutsamen Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Das Vorgehen des Ratsmitgliedes darf nicht rücksichtslos oder treuwidrig sein.

F.O.

Ersatzpflicht bei Zerstörung eines geschützten Baumes

(*VG Arnsberg, Urt. v. 15.03.2010 – 1 K 3305/09*)

Eine durch eine Baumschutzsatzung verbotene Zerstörung eines unter Schutz gestellten Baumes liegt nicht bereits dann vor, wenn die Baumkrone gekappt wird.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Die Baumschutzsatzungen verbieten es allgemein, einen geschützten Baum zu zerstören. Wenn nun die Kronen von geschützten Bäumen gekappt worden sind, taucht die Frage auf, ob es sich dabei um ein „Zerstören“ handelt. Dabei ist davon auszugehen, dass die Funktionsfähigkeit des Baumes zwar eingeschränkt, aber nicht vollständig aufgehoben wird. Die Bäume sind nämlich nach wie vor, wenn auch gemindert, in der Lage, zur Erreichung des Schutzzwecks beizutragen.

Allerdings wird die Kappung der Baumkrone in der Fachliteratur als „baumzerstörend“ beschrieben. Jedoch kommt damit lediglich zum Ausdruck, dass die Kappung zu einer Verkürzung der Lebenszeit der betroffenen Bäume führen kann, möglicherweise sogar regelmäßig führen wird. Trotzdem kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Verbot der Zerstörung in der Baumschutzsatzung auch solche Maßnahmen erfasst, die zu einem vorzeitigen Absterben des Baumes irgendwann in der Zukunft führen kann oder wird.

Diese Auffassung hat das Verwaltungsgerichts Arnsberg vertreten und die von der Gemeinde geforderte Ersatzpflanzung abgelehnt.

F.O.

Erhöhte Straßenbaukosten wegen Telekommunikationsleitungen

(*VG Koblenz, Urt. v. 27.04.2010 – 1 K 575/09*)

Wenn im Zuge eines Straßenausbaus die Telecom die Gelegenheit wahrnimmt, ein vorhandenes Bleikabel durch ein Kunststoffkabel zu ersetzen, kann die Gemeinde nicht verlangen, dass sich die Telecom an den Kosten des Aushubs und die Wiederherstellung des Straßenaufbaus beteiligt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Als eine Gemeinde einen Straßenausbau vornehmen wollte, informierte sie die Telekom, da sich im Baubereich mehrere Telekommunikationsleitungen befanden. Die Telekom hätte Gelegenheit, auch an ihrem Netz Arbeiten auszuführen, was zur Erteilung eines Auftrages führte. Der Unternehmer sollte vorhandene T-Com-Kabel aufnehmen, sichern und wieder verlegen; in Teilbereichen sollten störungsanfällige Bleikabel durch Kunststoffkabel ersetzt werden. Die Gemeinde machte dann später gegenüber der Telekom anteilige Kosten für den Aushub und die Wiederherstellung des Straßenaufbaus in Höhe von 15.000 € geltend, denn nach ihrer Auffassung kam ein allgemeiner öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch in Frage. Er ist darauf gerichtet, eine ohne Rechtsgrund eingetretene Vermögensverschiebung auszugleichen.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz war eine Vermögensverschiebung zugunsten der Telekom jedoch nicht ersichtlich. Als vermögenswerter Vorteil für die Telekom kam ausschließlich die Ersparnis eigener Aufwendungen in Betracht. Nach § 71 Telekommunikationsgesetz hat die Telekom allerdings nach Beendigung von Arbeiten an den Telekommunikationslinien den Verkehrsweg unverzüglich wieder herzustellen. Die Ersparnis der Telekom konnte folglich darin liegen, dass ihr im Rahmen des vorgenommenen Austausches der Bleikabel gegen Kunststoffkabel keine Kosten für den Aufbruch und die Wiederherstellung der Straße entstanden waren, sondern diese von der Gemeinde getragen wurden, die Telekom die im Auftrag der Gemeinde ausgehobenen Baugrube gleichsam mitbenutzt hatte.

Die Telekom hatte jedoch keine eigenen Aufwendungen erspart, die sie im eigenen Interesse hätte aufwenden müssen. Es handelte sich um eine bloße Folgemaßnahme des Straßenausbaus, d. h. um solche Maßnahmen, die aufgrund des Straßenausbaus notwendig waren. So stellte sich der Austausch der Telekommunikationslinie lediglich als Folge des Straßenbaus dar.

Die Herausnahme der Telekommunikationslinie aus dem Erdreich war nur geboten, um zu verhindern, dass es aufgrund der Straßenaubarbeiten zu Schädigungen an der Linie kam. Dabei war das Auswechseln der Kabel technisch notwendig, da anderenfalls die Gefahr bestanden hätte, dass die Bleiummantelung der Kabel bei der Entnahme aus dem Erdreich und Wiederverlegung schadhaft wurde. Der Austausch der Kabel war damit nach den Bedürfnissen des Straßenausbaus erforderlich und geschah insoweit nur auf Veranlassung der Gemeinde. Deshalb entfiel ein Kostenerstattungsanspruch.

Es bleibt abzuwarten, ob andere Gerichte bei einem gleichen Sachverhalt dieselbe Auffassung vertreten.

F.O.

Sperrung eines Weges durch Privateigentümer

(VG Minden, Urt. v. 1.12.2009 – 1 K 1249/07)

Der Eigentümer kann eine Wegefläche für den allgemeinen Verkehr sperren, wenn dafür keine Widmung vorliegt. Dass der Weg seit Jahrzehnten von der Allgemeinheit benutzt worden ist, begründet nur ausnahmsweise einen Anspruch auf Fortsetzung dieser Nutzung.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Im Laufe der letzten Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte sind im landwirtschaftlichen Bereich Wege entstanden, die allgemein genutzt werden, aber im Privateigentum stehen. Daraus können sich dann Konflikte ergeben, wenn der Privateigentümer den Weg sperrt, was rechtlich allerdings nicht zulässig ist, wenn sich um einen öffentlichen Weg handelt.

Eindeutig ist ein Weg öffentlich, wenn er gewidmet worden ist. Eine Widmung ist die Allgemeinverfügung, durch die Straßen, Wege und Plätze die Eigenschaft einer öffentlichen Straße nach dem Landesstraßenrecht erhalten (vgl. § 6 StrWG NRW). Es kommt allerdings auch in Frage, dass der Weg sogar schon vor dem Inkrafttreten des Landesstraßenrechts öffentlich war. Dies kann sich aus den früheren Katasterunterlagen ergeben, die allerdings auch nicht immer eindeutig sind.

Allgemein kommt es aber auch in Frage, eine Fläche nach dem Grundsatz der „unvordenklichen Verjährung“ als öffentlichen Weg anzusehen. Dafür muss die Wegefläche seit Menschengedenken oder doch seit langer Zeit unter stillschweigender Duldung des Privateigentümers in der Überzeugung der Rechtmäßigkeit als öffentlicher Weg benutzt worden sein.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Minden kommt die Öffentlichkeit aber nur in Frage, wenn der Weg wenigstens 40 Jahre lang allgemein benutzt worden ist, was nachgewiesen werden muß. Hinzukam in dem fraglichen Fall der Zeitraum seit dem Inkrafttreten des Landesstraßengesetzes, so dass es insgesamt auf die Situation im Jahre 1882 ankam. Aber selbst dann musste der Weg in den letzten 40 Jahren vor dem Inkrafttreten des Landesstraßengesetzes unter Duldung des Eigentümers von der Öffentlichkeit genutzt worden sein.

Wenn diese Voraussetzungen nicht bewiesen werden können, kann der Privateigentümer den Weg sperren.

In dem konkreten Fall hatte der Eigentümer eine solche Entscheidung getroffen, was die zuständige Behörde jedoch nicht akzeptieren wollte. Sie ordnete gem. § 22 StrWG NRW die Aufhebung der Sperrung und die Öffnung des Weges an. Dagegen wendete sich der Eigentümer im Wege der Klage. Er hatte vollen Erfolg.

F. O.

Begrenzte Ansprüche auf präventive Schuldnerberatung für Erwerbstätige

(BSG, Urteil v. 13.07.2010 – B 8 SO 14/09)

Schuldnerberatung für Erwerbsfähige setzt zum einen eine bereits bestehende Hilfebedürftigkeit und zum anderen voraus, dass sie für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erforderlich

ist. Nach Sozialhilferegeln ist sie Erwerbsfähigen verschlossen, soweit sie nicht im Zusammenhang mit besonderen Sozialhilfeleistungen zu erbringen ist, die auch Erwerbsfähigen zur Verfügung stehen.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Sachverhalt:

Die Klägerin arbeitete 2005 als Produktionshelferin mit einem Nettoeinkommen von ca. 1.400 Euro monatlich. Ihre hohen Schulden hätte sie an sich mit 870 € monatlich abzahlen müssen. Unter Berücksichtigung ihrer laufenden Kosten für Nahrung, Kleidung usw. sowie Miete konnte sie lediglich 420 € monatlich aufbringen, um ihre Schulden zu tilgen. Bei ihrem Arbeitgeber gingen verstärkt Lohn- und Gehaltspfändungen ein.

Sie wandte sich hilfesuchend an eine Schuldnerberatungsstelle der Caritas. Beim beklagten Sozialhilfeträger beantragte sie, die Kosten der Beratung durch die Caritas in Höhe von gesamt 225,00 € (fünf Stunden je 45,00 €) zu übernehmen. Dieser lehnte die Leistung ab, weil die Klägerin als Erwerbsfähige keinen Anspruch nach dem Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) habe.

Während das Sozialgericht der Klage stattgegeben hat, hat das Landessozialgericht nach Beiladung des nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) zuständigen Leistungsträgers (ARGE) diesen verurteilt, über den Anspruch auf Kostenübernahme zu befinden.

Entscheidungsgründe:

Der 8. Senat bestätigte das LSG-Urteil, soweit es einen Anspruch der Klägerin gegen den Beklagten nach dem SGB XII abgelehnt hat. Er hob jedoch das Urteil des LSG auf, soweit die beigeladene ARGE als zuständiger Leistungsträger verurteilt worden ist. Die Schuldnerberatung nach § 16 Abs. 2 a.F. SGB II setze zum einen eine bereits bestehende Hilfebedürftigkeit und zum anderen voraus, dass sie für die Eingliederung des Erwerbsfähigen in das Erwerbsleben erforderlich ist. Beide Voraussetzungen erfülle die Klägerin nicht.

Anders als im SGB XII genüge insbesondere nicht, dass eine Hilfebedürftigkeit erst droht. Dem stehe nicht entgegen, dass die §§ 1, 3 SGB II auch auf die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit hinwiesen. Diese Vorschriften beinhalteten lediglich Programmsätze, die der Umsetzung in der jeweiligen Anspruchsnorm bedürften. Dies sei in § 16 SGB II für die Schuldnerberatung der Erwerbsfähigen gerade nicht geschehen. Hierin liege keine unzulässige Ungleichbehandlung gegenüber den Nichterwerbsfähigen, für die die §§ 11, 15 SGB XII auch eine präventive Schuldnerberatung vorsehen. Von einem erwerbsfähigen Nichthilfebedürftigen könne erwartet werden, dass er auf eigene Kosten präventive Maßnahmen ergreift, um den Eintritt von Hilfebedürftigkeit zu vermeiden und seine Erwerbstätigkeit beizubehalten.

Nach § 11 Abs. 5 Satz 3 1. Halbsatz SGB XII sollen angemessene Kosten einer Schuldnerberatung übernommen werden, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann. In anderen Fällen können Kosten übernommen werden (§ 11 Abs. 5 Satz 3 2. Halbsatz).

Die Anwendung des § 11 SGB XII sei – so das BSG – nicht nach der Konkurrenzregel des § 5 SGB II ausgeschlossen, da Schuldnerberatung nicht zum Lebensunterhalt zähle. Die Anwendung des 1. Halbsatzes („Sollen“) scheitere, weil keine Lebenslage drohe, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt notwendig machen würde.

Die Beratung in „anderen Fällen“ (2. Halbsatz) setze voraus, dass die Beratung im Zusammenhang mit anderen SGB XII-Leistungen außerhalb des Dritten Kapitels stehe. Es lägen aber wegen regelmäßigen Arbeitskommens weder besondere soziale Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII vor noch sei eine atypische Bedarfslage im Sinne des § 73 SGB XII gegeben, da der Kläger sich durch Einsatz seines Einkommens selbst helfen könne. § 10 Abs. 2 SGB XII begründe schließlich keinen eigenen Leistungsanspruch.

Anmerkungen

Dieses Urteil wird die Beratungsstellen nicht freuen. Das BSG hat mit dem Urteil diesem „Markt“ ein wenig das Wasser abgegraben. Jedenfalls auf Staatskosten sollen sich Menschen, die in Brot und Arbeit stehen, aber verschuldet sind, nicht sanieren dürfen. Eine richtige Entscheidung, die dem Wesensgehalt von Fürsorgeleistungen entspricht, aus einer Notlage nur dem heraus zu helfen, der sich daraus nicht selbst befreien kann (§ 9 SGB I).

Die Bedeutung der Schuldnerberatung liegt darin, den Erwerbsfähigen erst einmal zu motivieren, eine Beschäftigung aufzunehmen. Schuldnerberatung darf aber nicht präventiv angeboten werden, um den Eintritt von Hilfebedürftigkeit erst zu vermeiden.

Das Konkurrenzverhältnis zwischen SGB II und SGB XII ist spannungsgeladen. Der Bezug von ALG II führt zwar, wie das BSG richtig ausführt, nicht automatisch dazu, dass ein Anspruch auf Übernahme der Kosten einer Schuldnerberatung nach dem SGB XII ausgeschlossen ist, weil der Vorrang des SGB II nur für Leistungen

für den Lebensunterhalt (§§ 27 ff, SGB XII) gilt (§ 21 SGB XII). Im Hinblick auf den in den §§ 11, 15 SGB XII gesondert geregelten Anspruch auf ggfs. sogar präventive Beratung (z.B. eben zur Schuldenbeseitigung), Unterstützung und Aktivierung besteht dieser jedoch, so das BSG in dem Urteil, nur flankierend und im Kontext der eigentlichen Haupthilfe. Soweit es um einen erwerbsfähigen Arbeitssuchenden geht hat dieser dem SGB XII vorgehende Ansprüche nach § 16 Abs. 2 SGB II soweit die „Verschuldenssituation ein arbeitsmarktspezifisches Eingliederungshemmnis“ ist. Allerdings wird die Hilfe im SGB II anders als im SGB XII nicht präventiv gewährt.

Es ist zu begrüßen, dass der 8. Senat dem Trend diesmal widersteht, das SGB XII zum Auffangbecken für jedes Leistungsbegehren zu machen.

Die Schuldnerberatung darf nicht zur unzulässigen Rechtsberatung nach dem Rechtsberatungsgesetz werden und wird sich deshalb darauf beschränken müssen, einen persönlichen Plan zur Sicherung und Tilgung der Schulden bzw. zur Schuldenregulierung zu erstellen; außerdem kann der Betroffene beraten werden, auf welche Weise er sich mit Gläubigern in Verbindung setzen kann, um eine Stundung, einen Erlass oder eine Umschuldung zu erreichen.

F.D.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

- F.D. = Franz Dillmann
- F.O. = Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
- J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle
- H.W. = Prof. Holger Weidemann

Schrifttum

Luber, Schelter, *Deutsches Sozialrecht, Textsammlung, 272. Ergänzungslieferung, Stand 1. Mai 2011, € 149,00, Verlag R. S. Schulz, Starnberg*

Kluth/Robra, *Landesrecht Sachsen-Anhalt, 14. Aufl. 2011, 896 Seiten, kart., 24,00 €, Nomos, ISBN 978-3-8329-63941;*

von Zezschwitz, *Landesrecht Hessen, 21. Aufl. 2011, 971 Seiten, kart. 22,00 €, Nomos, ISBN 978-38329-6395-8*

Die anzuzeigenden Textsammlungen erscheinen in der Reihe „NomosGesetze“. Die Auswahl der Gesetze und Verordnungen orientiert sich hauptsächlich an den Bedürfnissen von Jurastudenten, Absolventen von Fachhochschulen (mit juristischen Fächern) und Rechtsreferendaren. Umfangreiche Stichwortverzeichnisse erleichtern den Umgang mit den Sammlungen. Die Bände werden im Jahresrhythmus aktualisiert und befinden sich auf dem Stand 1. April 2011 bzw. 10. März 2011. Freilich können und sollen sie die – umfangreicheren – Loseblattsammlungen nicht ersetzen. Sie erschließen jedoch in handlicher und übersichtlicher Form den Zugriff auf ausbildungs- und praxisrelevanten Landesgesetze und Landesverordnungen.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Carsten Nowak, *Europarecht nach Lissabon, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2011, 275 Seiten, brosch., 39,00 € ISBN 978-3-8329-5316-4*

Nowak befasst sich mit dem „reformierten *Europarecht nach Lissabon*, wobei es sich unter Zugrundelegung eines engeren Begriffsverständnisses um das durch den Lissabonner Reformvertrag modifizierte Unionsrecht handelt“ (S. 6), das am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist und die Europäische Gemeinschaft (EG) durch die Europäische Union (EU) ersetzt; im allgemeinen Sprachgebrauch und in den Medien hatte sich der *EU*-Begriff lange durchgesetzt. Im Primärrechtsbereich behandelt der Autor dementsprechend den *Vertrag über die EU* i. d. F. von Lissabon (ABl.EU 2010 C 83/13 ff.) (LRV) und den dazu gehörigen *Vertrag über die Arbeitsweise der EU* (ABl.EU 2010 C 83/47 ff.). Die umfangreichen Änderungen in den beiden Verträgen kann der Autor schon aus Platzgründen nicht alle darstellen, erörtert aber im 3. und 4. Teil des Werks die vertraglichen Grundlagen, Werte und Ziele der EU, ihre neue Rechtspersönlichkeit, die mitgliederschafts- und vertragsrevisionsrechtlichen Änderungen, organstrukturelle Neuerungen mit der neuen vertikalen Kompetenzordnung, die Handlungs-

formen der EU und die unionalen Rechtssetzungsverfahren sowie die modifizierte „EU-Grundrechtsarchitektur“, die teilweise veränderte Gerichtsbarkeit der EU und das komplexe Rechtsschutzsystem, also die zentralen Neuerungen. Ausführungen zu EU-Wirtschaftsverfassung und Binnenmarktrecht bringt der 5. Teil. Diese Änderungen macht Nowak durch die Einführung (1. Teil) und die Einordnung des LRV in den europäischen Integrations- und Konstitutionalisierungsprozess (2. Teil) verständlicher. Obwohl er das „Auswärtige Handeln der EU“ als „weiteren bedeutsamen Reformgegenstand“ (S. 259) ansieht, widmet er ihm nur 9 Seiten (davon der EU-Assoziations-, Entwicklungs- und Außenhandelspolitik nur zwei); das wird der Bedeutung und den Möglichkeiten dieser Vertragsteile nicht gerecht.

Zur Privatrechtsangleichung, zum Arbeitsrecht der EU, zum europäischen Steuerrecht, zum europäischen Katastrophenschutzrecht etc. muss der Leser spezielles Schrifttum einsehen.

Am Scheitern des am 29.10.2004 unterzeichneten Europäischen Verfassungsvertrages (EVV) an den Referenden in Frankreich und den Niederlanden zeigt Nowak, wie schwer es war, Reformbedürfnisse und Reformpotential in geltendes Europarecht umzusetzen. Obwohl es sich bei dem neuen bzw. geänderten Primärrecht um Verfassungsrecht der EU handelt, war in bestimmten Mitgliedsstaaten schon dieser Begriff suspekt.

Die für das deutsche Zustimmungsgesetz (BGBl. II 2008, S. 1038) wesentliche Lissabonentscheidung des BVerfG vom 30. Juni 2009 (EuGRZ 2009, 339 ff.) bezieht der Autor ein.

Für den Leser hilfreich sind auch die solide Dokumentation des Werks auf einem 30seitigen, eng bedruckten Literaturverzeichnis und das brauchbare Stichwortverzeichnis.

Insgesamt ist das Werk von Nowak für einen breiten Leserkreis zur Einarbeitung in die komplexe und komplizierte Materie empfehlenswert.

Prof. Dr. Volker Lohse, Bielefeld

Finkelnburg/Dombert/Külpmann, *Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 6. Aufl. 2011, C. H. Beck, 531 Seiten, kart., 65,00 € ISBN 978-3-406-60447-8*

Nur drei Jahre liegen zwischen der Voraufgabe und der aktuellen Version des Handbuchs. Die in der Besprechung der Voraufgabe geäußerte Vermutung, der vorläufige Rechtsschutz werde an Bedeutung weiter zunehmen – als Folge der gesetzgeberischen Bemühungen, die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage zu beseitigen –, hat sich bestätigt.

Die Neubearbeitung diene insbesondere dem Ziel, Rechtsprechung und Literatur zu aktualisieren. Diese Aufgabe haben die drei Autoren zuverlässig und kenntnisreich erfüllt, wie Stichproben gezeigt haben. Etlichen Abschnitten sind umfangreiche Literaturhinweise vorangestellt, so dass eine Vertiefung einzelner Fragen problemlos möglich ist. Das Konzept des Handbuchs überzeugt. In einem einleitenden Teil (I) wird ein Überblick über das System des vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegeben. Teil II ist der einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO gewidmet; behandelt werden zusammenhängend die Zulässigkeitsvoraussetzungen, die materiellen Prüfungsmaßstäbe, das Verfahren und die Rechtsmittel bzw. -behelfe. Vergleichbar strukturiert ist Teil III, der sich mit der aufschiebenden Wirkung und dem Rechtsschutz nach Maßgabe der §§ 80, 80a VwGO befasst.

Im Abschlussteil IV befassen sich die Autoren mit praktisch relevanten Anwendungsfeldern des vorläufigen Rechtsschutzes (Ausländerrecht einschließlich Asylrecht, Baurecht, Umweltrecht, Fachplanungsrecht, Beamtenrecht, Schulrecht, Prüfungsrecht, Ausbildungsförderungsrecht und Straßenverkehrsrecht). Auch die äußere Form der Darstellung ist ansprechend. Zur guten Lesbarkeit trägt bei dass Nachweise konsequent in die Fußnoten verbannt sind. Zu einem noch höheren Lese- und Nutzerkomfort würde es beitragen, wenn Leitbegriffe optisch – z. B. durch Fettdruck – hervorgehoben würden.

Fazit: Ein instruktives Handbuch, dessen Anschaffung sowohl für (Fach-)Anwälten, Gerichte als auch für Verwaltungsbehörden sehr lohnend ist.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Tettlinger/Wank, GewO, 8. Aufl. 2011, C. H. Beck, 1047 Seiten, in Leinen, 78,00 € ISBN 978-3-406-61410-1

Rund sieben Jahren sind seit der Vorgängerauflage verstrichen. Die Neuauflage war im Hinblick auf den Fleiß des Gesetzgebers dringend geboten. Das Reisegewerberecht

etwa ist völlig neu konzipiert worden. Nicht zuletzt haben sich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Gewerberechts geändert: Teile der GewO (z. B. das Recht der Spielhallen) unterfallen jetzt der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Darüber hinaus wirkt das EU-Recht immer stärker auch auf das nationale Gewerberecht ein, s. z. B. das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht.

Was soll man über ein Erläuterungswerk noch Lobendes schreiben, dessen Vorzüge schon vielfach – auch in dieser Fachzeitschrift – gerühmt wurden? Es bietet eine kompakte, gut lesbare und fundierte Kommentierung der Gewerbeordnung. Leitbegriffe sind im Fettdruck hervorgehoben und ermöglichen einen schnellen Zugriff auf das gesuchte „Problem“. Die Novellen sind kompetent eingearbeitet worden. Dass Rspr. und Lit. wiederum reichlich nachgewiesen sind, bedarf im Grunde keiner besonderen Erwähnung. Auch (erst-)instanzgerichtliche Entscheidungen sind umfassend berücksichtigt worden. Im Zusammenhang mit dem Begriff des Gewerbes wird z. B. auf die Entscheidung des VG Hamburg zur sozialen Unwertigkeit der kommerziellen Sterbehilfe hingewiesen (§ 1 Rdn. 44).

Fazit: Der „Tettlinger/Wank/Ennschat“ gehört zu den herausragenden Werken der „Gelben Reihe“ von Beck. Die Neubearbeitung hat seinen Spitzenplatz gefestigt.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Ergänzbare Kommentare mit weiterführenden Vorschriften, Lieferung 2/11, Juni 2011, Erich Schmidt Verlag, Berlin

Im kommunalverfassungsrechtlichen Teil wurde insbesondere neuere Rechtsprechung des SächsOVG zu verschiedenen Rechtsfragen eingearbeitet. Ergänzt wurden die Kommentierungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit zahlreichen obergerichtlichen Entscheidungen.

Herausgeber:

Staatssekretär Dr. *Hans Bernhard Beus*
Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. *Peter Eichhorn*
Präsident der SRH Hochschule Berlin und Präsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M.

Ltd. Kreisrechtsdirektorin *Patricia Florack*
Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln

Dr. *Holger Franke*
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow

Verwaltungsdirektor *Ernst Halle*
Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm

Verwaltungsdirektor Dr. *Wolfgang Harmgardt*
Fachbereichsleiter Allgemeine Innere Verwaltung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl

Ltd. Verwaltungsdirektor *Herbert Heidler*
Studienleiter und Geschäftsführer des Südwestfälischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hagen

Ltd. Regierungsdirektor *Johannes Heinrichs*
Leiter des Instituts für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Hilden

Prof. Dr. *Ulrike Hermann*
Fachhochschule Osnabrück, Studiengangsbeauftragte BA-Studiengang „Öffentl. Verwaltung“

Dr. *Marita Heydecke*
Leiterin der Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg, Königs Wusterhausen

Prof. Dr. *Michael Jesser*
Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Braunschweig

Bürgermeister der Stadt Darmstadt a.D. *Horst Knechtel*
Schulleiter und Verbandsgeschäftsführer des Hessischen Verwaltungsschulverbandes, Darmstadt

Prof. Dr. *Michael Koop*
Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover

Ltd. Direktor *Klaus-Jochen Lehmann*
Leiter und Hauptgeschäftsführer des Westfälisch-Märkischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Dortmund

Vorstandsvorsitzender der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Westfalen-Mitte
Prof. Dr. *Rainer O. Neugebauer*
Gründungsdekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt

Udo Post

Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Oldenburg

Studienleiterin *Gabriele Reichel*
Leiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Staatssekretärin *Cornelia Rogall-Grothe*
Bundesministerium des Innern, Berlin
Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik

Prof. Dr. *Utz Schliesky*
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Dr. *Ludger Schrapper*
Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

Ltd. Verbandsverwaltungsleiter *Jörg Siekmeier*
Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Regierungsdirektor *Reiner Stein*
Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Güstrow

Prof. Dr. *Udo Steiner*
Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Karl Wagner
Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz

Ltd. Regierungsdirektorin *Christiane Wallnig*
Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder

Verwaltungsstudiendirektor Dipl. Volkswirt *Reinhard Wegener*
Studienleiter der Verwaltungsseminare Frankfurt a. M. und Darmstadt

Prof. *Holger Weidemann*
ist auf der Leitungsebene des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung tätig, Hannover

Direktor *Klaus Weisbrod*
Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, Mayen

Senatsrat *Ralf Uwe Wenzel*
Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Dr. *Göttrik Wewer*, Geschäftsführer der Nationalen Anti-Doping-Agentur