

Ob der Vorschrift vor dem Hintergrund eines eventuell fehlenden, aber eigentlich stets auszugleichenden naturschutzrechtlichen Eingriffs durch Überplanung von Außenbereichsflächen jedoch gleich der Anwendungsbereich abzusprechen ist⁴⁰, mit der Folge, den Gemeinden besser gleich zum Regelverfahren zu raten, geht wohl zu weit. Wenn ein Eingriff nur einfache Arrondierungsflächen und keine Biotope betrifft, wird er kaum die Erheblichkeitsschwelle des § 14 BNatSchG erreichen⁴¹. Diese Sichtweise scheint auch die des Gesetzgebers gewesen zu sein. Deren Umsetzung darf aber vor dem Hintergrund der offenen Auslegungsfragen als nicht gelungen bezeichnet werden. Die weitere Entwicklung und rechtliche Diskussion bleibt daher abzuwarten.

V. Ausblick

Die neue Klausel des § 215a BauGB hat de facto eine Restlaufzeit bis zum 31. Dezember 2024 und betrifft nur alte laufende Bebauungsplanverfahren oder junge Bebauungspläne auf Basis des alten § 13b BauGB. Danach können Bebauungspläne in Ortsrandlage nicht mehr im beschleunigten Verfahren abgeschlossen werden. Dies entspricht dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung⁴².

Die 142. Bauministerkonferenz stellte am 23./24. November 2023 fest, „dass die bisherigen Möglichkeiten der Gemeinden zur Baurechtschaffung durch Bauleitplanung nicht den heutigen

Anforderungen an beschleunigte Verfahren gerecht werden. Die Bauministerkonferenz fordert deshalb den Bund auf, im Rahmen der angekündigten BauGB-Novelle Vorschläge zur Erweiterung der vereinfachten und beschleunigten Bebauungsplanverfahren zu machen“⁴³.

Die weitere Entwicklung ist daher abzuwarten. Allerdings wird es abgesehen von § 215a BauGB eine unionsrechtskonforme Wiederbelebung von § 13b BauGB in dieser Legislaturperiode nicht mehr geben. Ein Entschließungsantrag der Fraktion CDU/CSU zum oben genannten Gesetzentwurf, der parallel zur Einführung des § 215a BauGB eine Reaktivierung des § 13b BauGB forderte⁴⁴, scheiterte⁴⁵. Ob es eine unionsrechtskonforme Wiederbelebung des § 13b BauGB auch für die Zukunft geben wird, dürfte daher erst in der nächsten Legislaturperiode wieder Thema werden.

⁴⁰ In diese Richtung vgl. *Kerkmann/Saame* in BauR 2024, 20 (34).

⁴¹ A. A. *Kerkmann/Saame* a. a. O. S. 29 m. w. N. Zur Erheblichkeit der Beeinträchtigung siehe *Gellermann* in *Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Sept. 2023, § 14 BNatSchG* Rn. 15-18.

⁴² S. 73 des Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS90/Die GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP); www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

⁴³ Vgl. Fn. 31.

⁴⁴ BT-Drs. 20/9351 v. 15.11.2023.

⁴⁵ BT-Plenarprotokoll 20/138 S. 17545A – Ablehnung der Vorlage (20/9351.)

BERICHT

Widerstand gegen den Rechtsstaat? Ziviler Ungehorsam aus der Sicht des Straf- und Verwaltungsrechts („Klimakleber“ und ähnliche Proteste)

Ein Bericht von der Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern)

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

Die Ende November 2023 stattgefundene Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) befasste sich inhaltlich mit einer sehr aktuellen Thematik, die nicht nur rechtlich, sondern insbesondere gesellschaftlich sehr kontrovers diskutiert wird: Im Fokus der Veranstaltung standen die straf- und verwaltungsrechtliche Einordnung der sogenannten Klimaproteste der „Letzten Generation“, die dem Auditorium in zwei Fachvorträgen präsentiert wurden.

Nachdem die letzten Tagungen der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht pandemiebedingt – aber auch aufgrund der sehr guten Resonanz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer – virtuell stattgefunden hatten, lud die Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht zur Herbsttagung zu einer Präsenzveranstaltung in den Kaisersaal nach Regensburg, also an den Ort, in der die Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht seinerzeit gegründet worden war. Der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft hatte für die Herbsttagung mit Dr. iur. Tamina Preuß eine Referentin gewonnen, die als Habilitandin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationales Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht der Julius-Maximilians-Universität Würzburg tä-

tig ist und die den zivilen Ungehorsam aus strafrechtlicher Sicht darstellte. Als weiterer Referent stand mit Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, der die Lehrprofessur für Öffentliches Recht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsphilosophie an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg innehat, ein Fachmann des Öffentlichen Rechts parat, der die „Klimakleber“ und ähnliche Proteste aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts beleuchtete. Beide hatten neben diversen Veröffentlichungen im Strafrecht und Verwaltungsrecht jüngst in NZV 2023, 60 und NJW 2023, 275 zum Thema publiziert, sodass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Regensburg auf eine Sicht der Dinge aus zweierlei Perspektiven freuen konnten.

Nach der Begrüßung durch den 1. Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht *Dr. Klaus-Richard Luckow* (Regensburg), begann *Preuß* ihr Referat zunächst mit einem Blick auf die aktuelle mediale Berichterstattung, wobei sie insbesondere auf die „Letzte Generation“ in der Eigendarstellung, aber auch in der öffentlichen Wahrnehmung einging. Sodann stellte *Preuß* die in Betracht kommenden Straftatbestände der Klimaproteste umfassend und sehr anschaulich dar. Auffällig hierbei waren zum Teil diametrale Rechtsauffassungen der Strafgerichte am Beispiel des AG Berlin-Tiergarten für den Straftatbestand des § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, BeckRS 2022, 31817, aufgehoben durch LG Berlin, B.v. 21.11.2012 – 534 Qs 80/22). *Preuß* ging ferner auf mögliche Straftatbestände wie Nötigung (§ 240 StGB), Behinderung von hilfeleistenden Personen und von Hilfs- und Rettungsdiensten (§§ 323c Abs. 2, 115 Abs. 3 StGB), fahrlässige Tötung und Körperverletzung (§§ 222, 229 StGB), gefährlichen Eingriff in den Straßenverkehr (§ 315b StGB), gemeinschädliche Sachbeschädigung (§§ 303, 304 StGB), gefährlichen Eingriff in den Bahn- und Luftverkehr (§ 315 StGB), Verstöße gegen Versammlungsgesetze sowie den Missbrauch von Notrufen (§ 145 StGB) und Hausfriedensbruch (§ 123 StGB) ein. Ferner warf sie bei der „Letzten Generation“ die Frage nach dem Vorliegen einer kriminellen Vereinigung im Sinn des § 129 StGB auf. *Preuß* nahm sodann mögliche Rechtfertigungsgründe wie den „zivilen Ungehorsam“, den rechtfertigenden Notstand sowie das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG in den Blick.

Die Referentin ging sodann auf die „Klimakleber“ in der kriminalpolitischen Diskussion ein, sah aber keine Anhaltpunkte dafür, dass im aktuell geltenden Strafrecht ausfüllungsbedürftige Lücken bestünden. Die Ausführungen von *Preuß* legten nahe, dass die Klimaproteste der „Letzten Generation“ mit der Verwirklichung von Straftatbeständen verbunden sind, für die es keine Rechtfertigungsgründe gibt. Gleichwohl kam *Preuß* zu dem Fazit, dass die strafrechtliche Bewertung der Klimaproteste in der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt sei. Der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung könne über § 240 Abs. 2 StGB jedoch Einfluss auf die strafgerichtlichen Entscheidungen zukommen. Ferner würden die Möglichkeiten des geltenden (Straf-)Rechts zur Ahndung der Klimaproteste aus derzeitiger Sicht ausreichen.

Im Anschluss an die strafrechtliche Sicht der Klimaproteste befasste sich der zweite Referent, *Prof. Schwarz*, mit dem zivilen Ungehorsam aus der Sicht des Verwaltungsrechts. Hierbei ging er insbesondere auf versammlungsrechtliche Fragestellungen ein. *Schwarz* widmete sich zunächst präventiven Klebverboten und ging auf die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg (B.v. 28.04.2023 – OVG 1 – S 33/23), das eine präventive Verbotsverfügung als zu unbestimmt erachtet hat, ein. In diesem Zusammenhang warf er die Frage auf, in welchem Verhältnis Versammlungsrecht und Polizeirecht stehen. Das Versammlungsrecht habe zwar grundsätzliche Spezialität, allerdings sei ein Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bei Maßnahmen, die sich nicht gegen die gesamte Versammlung, sondern gegen einzelne Teilnehmer richten, unter bestimmten Umständen möglich. Voraussetzung sei eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die in der Regel zu bejahen sei. Allerdings bestehe ein Problem der Angemessenheit derartiger präventiver Klebverbote, gerade mit Blick auf die Dauer der angeordneten Maßnahme, da in derartigen Fällen eine sachgerechte Gefahrenprognose nicht mehr möglich sein dürfte. Sodann nahm der Referent den präventiven Unterbindungsgewahrsam nach Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 PAG in den Blick. Dieser sei nach Art. 19 Abs. 2 Satz 2 PAG bis zu einer Gesamtdauer von zwei Monaten möglich, diese Regelung begegne nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (E.v.

14.06.2023 – Vf. 15-VII-18 – BayVBl. 2023, 735 [Ls.]) auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn die Regelung diene bei enger Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen einem legitimen Ziel mit verfassungskonformen Mitteln.

Sodann widmete sich *Schwarz* dem Versammlungsverbot unter Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung (HessVGH, B.v. 14.10.2023 – 2 B – 1423/23). Voraussetzung sei eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Versammlung. Erforderlich sei eine konkrete Sachlage, die den Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lasse und bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem entsprechenden Schaden für die gefährdeten Rechtsgüter führe. Die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit liege in der Freiheit, selbst zu entscheiden, wann, wo und unter welchen Modalitäten die Versammlung stattfinden solle. Allerdings sei eine Sitzblockade dann keine geschützte Versammlung mehr, wenn die Verkehrsbeeinträchtigung nicht lediglich unbeabsichtigte Nebenfolge mehr sei, sondern gerade das (Nah-)Ziel darstelle. Art. 8 GG sei kein Freibrief dafür, Dritte für die Durchsetzung eigener Ziele in Anspruch oder Haftung zu nehmen. Die zwangswise Benutzung Dritter als Instrument der eigenen Zielverfolgung sei eine Beeinträchtigung der Grundrechte Dritter, die dazu führe, dass der unbeteiligte Dritte durch das Meinungsoktroi der Demonstranten zum Objekt werde.

Anschließend ging *Schwarz* auf einzelne verwaltungsvollstreckungsrechtliche Fragestellungen ein und befasste sich mit Aktionen der „Last Generation“ zunächst unter dem Blickwinkel der strassenrechtlichen Sondernutzung, wonach für eine Sondernutzung öffentlicher Straßen die Erhebung entsprechender Gebühren grundsätzlich möglich sei. Sodann warf der Referent die Frage nach einer polizeirechtlichen Kostentragungspflicht auf. Das Versammlungsrecht entfalte gegenüber allgemeinem Polizeirecht nur dann Sperrwirkung, wenn das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit betroffen sei, was bei unfriedlichen Versammlungen nicht der Fall sei (VG Gießen, U.v. 04.03.2022 – 4 K 2855/21). Allerdings bestehe keine generelle Kostentragungspflicht, weil typischerweise keine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung existiere. Denn es liege weder eine Ersatzvornahme noch eine unmittelbare Ausführung vor, weshalb insoweit keine Gebührentatbestand erfüllt sei, wenn die polizeiliche Maßnahme nur der (Wieder-)Herstellung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs diene (VG Berlin, B.v. 21.09.2023 – VG 1 L 363/23).

Auch *Schwarz* warf die Frage nach der Legitimität des Verhaltens bei Widerstand und zivilem Ungehorsam auf. Bei den Klimaprotesten handele es sich um vorsätzliche Regelverletzungen mit symbolischem Charakter, um damit einer aus Sicht der Klimakleber für verhängnisvoll und ethisch illegitim erachteten Politik entgegentreten zu können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertige ziviler Ungehorsam keine Maßnahmen, die in Rechte Dritter eingreifen und diese zum Objekt der Durchsetzung eigener Überzeugungen machen. Zudem würden Straftaten, die zur Erreichung politischer Ziele begangen werden, nicht deshalb legalisiert, weil damit zugleich das Mehrheitsprinzip und die Allgemeinheit des geltenden Rechts infrage gestellt werde. Auch aus Art. 8 GG oder anderen Grundrechten sei bei den beschriebenen Aktionen der Klimaproteste keine Rechtfertigung von zivilem Ungehorsam möglich. *Schwarz* vertrat die Auffassung, dass der Klimaschutz keinen unbedingten Vorrang genieße, der die Eingriffe gegenüber Privaten rechtfertige. Es sei eine wesentliche Errungenschaft moderner Demokratien, dass sich jede Handlung, unabhängig davon, ob sie ihre Grundlage in Religion, Moral oder einer vermeintlich unumstößlichen Gemeinwohlidee finde, ausnahmslos am Vorrang des Rechts beziehungsweise an seiner Verbindlichkeit

zu messen habe. Für die Rechtmäßigkeit polizei- und sicherheitsrechtlicher Maßnahmen sei die (außerrechtliche) Kategorie des „zivilen Ungehorsams“ deshalb bedeutungslos. Vermieltlich edle Zwecke, die hinter der Schaffung einer konkreten Gefahr stehen mögen, seien für das Versammlungsrecht und die Gefahrbeseitigung ohne Belang.

Preuß und *Schwarz* gelang es im Rahmen dieser Veranstaltung, sowohl die strafrechtliche wie auch die verwaltungsrechtliche Sichtweise im Zusammenhang mit den so genann-

ten Klimaprotesten nicht nur umfassend, sondern anschaulich und insbesondere kurzweilig darzustellen. Nachdem aus dem Kreis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer noch Fragen beantwortet beziehungsweise Diskussionsanstöße zu den gehaltenen Fachvorträgen aufgegriffen worden waren, beendet *Luckow* den offiziellen Teil der Tagung und die Anwesenden hatten – wie bei Präsenzveranstaltungen der Arbeitsgemeinschaft üblich – Gelegenheit, sich bei gereichten Getränken und Canapés im persönlichen Gespräch untereinander austauschen.

RECHTSPRECHUNG

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Art. 3 GG; Art. 8 BestG; Art. 21, 24 GO; Art. 44, 54 BayVwVfG; Art. 17 BayDSchG; Art. 16 KG (Gebühr für Grabmalgenehmigung auf kirchlichem Friedhof; Bemessung der Wertgebühr anhand der Herstellungskosten; Verwaltungsaufwand bei denkmalgeschütztem Friedhof; unzulässige vertragliche Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die Kommune; Rechtsfolge bei Verbandskompetenzverstoß; Prüfungsumfang bei isolierter Anfechtung des Kostenbescheids)

Amtliche Leitsätze:

1. Der zwingende Charakter der öffentlich-rechtlichen Kompetenzordnung lässt es nicht zu, dass sich ein unzuständiger Rechtsträger durch freiwillige Übernahme eine ihm nicht gesetzlich zugewiesene Befugnis zu eigen macht.

2. Die Verwaltungsgebühr für einen begünstigenden Verwaltungsakt, der bereits bestandskräftig ist und vom Adressaten tatsächlich in Anspruch genommen wurde, kann nicht mehr wegen der Rechtswidrigkeit des Grundverwaltungsakts infrage gestellt werden.

BayVGH, Urteil vom 25.10.2023, 4 B 22.39
(rechtskräftig)

Sachverhalt:

Der Kläger wendet sich gegen die Gebühr für eine von der beklagten Stadt erteilte Genehmigung für die Erneuerung eines Grabsteins auf einem kirchlichen Friedhof.

Der Kläger ist Grabnutzungsberechtigter an einem Familiengrab. Es bestehen Satzungen und Vereinbarungen, wonach die Beklagte für die Genehmigung von Grabmälern auf dem kirchlichen Friedhof St. Rochus zuständig und auch ihre Gebührensatzung einschlägig sein soll. Mit Bescheid vom 15. November 2018 genehmigte die Beklagte auf Antrag des Klägers die Erneuerung eines Grabmals auf diesem Friedhof (Nr. 1) und erhob hierfür unter Nr. 2 eine Gebühr in Höhe von 429 Euro (6 % aus dem Betrag der Herstellungskosten in Höhe von 7.140 Euro).

Auf die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hob das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 12. Februar 2021 den Bescheid der Beklagten in der Fassung des Widerspruchsbescheids in Nr. 2 auf. Gegen das Urteil legte die Beklagte die vom Senat zugelassene Berufung ein.

Aus den Gründen:

1 – 12 ... [Tatbestand]

13 Die zulässige Berufung der Beklagten ist begründet. Nr. 2 des Bescheids der Beklagten vom 15. November 2018 in Verbindung mit der beigefügten Kostenrechnung und der Widerspruchsbescheid der Regierung von Mittelfranken vom 5. Februar 2020 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das Urteil des Ver-

waltungsgerichts war daher abzuändern und die Klage abzuweisen.

14 I. Die Erhebung einer Gebühr für die von der Beklagten erteilte Grabmalgenehmigung richtet sich entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht nach dem Kostenrecht zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Widerspruch, sondern nach den kostenrechtlichen Regelungen, die bei Erteilung der Genehmigung in Kraft waren. Materiell ergibt sich daraus jedoch keine Änderung.

15 1. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Grabmalgenehmigungsgebühr zum Zeitpunkt des Erlasses des Ausgangsbescheids am 15. November 2018 war § 8 Abs. 1 Satz 1 der Bestattungs- und Friedhofsgebührensatzung der Beklagten vom 22. Juli 2010, zuletzt geändert durch Satzung vom 9. November 2017. Danach beträgt die Gebühr für die Genehmigung zur Aufstellung, Änderung und Erneuerung von Grabmälern 6 % des Entgelts (einschließlich Mehrwertsteuer), das an den Hersteller für das Grabmal samt allem Zubehör und allen Fundamentierungs- und Ausstellungsarbeiten zu entrichten ist; die Gebühr wird auf volle Euro aufgerundet (Satz 2). Der streitgegenständliche Gebührenbescheid, der eine Gebühr in Höhe von 429 Euro vorsieht, ist von dieser Ermächtigungsgrundlage gedeckt, da der Kläger für die Erneuerung des Grabmals 7140 Euro aufgewandt hat.

16 Die genannte Satzungsregelung ist auch mit höherrangigem Recht vereinbar. Der Ansatz einer Wertgebühr ist nicht zu beanstanden (nachfolgend a). Es bedurfte keiner Abstufung der Gebühr für die Erneuerung von Grabsteinen auf denkmalgeschützten Friedhöfen (nachfolgend b). Auf die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Grabmals nach Beendigung des Nutzungsrechts kommt es nicht an (nachfolgend c).

17 a) Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm auferlegt werden und dazu bestimmt sind, im Anknüpfung an diese Leistung den Verwaltungsaufwand (Kosten) ganz oder teilweise zu decken. Aus dieser Zweckbestimmung folgt indes von Verfassungs wegen nicht, dass die Gebührenhöhe durch die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall in der Weise begrenzt sein müsste, dass die Gebühren diese Kosten nicht übersteigen oder nicht unterschreiten dürfen. Vielmehr verfügt der Gebührensatzungsgeber innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen aus der Sicht der Verfassung über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstreben will. Bezieht sich die gebührenpflichtige Amtshandlung auf Objekte, deren Wert feststellbar ist, bietet sich dieser Wert als Grundlage der Gebührenbemessung an. Dabei fordert das sogenannte Äquivalenzprinzip (als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) nicht, dass die erhobene Gebühr im Sinne des sogenannten Kostendeckungsprin-