

Info Dienst erl. am 30.12.98  
 20.3. KTB, 70,

Bei Amt 30  
 anzufordern

Die  
**Öffentliche  
 Verwaltung** **DÖV**

Zeitschrift für öffentliches Recht  
 und Verwaltungswissenschaft

liebt + an KTB. Dank.

Ha 04.01.99

## Inhaltsverzeichnis

### Abhandlungen

- Ernst-Rainer Hönes*, Mainz, Zum Kulturgutbegriff der Haager Konventionen von 1899 bis heute . . . . . 985
- Arno Bunzell/Frank Reitzig*, Berlin, Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im Übergemeindlichen Maßstab . . . . . 995
- Alexander Graser*, München, Zum Stand der Diskussion zur Inländerdiskriminierung – Einige kritische Anmerkungen und ein Vorschlag zur prozessualen Behandlung . . . 1004

### Rechtsprechung

- BGH*, Urteil vom 24. 7. 1998 – V ZR 140/97 – Vertretung der Gemeinde durch den Bürgermeister . . . . . 1012
- OVG Saarland*, Beschluß vom 5. 8. 1998 – 2 V 14/98 – Sondernutzungserlaubnis für Wahlwerbung . . . . . 1013
- OVG MV*, Beschluß vom 20. 5. 1998 – 2 M 66/98 – Informationsrecht der Gemeindevertreter . . . . . 1014
- VGH Bad.-Württ.*, Beschluß vom 6. 7. 1998 – 1 S 2630/97 – Verbot der Bettelerei in der Öffentlichkeit . . . . . 1015
- VGH Bad.-Württ.*, Beschluß vom 14. 7. 1998 – 10 S 1165/98 – Drittschutz im Rettungsdienstrecht . . . . . 1017
- OVG Berlin*, Beschluß vom 10. 8. 1998 – 2 S 8.97 – Kommunales Selbstverwaltungsrecht, Gentechnik . . . . . 1018
- HessVGH*, Beschluß vom 9. 3. 1998 – 8 TZ 782/98 – Entsendungsrecht der Gemeinde . . . . . 1019
- HessVGH*, Beschluß vom 24. 3. 1998 – 8 TG 715/98 – Fragerecht des Gemeindevertreters . . . . . 1020
- SächsOVG*, Beschluß vom 9. 3. 1998 – 3 S 298/97 – Ausföhrung des Gaststättengesetzes . . . . . 1021
- OVG NW*, Beschluß vom 9. 6. 1998 – 5 B 1634/97 – Einsicht in Akten einer parlamentarischen Enquete-Kommission . . . . . 1022
- VG Leipzig*, Beschluß vom 19. 3. 1998 – 6 K 329/98 – Zulassung eines Wahlvorschlages . . . . . 1023
- VG Dessau*, Urteil vom 15. 1. 1998 – A 1 K 297/97 – Zustimmung zur Umbettung . . . . . 1024

### Spruchpraxis

158. *VerfGH NW*, Urteil vom 9. 7. 1998 – VerfGH 16/96 u. 7/97 – Finanzausgleich . . . . . 1025
159. *HessVGH*, Beschluß vom 5. 2. 1998 – 14 TZ 3312/97 – Abfallwirtschaftsplan . . . . . 1026
160. *OVG Rheinl.-Pfalz*, Beschluß vom 5. 12. 1997 – 2 A 11925/96 – Aussetzung des Beschlusses eines Ortsgemeindegremiums . . . . . 1025
161. *OVG Rheinl.-Pfalz*, Urteil vom 23. 4. 1998 – 1 C 10789/97 – Befangenheit eines Gemeinderatsmitglieds . . 1026
162. *VGH Bad.-Württ.*, Urteil vom 6. 2. 1998 – 3 S 731/97 – Befangenheit eines Gemeinderats . . . . . 1025

### Buchbesprechungen

- Klaus König / Heinrich Siedentopf* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland (*Armin Dittmann*) . . . . . 1026
- Peter Marburger* (Red.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997 (*Alexander Schink*) . . . . . 1027
- Detlef Merten / Rainer Pitschas*, Sozialverwaltung im Reformprozeß (*Wolfgang Rüter*) . . . . . 1028

### Vorschau

- Markus Möstl*, München, Probleme der verfassungsprozessualen Geltendmachung gesetzgeberischer Schutzpflichten – Die Verfassungsbeschwerde gegen legislatives Unterlassen
- A. Thorsten Jobs*, Gießen, Zur Gesetzgebungskompetenz für Umweltschutz – Konsequenzen aus den Urteilen des BVerfG vom 7. 5. 1998 für eine „Ökologische Steuerreform“ im Bund
- Alexander Roßnagel*, Kassel, Der Begriff der Gefahr in § 19 Abs. 3 AtG

Aus den Gründen: Insbesondere scheidet ein Anspruch auf Akteneinsicht aus § 29 VwVfG schon deshalb aus, weil der Ast. nicht Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens i. S. d. § 9 VwVfG ist. Die Tätigkeit einer parlamentarischen Enquete-Kommission ist nicht auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet, sondern auf die Informationsbeschaffung, Sachverhaltsanalyse und Politikberatung für das Parlament beschränkt: sie endet mit einem (Abschluß-)Bericht, der nach § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) lediglich der Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen dient (vgl. *Hoffmann-Riem/Ramcke*, in: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, § 47 Rn. 5, 52 ff.). Einen allgemeinen Anspruch auf Akteneinsicht außerhalb eines Verwaltungsverfahrens bzw. außerhalb des Regelungsbereichs spezialgesetzlicher Normen kennt die Rechtsordnung nicht (vgl. *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 5. Aufl., § 29 Rn. 18). Soweit in der Rspr. anerkannt ist, daß bei Vorliegen eines berechtigten Interesses unter Umständen ein Anspruch Dritter darauf bestehen kann, daß über die Gewährung von Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden wird (vgl. BVerfGE 61, 1 [22 f.]; 67, 300 [304]; vgl. auch *Bonk*, a.a.O., § 29 Rn. 18 m. w. N.), folgt auch daraus kein Anordnungsanspruch des Ast. Die Vorsitzende der Kommission hat in ihrem ablehnenden Bescheid ihren Entscheidungsspielraum rechtsfehlerfrei als durch die für die Arbeit von Enquete-Kommissionen maßgebenden Bestimmungen der Geschäftsordnung des Agg. sowie die Richtlinien für die Behandlung der Ausschlußprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT beschränkt erachtet. Die Verfahrensregeln für die Ausschüsse sind auf die Arbeit der Enquete-Kommissionen entsprechend anzuwenden (vgl. § 74 GO-BT). Dies bedeutet, daß die Beratungen der Enquete-Kommissionen in entsprechender Anwendung des § 69 Abs. 1 S. 1 GO-BT grundsätzlich nichtöffentlich sind (vgl. BVerfGE 1, 144 [152]) und ein Recht auf Einsicht in Protokolle sowie sonstige Unterlagen auf der Grundlage von § 73 Abs. 3 GO-BT i. V. m. Ziff. I 1. sowie Ziff. III der dazu ergangenen Richtlinien nicht besteht. Diese Regeln sollen eine unbefangene, freimütige und vertrauensvolle Kommissionsarbeit sicherstellen (vgl. *v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte*, *Das Bonner Grundgesetz*, 3. Aufl., Art. 42 Abs. 1 Rn. 10) ...

Ein Akteneinsichtsrecht des Ast. läßt sich auch nicht unmittelbar aus der Verfassung herleiten. Verfassungsrechtliche Normen können als Anspruchsgrundlage für ein Akteneinsichtsrecht nur in Betracht, wenn Eingriffe in ihren Schutzbereich vorliegen. Dies ist, gleichgültig ob sich der Ast. auf das in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG fußende Recht auf informelle Selbstbestimmung, auf Art. 4 Abs. 1 GG, auf das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG oder auf Art. 103 Abs. 1 GG beruft, nicht der Fall. Die Arbeit der Enquete-Kommission stellt zumindest bis zur Veröffentlichung des Abschlußberichts ein parlamentarisches Internum dar, das grundsätzlich keine rechtlichen Außenwirkungen erzeugt. Dies folgt sowohl aus der Rechtsstellung als auch aus dem Arbeitsauftrag von Enquete-Kommissionen.

Enquete-Kommissionen finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage nicht – wie Untersuchungsausschüsse – in

Art. 44 GG, sondern in Art. 40 Abs. 1 GG. Der Deutsche Bundestag kann sie – wie im vorl. Fall geschehen – gemäß § 56 GO-BT im Rahmen seiner Organisationsgewalt einsetzen, um Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe vorzubereiten. Ihre Aufgaben sind damit in erster Linie analytischer Natur (vgl. *Hoffmann-Riem/Ramcke*, a.a.O., § 47 Rn. 4). Die gesamte, grundsätzlich nichtöffentliche Kommissionsarbeit zielt dabei gemäß § 56 Abs. 4 GO-BT auf die Erstellung eines (Abschluß-)Berichts. Zur Erfüllung ihres Auftrags müssen die Enquete-Kommissionen zunächst – vergleichbar einem Gutachter – Materialien sammeln, sichten, analysieren oder bewerten. Soweit sich Enquete-Kommissionen in diesem Zusammenhang zur Erfüllung ihres Auftrags nach außen wenden, sind sie zur Informationsbeschaffung auf die freiwillige Mitarbeit aller Beteiligten angewiesen. Zwangsmittel, wie sie parlamentarischen Untersuchungsausschüssen gemäß Art. 44 Abs. 2 GG zur Verfügung stehen, die in Rechte Dritter eingreifen können, haben sie nicht. Ihre Tätigkeit bleibt bis zur Vorlage des (Abschluß-)Berichts binnenparlamentarisch und ist deshalb grundsätzlich nicht geeignet, Rechte Dritter zu gefährden oder zu verletzen. Ein derartiger parlamentarisch-interner Erkenntnisprozeß berührt vor seinem Abschluß grundsätzlich nicht Verfassungsrechte Dritter und begründet unter keinem Gesichtspunkt einen Anspruch des Ast. auf Akteneinsicht.

*VwGO § 44 a; SächsKWG §§ 6, 8 (Zulassung eines Wahlvorschlags)*

1. Zur Passivlegitimation des Gemeindevwahlausschusses.
2. Zum Rechtsschutzinteresse für einstweilige Anordnungen im Kommunalwahlverfahren.

*VG Leipzig, Beschl. v. 19. 3. 1998 – 6 K 329/98 –*

Der Ast. beehrte im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes seine Zulassung als Kandidat für die Oberbürgermeisterwahl in L., die am 5. 4. 1998 stattgefunden hat. Der Ast. reichte dafür am 10. 2. 1998 einen Wahlvorschlag als Einzelbewerber ein. Damit dieser Wahlvorschlag zur Wahl hätte zugelassen werden können, hätte es gem. § 41 Abs. 4 KWG in der Stadt L. 240 Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten bedurft. Bis zum 9. 3. 1998 lagen für den Wahlvorschlag des Ast. jedoch nur 4 Unterstützungsunterschriften vor. Unter dem 10. 3. 1998 beehrte der Ast. den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der er die Zulassung seines Wahlvorschlags erstrebte. Der Antrag war erfolglos.

Aus den Gründen: Richtiger Agg. im vorl. Verfahren ist der Gemeindevwahlausschuß der Stadt L. Denn die Entscheidung über die Zulassung eines Wahlvorschlags obliegt gem. § 6 Abs. 6 S. 1 KWG dem Gemeindevwahlausschuß. Dieser ist gem. § 8 KWG kein Gemeindeorgan i. S. der SächsGemO, sondern ein Wahlorgan, welches lediglich der Kontrolle durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde unterliegt. Der Auffassung, daß im vorl. Verfahren die Stadt L. richtiger Agg. sei, kann die Kammer auch deshalb nicht folgen, da eine mögliche Verpflichtung der Stadt L., einen Wahlvorschlag zur Wahl zuzulassen, ins Leere gehen würde, da diese Entscheidung allein dem Gemeindevwahlausschuß bzw. der Rechtsaufsichtsbehörde obliegt und die Stadt L. ein Weisungsrecht gegenüber dem Gemeindevwahlausschuß nicht besitzt.

Der Antrag auf Erlaß einer einstw. Anordnung ist jedoch unzulässig, soweit § 44 a S. 1 VwGO die selbständige Durchsetzung des Antragsbegehrens ausschließt. Danach können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung hatte der Agg. über die Zulassung des Wahlvorschlags C. zur Wahl des Oberbürgermeisters der Stadt L. am 5. 4. 1998 noch nicht entschieden. Gegen die Zurückweisung des Wahlvorschlags hätte der Ast. gem. § 6 Abs. 7 S. 2 KWG Widerspruch einlegen können. Zur Begründung eines Widerspruchs hätte der Ast. geltend machen können, daß die notwendigen Unterstützungsunterschriften für den Wahlvorschlag C. deshalb nicht zustande gekommen seien, weil die Stadt L. nicht gewährleistet hat, daß Wahlberechtigte ihre Unterstützungsunterschriften für seinen Wahlvorschlag entsprechend den vorgegebenen Zeiten leisten konnten. Zwischenzeitlich hat der Agg. den Wahlvorschlag C. nicht zugelassen. Der Ast. hat zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts gegen die Nichtzulassung kein Rechtsmittel eingelegt. Somit steht fest, daß der Ast. seinen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz vor Einlegung des zulässigen Rechtsbehelfs gegen die Zurückweisung des Wahlvorschlags C. erhoben hat, so daß der Antrag auf Erlaß einer einstw. Anordnung gem. § 44 a VwGO unzulässig ist.

*GG Art. 2, KommVerf-DDR §§ 1, 2, 5 (Zustimmung zur Umbettung)*

**Die Bestimmung in einer gemeindlichen Friedhofssatzung, nach der einer Umbettung innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Beisetzung nur bei dringendem öffentlichen Interesse zugestimmt wird, stellt eine grundsätzlich zulässige Benutzungsregelung dar.**

*VG Dessau, Urt. v. 15. 1. 1998 - A 1 K 297/97 - Rechtskräftig*

Der im Jahr 1995 verstorbene B. war in zweiter Ehe mit der Kl. verheiratet. Die Überreste des Verstorbenen sind in einer Urnengrabstelle auf dem kommunalen Friedhof der Bekl. beigesetzt. 1996 zog die Kl. von der bekl. Gemeinde nach X. um. Ihr Gesuch um Zustimmung zur Umsetzung der Urne auf den Friedhof in X. lehnte der Gemeinderat der Bekl. ab; Sie könne ihre Zustimmung nach § 12 der Friedhofssatzung nicht erteilen, weil das für eine Umbettung innerhalb der ersten 5 Jahre erforderliche dringende öffentliche Interesse nicht gegeben sei und überdies die Kinder des Verstorbenen aus erster Ehe widersprochen hätten. Die Klage wurde abgewiesen.

**Aus den Gründen:** Die Voraussetzungen gemäß § 12 Nr. 2 S. 2 der Friedhofssatzung [FS], unter denen die Zustimmung erteilt werden kann, sind nicht erfüllt. Nach der genannten Regelung ist eine Umbettung innerhalb der ersten 5 Jahre nur bei dringendem öffentlichen Interesse zulässig. Der in der Gesetzessprache häufiger verwandte Begriff des öffentlichen Interesses (vgl. z. B. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) bezeichnet - zugleich als Gegenbegriff zu dem „privaten Interesse“ - ein abstraktes, von Einzelinteressen des Individuums losgelöstes Interesse der Allgemeinheit. Der Zusatz „dringend“ beschreibt nach allgemeinem Sprachgebrauch das Erfordernis der Unaufschiebbarkeit oder besonderen Wichtigkeit, d. h. Un-

abweisbarkeit. Nach diesen Kriterien ist ein dringendes öffentliches Interesse an der Umbettung der Urne mit den Überresten des verstorbenen Ehemannes der Kl. nicht dargetan und auch nicht ersichtlich. Das Interesse der Allgemeinheit daran, daß die vorhandene Grabstelle in einem der Würde des Ortes der letzten Ruhestätte angemessenen Zustand erhalten wird, erfordert nicht zwangsläufig eine Umbettung. Ein ausreichender Pflegezustand kann auch auf andere Weise sichergestellt werden. So hat sich die Mehrzahl der Kinder aus erster Ehe bereit erklärt, gegebenenfalls für die Pflege der Grabstelle zu sorgen. Der verständliche Wunsch der Kl., die Grabstelle leichter und schneller als bisher erreichen zu können und dabei die Grabpflege selbst zu leisten, berührt nicht Interessen der Allgemeinheit, sondern betrifft persönliche Belange. Diese sollen jedoch nach dem Willen des Satzungsgebers bei einer Umbettung in den ersten 5 Jahren nach der Beisetzung grundsätzlich keine Berücksichtigung finden.

Die in § 12 FS vorgesehene Beschränkung der Möglichkeiten der Umbettung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die genannte Regelung findet ihre Grundlage in §§ 1 Abs. 2, 2 und 5 der (seinerzeit geltenden) Kommunalverfassung. Nach der letztgenannten Vorschrift können die Gemeinden die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises durch Satzung regeln. Zu den eigenen Angelegenheiten gehört u. a. die Schaffung und Unterhaltung einschließlich der Reglementierung der Benutzung gemeindeeigener Friedhöfe. Satzungsbestimmungen, die - wie hier - auf den Schutz der ungestörten Totenruhe abzielen, stellen eine grundsätzlich zulässige Benutzungsregelung dar (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 22. 1. 1979 - 1 S 370/78 -).

§ 12 Nr. 2 S. 2 FS verstößt nicht gegen Verfassungsrecht. Die genannte Satzungsbestimmung verletzt nicht etwa das durch § 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht und das daraus folgende Recht nächster Angehöriger auf Ausübung der Totenfürsorge. Vielmehr konkretisiert sie lediglich die verfassungsimmanente Schranken des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die durch die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz gezogen werden. Unter diesem Aspekt ist zu beachten, daß nach der religiösen und sittlichen Anschauung der Bevölkerung und nach allgemeinem Pietätsempfinden ein Toter, der einmal beigesetzt worden ist, in seiner Ruhe nicht mehr gestört werden darf, es sei denn, daß ganz besondere, ebenfalls auf sittlichem Gebiet liegende Gründe gegeben sind, hinter denen selbst die Achtung vor der Totenruhe zurückzutreten hat (Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 7. Aufl., S. 79). Dieser Grundsatz gilt auch für die Umbettung von Aschenurnen, insbesondere dann, wenn die Urne unter der Erde beigesetzt ist (OVG Berlin, DÖV 1964, S. 557). Im übrigen ist die Totenruhe auch durch das öffentliche Recht (§ 168 StGB) geschützt. Das Schutzbedürfnis ist in den ersten Jahren nach der Beisetzung besonders groß, weil in dieser Zeit die Öffentlichkeit die stärksten Empfindungen mit dem Tod eines anderen Menschen verbindet. Es entspricht daher allgemeiner Moralauffassung, daß in den ersten Jahren nach dem Tod eines Menschen Umbettungen nur in besonderen Ausnahmefällen und nicht im Interesse eines einzelnen gestattet werden. Dabei ist der Zeitraum von 5 Jahren nicht zu weit gezogen.