

# DVB1

# DEUTSCHES VERWALTUNGSBLATT

## HERAUSGEBER

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Vizepräsident des Europäischen Gerichtshofs, Luxemburg

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M., Universität Bonn (Hauptschriftleiter)

Prof. Dr. Stephan Harbarth, LL.M., Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages a.D., Berlin

Dr. Caspar David Hermanns, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Osnabrück (Schriftleiter)

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A., Universität Heidelberg

Prof. Dr. Andreas Korbmacher, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig

Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

Prof. Dr. Katharina Reiling, Universität Konstanz

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig

Prof. Dr. Isabel Schübel-Pfister, Richterin am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig



Heft 8  
15. April 2026  
Seiten 437–504  
141. Jahrgang  
Art.-Nr. 56412608  
PVSt 2423

# 8

## AUS DEM INHALT

### AUFSÄTZE

Sven Hölscheidt

Abgeordnete trotz Parteiverbots? S. 437

Teoman M. Hagemeyer-Witzleb

Die Berechnung der Mindestbesoldung nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Berliner A-Besoldung: eine Handreichung für die Praxis S. 444

Hans-Günter Henneke

Finanzhilfen mit Zweckbindung statt bedarfsorientierter horizontaler Steuerverteilung auf die Länder? S. 452

Kristina Isabel Schmidt

Bewohnerparken in deutschen Innenstädten – (K)ein Instrument für den Umwelt- und Klimaschutz? S. 457

### BERICHTE

Sebastian Baur

70. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßen- und Straßenplanungsrecht S. 463

### RECHTSPRECHUNG

BVerfG, Beschl. v. 16.12.2025 – 1 BvR 581/24

Verletzung der Meinungsfreiheit durch die fachgerichtliche Annahme beleidigender Äußerungen S. 470

BGH, Urt. v. 10.12.2025 – II ZR 132/24

Auskunftsbegehren ist kein Verstoß gegen Datenschutzgrundverordnung S. 477

BGH, Beschl. v. 10.12.2025 – StB 60/25

Akteneinsichtsrecht für Beschuldigte im Ausland S. 480

BGH, Urt. v. 15.01.2026 – III ZR 88/25

Schadensersatz nach Schutzimpfung S. 488

BVerwG, Urt. v. 09.10.2025 – 3 C 4.24

Absonderung eines Arbeitnehmers wegen Corona-Infektion – kein Verdienstausfall bei Anspruch auf Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber S. 490

OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.09.2025 – 1 C 10343/24.OVG

Ausfertigung durch ausgeschlossene Bürgermeisterin S. 494

KG, Urt. v. 20.01.2026 – 3 ORs 50/25 – 121 SRs 125/25

Voraussetzungen der Bewertung einer Phrase als Kennzeichen einer terroristischen Organisation („From the River to the Sea ...“) S. 501

## Carl Heymanns Verlag



# Treffen Sie uns auf der KommDIGITALE 2026

Unser Vortrag in der Digitalen Werkbank:

Content – aktuell, lokal und entscheidungsrelevant –  
wie Wolters Kluwer KI-basiert Inhalte für die Sachbearbeitung  
passgenau aufbereitet

25. März 2026 | 10:30 – 11:00 Uhr | Werkbank West

**25. & 26 März 2026**  
Stadthalle Bielefeld

Komm  
**DIGITALE**  
Digitale Kommune - Messe und Kongress

Besuchen Sie uns an Stand C4  
und lernen Sie eGovPraxis  
Sozialhilfe kennen.



### INHALT 8 · 2026

DVBI aktuell  
Vorschau/Impressum

III Borwieck: Der Missbrauch der  
VII Umweltverbandsklage  
Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Greifswald **469**

#### Aufsätze

Abgeordnete trotz Parteiverbots?  
Prof. Dr. Sven Hölscheidt, Berlin **437**

Die Berechnung der Mindestbesoldung nach dem  
Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur  
Berliner A-Besoldung: eine Handreichung für die  
Praxis  
RiVG Dr. Teoman M. Hagemeyer-Witzleb, Dipl. iur  
oec., Berlin **444**

Finanzhilfen mit Zweckbindung statt  
bedarfsorientierter horizontaler Steuerverteilung  
auf die Länder?  
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin **452**

Bewohnerparken in deutschen Innenstädten  
– (K)ein Instrument für den Umwelt- und  
Klimaschutz? –  
AkadR a.Z. Dr. Kristina Isabel Schmidt, Bonn **457**

#### Berichte

70. Forschungsseminar des Arbeitskreises  
Straßen- und Straßenplanungsrecht  
Ass. iur. Sebastian Baur, Speyer **463**

#### Buchbesprechungen

Kment (Hrsg.): Raumordnungsgesetz mit  
Landesplanungsrecht  
Ulrich Numberger, München **467**

Battis/Mitschang (Hrsg.): Gewerbegebiete/  
Gewerbegebietsentwicklungen. Handbuch (Recht  
der Städte und Gemeinden)  
Regierungsdirektor Dr. Adolf Rebler, Regierung der  
Oberpfalz, Regensburg **468**

#### Rechtsprechung

**Bundesverfassungsgericht**  
BVerfG, Beschl. v. 16.12.2025 – 1 BvR 581/24  
Verletzung der Meinungsfreiheit durch die  
fachgerichtliche Annahme beleidigender Äußerungen **470**

**Bundesgerichtshof**  
BGH, Ur. v. 10.12.2025 – II ZR 132/24  
Auskunftsbegehren ist kein Verstoß gegen  
Datenschutzgrundverordnung **477**

BGH, Beschl. v. 10.12.2025 – StB 60/25  
Akteneinsichtsrecht für Beschuldigte im Ausland **480**  
BGH, Ur. v. 15.01.2026 – III ZR 88/25  
Schadensersatz nach Schutzimpfung **488**

**Bundesverwaltungsgericht**  
BVerwG, Ur. v. 09.10.2025 – 3 C 4.24  
Absonderung eines Arbeitnehmers wegen Corona-  
Infektion – kein Verdienstausschlag bei Anspruch auf  
Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber **490**

**Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe**  
OVG Rheinland-Pfalz, Ur. v. 18.09.2025 –  
1 C 10343/24.OVG  
Ausfertigung durch ausgeschlossene Bürgermeisterin **494**

KG, Ur. v. 20.01.2026 – 3 ORs 50/25 – 121 SRs 125/25  
Voraussetzungen der Bewertung einer Phrase als  
Kennzeichen einer terroristischen Organisation  
(»From the River to the Sea ...«) **501**

# Immer aktuell informiert für die Kommunalwahl 2026

Dieses Werk bietet Gemeinderatsmitgliedern und Mitarbeitern von Städten und Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbänden das relevante Basiswissen zu den wichtigsten Kommunalgesetzen.

## Aus dem Inhalt:

- Einführung
- Gesetzestext der Gemeindeordnung (GO)
- der Verwaltungsgemeinschaftsordnung (VGemO)
- der Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte (GrKrV)
- Verordnung über Aufgaben der Mitgliedsgemeinschaften von Verwaltungsgemeinschaften
- Gesetz kommunale Zusammenarbeit (KommZG)
- Geschäftsordnungsmuster

**Gaß, Gemeindeordnung (GO) und Verwaltungsgemeinschaftsordnung (VGemO) für den Freistaat Bayern – neben vielen anderen Titeln ab Erscheinen enthalten im Modul Carl Link Kommunalrecht Bayern Flat auf Wolters Kluwer Online.**



ISBN 978-3-556-10052-3, ca. € 19,90

**Onlineausgabe ca. € 2,54 mtl.**  
(im Jahresabo zzgl. MwSt)

Auch im Handel erhältlich

**Mehr Infos:**

[shop.wolterskluwer-online.de](https://shop.wolterskluwer-online.de) →

## Rechtsprechung

### ■ **Klage der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auf Einsicht in Anordnungen des Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes unzulässig**

Die von der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) erhobene Klage gegen den Bundesnachrichtendienst (BND) auf Einsicht in Anordnungen individueller Aufklärungsmaßnahmen des BND-Präsidenten ist unzulässig. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden.

Der BND darf gem. § 34 Abs. 1 BNDG zur Erfüllung seiner Aufgaben ohne Wissen des Betroffenen mit technischen Mitteln in von Ausländern im Ausland genutzte informationstechnische Systeme eingreifen und auf ihnen gespeicherte personenbezogene Daten erheben (sog. Computer Network Exploitation- bzw. CNE-Maßnahmen). Derartige individuelle Aufklärungsmaßnahmen bedürfen nach § 37 Abs. 1 BNDG der vorherigen Anordnung durch den BND-Präsidenten.

Der BND speicherte die Daten, die er mit CNE-Maßnahmen bis 2023 gewonnen hatte, in der Datei S. Ende 2023 verlangte die BfDI zur Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch den BND, ihr gem. § 63 BNDG i.V.m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG Einsicht in die Anordnungen des BND-Präsidenten zu gewähren, die den mit der Datei S. bis zum 01.06.2023 durchgeführten Maßnahmen zu Grunde liegen. Der BND lehnte die Einsichtnahme ab. Daraufhin beanstandete die BfDI gem. § 64 Nr. 1 Buchst. a) BNDG i.V.m. § 16 Abs. 2 Satz 1 BDSG die Verweigerung der Einsichtnahme gegenüber dem Bundeskanzleramt als der für den BND zuständigen obersten Bundesbehörde. Das Bundeskanzleramt wies die Beanstandung zurück. Denn die Kontrolle der umstrittenen Anordnungen durch den Unabhängigen Kontrollrat (UKR) habe Vorrang vor einer solchen durch die BfDI.

Die BfDI hat daraufhin Klage gegen den BND vor dem hierfür erst- und letztinstanzlich zuständigen Bundesverwaltungsgericht erhoben. Das Gericht hat bereits die Zulässigkeit der Klage verneint. Zu der zwischen den Beteiligten umstrittenen Abgrenzung der Kompetenzen der BfDI und des UKR bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle des BND hat es deshalb nicht Stellung genommen.

Der Vorschrift des § 63 BNDG i.V.m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG, auf die sich die BfDI für die von ihr verlangte Einsichtnahme in die Anordnungen stützt, lässt sich eine im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage durchsetzbare wehrfähige Rechtsposition nicht entnehmen. Gegenüber der Verweigerung der Einsichtnahme durch den BND steht der BfDI allein die – tatsächlich ergriffene – Maßnahme einer Beanstandung gegenüber dem Bundeskanzleramt zu. Mit dieser sind nach dem eindeutigen Willen des Ge-

setzgebers keine unmittelbar durchsetzbaren Abhilfe- bzw. Durchgriffsbefugnisse verbunden. Diese gesetzgeberische Entscheidung darf nicht durch die Einräumung einer wehrfähigen Rechtsposition der BfDI unterlaufen werden.

(BVerwG, Urt. v. 04.03.2026 – 6 A 2.24) (Quelle: PM BVerwG, v. 04.03.2026, Nr. 15/2026)

### ■ **Keine Verarbeitung der Diagnosen in zur Erstattung eingereichten Rechnungen durch private Krankenversicherung zum Zweck des Angebots von Vorsorgeprogrammen**

Private Krankenversicherungsunternehmen sind ohne Einwilligung der betroffenen Versicherten nicht befugt, die von diesen zum Zweck der Erstattung eingereichten Rechnungen hinsichtlich der darin enthaltenen Diagnosen zu analysieren, um potentielle Teilnehmer an Vorsorgeprogrammen zu ermitteln. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden.

Der Kläger, ein privater Krankenversicherungsverein auf Gegenseitigkeit, bietet im Rahmen seines Gesundheitsmanagements bestimmte Programme an (etwa Coaching-Angebote bei Diabetes, Asthma oder Rückenleiden). Zur Ermittlung potentieller Teilnehmer analysiert er die zur Leistungsabrechnung eingereichten Rechnungen u.a. hinsichtlich der darin enthaltenen Diagnosen. Versicherte, die für ein konkretes Gesundheitsprogramm in Betracht kommen, erhalten eine Einladung zur Teilnahme. Für die Datenanalyse holt der Kläger bei Neukunden sowie bei Vertragsänderungen von Bestandskunden eine datenschutzrechtliche Einwilligung ein. Bei allen übrigen Versicherten wird die Datenanalyse ohne Einwilligung durchgeführt.

Im Februar 2022 warnte der beklagte Landesdatenschutzbeauftragte Rheinland-Pfalz den Kläger. Dieser habe mit der ohne vorherige Einwilligung der Betroffenen vorgenommenen Auswertung der Rechnungen gegen Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verstoßen. Zudem wies der Beklagte den Kläger unter Fristsetzung an, entsprechende Datenverarbeitungen nur auf der Grundlage einer wirksamen Einwilligung durchzuführen.

Auf die Klage hob das Verwaltungsgericht Mainz den Bescheid auf. Das Oberverwaltungsgericht Koblenz wies die Berufung des Beklagten zurück. Die streitgegenständliche Verarbeitung von Gesundheitsdaten sei nach der DSGVO gerechtfertigt. Sie erfülle die Vorgaben für eine zweckändernde Datenverarbeitung und sei für Zwecke der Gesundheitsvorsorge erforderlich. Die von der DSGVO geforderte Rechtsgrundlage des nationalen Rechts sei gegeben. Die Abwägung der jeweiligen einander gegenüberstehenden Rechte und Interessen gehe zu Gunsten des Klägers aus.

Auf die Revision des Beklagten hat das Bundesverwaltungsgericht die Urteile der Vorinstanzen geändert und die Klage abgewiesen. Die vom Kläger praktizierte Datenanalyse verstößt zwar nicht gegen das Verbot der Verarbeitung von Gesundheitsdaten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Denn

es liegen die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands des Art. 9 Abs. 2 Buchst. h) DSGVO vor. Die streitige Datenverarbeitung des Klägers dient Zwecken der Gesundheitsvorsorge im Sinne dieser Vorschrift. Dem stehen weder die Verfolgung weiterer Zwecke wie der Kosteneffizienz noch der Umstand entgegen, dass der Kläger die gesundheitsbezogenen Leistungen nicht selbst erbringt, sondern diese nur vermittelt. Ferner ist in Gestalt des § 22 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) BDSG die nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. h) DSGVO erforderliche Rechtsgrundlage im nationalen Recht vorhanden. Zudem unterliegen die mit der Verarbeitung befassten Mitarbeiter des Klägers einer den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 DSGVO sowie des § 22 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) BDSG genügenden Geheimhaltungspflicht.

Die Verarbeitung ist jedoch nicht nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f) DSGVO zur Wahrung der berechtigten Interessen des Klägers zulässig. Denn die Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen unter Würdigung aller relevanten Umstände ergibt, dass die Interessen der Versicherten das berechnete Interesse des Klägers überwiegen. Zwar haben das Ziel der Gesundheitsvorsorge und die angestrebte, auch im Interesse der Versicherten liegende Reduzierung von Behandlungskosten eine hohe Bedeutung. Ausschlaggebend sind jedoch der in Art. 9 DSGVO verankerte erhöhte Schutz sensibler Gesundheitsdaten und der Umstand, dass die Vorsorgeprogramme des Klägers nicht dem medizinischen Kernbereich zuzuordnen sind. Zudem fällt die große Streubreite der beanstandeten Datenverarbeitung ins Gewicht. Darüber hinaus hat der Kläger die von ihm verfolgten Interessen den betroffenen Versicherten entgegen Art. 13 Abs. 1 Buchst. d) DSGVO nicht hinreichend deutlich mitgeteilt.

Hiernach konnte das Bundesverwaltungsgericht offenlassen, ob die Weiterverarbeitung der vom Kläger ausschließlich zum Zweck der Kostenerstattung erhobenen Daten den Grundsatz der Zweckbindung verletzt (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b), Art. 6 Abs. 4 DSGVO). Der angefochtene Bescheid leidet im Übrigen auch nicht an Ermessensfehlern. (BVerwG, Urt. v. 06.03.2026 – 6 C 7.24) (Quelle: PM BVerwG, v. 06.03.2026, Nr. 16/2026)

### ■ Aufstellen von Wahlplakaten

Die Gemeinde Künzell ist nicht verpflichtet, dem AfD-Kreisverband Fulda das Anbringen weiterer Wahlplakate an Lichtmasten zu erlauben.

Die Gemeinde Künzell hatte – ebenso wie den anderen Parteien – dem Antragsteller, AfD-Kreisverband Fulda, insgesamt 24 Standorte für das Anbringen von Wahlplakaten zugewiesen.

Nachdem der Antragsteller darüber hinaus an Lichtmasten weitere Wahlplakate anbrachte, entfernte die Gemeinde Künzell diese.

Den Eilantrag des Antragstellers, mit dem er das Unterlassen der Entfernung und die Duldung der Abbringung weiterer Wahlplakate erreichen wollte, lehnte das Verwaltungsgericht Kassel mit Beschluss vom 05.03.2026 ab (Presseinformation Nr. 2/2026). Die dagegen gerichtete Beschwerde blieb nun ebenfalls erfolglos.

Der 10. Senat hat die Beschwerde zurückgewiesen und damit die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Kassel bestätigt. Für die Anbringung der Wahlplakate im öffentlichen Straßenraum bedürfe es einer Sondernutzungserlaubnis. Zwar hätten Parteien und Wählergruppen in Zeiten des Wahlkampfs grundsätzlich einen Anspruch auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlsichtwerbung. Die Festlegung von Umfang und Aufstellungsort sei dagegen Sache der Gemeinden, solange insgesamt eine wirksame und angemessene Wahlwerbung ermöglicht werde. Hingegen bestehe keine Verpflichtung, den Vorstellungen der Parteien nach einer möglichst optimalen Wahlwerbung zu entsprechen. Die Antragsgegnerin habe über alle Ortsteile verteilt 25 Großplakatwände mit jeweils sechs Plakatierungsmöglichkeiten für die Wahl zum Kreistag und für jede der für den Kreistag kandidierenden Parteien jeweils zwölf Standorte für Plakatständer, mithin fast 300 Standorte zur Verfügung gestellt. Dies sei bei der Einwohnerzahl von 17.300 nicht zu beanstanden. Bei der Bestimmung des Umfangs der zu vergebenden Plakatierungsflächen dürfe die Gemeinde auch auf die Vermeidung einer Reizüberflutung, die bei einer in das Belieben der Parteien gestellten unbeschränkten Wahlwerbemöglichkeit entstehen würde, abstellen. Der Antragsteller könne insgesamt nicht damit durchdringen, dass ihm eine angemessene Wahlwerbung im Rahmen der von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Flächen nicht möglich sei.

Der Beschluss ist im verwaltungsgerichtlichen Instanzenzug nicht anfechtbar.

(Hess. VGH, Beschl. v. 10.03.2026 – 10 B 641/26) (PM: Quelle Hess. VGH, v. 10.03.2026, Nr. 9/2026)

### ■ CASTOR-Transporte dürfen stattfinden

Die Beschwerde des BUND für Umwelt- und Naturschutz e.V. gegen die ablehnende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin zu einem Eilantrag gegen den Transport von CASTOR-Behältern von Jülich nach Ahaus hat keinen Erfolg. Der Antragsteller macht im Wesentlichen geltend, dass ein Schutz der CASTOR-Behälter gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter, insbesondere durch Drohen, nicht gewährleistet sei. Das Verwaltungsgericht Berlin wies den Eilantrag zurück.

Nach Auffassung des Obergerichts ist diese Entscheidung im Ergebnis nicht zu beanstanden. Zwar darf der Antragsteller, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts, gerichtlich gegen die Beförderungsgenehmigung vorgehen. Die entsprechende Vorschrift des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist weit zu verstehen und erfasst auch einen Gefahrguttransport. Der Antrag ist aber unbegründet. Das öffentliche Interesse an einer baldigen Räumung des Lagers in Jülich – dessen Genehmigung bereits vor Jahren auslaufen ist – überwiegt das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Rechtsmittel gegen die atomrechtliche Beförderungsgenehmigung. Die Genehmigung ist ungeachtet des Umstands, dass einzelne Teile der Verwaltungsakten unter anderem aus Sicherheitsgründen nur geschwärzt zur Verfügung stehen, nicht offensichtlich rechtswidrig. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die Gefahr von Droh-

nenangriffen auf die Transporte unterschätzt haben könnte. Vor dem Hintergrund offener Erfolgsaussichten geht die Folgenabwägung zwischen einer weiteren rechtswidrigen Lagerung der Brennelemente in Jülich und ihrem baldigen Transport in das Behälterlager in Ahaus, in dem sie rechtskonform aufbewahrt werden können, zu Lasten der vom Antragsteller vertretenen Interessen aus.

Die Entscheidung ist unanfechtbar.

(OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 02.03.2026 – OVG 7 S 2/26) (Quelle: PM OVG B-B., v. 02.03.2026, Nr. 14/26)

### ■ Haus Seeblick am Brodtener Steilufer darf abgerissen werden

Das Verwaltungsgericht hatte einen Eilantrag des Eigentümers abgelehnt. Die hiergegen eingelegte Beschwerde des Eigentümers hat nun der für Baurecht zuständige 1. Senat zurückgewiesen.

Das Verwaltungsgericht habe zutreffend entschieden, dass die Abrissverfügung der Hansestadt Lübeck vom 30.09.2025 rechtmäßig sei. Die Abrissverfügung sei zur Abwendung einer Gefahr für Leben und Gesundheit von Personen aufgrund des nur noch sehr geringen Abstands zur Abbruchkante und der sich stetig verschlechternden Festigkeit des Untergrundes und der Möglichkeit eines spontanen Abbruchs erforderlich.

Anhaltspunkte für eine Unverhältnismäßigkeit der Abrissverfügung lägen nicht vor, auch nicht unter dem Gesichtspunkt der vom Eigentümer geltend gemachten Möglichkeit eines Teilabrisses. Es sei grundsätzlich Sache des Bauherrn, den Rückbau auf ein rechtlich zulässiges Maß anzubieten. Das sei im Beschwerdeverfahren nicht konkret erfolgt.

Der Beschluss des 1. Senats ist unanfechtbar.

(OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 02.03.2026 – 1 MB 2/26) (Quelle: PM OVG Schleswig-Holstein, v. 03.03.2026)

### ■ Landeshauptstadt München muss Tempo-30-Beschilderung auf Landshuter Allee vorläufig wieder aufstelle

Die Landeshauptstadt München muss vorläufig einen Beschluss des Verwaltungsgerichts München (VG) umsetzen, der sie verpflichtet, die Tempo-30-Schilder an der Landshuter Allee wieder aufzustellen. Das hat der Bayerische Verwaltungsgesichtshof (BayVGH) mit Beschluss vom 23.02.2026 entschieden. Die Landeshauptstadt München hatte auf der Landshuter Allee ab dem 02.10.2025 eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h angeordnet. Diese Maßnahme war und ist im derzeit gültigen Luftreinhalteplan München (9. Fortschreibung) vorgesehen, um die gesetzlich vorgegebenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid einzuhalten. Ohne den Luftreinhalteplan selbst zu ändern beschloss der Stadtrat am 09.01.2026 die Aufhebung dieser Beschränkung, so dass wieder Tempo 50 galt. Auf Eilantrag zweier Anwohner der Landshuter Allee verpflichtete das VG die Landeshauptstadt, die entfernten Tempo-30-Verkehrszeichen wieder aufzustellen. Denn es liege noch keine hinreichend verlässliche Prognose vor, dass die NO<sub>2</sub>-Grenzwerte auch ohne Tempo 30 eingehalten würden. Erst im Oktober 2025 habe die Landeshauptstadt im Luftreinhalteplan eine Beschränkung auf Tempo 30 zur Einhaltung der Grenz-

werte festgelegt. Gegen den Beschluss des VG hat die Landeshauptstadt Beschwerde eingelegt und zugleich einen (davon zu unterscheidenden) Antrag auf vorläufige Aussetzung der Vollziehung dieses Beschlusses gestellt. Der BayVGH hat nun in einem ersten Schritt den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung bis zu seiner Entscheidung über die Beschwerde abgelehnt. Diese komme nur ausnahmsweise in Betracht. Nach Auffassung des BayVGH sind die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt. Denn die Landeshauptstadt habe bisher nicht dargelegt, warum der Beschluss des VG offensichtlich rechtswidrig sein sollte. Die vom VG geäußerten Bedenken betreffend die Prognose der Stadt zur Schadstoffentwicklung sind laut BayVGH nicht von der Hand zu weisen. Auch würden mit dem Vollzug keine vollendeten Tatsachen geschaffen, denn die Tempo-50-Schilder könnten jederzeit erneut aufgestellt werden. Zwar habe die Landeshauptstadt bereits ein Verfahren zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans eingeleitet, um Tempo 30 auf Tempo 50 zu ändern. Ob und in welchem Zeitrahmen dieses Verfahren durch einen dafür notwendigen Stadtratsbeschluss abgeschlossen werden könne, sei derzeit aber nicht absehbar. Soweit die Landeshauptstadt auf eine »Verschwendung von Steuergeldern« verweise, habe sie deren Ursache selbst gesetzt, indem sie vor Abschluss des Verfahrens zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans die beabsichtigte Maßnahme (Tempo 50 statt 30) vorweggenommen habe. Die Zwischenentscheidung des BayVGH ist unanfechtbar. Über die Beschwerde ist noch nicht entschieden.

(BayVGH, Beschl. v. 23.02.2026 – Az. 22 CS 26.325) (Quelle: PM BayVGH, v. 24.02.2026)

## Veranstaltungen

### ■ Klimainformationssysteme im Einsatz

Diese Veranstaltung findet am 03.07.2026 statt.

Die Folgen des Klimawandels zeigen sich regional sehr unterschiedlich und stellen Kommunen zunehmend vor komplexe Aufgaben. Webportale zur Bereitstellung hochaufgelöster regionaler und lokaler Klimainformationen gewinnen daher an Bedeutung. Ihr Ziel ist es, praxisnahe Informationen und digitale Tools bereitzustellen, mit denen Kommunen passgenaue Anpassungsstrategien erarbeiten und umsetzen können. Aktuelle Daten, interaktive Karten und konkrete Anwendungshilfen unterstützen dabei, Klimarisiken besser zu verstehen, geeignete Gegenmaßnahmen zu identifizieren und die lokale Planung gezielt zu stärken. In der Veranstaltung wird reflektiert, welches Nutzungspotenzial digitale Klimainformationssysteme bieten und welche Voraussetzungen für ihre Anwendung erfüllt sein müssen. Dabei wird diskutiert, wo zentrale Herausforderungen bei der Anwendung liegen, wie Klimadienste Kommunen bei der Stadt- und Regionalplanung oder der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten unterstützen können und welche Aspekte bei der Weiterentwicklung von Klimadiensten, etwa hin zu einem bundesweiten Klimakataster, besondere Beachtung finden sollten. Ergänzt wird dies durch Erkenntnisse aus ausgewählten Modellregionen.

Anmeldung: [www.difu.de](http://www.difu.de)

# Bildungsurlaub in Deutschland

## Praxiswissen für Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen

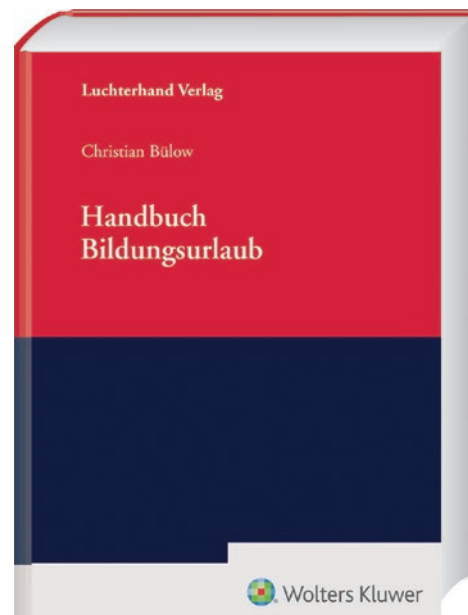
Der Bildungsurlaub stellt für viele Unternehmen eine rechtliche und organisatorische Herausforderung dar. Gleichzeitig bietet er eine wertvolle Chance zur Weiterqualifizierung und Mitarbeitermotivation. Mit dem neuen Handbuch zum Bildungsurlaub in Deutschland navigieren Sie sicher durch alle gesetzlichen Vorgaben.

## Einzigartig und praxisorientiert: Alle Bundesländer in einem Werk

Christian Bülow, Jurist beim Kommunalen Arbeitgeberverband NRW, kennt aus dem täglichen Austausch die konkreten Fragestellungen von Arbeitgebern. Auf dieser Basis hat er dieses einmalige Handbuch entwickelt. Es ist das erste Werk, das **sämtliche Bildungsurlaubsgesetze in Deutschland** zusammenfasst und auch für Nichtjurist:innen verständlich aufbereitet.

## Aus dem Inhalt:

- Überblick über alle gesetzlichen Regelungen, leicht verständlich auch für Nichtjurist:innen.
- Grafische Übersichten und zahlreiche Praxisbeispiele für den direkten Einsatz im Arbeitsalltag.
- Konkrete Lösungsansätze für Arbeitgeber:innen, Arbeitnehmer:innen und Veranstalter:innen, die aktuelle Rechtsprechung und Praxistauglichkeit verbinden.



ISBN 978-3-472-09925-3, ca. € 79,-

**Onlineausgabe ca. € 6,58 mtl.**  
(im Jahresabo zzgl. MwSt)

Auch im Handel erhältlich

**Mehr Infos:**

### Aufsätze

## Abgeordnete trotz Parteiverbots?

von Prof. Dr. Sven Hölscheidt, Berlin\*

In der Diskussion um ein Verbot der Partei »Alternative für Deutschland« geht es vor allem um die Erfolgsaussichten eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Folgen des Verbots für die Abgeordneten der Partei scheinen für viele klar zu sein: Sie verlieren aufgrund des Verbots automatisch ihre Mandate. Das trifft aber nicht zu. Der Mandatsverlust tritt nur nach einer Einzelfallprüfung in einem komplizierten Verfahren ein.

### I. Mandatsverlust als einfachgesetzliche Folge des Parteiverbots

Stellt das Bundesverfassungsgericht gem. Art. 21 Abs. 2, 4 GG fest, dass eine Partei verfassungswidrig ist, verliert ein Bundestagsabgeordneter, der dieser Partei angehört, die Mitgliedschaft im Bundestag (§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG). Der Verlust betrifft alle Abgeordneten, die dieser Partei in der Zeit zwischen der Stellung des Parteiverbotsantrags (§ 43 BVerfGG) und der Verkündung der Entscheidung (§ 46 BVerfGG) angehört haben (§ 46 Abs. 4 Satz 1 BWahlG). In den Landtagswahlgesetzen der Länder finden sich vergleichbare Regelungen für Landtagsabgeordnete. Mitglieder des Europäischen Parlaments verlieren ihre Mitgliedschaft u.a. durch Entzug der Mitgliedschaft (Art. 13 Abs. 1 DWA). Ein in Deutschland gewählter Abgeordneter (§ 6 Abs. 1–3 EuWG) verliert seine Mitgliedschaft gem. Art. 13 Abs. 3 Satz 1 DWA i.V.m. § 22 Abs. 2 Nr. 5, § 23 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 EuWG bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei, der er angehört, durch das Bundesverfassungsgericht.<sup>1</sup> Weil die Rechtslage im Bund, in den Ländern und im Europäischen Parlament auch im Übrigen kaum voneinander abweicht,<sup>2</sup> wird im Folgenden die Rechtslage im Bund beispielhaft erörtert.

### II. Verfassungswidrigkeit des Mandatsverlusts?

Es ist umstritten, ob der Mandatsverlust eine zulässige Folge des Parteiverbots ist.<sup>3</sup>

#### 1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

##### a) Ältere Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem SRP-Urteil 1952 ausgeführt, der Mandatsverlust ergebe »sich derart zwingend aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei, dass er als deren unmittelbare gesetzliche Folge angesehen werden

muss, ohne dass es [...] einer ausdrücklichen Ermächtigung des Gesetzgebers zu einem entsprechenden rechtsgestaltenden Ausspruch bedurfte.« Der Abgeordnete einer verfassungswidrigen Partei könne nicht »Vertreter des ganzen Volkes« sein.<sup>4</sup> Es sei Sinn des Parteiverbots, die verfassungswidrigen Ideen der Partei »aus dem Prozess der politischen Willensbildung auszuschneiden. Dieses Ziel würde nicht erreicht werden, wenn es [...] den Abgeordneten [...] weiterhin möglich bliebe, die Ideen ihrer Partei an der Stätte, wo die echten politischen Entscheidungen fallen, zu vertreten und bei Abstimmungen zur Geltung zu bringen.«<sup>5</sup>

Der Mandatsverlust tritt nach dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Verkündung des Urteils ein.<sup>6</sup> Damit steht aber nur abstrakt fest, *dass* und *wann* Abgeordnete ihre Mandate verlieren, aber noch nicht konkret welche. Das Parteiverbot wird ohne Bezug auf bestimmte Abgeordnete ausgesprochen. In der Entscheidungsformel heißt es nur, dass die Mandate der vom Parteiverbot betroffenen Abgeordneten ersatzlos fortfallen.<sup>7</sup> Das Gericht führt daher aus, es stelle die Rechtsfolgen des Mandatsverlusts nur allgemein, nicht aber für jeden einzelnen Fall fest. Es sei Aufgabe der zuständigen Wahlprüfungsinstanzen, für jeden einzelnen Abgeordneten festzustellen, ob sein Mandat erloschen ist. Vor allem müsse sorgfältig geprüft werden, »ob ein etwaiges Ausscheiden aus der SRP vor der Urteilsverkündung [...] ernsthaft gemeint oder nur aus Gründen der Tarnung erfolgt ist.«<sup>8</sup> In seinem KPD-Urteil hat das Gericht diese Rechtsprechung 1956 knapp bestätigt:<sup>9</sup> »Aus der Feststellung der Verfassungs-

\* Der Verfasser ist außerplanmäßiger Professor an der Freien Universität Berlin. Er dankt Herrn Dr. Tilman Hoppe, LL. M., für seine wertvollen Kommentare zu dem Beitrag. Der Beitrag ist Prof. Dr. Jürgen Meyer zum 90. Geburtstag gewidmet.

1 Schmahl, in: Ausermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 1 Rdnr. 79.

2 Schmahl (Fn. 1), § 1 Rdnr. 87; Holterhus/Weitz, Parteiverbot gleich Mandatsverlust? Verfassungsblog, 07.07.2025.

3 Sauer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 11 Rdnr. 22.

4 BVerfGE 2, 1 (74).

5 BVerfGE 2, 1 (73 f.).

6 BVerfGE 2, 1 (77); 5, 85 (393).

7 BVerfGE 2, 1 (2).

8 BVerfGE 2, 1 (77).

9 Von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethke (Hrsg.), BVerfGG, § 46 (Stand: Erg.Lfg. 60 Juli 2020) Rdnr. 84.

widrigkeit der Partei ergibt sich [...], dass die Abgeordneten in den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder ihre Mandate verlieren (vgl. BVerfGE 2, 1 [72 ff.]).<sup>10</sup> Der Gesetzgeber hat daraufhin die oben beschriebene Regelung des Mandatsverlusts<sup>11</sup> in das Bundeswahlgesetz aufgenommen.<sup>12</sup> In der Ursprungsfassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes war sie hingegen bewusst nicht enthalten.<sup>13</sup> Sie wäre dort allerdings fehl am Platz gewesen, weil sie materielles Parlamentsrecht und nicht Prozessrecht betrifft.

### b) Neuere Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem NPD II-Urteil aus dem Jahr 2017 erneut zum Mandatsverlust durch Parteiverbot Stellung genommen. Dort führt das Gericht aus, bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei müssten parlamentarische Äußerungen ihrer Abgeordneten nicht außer Acht gelassen werden, obwohl für sie der Indemnitätsschutz gem. Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG gelte. »Dem Indemnitätsschutz kann vielmehr bei der Entscheidung über den Mandatsverlust als Folge eines Parteiverbots Rechnung getragen werden. Zwar mag nicht auszuschließen sein, dass bei einem Abgeordneten ein Mandatsverlust ausnahmsweise auch als Folge des Parteiverbots eintreten kann, wenn sich die von der verbotenen Partei verfolgten verfassungswidrigen Ziele allein oder maßgeblich aufgrund seiner parlamentarischen Äußerungen ergeben.« Einer Verwertung der Äußerung im Verbotsverfahren stehe das aber nicht entgegen.<sup>14</sup>

## 2. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

### a) Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung

Der EGMR unterzieht nationale Parteiverbote in ständiger Rechtsprechung einer besonders strengen Kontrolle. Er begründet das mit der herausragenden Rolle der politischen Parteien für die Demokratie, die die einzige von der EMRK akzeptierte Staatsform sei.<sup>15</sup> Bereits die KPD hatte sich gegen die Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei der damals zuständigen Menschenrechtskommission beschwert, allerdings ohne Erfolg.<sup>16</sup> Auch mit dem Mandatsverlust als Folge eines Parteiverbots hat sich der EGMR bereits beschäftigt.<sup>17</sup> Anlass waren Beschwerden türkischer Abgeordneter. Prüfungsmaßstab des Gerichtshofs ist Art. 3 ZP 1 EMRK. Dessen Wortlaut besagt zwar nur, dass sich die Konventionsstaaten verpflichten, »in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen« abzuhalten. Der Gerichtshof entnimmt ihm aber recht kreativ das subjektive Recht eines jeden, bei Wahlen zu kandidieren und nach der Wahl, das Mandat auszuüben.<sup>18</sup> Einschränkungen seien möglich und es gebe dafür einen weiten Ermessensspielraum der Staaten.<sup>19</sup> Abschließend entscheide aber der Gerichtshof, ob den Anforderungen von Art. 3 ZP 1 EMRK entsprochen worden sei. Er müsse sich davon überzeugen, dass die Voraussetzungen für die Ausübung des Mandats die in der Vorschrift garantierten Rechte nicht so stark einschränkten, dass sie in ihrem Wesensgehalt angetastet würden und ihnen die Wirksamkeit genommen werde, und dass mit den Voraussetzungen ein berechtigtes Ziel verfolgt werde und schließlich die angewandten Mittel nicht unverhältnismäßig seien.<sup>20</sup> Auf dieser Basis hat der Gerichtshof Mandatsverluste für unverhältnismäßig erklärt, die allein aufgrund der Verbotsentscheidung eingetreten waren, ohne dass die persönliche politische Betätigung dabei eine Rolle gespielt hätte.<sup>21</sup> Nach dieser Rechtsprechung ist

es also konventionswidrig, wenn ein Mandatsverlust nur aus dem alleinigen Grund eintritt, dass ein Abgeordneter einer verbotenen Partei angehört, und keine Einzelfallprüfung stattgefunden hat, ob der Verlust wegen der persönlichen politischen Betätigung des Abgeordneten gerechtfertigt ist.<sup>22</sup>

### b) Bedeutung für das deutsche Recht

Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle gelten als völkerrechtliche Verträge in der deutschen Rechtsordnung im Rang eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 GG). Sie sind bei der Interpretation des gesamten deutschen Rechts zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Deutsche Gerichte, also auch das Bundesverfassungsgericht, haben dessen Rechtsprechung zufolge die »Konvention wie anderes Gesetzesrecht des Bundes im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden [...]«. Sowohl der Konventionstext als auch die Rechtsprechung des EGMR »dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes [...]«.<sup>24</sup>

## 3. Bewertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Teile der Literatur<sup>25</sup> und Rechtsprechung<sup>26</sup> halten die ältere Rechtsprechung des Gerichts für zutreffend, wonach das Parteiverbot den Mandatsverlust unmittelbar nach sich zieht. Ihr kann aber nicht gefolgt werden, schon weil eine ausdrückliche Verfassungsregelung fehlt.<sup>27</sup> Diese Rechtsprechung versteht zudem Abgeordnete einseitig als »Parteisoldaten«, die im Parlament immer brav der Parteilinie folgen. Anderer Ansicht ist das Grundgesetz. Ihm zufolge werden Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes gewählt, die an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Alle besitzen

10 BVerfGE 5, 85 (392).

11 Oben I.

12 Pabel, ZaöRV 2003, 921 (941).

13 BVerfGE 2, 1 (75); von Coelln (Fn. 9), § 46 Rdnr. 84.

14 BVerfGE 144, 20 Rdnr. 569.

15 Ausführlich Wolter, EuGRZ 2016, 92 (97 ff. m.w.N.).

16 EKMR, Entsch. v. 17.08.1957, Nr. 250/57, KPD ./.. Deutschland; näher Wolter (Fn. 15), 93.

17 EGMR, Urt. v. 11.06.2002, Nr. 25144/94 u.a., Sadak u.a. ./.. Türkei (Nr. 2), Rdnr. 35 ff.; EGMR, Urt. v. 12.01.2016, Nr. 3840/10 u.a., DTP u.a. ./.. Türkei, übersetzt und bearbeitet von Meyer-Ladewig/Petzold, NVwZ-RR 2017, 473 ff.; hier Rdnr. 111 ff. = NVwZ-RR, 2017, 473 (477 f.).

18 EGMR, Urt. v. 12.01.2016 (Fn. 17), Rdnr. 118 = NVwZ-RR 2017, 473 (478).

19 EGMR, Urt. v. 12.01.2016 (Fn. 17), Rdnr. 119 = NVwZ-RR 2017, 473 (478).

20 EGMR, Urt. v. 12.01.2016 (Fn. 17), Rdnr. 120 = NVwZ-RR 2017, 473 (478).

21 EGMR, Urt. v. 11.06.2002 (Fn. 17), Rdnr. 35 ff.; EGMR, Urt. v. 12.01.2016 (Fn. 17), Rdnr. 122 ff. = NVwZ-RR 2017, 473 (478); Wolter (Fn. 15), 103.

22 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 003/24 v. 06.02.2024, 13.

23 BVerfGE 111, 307 Rdnr. 30 f.

24 BVerfGE 111, 307 Rdnr. 32.

25 Z.B. von Austermann, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 12. Aufl. 2025, § 46 Rdnr. 34; Versteil, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 14 Rdnr. 36; Sauer (Fn. 3), § 11 Rdnr. 23.

26 BremStGH, Entsch. v. 05.01.1957, StGH 2/56; a.A. NdsStGH, Beschl. v. 28.03.1958, StGH 1/57; ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 22), 9 ff.

27 Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 21 Rdnr. 198.

damit den Status der Unabhängigkeit.<sup>28</sup> Parteien wirken gem. Art. 21 Satz 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mit, stehen aber nicht selbst zur Wahl. Das Grundgesetz »berücksichtigt die Parteien zwar im Zusammenhang mit der Volkswillensbildung, übergeht aber ihr Wirken in den Staatsorganen.«<sup>29</sup> Das Mandat ist nicht abhängig von einer Parteimitgliedschaft.<sup>30</sup> Es bleibt unberührt, wenn Abgeordnete aus der Partei austreten (siehe § 6 Abs. 2 Nr. 2 PartG) oder ausgeschlossen werden (§ 10 Abs. 4, 5 PartG), mit deren Unterstützung sie gewählt worden sind.<sup>31</sup>

Damit stellt sich die Frage, ob der einfache Gesetzgeber den Mandatsverlust als Folge des Parteiverbots<sup>32</sup> vorsehen kann. Das ist grundsätzlich im Ergebnis zu bejahen,<sup>33</sup> es wird sogar für eine »verfassungspolitische Notwendigkeit« gehalten.<sup>34</sup> Die Freiheit des Mandats wird jedenfalls dann nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt, wenn die Mitgliedschaft eines Abgeordneten in einer verbotenen Partei durch Gesetz zum Anlass für eine Prüfung genommen wird, ob er sein Mandat verlieren soll. Die Verlustregelung des § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG lässt sich allerdings nicht mit dem Argument legitimieren, vom Mandatsverlust bedrohte Abgeordnete könnten sich dem Verlust dadurch entziehen, dass sie vor der Feststellung des Verbots aus der Partei austreten,<sup>35</sup> denn genau das können sie gem. § 46 Abs. 4 Satz 1 BWahlG nicht.<sup>36</sup>

#### 4. Aktuelle Rechtslage

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass die aktuelle Rechtslage wie folgt einzuschätzen ist:

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem NPD II-Urteil stehen zwar an etwas versteckter Stelle,<sup>37</sup> sind aber trotzdem grundlegend. Ihnen ist zunächst klar zu entnehmen, dass das Gericht den Mandatsverlust als zulässige Folge des Parteiverbots ansieht, ohne auf die soeben dargestellte Kritik einzugehen. Daran dürfte es in einem neuen Prozess festhalten und die einfachgesetzliche Mandatsverlustregelung nicht als verfassungswidrig einstufen. Außerdem machen sie deutlich, dass der Mandatsverlust nicht mehr wie in der älteren Rechtsprechung als unmittelbare gesetzliche Folge des Parteiverbots angesehen wird, obwohl das Gericht von der Rechtsprechung nicht ausdrücklich abbrückt.<sup>38</sup> Es heißt aber unmissverständlich, dass der Mandatsverlust »ausnahmsweise« als Folge des Parteiverbots eintreten könne. Hinzu kommt, dass das Gericht darauf hinweist, dem Indemnitätsschutz könne bei der Entscheidung über den Mandatsverlust Rechnung getragen werden. Mithin sieht es für die Entscheidung Spielraum und sieht sie nicht nur auf die Feststellung ausgerichtet, welche Abgeordnete zu welchem genauen Zeitpunkt ihr Mandat verloren haben. Das Gericht ist im Ergebnis so zu verstehen, dass für jeden Abgeordneten einzeln zu prüfen ist, ob er sein Mandat verloren hat. Der Mandatsverlust kann nur als Folge einer Einzelfallentscheidung eintreten.

Diese Ansicht ist schon im SRP-Urteil angelegt, weil das Gericht bereits dort ausgeführt hat, es sei Aufgabe der zuständigen Wahlprüfungsinstanzen, für jeden einzelnen Abgeordneten festzustellen, ob das Mandat erloschen ist.<sup>39</sup> Das Gericht nimmt damit eine verfassungskonforme Auslegung auf der Linie der Rechtsprechung des EGMR vor und vertritt eine vermittelnde Position: Weder sieht es den Mandatsverlust als zwingende Folge des Parteiverbots an,

noch hält es diese Regelung insgesamt für verfassungswidrig. Vielmehr muss der Mandatsverlust mit dem Verhalten des Mandatsträgers begründet werden. Das Parteiverbot ist zwingender Anlass, eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. Das ist eine gute Lösung. Auch die folgende Überlegung zeigt, dass es verfassungsrechtlich geboten ist, eine Einzelfallprüfung durchzuführen. Es kann Abgeordnete geben, die sich (nachdem der Verbotsantrag gestellt worden ist) ernsthaft öffentlich und nicht nur zur Tarnung von »ihrer« Partei abgewandt haben, weil sie deren Ziele und Programm nicht mehr unterstützen oder die Partei sogar für verfassungswidrig halten. Sind sie deshalb aus der Partei ausgestreten (siehe § 6 Abs. 2 Nr. 2 PartG) oder gar ausgeschlossen worden, weil sie vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder die Ordnung der Partei verstoßen und ihr damit erheblich Schaden zugefügt haben (§ 10 Abs. 4, 5 PartG), ist der Bruch manifest. Möglicherweise sind sie inzwischen Mitglied in einer anderen Partei und gehören daher nicht einmal der Fraktion der später verbotenen Partei an. Zu denken ist auch an wortkarge Hinterbänkler sowie Listennachfolger (§ 48 BWahlG) mit kurzer Mitgliedschaft im Bundestag, die sich kaum geäußert haben. In solchen Fällen ist die frühere Mitgliedschaft in einer nun verbotenen Partei kein alleiniger Verfassungsgrund, um den Mandatsverlust als drastischsten Eingriff in das Mandat zu rechtfertigen, ohne dass die persönliche politische Betätigung berücksichtigt wird. Wenn andererseits z.B. Äußerungen einer Partei- und Fraktionsvorsitzenden wichtige Gründe für die Verbotsentscheidung waren, spricht nichts dagegen, dass sie ihr Mandat verliert. Für die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung ist zudem anzuführen, dass sie der Rechtsprechung des EGMR<sup>40</sup> entspricht.

### III. Parlamentsentscheidung über den Mandatsverlust

Der Wortlaut des § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG lässt vermuten, dass der Verlust der Mitgliedschaft automatisch nur aufgrund der Verbotsentscheidung eintritt, ohne dass weitere Rechtsakte erforderlich wären. Träfe das zu, verlören die betroffenen Abgeordneten sofort ihr Mandat. Sie müssten ihre Büros verlassen, sonst würden sie von der Bundestagspolizei »hinausgezerrt«.<sup>41</sup> Das ist aber nicht der Fall. Das Parteiverbot ist ein materieller Verlustgrund, der erst dann zum Verlust des Mandats führt, »wenn die dafür vorgesehenen Organe eine

28 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rdnr. 156.

29 Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 14 Rdnr. 56.

30 Hölscheidt, DÖV 2024, 941 (943).

31 Grimm (Fn. 29), § 14 Rdnr. 56.

32 Dazu oben I.

33 Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 51 Rdnr. 20; a.A. Morlok (Fn. 28), Art. 21 Rdnr. 156; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 258.

34 Koch (Fn. 27) Rdnr. 199; a.A. Achterberg (Fn. 33), S. 258.

35 So aber Lenz/Hansel, BVerfGG, 4. Aufl. 2024, § 46 Rdnr. 11; von Coelln (Fn. 9), § 46 Rdnr. 89.

36 Austermann (Fn. 25), § 46 Rdnr. 33.

37 Oben II. 1. b).

38 Holterhus/Weitz, Verfassungsblog, 07.07.2025.

39 Oben II. 1. a).

40 Oben II. 2.

41 So Holterhus/Weitz, Verfassungsblog, 07.07.2025, unter Bezug auf Steinke, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2025, 9 ff.

entsprechende Feststellung getroffen haben.«<sup>42</sup> Art. 41 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass der Bundestag entscheidet, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat. Der Mandatsverlust tritt nur nach einer konstitutiven Parlamentsentscheidung ein.<sup>43</sup> Bisher gab es nur drei solcher Fälle: In der 1. Wahlperiode des Bundestages wurde einem Abgeordneten der SRP das Mandat wegen des Parteiverbots aberkannt.<sup>44</sup>

### 1. Ältestenrat

Im Einzelnen ist für den Verlustgrund Parteiverbot vorgesehen, dass über den Verlust durch Beschluss des Ältestenrates des Bundestages entschieden wird (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG). Damit wird eine spezielle Zuständigkeit des Ältestenrates (§ 6 GOBT) als Beschlussorgan begründet.<sup>45</sup>

#### a) Entscheidung des Ältestenrates

Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und 23 weiteren Mitgliedern, die von den Fraktionen gemäß ihrem Stärkeverhältnis benannt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 1, § 12 Satz 1 GOBT). In der 21. Wahlperiode des Bundestages hat er 28 Mitglieder, von denen 15 den Mehrheits- und 13 den Minderheitsfraktionen angehören, zu den 6 Mitglieder der AfD-Fraktion zählen. Wird er als Beschlussorgan tätig, entscheidet er mit einfacher Mehrheit (§ 48 Abs. 2 Satz 1 GOBT). Stimmberechtigt sind alle Mitglieder. Auch betroffene Abgeordnete sind von der Beratung und Beschlussfassung nicht ausgeschlossen (siehe dazu aber § 17 WahlPrüfG), was aber der Fall sein sollte. Wer stimmt schon dafür, dass er das eigene Mandat verliert? Bei Stimmgleichheit ist ein Antrag abgelehnt.<sup>46</sup> Die Beratungen des Ältestenrates sind vertraulich.<sup>47</sup> »Die Entscheidung ist unverzüglich von Amts wegen zu treffen« (§ 47 Abs. 3 Satz 2 BWahlG). Auch die übrigen Wahlprüfungsinstanzen müssen schnell entscheiden, denn: »Es besteht ein öffentliches Interesse an der raschen und verbindlichen Klärung der ordnungsgemäßen Zusammensetzung des Parlaments [...]«<sup>48</sup>

Nach überwiegender Auffassung soll der Ältestenrat kein Ermessen haben, sondern stelle nur den Mandatsverlust strikt rechtsgebunden fest.<sup>49</sup> Er dürfte demnach weder die Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts überprüfen noch stünde die Rechtsfolge des Mandatsverlusts zu seiner Disposition. Als Begründung dafür lässt sich anführen, dass er an die Gerichtsentscheidung gem. § 31 BVerfGG gebunden ist, und dass sich der Verlust aus § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG ergibt. Gegenstand der Entscheidung des Ältestenrates ist es dann nur, die Abgeordneten konkret zu bezeichnen, die ihr Mandat gem. § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 4 Satz 1 BWahlG verlieren, sodass der Mandatsverlust eintritt (§ 47 Abs. 3 Satz 1 BWahlG).<sup>50</sup> Diese Auffassung stützt sich auf die ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, steht aber mit dessen neuerer Rechtsprechung und der des EGMR nicht im Einklang. Der Ältestenrat muss daher eine Einzelfallprüfung<sup>51</sup> vornehmen.<sup>52</sup>

#### b) Folgen der Entscheidung

Der Abgeordnete scheidet mit der Entscheidung des Ältestenrates aus dem Bundestag aus (§ 47 Abs. 3 Satz 1 BWahlG). Die Entscheidung ist konstitutiv. Der Mandatsverlust geschieht unmittelbar, ex nunc.<sup>53</sup> Der Abgeordnete verliert alle mit seinem Status (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) verbundenen Rechte und Pflichten. Er hat keinen Anspruch mehr auf eine Entschädigung (§ 11 AbgG) und erhält keine Amts-

ausstattung (§ 12 AbgG) mehr. Einzelheiten zum Ende der Ansprüche regelt § 32 Abs. 2 AbgG. Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern (§ 12 Abs. 2 AbgG) werden grundsätzlich längstens bis zum Ende des fünften Monats nach dem Ausscheiden ersetzt (§ 32 Abs. 2 AbgG). Ihm stehen aber die Leistungen zu, die ehemalige Mitglieder des Bundestages und ihre Hinterbliebenen gem. §§ 18 ff. AbgG erhalten. Dazu zählen das Übergangsgeld (§ 18 AbgG) und der Anspruch auf Altersentschädigung (§ 19 AbgG). Es gäbe weiter »Staatsknete für Verfassungsfeinde«, wie eine Zeitung mit Großbuchstaben schreiben könnte. Das ist hinzunehmen. Das geltende Recht behandelt Abgeordnete nicht unterschiedlich, je nachdem, aus welchem Grund sie ausgeschieden sind (siehe §§ 1, 18 ff. AbgG; §§ 45 ff. BWahlG).

Es verlieren nicht nur die vom Parteiverbot unmittelbar betroffenen Abgeordneten ihre Mitgliedschaft im Bundestag, sondern auch die Nachfolger ihre Anwartschaft darauf (§ 46 Abs. 4 Satz 1 BWahlG). Haben Wahlkreisbewerber (sog. Direktkandidaten) (§ 1 Abs. 4, § 18 Abs. 1, § 20 BWahlG) ihr Mandat verloren, ist die Wahl in diesen Wahlkreisen zu wiederholen (§ 46 Abs. 4 Satz 2, 1. HS i.V.m. § 44 Abs. 2 ff. BWahlG). Hierbei dürfen Abgeordnete, die ihre Mitgliedschaft verloren haben, nicht als Bewerber auftreten (§ 46 Abs. 4 Satz 2, 2. HS BWahlG).<sup>54</sup> Die Sitze von Listenbewerbern (§ 1 Abs. 3, § 18 Abs. 2 ff., § 21 BWahlG), die ihre Mitgliedschaft verloren haben, bleiben im Regelfall unbesetzt (§ 46 Abs. 4 Satz 3 BWahlG). Anderes gilt nur für Abgeordnete, die ursprünglich über die Landesliste einer Partei ihr Mandat erlangt haben, die vom Parteiverbot nicht betroffen ist: In solchen Fällen wird ein Listennachfolger berufen (§ 46 Abs. 4 Satz 4, § 48 Abs. 1 BWahlG).<sup>55</sup>

Die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages (Art. 121 GG; § 1 Abs. 1, 3 BWahlG) verringert sich um die Zahl der ausgeschiedenen Mitglieder.<sup>56</sup> Würden die AfD noch in dieser Wahlperiode verboten und sämtliche 151 Mandate durch den Ältestenrat aberkannt, hätte der Bundestag nur noch 469 statt 630 Mitglieder;<sup>57</sup> eine Zahl, die sich aber bald wieder

42 Glauben, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Art. 41 (Stand: 183. Lfg. März 2017) Rdnr. 146.

43 Schmahl (Fn. 1), § 1 Rdnr. 57; Austermann (Fn. 25), § 47 Rdnr. 1.

44 Die beiden weiteren Mandate (eins in der 1., das andere in der 2. Wahlperiode) wurden aus anderen Gründen aberkannt, Datenbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, www.bundestag.de/datenhandbuch, Kapitel 2.6.

45 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Juli 2025, § 6 GOBT Anm. II. 3. b).

46 Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 3), § 21 Rdnr. 67.

47 Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 3), § 21 Rdnr. 68.

48 BVerfG, NVwZ 2025, 1595 Rdnr. 6.

49 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 41 (Stand: Lfg. 94 Januar 2021), Rdnr. 143; Austermann (Fn. 25), § 47 Rdnr. 1; Roll, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 28 Rdnr. 42; Pabel (Fn. 12), 942 m.w.N.

50 Schmahl (Fn. 1), § 1 Rdnr. 58; Sauer (Fn. 3), § 11 Rdnr. 26.

51 Dazu oben II. 4.

52 Pabel (Fn. 12), 941 f.

53 Walter, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), BVerfGG, 2020, § 48 Rdnr. 44.

54 Austermann (Fn. 25), § 46 Rdnr. 36.

55 Austermann (Fn. 25), § 46 Rdnr. 38; Sauer (Fn. 3), § 11 Rdnr. 25.

56 BVerfGE 2, 1 (78); Austermann (Fn. 25), § 46 Rdnr. 37; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 121 Rdnr. 3.

57 Noch drastischer änderten sich die Zahlenverhältnisse im 8. Thüringer Landtag: Er bestünde statt aus 88 nur noch aus 56 Mitgliedern.

erhöhen würde, nachdem die Wiederholungswahl bzw. die Berufung von Listennachfolgern abgeschlossen wären, möglicherweise auch, wenn Abgeordnete im Mandatsverlustverfahren Erfolg hätten.

Die gravierenden Rechtsfolgen des Mandatsverlusts treten auch dann ein, wenn Abgeordnete ein Mandatsverlustverfahren anstrengen, und dieses Rechtsschutzverfahren<sup>58</sup> noch nicht abgeschlossen ist. Das ist etwas befremdlich.<sup>59</sup> Wenn sie darin im Bundestag oder vor dem Bundesverfassungsgericht obsiegen, treten sie wieder in ihre Mandate ein;<sup>60</sup> ihre Rechte und Pflichten leben wieder auf. Trotzdem waren sie für längere Zeit zu Unrecht gehindert, ihre Mandate auszuüben. Anders und nicht befremdlich ist die Rechtslage im Wahlprüfungsverfahren gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BWahlG. Stellt der Bundestag in diesem Verfahren den Mandatsverlust fest, behält der Abgeordnete seine Rechte und Pflichten bis zur Rechtskraft der Entscheidung (§ 16 Abs. 1 WahlPrüfG). Die Rechtskraft tritt ein, wenn die Frist für eine Beschwerde des betroffenen Abgeordneten beim Bundesverfassungsgericht abgelaufen ist oder das Gericht die Entscheidung des Bundestages bestätigt (Art. 41 Abs. 2 GG; § 18 WahlPrüfG i.V.m. § 48 Abs. 1 BVerfGG).<sup>61</sup>

Eine *Fraktion*, die aus Abgeordneten besteht, die ihr Mandat verloren haben, verliert ihre Rechtsstellung gem. § 62 Abs. 1 Nr. 1 AbgG, weil der Fraktionsstatus erlischt. Denn Fraktionen können nur von Abgeordneten gebildet werden, und zwar von fünf Prozent der Bundestagsmitglieder (§ 53 AbgG; § 10 Abs. 1 GOBT). Verlieren so viele Fraktionsmitglieder ihre Mandate, dass das Quorum unterschritten wird, geht damit automatisch der Verlust des Fraktionsstatus einher.<sup>62</sup> In einem solchen Fall wird die Fraktion liquidiert (§ 62 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 AbgG). Die Liquidation erfolgt grundsätzlich durch den Fraktionsvorstand (§ 62 Abs. 2 Satz 2 AbgG). Sind dort aufgrund der Mandatsverluste keine Abgeordneten mehr vertreten, müsste hilfsweise die Bundestagsverwaltung tätig werden.<sup>63</sup> Die Liquidation kann nicht rückgängig gemacht werden. Obsiegen so viele Abgeordnete im Mandatsverlustverfahren, dass sie das Quorum für die Fraktionsbildung erreichen, können sie (wieder) eine neue Fraktion bilden (§ 53 AbgG; § 10 GOBT).

## 2. Wahlprüfungsausschuss

Der Betroffene kann innerhalb von zwei Wochen, nachdem ihm die Entscheidung des Ältestenrates nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes zugestellt worden ist, beantragen, dass der Bundestag über den Verlust der Mitgliedschaft im Wahlprüfungsverfahren entscheidet (§ 47 Abs. 3 Satz 3, 4 BWahlG). Für das Verfahren sind die Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes einschlägig (§ 15 Satz 1 WahlPrüfG). Demgemäß bereitet der Wahlprüfungsausschuss die Entscheidung des Bundestages vor (§ 3 Abs. 1 WahlPrüfG). Er besteht aus neun ordentlichen Mitgliedern, neun Stellvertretern und je einem ständigen beratenden Mitglied (ohne Stimmrecht) der Fraktionen, die in ihm nicht durch ordentliche Mitglieder vertreten sind (§ 3 Abs. 2 Satz 1 WahlPrüfG). Seine Mitglieder und Stellvertreter werden vom Bundestagsplenum für die Dauer der Wahlperiode gewählt (§ 3 Abs. 2 Satz 3 WahlPrüfG), also nicht von den Fraktionen gem. § 57 Abs. 2 GOBT benannt. Die gesetzlich festgelegte Zahl von jeweils neun ordentlichen und stellvertretenden

Mitgliedern wird nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen gem. § 12 Satz 1 GOBT aufgeteilt. Wenn sich das Verhältnis aufgrund von Mandatsverlusten ändert, muss es neu bestimmt und der Ausschuss muss neu gewählt werden. Das hat sicher zu geschehen, wenn der Status einer so großen Fraktion wie z.B. der der AfD erloschen wäre. In diesem Fall entschiede der Ausschuss über die Mandatsverluste in neuer Zusammensetzung.

Der Ausschuss entscheidet – anders als die übrigen ständigen Bundestagsausschüsse – ausschließlich nach rechtlichen und nicht nach politischen Maßstäben.<sup>64</sup> Er hat zu prüfen, ob der Ältestenrat die Mandatsverluste im Weg der Einzelfallprüfung ordnungsgemäß festgestellt hat. Wenn das nicht der Fall sein sollte, muss er dessen Entscheidung korrigieren. Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder (also fünf) anwesend ist (§ 4 Abs. 1 WahlPrüfG). »Er beschließt mit Stimmenmehrheit [...]« (§ 4 Satz 2 WahlPrüfG). Bei der Schlussabstimmung über das Beratungsergebnis gilt Stimmenthaltung als Ablehnung (§ 10 Abs. 3 WahlPrüfG). Daraus folgt, dass mit »Stimmenmehrheit« die Anwesenheitsmehrheit gemeint ist und nicht die sonst übliche Abstimmungsmehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG).<sup>65</sup> Vom Mandatsverlust betroffene Abgeordnete gehören dem neu gewählten Ausschuss wegen ihres Mandatsverlustes (§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, § 47 Abs. 3 Satz 1 BWahlG) nicht an,<sup>66</sup> können also nicht mitstimmen. Die Vorschrift des § 17 WahlPrüfG, die den Ausschluss vom Stimmrecht im Wahlprüfungsverfahren regelt, ist deshalb nicht einschlägig, selbst wenn man sie auch auf das Mandatsverlustverfahren anwendet.<sup>67</sup> Der Beschluss ist in der Form eines Antrags niederzulegen, der dem Bundestag eine Entscheidung vorschlägt. Er muss dem Bundestag zugeleitet werden (§ 11 Satz 1, § 12 Satz 1 WahlPrüfG).

## 3. Bundestagsplenum

Der Bundestag muss den ihm zugeleiteten Antrag auf Mandatsverlust so bald wie möglich auf die Tagesordnung setzen. Er beschließt über den Antrag mit einfacher Mehrheit (§ 13 Abs. 1 Satz 1 WahlPrüfG; Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG; § 48 Abs. 2, § 75 Abs. 1 Buchst. d) GOBT). Dieser Beschluss ist anders als üblicherweise im Bundestag keine politische Entscheidung, die der Mandatsfreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegt. Der Bundestag nimmt vielmehr eine Befugnis wahr, die ihm das Grundgesetz in Art. 41 Abs. 1 Satz 2 zugewiesen hat und die er selbst in § 46 Abs. 1 Nr. 5, § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 BWahlG; § 1 Abs. 1, §§ 12, 13 WahlPrüfG näher ausgestaltet hat. Er wird ausnahmsweise als Organ im Gesetzesvollzug tätig und ist dabei an die genannten rechtlichen Vorgaben gebunden. Auch der Bundes-

58 Unten III. 2., 3., IV.

59 Walter (Fn. 53), § 48 Rdnr. 44.1.

60 Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2021, § 48 Rdnr. 42. Sauer (Fn. 3), § 11 Rdnr. 32.

61 Sauer, (Fn. 3), § 11 Rdnr. 32.

62 Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, 705.

63 Zu deren Rolle bei der Liquidation Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Fn. 1), Art. 62 Rdnr. 12.

64 Winkelmann, Nomos BR, 1. Aufl. 2012, § 3 WahlPrüfG Rdnr. 1.

65 Achterberg (Fn. 33), S. 589.

66 Oben III. 1. b).

67 Dafür Winkelmann (Fn. 64), § 17 WahlPrüfG Rdnr. 1.

tag muss daher eine Einzelfallprüfung durchführen. Er trifft eine eigene Entscheidung, die allerdings vom Wahlprüfungsausschuss vorbereitet worden ist (§ 3 Abs. 1 WahlprüfG), sodass er dessen Mandatsverlustantrag zu prüfen hat. Selbstverständlich kann er von dem Antrag abweichen und anders als der Ausschuss in einzelnen Fällen für oder gegen einen Mandatsverlust entscheiden. Sieht er den Antrag in einzelnen Fällen als nicht entscheidungsreif an (z.B. weil die Begründung lückenhaft ist), kann er den Antrag insoweit an den Ausschuss »zurück«-überweisen (siehe § 82 Abs. 3 GOBT), damit dieser ihn überarbeitet. Er hat aber nicht die Befugnis, einen Mandatsverlustantrag pauschal abzulehnen, etwa aus der politischen Erwägung, dass die Aberkennung von Mandaten der Abgeordneten der verbotenen Partei nicht opportun sei. Entschiede der Bundestag trotzdem rechtswidrigerweise so, behielten die betroffenen Abgeordneten ihr Mandat. Die Bundestagsentscheidung könnte nicht vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden, denn für einen solchen Fall gibt es keine Regelung.

#### IV. Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht

»Die Beschwerde gegen den Beschluss des Bundestages über [...] den Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag [gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 WahlprüfG] kann der Abgeordnete, dessen Mitgliedschaft bestritten ist, [...] beim Bundesverfassungsgericht erheben [...]« (§ 48 Abs. 1 BVerfGG; Art. 41 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Art. 94 Abs. 1 Nr. 5 GG; § 13 Nr. 3 BVerfGG). Andere Rechtsschutzmöglichkeiten stehen ihm nicht zur Verfügung.<sup>68</sup>

##### 1. Zulässigkeit

In diesem Mandatsverlustverfahren ist ausschließlich der betroffene Abgeordnete beteiligtenfähig, nicht auch die Fraktion, deren Rechtsstellung gem. § 62 Abs. 1 Nr. 2 AbgG entfallen ist.<sup>69</sup> Er ist beschwerdebefugt, wenn ihm seine Mitgliedschaft durch den Bundestagsbeschluss aberkannt worden ist.<sup>70</sup> Die Beschwerde muss innerhalb einer Ausschlussfrist von zwei Monaten seit der Beschlussfassung des Bundestages beim Bundesverfassungsgericht erhoben und substantiiert begründet werden (§ 48 Abs. 1 BVerfGG).<sup>71</sup>

##### 2. Begründetheit

Die Beschwerde ist begründet, wenn dem Abgeordneten das Mandat aus formellen oder materiellen Gründen zu Unrecht aberkannt worden ist.<sup>72</sup> Im Beschwerdeverfahren »überprüft das Bundesverfassungsgericht den angegriffenen Beschluss des Deutschen Bundestages in formeller und materieller Hinsicht. Mängel im Verfahren des Bundestages [...] können für die Beschwerde nur dann beachtlich sein, wenn sie wesentlich sind und der Entscheidung des Bundestages die Grundlage entziehen [...]«.<sup>73</sup> In materieller Hinsicht prüft das Bundesverfassungsgericht, ob die angewandten Wahlrechtsnormen verfassungsgemäß sind.<sup>74</sup>

##### 3. Entscheidung

Wenn die Beschwerde begründet ist, stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass der betroffene Abgeordnete weiterhin Mitglied des Bundestages ist. Erweist sich die Beschwerde als unbegründet, entscheidet das Gericht, dass der Abgeordnete nicht oder nicht mehr Bundestagsmitglied ist. Im letztgenannten Fall wird ausgesprochen, zu welchem Zeitpunkt der

Mandatsverlust eingetreten ist.<sup>75</sup> Wenn das Mandatsverlustverfahren im Bundestag abgeschlossen ist, könnte das Bundesverfassungsgericht im Weg der einstweiligen Anordnung gem. § 32 BVerfGG regeln, dass der Abgeordnete vorläufig sein Mandat zurückerhält.<sup>76</sup>

#### V. Diskontinuität

Das Mandatsverlustverfahren erledigt sich nach bisheriger Auffassung mit dem Ende der Wahlperiode (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG) gemäß dem Grundsatz der Diskontinuität, wenn es vorher nicht abgeschlossen worden ist, sei es im Parlament oder vor dem Bundesverfassungsgericht.<sup>77</sup> Begründet wird dies mit dem Argument, das Verfahren solle gewährleisten, dass der Bundestag ordnungsgemäß zusammengesetzt sei; eine Entscheidung über die Zusammensetzung eines alten, nicht mehr existierenden Bundestages habe keine Auswirkungen.<sup>78</sup> Es trifft zwar zu, dass sich eine solche Entscheidung auf den alten Bundestag insgesamt nicht mehr auswirken würde. Nicht berücksichtigt wird aber, dass nur betroffene Abgeordnete ein Mandatsverlustverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anstrengen können, damit geprüft wird, ob sie ihr Mandat zu Recht verloren haben. Die Entscheidung darüber hat sehr wohl Auswirkungen: War der Mandatsverlust unrechtmäßig, steht fest, dass der Abgeordnete seine Ansprüche aus dem (aktiven) Mandat zu Unrecht verloren und Ansprüche für ausgeschiedene Abgeordnete zu früh erhalten hat.<sup>79</sup> In jedem Fall trägt eine Entscheidung dem legitimen Rechtsschutzbedürfnis des betroffenen Abgeordneten zur Klärung der Frage Rechnung, ob er in seinem »Abgeordnetengrundrecht« (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) verletzt worden ist. Die Diskontinuität erfasst das Mandatsverlustverfahren daher nicht.

#### VI. Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Wenn die betroffenen Abgeordneten vor dem Bundesverfassungsgericht unterliegen, können sie diese Entscheidung mit innerstaatlichen Rechtsmitteln nicht mehr angreifen. Sie haben aber die Möglichkeit, sich mit einer Individualbeschwerde an den EGMR zu wenden (Art. 34 EMRK) und geltend zu machen, im Recht auf freie Wahlen (Art. 3 ZP 1 EMRK) verletzt zu sein. Sollte im Mandatsverlustverfahren in Deutschland ein Verlust ohne Einzelfallprüfung für rechtens erklärt worden sein, hätte die Beschwerde des betroffenen Abgeordneten große Aussicht auf Erfolg. Der Gerichtshof erlässt ein Feststellungsurteil, er hebt nicht die angegriffene Maßnahme (hier also die Entscheidung des Bundesverfas-

68 Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 156.

69 Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 162.

70 Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 166; Walter (Fn. 53), § 48 Rdnr. 46.

71 Näher Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 167, 169.

72 Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 171.

73 BVerfGE 121, 266 (289 Rdnr. 78).

74 BVerfGE 122, 304 Rdnr. 9, 11; Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 172.

75 Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 179; Bechler (Fn. 60), § 48 Rdnr. 43.

76 Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 154; Austermann (Fn. 25), § 47 Rdnr. 12.

77 Bechler (Fn. 60), § 48 Rdnr. 43; Morlok (Fn. 28), Art. 41 Rdnr. 23.

78 Klein/Schwarz (Fn. 49), Art. 41 Rdnr. 145; Glauben (Fn. 42), Art. 41 Rdnr. 152.

79 Zu den Ansprüchen oben III. 1. b).

sungsgerichts) unmittelbar auf.<sup>80</sup> Das Urteil »verpflichtet die betroffene Vertragspartei [hier Deutschland] in Bezug auf den Streitgegenstand [...] dazu, den ohne die festgestellte Konventionsverletzung bestehenden Zustand nach Möglichkeit wiederherzustellen [...]. Dauert die festgestellte Verletzung noch an [...], so ist die Vertragspartei verpflichtet, diesen Zustand zu beenden [...].«<sup>81</sup> Demzufolge müsste ein Abgeordneter sein Mandat zurückerhalten, das er konventionswidrig verloren hat. Der Bundestag könnte nicht nachvollziehbar begründen, warum er der völkerrechtlichen Rechtsauffassung nicht zu folgen bereit ist.<sup>82</sup> Das wäre politisch der GAU. Der Bundestag müsste beschließen, dass die obsiegenden Abgeordneten ihr Mandat zurückerhalten, und zwar ab dem Zeitpunkt, an dem sie es zu Unrecht verloren haben. Das könnte mit einfacher Mehrheit auf Antrag der Präsidentin geschehen.

### VII. Exkurs: Verlust von Regierungsämtern

Wenn die verbotene Partei einen Bundesminister oder gar den Bundeskanzler stellt (Art. 62 GG), ist zu klären, wie sich das Verbot auf diese Ämter auswirkt.<sup>83</sup> Es gibt dafür keine ausdrückliche Regelung, die dem § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG entspricht. Weder die in § 9 BMinG aufgelisteten Gründe für die Beendigung der Amtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung noch sonstige Regelungen sehen eine Amtsbeendigung vor, weil ein Mitglied einer verbotenen Partei angehört hat. Die Beendigung kann aber einer Ansicht zufolge aus § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG abgeleitet werden. Es müsse »der Automatismus des Legislativmandatsentzugs auch auf die Regierungsebene durchschlagen [...]«.<sup>84</sup> Das folge unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2 GG und bedürfe keiner zusätzlichen gesetzlichen Ermächtigung.<sup>85</sup> Dagegen ist einzuwenden, dass sich diese Argumentation auf die überholte ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Mandatsverlust<sup>86</sup> stützt und die Rechtsprechung des EGMR<sup>87</sup> nicht berücksichtigt. Eine andere Begründung für die Amtsbeendigung durch Parteiverbot lässt sich so skizzieren: Dem Bundespräsidenten sei es nicht erlaubt, einen dezidierten Verfassungsfeind (vor allem jemanden, der einer verbotenen Partei angehört hat) zum Bundeskanzler gem. Art. 63 Abs. 1 GG vorzuschlagen. Und wer nicht als Kanzler vorgeschlagen werden dürfe, könne auch kein Kanzler sein. Es müsse »einem gewählten Kanzler, dessen Partei nach seiner Wahl verboten wird, die Kanzlereignung abgesprochen werden und im selben Atemzug ein Amtsverlust einhergehen.«<sup>88</sup> Es ist nicht notwendig, die Amtsbeendigung wegen eines Parteiverbots zu konstruieren. Steht nämlich nach einem Parteiverbot fest, welche Abgeordneten ihr Mandat verloren haben, kann der neu zusammengesetzte Bundestag dem Bundeskanzler das Misstrauen aussprechen (Art. 67 Abs. 1 GG), sodass die Amtsverhältnisse der Regierungsmitglieder mit der Entlassung des Bundeskanzlers enden (§ 9 Nr. 1 BMinG). Solange das nicht geschieht, bleibt der Kanzler vom Bundestag legitimiert.

### VIII. Zusammenfassung und Ausblick

Bundestagsabgeordnete verlieren ihr Mandat, wenn sie einer Partei angehören, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat (Art. 21 Abs. 2, 4 GG; § 46

Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG). Aufgrund dieser Regelung haben sie ihr Mandat aber noch nicht unmittelbar verloren, denn der Bundestag entscheidet darüber, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat (Art. 41 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Entscheidung trifft der Ältestenrat des Bundestages (§ 6 GOBT) gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG. Der betroffene Abgeordnete kann beantragen, dass der Bundestag über den Verlust im Wahlprüfungsverfahren entscheidet (§ 47 Abs. 3 Satz 3, 4 BWahlG). Die Entscheidung des Bundestages bereitet der Wahlprüfungsausschuss vor (§ 3 Abs. 1 WahlPrüfG). Über einen Antrag auf Mandatsverlust beschließt der Bundestag (§ 13 Abs. 1 Satz 1 WahlPrüfG; Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG; § 48 Abs. 2, § 75 Abs. 1 Buchst. d) GOBT). Gegen einen stattgebenden Antrag kann Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben werden (Art. 41 Abs. 1 Satz 2, Art. 94 Abs. 1 Nr. 5 GG; § 48 Abs. 1, § 13 Nr. 3 BVerfGG). Die Entscheidung des Gerichts kann mit der Individualbeschwerde vor dem EGMR angegriffen werden (Art. 34 EMRK). Die Wahlprüfungsinstanzen (Ältestenrat, Wahlprüfungsausschuss und Bundestag) können einen Mandatsverlust nicht pauschal damit begründen, dass Abgeordnete einer verbotenen Partei angehören. Sie müssen im Einzelfall prüfen, ob der Verlust wegen der persönlichen politischen Betätigung eines Abgeordneten gerechtfertigt ist. Der Ältestenrat wäre dazu nach gegenwärtiger Rechtslage zuerst berufen. Er wird aber ein Massenverfahren (die AfD-Fraktion hat gegenwärtig 151 Mitglieder) aufgrund seiner Zusammensetzung und vielfältigen sonstigen Aufgaben nicht in angemessener Zeit bewältigen können. Daher sollte für die Prüfung die Zuständigkeit des dafür organisatorisch bestens gerüsteten Wahlprüfungsausschusses »erstinstanzlich« de lege ferenda begründet werden. Noch besser wäre es, eine Entscheidung des Bundestages in eigener Sache zu vermeiden. Die Mandatsverluste könnten z.B. durch ein auf gesetzlicher Ebene eingerichtetes und mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattetes Gremium getroffen werden. Gegen dessen Entscheidungen wäre die Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu eröffnen.

Auf ein langwieriges Parteiverbotsverfahren würden mit Sicherheit zahlreiche langwierige Mandatsverlustverfahren der betroffenen Abgeordneten im Bundestag, in den Landesparlamenten und dem EP sowie Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht folgen. Sie blieben in der Schwebe, bis der EGMR entschieden hätte, was politisch gut ausgeschaltet werden könnte. Diese Folgen müssen in der Diskussion über ein Parteiverbot bedacht werden.

80 BVerfGE 111, 307 Rdnr. 40.

81 BVerfGE 111, 307 Rdnr. 41.

82 Zu dieser Möglichkeit für zuständige Behörden und Gerichte vor allem in Fällen, in denen mehrpolige Grundrechtsverhältnisse auszugestalten sind, BVerfGE 111, 307 Rdnr. 50.

83 Ausführlich Weber/Weiler, DÖV 2025, 372 ff.

84 Weber/Weiler, DÖV 2025, 372 (376).

85 Weber/Weiler, DÖV 2025, 372 (377).

86 Oben II. 1. a).

87 Oben II. 2.

88 Weber/Weiler, DÖV 2025, 372 (375).

# Die Berechnung der Mindestbesoldung nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Berliner A-Besoldung: eine Handreichung für die Praxis

Zugleich eine erste Würdigung von BVerfG, Beschl. v. 17.09.2025 – 2 BvL 20/17 u.a. – von RiVG Dr. Teoman M. Hagemeyer-Witzleb, Dipl. iur. oec., Berlin\*

*Mit seiner jüngsten Entscheidung zur Berliner A-Besoldung hat das BVerfG bei grundsätzlicher Fortschreibung der Rechtsprechung aus BVerfGE 155, 1 – Richterbesoldung II das Prüfungssystem amtsangemessener Besoldung bedeutsam angepasst und weiterentwickelt. Hieraus dürften sich für die republikweit vielen hunderttausend in Erwartung dieser Entscheidung ruhend gestellten Widerspruchs- und Klageverfahren erhebliche praktische Auswirkungen ergeben. Dieser Beitrag widmet sich ausschließlich der sogenannten Vorabprüfung Mindestbesoldung, d.h. der praktischen Umsetzung des Gebots der Mindestbesoldung. Hierbei handelt es sich um die Fortentwicklung des Mindestabstandsgebots, also die Bestimmung der Untergrenze dessen, was einem jeden Beamten rechnerisch zur Verfügung stehen muss, um Alimentationsprinzip bzw. grundrechtsgleiches Recht der Beamten auf amtsangemessenen Unterhalt (und damit Art. 33 Abs. 5 GG) nicht zu verletzen. Die Substitution der bisherigen, sozialrechtlich determinierten Vergleichsgröße (»Grundsicherungsniveau plus 15 %«) durch die sogenannte Prekaritätsschwelle (»80 % des Median-Äquivalenzeinkommens«) führt in das für viele Juristen eher fremde Terrain der Armutsforschung. Im Folgenden werden praktische Vorschläge zur Anwendung der neuen Vorgaben gemacht, von der Datenbeschaffung bis hin zur Berechnung. Zu Einzelheiten der sogenannten Fortschreibungsprüfung erscheint in Kürze ein weiterer Beitrag.*

## I. Einführung

Das BVerfG hat der sozialrechtlichen Verankerung des Mindestabstandsgebots den Rücken gekehrt.<sup>1</sup> Diese Rechtsprechungslinie hat es ursprünglich für kinderreiche Beamtenfamilien entwickelt<sup>2</sup> und 2015 in der ersten Entscheidung zur A-Besoldung auch auf die sogenannte Beamteneckfamilie (Beamtin oder Beamter als Alleinverdiener bei zwei familienzuschlagsberechtigenden Kindern) ausgedehnt.<sup>3</sup> Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe gaben eine klare Linie vor, ab deren Unterschreitung eine Besoldung verfassungswidrig niedrig ist: »Dieser Mindestabstand wird unterschritten, wenn die Nettoalimentation (unter Berücksichtigung der familienbezogenen Bezügebestandteile und des Kindergelds) um weniger als 15 % über dem Grundsicherungsniveau liegt.«<sup>4</sup> Obgleich dieser Maßstab intuitiv einleuchtet,<sup>5</sup> brachte er für Wissenschaft und Praxis auch eine Reihe schwieriger Fragen mit sich.<sup>6</sup>

Da die normative Herleitung nur ansatzweise erfolgte, blieb auf dogmatischer Ebene unklar, wieso die Besoldung ganz generell an dieser Familienkonstellation gemessen werden soll, auch wenn bspw. die Klägerin oder der Kläger ledig und kinderlos ist.<sup>7</sup> Die Familienkonstellation selbst steht als

anachronistisch und empirisch widerlegt in der Kritik.<sup>8</sup> Auf praktischer Ebene bereiteten die nicht pauschalisierten Bedarfe des SGB II den Verwaltungsgerichten erhebliche Schwierigkeiten. Nicht nur die anzusetzenden Bedarfe für die Kosten von Unterkunft und Heizung<sup>9</sup> sondern auch eine Reihe von Sonderbedarfen wie bspw. für Schulbedarf, (ein- oder mehrtägige) Kita-/Schulausflüge bzw. -fahrten oder Kita-/Schulesen sowie geldwerte Vorteile (»Sozialtarif«) machten die Berechnung der Mindestbesoldung komplex und führten auch zu unterschiedlichen Bedarfsrechnungen von Land zu Land.<sup>10</sup> Eine gewisse Unklarheit schien auch über die Frage zu bestehen, ob eine Verletzung des Mindestabstandsgebots gerechtfertigt werden kann.<sup>11</sup> Über alledem schwebt zudem die nicht enden wollende politische Debatte über das Bürgergeld, im Zuge derer nicht selten auch seine Abschaffung befürwortet (wenn nicht sogar verkündet)<sup>12</sup> wurde, was auch diesen verfassungsrechtlichen Maßstab für die Besoldung betroffen hätte (können).<sup>13</sup>

\* Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht Berlin und war als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet, wo er im Dezernat des Berichterstatters (BVR a.D. Dr. Maidowski) tätig war. Er bedankt sich bei RiVG Dr. Steinhilber für kritische Anmerkungen zum Erstentwurf; verbleibende Fehler verantwortet der Verfasser, der hier lediglich seine Privatmeinung äußert. Sämtliche Links in diesem Beitrag wurden zuletzt am 28.11.2025 abgerufen.

1 BVerfG, Beschl. v. 17.09.2025 – 2 BvL 20/17 u.a., Rdnr. 72. Den Begriff des Mindestabstandsgebots hat es zwar nicht aufgegeben (vgl. Rdnr. 158), im Folgenden wird jedoch die neue Terminologie (»Mindestbesoldungsgebot«) verwendet.

2 BVerfGE 81, 363 (381); BVerfGE 99, 300 (321).

3 BVerfGE 140, 240 Rdnr. 93 ff.; fortgeführt in BVerfGE 155, 1 Rdnr. 47.

4 BVerfGE 155, 1 Rdnr. 47.

5 Vgl. Stuttmann NVwZ 2015, 1007 (1013).

6 Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 72 unter Verweis auf Wieckhorst DÖV 2021, 361 (367); Klöckner RiA 2022, 141 (142 f.).

7 Dass »[d]ie vierköpfige Alleinverdienerfamilie [...] eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, nicht Leitbild der Beamtenbesoldung [ist]« (BVerfGE 155, 1 Rdnr. 47), half insoweit nicht weiter.

8 Vgl. bspw. Füßer/Nowak NVwZ 2018, 447 (453); Leisner-Egensperger NVwZ 2019, 777; Färber ZBR 2023, 73 (83 f.); Rodermond DÖV 2023, 801 (809 f.). Allerdings hat das BVerfG diesbezüglich niemals eine normative Aussage getroffen, sondern den Gesetzgeber lediglich unter dem Gedanken der Folgerichtigkeit bzw. Systemgerechtigkeit an seinem Besoldungsmodell festgehalten (s. BVerfGE 155, 1 Rdnr. 27; 155, 77 Rdnr. 37).

9 Vgl. nur BVerfGE 155, 1 Rdnr. 62 sowie OVG S-H, Beschl. v. 23.03.2021 – 2 LB 93/18, Rdnr. 120; Hess. VGH, Beschl. v. 30.11.2021 – 1 A 863/18, Rdnr. 76.

10 Vgl. BVerfGE 155, 1 Rdnr. 69 ff.; s. exemplarisch VG Berlin, Beschl. v. 16.11.2023 – 26 K 134/22, Rdnr. 53 ff., einerseits und VG Koblenz, Beschl. v. 29.04.2024 – 5 K 686/22.KO, Rdnr. 85 ff., andererseits.

11 Dies ablehnend bspw. Hess. VGH, Beschl. v. 27.01.2022 – 1 A 863/18, Rdnr. 94; VG Berlin, Beschl. v. 30.11.2023 – 26 K 251/16, Rdnr. 205; VG Koblenz, Beschl. v. 29.04.2024 – 5 K 686/22.KO, Rdnr. 151; OVG R-P, Beschl. v. 25.09.2024 – 2 A 11745/17.OVG, Rdnr. 199.

12 So verkündete der bayerische Ministerpräsident Söder am 09.10.2025 nach einer Sitzung des Koalitionsausschusses: »Das Bürgergeld ist jetzt Geschichte« (FAZ v. 10.10.2025, S. 4).

13 Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 74.

## 1. Die »Vorabprüfung Mindestbesoldung« als Ausgangspunkt der neuen, dreigliedrigen Prüfungsstruktur

Vor diesem Hintergrund hat das BVerfG zu einem neuen Maßstab gefunden, der die Prüfungskomplexität zu reduzieren sowie größere Einheitlichkeit und einfachere Datenverfügbarkeit verspricht. Unter Abschied vom »Säulenmodell«<sup>14</sup> lautet der neue Prüfungsdreiklang: Vorabprüfung (Mindestbesoldung) – Fortschreibungsprüfung (zweistufige Gesamtschau)<sup>15</sup> – Rechtfertigung.<sup>16</sup> Durch das Voranstellen der Prüfung des Gebots der Mindestbesoldung bringt das Gericht seinen bereits zuvor entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstab zur Anwendung, wonach allein in der Unterschreitung des Mindestabstands der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe zur Grundsicherung eine Verletzung des Alimentationsprinzips liegt.<sup>17</sup> Damit greift das Gericht zudem das in der Praxis ohnehin verbreitete Vorgehen auf, bei einer festgestellten Verletzung nicht auch noch die übrigen Parameter aufwändig zu prüfen,<sup>18</sup> und stellt zudem klar, dass – zumindest nach dem neuen Prüfungsmodell – selbst bei Verletzung des Mindestbesoldungsgebots eine Rechtfertigung in Betracht kommt.<sup>19</sup> Gleichzeitig nähert es die Vorabprüfung inhaltlich und methodisch den volkswirtschaftlichen Parametern (Tariflohnindex, Nominallohnindex, Verbraucherpreisindex) der zweiten (Fortschreibungs-)Prüfungsstufe an, die ebenfalls anhand statistisch-volkswirtschaftlicher Daten berechnet werden. Wie sich im Folgenden zeigen wird, erreicht die neue Marke eine klare Orientierung an den Einkommensverhältnissen der Allgemeinheit, zu deren Wohle die Beamtinnen und Beamten ihr Amt auszuüben verpflichtet sind (vgl. für Berlin § 48 Abs. 1 LBG), die »lebenslang angemessen zu alimentieren« und denen »entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und *des allgemeinen Lebensstandards* einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren« das Alimentationsprinzip den Dienstherren verpflichtet.<sup>20</sup> Die neue Demarkationslinie des Mindestbesoldungsgebots orientiert sich am mittleren Einkommen (»Median«) der Bevölkerung. Um mehr als 20 % darf die Nettobesoldung (plus Kindergeld) hinter diesem Ankerpunkt nicht zurückbleiben, andernfalls besteht die Gefahr, dass finanzielle Sorgen Beamte an ihrer ordnungsgemäßen Pflichterfüllung hindern.<sup>21</sup> Konzeptionell wurde die Orientierung der Mindestbesoldung am »unteren Einkommensrand« mithin abgelöst durch eine solche an dem Einkommen in der Gesellschaftsmitte.<sup>22</sup>

Im Folgenden wird die neue, zumindest bei Besoldungsgruppen im unteren oder mittleren Bereich angezeigte Prüfung der Einhaltung des Mindestbesoldungsgebots (unten 2.) und werden die Berechnungsgrundlagen erläutert (unten II.). Anschließend wird erläutert, wie die erforderlichen Daten möglichst effizient bereitgestellt werden können (unten III.), bevor die Ergebnisse dieses Beitrags kurz zusammengefasst werden (unten IV.).

## 2. Grundbegriffe des neuen Konzepts

Was also ist unter der Prekaritätsschwelle bzw. »80 % des Median-Äquivalenzeinkommens« zu verstehen? Tatsächlich ist jedem Zeitungsleser zumindest der verwandte – und auch vom BVerfG verwendete<sup>23</sup> – Begriff der Armuts(risiko- oder -gefährdungs-)schwelle schon einmal begegnet.

Wird medial über Armut in einem industriestaatlichen Gesellschaftssegment berichtet, so wird hierbei in aller Regel das *relative*<sup>24</sup> Armutsmaß von 60 % des Medianeinkommens bemüht.<sup>25</sup> Tatsächlich ist dieser Ursprung auch für die durch das BVerfG angesetzte 80-%-Schwelle von Bedeutung, da das Gericht für den Beamten durch die Mindestbesoldung »hinreichenden Abstand zu einem ihn und seine Familie treffenden realen Armutsrisiko sicherstellen« möchte.<sup>26</sup>

### a) (Netto-)Äquivalenzeinkommen

Nähert man sich den Begrifflichkeiten wie einem Tatbestand, so stellt sich zunächst die Frage, was Äquivalenzeinkommen sind und was das Median-Äquivalenzeinkommen ist.<sup>27</sup> Um mit einem möglichst greifbaren Bild zu arbeiten, kann man sich vergegenwärtigen, wie unterschiedlich die Haushalte am eigenen Wohnort zusammengesetzt sind (Familien unterschiedlichster Konfiguration, Paare, Alleinstehende usw.). Möchte man die Einkommen dieser Haushalte – zu welchem Zweck auch immer – miteinander vergleichen, sollten diese Unterschiede berücksichtigt werden.<sup>28</sup> Denn es leuchtet unmittelbar ein, dass ein Jahreseinkommen von 70.000 € einen aus einer Person bestehenden Haushalt anders stellt, als einen Haushalt mit sieben Mitgliedern. Die krudeste Art, die Einkommen der Beispielhaushalte vergleichbar zu machen, wäre eine Pro-Kopf-Gewichtung: *per capita* stehen dem Einpersonenhaushalt 70.000 € zur Verfügung, dem Siebenpersonen-Haushalt 10.000 €.

Die Idee des Äquivalenzeinkommens ist eine subtilere Gewichtung unter zusätzlicher Berücksichtigung gewisser Einspar- und Skaleneffekte durch das gemeinsame Wirtschaften

14 Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 61.

15 Erste Stufe: Prüfung anhand der volkswirtschaftlichen Parameter sowie des Abstandsgebots; zweite Stufe: Bewertung der Ergebnisse der ersten Stufe unter Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien (BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 76).

16 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 46.

17 BVerfGE 155, 1 Rdnr. 48.

18 Vgl. bspw. OVG R-P, Beschl. v. 25.09.2024 – 2 A 11745/17.OVG, Rdnr. 129 f.

19 Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 105.

20 BVerfGE 155, 1 Rdnr. 23 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

21 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 64 f.

22 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 64.

23 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 25; vgl. auch Rdnr. 64 f.

24 Absolute Armutsbegriffe finden sich vor allem im Kontext von Entwicklungszusammenarbeit, vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Sachstand: Die Verwendung des relativen und absoluten Armutsbegriffs, WD 6 – 3000 – 131/16, 2016.

25 Vgl. nur Handelsblatt v. 14.08.2025, So viele Menschen in Deutschland gelten als arm (<https://is.gd/Tj96ic>). Die Äquivalenz-Komponente des Einkommensbegriffs wird eher selten erwähnt, erfordert sie doch, wie sich unten zeigen wird, einiges an Erklärung.

26 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 65.

27 Steuerrechtler mögen einwenden, dass auch der Begriff des Einkommens der Definition bedarf (vgl. § 2 Abs. 4 EStG). Das BVerfG stellt – wie die Statistik, auf die es seine Rechtsprechung an dieser Stelle stützt (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1, § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b) MZG) – auf das i.R.d. Mikrozensus abgefragte Haushaltsnettoeinkommen ab, d.h. sämtliche Einkommen einschließlich staatlicher Transferleistungen und Kapitaleinkünfte (BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 69). Ganz korrekt, allerdings auch noch sperriger, geht es demnach um Nettoäquivalenzeinkommen.

28 Vgl. Habenicht/Hullmann/Bergmann Statistische Analysen und Studien NRW 35 (2006), 11 (12).

und die gegebene Altersstruktur.<sup>29</sup> Beim Äquivalenzeinkommen handelt es sich folglich um ein nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder (bedarfs)gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen. Die Gewichtung erfolgt nach einer sogenannten Äquivalenzskala. Sie gibt vor, mit welchem Faktor ein Haushaltsmitglied in Abhängigkeit seines Alters zu berücksichtigen ist. Das BVerfG stellt auf die in der EU und Bundesrepublik für statistische Berichtszwecke übliche,<sup>30</sup> sogenannte (neue oder modifizierte) OECD-Skala<sup>31</sup> ab, derzufolge die erste Person im Haushalt mit dem Faktor 1, jede weitere erwachsene Person mit dem Faktor 0,5, jedes Kind ab 14 Jahren ebenfalls mit dem Faktor 0,5 und jedes jüngere Kind mit dem Faktor 0,3 berücksichtigt wird.<sup>32</sup> Natürlich existieren auch alternative, komplexere Skalenmodelle, etwa basierend auf Abstufungen der SGB-XII-Regelbedarfsstufen (vgl. Anlage zu § 28 SGB XII).<sup>33</sup> Dieses Spektrum ist wenig verwunderlich, denn letztlich soll die Skala reale Einspareffekte gemeinsamen Haushaltens und Wirtschaftens sowie eine altersabhängige Bedürfnisstruktur für eine statistische Erfassung und damit die Wirklichkeit modellhaft vereinfacht abbilden. Hierbei kann es sich stets nur um eine Näherung handeln, über die sich trefflich streiten lässt.<sup>34</sup>

Geht man in den genannten Beispielhaushalten davon aus, dass der Mehrpersonenhaushalt aus zwei Erwachsenen besteht, die das Einkommen je zur Hälfte erwirtschaften, sowie fünf minderjährigen Kindern, von denen drei jünger als 14 Jahre sind, so ergeben sich die Äquivalenzeinkommen von 70.000 € (= 70.000 € Haushaltseinkommen/Faktor 1) für den Einpersonenhaushalt und von aufgerundet 20.588,24 € (= [35.000 € + 35.000 €]/ Faktoren [1+0,5+0,5+0,5+0,3+0,3+0,3]) für den Mehrpersonenhaushalt. Die Kalkulation offenbart, dass es gleichgültig ist, wer im Haushalt das Einkommen erwirtschaftet, und dass weitere Haushaltsmitglieder das vorhandene Einkommen nicht so stark »aufzehren« wie das erste Haushaltsmitglied. Hierin liegt die rechnerische Umsetzung der Einspareffekte gemeinsamen Haushaltens und Wirtschaftens (zwei Erwachsene und weitere Familienmitglieder brauchen z.B. in der Regel nur einen Internetanschluss). Annahmegemäß verringern jüngere Kinder das Budget weniger stark (etwa, weil sie weniger Nahrungsmittel benötigen). In den errechneten Zahlen kommt auch das Element der *Äquivalenz* zum Ausdruck:<sup>35</sup> Die Einkommen der unterschiedlichen Beispielhaushalte können nun *gleichwertig* miteinander verglichen werden. Eine alternative Lesart ist, dass eine einzelne Person, um den Lebensstandard eines Mitglieds des Mehrpersonenhaushalts zu erreichen, 20.588,24 € erwirtschaften müsste.

#### b) Median

Mit dem Wissen um den Begriff des Äquivalenzeinkommens erschließt sich der übrige »Tatbestand« sehr leicht: Man stelle sich vor, wie die Einkommen aller Haushalte am eigenen Wohnort metrisch erfasst und durch die Äquivalenzskala vergleichbar gemacht (äquivalent) werden.<sup>36</sup> Nun können die Äquivalenzeinkommen der Haushalte der Reihe nach geordnet werden, vom kleinsten zum größten. Der Median in dieser Datenverteilung ist der Zentralwert: Die Hälfte der Werte ist kleiner (oder gleich), die andere Hälfte größer (oder gleich). Bspw. ist bei fünf Haushalten das Äquivalenzeinkommen des dritten Haushalts der Median (bei geraden Zahlen

werden die beiden Zentralwerte gemittelt).<sup>37</sup> Gegenüber dem prominenteren zentralen Lagemaß des arithmetischen Mittels bietet der Median den Vorteil, gegenüber Ausreißern robuster zu sein (z.B. bei extrem niedrigen oder hohen Einkommen).<sup>38</sup>

#### c) Prekaritätsschwelle

Bleibt schließlich die sogenannte Prekaritätsschwelle. Hat man gedanklich die Haushalte am eigenen Wohnort aufsteigend nach der Höhe des Äquivalenzeinkommens geordnet und bestimmt, wo das Medianeinkommen liegt, lässt sich mit etablierten Größen der Armutsforschung feststellen (oder festlegen), welche Haushalte (*relativ*) »arm« sind und welche über ein »prekäres« Einkommen verfügen.<sup>39</sup> Als arm bzw. armutsgefährdet gelten – in der europäischen Sozialberichterstattung standardmäßig – solche Haushalte, die über weniger als 60 % des Medianeinkommens verfügen.<sup>40</sup> Hier wird angenommen, dass das Einkommen eine (volle) gesellschaftliche Teilhabe nicht zulässt.<sup>41</sup> Einkommensverhältnisse gelten – bspw. nach dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – als prekär, wenn sie sich auf weniger als 80 %

29 Vgl. Munz-König Sozialer Fortschritt 2013, 123 (123 f.); Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2021, S. 524; Hochgürtel WISTA 2019, 53 (56); Hauser, in: Huster u.a. (Hrsg.), Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2008, 94 (102).

30 Siehe Cremer NZS 2024, 846 (848).

31 Vgl. OECD, What are equivalence scales?, o.J., S. 1, <https://is.gd/PVq7lp>; zur Geschichte (Einführung Anfang der 1980er-Jahre, Modifikation in den 1990er-Jahren) vgl. OECD, The OECD List of Social Indicators, 1982, S. 36 f.; Hagenaars/de Vos/Zaldy, Poverty Statistics in the late 1980s: Research based on micro-data, 1994, S. 18; Bohr/Janßen, in: Marquardsen, Armutsforschung, 2022, S. 59 (61).

32 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 68.

33 Hauser, in: Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn, Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2018, S. 94 (102 f.).

34 Kritisch bspw. Sinn ifo Schnelldienst 61 (2008), 14; Cremer NZS 2024, 846 (848).

35 Siehe zum Folgenden Hauser, in: Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn, Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2018, S. 94 (102); Cremer NZS 2024, 846 (848).

36 Vgl. Deckl/Rebeggiani WISTA 2012, 153.

37 Vgl. Gellert u.a., Kleine Enzyklopädie Mathematik, 6. Aufl. 1971, S. 668.

38 Sind die Einkommen (in Euro) 3.600, 4.000, 4.000, 4.400 und 24.000, so ist der Median 4.000 und das arithmetische Mittel 8.000. Der Median informiert bei dieser (zugegebenermaßen sehr kurzen) Datenreihe besser über ihren Verlauf als das arithmetische Mittel: Vier von fünf Werten liegen (deutlich) näher an 4.000 als an 8.000. Der Extremwert (24.000) beeinflusst das arithmetische Mittel erheblich. S.a. Becker, in: Berlitz/Conradis/Pattar, Existenzsicherungsrecht, 3. Aufl. 2019, Teil I, Kapitel 5 Rdnr. 16.

39 Armut ist ein vielschichtiger und definitionsbedürftiger Begriff. Um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen, wird hier relativ geringes Einkommen als ein statistisch operationalisierbarer, ressourcenbasierter (wiewohl eindimensionaler) Indikator für Armut vorausgesetzt (vgl. Wigger, Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2006, S. 202 f.; Bohr/Janßen, in: Marquardsen, Armutsforschung, 2022, S. 59 [60]). Folglich kann von relativer Einkommensarmut nicht zwingend auf Armut geschlossen werden, weshalb der Begriff der Armutsgefährdung üblich ist. Zu dem die weiteren Dimensionen von Armut umfassenden Lebenslagenansatz vgl. daneben etwa Dietz/Süß/Kruij, Staatslexikon, Bd. 1, 8. Aufl. 2017, »Armut« (Ziffer 2); Becker, in: Berlitz/Conradis/Pattar, Existenzsicherungsrecht, 3. Aufl. 2019, Teil I, Kapitel 5 Rdnr. 15.

40 Munz-König Sozialer Fortschritt 2013, 123 (123 f.); Bohr/Janßen, in: Marquardsen, Armutsforschung, 2022, S. 59 (61 f.); Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15.12.2001, SN 300/1/01/REV 1 Rdnr. 21 f., 28, 61 i.V.m. Anlage IV sowie Bericht des Ausschusses für Sozialschutz über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung vom Oktober 2001, 13509/01, S. 6, 10; European Commission, The Measurement of Extreme Poverty in the European Union, 2010, S. 15.

41 Vgl. Callan/Nolan Journal of Economic Surveys 5:3 (1991), 243 (252 f.).

des Medianeinkommens belaufen.<sup>42</sup> Im Bereich von 60 % bis 80 % sind Haushalte mithin nicht akut armutsgefährdet, ihre Lebenslage ist jedoch von materieller Unsicherheit geprägt, z.B. wegen eines relativ geringen Einkommens, fehlender Rücklagen oder unsicherer Beschäftigung und Teilhabe; eine Krise könnte sie rasch in die Armut abrutschen lassen.<sup>43</sup>

#### d) Zusammenfassung

Nach alledem steht fest: Das BVerfG verlangt im Rahmen der Vorabprüfung Mindestbesoldung, dass die Nettobesoldung (zuzüglich des Kindergelds) einer »Beamteneckfamilie« – bestehend aus Beamtin/Beamtem, Ehepartner/-partnerin, zwei familienzuschlagsberechtigenden Kindern – 80 % des äqualisierten Medianeinkommens für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei minderjährigen Kindern, davon eines jünger und eines älter als 14 Jahre, nicht unterschreitet.<sup>44</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die »Beamteneckfamilie« im Streitzeitraum dem Berliner Besoldungsmodell als Bezugsgröße zugrunde lag.<sup>45</sup> Andere familiäre Bezugsgrößen (z.B. Alleinstehende; Paare ohne Kinder; zwei Kinder jünger oder älter als 14 Jahre; mehr als zwei Kinder) ließen sich mithilfe der OECD-Skala ebenfalls abbilden, ohne dass hierdurch eine Aussage über die Verfassungskonformität getroffen wäre.

Äquivalenzskala und Prekaritätsschwelle sind also – äußerst ergebniswirksame<sup>46</sup> – Setzungen. Das BVerfG hat sich jeweils an dem weithin praktizierten und akzeptierten Standard orientiert und ist – anders als mit dem früheren Aufschlag auf das Grundsicherungsniveau – keine eigenen Wege gegangen. Das Gericht macht sich hierbei den auf Gesamtheiten und Massenerscheinungen fokussierten Blick der Statistik zu eigen. Aus tatrichterlich-einzelfallorientierter Perspektive mag dies unkonventionell erscheinen. Allerdings lag diese »statistische Blickrichtung« angesichts der Masse an Besoldungsverfahren, mit der sich selbst das BVerfG konfrontiert sieht, sowie der weitreichenden Geltung der A-Besoldungsordnungen, nicht ganz fern.<sup>47</sup>

Der Kritik der Wissenschaft am Familienbild und Abkehr vieler Besoldungsgesetzgeber von der vierköpfigen Alleinverdienerfamilie – hierbei handelt es sich gerade nicht um ein »Leitbild der Beamtenbesoldung« sondern »eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße«<sup>48</sup> – hat sich das BVerfG in den entschiedenen Verfahren aufgrund des Berliner Besoldungsmodells noch nicht stellen müssen;<sup>49</sup> künftige Entscheidungen<sup>50</sup> werden sich hier voraussichtlich mit neuesten empirischen Erkenntnissen über die (mangelnde) Repräsentativität dieser Familienform in der Beamten-schaft auseinandersetzen müssen<sup>51</sup> sowie mit der (in unterschiedlichen Facetten vollzogenen) Abkehr nicht weniger Besoldungsgesetzgeber von der »Beamteneckfamilie«.<sup>52</sup>

## II. Die »Vorabprüfung Mindestbesoldung« in der (spruchrichterlichen) Praxis

Aufbauend auf dem Verständnis der oben vorgestellten, hinter der »Vorabprüfung Mindestbesoldung« stehenden Konzepte, gestaltet sich die praktische Berechnung recht einfach. Denn die im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Rechenschritte haben die statistischen Ämter der Länder und des Bundes bereits überwiegend besorgt. Hauptsächlich sind daher die erforderlichen Daten zu beschaffen, über die in-mitten stehenden Nettobesoldung(en) einerseits, die relevanten

Einkommensmediane andererseits. Nach einigen einfachen Berechnungen, namentlich der Berücksichtigung der relevanten Haushaltskonstellation und Bestimmung der Prekaritätsschwelle, sind Nettobesoldung und Schwellenwert nur noch miteinander zu vergleichen.

### 1. Nettojahresbesoldung

Die (Jahres-<sup>53</sup>) Nettobesoldung ist – im Wesentlichen wie bislang – aus den einschlägigen Besoldungs- und Steuergesetzen zu errechnen. Den Ausgangspunkt bildet die (Jahres-<sup>54</sup>) Brut-tobesoldung. Da nicht nur die niedrigste Besoldungsgruppe gegen das Mindestbesoldungsgebot verstoßen kann, Anlass zur (Vorab-)Prüfung der Einhaltung des Gebots der Mindestbesoldung insbesondere für Besoldungsgruppen im unteren

42 Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2021, S. XVII, 116; die maßgeblichen Vorarbeiten gehen auf den Soziologieprofessor Olaf Groh-Samberg zurück, vgl. Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz, Lebenslagen in Deutschland, 2020, S. 45 ff.; zuvor bereits Groh-Samberg, Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur, 2009, S. 170 f.

43 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 66. Weder Armutsgefährdungs- noch Prekaritätsschwelle sind empirisch belegt; es handelt sich um Konventionen (wobei durchaus wissenschaftliche Plausibilisierungen existieren, vgl. die Nachweise bei Cremer NZS 2024, 846 [849]; Becker u.a., Wohlstand, Armut und Reichtum neu ermittelt, 2022, S. 47–60).

44 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 65, 70, 115. Anzumerken ist, dass die Bildung eines gewichteten Durchschnitts für die Kinder (vgl. BVerfGE 155, 1 Rdnr. 54 unter Verweis auf BT-Drucks. 19/5400, S. 6) entfällt. Eine solche Durchschnittsbildung (theoretisch denkbar als altersgewichtetes Mittel der Faktoren der OECD-Skala  $1/18 \times [14 \times 0,3 + 4 \times 0,5] = 0,345$ ) ist – nicht zuletzt mit Blick auf kinderreiche Beamtenfamilien – zwar wünschenswert, aber im OECD-Modell nicht vorgesehen. Sie wäre zudem methodisch falsch, weil die (Mikrozensus-)Einkommensdaten der Haushalte nicht mithilfe einer »Durchschnittskinder-Skala« äquivaliert wurden, der Median nach Anwendung der OECD-Skala ermittelt wurde. Würde unter diesen Voraussetzungen nachträglich mithilfe von Durchschnittsfaktoren für Kinder auf das infrage stehende Familienmodell »hochgerechnet«, verfehlte man den Median, der ein Rangmaß ist. Äquivalierung der Haushaltseinkommen und »Hochrechnung« auf die Bezugsgröße für die Bemessung der Mindestbesoldung müssen anhand derselben Skala erfolgen.

45 Vgl. Abghs.-Drucks. 19/2002 v. 30.10.2024, S. 5 f., 42 f., 53 ff., 93 f.

46 Habenicht/Hullmann/Bergmann Statistische Analysen und Studien NRW 35 (2006), 11 (19); Hauser, in: Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn, Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2018, S. 94 (113); Schüssler Wirtschaftsdienst 2015, 556 (559).

47 Im Übrigen kann auch der frühere, im Grundsicherungsrecht fußende Ansatz auf statistische Kennzahlen zurückgeführt werden: Für die Ermittlung der Regelbedarfe werden aus den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe die einkommensschwachen Haushalte bestimmt; es sind dies die unteren 15 % (Einpersonenhaushalte) bzw. 20 % (Familienhaushalte) nach Einkommen (vgl. §§ 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 Satz 2 RBEG 2021).

48 BVerfGE 155, 1 Rdnr. 47; so auch weiterhin BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 65, 115.

49 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 70.

50 Vgl. etwa die Vorlagebeschl. des VG Hamburg v. 17.10.2024 – 21 B 148/24, 21 B 149/24 und 21 B 150/24.

51 Rodermond DÖV 2023, 801 (809 f.) und ausführlicher ders., Die Einkommenssituation von Beamt\*innenhaushalten in den unteren Besoldungsgruppen, im Erscheinen; s.a. Färber/Rodermond ZBR 2021, 181 (186).

52 Siehe für Berlin die Begründung zum BerlBVAnpG 2024/2026 (GVBl. 2024, 634): Abghs.-Drucks. 19/2002, S. 42. Vgl. daneben für Bayern LT-Drucks. 18/25363, S. 15, 20 f.; für Brandenburg LT-Drucks. 7/6095, S. 12; für Hamburg Bürgerschafts-Drucks. 22/12727, S. 30 f.; für Niedersachsen LT-Drucks. 18/11499, S. 2; und für Rheinland-Pfalz LT-Drucks. 18/2300, S. 40 ff., 59; anders für Sachsen: LT-Drucks. 7/11452, S. 171, 297. Auch die angepasste Senatsrechtsprechung gibt keine Antwort auf die insoweit maßgebliche Frage, ob und inwieweit die Verfassung den Besoldungsgesetzgebern bei diesem Vorgehen Grenzen zieht.

53 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 116.

54 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 114.

oder mittleren Bereich der Besoldungsordnungen A besteht,<sup>55</sup> sind gegebenenfalls auch höhere Besoldungsgruppen zu berücksichtigen. Neben dem Grundgehalt (der niedrigsten Erfahrungsstufe)<sup>56</sup> und den entsprechenden Familienzuschlägen (in Berlin der Stufen 1 bis 3) sind solche Bezügebestandteile zu berücksichtigen, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe unterschiedslos gewährt werden. Es sind dies die allgemeine Stellenzulage<sup>57</sup> und jährliche Sonderzuwendungen bzw. -zahlungen.<sup>58</sup> Im Zweifel sollten diejenigen Bezügebestandteile eingerechnet werden, die auch bei der Berechnung des für die volkswirtschaftlichen Parameter erstellten Besoldungsindex herangezogen wurden.<sup>59</sup>

Hieraus ist die (bzw. eine typisierte) Jahresnettoabesoldung zu errechnen. Voraussetzung für diese Berechnung sind, auch weiterhin, nicht frei verfügbare Daten. Namentlich geht es um die Kosten für Kranken- und Pflege-Pflichtversicherung. Diese werden üblicherweise beim Verband der Privaten Krankenversicherung abgefragt<sup>60</sup> – ein Nadelöhr, denn sollte hier (etwa aufgrund vielfacher Anfragen) keine zeitnahe Auskunft erfolgen, liegt die Berechnung brach.<sup>61</sup> Auch die Berechnung der Steuerlast hängt hiervon ab (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3a, 4, 4a EStG). Von der Bruttoabesoldung sind Werbungskosten-Pauschbetrag (§ 9a Nr. 1 EStG), zweifacher<sup>62</sup> Sonderausgaben-Pauschbetrag (§ 10c EStG) sowie der abziehbare Teil der privaten Kranken- und Pflegeversicherung abzuziehen, um das zu versteuernde Einkommen (§ 2 Abs. 5 Satz 1 EStG) zu bestimmen. Mithilfe des Einkommensteuerrechners des Bundesfinanzministeriums lassen sich die tarifliche Einkommensteuer und der Solidaritätszuschlag ermitteln, auch für weit zurückliegende Veranlagungszeiträume.<sup>63</sup> Nach Abzug der Steuerlast und der Kosten für Kranken- und Pflegeversicherung von der Bruttojahresabesoldung sowie Hinzurechnung des Kindergelds (welche den Begriff der Mindestabesoldung nicht unproblematisch erscheinen lässt, vgl. § 1 Abs. 2 und 3 BBesG), erhält man mit der Jahresnettoabesoldung die erste Vergleichsgröße.

## 2. Prekaritätsschwelle

Die Jahresnettoabesoldung ist mit der Prekaritätsschwelle zu vergleichen. Letztere kann – hier zeigt sich der Unterschied zum SGB-II-basierten Ansatz – einfach mithilfe von im Internet abrufbaren Daten ermittelt werden. Das BVerfG verweist auf die Webseite des gemeinsamen Statistikportals der statistischen Ämter des Bundes und der Länder;<sup>64</sup> daneben sind die Daten auch auf der Datenbank des Statistischen Bundesamts<sup>65</sup> sowie in der Regel auf den Webseiten der statistischen Landesämter abrufbar. Zu beachten ist, dass nach den Vorgaben des BVerfG – zumindest hinsichtlich der mit Beschluss vom 17.09.2025 entschiedenen Verfahren – die Quelle der entsprechenden Einkommensdaten der Mikrozensus sein muss – und nicht die EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (*EU Statistics on Income and Living Conditions* [EU-SILC]) (hierzu sogleich näher im Exkurs unter 4.).<sup>66</sup> Den vom BVerfG angeführten Tabellen (»A7«) ist für die Jahre ab 2005 zu entnehmen: der Median der Äquivalenzeinkommen nach Bundesländern (»A7.1«) sowie nach Regierungsbezirken (»A7.3«), Raumordnungsregionen<sup>67</sup> (»A7.5«) und für ausgewählte Großstädte (»A7.7.«).

Ein Beispiel zum praktischen Vorgehen: Das monatliche Berliner Median-Äquivalenzeinkommen im Jahr 2010 kann

aus der Tabelle A7.1 mit dem Eurowert 1.276,25 abgelesen werden.<sup>68</sup> Dieser äquivalente Wert muss noch mit drei Faktoren multipliziert werden: 12, um den Jahreswert zu bestimmen; 2,3, um die Beamtenfamilie abzubilden;<sup>69</sup> und 0,8, um die Prekaritätsschwelle, die bei 80 % des Medianeinkommens liegt, zu identifizieren. Damit ergibt sich ein Jahres-Eurowert von 28.179,60 (= 1.276,25\*12\*2,3\*0,8), den auch das BVerfG für das Jahr 2010 als Prekaritätsschwelle zugrundegelegt hat.<sup>70</sup> Zum Vergleich: Das 1,15-fache des SGB-II-Bedarfs einer vierköpfigen Familie belief sich im Jahr 2010 auf 30.213,17 €; wie sich aus der folgenden Tabelle ergibt, übertrifft erst seit 2017 die Prekaritätsschwelle den SGB-II-Wert.<sup>71</sup>

55 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 75, 116.

56 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 71. Eine Prüfung der höheren Erfahrungsstufen ist nicht angezeigt. Auf diese Idee könnte man kommen, weil denkbar ist, dass eine Besoldungsgruppe in einer höheren Stufe oberhalb des Schwellenwertes (und der nächsthöheren Besoldungsgruppe auf niedrigster Stufe) liegt. Bspw. könnte A 8 Stufe 8 oberhalb von A 9 Stufe 1 liegen sowie oberhalb der Prekaritätsschwelle; maßgeblich ist (für die Mindestbesoldungsprüfung von A 8) dennoch A 8 Stufe 1. Mithin scheint das BVerfG davon auszugehen, dass ein Verstoß auf der niedrigsten Erfahrungsstufe stets sämtliche Erfahrungsstufen betrifft.

57 Die Berücksichtigung der Zulage ist angesichts des Wortlauts von Vorbeurkundung Nr. 27 zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B in Anlage I BBesG in der Überleitungsfassung für Berlin (GVBl. 2011, 266) und der unterschiedlichen Beträge in Anlage IX nicht ganz trivial.

58 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 122.

59 Dieser Schluss ist trotz des Fehlens einer BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 90 a.E. entsprechenden Formulierung zulässig, weil das BVerfG selbst zum Teil auf die von ihm erhobenen Bruttoabesoldungsdaten zurückgreift (BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 114), die so wie BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 78 beschrieben berechnet wurden. Allerdings ist hervorzuheben, dass der Besoldungsindex ohne Familienzuschläge und für die höchste Erfahrungsstufe berechnet wird.

60 Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 16.11.2023 – 26 K 134/22, Rdnr. 13, 143.

61 Näher auch zu alternativen Ermittlungsmöglichkeiten unter III.

62 Für die Beamtin/den Beamten und für den Ehepartner/-partnerin, auch wenn nur eine Person Einkünfte erzielt (§ 10c Satz 2 EStG). Hier liegt ein Unterschied zur Berechnung der Lohnsteuer, da beim Lohnsteuerabzugsverfahren die Sonderausgabenpauschale zwangsläufig nur für die Beamtin/den Beamten berücksichtigt wird (vgl. § 39b Abs. 2 Satz 5 Nr. 2 EStG).

63 Siehe den Link in BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 114.

64 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 114: <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutgefahrdung-und-soziale-lebensbedingungen>, dort »MZ-Kern«.

65 <https://www-genesis.destatis.de>.

66 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 67, 69, 114.

67 Vgl. für eine Liste Statistisches Bundesamt, GV-ISys Verzeichnis der Regional- und Gebietseinheiten – Definitionen und Beschreibungen, 25.08.2020, S. 65, abrufbar auf der Webseite des Statistischen Bundesamts.

68 Hier ist je nach Anwendung zu beachten, dass in der Standardansicht der Tabelle gelegentlich keine Nachkommawerte angezeigt werden. Diese müssen i.d.R. sichtbar gemacht werden, werden aber z.B. beim Kopieren automatisch übernommen.

69 Diese Faktorsumme bestimmt sich nach der Bezugsgröße des jeweiligen Besoldungsmodells, vorliegend der vierköpfigen Alleinverdienereinfamilie: 1 für den ersten erwachsenen Haushaltsangehörigen, 0,5 für den zweiten erwachsenen Haushaltsangehörigen und das Kind von 14 oder mehr Jahren und 0,3 für das Kind von weniger als 14 Jahren (die Formulierung in BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 68 [»Kinder, das heißt Personen jünger als 14 Jahre«] verkürzt dies etwas, ohne am Ergebnis etwas zu ändern).

70 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 117.

71 Die Prekaritätsschwelle wurde BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 117 entnommen; die SGB-II-Werte stammen aus BVerfGE 155, 1 Rdnr. 145 f. (2009–2015); VG Berlin, Beschl. v. 30.11.2023 – VG 26 K 251.16, Rdnr. 201, 203 (2016–2019) und v. 16.06.2023 – VG 26 K 245/23, Rdnr. 282 (2020); alle Werte in Euro.

| Jahr          | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1,15 x SGB II | 29.558,50 | 30.213,17 | 31.272,59 | 32.404,19 | 32.536,67 | 33.144,98 |
| 80-%-Schw.    | 27.323,34 | 28.179,60 | 28.883,51 | 29.554,30 | 29.961,24 | 30.959,03 |
| Jahr (Forts.) | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |
| 1,15 x SGB II | 33.651,02 | 34.886,08 | 35.015,04 | 35.179,65 | 36.078,08 | 37.527,26 |
| 80-%-Schw.    | 31.300,39 | 33.961,91 | 35.598,70 | 36.942,27 | 38.450,33 | 40.420,97 |

Nach der bisherigen Rechtsprechung hätten mithin weitere Besoldungsgruppen unmittelbar gegen das Gebot der Mindestbesoldung verstoßen.

Angesichts der granularen Verfügbarkeit der Einkommensdaten drängt sich für Flächenländer die Frage auf, auf welches Median-Haushaltseinkommen abzustellen ist: Den Landes-Median oder den Median kleinerer geografischer Einheiten?<sup>72</sup> Dass die Werte auseinander fallen können, liegt auf der Hand: Haushalte in den Regierungsbezirken Oberfranken (2010: 1.385,56 €) und Oberbayern (2010: 1.625,17 €) sowie in der darin belegen Landeshauptstadt München (2010: 1.644,63 €) haben unterschiedlich hohe Einkommen, entsprechend divergieren auch die Einkommensmediane dieser Gebietseinheiten und derjenige für den Freistaat Bayern (2010: 1.486,92 €). Auf welchen Wert abzustellen ist, ergibt sich nicht ausdrücklich aus der Entscheidung des BVerfG, da sich die Frage für Stadtstaaten nicht stellt. Allerdings werden die feingliedrigeren Gebietseinheiten immerhin erwähnt.<sup>73</sup> Und entsprechend der bisherigen Prüfungssystematik war das Grundsicherungsniveau mit Blick auf den Bedarf für die Kosten der Unterkunft »so [zu] bemessen [...], dass er auch in den Kommunen mit höheren Kosten der Unterkunft das Grundsicherungsniveau nicht unterschreitet.«<sup>74</sup> Gleichzeitig ließ das BVerfG bislang die »länderspezifisch erhobenen [...] Daten über die tatsächlich anerkannten Bedarfe (95 %-Perzentil)«<sup>75</sup> ausreichen und verwies im Übrigen mit Blick auf regionale Höchstwerte auf die Möglichkeit einer »(Wieder-)Einführung eines an den örtlichen Wohnkosten orientierten (Orts-) Zuschlags«.<sup>76</sup>

### 3. Vergleich

Mit den ermittelten Vergleichswerten – Nettojahresbesoldung für eine »Beamtenneckfamilie« auf der einen, Prekaritätsschwelle für eine vierköpfige Familie auf der anderen Seite – ist nur noch festzustellen, ob ein und gegebenenfalls welcher Wert größer ist.<sup>77</sup> Bleibt die Nettojahresbesoldung hinter der Prekaritätsschwelle zurück, so erreicht sie die verfassungsrechtlich gebotene Mindestbesoldung nicht. Das BVerfG verzichtet zumindest auf die Darstellung der Besoldungsgruppen unterhalb der gesichert zu niedrig bemessenen.<sup>78</sup> Ob eine Berechnung bspw. für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 10 notwendig ist, wenn schon die Besoldungsgruppe A 11 die Mindestbesoldung unterschreitet, erscheint daher fraglich.<sup>79</sup> Sinnvoll ist dies jedenfalls bei Anhaltspunkten dafür, dass die Nettojahresbesoldung der niedrigeren Besoldungsgruppe höher ausfällt (z.B. bei Fixbeträgen, die bis zu einer bestimmten Besoldungsgruppe gewährt werden),<sup>80</sup> da es in diesem Fall an der vom BVerfG bei seinem *argumentum a fortiori* vorausgesetzten Offenkundigkeit des Verstoßes auch der niedrigeren Besoldungsgruppen gegen das Gebot der Mindestbesoldung fehlt.

### 4. Exkurs: Mikrozensus vs. EU-SILC

Die für die Vorabprüfung Mindestbesoldung erforderlichen Einkommensdaten können (mindestens)<sup>81</sup> zwei verschiedenen Erhebungen entnommen werden: dem Mikrozensus und der EU-SILC, wobei das BVerfG auf den Mikrozensus zurückgreift.<sup>82</sup> Das ist insofern relevant, als die Daten dieser Stichproben bedeutsame Unterschiede aufweisen; aus Gründen, auf die sogleich näher eingegangen wird, sind die Einkommensdaten aus der EU-SILC tendenziell etwas höher.<sup>83</sup> Höhere Haushaltseinkommen gehen mit einer höheren Prekaritätsschwelle einher, da diese sich am Median orientiert. Die beiden Stichproben unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht, insbesondere hinsichtlich der Genauigkeit der Einkommensabfrage.

Ein maßgeblicher Vorteil des Mikrozensus ist, dass mit ihm auch Daten für Altfälle (bis zur Ebene der Regierungsbezirke) zur freien Verfügung stehen: EU-SILC wird seit 2005 erhoben;<sup>84</sup> innerhalb des Mikrozensus werden bereits seit 1996 Haushaltseinkommen abgefragt.<sup>85</sup> Für den Mikrozensus können Daten ab dem Jahr 2005 frei abgerufen werden; EU-SILC-Daten stehen nur auf Ebene der Bundesländer und erst

72 Die Daten sind mindestens auch für die Ebene 2 nach der *Nomenclature des unités territoriales statistiques* (NUTS) verfügbar (vgl. Hundenborn/Enderer WISTA 2019, 9 [14]); in der Bundesrepublik entspricht NUTS-Ebene 1 den Ländern, NUTS-Ebene 2 den Regierungsbezirken. NUTS ist ein statistisches Klassifikationssystem für Gebietseinheiten nach Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 (ABl. L 154, 1), s. dort Anhang II.

73 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 69 a.E.

74 BVerfGE 155, 1 Rdnr. 57.

75 BVerfG (Fn. 1).

76 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 61.

77 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 116 f.

78 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 116.

79 Das BVerfG selbst verzichtet vollständig auf die Darstellung der Prüfung der zum 01.03.2009 in die Besoldungsgruppe A 4 überführten Besoldungsgruppen A 2 und A 3 (BVerfG (Fn. 1) Rdnr. 120).

80 Vgl. bspw. § 74a BbesG in der Überleitungsfassung für Berlin (GVBl. 2020 S. 535); dazu VG Berlin, Beschl. v. 04.12.2023 – 5 K 77/21.

81 Zusätzlich ist auch an das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) zu denken (dazu allgemein Wagner u.a. Wirt Sozialstat Archiv 2008, 301); diese Daten sind jedoch nicht insgesamt frei zugänglich, sondern tauchen nur ausschnittsweise in frei zugänglichen Publikationen auf (vgl. bspw. Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2021, S. 479). Die (auch für die Regelsatzbemessung maßgebliche, vgl. § 28 Abs. 2 Satz 2 SGB XII) Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist aufgrund ihres Fünfjahresturnus ungeeignet (vgl. § 1 Nr. 2, § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte).

82 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 67, 69, 114.

83 Bspw. war nach den vorläufigen Daten 2024 der Median der Berliner Äquivalenzeinkommen nach EU-SILC 27.200 € (Fn. 64, dort »MZ-SILC«, Tabelle AR8.3 BE), nach Mikrozensus 25.625,88 € (Fn. 64, dort »MZ-Kern«, Tabelle A7.1). S.a. Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2021, S. 477 f.; Cremer NZS 2024, 846 (848).

84 Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 (ABl. L 165, 1).

85 Emmerling/Riede, WISTA 1997, 160.

ab dem Jahr 2020 zur freien Verfügung, im Übrigen müssen die Daten angefragt werden.<sup>86</sup> Wie belastbar EU-SILC-Daten für die Zeit vor 2020 sind, zumal auf Ebene der Bundesländer und darunter, ist angesichts des relativ kleinen Stichprobenumfangs (ca. 14.000 Haushalte bundesweit) und der Freiwilligkeit der Teilnahme fraglich.<sup>87</sup> (Erst) Seit 2020 ist das EU-SILC-Fragenprogramm eine Unterstichprobe des Mikrozensus.<sup>88</sup> Das bedeutet, dass die EU-SILC-Fragen Bestandteil des Fragebogens des Mikrozensus sind. Sie unterliegen damit – anders als zuvor – der für den Mikrozensus geltenden Auskunftspflicht (vgl. § 13 Mikrozensusgesetz; § 15 Bundesstatistikgesetz) und werden nun im Rahmen einer deutlich größeren Stichprobe erhoben,<sup>89</sup> was die Qualität der Daten weiter verbessert, die Gefahr von Untererfassungen verringert.

Der substantielle Unterschied zwischen EU-SILC und Mikrozensus mit Blick auf die Einkommensdaten liegt indes darin, dass bei EU-SILC dezidiert nach einzelnen Einkommensarten in zu beziffernder Höhe gefragt wird,<sup>90</sup> während das »klassische« Mikrozensusprogramm lediglich eine Selbsteinordnung in relativ grobe Einkommensklassen verlangt,<sup>91</sup> was zu Untererfassungen führt<sup>92</sup> und die höheren EU-SILC-Werte erklärt. Bemerkenswert ist auch, dass die EU-SILC-Daten nach soziodemografischen Merkmalen geordnet werden können, so dass auch die Medianeinkommen bestimmter Haushaltskonstellationen (z.B. Alleinlebende, Alleinerziehende, zwei Erwachsene ohne oder mit Kind<ern>) abgelesen werden können.<sup>93</sup> Für den von ihm entschiedenen Zeitraum (2008 bis 2020) und angesichts der Notwendigkeit, einen Landesmedian für die familiäre Bezugsgröße des Berliner Besoldungsmodells (»Beamtenekfamilie«) zu ermitteln, erscheint der Rückgriff auf die Mikrozensus-Daten durch das BVerfG zwingend. Ob es für zukünftige Streitjahre oder andere Familienmodelle auf die genaueren, indes restriktiver verfügbaren EU-SILC-Daten zurückgreifen wird, aus denen zudem für eine Reihe von Familienkonstellationen wie etwa »zwei Erwachsene ohne Kinder« oder »zwei Erwachsene mit drei und mehr Kindern« ohne umständliche Umrechnungen ein Median-Nettoäquivalenzeinkommen einfach abzulesen ist,<sup>94</sup> bleibt abzuwarten.

### III. Überlegungen zur effizienten Datenaufbereitung

Das BVerfG berichtet von rund 100.000 ruhend gestellten Widerspruchs- und mehreren tausend Klageverfahren allein in Berlin.<sup>95</sup> Hierbei dürfte es sich wohl gemerkt lediglich um die Zahl für die A-Besoldung und für den Zeitraum von 2008 bis 2020 handeln.<sup>96</sup> Dass für die übrigen Bundesländer und den Bund, für die übrigen Besoldungsordnungen und die Folgejahre eine große Zahl weiterer Verfahren anhängig ist, steht außer Frage.<sup>97</sup> In vielen Bundesländern wurden sowohl Widerspruchs- als auch Klageverfahren zurück- bzw. (konsensual und nicht zuletzt mit Blick auf die nunmehr durch das BVerfG getroffene Entscheidung) ruhend gestellt. Ein großflächiger Erlass von Widerspruchsbescheiden, der für betroffene Beamte nur noch den mit Kostenrisiken behafteten Klageweg offenlässt, bildet eher den Ausnahmefall.<sup>98</sup> Zwar dürften die zahlreichen Altfälle (bis 2020) überwiegend weiter ruhen, bis der Besoldungsgesetzgeber rätig geworden ist; die vom BVerfG gesetzte Frist (31.03.2027) gilt nur für den Berliner Gesetzgeber. Dennoch besteht nunmehr an vielen Stellen schon jetzt

das Bedürfnis, die neue Berechnungsmethode anzuwenden. Da sich auch bei den übrigen Parametern methodische Änderungen ergeben haben, geht es zumindest bei der erstmaligen Umstellung der Berechnungsweise schnell um mehrere Hundert Datensätze.<sup>99</sup> Die volkswirtschaftlichen Parameter erfordern (nun) unter anderem die Kalkulation von Jahresbruttobesoldungen sowie -entgelten seit 1996, um daraus Indices (je Besoldungs- bzw. Tarifentgeltgruppe) zu bilden.<sup>100</sup>

Angesichts dessen ist es für Stellen mit abstrakt-generellem Regelungsauftrag oder mit großem Fallaufkommen überlegenswert, entweder die erforderlichen Daten zentralisiert zusammenzutragen, aufzubereiten und zu veröffentlichen oder wenigstens den (dezentral) sachbearbeitenden Perso-

86 Siehe die Nachweise in Fn. 64.

87 2020 ist aufgrund des Methodikwechsels und der COVID-19-Pandemie ein Sonderfall, Daten für dieses Jahr stets mit gewisser Vorsicht zu analysieren (vgl. Schmidt/Stein WISTA 2021, 54 [65]).

88 Schmidt/Stein, WISTA 2021, 54. Die Fragebögen für den Mikrozensus 2025 können im Internet abgerufen werden (<https://erhebungsportal.estatistik.de/>).

89 12 % der Mikrozensus-Stichprobe (Hundenborn/Enderer WISTA 2019, 9 [12]; diese Stichprobe umfasst ihrerseits 1 % der Bevölkerung, vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 MZG).

90 Vgl. Fragen 315 ff. des Mikrozensus-Kernprogramms DE 6 (Fn. 88).

91 Vgl. Frage 148 des Mikrozensus-Kernprogramms DE 1 (Fn. 88). Das macht es zur Festlegung metrischer Medianwerte erforderlich, aus den Einkommensklassen Spitzbeträge zu errechnen (vgl. Gerhardt/Habenicht/Munz Stat. Analysen und Studien NRW 58 [2009], 1).

92 Hochgürtel WISTA 2019, 53 (55 ff.).

93 Vgl. Anhang zur Durchführungsvorordnung (EU) 2019/2181 (ABl. L 330, 16), Variable »Art des Haushalts«.

94 Fn. 65, Statistik mit dem Code 12241.

95 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 36. In Rdnr. 161 wird klargestellt, dass auch ruhend gestellte Verfahren von der rückwirkenden Behebung erfasst werden müssen.

96 Die hohe Zahl an Widersprüchen erklärt sich auch dadurch, dass in Berlin Ansprüche auf verfassungsgemäße Alimentation »zeitnah« geltend gemacht werden müssen, d.h. dass sich der Beamte grds. in dem jeweiligen Haushaltsjahr, für das eine höhere Alimentation begehrt wird, an den Dienstherrn wenden muss (vgl. VG Berlin, Urt. v. 30.11.2023 – 26 K 649/23, Rdnr. 20 ff.; bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 13.11.2025 – 4 B 4.24, noch n.v.).

97 Allein dem BVerfG sind die unterschiedlichsten Besoldungsordnungen (A, B, C, R, W) und Jahre (2004 bis 2024) vorgelegt worden, unter anderem: Berlin – 2 BvL 8/21, 2 BvL 16/23 bis 18/23, 2 BvL 23/23 bis 25/23 und 2 BvL 1/24; Brandenburg – 2 BvL 3/19; Bremen – 2 BvL 2 bis 6/16 und 21/23; Hamburg – 2 BvL 9/19 sowie 2 BvL 15/20 bis 19/20 (s. daneben VG Hamburg, Beschl. v. 17.10.2024 – 21 B 148/24); Hessen – 2 BvL 9 und 10/21; Niedersachsen – 2 BvL 9/17, 10/17, 11/17, 10/18 und 5/19; Nordrhein-Westfalen – 2 BvL 15/29 und 2 BvL 7/22 bis 10/22; Rheinland-Pfalz – 2 BvL 5 bis 6 und 13/24; Saarland – 2 BvL 11 bis 12 und 14/18; Sachsen – 2 BvL 1/19, 2/19 und 4/19; Sachsen-Anhalt – 2 BvL 17/17, 1/18, 2/18, 13 bis 18/18; Schleswig-Holstein – 2 BvL 13/18, 2 BvL 13/18 und 4/21 (s. daneben VG Schleswig, Beschl. v. 11.11.2025 – 12 A 21/23 u.a.); vgl. zu Thüringen die Pressemitteilung Nr. 3/2025 des VG Meiningen v. 06.11.2025.

98 Entsprechendes lässt sich exemplarisch den (Presse-)Mitteilungen auf den Internetauftritten der Zentralen Bezugsstelle des Landes Brandenburg (Nr. 01/2024-2 v. 19.01.2024), der Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen (24.02.2025), des Landesamts für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (14.10.2025) und des Niedersächsischen Finanzministeriums (28.10.2025) entnehmen.

99 Die Fortschreibung erfordert geringeren Aufwand, weil es keine rollierenden 15- bzw. (mit der Staffelpflicht) 20-Jahres-Betrachtungen mehr gibt, sondern ein auf 1996 fixiertes Basisjahr, vgl. BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 78.

100 BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 78, 83. Ginge man bspw. von je 12 Besoldungs- und Tarifentgeltgruppen aus, wären für 30 Jahre (1996 bis 2025) 720 Einzelwerte zu kalkulieren; dies wären bei 15 Bundesländern und dem Bund 11.520 Einzelwerte, zu denen als Rechengröße für die Mindestbesoldung die Jahresnettoabbesoldungen je Streitjahr noch hinzukommen.

nen die Möglichkeit einer zentralen Veröffentlichung und Zusammenführung (»Knowledge Sharing«) zu ermöglichen.<sup>101</sup> Andernfalls besteht die Gefahr, dass knappe personelle und materielle Ressourcen zur mehrfachen Bewältigung desselben Problems vergeudet werden. Kurzum: Die Daten sollten innerhalb einer Stelle möglichst nur ein einziges Mal kompiliert werden und den Personen, die auf sie angewiesen sind, sollten der Zugriff und die eigene kritische Prüfung ermöglicht werden. Hierdurch fiele der beachtliche Aufwand einer erstmaligen retrograden Zusammenstellung der Daten nur ein Mal an. Gleichzeitig würden hierdurch die gegebenenfalls im Wege der amtlichen Auskunft oder des Sachverständigenbeweises heranzuziehenden Stellen<sup>102</sup> erheblich entlastet.

Größeren Aufwand verursacht bei der Vorabprüfung Mindestbesoldung vor allem die Ermittlung der oben dargestellten Rechengrößen. Neben Jahresbruttobesoldungen und Kindergeldsätzen, die errechnet bzw. abgelesen werden müssen, werden in der Praxis die Beiträge für private Kranken- und Pflegeversicherung beim Verband der Privaten Krankenversicherung abgefragt.<sup>103</sup> Zwar dürften diese Daten zumindest in Teilen auch der BaFin vorliegen, der (nach § 159 VAG) die sogenannte Kopfschadensstatistik gemeldet wird, zu deren (wohl nicht gesetzlich festgelegtem aber praktiziertem) Inhalt auch die Höhe der Versicherungsbeiträge gehört.<sup>104</sup> In diesem Datensatz fehlen jedoch die steuerlich absetzbaren Anteile der Beiträge sowie die Höhe der Beiträge für die Pflege-Pflichtversicherung; beides ließe sich jedoch nötigenfalls selbst bestimmen, da es sich um gesetzlich determinierte Größen (§ 55 SGB XI; § 10 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 EStG) handelt. Eine gangbare Alternative besteht darin, die entsprechenden Daten (wo vorhanden) den veröffentlichten Entscheidungen anderer Gerichte zu entnehmen (und kritisch zu prüfen).<sup>105</sup>

Aus Jahresbruttobesoldung und abziehbarem Teil der Kranken- und Pflege-Pflichtversicherungsbeiträge lässt sich die Steuerlast (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) bestimmen.<sup>106</sup> Bei kleinerem Fallaufkommen ist dies über den Einkommensteuerrechner des Bundesfinanzministeriums einfach und weit zurückreichend berechenbar.<sup>107</sup> Bei hohem Fallaufkommen wird die Nutzung des Rechners, der händische Eingaben verlangt, schnell unpraktikabel und fehleranfällig. Für solche Fälle kann in Erwägung gezogen werden, einen eigenen Steuerrechner zu programmieren.<sup>108</sup> Das Bundesfinanzministerium stellt auf seiner Website sowohl Programmablaufpläne als auch eine externe Programmierschnittstelle zur Überprüfung der Richtigkeit der Ergebnisse eigener Anwendungen zur Verfügung.

Der Aufwand bei Ermittlung und Kalkulation unterstreicht das Synergiepotential einer effektiven Datenaufbereitung. Indem die Daten allgemein zugänglich gemacht werden, werden sie von vielen Seiten nachprüf- und nutzbar.<sup>109</sup> Gleichzeitig verringert (oder vermeidet sogar) ein Wissensaustausch den – hohen – initialen Aufwand der Tatsachenermittlung und Berechnung durch mehrere Stellen.

#### IV. Zusammenfassung

Die jüngste Besoldungsentscheidung des BVerfG bringt unter anderem eine ganze Reihe (teils nuancierter) technischer und methodischer Änderungen mit sich, die in der Praxis umzusetzen sind. Die hier thematisierte neue Vorabprüfung Mindestbesoldung bedeutet eine Vereinfachung und Vereinheitlichung gegenüber dem bisherigen, an der Grundsicherung orientierten Mindestabstandsgebot. Neben Tariflohn-, Verbraucherpreis- und Nominallohnindex wird nun eine weitere volkswirtschaftlich-statistisch geprägte Größe zum Orientierungspunkt für eine verfassungsgemäße Besoldung. Die sogenannte Prekaritätsschwelle liegt bei 80 % des Einkommensmedians. Der Median wird aus den äquivalierten Haushaltseinkommen des Mikrozensus bestimmt und auf die der fraglichen Besoldungsordnung zugrundeliegende Bezugsgröße für die Bemessung der Mindestbesoldung hochgerechnet; in den entschiedenen Berliner Verfahren ist dies die »vierköpfige Alleinverdienerfamilie« mit dem kumulativen Faktor 2,3 nach der neuen OECD-Skala. Zukünftig könnte sich ein Rückgriff auf den genaueren EU-SILC-Datensatz anbieten, da dieser die Einkommensverhältnisse präziser abbildet und eine Hochrechnung auch bei unterschiedlichen Familienverhältnissen entbehrlich macht. Die Ausrichtung der Mindestbesoldung am Grundsicherungsniveau und der damit einhergehende Ermittlungsaufwand entfällt künftig. Nach kurzer Befassung mit den Grundlagen aus dem Bereich der statistischen Armutsforschung sind die neuen Maßstäbe des BVerfG für jedermann anwendbar. Die Arbeit der mit den vielen rund um die Besoldung bestehenden Rechenaufgaben befassten Stellen würde durch eine Zentralisierung der Datenakquise oder wenigstens durch Wissenstransfers deutlich effizienter.

101 Ein Vorgehen, das bspw. für die in Asylsachen geführten Erkenntnismittellisten bereits praktiziert wird (s. zur baden-württembergischen Asyldokumentation nur Roche ZAR 2020, 78).

102 Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 25.

103 Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 30.11.2023 – 26 K 251/16, Rdnr. 12.

104 Eine Differenzierung nach Bundesländern fehlt, erscheint aber wenig problematisch: Es ist kein aktuarischer Grund dafür ersichtlich, warum die Kosten für private Krankenversicherungen in Bundesland A höher oder niedriger sein sollten als in Bundesland B, sofern nicht ein Sondertarif für Landesbeamte eines der Länder angeboten wird.

105 Angesichts mutmaßlich bundeseinheitlicher Krankenversicherungsbeiträge (siehe dazu Fn. 104) sollte eine Übernahme der Daten auch aus anderen Bundesländern zumindest erwogen werden.

106 Es ist nicht (mehr) erforderlich, die Lohnsteuer zu berechnen. Der wesentliche Unterschied dürfte im Sonderausgabenpauschbetrag liegen, der bei einer Lohnsteuerberechnung für eine Alleinverdienerfamilie nur einfach (beim Lohnempfänger) anfällt; bei einer – unterstellten – Einkommenssteuererklärung kann er für beide gemeinsam veranlagten Ehegatten geltend gemacht werden, selbst wenn nur ein Ehegatte Einkommen erzielt. (s.o. Fn. 62).

107 Fn. 63. Dagegen ist der Lohnsteuerrechner zurückreichend nur für wenige Jahre verfügbar.

108 Ein – unverbindlicher – Beispielcode für R ist abrufbar unter <https://github.com/thw32>.

109 Mangels etablierter Plattform ließen sich entsprechend aufbereitete Daten vorläufig bspw. auf dem frei zugänglichen, fächerübergreifenden Repository des CERN (<https://zenodo.org/>) veröffentlichen.

# Finanzhilfen mit Zweckbindung statt bedarfsorientierter horizontaler Steuerverteilung auf die Länder?

von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin\*

*Die Ministerpräsidenten Bayerns und Hessens haben sich zu Jahresbeginn 2026 mehrfach für eine grundlegende strukturelle Reform des rein einwohnerbezogenen Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern ausgesprochen. Die von ihnen angeführten Annahmen stehen weitestgehend mit dem seit Jahrzehnten bewährten geschlossenen Finanzausgleichssystem der Art. 106, 107 und 143f. GG nicht in Einklang.*

## I. Politische Initiativen aus Bayern und Hessen

In der zweiten Januarhälfte haben die Ministerpräsidenten *Söder* und *Rhein* ein wahres mediales Feuerwerk gegen die bestehenden Regelungen zum nach Art. 107 Abs. 2 GG vorgegebenen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder entfacht, dessen Höhepunkt ein einstündiger gemeinsamer Auftritt in der Bundespressekonferenz am 30.01.2026 war. In einem gemeinsam vorgelegten Papier heißt es:

»Der Finanzausgleich zwischen den Ländern braucht einen Deckel gegen Überlastung der Geber und Anreize für Empfängerländer. Zusätzliche Mittel für Nehmerländer müssen an klare Reformschritte, eine effiziente Haushaltsführung und wachstumsorientierte Standortpolitik gebunden sein und nicht für bloße Wahlgeschenke verwendet werden. Dauertransfers ohne Zweckbindung werden beendet.«

*Markus Söder* bezeichnet die drei Südländer als »den Länderfinanzausgleich zahlende Lastesel« und als »sich wehren müssende Notgemeinschaft«, da der derzeitige Länderfinanzausgleich zu einer »unfairen und ungerechten Transferverwahrlosung« geführt habe, so dass die derzeitige Regelung das »Bürgergeld unter den Finanzsystemen« sei. Die von ihm so bezeichneten Geberländer müssten sparen und zum Teil Schulden machen, um die Leistungen für andere, die keine Anreize hätten, zu erbringen. Viele Länder, die etwas bekämen, leisteten sich Dinge, die sich Bayern und Hessen nicht leisten könnten wie kostenlose Kitaplätze oder kostenloses Mittagessen in der Schule.

Es sei empörend, dass man in Bayern Leistungen streichen und im öffentlichen Dienst sparen müsse, um bei ausgeglichenem Haushalt den Finanzausgleich zu finanzieren.

Die letzte Reform sei nach einer Klageerhebung Bayerns beim Bundesverfassungsgericht, deren Erfolg man befürchtet habe, i. w. zustande gekommen, weil der Bund einen relativ hohen Betrag in die seit 2020 geltende Regelung eingespeist habe. Zu einer grundlegenden Reform sei es aber nicht gekommen. Man habe aber ein Kündigungsrecht vereinbart.

*Söder* forderte eine grundlegende Neuordnung des Systems, um mehr Leistungsanreize und Steuergestaltungsmöglichkeiten für alle Länder zu schaffen. Auch müsse eine Obergrenze der Belastung einzelner Länder eingezeichnet werden. Im Detail kritisierte er insbesondere die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten und die Bundesfinanzierung von Kosten politischer Führung für zehn Länder.

Schließlich dankte er den Koalitionspartnern auf der Bundesebene, in der laufenden Wahlperiode den Geberländern jährlich 400 Mio. € zur Verfügung zu stellen. Das habe er in den Koalitionsvertrag hineinverhandelt.

*Söder* zeigte sich zuversichtlich, dass die 2023 erneut beim Bundesverfassungsgericht anhängig gemachte Klage die Parameter für Verhandlungen deutlich verbessern werde. Er mahnte: Wenn die Bürger in einzelnen Ländern bei Wahlen spürten, dass es völlig sinnlos sei, ob sie sich in ihrem Land anstrengten oder nicht, führe das dazu, dass sie sich irgendwann vom geltenden politischen System verabschiedeten.

Zuvor hatte er den geltenden Finanzausgleich öffentlich bereits als »größte Sauerei« und »Riesenscheiß« bezeichnet.

*Boris Rhein* meinte, es könne nicht sein, dass sich drei Länder kasteiten und Zumutungen für ihre Bürger durchsetzten, während andere Länder dies nicht täten und Programme mit Geld auflegten, welches sie von anderen Ländern bekämen. Er forderte ebenfalls einen klaren Schnitt im geltenden System. Man benötige stattdessen eine Regelung mit »Finanzhilfen zur Weiterentwicklung, aber ohne Freifahrtschein für Wahlgeschenke«. *Rhein* forderte ebenfalls einen »Deckel gegen die Überbelastung der Geberländer«. Es brauche »klare Anreize für Empfängerländer, selbst stärker zu werden«. Mittel müssten künftig an »Reformfortschritte, eine effiziente Haushaltsführung und an eine wachstumsorientierte Standortpolitik gebunden sein. Es darf keinen Dauertransfer mehr ohne Zweckbindung geben.«

Zuvor hatte er bereits in der WELT gefordert: »Hilfe zur Selbsthilfe statt Daueralimentation und Wahlgeschenke« und: »Wer Schulden aufnehmen muss, um seine eigenen Aufgaben zu finanzieren, kann nicht Geld an andere Länder überweisen.«

In der F.A.Z. bezeichnete er es als »Skandal, dass Nehmerländer beitragsfreie Kitas hätten, Hessen sich diesen Schritt aber aufgrund von Haushaltssolidität nicht leisten könne«.

Nun ist nicht zu bestreiten, dass es politisch legitim ist, Reformen der Finanzverfassung zu fordern, zumal diese gerade in den letzten Jahren häufig Modifikationen aus mehr oder minder situativen Anlässen ausgesetzt gewesen ist, was zu einer zunehmenden Deformierung des ursprünglichen, vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten und im Grundgesetz ursprünglich gegebenen formklaren festen Rahmens der Finanzverfassung geführt hat.<sup>1</sup>

\* Der Verfasser ist gemeinsam mit Hans Hofmann Herausgeber eines Grundgesetz-Kommentars und kommentiert dort insb. die Finanzverfassung. Er war für 24 Jahre bis Ende 2025 Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages. Nach Abfassung des Beitrags sind einschlägig erschienen: Janisch, Halb so wild, Süddeutsche Zeitung v. 07.02.2026, 7; Schäfers, Zahlen, bitte, FAZ v. 07.02.2026, 23 sowie Hagel/Rhein/Söder, Erbschaftsteuer muss Ländersache sein, FAZ v. 20.02.2026, 10.

1 Dazu Henneke, DVBl 2025, 1381 ff.

## II. Verfassungsrechtliche Regelungen des Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern

Nun hat aber gerade der horizontale Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern eine lange verfassungsrechtliche Tradition, die mehrfacher bundesverfassungsgerichtlicher Überprüfung Stand gehalten hat. Vom 01.04.1955 bis 31.12.1969 hieß es in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG u.a.:

»Durch Bundesgesetz... ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern sicherzustellen.«

Ab 01.01.1970 lautete für genau 50 Jahre die Vorgabe bis zum 31.12.2019 in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG i. w.:

»Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.«

Bei dieser Vorgabe ist es seit 2020 materiell unverändert geblieben, instrumentell geändert wurde nur der Weg zu diesem Ausgleich. Galt bis Ende 2019 nach Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG:

»Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen«,

so wurde in Art. 107 Abs. 2 Satz 2 u. 3 GG ab 2020 geregelt:

»Zu diesem Zweck sind in dem Gesetz Zu- und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschlägen und für die Erhebung von Abschlägen sowie die Maßstäbe für die Höhe dieser Zuschläge und Abschläge sind in dem Gesetz zu bestimmen.«

Fragt man nach der Funktion dieser spezifischen, materiell unveränderten Regelung des Art. 107 Abs. 2 Satz 2 (bzw. 2 u. 3) GG im System der Finanzverfassung, ist von dem Befund auszugehen, dass der Bund und jedes einzelne Land unmittelbar aus dem Grundgesetz und nicht abgeleitet voneinander gleichermaßen einen Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung haben, dessen Realisierung auf der Grundlage von Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG vertikal und Art. 107 GG horizontal sowie ergänzend vertikal sicherzustellen ist.

Anknüpfungspunkt für die »Aufgaben« sind grundsätzlich die Vollzugsaufgaben, wie Art. 104a Abs. 1 GG deutlich macht, wobei der Vollzug von Landesrecht stets bei den Ländern und ihren Kommunen liegt, und nach Art. 83 GG die Länder auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

Das bedeutet, dass alle Länder über einen vergleichbaren Aufgabenbestand verfügen, den sie zuvörderst mit dem ihnen zufließenden Steueraufkommen zu finanzieren haben, wobei sie Umfang und Intensität der selbst geregelten Aufgaben stärker gestalten können als bundesgesetzlich ausgeformte Aufgaben, die von ihnen zu vollziehen sind. Die Aufteilung des bun-

desstaatlichen Steueraufkommens hat daher der Aufgabenbelastung des Bundes und jedes einzelnen Landes Rechnung zu tragen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach entschieden, dass es Ziel der Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat ist, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen. Erst dadurch kann die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten. Die staatliche Selbstständigkeit des Bundes und jedes der bestehenden Länder stützt sich daher auf eine Aufgabenzuweisung und eine ihr *entsprechende angemessene Finanzausstattung*, die im Rahmen der gesamtstaatlich vorhandenen Finanzmasse eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt.<sup>2</sup>

Durch die Verteilung der Ertragskompetenzen aus der Verfassung selbst soll ein Gleichgewichtszustand zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten sowie der Gliedstaaten untereinander hergestellt und im Zeitablauf bei sich wandelnden Aufgabenstellungen und Einnahmesituationen nachhaltig gesichert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in gefestigter Rechtsprechung festgestellt, dass Art. 106 und 107 GG ein geschlossenes Finanzausgleichssystem statuieren, das eine abschließende Regelung für nicht zweckgebundene Finanzleistungen sowohl im Verhältnis von Bund und Ländergesamtheit als auch im Verhältnis der Länder untereinander enthält. Dabei sind jeder der verbindlich aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet. Die erste Stufe regelt in Art. 106 GG die vertikale Steuerertragsaufteilung auf den Bund und die Ländergesamtheit. Hinzu tritt eine Ertragszuweisung an die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Auf der Grundlage dieser Aufteilung regelt dann Art. 107 Abs. 1 GG, wie der Anteil der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder verteilt wird. Maßgeblich ist dafür nach S. 1–3 grundsätzlich die örtliche Vereinnahmung, deren Ergebnis durch das Zerlegungsgebot eine Korrektur in Richtung auf die wirkliche Steuerkraft erfährt. *Dieser* Verteilungsgesichtspunkt knüpft nicht an den Finanzbedarf der Länder an, sondern an das Erwirtschaften von Steuern im eigenen Gebiet.

Schon im alten Bundesgebiet war vor der Wiedervereinigung das so zustande kommende Steuerkraftgefälle zwischen den seinerzeit zehn Bundesländern erheblich, wobei Berlin (West) in den sich anschließenden Länderfinanzausgleich nicht einbezogen wurde. Nach dem Beitritt der fünf neuen Länder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes erweiterten sich die Steuerkraftunterschiede nach Art. 107 Abs. 1 GG in Prozent des Durchschnitts je Einwohner erheblich. Das galt auch noch 20 Jahre nach dem Beitritt und wirkt bis heute fort, wie ein exemplarischer Blick auf Hamburg, Bayern, Hessen, Berlin, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den Jahren 2010, 2016, 2018, 2023 und 2024 beweist:

Bayern verfügte 2010 über gut 2 2/3 der Steuerkraft Sachsens, 2016 über gut 2 2/5 der Steuerkraft Thüringens, 2018 über 2 3/7 der Steuerkraft Sachsens, 2023 über

2 BVerfGE 72, 330 (383); 86, 148 (213).

|      | Hamburg | Bayern | Hessen | Berlin | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|------|---------|--------|--------|--------|----------------|-----------|
| 2010 | 157,45  | 129,33 | 127,20 | 88,10  | 48,33          | 48,66     |
| 2016 | 150,4   | 131,7  | 126,6  | 95,7   | 57,1           | 54,5      |
| 2018 | 157,2   | 131,8  | 116,9  | 96,9   | 54,3           | 55,5      |
| 2023 | 172,33  | 127,24 | 117,12 | 106,14 | 59,37          | 55,70     |
| 2024 | 139,9   | 130,0  | 119,3  | 105,1  | 59,1           | 55,2      |

2 2/7 der Steuerkraft Thüringens und 2024 über gut 2 1/3 der Steuerkraft Thüringens.

Dass es bei einer solchen Diskrepanz zwischen den Ländern Ausgleichsmaßnahmen bedarf, steht außer Frage.

Um diese auch nach Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in das Finanzausgleichssystem quantitativ weiterhin vorrangig in horizontaler Hinsicht gewährleisten zu können, um einseitige Abhängigkeiten Ostdeutschlands vom Bund zu vermeiden, stellt der Bund seit 1995 den Ländern, ohne dass es insoweit zu Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Ländern gekommen ist, dauerhaft sieben Umsatzsteuerpunkte (von seinerzeit 37 auf 44 %-Punkte) zur Verfügung, die 2024 einen Betrag von gut 21 Mrd. € ausmachen, – in der allseitigen Erkenntnis, dass diese Mittel bei der horizontalen Verteilung ganz überwiegend in die ostdeutschen Länder einschließlich Berlins fließen.

Der sodann hinzutretende Länderanteil an der Umsatzsteuer, für den eine Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen nicht in Betracht kommt, wird daher – ausgehend von der Einwohnerzahl – nach einem abstrakten Bedarfsmaßstab verteilt. Dafür bediente man sich bis Ende 2019 zweier aufeinanderfolgender Schritte. Zunächst wurde nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG bis zu einem Viertel des Länderanteils auf solche Länder verteilt, die bei der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen unter den Durchschnittseinnahmen der Ländergesamtheit je Einwohner verblieben sind. Art. 107 Abs. 1 GG insgesamt bestimmte danach einschließlich dieser Ergänzungsanteile die *eigene* Finanzausstattung der einzelnen Länder.

Das Grundgesetz wies – und weist weiterhin – also nicht etwa den Ländern die Erträge bestimmter Steuern zu und überlasst es ihnen dann, mit dem in ihrem Gebiet erzielten örtlichen Aufkommen dieser eigenen Steuereinnahmen auszukommen, sondern führt sowohl bei der vertikalen Steuerverteilung als auch bei der Aufteilung der Steuererträge der Ländergesamtheit an die einzelnen Länder aufgabenbezogene Bedarfsge-sichtspunkte ein.

Der sich daran bis Ende 2019 obligatorisch anschließende Länderfinanzausgleich stellte eine Abgabe der leistungsstärkeren Länder aus Eigenem dar. Nach der Vereinnahmung des nach der Einwohnerzahl verteilten verbleibenden Umsatzsteueranteils wurden diese Leistungen aus dem je eigenen Länderhaushalt erbracht, also »gegeben«, was zum Begriff der »Geberländer« geführt hat.

Damit zog das Grundgesetz der Autonomie der einzelnen Länder dort Grenzen, wo die Unterschiede in der Finanzkraft angesichts der von jedem einzelnen Land erhaltenen Mittel nicht mehr als angemessen angesehen werden konnten.

Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG verlangte daher die Sicherstellung des angemessenen Ausgleichs. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup> war es die Zielrichtung, die durch die primäre Verteilung des Steueraufkommens offenbar werden-den, als unangemessen geltenden Unterschiede in gewissem Umfang, wenn auch nicht voll mit der Folge auszugleichen, dass die ursprüngliche Finanzkraftreihenfolge abgemildert er-halten bleibt, denn die Ausgleichspflicht des Art. 107 Abs. 2 GG fordert nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine entsprechend ihren Aufgaben hinreichende An-näherung ihrer Finanzkraft.<sup>4</sup> Ausgehend vom Autonomie-prinzip hat sich der Ausgleichsprozess auf eine Angleichung hinzubewegen, ohne jedoch die finanziellen Spielräume völlig einzuebnen.

Der Begriff der Finanzkraft der Länder ist nur einnahmebezo-gen als Finanzaufkommen zu verstehen und wird auf die je-weilige Einwohnerzahl der Länder umgerechnet. Nur wo eine angemessene Vergleichbarkeit aus vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern von vornherein entfällt, erscheint es gerechtfertigt, diesen Bezugspunkt nach objektiven Kriterien zu modifizieren. Das hat man bisher bei der Einwohnerver-edelung der Stadtstaaten Bremen und Hamburg mit zusätz-lich 35 % durchweg angenommen, ein Kriterium, welches ab 1995 auf Berlin erstreckt worden ist, was angesichts der hohen Einwohnerzahl Berlins seither ganz erhebliche Aus-wirkungen auf den Länderfinanzausgleich gehabt hat. So hat Berlin aus dem Länderfinanzausgleich gleich im ersten Jahr der Einbeziehung, also 1995, mit 4,22 Mrd. DM von insge-samt 11,1 Mrd. DM – gefolgt von Sachsen mit 1,772 Mrd. DM – wie auch in den Folgejahren mit 37 % den bei Weitem höchsten Anteil erhalten.

Mit der zwischen Bund und Ländern 2016 vereinbarten und mit den »wilden 13« Verfassungsänderungen 2017<sup>5</sup> mit Wirkung ab 01.01.2020 normierten Neuregelung des Fi-nanzkraftausgleichs ist es materiell insoweit zu keiner verfas-sungsrechtlichen Veränderung gekommen. Stattdessen ist die bisherige primäre Umsatzsteuerverteilung mit dem bisherigen Länderfinanzausgleich in einer Ausgleichsstufe zusammenge-fasst worden.

Zur horizontalen Steuerverteilung nach dem örtlichen Auf-kommen tritt seither ein System hinzu, das bei den Länder-anteilen an der Umsatzsteuer ausgehend von der Einwohner-zahl der Länder Zu- und Abschläge vorsieht, so dass erst *nach* deren Ermittlung die *originäre Steuerausstattung* der einzelnen Länder feststeht. Bei der Umsatzsteuer gibt es rechtlich also

3 BVerfGE 72, 330 (386 f.).

4 BVerfGE 86, 148 (215).

5 Dazu Henneke, DVBl 2017, 214.

keinen Verteilungswischenschritt nach der Einwohnerzahl, so dass es seit 2020 keine Geber- und Nehmerländer mehr gibt. Die horizontale Umsatzsteuerverteilung vermindert durch die Zu- und Abschläge die Abstände zwischen den Ländern in der Finanzkraftreihenfolge, hebt sie aber nicht auf.

Unter anteiliger Einbeziehung der Gemeindesteuern, die nur zu 75 % berücksichtigt werden, was aufkommensstarke Länder wie Hessen und Bayern weit überproportional begünstigt, betrug 2023 die Finanzkraft Bayerns nach der Umsatzsteuerverteilung noch 107,5 %. Hessen kam auf 105,9 %, Sachsen-Anhalt auf 90,7 % und Thüringen auf 90,0 %. Die Werte der Stadtstaaten Hamburg und Berlin lauteten unter Berücksichtigung der 35 % Stadtstaatenveredelung 104,0 % bzw. 91,8 %. 2024 lauteten die entsprechenden Werte: Bayern 107,8 %, Hessen 106,3 %, Hamburg 100,4 %, Berlin 91,6 %, Sachsen-Anhalt 91,1 %, Thüringen 89,8 %.

Mit den »wilden 13« verfassungsrechtlichen Neuregelungen 2017 wurde aber nicht nur die horizontale Steuerverteilung auf die einzelnen Länder von der Vorgehensweise her neu geregelt, so dass die finanzstarken Länder keine Leistungen mehr aus dem eigenen Haushalt zu erbringen haben, sondern nur von vornherein einen geringeren Umsatzsteueranteil durch Abschläge erhalten; es wurde auch das Verfahren zur Änderung der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung in Art. 143f GG verfassungsrechtlich normiert. Danach treten Art. 143d GG, das Finanzausgleichsgesetz zwischen Bund und Ländern und sonstige auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 GG erlassene Gesetze außer Kraft, wenn nach dem 31.12.2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist.

### III. Bewertung

Bewertet man angesichts der geltenden Verfassungs- und einfachgesetzlichen Rechtslage die Darlegungen der Ministerpräsidenten *Söder* und *Rhein*, kommt man zu folgender Befund:

#### 1. Zeitpunkt

Da die Steuerverteilung auf die einzelnen Glieder des Bundesstaates verlässlich sein muss, ist verfassungsrechtlich ein Kündigungsrecht (erst) ab 01.01.2031 vereinbart worden. Bis dahin können sich Bund und Länder also auf die 2020 getroffenen Neuregelungen, ihre Verfassungskonformität unterstellt, verlassen.

#### 2. Keine Geberländer mehr

Auch wenn materiell-rechtlich der Ausgleichsmechanismus zwischen den Ländern durch den Wechsel von Gebern und Nehmern zu Ab- und Zuschlägen nicht verändert worden ist, ist es schon von Bedeutung, dass es entgegen ständiger Behauptungen von *Söder* und *Rhein* keine Geberländer mehr gibt. Bayern und Hessen geben seit 2020 keine Beträge mehr aus dem eigenen Haushalt und können mit dem »Geben« schon deshalb keine inhaltlichen Forderungen verbinden, sondern erhalten schlicht einen geringeren Eigenanteil an der Umsatzsteuer. Der als Zwischenschritt ermittelte einwohnerbezogene Betrag ist lediglich eine Rechengröße, die

– ebenso wie zuvor beim Vorwegabzug – nicht zu »Eigenem« führt, während die Zuschläge ebenso wie zuvor die aus dem Vorwegabzug erhaltenden Beträge – zum »Eigenen« der Zuschlagsempfänger gehören.

#### 3. Obergrenze/Deckel

Von daher geht auch die Forderung nach einer Obergrenze der Abschläge bzw. einem Deckel gegen Überlastung ins Leere. Verfassungsrechtliche Vorgabe ist, dass sich durch die Abschläge die Finanzkraftreihenfolge zwischen den 16 Ländern nicht ändern darf. Dies begrenzt die zulässige Abschlagshöhe relativ. Eine starre betragsmäßige oder gemessen an allen Abschlägen anteilmäßige Obergrenze kann es demgegenüber nicht geben. Das ist schon im seinerzeitigen Gesetzentwurf<sup>6</sup> herausgestellt worden:

»... wird klargestellt, dass der Finanzausgleich anlässlich (bei) der Umsatzsteuerverteilung erfolgt. Er tritt neben die Umsatzsteuerverteilung und *ist nicht auf das Volumen eines bestimmten Anteils am Umsatzsteueraufkommen oder auf dieses Aufkommen selbst beschränkt*. Diese grundsätzliche Unbeschränktheit des Finanzausgleichs äußert sich auch in der Festlegung der Finanzkraft als Bemessungsgrundlage für die Zu- und Abschläge, die anlässlich der Umsatzsteuerverteilung zu erheben ist.«

Im Gesetzentwurf wird sodann auf die MPK-Vereinbarung mit der Bundeskanzlerin von 14.10.2016 hingewiesen,

»wonach der bislang in Art. 107 GG verankerte angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft auch künftig sicherzustellen ist.«

#### 4. Ausgeglicherer Haushalt

Auch die Behauptung: »Wer Schulden aufnehmen muss, um seine eigenen Ausgaben zu finanzieren, kann nicht Geld an andere Länder überweisen« geht ins Leere. Abgesehen davon, dass beim Finanzausgleich gar keine Überweisungen an andere Länder erfolgen, bestimmt die erfolgte Umsatzsteuerzuweisung unter Berücksichtigung der Abschläge die Steuereinnahmen der Länder. Von 2020 bis 2024 war auf dieser Grundlage die Haushaltsplanung vorzunehmen, um das seinerzeitige verfassungsrechtliche Nettoneuverschuldungsverbot nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG a.F.i.V.m. dem Landesverfassungsrecht einzuhalten. Die neue Schuldenbremse der Länder nach Art. 109 Abs. 3 Satz 6 u. 7 GG i.H.v. 0,35 % des BIP hat mit der Höhe der Abschläge im Finanzausgleich nichts zu tun.

#### 5. Aufgabenvergleich

Auch das Argument, sich Ausgaben nicht leisten zu können, die sich andere Länder leisten, geht fehl. Der Finanzausgleich ist ein reiner Einnahmeausgleich, für den Ausgaben für konkrete Einzelaufgaben schlicht irrelevant sind. Daher kommt auch dem Begriff der »Transferverwahrlosung« kein rechtlich relevanter Gehalt zu.

<sup>6</sup> BT-Drucks. 18/11131, 18.

## 6. Kostenfreie Kita-Plätze

Daher ist auch der Vorwurf, dass sich Zuschlagsempfängerländer für die Eltern kostenlose Kita-Plätze leisten, rechtlich nicht nur irrelevant, sondern lässt außer Acht, dass das mit 5,5 Mrd. € befüllte Gute-Kita-Gesetz des Bundes vom 19.12.2018<sup>7</sup> sogar den Ländern die Schaffung von Beitragsfreiheit unter Einsatz von Finanzmitteln des Bundes ermöglicht hat. Elf Länder haben sich seinerzeit in individuellen Vereinbarungen mit dem Bund, über die bundesseitig ein Monitoring und eine Evaluierung stattfinden, entschieden, Gute-Kita-Mittel für die Entlastung der Familien bei den Beiträgen einzusetzen, von der Beitragsbefreiung für Familien mit geringem Einkommen über die Einführung eines Beitragsdeckels bis zur völligen Beitragsfreiheit.

## 7. Zuschläge bei der Umsatzsteuerverteilung sind keine zweckgebundenen Finanzmittel

Die Zuschläge bei der Umsatzsteuerverteilung dienen der Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung aller Länder und sind daher von diesen nach eigenen Prioritäten zu ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung einzusetzen. Sie haben mit zweckgebundenen Finanzhilfen, wie sie seitens des Bundes etwa nach Art. 104b oder 104c GG als Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden und strikten Kontrollregelungen unterliegen, nichts zu tun und können daher auch nicht als »Dauertransfer« bezeichnet werden.

## 8. Anreizwirkungen

Die Behauptung, die geltende Regelung des Finanzkraftausgleichs enthalte keinerlei Anreizwirkungen, die eigenen Steuereinnahmen zu stärken, ist ebenfalls unzutreffend. Nach § 7 Abs. 3 FAG werden die originären Ländereinnahmen in den Ländern gekürzt, in denen die Veränderungsrate der Steuereinnahmen im jeweiligen Ausgleichsjahr gegenüber dem dem Ausgleichsjahr vorausgehenden Kalenderjahr die entsprechende Veränderungsrate der Ländergesamtheit übersteigt. Der Kürzungsbetrag wird auf 12 % des so ermittelten Betrages festgesetzt. So hatten 2024 insgesamt zehn Länder einen überproportionalen Zuwachs von insgesamt 2,8 Mrd. €, darunter Bayern mit 744 Mio. € und Hessen mit 175 Mio. €, aber auch sieben Zuschlagsempfängerländer, darunter Nordrhein-Westfalen mit 887 Mio. €, Sachsen mit 342 Mio. € und Schleswig-Holstein mit 315 Mio. €, was zu entsprechenden Abschlägen bei der Finanzkraft i.H.v. 12 % des überproportionalen Zuwachses geführt hat.

## 9. Einwohnerveredelung

Die Kritik an der unüberprüften Fortgeltung der Stadtstaaten-einwohnerveredelung, die aber im Gesetzgebungsverfahren 2017 nicht in Frage gestellt worden ist, ist dagegen nachzuvollziehen<sup>8</sup> und hat beim Finanzausgleich für Berlin den Effekt, dass die Steuereinnahmen nach örtlichem Aufkommen, die 2023 106,1 % des Durchschnitts je Einwohner betrugen, nicht durch 3.685.265, sondern durch fiktive 4.975.108 Einwohner geteilt werden, was einen Rechenwert von nur noch 78,59 % des Durchschnitts ergibt. Das BVerfG<sup>9</sup> hat die überkommene Einwohnerveredelung zutreffend mehrfach für überprüfungsbedürftig erklärt. Im September 2001, also vor nunmehr 25 Jahren, hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung dazu ein bestätigendes Gutachten vorgelegt, das sicherlich heute erneut auf den Prüfstand gehört.

## 10. Kosten politischer Führung

Dass die Gewährung von Sonderbundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung gleich für zehn Länder mit einem Gesamtbetrag von 642 Mio. € jährlich den fünf größten Ländern und Hamburg ein Dorn im Auge ist, ist gut nachvollziehbar, hat aber mit dem horizontalen Finanzkraftausgleich nichts zu tun.

## 11. Fehlanreiz doF-BEZ

Das gilt auch für die bezeichnenderweise sog. doF-BEZ, die seitens des Bundes in einer jährlichen Gesamthöhe von 211 Mio. € seit 2020 nach Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Anteil an den Fördermitteln nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreitet. Gemäß dieses Artikels können Bund und Länder in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken, was auf zahlreichen Feldern<sup>10</sup> durch Förderprogramme geschieht. Art. 91b GG beinhaltet damit – wie andere Regelungen im Grundgesetz auch – eine aufgabenbezogene Mitfinanzierung des Bundes, die in keinerlei Bezug zur Einwohnerzahl der Länder steht. doF-BEZ, die leistungsschwachen Ländern anteilig gewährt werden, die seitens des Bundes weniger als 95 % des länderdurchschnittlichen Forschungsnettozuflusses erhalten und zweckfrei in den Landeshaushalt fließen, konterkarieren damit diametral die Zielsetzung der aufgabenbezogenen Mitfinanzierung und bedürfen rechtspolitisch zwingend der Abschaffung.

## 12. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 09.04.2025

Dies leitet abschließend über zu einer strukturell völlig unvertretbaren Regelung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 09.04.2025, wonach der Bund für die Jahre 2025–2029 die »Geberländer« im bundesstaatlichen Finanzausgleich um 400 Mio. €/Jahr entlasten wird, eine Regelung, deren Urheber sich Markus Söder zurecht berüht. Diese Summe soll entsprechend des Anteils des jeweiligen Landes an den »Gesamtnettozahlungen« in den Finanzausgleich aufgeteilt und an dieses geleistet werden. Entsprechend sollen anderen Ländern insgesamt 250 Mio. € jährlich zur kommunalen Altschuldentilgung zur Verfügung gestellt werden. Wenn Söder dazu den Bundesfinanzminister mit den Worten lobt:

»Das war seriös gearbeitet und auch genauso wie besprochen, ohne jeden Trick, sondern einfach eine gute Lösung«,

ist dem nur entgegenzuhalten: So verkommt die Finanzverfassung und ihre Ausgestaltung zum machtpolitischen Basar. Im mehrstufigen Finanzverteilungssystem ist für eine solche Regelung schlicht kein Platz. Wäre es nicht eine politische Vereinbarung im Koalitionsvertrag, der die Gesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat noch zustimmen müssen, handelte es sich angesichts insoweit völlig fehlender Bundeskompetenzen seitens des Bundesfinanzministers schlicht um Untreue im Amt.

7 BGBl. I, 2696.

8 Dazu ausführlich Henneke, in: Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 107 Rdnr. 75 ff.

9 BVerfGE 86, 148 (233); 101, 158 (230 f.).

10 Im Detail: Henneke, in: Hofmann/Henneke (Fn. 8), Art. 91 GG Rdnr. 44 f.

# Bewohnerparken in deutschen Innenstädten

## – (K)ein Instrument für den Umwelt- und Klimaschutz? –

von AkadR a.Z. Dr. Kristina Isabel Schmidt, Bonn\*

*Das Straßenverkehrsrecht hat zuletzt eine Neuausrichtung erfahren. Mit den jüngsten Novellen ist nunmehr auch dieses Rechtsgebiet verschiedentlich dem Umwelt- und Klimaschutz verpflichtet. Der Beitrag nimmt das Bewohnerparken als betroffenes Anwendungsfeld in den Blick, systematisiert und zieht rechtsdogmatische wie rechtspraktische Konsequenzen: erstens zur Einrichtung von Bewohnerparkzonen, zweitens zur Ausstellung von Bewohnerparkausweisen und drittens zur Bewohnerparkgebührenerhebung.*

### I. Einleitung – Bewohnerparken neuerdings im Interesse des Umwelt- und Klimaschutzes

Bewohnerparken – Damit gemeint ist eine Situation, in der Parkflächen im öffentlichen Straßenraum für die Fahrzeuge von dort wohnenden Personen reserviert werden oder diese sie privilegiert nutzen können. Eingeführt wurde diese Form der Parkraumbewirtschaftung vor mehr als 45 Jahren.<sup>1</sup> Sie operiert mit einem Mobilitätsverhalten, welches auch im urbanen Raum auf die private Kraftfahrzeugnutzung setzt.<sup>2</sup> Unter der Prämisse einer »Verkehrswende« werden Bedeutung und Stellenwert des Bewohnerparkens allerdings seit Jahren – spätestens seit dem Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts aus März 2021<sup>3</sup> – in Zivilgesellschaft,<sup>4</sup> Praxis<sup>5</sup> und Wissenschaft<sup>6</sup> breit diskutiert. Aus dem heutigen verkehrspolitischen Diskurs ist ein kritisches Beleuchten des etablierten Modells nicht mehr wegzudenken. Einmal mehr gilt dies infolge mehrerer einschlägiger Änderungen des Straßenverkehrsrechts. Das bildet den Anlass zu analysieren, ob es sich bei dem rechtlichen Regime, welches dem Bewohnerparken zugrunde liegt, um ein Instrument für den Umwelt- und Klimaschutz handelt. Bei der Beantwortung dieser Frage ist strukturell zwischen drei verwaltungsrechtlichen Maßnahmen zu unterscheiden: erstens der Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone, zweitens der Ausstellung eines Bewohnerparkausweises und drittens der Erhebung einer Bewohnerparkgebühr. Mit dieser Dreigliederung leiten die Verfasserin im Nachstehenden die folgenden Überlegungen: Zunächst (II.) – Kann eine Bewohnerparkzone gekennzeichnet werden, um den Umwelt- und Klimaschutz zu fördern? Sodann (III.) – Lässt sich bei der Entscheidung darüber, ob ein Bewohnerparkausweis ausgestellt wird, der Umwelt- und Klimaschutz berücksichtigen? Und schließlich (IV.) – Darf die Erhebung einer Bewohnerparkgebühr mit dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes begründet werden? Der Beitrag schließt mit einem differenzierenden Fazit (V.).

### II. Erste Stufe der Entscheidungskaskade – Kann eine Bewohnerparkzone gekennzeichnet werden, um den Umwelt- und Klimaschutz zu fördern?

§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) StVG<sup>7</sup> i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO<sup>8</sup> ermöglicht, Bewohnerparkzonen zu kennzeichnen.<sup>9</sup> Die Vorschrift ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden, die dazu notwendigen Anordnungen zu treffen. Voraussetzung ist, dass innerhalb des betreffenden städtischen Quartiers erheblicher Parkraumangel besteht oder droht.<sup>10</sup> Es handelt sich um eine

\* Dr. Kristina Isabel Schmidt ist Habilitandin und Akademische Rätin a.Z. am Institut für Öffentliches Recht (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. Wolfgang Dürner LL.M.) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Das Manuskript bildete die Grundlage für einen Vortrag, den die Verfasserin auf Einladung von Prof. Dr. Sanemune Takada an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Komazawa Universität in Tokio im März 2026 hielt. Für eine weiterführende Diskussion und bereichernde Anmerkungen im Vorfeld gebührt Oberrechtsrat Dr. Martin Schäfer herzlicher Dank. Alle zitierten oder erwähnten Internetquellen wurden zuletzt am 25.11.2025 abgerufen.

- 1 Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes v. 06.04.1980, BGBl. I 1980, S. 413 ff.; s.a. BT-Drucks. 8/3150 v. 04.09.1979, S. 9.
- 2 Der kürzlich vorgestellte Ergebnisbericht der vom Bundesministerium für Verkehr in Auftrag gegebenen Studie Mobilität in Deutschland 2023 (MiD), abrufbar unter <https://tinyurl.com/mobilitaet-in-de>, präsentiert das Kraftfahrzeug als weiterhin wichtigstes Verkehrsmittel der Alltagsmobilität.
- 3 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30 ff. = DVBl 2021, 808 ff. Die Entscheidung wurde inzwischen unzählig rezipiert. Für einen straßenverkehrsrechtlichen Zugriff auf das Judikat siehe O. Vettermann, Klimaschutz wird grundrechtlich weh tun. Die Auswirkungen des Klimaschutz-Beschlusses des BVerfG auf die Mobilitätswende in StVO und StVG, NZV 2023, 246 ff.
- 4 Stellvertretend etwa Agora Verkehrswende, Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen. Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement, 4. Aufl. 2022, im Internet abrufbar.
- 5 Stellvertretend etwa J. N. Notz, Parkraumregulierung als Hemmnis oder Instrument einer stadtgerechten Verkehrs- und Raumplanung, IR 2018, 21 ff.
- 6 Stellvertretend etwa U. Steiner, Instrumentalisierungsfragen der innerstädtischen Mobilität, NVwZ 2021, 356 ff.
- 7 § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) StVG lautet: »Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen: die Beschränkung des Straßenverkehrs einschließlich des ruhenden Verkehrs zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel, der nachweislich besteht oder auf Grund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist.«
- 8 § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO lautet: »Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit einem drohenden oder bestehenden erheblichen Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen.«
- 9 Der Befugnis zur »Kennzeichnung« liegt die in BVerwG, Urt. v. 04.03.1966 – IV C 2.65, BVerwGE 23, 325 (328 ff.) = DVBl 1966, 406 ff. propagierte und weichenstellende Rechtsüberzeugung zugrunde, dass das Parken als »ruhender Verkehr« zum straßenrechtlich definierten Gemeingebrauch zählt, vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 FStrG; § 13 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 StrG BW; Art. 14 BayStrWG; § 10 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 BerlStrG; § 14 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 BbgStrG; § 15 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 BremLStrG; § 16 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 HWG; § 14 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 HessStrG; § 21 Abs. 1 StrWG MV; § 14 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 NStrG; § 14 Abs. 1 und Satz 3 StrWG NRW; § 34 Abs. 1 und Abs. 3 LStrG RP; § 14 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 SaarLStrG; § 14 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 SächsStrG; § 14 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 StrG LSA; § 20 Abs. 1 StrWG SH; § 14 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 ThürStrG. Kritisch hierzu S. Drechsler/M. Litterst, Braucht die Verkehrswende eine neue Dogmatik von Gemeingebrauch und Sondernutzung?, DÖV 2022, 738 (744 ff.); Notz (Fn. 5), S. 23.
- 10 Näher zur Voraussetzung des bestehenden oder drohenden Parkraumangels VG Berlin, Urt. v. 15.01.2025 – VG 11 K 424/23, BeckRS 2025, 665 Rdnr. 27 ff.; W. Hederich-McCall, Privaten Parkraum besser nutzen – eine Chance für den öffentlichen Raum, ZUR 2025, 460 (461); J. Lichdi, Bewohnerparkvorrechte und Gebühren nach dem wirtschaftlichen Wert, SächsVBl. 2023, 157 (160 f.); R. Schubert, Das Zehnte Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, NZV 2024, 409 (412 f.).

Ermessensentscheidung.<sup>11</sup> Sie wird umgesetzt als Dauerverwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG und unter Beachtung des § 45 Abs. 4 Halbs. 1 StVO.<sup>12</sup> Bundeseinheitliche Anwendungsrichtlinien enthält die nach Art. 84 Abs. 2 GG erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO).<sup>13</sup>

## 1. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs als überkommene Zwecke

Die mit der Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone verbundenen Parkvorrechte für Bewohner sollen Parkplatzsuchverkehr vermeiden und Parkdruck reduzieren.<sup>14</sup> Die seit Jahrzehnten etablierte und normativ fundierte Begründung ist, dass dadurch die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs gewährleistet werden.<sup>15</sup> Für die Sicherheit des Straßenverkehrs wird danach gefragt, ob eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Eigentum droht, sodass in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können.<sup>16</sup> Bei der Leichtigkeit des Straßenverkehrs geht es um den ungehinderten Verkehrsfluss.<sup>17</sup> Während sich das Begriffsverständnis herkömmlich auf den Kraftfahrzeugverkehr fokussierte, verlangt die aktualisierte Auslegung die Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsarten.<sup>18</sup> Ein Abstellen auf diese beiden Belange – Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs – entspricht dem originären Grundanliegen des Straßenverkehrsrechts, welches in erster Linie Gefahrenabwehrrecht ist. Als sachlich begrenztes Ordnungsrecht, als besonderes Sicherheitsrecht, knüpft es an das Straßen- und Wegerecht an und soll die spezifischen Gefahren mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind.<sup>19</sup>

## 2. Umwelt- und Klimaschutz als komplementäre Zwecke

Seit Juli 2024 allerdings stehen die Schutzgüter der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs nicht mehr allein. Mit einer Änderung des Straßenverkehrsgesetzes<sup>20</sup> hat der Gesetzgeber die Grundlage dafür geschaffen, dass verschiedene straßenverkehrsrechtliche Anordnungen auch zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes ergriffen werden können.<sup>21</sup> Eingefügt wurde dazu insbesondere § 6 Abs. 4a Satz 1 StVG.<sup>22</sup> Die Kennzeichnung von Bewohnerparkzonen ist von dessen Neujustierung erfasst worden: Der neue § 6 Abs. 4a Satz 1 StVG erfasst in seiner dritten Anwendungsvariante »Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 15 Buchstabe b« und damit Rechtsverordnungen über »die Beschränkung des Straßenverkehrs einschließlich des ruhenden Verkehrs zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel, der nachweislich besteht oder auf Grund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist.« Die untergesetzliche Konkretisierung in der Straßenverkehrsordnung zu Oktober 2024<sup>23</sup> eröffnet nunmehr folgende Möglichkeit: Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) und Abs. 4a Satz 1 StVG i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a und Satz 2 StVO<sup>24</sup> kann unter der Bedingung, dass die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt und die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt wird, eine Bewohnerparkzone auch zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes gekennzeichnet werden. Damit emanzipiert der Umwelt- und Klimaschutz zu einem eigenständigen Bewohnerparkzonenzweck, der den altgedienten Zweck der Sicherheit des Verkehrs lediglich nicht konterkarieren darf und den

der Leichtigkeit des Verkehrs nur als einen Abwägungsbelang unter mehreren einbezogen wissen will. Das ist – wie es in verallgemeinerter Perspektive verschiedentlich im Schrifttum akzentuiert worden ist – ein Paradigmenwechsel.<sup>25</sup>

- 11 BVerwG, Urt. v. 28.09.1994 – 11 C 24/93, NJW 1995, 473 (473); VG Berlin, Urt. v. 15.01.2025 – VG 11 K 424/23, BeckRS 2025, 665 Rdnr. 22; Lichdi (Fn. 10), S. 159; M. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rdnr. 1241, 1246 ff.
- 12 VG Berlin, Urt. v. 15.01.2025 – VG 11 K 424/23, BeckRS 2025, 665 Rdnr. 16, 19; VG Leipzig, Urt. v. 14.02.2024 – 1 K 296/22, NJW 2024, 1894 Rdnr. 27.
- 13 Siehe VwV-StVO zu § 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen XI. Sonderparkberechtigung für Bewohner städtischer Quartiere (Bewohnerparkvorrechte); allgemein zur Bedeutung der VwV-StVO Sauthoff (Fn. 11), Rdnr. 1003 ff.
- 14 Vgl. BT-Drucks. 8/3150 v. 04.09.1979, S. 9; VG Leipzig, Urt. v. 14.02.2024 – 1 K 296/22, NJW 2024, 1894 Rdnr. 38, 44; Bay. VGH, Beschl. v. 14.10.2022 – 11 ZB 21.2089, NJW 2023, 169 Rdnr. 22; Bay. VGH, Beschl. v. 15.07.2020 – 11 CE 20.1232, NJW 2020, 3541 Rdnr. 13.
- 15 Sauthoff (Fn. 11), Rdnr. 1246, 1249.
- 16 BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 46/78, BVerwGE 59, 221 (225) = DVBl 1980, 299 ff. Da es bei der Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone nicht um eine Beschränkung des fließenden Verkehrs geht, kommt es auf eine qualifizierte Gefahr i.S.d. § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht an.
- 17 BVerwG, Beschl. v. 20.01.1983 – 4 B 217/82, BeckRS 1983, 31270798 Rdnr. 4.
- 18 B. Dölling/A. Neumann, Die Novelle der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO v. 10.04.2025, NZV 2025, 337 (338); unter Bezugnahme auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO auch R. Klinger/L. Rhiel, Die Novelle von StVG und StVO: Mehr Raum für den Bus-, Fahrrad- und Fußverkehr zur Verbesserung des Klimaschutzes, ZUR 2024, 589 (596).
- 19 BVerfG, Beschl. v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371 (380) = DVBl 1976, 531 ff.; H.-J. Papier/W. Durner, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020, § 43 Straßenrecht, Rdnr. 9; Notz (Fn. 5), S. 21.
- 20 Zehntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes v. 12.07.2024, BGBl. I 2024, Nr. 233. Die Novelle war ausweislich ihres im Internet abrufbaren Koalitionsvertrages »Mehr Fortschritt wagen« v. 07.12.2021 ein zentrales Anliegen der damaligen aus der SPD, den Grünen und der FDP gebildeten sog. Ampel-Koalition. Zur Genese siehe Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Informationen zur Einordnung des Straßenverkehrsrechts und der gescheiterten StVG-Novelle 2023, 15.02.2024, WD 5 – 3000 – 003/24, S. 6 ff.; T. Hillermann/C. Jawurek/F. Pfeifer/L. Schneider/J. Senders, Gesucht: Straßenverkehrsrecht für die Zukunft, Verfassungsblog v. 08.12.2023, abrufbar im Internet.
- 21 Für eine Systematisierung und Einordnung der Novelle siehe S. Wittmer, Die Reform des Straßenverkehrsrechts – ein Paradigmenwechsel auf ganzer Linie?, KlimR 2025, 142 ff.; M. Brenner, Zur Neuausrichtung eines Rechtsgebiets: Multidimensionalität im Straßenverkehrsrecht, DAR 2025, 472 ff.; F. Albrecht, Das 10. Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes – ein Umbruch im Straßenverkehrsrecht, DAR 2024, 465 ff.; Schubert (Fn. 10), S. 409 ff. In diesem Sinne fordernd bereits Notz (Fn. 5), S. 23 f. und zurückhaltender Vettermann (Fn. 3), S. 249 ff.
- 22 § 6 Abs. 4a Satz 1 StVG lautet: »Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 8, 15 Buchstabe b oder c, Nummer 16 oder 18 können auch erlassen werden zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können.«
- 23 Siebenundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften v. 02.10.2024, BGBl. I 2024, Nr. 299.
- 24 § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO lautet: »Anordnungen nach Satz 1 Nummer 2a sind auch auf Grundlage eines städtebaulich-verkehrsplanerischen Konzepts zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung zulässig, sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird.« Der Klimaschutz wird in der Verordnungsnorm zwar nicht ausdrücklich genannt. Aus § 6 Abs. 4a Satz 1 StVG (»Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes«) ergibt sich aber, dass der Klimaschutz als Unterfall des Umweltschutzes zu verstehen ist, vgl. auch Albrecht (Fn. 21), S. 468.
- 25 Von einem »Paradigmenwechsel« sprechen Wittmer (Fn. 21), S. 142; Brenner (Fn. 21), S. 473 f.; C. Antweiler, Aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Verkehrsrecht, NVwZ-RR 2025, 681 (682); F. Koehl, Siebenundfünf-

### 3. Zwischenergebnis

Die erste Leitfrage – Kann eine Bewohnerparkzone gekennzeichnet werden, um den Umwelt- und Klimaschutz zu fördern? – lässt sich folglich bejahen. Der rein ordnungsrechtliche Anspruch, dem diese verwaltungsrechtliche Maßnahme lange Zeit gefolgt ist, ist seit gut anderthalb Jahren aufgegeben. Gleichwohl bleibt die Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone auch weiterhin straßenverkehrsrechtlichen Charakters. Die Rechtsänderung hat sie nicht zu einer Maßnahme verändert, die dem Umwelt- und Klimaschutzrecht zugehörig ist. Denn Vorrang gegenüber dem Verkehrsbelang der Sicherheit kann dem neuen Schutzgut keinesfalls beigemessen werden. Insofern ist durch den Ausdruck »nicht beeinträchtigen« in § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO explizit eine normative Grenze gezogen. Im Ergebnis stehen Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs als überkommene und Umwelt- und Klimaschutz als komplementäre Zwecke von Bewohnerparkzonen.

### III. Zweite Stufe der Entscheidungskaskade – Lässt sich bei der Entscheidung darüber, ob ein Bewohnerparkausweis ausgestellt wird, der Umwelt- und Klimaschutz berücksichtigen?

Notwendige Folge der Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone ist, dass Bewohner zum dortigen Parken berechtigt werden müssen. Das geschieht individuell, indem ihnen auf Antrag ein Ausweis ausgestellt wird. Die Rechtsgrundlage hierfür bildet gleichfalls § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) StVG i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO. Auch hierbei handelt es sich um eine »Anordnung« im Sinne der Norm und damit wiederum um eine Ermessensentscheidung.<sup>26</sup> Sie wird umgesetzt als befristeter Verwaltungsakt gem. § 35 Satz 1 und § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG, der den Adressaten in seiner Eigenschaft als Bewohner begünstigt, weil er ihm für einen gewissen Zeitraum<sup>27</sup> das Parkrecht einräumt.

#### 1. Etablierte individuenbezogene sachgerechte Verteilungskriterien

Die Bewohnereigenschaft ist zwingende Voraussetzung dafür, einen Bewohnerparkausweis zu erhalten.<sup>28</sup> »Bewohner« ist eine Person, die in dem betreffenden städtischen Quartier meldebehördlich registriert ist und dort tatsächlich wohnt.<sup>29</sup> Für entscheidend gehalten wird sonach die räumliche Verbindung zwischen Wohnung und Parkplatz.<sup>30</sup> Damit ist die Begrifflichkeit des »Bewohners« auch von der des »Anwohners« zu unterscheiden; letztere wurde von der Rechtsprechung auf einen »Nahbereich« von normalerweise nicht mehr als zwei bis drei Straßen bezogen.<sup>31</sup>

Es entspricht allerdings regelmäßig den realen Gegebenheiten, dass mehr Bewohner eine Parkberechtigung begehren als Bewohnerparkplätze vorhanden sind. Deshalb dürfen neben der Bewohnereigenschaft weitere sachgerechte Verteilungskriterien herangezogen werden.<sup>32</sup> In der Vergangenheit haben sich etwa die Haltereigenschaft,<sup>33</sup> der Hauptwohnsitz,<sup>34</sup> der Mangel einer privaten Parkalternative<sup>35</sup> oder die Begrenzung auf ein Fahrzeug pro Haushalt etabliert.<sup>36</sup> Zum Großteil werden die Verteilungskriterien ermessenslenkend durch die VwV-StVO vorgegeben.<sup>37</sup> Sie haben gemeinsam, dass sie an die individuelle Lebenssituation des Bewohners anknüpfen und deshalb sachgerecht begründen können, warum gerade ihm ein Vorteil im grundsätzlich privilegienfeindlichen Straßenverkehrsrecht<sup>38</sup> gewährt wird.

### 2. Umwelt- und Klimaschutz als neues sachgerechtes Verteilungskriterium

Der Umwelt- und Klimaschutz bildet neben den etablierten individuenbezogenen Verteilungskriterien nunmehr ein neues sachgerechtes Verteilungskriterium. Er kann dazu herangezogen werden, die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises abzulehnen. Die seit Oktober 2024 geltende Rechtsgrundlage des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) und Abs. 4a Satz 1 StVG i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a und Satz 2 StVO ist in diesem Sinne umfassend formuliert. Der Wortlaut differenziert nicht zwischen der Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone einerseits und der Ausstellung des Bewohnerparkausweises andererseits. Ebenso entspricht es dem Sinn und Zweck der Neuregelung, wenn nicht nur auf der ersten Maßnahmenstufe zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes gehandelt werden kann (s.o. II.2.), sondern sich dieser auch auf der zweiten Maßnahmenstufe fortzusetzen vermag. Systematisch tragfähig ist dies vor dem Hintergrund, dass die Grundrechte – insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG – keinen Anspruch darauf verleihen, dass Parkmöglichkeiten in unmittelbarer Wohnortnähe eingerichtet werden oder erhalten bleiben.<sup>39</sup> Deshalb besteht für die Straßenverkehrsbehörden die Möglichkeit, den Umwelt- und Klimaschutz auch bei der Ermessensausübung zur Ausweisausstellung in Anklang zu bringen – insbesondere auf dieser Grundlage begründet eine Versagungsentscheidung zu treffen. Freilich bilden das Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>40</sup>

zigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften – Paradigmenwechsel in der StVO?, SVR 2024, 401 (403 f.); ähnlich Klinger/Rhiel (Fn. 18), S. 589, die den Begriff »Novum« verwenden.

26 BVerwG, Urt. v. 28.09.1994 – 11 C 24/93, NJW 1995, 473 (473); OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Leitsatz 4 und Rdnr. 14 f.; VG Berlin, Urt. v. 15.01.2025 – VG 11 K 424/23, BeckRS 2025, 665 Rdnr. 37; Sauthoff (Fn. 11), Rdnr. 1241, 1254; R. Wolf, in: Freyermann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 45 StVO (Stand: 31.10.2024), Rdnr. 36.

27 Die Bewohnerparkausweise werden von den Straßenverkehrsbehörden für eine Dauer von sechs Monaten, für ein Jahr oder für zwei Jahre ausgestellt. Dem Antragsteller ist insoweit zumeist eine Wahlmöglichkeit eingeräumt.

28 OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Leitsatz 5 und Rdnr. 16; Sauthoff (Fn. 11), Rdnr. 1254.

29 Lichdi (Fn. 10), S. 160.

30 VG Berlin, Urt. v. 15.01.2025 – VG 11 K 424/23, BeckRS 2025, 665 Rdnr. 35; Wolf (Fn. 26), Rdnr. 37.

31 BVerwG, Urt. v. 28.05.1998 – 3 C 11.97, NZV 1998, 427 (428) = DVBl 1998, 1138 ff. Näher zur Differenzierung BR-Drucks. 14/4304 v. 12.10.2000, S. 8, 11; Lichdi (Fn. 10), S. 159 f.; Sauthoff (Fn. 11), Rdnr. 1243.

32 OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Rdnr. 16; VG München, Urt. v. 19.05.2017 – M 23 K 16.1536, BeckRS 2017, 128236 Rdnr. 25 ff.; Sauthoff (Fn. 11), Rdnr. 1254.

33 Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Rdnr. 20.

34 Vgl. VG Frankfurt am Main, Urt. v. 16.01.2007 – 12 E 1343/05, LKRZ 2007, 203.

35 Vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 25.05.2020 – 11 ZB 19.693, BeckRS 2020, 14568 Rdnr. 16; VG München, Urt. v. 19.05.2017 – M 23 K 16.1536, BeckRS 2017, 128236 Rdnr. 25 ff.

36 Näher zu den etablierten Verteilungskriterien Lichdi (Fn. 10), S. 162 f.; Hederich-McCall (Fn. 10), S. 462.

37 VwV-StVO zu § 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen XI. Sonderparkberechtigung für Bewohner städtischer Quartiere (Bewohnerparkvorrechte) Rz. 35.

38 Allgemein zum Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts K.-L. Haus, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2021, Straßenverkehrs-Ordnung, Anhang zur StVO, Rdnr. 15a ff. und kritisch Dölling/Neumann (Fn. 18), S. 338.

39 Hess. VGH, Beschl. v. 05.08.1992 – 2 TH 2476/91, NJW 1993, 1090 (1090); Lichdi (Fn. 10), S. 158; Wolf (Fn. 26), Rdnr. 37.

40 Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Rdnr. 21.

und der Gleichheitssatz<sup>41</sup> weiterhin zu beachtende Ermessensgrenzen.

Zentrale Überlegung bleibt vor diesem Hintergrund, wie sich das Verteilungskriterium Umwelt- und Klimaschutz praxistauglich einbinden lässt. Behördlich handhabbar wird es, wenn Klarheit darüber besteht, in welchen Einzelfällen eine Ablehnung erfolgen darf. Die VwV-StVO enthält hierzu bislang keine Angaben, obwohl ihre jüngsten Änderungen gerade darauf ausgerichtet waren, den Umwelt- und Klimaschutz auch im Zusammenhang mit dem Bewohnerparken praktikabel zu machen.<sup>42</sup> Denkbar ist einerseits eine konkret-einzelfallbezogene »kleine Lösung«, bei der im Rahmen der Antragsprüfung an umweltbezogene Kennzahlen des jeweiligen Fahrzeugs angeknüpft wird. Andererseits ließe sich eine an den Budgetgedanken<sup>43</sup> anknüpfende »große Lösung« wählen. Bei einer solchen könnten die Umwelt- und Klimaauswirkungen des Kraftfahrzeugverkehrs pauschaliert betrachtet und sodann ein für das betreffende städtische Quartier vertraglicher Höchstwert bestimmt werden. Solange er nicht erreicht ist, sind Anträge positiv zu bescheiden; sobald er überschritten ist, sind Bewohnerparkausweise zu versagen.

### 3. Zwischenergebnis

Die zweite Leitfrage – Lässt sich bei der Entscheidung darüber, ob ein Bewohnerparkausweis ausgestellt wird, der Umwelt- und Klimaschutz berücksichtigen? – ist mithin ebenso wie die erste Leitfrage zu bejahen. Dieses Zwischenergebnis steht im Einklang mit der Doppelbefugnis der einschlägigen und noch jungen Rechtsgrundlage: § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) und Abs. 4a Satz 1 StVG i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a und Satz 2 StVO ermächtigt ohne zwischen den rechtlichen Maßgaben zu differenzieren sowohl zur vorgelagerten Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone als auch zur zeitlich nachfolgenden Ausstellung eines Bewohnerparkausweises. Den Umwelt- und Klimaschutz als Zweck der Maßnahme zu setzen, ist deshalb auf beiden Stufen zulässig und zwar unabhängig davon, ob zum Vorteil (begünstigend) oder zum Nachteil (belastend) der (einzelnen) Bewohner entschieden wird. Wie diese Einsicht in der Praxis der Antragsbescheidung aufgehen kann, dazu verbleibt Konkretisierungsarbeit. Die vorgeschlagene »kleine« und »große Lösung« unterbreiten Ansätze, die im interdisziplinären Dialog spezifiziert werden können.

### IV. Dritte Stufe der Entscheidungskaskade – Darf die Erhebung einer Bewohnerparkgebühr mit dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes begründet werden?

Es bleibt die Frage, in welcher Höhe von den durch eine Parkberechtigung begünstigten Bewohnern Gebühren erhoben werden können und ob sich die Festsetzungen auch mit der Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes rechtfertigen lassen. Zugespitzt formuliert: Darf gezielt erhöht und Parken verteuert werden, um den Einzelnen zum Verzicht auf das eigene Fahrzeug (zumindest im innerstädtischen Bereich) zu veranlassen? Gerade in der Bundesstadt Bonn, in der die Verfasserin lebt und arbeitet, ist das Thema von großem gesellschaftlichem Interesse. Denn Bonn gehört deutschlandweit zu den Städten mit den höchsten Gebühren für das Bewohnerparken.<sup>44</sup> Während etwa in Berlin lediglich 10,20 € für die Ausstellung eines Parkausweises mit einjähriger Gültigkeit erhoben werden,<sup>45</sup> sind in Bonn 360,00 € zu zahlen.<sup>46</sup> Die mit der Abgabe belasteten

Bonner Bürger hinterfragen es deshalb besonders, womit sich der im Bundesvergleich beachtliche Betrag begründen lässt.<sup>47</sup> In einer jüngeren Entscheidung aus dem Jahr 2023 hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht zu dieser Problematik positioniert.<sup>48</sup> Die von der Rechtsprechung gefundenen Antworten wurden und werden breit diskutiert.<sup>49</sup> Das gilt besonders, weil sich das Bundesverwaltungsgericht in vielerlei Hinsicht den Rechtsansichten der Vorinstanz<sup>50</sup> entgegengestellt hat.

#### 1. Normativ fundierte anerkannte Gebührenzwecke

Das deutsche Gebührenrecht kennt verschiedene Gebührenarten. Es unterscheidet traditionell einerseits die Verwaltungsgebühr und andererseits die Benutzungsgebühr.<sup>51</sup> Verwaltungsgebühren knüpfen an eine Amtshandlung an. Ihre Erhebung setzt voraus, dass die Verwaltung individuell zurechenbar eine Leistung erbringt. Die Kosten hierfür sollen dem Bürger auferlegt werden. Demgegenüber knüpfen Benutzungsgebühren an die Nutzung eines öffentlichen Gutes an. Die tatsächliche Inanspruchnahme des Allgemeingutes soll entgolten werden.<sup>52</sup>

#### a) Kostendeckung

§ 6a Abs. 5a Satz 1 StVG<sup>53</sup> erlaubt, dass »für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner« eine Gebühr erhoben wird.

41 Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Rdnr. 17.

42 Näher Dölling/Neumann (Fn. 18), S. 338, 344.

43 Dazu BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30 Rdnr. 185 f. = DVBl 2021, 808 ff.; Vettermann (Fn. 3), S. 248 f.

44 Im Internet abrufbare tabellarische Vergleichsübersichten haben etwa der ADAC oder die Deutsche Umwelthilfe erstellt.

45 Siehe die im Internet abrufbaren Informationen zum Antrag auf Ausstellung eines Parkausweises für Bewohner im ServicePortal Berlin.

46 Siehe § 2 der Bewohnerparkausweisgebührenordnung der Bundesstadt Bonn v. 08.11.2022 (zuletzt geändert am 19.02.2025).

47 Zahlreiche Artikel aus der Lokalpresse, insb. des Bonner Generalanzeigers, spiegeln dies wieder.

48 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 ff.

49 Vgl. dazu zunächst die mehrzähligen Entscheidungsanmerkungen von B. Reuße, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, NVwZ 2023, 1821 ff.; M. Wienbracke, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, GWR 2023, 366; R. Schubert, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, NZV 2024, 82 ff.; R. Klinger, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, ZUR 2023, 621 f. Siehe sodann etwa B. Reuße, Klimaschutz in der Parkraumbewirtschaftung, KlimR 2025, 136 (139 ff.); Y. Thiemann/A. Naundorf, Anwohnerparken in falschem Gewand, Verfassungsblog v. 15.06.2023, abrufbar im Internet; H. Eibenstein, Realer Vorteilsausgleich ja, Klimapolitik nein: Gebührenerhebung für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen, jM 2023, 469 ff.; J. Wolff, Kommunal Klima- und Umweltschutz durch Steuern und nichtsteuerliche Abgaben, NdsVbl. 2024, 33 (37 ff.) sowie den Tagungsbericht zur Frühjahrstagung der Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena am 23.05.2025 von I. König/J. Schlautmann, Tagungsbericht: Zwischen Klimaschutz und Cannabis – Neuerungen im Straßenverkehrsrecht, NZV 2025, 450 ff. Schließlich soll auch die didaktische Aufbereitung der Probleme bei S. Egidij/L. Romberg, Was kostet die Innenstadt? Bewohnerparkgebühren gegen SUV – Referendarexamensklausur im Öffentlichen Recht, VBIBW 2024, 392 ff. und 433 ff. nicht unerwähnt bleiben.

50 In erster Instanz hatte der VGH B-W mit Urt. v. 13.07.2022 – 2 S 808/22, BeckRS 2022, 19570 in der Hauptsache – siehe dazu die Anmerkung von C. Waldhoff, Kommunalrecht und Straßenverkehrsrecht: Erhöhung kommunaler Bewohnerparkgebühren wegen des Klimawandels, JuS 2022, 1086 ff. – und mit Beschl. v. 24.06.2022 – 2 S 809/22, NVwZ 2022, 1309 im einstweiligen Rechtsschutz – siehe dazu die Anmerkung von M. Frick, Anmerkung zu VGH B-W, Beschl. v. 24.06.2022 – 2 S 809/22, NVwZ 2022, 1319 ff. – entschieden.

51 Grundlegend P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdnr. 17 ff.

52 H. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl. 2024, vor Art. 104a Rdnr. 98.

53 § 6a Abs. 5a Satz 1 StVG lautet: »Für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel können die nach Landesrecht zuständigen Behörden Gebühren erheben.« Die Rege-

Der Wortlaut der Norm ist eindeutig: Anknüpfungspunkt für die Gebühr ist nicht die Benutzung der öffentlichen Straßenfläche zum Parken. Vielmehr wird an das Ausstellen des Bewohnerparkausweises angeknüpft. Das ist die Amtshandlung, die den Gebührentatbestand bildet. Demzufolge ist die Bewohnerparkgebühr nicht als Benutzungsgebühr, sondern als Verwaltungsgebühr zu kategorisieren.<sup>54</sup> Diese Einordnung lässt sich systematisch stützen. Der ältere § 6a Abs. 6 Satz 1 StVG<sup>55</sup> stellt in seiner Formulierung ganz anders auf »das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen« ab. Damit zeigt der Gesetzgeber doch recht eindeutig seine Unterscheidung zwischen einer verkehrsbezogenen Verwaltungsleistung einerseits und einem Gemeingebrauch in Form des ruhenden Verkehrs andererseits. Im Übrigen passt es zu der vorstehenden Qualifikation, wenn bei einer Änderung des Bewohnerparkausweises sowie bei einer Ersatzausstellung gleichfalls eine Gebühr erhoben wird;<sup>56</sup> in diesen Fällen wird die Verwaltung erneut rätig und lässt sich dies entgelten. Die in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur gewählte und auf »Gebühr für eine Flächennutzung« lautende Formulierung<sup>57</sup> mag man damit allenfalls für missverständlich halten; sie hat sich im Gesetzeswortlaut nicht niedergeschlagen und ist für die vorangegangene Einordnung deshalb unschädlich.<sup>58</sup>

Ist die Bewohnerparkgebühr demzufolge eine Verwaltungsgebühr, so bemisst sich ihre Höhe damit in erster Linie nach dem Zweck, die Kosten der Verwaltungsleistung zu decken. Darin liegt der selbstverständliche und primäre Gebührenzweck: Für den Sach- und Personalaufwand, der mit dem Ausstellen eines Bewohnerparkausweises verbunden ist, kommt der Bürger auf. Von den tatsächlichen Verwaltungskosten darf sich die Festsetzung der Bewohnerparkgebühr nicht lösen. Abgesichert wird dies durch das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, welches in diesem Sinne ein sog. Abkoppelungsverbot setzt.<sup>59</sup>

## b) Vorteilsausgleich

Neben der Kostendeckung kann die Bewohnerparkgebühr den Vorteilsausgleich bezwecken. In der Ermächtigungsgrundlage ist dies ausdrücklich niedergelegt: § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG<sup>60</sup> eröffnet die Möglichkeit, dass »die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner« berücksichtigt werden. Insoweit hat der Gesetzgeber von seinem im Rahmen der Gebührenerhebung bestehenden weitreichenden Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht.<sup>61</sup>

Um den so umschriebenen Vorteil zu beziffern, ist vorgeschlagen worden, den Bodenrichtwert zugrunde zu legen.<sup>62</sup> Alternativ kann von den mit Parkalternativen verbundenen Kosten ausgegangen werden.<sup>63</sup> Das sind etwa Mietkosten für private Dauerparkplätze, Bau- und Unterhaltungskosten für einen eigenen Stellplatz und Parkentgelte für das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichen Parkflächen. Unter diesem Ansatz ist sodann mindernd in Rechnung zu stellen, dass das Bewohnerparkrecht gerade keine Garantie eines Parkplatzes mit sich bringt, also nicht von der jederzeitigen Verfügbarkeit und möglichen Inanspruchnahme ausgegangen werden kann.<sup>64</sup> Bei alledem sind die örtlichen Verhältnisse entscheidend. In diesem Sinne zeigt die gesetzliche Regelung Bewusstsein dafür, dass die Vorzüge, die mit dem Ausstellen eines Bewohnerparkausweises verbunden sind, sich kaum bundeseinheitlich bewerten lassen.

Je nachdem, wie sich die Parksituation vor Ort darstellt, mag sich der Wert des Vorteils höher oder niedriger ausdrücken.

Wenn die tatsächlichen Gegebenheiten so beschaffen sind, dass ein Bewohnerparkausweis für einzelne Personengruppen oder bestimmte Fahrzeugtypen sogar einen größeren Vorteil mit sich bringt, kann dies ebenfalls einkalkuliert werden. In solchen Konstellationen können Gebührenstaffelungen die Vorteilsunterschiede abbilden.<sup>65</sup> Angeknüpft werden kann etwa an die Fahrzeuglänge oder die Fahrzeugbreite, weil größere Fahrzeuge es im öffentlichen Raum gemeinhin schwerer haben, einen Parkplatz zu finden.<sup>66</sup> Diese typisierende Betrachtung trägt allerdings nur, solange die einzelnen Parkplätze nicht in ihren Abmessungen genormt sind.<sup>67</sup> Ebenfalls wäre es plausibel anzunehmen, dass ein Bewohner, der nicht seine Hauptwohnung, sondern lediglich seine Nebenwohnung in dem betreffenden Gebiet hat, von dem Parkausweis weniger stark profitiert, sein Vorteil mithin geringer ausfällt.<sup>68</sup> In einigen deutschen Städten sind entsprechende Differenzierungsregelungen auch bereits getroffen worden.<sup>69</sup>

## 2. Umwelt- und Klimaschutz als kein tragfähiger Gebührenzweck

Auf andere Zwecke als den der Kostendeckung und den des Vorteilsausgleichs kann die Bewohnerparkgebühr nicht ausge-

lung ist im Juli 2020 in Kraft getreten. Zur Begründung der Rechtsänderung siehe die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, BT-Drucks. 19/19132 v. 12.05.2020, S. 12 f. sowie B. Reuße, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, NVwZ 2023, 1821 (1822). Zur Anwendungshistorie siehe Eibenstein (Fn. 49), S. 470 f.

54 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 13; zustimmend B. Reuße, Klimaschutz in der Parkraumbewirtschaftung, KlimR 2025, 136 (140); Eibenstein (Fn. 49), S. 470; a.A. VGH B-W, Beschl. v. 24.06.2022 – 2 S 809/22, NVwZ 2022, 1309 (1314).

55 § 6a Abs. 6 Satz 1 StVG lautet: »Für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen können in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast, Gebühren erheben.«

56 Siehe beispielhaft § 2 der Bewohnerparkausweisgebührenordnung der Bundesstadt Bonn v. 08.11.2022 (zuletzt geändert am 19.02.2025).

57 BT-Drucks. 19/19132 v. 12.05.2020, S. 12.

58 Ebenso Eibenstein (Fn. 49), S. 469; kritisch Schubert (Fn. 49), S. 82 f.; a.A. Lichdi (Fn. 10), S. 164.

59 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 63 ff.; näher hierzu Eibenstein (Fn. 49), S. 473 f.

60 § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG lautet: »In den Gebührenordnungen können auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden.«

61 Näher hierzu BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217 (226 f.) = DVBl 1979, 774 ff. sowie zu den Grenzen, die insb. durch die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung gezogen werden, BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319 (342 ff.); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1 (15 ff.) = DVBl 2003, 993 ff.

62 So Lichdi (Fn. 10), S. 165.

63 So BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 59.

64 Ebenso Reuße (Fn. 53), S. 1823; Eibenstein (Fn. 49), S. 473 f.; vgl. auch OVG NRW, Beschl. v. 02.09.2022 – 8 A 1005/20, NJW 2022, 3660 Rdnr. 12.

65 Wolff (Fn. 49), S. 39.

66 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 37; M. Trésoret, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 6a StVG (Stand: 03.02.2025), Rdnr. 81.1.

67 Eibenstein (Fn. 49), S. 473; Egidy/Romberg (Fn. 49), S. 437.

68 Ebenso Reuße (Fn. 53), S. 1823; Lichdi (Fn. 10), S. 160.

69 Vgl. für eine Staffelung der Gebühren nach der Fahrzeuglänge etwa § 4 Gebührenordnung für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen der Stadt Köln (Bewohnerparkgebührenordnung) v. 22.12.2023.

richtet werden. Die Rechtsgrundlage des § 6a Abs. 5a Satz 1 und Satz 3 StVG ist auf diese beiden Zwecke beschränkt.<sup>70</sup> Das restriktive Normverständnis gründet in erster Linie auf dem Wortlaut und wird in diesem Sinne durch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit<sup>71</sup> gestützt. Zudem revolutioniert § 6a Abs. 5a Satz 1 und Satz 3 StVG in der Weise, als dass bei der Gebührenerhebung überhaupt erstmals mehr als bloß die Kostendeckung berücksichtigt werden darf.<sup>72</sup> Dann wird man aber davon ausgehen dürfen, dass der Gesetzgeber mit seiner vergleichsweise weitreichenden Umgestaltung der Rechtslage auch explizit niederlegt, welche Zwecke denn künftig neben der Kostendeckung einfließen dürfen. Das bedeutet, dass die Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes, die keine ausdrückliche Erwähnung gefunden hat, gerade keinen Bezugspunkt für die Bemessung der Bewohnerparkgebühr bildet.<sup>73</sup> Davon kann selbst unter Berücksichtigung dessen ausgegangen werden, dass sich mit Art. 20a GG ein verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt hierfür fände. Der Gesetzgeber hat diese Staatszielbestimmung bei der Bewohnerparkgebührenregelung außenvorgelesen. In Wahrnehmung seines hiesigen Gestaltungsspielraumes<sup>74</sup> hat er es unterlassen, den darin abstrakt niedergelegten Gehalt im einfachen Recht konkret zu machen.<sup>75</sup> Auch das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG<sup>76</sup> gibt nichts anderes vor, denn es setzt seinerseits einen bestehenden Handlungsspielraum der Verwaltung voraus und wird erst innerhalb eines solchen operabel.<sup>77</sup>

### 3. Zwischenergebnis

Die dritte Leitfrage – Darf die Erhebung einer Bewohnerparkgebühr mit dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes begründet werden? – ist demzufolge zu verneinen. Die Bewohnerparkgebühr dient als solche und in ihrer Höhe den Zwecken der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs. Der Umwelt- und Klimaschutz kann auf dieser Entscheidungsstufe keine Berücksichtigung finden. Das führt zu der Einsicht, dass die Bewohnerparkgebühr rechtlich nicht als Instrument für den Umwelt- und Klimaschutz konzipiert ist. In der Öffentlichkeit ist dies mitunter anders dargestellt<sup>78</sup> und folglich anders wahrgenommen<sup>79</sup> worden: Statt auf die kostendeckende und vorteilsgerechte Belastung abzustellen, wurde der Bewohnerparkgebühr eine umwelt- und klimapolitische Bedeutung beigemessen, die sich rechtlich nicht begründen lässt.

Dieses Ergebnis bedeutet nicht, dass eine andere rechtliche Ausgestaltung der Bewohnerparkgebührenerhebung nicht möglich wäre. Der Gesetzgeber könnte – in Ausübung seiner Gestaltungsfreiheit – das Anliegen des Umwelt- und Klimaschutzes auch mit der Bewohnerparkgebühr verfolgen. Dann müsste er diese Schutzgüter allerdings als Gebührenzwecke in der Rechtsgrundlage niederlegen.<sup>80</sup> Dass dies mit der Novellierung des Straßenverkehrsrechts im Juli 2024 nicht geschehen ist, spiegelt indessen wider, dass die demokratische Mehrheit für eine Funktionalisierung der Bewohnerparkgebühr als Instrument für den Umwelt- und Klimaschutz momentan nicht vorhanden ist.

### V. Fazit – Bewohnerparken partiell im Dienste des Umwelt- und Klimaschutzes

Im Rechtsregime des Bewohnerparkens kann der Umwelt- und Klimaschutz seit Oktober 2024 partiell selbstständig

Berücksichtigung verlangen. Das gilt in der dreistufigen Entscheidungskaskade für die ersten zwei verwaltungsrechtlichen Maßnahmen, namentlich die Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone und die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises. Für die Erhebung der Bewohnerparkgebühr zählt der Umwelt- und Klimaschutz als rechtliches Argument hingegen nicht. Ungeachtet dessen ist eine Linie gleichwohl zu ziehen: Wird eine Bewohnerparkzone – mit der noch jungen Rechtsgrundlage aus Oktober 2024 nunmehr zulässig – zur Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes eingerichtet, entsteht hierdurch ein Vorteil für Bewohner. Werden sie über die Gebühr für dessen Ausgleich finanziell in Anspruch genommen, so entgelten die Bewohner im Ergebnis eine Umwelt- und Klimaschutzmaßnahme. In solch einer Konstellation bleibt die Gebühr zwar formal der Kostendeckung und dem Vorteilsausgleich verpflichtet. Beide Gebührenzwecke müs-

70 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 44 ff.; Trésoret (Fn. 66), Rdnr. 81.1; s.a. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, BT-Drucks. 19/19132 v. 12.05.2020, S. 13; a.A. VGH B-W, Beschl. v. 24.06.2022 – 2 S 809/22, NVwZ 2022, 1309 (1312); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 5a StVG, 15.04.2021, WD 7 – 3000 – 034/21, S. 5 ff.; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Berücksichtigungsfähige Aspekte bei der Festlegung von Bewohnerparkgebühren, 26.04.2022, WD 7 – 3000 – 014/22, S. 7 ff.

71 Hierzu BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1 (20).

72 Zur früheren Rechtslage Reuße (Fn. 53), S. 1821.

73 Ebenso Eibenstein (Fn. 49), S. 469; Egidy/Romberg (Fn. 49), S. 437 f.; kritisch Wolff (Fn. 49), S. 39; a.A. Lichdi (Fn. 10), S. 164; Hederich-McCall (Fn. 10), S. 462, die indessen nicht präzise zwischen den Ermächtigungsgrundlagen (§ 6a Abs. 5a Satz 1 und Satz 3 StVG einerseits und § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 Buchst. b) und Abs. 4a Satz 1 StVG i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a und Satz 2 StVO andererseits) trennt und auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis gelangt, dass »eine Staffelung der Gebühren aus Gründen des Klimaschutzes« heute zulässig sein dürfte.

74 Siehe allgemein W. Durner, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 26 Umweltverfassungsrecht, Rdnr. 68.

75 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 49; im Anschluss daran Reuße (Fn. 53), S. 1822 und Klinger (Fn. 49), S. 621, die die gesetzgeberische Entscheidung allerdings rechtspolitisch kritisieren. A.a. VGH B-W, Beschl. v. 24.06.2022 – 2 S 809/22, NVwZ 2022, 1309 (1313) und zweifelnd Frick (Fn. 50), S. 1320.

76 § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG lautet: »Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.«

77 BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22, BVerwGE 179, 93 Rdnr. 51.

78 Siehe etwa die Positionierung des Bundesgeschäftsführers der Deutschen Umwelthilfe e.V. Jürgen Resch v. 22.02.2025: »Höhere Parkgebühren sind ein notwendiger Schritt für die Mobilitätswende und für eine gerechtere Verteilung unseres öffentlichen Raums.«, abrufbar unter <https://tinyurl.com/duh-pressemitteilungen>; die Stellungnahme des Geschäftsführers des Städtetages Nordrhein-Westfalen Helmut Dedy v. 05.10.2021: »Deshalb brauchen wir angemessene Preise für Bewohnerparkausweise, mit denen wir die Nutzung des öffentlichen Raumes, den Verkehr und das Mobilitätsverhalten steuern können. (...) Nur so kann das Bewohnerparken auch als ein Instrument für eine nachhaltigere Mobilität genutzt werden.«, abrufbar unter <https://tinyurl.com/staedtetag-nrw> oder die Stellungnahme des Baden-Württembergischen Ministeriums für Verkehr, LT-Drucks. 17/564 v. 20.07.2021: »Mit der Verordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO) wird den Kommunen daher die Möglichkeit gegeben, die Nutzung des öffentlichen Raums für alle Verkehrsteilnehmer/-innen besser zu steuern sowie kostenorientiert zu wirtschaften und damit insbesondere auch der Lebensqualität sowie dem Klimaschutz Rechnung zu tragen.«

79 Gleichfalls so beobachtet von Eibenstein (Fn. 49), S. 469.

80 Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1 (Leitsatz 2, 20) = DVBl 2003, 993 ff.; BVerwG, Urt. v. 29.04.2021 – 9 C 1/20, BVerwGE 172, 292 Rdnr. 20; ebenso ausdrücklich wie hier Wolff (Fn. 49), S. 39.

sen aber überhaupt nur deshalb bedient werden, weil zuvor eine Maßnahme zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes ergriffen wurde. So besehen finanziert die Bewohnerparkgebühr im Einzelfall dann doch den Umwelt- und Klimaschutz.

Nach alledem lässt sich resümieren: Bewohnerparken bleibt ein straßenverkehrs- und gebührenrechtliches Regime, kann ungeachtet dessen inzwischen aber auch als Instrument für den Umwelt- und Klimaschutz fungieren.

## Berichte

# 70. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßen- und Straßenplanungsrecht

von Ass. iur. Sebastian Baur, Speyer\*

Am 15. und 16.09.2025 fand das 70. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßen- und Straßenplanungsrecht unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) statt. Tagungsort war – nach dem letztjährigen Seminar in Speyer – das Fernstraßen-Bundesamt in Leipzig. Der Arbeitskreis, der seit Jahrzehnten als zentrales Forum für den fachlichen Austausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Praxis im Straßenrecht gilt, widmete sich in diesem Jahr dem Thema »Straßenplanung und Straßenverkehr 2025«.

Im Mittelpunkt standen aktuelle Entwicklungen in der Digitalisierung der Planfeststellungsverfahren, Fragen der Planungsbeschleunigung, die Rolle der Straßen als kritische Infrastrukturen sowie die jüngsten Novellen des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO). Ergänzt wurde das Programm durch eine Führung durch das Fernstraßen-Bundesamt, eine gemeinsame Abendveranstaltung sowie die 70. Mitgliederversammlung des Arbeitskreises.

## I. Digitalisierung des Planfeststellungsverfahrens in der Straßenplanung

Frank Paulat (Fernstraßen-Bundesamt Leipzig) stellte in seinem Vortrag den aktuellen Stand der Ende-zu-Ende-Digitalisierung des Planfeststellungsverfahrens vor. Ausgangspunkt ist das vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr eingerichtete Antrags- und Beteiligungsportal für Verkehr und Offshore-Vorhaben ([beteiligung.bund.de](https://beteiligung.bund.de)), das mittlerweile vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA), dem Fernstraßen-Bundesamt (FBA) sowie der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) genutzt wird. Ziel ist ein vollständig digitaler Prozess von der Antragstellung über die Beteiligung bis zur Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses.

Die Online-Antragstellung erfolgt über das Nutzerkonto »Mein Unternehmenskonto« im eigenen Portalbereich. Vorhabenträger können neue Vorhaben anlegen, georeferenzierte Dateien zur Kartendarstellung hochladen und die Planunterla-

gen strukturiert nach der RE2012-Ordnerstruktur einreichen. Eine Prüfansicht und ein vollständiger PDF-Download des Antrags ermöglichen die abschließende Kontrolle vor Abgabe.

Für die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung bietet das Portal sowohl Karten- als auch Listenansichten mit Filterfunktionen. Bürgerinnen und Bürger können Planunterlagen einsehen, herunterladen und Stellungnahmen oder Einwendungen über eine sichere Anmeldung mittels »bundID« oder Unternehmenskonto digital abgeben – wahlweise als Freitext oder per PDF-Upload. Ein spezielles Behördencockpit unterstützt die Veröffentlichung der Vorhaben, die Verwaltung der Beteiligungen und die Auswertung eingehender Stellungnahmen.

Paulat ordnete diese Bausteine in den prozessualen Ablauf des Planfeststellungsverfahrens ein: Beginnend mit der digitalen Antragseinreichung folgt die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der eine KI-gestützte Kategorisierung der Eingaben das Einwendungsmanagement unterstützt. Für Erörterungstermine stehen digitale Einlass- und Moderationstools zur Verfügung, die sowohl Vor- als auch Nachbereitung vereinfachen. Im Anschluss können die Abwägung und Entscheidung durch KI-basierte Sachverhaltsaufbereitung und Entscheidungsvorschläge unterstützt werden – stets unter Wahrung menschlicher Kontrolle. Das Fernstraßen-Bundesamt fungiert in diesem Zusammenhang als Pilotbehörde für den Einsatz künstlicher Intelligenz im Planfeststellungsverfahren.

Paulat skizzierte den weiteren Ausbau in mehreren Stufen: vom OZG-konformen Basissystem über die Ausbaustufen »digitale Öffentlichkeitsbeteiligung« und »digitales vereinfachtes Anhörungsverfahren« bis hin zur vollständigen Ende-zu-Ende-Digitalisierung. Diese soll künftig ein KI-assistierte Einwendungsmanagement, eine integrierte Kommunikationsplattform zwischen Behörde und Vorhabenträger sowie ein zentrales Nutzerkonto- und Rechtemanagement

\* Sebastian Baur ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. europäisches und deutsches Verwaltungsrecht von Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

umfassen. Ziel sei ein medienbruchfreier, rechtssicherer und effizienter Genehmigungsprozess.

Abschließend betonte Paulat die rechtlichen und organisatorischen Herausforderungen: Die Digitalisierung müsse mit den Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Onlinezugangsgesetzes und des Umweltrechts in Einklang gebracht werden. Zudem sei ein verbindlicher digitaler Rückkanal notwendig, der die bislang dominierende E-Mail-Kommunikation ablöst. Ein konsequentes »Portal-Only«-Prinzip solle künftig die rechtssichere Bekanntmachung und Beteiligung gewährleisten.

Paulat schloss mit dem Hinweis, dass der digitale Wandel im Planfeststellungsverfahren nur gelingen könne, wenn er als strukturelles Verfahrensdesign verstanden wird, das nicht nur einzelne Prozessschritte digitalisiert, sondern die gesamte Interaktion zwischen Verwaltung, Vorhabenträgern und Öffentlichkeit neu strukturiert – unterstützt durch Technik, aber getragen von klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und organisatorischer Verbindlichkeit.

## II. Strukturiertes digitales Verfahren und Erkenntnisse aus dem eJustice-Bereich

Prof. Dr. Ralf Köbler (Präsident des LG Darmstadt a.D.) nahm in seinem Vortrag die Perspektive des Zivilprozessrechts im Hinblick auf dessen Entwicklung im eJustice-Bereich ein und übertrug deren methodische Ansätze auf das Verwaltungsverfahren, insbesondere auf die Planfeststellung. Ausgehend vom Beibringungsgrundsatz des Zivilprozesses erläuterte er die Idee des strukturierten Parteivortrags: Parteien sollen ihren Sachvortrag nicht mehr frei und unstrukturiert in aufeinanderfolgenden Schriftsätzen formulieren, sondern entlang der anspruchsbegründenden Tatbestandsmerkmale oder typischer Sachverhaltsabschnitte in einer vordefinierten Eingabestruktur darstellen. Ziel sei ein konzentrierter, vollständiger Vortrag und eine erhebliche Arbeitsentlastung für die Gerichte, die so nicht mehr aus verstreuten Schriftsätzen den relevanten Prozessstoff zusammentragen müssten.

Köbler zeigte die Entwicklung dieser Idee anhand des sogenannten »Basisdokuments«, das in mehreren Reallaboren der Justiz erprobt wurde. In Bayern und Niedersachsen seien cloudbasierte Eingabemasken mit tabellarischer Struktur getestet worden, die nach Abschluss der Dateneingabe automatisch eine PDF-Schriftsatzfassung und eine bearbeitbare Relationstabelle erzeugten. Trotz vielversprechender technischer Umsetzung habe die Akzeptanz in der Praxis jedoch Grenzen gezeigt: Nur zwei von über hundert als geeignet identifizierten Verfahren seien vollständig digital geführt worden, da die Strukturierung des Sachvortrags zu spät im Verfahrensverlauf ansetze und den Beteiligten kaum unmittelbare Erleichterungen bringe.

Einen anderen Ansatz verfolgt das seit 2017 an der Universität Speyer entwickelte Projekt »Online-Klage«, das als universitäres Experiment eine vollständig digitale Fallbearbeitung vorsieht. Auf Grundlage einer Low-Code-Plattform werden Kläger, Beklagte und Richter über rollenbasierte Zugänge eingebunden; Sachverhalte, Beweismittel und Anträge werden in einer gemeinsamen Relationstabelle erfasst. Ergänzend bietet das System automatisierte Masken für Standardfälle, ein integriertes Kommunikationssystem und Schnittstellen zum elektronischen Rechtsverkehr über beA oder das »MeinJustizpostfach«.

Köbler betonte die Vorteile eines strukturierten digitalen Prozessmodells: Es ermögliche eine klare Ordnung des Streitstoffs, reduziere redundanten Vortrag, erleichtere die richterliche Fallbearbeitung und fördere zugleich den Zugang zum Recht – insbesondere für rechtsunkundige Bürgerinnen und Bürger. Auch die Anwaltschaft könne von einer solchen Systematik profitieren, etwa durch Schnittstellen zur Kanzleisoftware, vorbereitende Eingabemasken und intelligente Plausibilitätsabfragen. Auf diese Weise lasse sich die Qualität des Parteivortrags erhöhen und die Arbeitslast der Gerichte signifikant senken.

Im abschließenden Teil übertrug Köbler diese Überlegungen auf das Planfeststellungsverfahren. Dieses zeichne sich durch eine außergewöhnliche Vielfalt an rechtlich relevanten Belangen, Beteiligten und materiellen Anforderungen aus – von Fachplanungsrecht und Umweltrecht bis zu spezialgesetzlichen Regelungen. Angesichts der hohen Komplexität und der Vielzahl einzubeziehender Stellungnahmen könne auch das Planfeststellungsverfahren von einem strukturierten digitalen Daten- und Teilnehmungsmanagement profitieren. Ein an den Zivilprozess angelehnter, strukturierter Vortrag könne helfen, die Vielzahl der Einwendungen, Stellungnahmen und Abwägungspunkte systematisch zu ordnen und maschinenlesbar aufzubereiten.

Damit, so Köbler, könne ein Ansatzpunkt entstehen, um die Digitalisierung des Planfeststellungsverfahrens mit den Erfahrungen aus dem eJustice-Bereich zu verbinden. Zwar handele es sich um unterschiedliche Verfahrenskulturen, doch die Idee der strukturierten, standardisierten Erfassung und Verarbeitung von Tatsachen und Argumenten sei übertragbar. Sie eröffne die Perspektive eines moderneren, transparenteren und zugleich effizienteren Verwaltungsverfahrens.

## III. Planungsbeschleunigungsgesetzgebung im Vollzug

Janet Gresse (Fernstraßen-Bundesamt Leipzig) beleuchtete in ihrem Vortrag die Umsetzung der jüngsten Planungsbeschleunigungsgesetze im Bereich der Bundesfernstraßen und deren Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis. Im Mittelpunkt stand die Auswertung der Erfahrungen aus der Anwendung der §§ 17 ff. FStrG in der aktuellen Fassung sowie deren Zusammenspiel mit dem VwVfG.

Zunächst widmete sich Gresse dem Änderungsbegriff des § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG, der durch die jüngsten Gesetzesänderungen eine deutliche Konkretisierung erfahren habe. Die Vorschrift stellt nun klar, dass bei Ersatzneubauten von Brücken im Rahmen unterhaltungsbedingter Erneuerungsmaßnahmen kein eigenständiger Planfeststellungsvorbehalt besteht, sofern keine verkehrliche Kapazitätserweiterung beabsichtigt ist. Damit sind sogenannte »Vorgriffsfälle« – also Maßnahmen, die im Vorgriff auf einen späteren Ausbau einer Strecke durchgeführt werden – vom Anwendungsbereich der Planfeststellung ausgeschlossen. Durch die parallele Einführung des § 14c Abs. 1 UVPG sei zudem ein unionsrechtlich kohärenter Rahmen geschaffen worden, der für diese Fälle grundsätzlich auch eine Befreiung von der Umweltverträglichkeitsprüfung vorsieht, sofern keine Natura-2000-Gebiete betroffen sind.

Im weiteren Verlauf stellte Gresse die Abstimmung zwischen Fachplanungsrecht und allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht in den Mittelpunkt. Die §§ 17a ff. FStrG überfüh-

ten zentrale Vorschriften des VwVfG in ein modernisiertes Fachverfahrensrecht, das den digitalen Ablauf ausdrücklich ermöglicht und normativ absichert. Das Fernstraßenrecht fungiere damit als Pilotgesetzgebung für die Digitalisierung planungsrechtlicher Verfahren. Während das Fachrecht spezifische Vorgaben zu Auslegung, Beteiligung und Bekanntmachung enthalte, bleibe das VwVfG subsidiär anwendbar. Ziel sei eine »Harmonisierung durch Flexibilisierung« – also die Schaffung eines rechtlich verbindlichen Rahmens, der zugleich genügend Gestaltungsspielraum für organisatorische und technische Entscheidungen lasse.

Einen Schwerpunkt legte die Referentin auf die Formanforderungen des § 17b Abs. 3 FStrG i.V.m. § 24 Abs. 16 FStrG. Danach gilt das VwVfG in der Fassung von 2003 fort, soweit das Fernstraßengesetz nichts Abweichendes bestimmt. Für die elektronische Fassung des Planfeststellungsbeschlusses und des festgestellten Plans verlangt das Gesetz eine qualifizierte elektronische Signatur, die den Zusammenhang zwischen Beschluss und Plan dauerhaft nachweist. Damit werde die »digitale Ausfertigung« der Planfeststellungsunterlagen der analogen Urschrift rechtlich gleichgestellt.

Ausführlich erörterte Gresse sodann die Bekanntmachungsvorschriften des § 17a Abs. 3 FStrG, wonach die Anhörungsbehörde die Veröffentlichung der Planunterlagen primär über ihre Internetseite vornimmt. Ergänzend ist ein Abdruck in örtlichen Tageszeitungen erforderlich, um den regionalen Bezug sicherzustellen. Um den Aufwand zu reduzieren, schlug die Referentin die Einführung eines »Bekanntmachungshinweises« vor: Dieser solle sich auf wesentliche Angaben – wie Bezeichnung des Vorhabens, Veröffentlichungszeitraum, Internetadresse und Fristende – beschränken, während die vollständige Bekanntmachung ausschließlich online abrufbar wäre.

Auch der Erörterungstermin nach § 17a Abs. 6 FStrG könne künftig in digitalen Formaten durchgeführt werden. Hierfür fehle bislang eine ausdrückliche Regelung zur digitalen Bekanntmachung; Gresse plädierte für eine gesetzliche Klarstellung, wonach die Veröffentlichung des Termins auf der Internetseite der Anhörungsbehörde als Regelfall anzusehen sei.

Im Bereich der Beteiligung (§ 17a Abs. 4 FStrG) hob Gresse die Möglichkeit hervor, Einwendungen elektronisch oder schriftlich einzureichen. Um Medienbrüche zu vermeiden, müsse jedoch langfristig ein verpflichtender digitaler Rückkanal geschaffen werden. Portallösungen – insbesondere das Beteiligungsportal des Bundes – böten hierfür die notwendige Infrastruktur. Die Digitalisierung könne ihre Beschleunigungswirkung aber nur entfalten, wenn rechtliche und technische Standards vereinheitlicht werden und die Behörden verbindlich auf digitale Kommunikationswege umstellen.

#### IV. Straßen als kritische Infrastruktur

Dr. Jens Fleischhauer (Fernstraßen-Bundesamt Leipzig) stellte in seinem Vortrag die Bedeutung der Straßeninfrastruktur im System der kritischen Infrastrukturen (KRITIS) dar und ordnete sie in den nationalen und europäischen Kontext des Bevölkerungsschutzes ein. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass der Sektor »Transport und Verkehr« mit seinen Teilbereichen Luftfahrt, Schienenverkehr, Schifffahrt, Straßenverkehr und Logistik eine zentrale Rolle für die Funktionsfähigkeit

des Gemeinwesens einnimmt. Der Straßenverkehr sei mit einem Anteil von rund 80 % am gesamten Gütertransportvolumen der dominierende Verkehrssektor in Deutschland. Damit hänge die wirtschaftliche Grundversorgung, aber auch die alltägliche Lebensführung in hohem Maße von der Verfügbarkeit und Funktionsfähigkeit der Straßen ab.

Fleischhauer betonte die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen dem Straßenverkehr und anderen kritischen Sektoren. So seien Transport- und Verkehrswege nicht nur Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern, sondern selbst auf die Funktionsfähigkeit der Energieversorgung, der Informations- und Kommunikationstechnik sowie der Sicherheitsbehörden angewiesen. Der Ausfall einzelner Sektoren könne daher rasch Kettenreaktionen auslösen, die sich auf weite Teile der Gesellschaft auswirken.

Bei der Erfassung kritischer Infrastrukturen werde zwischen qualitativen und quantitativen Kriterien unterschieden. Qualitätskriterien seien etwa die Gefährdung von Leib und Leben, die Störung der öffentlichen Sicherheit oder die erhebliche Beeinträchtigung des gesellschaftlichen Lebens. Quantitätskriterien knüpften an Schwellenwerte der Betroffenheit an, die in der Regel bei 500.000 betroffenen Personen liegen. Diese Werte variieren jedoch je nach Betrachtungsebene – Bund, Land oder Kommune – und können im Einzelfall angepasst werden. Neu sei dabei die Möglichkeit einer Einzelfallfestlegung, die der zunehmenden Komplexität und Regionalisierung von Infrastrukturnetzen Rechnung trage.

In diesem Zusammenhang beschrieb Fleischhauer die Straße als »kriegswichtige« und zugleich »kriegsverhindernde Infrastruktur«. Einerseits sei die Verkehrsinfrastruktur im Verteidigungs- und Krisenfall von zentraler Bedeutung für militärische Logistik, Materialtransporte und Evakuierungsmaßnahmen. Andererseits trage ihre Integrität wesentlich zur zivilen Widerstandsfähigkeit und Abschreckungswirkung bei, indem sie Mobilität, Versorgungssicherheit und staatliches Handlungsvermögen gewährleiste.

Abschließend ging Fleischhauer auf den bestehenden rechtlichen Anpassungsbedarf ein. Die derzeitigen Regelwerke – etwa das Wehrpflichtgesetz, das Bundesleistungsgesetz, das Verkehrssicherstellungsgesetz und die Straßenverkehrssicherstellungsverordnung – stammten vielfach aus einer Zeit, in der der Fokus stärker auf militärischer Verteidigung lag. Heute müsse das Regelungsgefüge um Aspekte der zivilen Vorsorge und Resilienzplanung ergänzt werden. Dies betreffe auch die StVO und die VwV-StVO, insbesondere im Hinblick auf Verwaltungsvereinbarungen zur Erleichterung militärischer Großraum- und Schwertransporte. Darüber hinaus seien die Richtlinien für militärische Infrastruktur und zivile Verteidigung im Straßen- und Ingenieurbau (MIZ) sowie die Alarm- und Melderichtlinien an aktuelle Bedrohungslagen anzupassen.

Fleischhauer kam zu dem Ergebnis, dass der Straßenverkehr nicht nur eine technische, sondern eine sicherheitsstrategische Schlüsselrolle einnimmt. Angesichts hybrider Bedrohungen und zunehmender Systemverflechtungen müsse die Straßeninfrastruktur als Teil eines gesamtstaatlichen Schutzkonzepts verstanden werden, das Sicherheit, Resilienz und Mobilität gleichermaßen gewährleistet.

## V. Novellen des StVG und der StVO – neue Handlungsmöglichkeiten für Kommunen

Prof. Dr. Michael Sauthoff (Universität Greifswald) befasste sich in seinem Vortrag mit den jüngsten Novellen des StVG und der StVO, die den Kommunen neue rechtliche Gestaltungsspielräume eröffnen. Er stellte die zentralen Änderungen im Kontext des § 6 Abs. 4a StVG 2024 vor, der erstmals eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Rechtsverordnungen mit Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung enthält. Diese Ergänzung markiere einen deutlichen Systemwechsel im Verkehrsrecht: Die bisherige, ausschließlich auf Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgerichtete Zielstruktur werde nunmehr um umwelt- und planungsbezogene Belange erweitert.

Sauthoff erläuterte, dass auf Grundlage des neuen § 6 Abs. 4a StVG nun auch Beschränkungen und Verbote des Straßenverkehrs zulässig sind, die der Verbesserung der Umweltqualität, der Förderung nachhaltiger Mobilität oder der Unterstützung städtebaulicher Maßnahmen dienen. Dabei bleiben die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zwar weiterhin zu berücksichtigen, stellen aber keine absoluten Vorrangziele mehr dar. Entscheidend sei vielmehr eine Abwägungsentscheidung der Straßenverkehrsbehörde, in der umweltbezogene und städtebauliche Interessen gleichberechtigt einzustellen sind.

Im Mittelpunkt stand sodann die Neufassung des § 45 StVO, der eine Vielzahl neuer Anordnungsbefugnisse enthält. Besonders hervorgehoben wurde die Einfügung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, der es den Behörden ermöglicht, verkehrsregelnde Maßnahmen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen. Dazu zählen die Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie die Bereitstellung angemessener Flächen für den Fuß- und Radverkehr. Diese Maßnahmen können auch im Rahmen eines städtebaulichen Gesamtkonzepts umgesetzt werden und sollen dazu beitragen, die Straßenverkehrsordnung stärker mit den Zielen der kommunalen Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik zu verzahnen.

Sauthoff ging zudem auf die neuen Regelungen zu Bewohnerparkplätzen (§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO n.F.) ein. Danach können Parkmöglichkeiten in städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraumangel künftig nicht nur aus Gründen der Verkehrssicherheit, sondern auch zur Vermeidung schädlicher Umweltauswirkungen oder zur Unterstützung städtebaulicher Zielsetzungen angeordnet werden. Voraussetzung ist, dass diese Maßnahmen auf einem Parkraumkonzept beruhen, aus dem sich die verfolgten städtebaulichen und umweltbezogenen Zwecke ergeben.

Eine wesentliche Neuerung betrifft das Antragsrecht der Gemeinden nach § 45 Abs. 1j StVO n.F.: Gemeinden können nunmehr selbst bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde Anordnungen nach § 45 Abs. 1 bis 1i StVO beantragen. Dieser kommunale Initiativspielraum erweitert die bisherige, von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eng ausgelegte Antragsbefugnis erheblich. Nach der Gesetzesbegründung besteht zumindest ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, sofern der Antrag im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben erfolgt und in ein verkehrsplanerisches Gesamtkonzept eingebettet ist.

Besondere Aufmerksamkeit widmete Sauthoff der Änderung des § 45 Abs. 9 und Abs. 10 StVO, mit der die bislang zwingend erforderliche besondere Gefahrenlage für bestimmte Maßnahmen entfallen ist. So können etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen, Radverkehrsanlagen oder Tempo-30-Zonen künftig ohne den Nachweis einer über das allgemeine Risiko hinausgehenden Gefahrenlage angeordnet werden, wenn sie dem Umwelt- oder Klimaschutz, der Gesundheit oder der städtebaulichen Entwicklung dienen. Damit werde ein dogmatisch bedeutsamer Paradigmenwechsel vollzogen: Das Straßenverkehrsrecht öffnet sich in Richtung eines planerischen Steuerungsrechts, das nicht mehr allein reaktiv auf konkrete Gefahren, sondern auch proaktiv auf gesamtstädtische Ziele reagieren kann.

Im Kontext der neuen Vorschriften betonte Sauthoff, dass die Verwaltungsvorschrift zur StVO 2025 (VwV-StVO 2025) die Behörden verpflichtet, die Leistungsfähigkeit des Verkehrs als Ganzes zu betrachten und Abwägungsentscheidungen im Rahmen eines verkehrsplanerischen Gesamtkonzepts zu treffen. Daraus folge, dass Nachteile für einzelne Verkehrsarten – etwa den motorisierten Individualverkehr – hingenommen werden dürfen, wenn sie durch eine Verbesserung der Gesamtverkehrssituation oder umweltpolitische Zielerreichung kompensiert werden.

Abschließend stellte Sauthoff die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser Neuausrichtung dar. Die Regelungskompetenzen des Bundes stützten sich auf mehrere Titel der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 18 und 24 GG – Straßenverkehr, Städtebau und Umweltschutz), sodass die Novellen auf einer »Mosaikkompetenz« beruhen. Zugleich verwies er auf die weiterhin bestehenden Abgrenzungsfragen zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht: Eine straßenrechtliche Teileinziehung bleibe erforderlich, wenn eine Verkehrsart dauerhaft vom Gemeingebrauch ausgeschlossen werden solle.

## VI. Fazit

Das 70. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßen- und Straßenplanungsrecht hat eindrucksvoll gezeigt, wie stark sich das Straßen- und Verkehrsrecht derzeit im Wandel befindet. Während die Digitalisierung der Planfeststellungsverfahren und die zunehmende strukturelle Vernetzung mit dem eJustice-System neue Perspektiven auf Verfahrenseffizienz und Datenstrukturierung eröffnen, verdeutlichten die Beiträge zugleich, dass die rechtliche Umsetzung dieser Modernisierung ein komplexer, mehrstufiger Prozess bleibt. Besonders die Diskussionen um die praktische Umsetzung der Planungsbeschleunigungsgesetze und die fortschreitende Digitalisierung der Beteiligungsverfahren machten deutlich, dass technische Innovationen nur dann zu realer Beschleunigung führen können, wenn sie mit klaren rechtlichen Standards und verlässlichen Schnittstellen einhergehen.

Insgesamt bestätigte das Seminar die besondere Bedeutung des Arbeitskreises als Forum für den fachübergreifenden Austausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Praxis. Die Diskussionen zeigten, dass das Straßen- und Straßenplanungsrecht an einem Punkt der Neuorientierung steht – zwischen Digitalisierung, Beschleunigung und einer erweiterten inhaltlichen Zielstruktur. Die Verbindung dieser Stränge zu einem kohärenten, zukunftsfähigen Regime wird auch die kommenden Sitzungen des Arbeitskreises prägen.

**Martin Kment** (Hrsg.), **Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht**. 2. Aufl. 2026. 899 S. hardcover. 159,00 €. Nomos, Baden Baden. ISBN 978-3-7560-0094-4.

Anzuzeigen ist die 2. Auflage des von *Martin Kment* herausgegebenen und mitbearbeiteten Kommentars zum Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) mit der notwendigen Einbeziehung von ergänzendem und vom ROG abweichendem Landesrecht.

Das Raumordnungsgesetz regelt aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Raumplanung als zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Ordnung des Raumes durch Programme und Pläne. Das deutsche Planungsrecht unterscheidet hinsichtlich der Planungsebenen zwischen der Raumplanung auf überörtlicher Ebene (Raumordnung und Landesplanung) und auf örtlicher Ebene (Kommunale Bauleitplanung). Die Raumordnung oder Raumplanung (beide Begriffe sind als Synonyme zu verstehen) hat als Gesamtplanung die Aufgabe, den Raum durch die Koordination und Zusammenfassung sämtlicher raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu gestalten. Der Begriff der Landesplanung betrifft die Raumordnung auf Landesebene. Wegen ihrer Vorgaben für die Bauleitplanung und für die Fachplanung als dritter Bereich der raumbedeutsamen Planungen hat die Raumordnung große rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung. Die Raumplanung steuert die Entwicklung und den Bau von Infrastrukturvorhaben (Straßen, Eisenbahntrassen, Flughäfen, Deponien, Energietrassen), die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsprojekten, die Gewinnung von Bodenschätzen und die Errichtung von Windkraftanlagen; zugleich hat die Raumordnung aber auch rechtliche Relevanz für die Freihaltung der Landschaft, für den Schutz landwirtschaftlicher Anbauflächen, für die wasserwirtschaftliche Planung (Hochwasserschutz, Trinkwassergewinnung) und für die Steuerung des Städtebaus. Viele raumverbrauchende Vorhaben, wie z.B. der großflächige Einzelhandel, die Gewinnung von Rohstoffen oder der Bau von Windkraftanlagen entfalten Raumwirkungen. Die erforderliche Gewährleistung funktionsfähiger Infrastruktur für die Volkswirtschaft und die rechtlichen Anforderungen des Klimawandels haben gegenüber den eher zurückhaltenden Ansätzen der Raumordnungsplanung in den 1960er und 1970er Jahren zu einer immer stärkeren raumordnungsplanerischen Regelungsintensität geführt.

Seit dem Erscheinen der 1. Auflage des Kommentars im Jahr 2019 wurde das Raumordnungsgesetz des Bundes bis zum Beginn des Jahres 2026 sieben Mal geändert, zahllos sind die in diesem Zeitraum zu registrierenden Änderungen der jeweiligen Landesplanungsgesetze.

Angesichts der Gesetzesflut, die Bund und Länder allein in den vergangenen sieben Jahren erzeugt haben, ist die Leistung der zwölf Autoren, einen höchst aktuellen, zugleich das aktuelle Recht und die umfangreiche Rechtsprechung detailliert referierenden und einen in der wissenschaftlichen Tiefe der Erläuterungen beeindruckenden Kommentar vorgelegt zu haben, grandios. Erstaunlich ist auch die wirtschaftliche Fähigkeit des Nomos-Verlages, den Preis des Werkes gegenüber der 1. Auflage quasi unverändert (159,00 € statt 158,00 €)

zu belassen, obwohl die 2. Auflage fast 200 Seiten mehr an Kommentartext enthält.

Die 2. Auflage verzichtet zu Recht auf den Abdruck der Landesplanungsgesetze von 12 Bundesländern, weil angesichts ständiger Änderungen der Landesplanungsgesetze bei einem gebundenen Kommentar Aktualität der Gesetzestexte ohnehin nicht zu gewährleisten wäre und das jeweils aktuell geltende Landesrecht über das Internet abgefragt werden kann. Jedoch ist der Kommentar ohne Einschränkung auch für die Anwendung des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts in sämtlichen Bundesländern nutzbar, weil bei allen Normen des kraft konkurrierender Gesetzgebung des Bundes zunächst anzuwendenden Raumordnungsgesetzes (ROG) jeweils das abweichende oder ergänzende Landesplanungsrecht der Länder im Detail behandelt wird.

Das Vorwort der 2. Auflage weist zutreffend darauf hin, dass das kundige Autorenteam aus der behördlichen Praxis, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und vor allem der universitären Forschung einen breit gefächerten Erfahrungsschatz und wissenschaftliche und praktische Expertise aus allen Bereichen des Raumordnungsrechts gewährleistet. Der gegenüber der 1. Auflage neu hinzugekommene Richter am Bundesverwaltungsgericht *Andreas Decker*, der die wichtigen Vorschriften über die Raumverträglichkeitsprüfung und über die Raumordnungsverordnung (§§ 15, 16, 21) kommentiert, war jahrelang in dem für Raumordnung zuständigen 4. Revisions Senat des Bundesverwaltungsgerichts tätig. Prof. Dr. Decker hat sicherlich auch die im Vorwort betonten neuen Entwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Raumordnungsrecht mitbeeinflusst.

Der Erwerb des Werks ist jedem im öffentlichen Baurecht, Planungsrecht und Raumordnungsrecht Tätigen zu empfehlen, wobei sich der Kommentar gleichermaßen an Theoretiker wie Praktiker in staatlichen Planungsbehörden, in den Kommunen, in den Anwaltskanzleien und Gerichten, bei Planungsverbänden und Vorhabenträgern richtet.

Der Erwerb des Kommentars ist vor allem deshalb uneingeschränkt zu empfehlen, weil der Gesetzgeber durch ständige Gesetzesnovellen (so wird aufgrund der bei der Föderalismusreform 2006 misslungenen Gestaltung einer konkurrierenden Bundesgesetzgebung mit Abweichungskompetenz in Bayern im Jahr 2026 erneut ein Landesplanungsgesetz in Kraft treten, dessen Art. 31 das ROG im sachlichen Anwendungsbereich des Landesplanungsgesetzes für unanwendbar erklärt) ein unübersichtliches und nach Auffassung des Rezensenten teilweise unlesbares und für den Rechtsanwender nicht handbares RegelungsDickicht geschaffen hat. Die Lichtung dieses Dickichts ist für den Verlag das beste Verkaufsargument. Nicht nur zum Verständnis der grundgesetzlich ermöglichten Ping-Pong-Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern, sondern auch zum Erfassen der komplexen, auch von Missverständnissen des Raumordnungsrechts geprägten Rechtsprechung, bspw. des OVG Münster (z.B. OVG Münster, Urt. v. 26.08.2021 – 10 D 106/14. NE und dazu BVerwG, Urt. v. 07.12.2023 – 4 CN 6/22, BVerwGE 181, 99) erscheint es zwingend, den Kommentar zu befragen.

Die einzelnen Kommentierungen sind umfangreich und gut verständlich. Die Rechtsprechung, auch die aktuellste, ist umfassend berücksichtigt. Das Schriftbild, die Gliederung der einzelnen Abschnitte und die zahlreichen Querverweise, die den Zusammenhang mit anderen Normen auf Bundes- und Landesebene aufzeigen, sind vorzüglich gestaltet. Die 2. Auflage des Kommentars nimmt in ihrem Umfang und in ihrer Aktualität einen herausgehobenen Platz ein zwischen den nicht ganz den aktuellen Rechtsstand wiedergebenden ROG-Kommentaren (*Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2. A., 2018; *Schuhmacher/Werk/Albrecht*, ROG, 2. A. 2020), dem Loseblatt-Kommentar von *Bielenberg/Runkel/Spannowsky* (Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Erich Schmidt Verlag) und dem drei Loseblatt-Order umfassenden ROG-Kommentar von *Cholewal/Dyong/von der Heide/Arenz* (Kohlhammer Verlag). Der im Carl Heymanns Verlag erscheinende Raumordnungskommentar von *Milstein* soll erst im Februar 2027 (!) erhältlich sein.

Nicht nur die Rechtsprechung wird vom Kommentar mit wissenschaftlicher Tiefe durchdrungen, auch in der Rechtsprechung selbst findet (schon bisher) die Kommentierung hohe Anerkennung, insbesondere in vielen jüngeren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, aber auch des VGH Mannheim oder des OVG Münster, das der nordrhein-westfälischen Landesplanung regelmäßig ihre Ungültigkeit unter Heranziehung der Kommentierung insbesondere zu den §§ 3, 7 und 9 bestätigt (so z.B. Urt. v. 03.05.2022 – 11 D 109/19.NE; Urt. v. 21.03.2024 – 11 D 133/20.NE).

Die Erläuterungen zu den einzelnen Normen des ROG können, um den Rahmen der Besprechung zu wahren, hier nicht im Detail gewürdigt werden. Aus der Sicht des Rezensenten besonders gut gelungen erscheinen jedenfalls die Kommentierungen zu den in der Rechtspraxis bedeutsamen §§ 3, 4, 11 und 15. Hervorzuheben ist schließlich die Bearbeitung des § 28 ROG durch *Kümper*, die gut verwertbare Lösungsvorschläge für die noch nicht abschließend geklärten Bereiche der vom Gesetzgeber geschaffenen Unordnung bei den Windenergieregelungen enthält (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG; §§ 35 Abs. 1 Nr. 5, 245e, 249, 249c BauGB; § 28 ROG). Der bayerische Gesetzgeber wird § 28 ROG voraussichtlich übersehen und damit, wie schon früher (vgl. Numberger, Vertrauensschutz im Zusammenhang mit der Energiewende, Gewerbeschreib 2015, 150), Investitionshindernisse schaffen. Auch in Bayern ist also ungeachtet der Wirksamkeit des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (die einzelnen Autoren sind sich hier uneinig, zutreffend die Kommentierung von *Durner* bei § 4 Rdnr. 149 ff.) der Rat des Kommentars notwendig.

Da das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) also auch zukünftig, bis zu einer weiteren Runde im Ping-Pong-Spiel der Parlamente, seine Gültigkeit erhalten wird, wird freilich auch der Kommentar des Rezensenten zum Bayerischen Landesplanungsgesetz seine Existenzberechtigung (trotz der in Teil 1 unter B. und an anderen Stellen des Kommentars, z.B. § 3 Rdnr. 136 vertretenen Thesen) nicht verlieren.

Ulrich Numberger, München

**Ulrich Battis/Stephan Mitschang** (Hrsg.), **Gewerbegebiete/Gewerbegebietsentwicklungen. Handbuch (Recht der Städte und Gemeinden)**. 2025. 515 S. geb. 119,00 €. C.H. Beck, München. ISBN 978-3406819865.

Jede Kommune ist dazu bestimmt, ihren eigenen Weg zu gehen. Das ist — vereinfacht ausgedrückt — Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung. Ähnlich wie bei einem Menschen, hängt »Selbstverwirklichung« oft auch den finanziellen Möglichkeiten ab. Entscheidend für die Struktur der meisten Kommunen — sofern es sich nicht um reine »Schlafstädte« im Speckgürtel größerer Kommunen handelt — ist deshalb die Möglichkeit, Einnahmen durch Gewerbesteuern zu erzielen. Auch hängt die Attraktivität — und damit die positive Bevölkerungsentwicklung — i.d.R. vom Angebot ortsnaher Arbeitsplätze ab. Arbeitsplätze lassen sich i.d.R. aber nur schaffen und erhalten, wenn in ausreichendem Umfang qualitativ ansprechende und geeignete Gewerbeflächen vorhanden sind. Die Entscheidung, ob, wo und in welchem Umfang Gewerbegebiete ausgewiesen werden, ist keine alltägliche Angelegenheit für eine Gemeinde — in der Komplexität etwa vergleichbar dem Hausbau auf privater Ebene. Von vorneherein abrufbares Wissen — über etwaige rechtliche Grundstrukturen hinaus — ist damit bei den Entscheidungsträgern oft nicht parat. Hier setzt das Buch »Gewerbegebiete / Gewerbegebietsentwicklungen« an. Mit dem Werk liegt erstmals ein Handbuch vor, das sich umfassend der komplexen Materie annimmt. Nach der Auflistung im »Klappentext« handelt es folgende Themengebiete ab: — die gesamten rechtlichen Parameter bei der Planung von Gewerbegebieten, — die zwingend zu beachtenden umweltrechtlichen Aspekten, — die Maßgaben für die richtige Standortentscheidung, — die Bodenpolitik und die Baulandstrategie, — die Erschließungs- und Rechtsschutzfragen, — die Fragen zur Erhaltung, Sicherung und Überplanung bestehender gewerblicher Nutzungen, — die steuerrechtlichen Aspekte.

Das Buch ist umfassend, ausführlich (aber nicht ausufernd). Es ist sicher anspruchsvoll, aber auch der juristisch nicht ausgebildete Entscheidungsträger findet wertvolle Hilfestellungen und Erklärungen. Dem hochkarätigen Autorenteam ist ein »Handbuch« im positivsten Sinne gelungen: ein Buch, das nicht im Bücherschrank verstauben wird, sondern ein Werk, das man immer wieder in die Hand nimmt, um Rat und Rückhalt zu suchen.

Inhaltlich ist das Buch auf dem neuesten Stand: nur exemplarisch seien hier genannt die Erläuterungen zu den künftig eine bedeutende Rolle spielenden Beschleunigungsgebieten für Windkraft-Anlagen oder die Ausführungen zur Bedeutung des § 2 EEG bei der Planung und Genehmigung solcher Anlagen.

Das Buch ist uneingeschränkt jedem zu empfehlen, der zur Zielgruppe der Autoren zählt: Juristinnen und Juristen sowie den gehobenen (und mittleren) Beamtinnen und Beamten in Gemeinden und sonstigen Verwaltungen, den Anwaltskanzleien und den Städteplanern. Darüber hinaus ist es ein wertvoller Ratgeber für jeden, der sich mit der Thematik »Ausweisung von Gewerbegebieten« näher befassen möchte.

Regierungsdirektor Dr. Adolf Rebler, Regierung der Oberpfalz, Regensburg

**Karoline Borwieck, Der Missbrauch der Umweltverbandsklage.** Eine Betrachtung der Umweltverbandsklage unter dem besonderen Aspekt ihrer missbräuchlichen Geltendmachung. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1534. 2024. 226 S. br. 79,90 €. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-19135-2.

Die Verbandsklage war bereits Mitte der 1970er Jahre eines der umstrittensten Themen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des ersten Bundesnaturschutzgesetzes. Letztlich entschied sich der damalige Bundesgesetzgeber lediglich zur Aufnahme eines Mitwirkungsrechts zugunsten behördlich anerkannter Naturschutzverbände. Dennoch konnte der Einzug der Verbandsklage in das Naturschutzrecht damit nicht verhindert werden: Sie war in 13 Landesnaturschutzgesetzen zum Zeitpunkt der Aufnahme in das BNatSchG im Jahr 2002 bereits verankert. Enormen Rückenwind erfuhr die Verbandsklage durch das UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. Aarhus-Konvention), die 2001 in Kraft trat. Ihre Umsetzung in das Unionsrecht, in erster Linie durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG, die mit der UVP-Richtlinie 85/337/EWG und der IE-Richtlinie 96/61/EG geändert wurde, führte zur Verabschiedung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes im Jahr 2006 und zur Einführung einer Umweltverbandsklage in Deutschland. Aufgrund der mehrfach durch den EuGH und das Aarhus Convention Compliance Committee bestätigten unzureichenden Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Beschränkung der Verbandsrechtsbehelfsbefugnis auf subjektive Rechtsverletzungen, hat der deutsche Gesetzgeber inzwischen ebenfalls mehrfach das UmwRG grundlegend anpassen müssen. Die nächste Anpassung, vor allem in Form der Ausweitung des Anwendungsbereichs, steht kurz bevor (siehe Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften, 2025).

Die vorliegende, an der Universität Bonn von *Karoline Borwieck* gefertigte Dissertation befasst sich mit einem Ausschnitt der vielfältigen und kontrovers diskutierten Probleme des UmwRG: mit dem in § 5 UmwRG geregelten missbräuchlichen und unredlichen Verbandsverhalten. Liegt dieses vor, führt es zur Nichtberücksichtigung von Einwendungen des Verbands im Klageverfahren. Der Begriff des rechtsmissbräuchlichen Verhaltens des Verbands stammt aus einer EuGH-Entscheidung (Rs. C-137/14) aus dem Jahr 2015 in einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland. Den Wegfall der dort als unionsrechtswidrig erklärten materiellen Präklusion für Streitgegenstände des Art. 9 Abs. 2 AK versuchte der deutsche Gesetzgeber 2017 u.a. durch Einfügung des Missbrauchstatbestands in § 5 UmwRG zu kompensieren.

Borwieck geht in ihrer Arbeit nach einer Einordnung der umweltrechtlichen Verbandsklage in das deutsche Rechtssystem im Kern der Frage nach, was rechtsmissbräuchlich im Sinne dieser Vorschrift bedeutet, zieht dazu verschiedene Fallkonstellationen aus dem Verwaltungsrecht heran und untersucht die Missbrauchsthematik im Verbraucherrecht. Sie entwickelt sodann Vorschläge zu einer Erweiterung der Missbrauchsregelungen im Bereich des Umweltprozessrechts.

Nach einer knappen Einleitung (Teil 1), in der die soeben erörterte Fragestellung und ein Gang der Untersuchung im Zentrum stehen, bewegt Borwieck sich in Teil 2 zunächst auf wissenschaftlich ausgetretenen Pfaden, indem sie den Stand des subjektiven Rechtsschutzsystems in Deutschland Ende des letzten Jahrhunderts beschreibt und die Verbandsklage als Sonderweg einordnet. Hier fehlt der Hinweis auf Veränderungen anderer Rechtsbereiche in den letzten beiden Jahrzehnten, wie etwa im Behinderten-, Gleichstellungs-, Tierschutz- und Anlagenrecht (StandAG), in denen die Verbandsklage eingefügt wurde. Dies lässt die Wertung zu, dass der überindividuelle Rechtsschutz sich zu einem gleichgewichtigen System gegenüber dem subjektiven Rechtsschutz in Deutschland entwickelt hat. Auch im europäischen Vergleich hat u.a. die Aarhus-Konvention dazu geführt, dass Länder mit vormals reinen Verletztenklagesystemen mittlerweile als Mischsysteme bezeichnet werden.

In Teil 3 beschäftigt sich Borwieck sodann mit der historischen Entwicklung der Umweltverbandsklage, wobei leider die bereits in den 1970er Jahren ausgetauschten Pro- und Contra-Argumente zwischen *Weyreuther* und *Rehbinder* nicht referiert werden. Hierauf wird erst – sehr knapp – im Teil 4 (S. 105) eingegangen. Im Mittelpunkt von Teil 3 steht u.a. eine Auslegung der Aarhus-Konvention und das Aufzeigen ihrer Umsetzung durch die EU, wobei Bereiche des EU-Umweltrechts, in denen die Verbandsklagebefugnisse ebenfalls eingefügt wurden, wie die Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG oder die Seveso-III-Richtlinie 2012/18/EU (Art. 23), keine Erwähnung finden. Dem kursorischen Überblick über das UmwRG folgt eine Darstellung der Rechtsprechung des EuGH und deren Bindungswirkung und Auswirkungen auf die deutsche Rechtsprechung sowie Rechtsetzung. Einige Entscheidungen fehlen in diesem Zusammenhang (EuGH v. 07.11.2013, Rs. C-72/12 [Altrip], EuGH v. 03.10.2019 – Rs. C-197/18 [Nitrat-RL], EuGH v. 08.11.2022 – Rs. C-873/19 [Thermofenster]). Das Vertragsverletzungsverfahren 2015 gegenüber Deutschland (EuGH Entscheidung v. 15.10.2015, Rs. C-137/14) findet erst im Teil 5 Berücksichtigung. Insoweit überzeugt der Aufbau der historischen Entwicklung nicht gänzlich.

Im Teil 4 widmet sich Borwieck dann zunächst den Änderungen des UmwRG im Jahr 2017. Auch diese Änderungsnovelle zählt freilich auch zu den historischen Entwicklungen zählt, mit denen der Gesetzgeber auf die bis dahin ergangene Rechtsprechung des EuGH und die Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention reagierte.

Auf den ebenfalls mit der Novelle 2017 in das UmwRG eingefügten § 5 geht Borwieck sodann in Teil 5 ein. Diese Vorschrift bezweckt die Verhinderung eines Missbrauchs der Umweltverbandsklage. Nunmehr zeichnet die Verfasserin ausführlich die Entscheidung des EuGH in der Rs. C-137/14 vom 15.10.2015 nach, legt die Norm de lege artis aus und wertet die dazu ergangene Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar nicht vollständig, aber doch in groben Zügen aus. Eine enge Auslegung der Norm, eine Einzelfallbetrachtung und eine geringe praktische Relevanz sind zutreffende Ergebnisse ihrer Analyse des § 5 UmwRG.

In Teil 6 ermittelt Borwieck eine mögliche Erweiterung der Missbrauchsregelung anhand eines Vergleichs mit dem Verbraucherschutzrecht. Dies ist der ertragreichste Teil der Untersuchung. Die intensive Aufarbeitung der zivilrechtlichen Rechtslage, insbesondere der Rechtsprechung zum UKlaG, ist aufschlussreich, führt aber gleichwohl zu der Erkenntnis, dass vieles, was dort konkret zu Missbräuchen geregelt ist, nicht auf das UmwRG übertragen werden kann. Die Fälle, die ggf. Anlass geben könnten, den Missbrauchstatbestand des § 5 UmwRG zu verschärfen (etwa der »Verkauf von Klagerechten«, oder eine »Planungsverhinderungsabsicht«), diskutiert Borwieck relativ spät in ihrer Untersuchung (S. 172 ff.). Auch hier gelangt sie zu dem Ergebnis, dass nur eine Beurteilung des Einzelfalls zielführend ist. Im Anschluss verarbeitet sie die empirischen Untersuchungen zu Klagen von Naturschutz- und Umweltverbänden, die vor allem durch Schmidt/Zschesche durchgeführt wurden. Sie geben durchgängig Anlass anzunehmen, dass Umweltverbände eine Verbandsklage erheben, wenn die Erfolgsaussichten besonders hoch sind, was den, im Vergleich zu sonstigen verwaltungsgerichtlichen Klagen, hohen Klageerfolg begründet. Dies erlaubt auch die Annahme, dass Verbandsklagen kaum mit einer reinen Verzögerungs- oder Projektverhinderungsabsicht erhoben werden. Borwieck gelangt somit zu dem zutreffenden Ergebnis, dass ein »echtes Problem nicht besteht und kein Grund gegeben ist, die Umweltverbände unter einen Generalverdacht zu stellen« (S. 199).

Warum sie anschließend noch auf die Sperrgrundstücksklagen eingeht, die erstmals die Frage der rechtsmissbräuchlichen Klageerhebung aufwarfen, dies allerdings aufgrund von Verbänden, die sich ein Klagerecht – etwa in Form des Eigentums für einen symbolischen Betrag – »erkauft« haben, und diese nicht bereits im historischen Teil erwähnt, obwohl sie seit über einem Jahrzehnt keine Bedeutung mehr entfalten, ist nicht ganz nachvollziehbar. Auch hier kommt sie zu dem überzeugenden Ergebnis, dass eine Begrenzung der Klage-

befugnis durch einen Rechtsmissbrauchstatbestand nicht erforderlich ist.

In Teil 7 folgt die Verfasserin recht überraschend, dass dennoch Änderungen des UmwRG notwendig sind: Neben einer Änderung der Anerkennungsvoraussetzungen aus § 3 UmwRG, die sie z.T. entschärfen will (etwa durch Verringerung des Erfordernisses des 3-jährigen Bestehens auf ein Jahr oder durch Ausgestaltung als Jedermannsrecht), lehnt sie eine Anlehnung an Normen des UKlaG (etwa die Einfügung eines Vorhabenverhinderungsverbots) ab. Die Verfasserin bejaht allerdings die Einführung von Berichts- und Mitteilungspflichten, was letztlich zu einer Erhöhung des Bürokratieaufwands für Verbände und der zuständigen Behörde (hier: UBA oder entsprechende Landesbehörde) führen würde. Schließlich schlägt sie noch eine Konkretisierung des Missbrauchstatbestands des § 5 UmwRG vor (Missbrauch als abstrakte Vorhabenverhinderung oder als Erzielung von Geldflüssen seitens von der Entscheidung begünstigter Dritter). Beide Vorschläge überzeugen angesichts der Feststellung, dass kein Missbrauchsproblem besteht, nicht. Der Nachweis des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen dürfte darüber hinaus schwierig sein. Die Einführung einer Generalklausel für den Anwendungsbereich und die vorgeschlagene Definition der umweltbezogenen Rechtsvorschriften überzeugen indes.

Insgesamt handelt es sich um eine Arbeit, die die Entwicklung der Umweltverbandsklage schlank und mit einem Fokus auf den Tatbestand des Rechtsmissbrauchs aufarbeitet. Der Aufbau überzeugt nicht durchgängig; auch ist fraglich, ob die vorgeschlagene Novellierung des § 5 UmwRG zielführend ist. Die Arbeit ist ein Beitrag zur Frage, ob Umweltverbandsklagen eingeschränkt werden sollen: Dies ist nach Katharina Borwiecks Erkenntnissen grundsätzlich zu verneinen, verfolgen sie doch in erster Linie die Beseitigung von Vollzugsdefiziten im Umweltrecht und stellen kein Instrument zur Verschleppung von Vorhabenverwirklichungen dar.

Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Greifswald

## Bundesverfassungsgericht

### Verletzung der Meinungsfreiheit durch die fachgerichtliche Annahme beleidigender Äußerungen

Art. 5 GG

**Eine Verletzung des Grundrechts auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz wird verletzt, wenn die verfassungsrechtliche Anforderung an die Sinnermittlung**

**der Äußerungen nicht hinreichend beachtet ist. Eine kontextspezifische Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der von den Äußerungen jeweils betroffenen Person ist notwendig.**

BVerfG, Beschl. v. 16.12.2025 – 1 BvR 581/24

#### Aus den Gründen:

**I. [1]** Die Verfassungsbeschwerde betrifft eine schriftliche Äußerung des Beschwerdeführers, die das Fachgericht in

einem Verfahren über die Zulässigkeit eines Zustellungsauftrags als strafbare Beleidigung eingeordnet und deshalb dessen Anträge zurückgewiesen hat. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Grundrechts auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.

[2] 1. Der Beschwerdeführer verfasste unter dem 11.04.2023 ein an eine Rechtsanwältin gerichtetes Schreiben. Diese war in den Jahren 2019 und 2022 für ihn als Verfahrenspflegerin bestellt worden. Hintergrund waren stationäre Unterbringungen des Beschwerdeführers in der Psychiatrie auf der Grundlage des baden-württembergischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten vom 25.11.2014 (GBl. S. 534, Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz, im Folgenden: PsychKHG). Der Beschwerdeführer war im Verlauf dieser Unterbringungen fixiert worden. Insoweit soll nach seinem im fachgerichtlichen Verfahren gehaltenen Vortrag unter anderem eine 7-Punkt-Fixierung erfolgt sein. Zudem sei er vor Durchführung von Zwangsmaßnahmen wiederholt auf dem Krankenhausflur von teilweise mehr als zehn Personen – Ärzten, Pflegepersonal und Polizisten – umringt worden.

[3] In seinem Schreiben vom 11.04.2023 beanstandete der Beschwerdeführer die gegen ihn auf der Grundlage des PsychKHG angeordneten Maßnahmen und er warf seiner damaligen Verfahrenspflegerin vor, seine Interessen nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen zu haben. Er forderte von ihr zugleich die Zahlung eines Schmerzensgelds i.H.v. mindestens 30.000 €. Wörtlich führte der Beschwerdeführer in dem Schreiben unter anderem aus: »Sie haben damit vereitelt, dass die unerträgliche Verfassungs- und Rechtswidrigkeit der Vorgehensweise der Ärzte und der Richter richterlich festgestellt wurde und ich insoweit stigmatisiert bleibe. Darüber hinaus haben Sie mit Ihrer schlicht auf Illegalität basierender Faulheit dafür gesorgt, dass sich der psychiatrische Mob des (...)Krankenhauses gestützt auf illegal vorgehende Uniformierte, nach 2019 nochmals in 2022 wiederholten konnte.«

[4] 2. Einen von dem Beschwerdeführer bezüglich dieses Schreibens beim zuständigen Amtsgericht eingereichten Zustellungsauftrag wies die zuständige Obergerichtsvollzieherin, die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Antragsgegnerin), zurück.

[5] 3. Der Beschwerdeführer wendete sich hiergegen mit einem »Antrag nach §§ 23 ff. EGGVG«, mit dem er die gerichtliche Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Ausführung des Zustellungsauftrags begehrte. Das Oberlandesgericht wies den Antrag mit Beschluss vom 01.08.2023 zurück; die Rechtsbeschwerde ließ es nicht zu. Der Antragsgegnerin könne nicht abverlangt werden, eine Handlung vorzunehmen, die ihr nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (im Folgenden: GVGA) untersagt sei. Danach habe die Zustellung unter anderem von solchen Dokumenten zu unterbleiben, die einen beleidigenden oder sonst strafbaren Inhalt aufweisen würden, was hier der Fall sei.

[6] Die Begründung des Oberlandesgerichts zum Vorliegen einer Beleidigung erschöpfte sich in folgenden zwei Sätzen: »Die Bezeichnung des Personals des (...)Krankenhauses als »psychiatrischer Mob« ist beleidigend und nicht durch die Wahrnehmung berechtigter Interessen gedeckt. Bereits diese Formulierung verleiht dem gesamten Schreiben den Charak-

ter einer Beleidigung, ohne dass es auf weitere, zumindest grenzwertige Formulierungen noch ankäme.«

[7] 4. Der Beschwerdeführer legte hiergegen Anhörungsrüge ein. Noch bevor eine Entscheidung hierüber ergangen war, lehnte er den Vorsitzenden Richter sowie »die Bericht-erstatte(r) beziehungsweise den Bericht-erstatte(r)« wegen der Besorgnis der Befangenheit ab.

[8] 5. Das Oberlandesgericht verwarf das Ablehnungsgesuch am 05.01.2024 als unzulässig. Mit weiterem Beschluss vom selben Tag wies es die Anhörungsrüge als unbegründet zurück. Zur Begründung führte das Oberlandesgericht unter anderem aus, dass von dem Beschwerdeführer vortragene tatsächliche Umstände der Unterbringungen im betreffenden Krankenhaus irrelevant seien. Die Äußerung stelle eine nicht durch die Wahrnehmung berechtigter Interessen gerechtfertigte Beleidigung dar, weil sie eine selbstständige, nicht mehr auf den Tatsachen basierende, sondern überschüssige und unangemessene Wertung zum Ausdruck bringe. Der Begriff »Mob« werde im Duden für sinn- und sachverwandte Wörter mit dem Begriff »Abschaum« umschrieben; im Duden »Das Fremdwörterbuch« mit dem Begriff »Pöbel«. Hierin zeige sich der beleidigende Charakter des Begriffs »Mob«, der keinen Tatsachenkern, sondern ausschließlich eine die Person herabwürdigende Wertung beinhalte. Hieran ändere auch der Umstand nichts, dass der Beschwerdeführer in dem zuzustellenden Schreiben vom 11.04.2023 das von ihm beanstandete Verhalten konkret beschrieben und daraus Forderungen abgeleitet habe. Denn für die Wahrnehmung berechtigter Interessen sei es keineswegs notwendig gewesen, herabwürdigende Begriffe wie »psychiatrischer Mob« zu verwenden.

II. [9] 1. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer insbesondere eine Verletzung seines Grundrechts auf freie Meinungsäußerung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und seines in Art. 103 Abs. 1 GG verbürgten Anspruchs auf rechtliches Gehör.

[10] 2. Das Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg und die Antragsgegnerin des fachgerichtlichen Ausgangsverfahrens haben Gelegenheit zur Äußerung erhalten. Sie haben von einer Stellungnahme abgesehen.

[11] 3. Der Kammer haben die Akten des Ausgangsverfahrens vorgelegen.

III. [12] Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zur Entscheidung an, weil dies zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers angezeigt ist (§ 93b Satz 1 i.V.m. § 93a Abs. 2 Buchst. b) BVerfGG). Die Voraussetzungen für eine stattgebende Entscheidung durch die Kammer liegen insoweit vor (§ 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen Fragen hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden. Die insoweit zulässige Verfassungsbeschwerde ist offensichtlich begründet (1). Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen (2).

[13] 1. Der Beschluss des Oberlandesgerichts vom 01.08.2023 verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.

[14] **a)** Die gerichtliche Zurückweisung des Antrags, die Antragsgegnerin zur Ausführung des Zustellungsauftrags zu verpflichten, greift in die Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers ein.

[15] **aa)** Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gibt jedem das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Grundrechtlich geschützt sind damit insbesondere Werturteile, also Äußerungen, die durch ein Element der Stellungnahme gekennzeichnet sind. Dass eine Aussage polemisch oder verletzend formuliert ist, entzieht sie nicht dem Schutzbereich des Grundrechts (vgl. BVerfGE 54, 129 <138 f.>; 61, 1 <7 f.>; 93, 266 <289>).

[16] **bb)** In dem Schreiben vom 11.04.2023, dessen Zustellung die Antragsgegnerin verweigerte, beanstandete der Beschwerdeführer insbesondere die Tätigkeit seiner früheren Verfahrenspflegerin im Zusammenhang mit den in den Jahren 2019 und 2022 erfolgten Unterbringungen in dem betreffenden Krankenhaus. In diesem Kontext sprach er unter anderem von dem »psychiatrische[n] Mob des (...)Krankenhauses«. Das Oberlandesgericht wertete diese Äußerung als Beleidigung (§ 185 StGB) und erachtete eine Zustellung des Schreibens gem. § 29 Abs. 2 GVGA als unzulässig. Es stützte seine den Antrag des Beschwerdeführers zurückweisende Entscheidung dementsprechend auf eine als Werturteil zu qualifizierende und in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG fallende Äußerung und greift damit in dessen Meinungsfreiheit ein.

[17] **b)** Dieser Eingriff in das Grundrecht des Beschwerdeführers aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

[18] **aa)** Nach Art. 5 Abs. 2 GG findet das Grundrecht der Meinungsfreiheit seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Dazu gehört auch § 185 StGB i.V.m. § 29 Abs. 2 GVGA, auf die sich die angegriffene Entscheidung vom 01.08.2023 stützt. Auslegung und Anwendung dieser Vorschriften ist grundsätzlich Sache der Fachgerichte. Das Bundesverfassungsgericht ist auf die Klärung beschränkt, ob das Fachgericht die wertsetzende Bedeutung des Grundrechts verkannt hat (vgl. BVerfGE 7, 198 <208 f.>; 93, 266 <292>; stRspr).

[19] **(1)** Bei Anwendung der Strafvorschriften auf die Äußerung im konkreten Fall – hier im Kontext der Regelung des § 29 Abs. 2 GVGA – verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zunächst eine der Meinungsfreiheit gerecht werdende Ermittlung des Sinns der infrage stehenden Äußerung (vgl. BVerfGE 93, 266 <295 f.>; BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 29.06.2016 – 1 BvR 2732/15, Rdnr. 12 f.; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 16). Mit Blick hierauf kann eine Verletzung spezifischen Verfassungsrechts bereits dadurch begründet sein, dass der Sinn der Äußerung nicht zutreffend erfasst worden ist (vgl. BVerfGE 93, 266 <295 f.>; 94, 1 <9>). Die Sinnermittlung ist für die verfassungsgerichtliche Überprüfung und insoweit auch für die grundsätzlich erforderliche Abwägung im Rahmen der Rechtfertigung des Eingriffs in die Meinungsfreiheit von weichenstellender Bedeutung.

[20] **(a)** Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Deutung einer Äußerung gehört, dass sie unter Einbeziehung ihres Kontextes ausgelegt und ihr kein Sinn zugemessen wird, den sie objektiv nicht haben kann. Maßgeblich für die Deutung einer Äußerung ist weder die subjektive Absicht der sich Äußernden noch das subjektive Verständnis der von der Äußerung Betroffenen, sondern der Sinn, den sie nach dem Verständnis eines unvoreingenommenen und verständigen Durchschnittspublikums hat (vgl. BVerfGE 93, 266 <295>; 114, 339 <348>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 04.04.2024 – 1 BvR 820/24, Rdnr. 15). Dabei ist stets vom Wortlaut der Äußerung auszugehen. Dieser legt ihren Sinn aber nicht abschließend fest. Er wird vielmehr auch von dem sprachlichen Kontext, in dem die umstrittene Äußerung steht, und den Begleitumständen, unter denen sie fällt, bestimmt, soweit diese für die Rezipienten erkennbar waren (BVerfGE 93, 266 <295>). Die isolierte Betrachtung eines umstrittenen Äußerungsteils wird den Anforderungen an eine zuverlässige Sinnermittlung hingegen regelmäßig nicht gerecht (vgl. BVerfGE 93, 266 <295>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 11.04.2024 – 1 BvR 2290/23, Rdnr. 31; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 17). Den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Sinnermittlung ist auch dann nicht genügt, wenn das Fachgericht bei mehrdeutigen Äußerungen seiner Entscheidung eine Bedeutung zugrunde legt, ohne vorher die anderen möglichen Deutungen mit schlüssigen Gründen ausgeschlossen zu haben (vgl. BVerfGE 82, 43 <52>; 93, 266 <295 f.>; BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 24.01.2018 – 1 BvR 2465/13, Rdnr. 19).

[21] **(b)** Gerade bei kollektivbezogenen Äußerungen bedarf es – auch angesichts möglicher abwägungsrelevanter Abstufungen des ehrverletzenden Gehalts – einer differenzierten Sinnermittlung. Eine herabsetzende Äußerung, die weder bestimmte Personen benennt noch erkennbar auf bestimmte Personen bezogen ist, sondern ohne individuelle Aufschlüsselung ein Kollektiv erfasst, kann unter bestimmten Umständen auch ein Angriff auf die persönliche Ehre der Mitglieder des Kollektivs sein (vgl. BVerfGE 93, 266 <299>; BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2017 – 1 BvR 1593/16, Rdnr. 16). Je größer das Kollektiv ist, auf das sich die herabsetzende Äußerung bezieht, desto schwächer kann auch die persönliche Betroffenheit des einzelnen Mitglieds ausfallen (vgl. BVerfGE 93, 266 <301 f.>; BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2017 – 1 BvR 1593/16, Rdnr. 16). Eine verfassungsrechtlich tragfähige Sinnermittlung muss in diesen Fällen in den Blick nehmen und begründen, ob und aufgrund welcher Umstände die Äußerung auf konkrete Personen oder Personengruppen individualisiert werden kann (vgl. BVerfGE 93, 266 <302 f.>; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 08.12.2020 – 1 BvR 842/19, Rdnr. 9 m.w.N.).

[22] **(2)** Aufbauend auf der Sinnermittlung der in Frage stehenden Äußerung erfordert die Annahme einer Beleidigung nach § 185 StGB, die vorliegend gem. § 29 Abs. 2 GVGA als Ablehnungsgrund für eine Zustellung herangezogen wurde, grundsätzlich eine abwägende Gewichtung der Beeinträchtigungen, die der persönlichen Ehre als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts auf der einen und der

Meinungsfreiheit auf der anderen Seite drohen (vgl. BVerfGE 7, 198 <212>; 85, 1 <16>; 93, 266 <293>). Eine solche Abwägung ist nur ausnahmsweise entbehrlich, wenn sich die streitgegenständliche Äußerung als Angriff auf die Menschenwürde, als Schmähkritik oder als Formalbeleidigung darstellt (vgl. BVerfGE 82, 43 <51>; 85, 1 <16>; 90, 241 <248>; 93, 266 <293 f.>; 99, 185 <196>; stRspr). Dabei handelt es sich um verschiedene Fallkonstellationen, an die jeweils strenge Kriterien anzulegen sind (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 17).

[23] (a) Der Charakter einer Äußerung als Schmähung oder Schmähkritik im verfassungsrechtlichen Sinn folgt nicht schon aus einem besonderen Gewicht der Ehrbeeinträchtigung als solcher und ist damit nicht ein bloßer Steigerungsbezug. Auch eine überzogene, völlig unverhältnismäßige oder sogar ausfällige Kritik macht eine Äußerung noch nicht zur Schmähung, so dass selbst eine Strafbarkeit von Äußerungen, die die persönliche Ehre erheblich herabsetzen, in aller Regel eine Abwägung erfordert (vgl. BVerfGE 82, 272 <283 f.>). Eine Äußerung nimmt den Charakter als Schmähung vielmehr erst dann an, wenn nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund steht (vgl. BVerfGE 82, 272 <283 f.>; 85, 1 <16>; 93, 266 <294, 303>; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 14.06.2019 – 1 BvR 2433/17, Rdnr. 18). Zu beachten ist hierbei, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht nur sachlich-differenzierte Äußerungen schützt, sondern gerade Kritik auch grundlos, pointiert, polemisch und überspitzt geäußert werden darf; die Grenze zulässiger Meinungsäußerungen liegt nicht schon da, wo eine polemische Zuspitzung für die Äußerung sachlicher Kritik nicht erforderlich ist (vgl. BVerfGE 82, 272 <283 f.>; 85, 1 <16>) oder wo Gründe für die geäußerte kritische Bewertung nicht gegeben werden. Die Qualifikation einer ehrenrührigen Aussage als Schmähkritik und der damit begründete Verzicht auf eine Abwägung zwischen Meinungsfreiheit und Ehre erfordern regelmäßig die Berücksichtigung von Anlass und Kontext der Äußerung (vgl. BVerfGE 93, 266 <303>; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 14.06.2019 – 1 BvR 2433/17, Rdnr. 18). Eine isolierte Betrachtung eines einzelnen – wenn auch abwertenden – Begriffs genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 18).

[24] Mit Blick hierauf ist eine Schmähung im verfassungsrechtlichen Sinn (nur) dann gegeben, wenn eine Äußerung keinen irgendwie nachvollziehbaren Bezug mehr zu einer sachlichen Auseinandersetzung hat und es bei ihr im Grunde nur um das grundlose Verächtlichmachen der betroffenen Person als solcher geht. Es sind dies Fälle, in denen eine vorherige Auseinandersetzung erkennbar nur äußerlich zum Anlass genommen wird, um über andere Personen herzuziehen oder sie niederzumachen, etwa in Fällen der Privatfehde (vgl. BVerfGE 93, 266 <294>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 17.09.2012 – 1 BvR 2979/10, Rdnr. 30). Davon abzugrenzen sind Fälle, in denen die Äußerung, auch wenn sie gravierend ehrverletzend und damit unsachlich ist, letztlich als (überschießendes) Mittel zum Zweck der Kritik eines Sachverhalts dient. Dann geht es dem Äußernden nicht allein darum, den Betroffenen als solchen zu diffamieren, sondern stellt sich die Äußerung als Teil einer anlassbezo-

genen Auseinandersetzung dar. Gerade darin unterscheiden sich diese Fälle von den Fällen der Privatfehde oder von den Fällen, in denen es sonst bezugslos allein um die Verächtlichmachung von Personen geht. Demnach sind Herabsetzungen in der Ehre, auch wenn sie besonders krass und drastisch sind, nicht als Schmähung anzusehen, wenn sie ihren Bezug noch in sachlichen Auseinandersetzungen haben (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 19 f.).

[25] (b) Ähnlich verhält es sich in den ebenfalls an strenge Maßstäbe geknüpften Fällen der Formalbeleidigung im verfassungsrechtlichen Sinn, die deshalb von der Rechtsprechung mit der Schmähung stets in unmittelbarem Zusammenhang behandelt und zum Teil auch als deren Unterfall behandelt worden sind (vgl. BVerfGE 93, 266 <294>; vgl. auch BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 05.12.2008 – 1 BvR 1318/07, Rdnr. 16; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 12.05.2009 – 1 BvR 2272/04, Rdnr. 35; Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.02.2019 – 1 BvR 1954/17, Rdnr. 11). Um solche Fälle kann es sich etwa bei mit Vorbedacht und nicht nur in der Hitze einer Auseinandersetzung verwendeten, nach allgemeiner Auffassung besonders krassen, aus sich heraus herabwürdigenden Schimpfwörtern – etwa aus der Fäkalsprache – handeln. Auch dort ist es – wie bei der Schmähkritik – im Regelfall nicht erforderlich, in eine Grundrechtsabwägung einzutreten (vgl. BVerfGE 82, 43 <51>; 93, 266 <294>; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 14.06.2019 – 1 BvR 2433/17, Rdnr. 18). In Fällen der Formalbeleidigung ist das Kriterium der Strafbarkeit nicht der fehlende Sachbezug einer Herabsetzung, sondern die kontextunabhängig gesellschaftlich absolut missbilligte und tabuisierte Begrifflichkeit und damit die spezifische Form dieser Äußerung. Dem liegt zugrunde, dass die Bezeichnung anderer Personen mit solchen Begriffen sich gerade ihrer allein auf die Verächtlichmachung zielenden Funktion bedient, um andere unabhängig von einem etwaigen sachlichen Anliegen herabzusetzen. Sie ist daher in aller Regel unabhängig von den konkreten Umständen als Beleidigung zu werten (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 21).

[26] (c) Der eine Abwägung entbehrlich machende und damit die Meinungsfreiheit verdrängende Effekt, der mit einer Einordnung als Angriff auf die Menschenwürde, Schmähkritik oder Formalbeleidigung verbunden ist, gebietet es zudem, diese Einordnung klar kenntlich zu machen und sie in einer auf die konkreten Umstände des Falls bezogenen, gehaltvollen und verfassungsrechtlich tragfähigen Weise zu begründen (vgl. BVerfGE 61, 1 <12>; BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 29.06.2016 – 1 BvR 2646/15, Rdnr. 18). Diese Begründung darf sich bei der Schmähkritik nicht in der bloßen Behauptung erschöpfen, für den Äußernden habe die Diffamierung der Person im Vordergrund gestanden. Vielmehr sind die für diese Beurteilung maßgebenden Gründe unter Auseinandersetzung mit objektiv feststellbaren Umständen des Falls nachvollziehbar darzulegen. Insbesondere muss das Gericht deutlich machen, warum aus seiner Sicht ein gegebenenfalls vorhandenes sachliches Anliegen des Äußernden in der konkreten Situation derart vollständig in den Hintergrund tritt, dass sich die Äußerung in einer persönlichen Kränkung erschöpft. Entsprechend ist bei der Formal-

beleidigung festzustellen, dass die verwendete Beschimpfung das absolute Mindestmaß menschlichen Respekts verlässt und unabhängig von den Umständen grundsätzlich nicht mit der Meinungsfreiheit vereinbar sein kann (BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 23).

[27] (3) Liegt keine dieser eng umgrenzten Ausnahmekonstellationen vor, begründet dies bei 27 Äußerungen, mit denen bestimmte Personen in ihrer Ehre herabgesetzt werden, kein Indiz für einen Vorrang der Meinungsfreiheit. Voraussetzung für die Annahme einer Beleidigung ist dann allerdings – wie es der Normalfall für den Ausgleich von Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsrecht ist – eine grundrechtlich angeleitete Abwägung, die an die wertungs offenen Tatbestandsmerkmale und Strafbarkeitsvoraussetzungen des Strafgesetzbuchs, insbesondere die Begriffe der »Beleidigung« und der »Wahrnehmung berechtigter Interessen«, anknüpft (vgl. BVerfGE 12, 113 <124 ff.>; 90, 241 <248>; 93, 266 <290 ff.>). Hierfür bedarf es einer umfassenden Auseinandersetzung mit den konkreten Umständen des Einzelfalls und der Situation, in der die Äußerung erfolgte (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 – 1 BvR 1073/20, Rdnr. 30; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 22).

[28] (4) Das Ergebnis der von den Fachgerichten vorzunehmenden Abwägung ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben (vgl. BVerfGE 85, 1 <16>; 99, 185 <196>; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.12.2021 – 1 BvR 1073/20, Rdnr. 30). Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es lediglich zu überprüfen, ob die Fachgerichte dabei Bedeutung und Tragweite der Meinungsfreiheit ausreichend berücksichtigt und innerhalb des ihnen zustehenden Wertungsrahmens die jeweils für den Einzelfall erheblichen Abwägungsgesichtspunkte identifiziert und ausreichend in Rechnung gestellt haben. Zu den hierbei zu berücksichtigenden Umständen können insbesondere Inhalt, Form, Anlass und Wirkung der betreffenden Äußerung sowie Person und Anzahl der Äußernden, der Betroffenen und der Rezipienten gehören (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>; 93, 266 <296>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 23 m.w.N.).

[29] (a) Mit Blick auf den Inhalt einer Äußerung kann zunächst deren konkreter ehrschmälernder Gehalt einen erheblichen Abwägungsgesichtspunkt bilden. Dieser hängt insbesondere davon ab, ob und inwieweit die Äußerung grundlegende, allen Menschen gleichermaßen zukommende Achtungsansprüche betrifft oder ob sie eher das jeweils unterschiedliche soziale Ansehen des Betroffenen schmälert. Ebenfalls kann in Rechnung zu stellen sein, ob eine abschätzige Äußerung die Person als ganze oder nur einzelne ihrer Tätigkeiten und Verhaltensweisen betrifft (BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 28).

[30] (b) Von Bedeutung für die gebotene Abwägung kann unter anderem auch sein, ob die Äußerung lediglich eine private Auseinandersetzung zur Verfolgung von Eigeninteressen betrifft oder ob von der Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage

Gebrauch gemacht wird. Handelt es sich bei der umstrittenen Äußerung um einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung, so spricht eine Vermutung zu Gunsten der Freiheit der Rede (vgl. BVerfGE 7, 198 <212>; 93, 266 <294 f.>). Allerdings beschränkt sich die Meinungsfreiheit nicht allein auf die Gewährleistung eines geistigen Meinungskampfs in öffentlichen Angelegenheiten. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG kann nicht auf ein rein funktionales Verständnis zur Förderung einer öffentlichen Debatte mit Gemeinbezug reduziert werden. Vielmehr ist das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als subjektive Freiheit des unmittelbaren Ausdrucks der menschlichen Persönlichkeit ein grundlegendes Menschenrecht (vgl. BVerfGE 7, 198 <208>; 12, 113 <125>). Die Meinungsfreiheit ist als individuelles Freiheitsrecht folglich auch um ihrer Privatnützigkeit willen gewährleistet und umfasst nicht zuletzt die Freiheit, die persönliche Wahrnehmung von Ungerechtigkeiten in subjektiver Emotionalität in die Welt zu tragen (vgl. BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 10.03.2016 – 1 BvR 2844/13, Rdnr. 24; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 24).

[31] (c) Mit Blick auf Form und Begleitumstände einer Äußerung kann nach den Umständen des Falls insbesondere erheblich sein, ob sie ad hoc in einer hitzigen Situation oder im Gegenteil mit längerem Vorbedacht gefallen ist. Der grundrechtliche Schutz der Meinungsfreiheit als unmittelbarer Ausdruck der Persönlichkeit (vgl. BVerfGE 12, 113 <125>) impliziert – in den Grenzen zumutbarer Selbstbeherrschung – die rechtliche Anerkennung menschlicher Subjektivität (vgl. BVerfGE 33, 1 <14 f.>) und damit auch von Emotionalität und Erregbarkeit (vgl. BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 25 m.w.N.).

[32] (d) Abwägungsrelevant kann ferner sein, ob dem Äußernden aufgrund seiner beruflichen Stellung, Bildung und Erfahrung zuzumuten ist, auch in besonderen Situationen – bspw. gerichtlichen und behördlichen Verfahren – die äusserungsrechtlichen Grenzen zu kennen und zu wahren. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls erheblich, ob und inwieweit für die betreffende Äußerung ein konkreter und nachvollziehbarer Anlass bestand oder ob sie aus nichtigen oder vorgeschobenen Gründen getätigt wurde (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 19.05.2020 – 1 BvR 2397/19, Rdnr. 33, und v. 09.02.2022 – 1 BvR 2588/20, Rdnr. 27). Hierbei ist auch der Gesichtspunkt des sogenannten »Kampfs um das Recht« zu berücksichtigen. Danach ist es im Kontext rechtlicher Auseinandersetzungen grundsätzlich erlaubt, besonders starke und eindringliche Ausdrücke zu benutzen, um Rechtspositionen und Anliegen zu unterstreichen (vgl. BVerfGE 76, 171 <192>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 26 m.w.N.).

[33] (e) Darüber hinaus ist bei der Abwägung die konkrete Verbreitung und Wirkung einer Äußerung in Rechnung zu stellen. Maßgeblich hierfür sind Form und Begleitumstände der Kommunikation. Erhält nur ein kleiner Kreis von Personen von einer ehrbeeinträchtigenden Äußerung Kenntnis, ist die damit verbundene Beeinträchtigung der persönlichen Ehre geringfügiger und flüchtiger als im gegenteiligen Fall

(vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 09.02.2022 – 1 BvR 2588/20, Rdnr. 28; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 27).

[34] **(f)** Diese dargelegten Gesichtspunkte, die für die konkrete Abwägung relevant sein können, müssen dabei nicht in jedem Fall in ihrer Gesamtheit »abgearbeitet« werden. Vielmehr ist es Aufgabe der Fachgerichte, aufgrund der Umstände des Einzelfalls die je abwägungsrelevanten Gesichtspunkte herauszuarbeiten und miteinander abzuwägen. Je nach den Umständen kann eine recht knappe Abwägung ausreichen. Maßgeblich ist, dass die konkrete Situation der Äußerung erfasst und unter Berücksichtigung der auf beiden Seiten betroffenen Grundrechte hinreichend gewürdigt wird (vgl. BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 28 m.w.N.).

[35] **bb)** Diesen Maßstäben wird die angegriffene Entscheidung nicht gerecht.

[36] **(1)** Es fehlt bereits an der verfassungsrechtlich gebotenen Sinnermittlung. In der angegriffenen Entscheidung wird die beanstandete Äußerung offenbar als Werturteil eingeordnet. Die Argumentation des Oberlandesgerichts beschränkt sich sodann allein auf die Ausführung, dass es sich um eine strafbare Beleidigung handele. Es erfolgt keinerlei kontextbezogene Deutung der Äußerung. Jegliche Ausführungen dazu, welcher Sinn der Äußerung nach der objektivierten Sicht eines verständigen Rezipienten zugrunde zu legen ist, fehlen. Insoweit setzt sich das Oberlandesgericht auch nicht mit der Frage auseinander, ob die von dem Beschwerdeführer verwendete Kollektivbezeichnung auf bestimmte Personen oder eine Personengruppe individualisiert werden kann beziehungsweise welcher konkrete Personenkreis von der Äußerung umfasst war. Das Oberlandesgericht hätte – angesichts möglicher abwägungsrelevanter Abstufungen des ehrverletzenden Gehalts – jedenfalls erörtern müssen, ob mit der Äußerung bspw. sämtliche (damaligen) Angestellten des Krankenhauses gemeint gewesen waren oder etwa nur die von dem Beschwerdeführer in dem Schreiben vom 11.04.2023 unmittelbar zuvor genannten »Ärzte«, denen er ein rechtswidriges Vorgehen vorgeworfen hatte.

[37] Die verfassungsrechtlich gebotene Sinnermittlung hat das Oberlandesgericht auch nicht bei Zurückweisung der Anhörungsrüge mit Beschluss vom 05.01.2024 vorgenommen, sondern sich insoweit auf Ausführungen zur Definition des Begriffs »Mob« im Duden und im Fremdwörterbuch beschränkt. Auch insoweit mangelt es an jeglicher kontextbezogenen Deutung. Mit Blick hierauf kann dahinstehen, ob diese im Rügeverfahren nach § 321a ZPO nachgeschobenen materiell-rechtlichen Erwägungen des Oberlandesgerichts für die Beurteilung der angegriffenen Entscheidung vom 01.08.2023 überhaupt herangezogen werden können.

[38] **(2)** Zur Aufhebung der angegriffenen Entscheidung muss zudem das Fehlen einer verfassungsrechtlich tragfähigen Abwägung führen, durch den das Grundrecht der Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers offensichtlich verletzt wird.

[39] **(a)** Eine die Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers berücksichtigende Abwägung war hier nicht unter dem Ge-

sichtspunkt der Schmähung oder Formalbeleidigung entbehrlich.

[40] Das Oberlandesgericht scheint davon ausgegangen zu sein, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme von dem grundsätzlichen Abwägungserfordernis vorliegend gegeben seien. Es hat hierbei allerdings die verfassungsrechtlichen Anforderungen verkannt, die an das Vorliegen einer Schmähkritik oder einer Formalbeleidigung zu stellen sind.

[41] **aa)** Das Oberlandesgericht hat die Einordnung als Schmähkritik in der angegriffenen Entscheidung vom 01.08.2023 überhaupt nicht begründet. Der Annahme einer Schmähkritik steht vorliegend jedenfalls entgegen, dass die verfahrensgegenständliche Äußerung angesichts ihres Kontextes nicht jedes sachlichen Bezugs entbehrte. Der Beschwerdeführer bewertete in seinem Schreiben vom 11.04.2023 unter anderem das Handeln »der Ärzte« im Zusammenhang mit den gegen ihn auf der Grundlage des PsychKHG angeordneten Maßnahmen als rechtswidrig. Die Äußerung kann nicht aus diesem Kontext herausgelöst und als allein auf eine Diffamierung von Personen gerichtet verstanden werden. Sie diente vielmehr erkennbar auch der Kritik an den gegen den Beschwerdeführer durchgeführten Zwangsmaßnahmen – insbesondere den Fixierungen – und hatte insofern noch einen Bezug zur sachlichen Auseinandersetzung. Darüber geht das Oberlandesgericht auch in dem die Anhörungsrüge zurückweisenden Beschluss vom 05.01.2024 hinweg und beschränkt sich auf eine isolierte – und bereits deshalb verfassungsrechtlich nicht tragfähige – Betrachtung des Begriffs »Mob«.

[42] **bb)** In der angegriffenen Entscheidung vom 01.08.2023 fehlt auch jede Begründung, warum die Voraussetzungen einer Formalbeleidigung erfüllt sein sollten. Eine Formalbeleidigung liegt auch ersichtlich nicht vor. Der Beschwerdeführer bediente sich bei seiner Äußerung weder einer besonders gehässigen Form (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 16.10.2020 – 1 BvR 2805/19, Rdnr. 20; Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 32) noch handelt es sich bei der Bezeichnung als »Mob« um ein nach allgemeiner Auffassung besonders drastisches, aus sich heraus herabwürdigendes Schimpfwort, das kontextunabhängig gesellschaftlich absolut missbilligt und tabuisiert wäre. Etwas anderes zeigt auch der Beschluss vom 05.01.2024 über die Zurückweisung der Anhörungsrüge nicht auf. Das Oberlandesgericht führt allein aus, dass der Begriff »Mob« als »Abschaum« oder »Pöbel« zu verstehen sei. Warum aber der Begriff »Pöbel« die – engen – Voraussetzungen einer Formalbeleidigung erfüllen soll, begründet das Oberlandesgericht nicht. Es kann dahinstehen, ob der Begriff »Abschaum« eine Formalbeleidigung darstellt. Das wäre nur dann relevant, wenn der von dem Beschwerdeführer verwendete Begriff »Mob« gemeinhin als Synonym für »Abschaum« verstanden werden würde. Dafür gibt das Oberlandesgericht, das sich ausschließlich auf eine (nicht näher bezeichnete) Ausgabe des Duden stützt, keine nachvollziehbare Begründung. Im Übrigen ist der Begriff »Mob« etymologisch dem Englischen (»mob«) entlehnt und bezeichnete dort eine »aufgebrachte, aufgewiegelte Volksmenge«. Der lateinische Ursprung (mobile vulgus) lässt sich wörtlich mit »bewegliche Volksmenge« übersetzen. Auch mit Blick hierauf erscheint eine synonyme Verwendung der Begriffe »Mob« und »Abschaum« fernliegend.

[43] **(b)** Um zu einer verfassungsrechtlich tragfähigen Annahme einer Beleidigung i.S.d. § 185 StGB zu gelangen, wäre daher eine kontextspezifische Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der von der Äußerung betroffenen Adressaten erforderlich gewesen, wobei es Letztere – wie ausgeführt (Rdnr. 36) – auf der Grundlage einer verfassungsrechtlich tragfähigen Sinnermittlung erst noch zu bestimmen gilt. Dabei wären bei der Einstufung der beanstandeten Äußerung als ehrherabsetzender und strafbewehrter Ausdruck der Missachtung des oder der Betroffenen die konkreten Umstände des Falls, insbesondere die Veranlassung durch die Erfahrungen und Emotionen des Beschwerdeführers aufgrund der Zwangsmaßnahmen während der Unterbringungen zu berücksichtigen gewesen. Die Abwägungsrelevanz dieser Umstände drängte sich schon angesichts der erfolgten Fixierungen auf. Zudem hätte der Aspekt des »Kampfes um das Recht« mit Blick darauf erwogen werden müssen, dass der Beschwerdeführer die Verfahrenspflegerin zum Zeitpunkt der Äußerung wegen angeblicher Pflichtverletzungen im Rahmen der Unterbringung (außergerichtlich) auf Zahlung von Schmerzensgeld in Anspruch nahm. Abwägungsrelevant wäre zudem gewesen, in welchem Ausmaß die unter einer Kollektivbezeichnung erfolgte Äußerung geeignet war, auf die persönlichen Ehre des konkreten Adressatenkreises durchzuschlagen (vgl. BVerfGE 93, 266 <301 f.>). Gleiches gilt für die fehlende Breitenwirkung der Äußerung, die unmittelbar nur an die Verfahrenspflegerin selbst in Form eines Schreibens gerichtet war.

[44] Eine diesen Anforderungen entsprechende Abwägung kommt in der angegriffenen Entscheidung insgesamt nicht zum Ausdruck. Vielmehr fehlt es bereits an hinreichenden fachgerichtlichen Feststellungen, die Voraussetzung einer solchen kontextspezifischen Würdigung sind und ohne die sich die fachgerichtliche Einordnung einer Äußerung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung weitgehend entzieht (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 16.01.2025 – 1 BvR 1182/24, Rdnr. 34). Die im Beschluss über die Zurückweisung der Anhörrüge vom 05.01.2024 enthaltenen Ausführungen des Oberlandesgerichts, wonach es »keineswegs notwendig« gewesen sei, »herabwürdigende Begriffe wie »psychiatrischer Mob.« zu verwenden«, beschränken sich auf einen Zirkelschluss und vermögen eine grundrechtlich angeleitete Abwägung nicht zu ersetzen.

[45] **(c)** Der angegriffene Beschluss vom 01.08.2023 beruht auf der Verkennung der Bedeutung und Tragweite des Grundrechts auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Es ist nicht auszuschließen, dass das Oberlandesgericht bei Berücksichtigung der grundrechtlichen Anforderungen zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre.

[46] **(d)** Vor dem Hintergrund der festgestellten Verletzung von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG kann dahinstehen, ob durch die angegriffene Entscheidung weitere Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte des Beschwerdeführers verletzt werden (vgl. BVerfGE 42, 64 <78 f.>; BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Zweiten Senats v. 09.04.2025 – 2 BvR 1298/24, Rdnr. 58). Darauf kommt es für den Erfolg der Verfassungsbeschwerde nicht an.

[47] **2.** Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die beiden Beschlüsse vom 05.01.2024 richtet, wird sie nicht zur Entscheidung angenommen, weil sie unzulässig ist.

[48] **a)** In Bezug auf den die Anhörrüge zurückweisenden Beschluss vom 05.01.2024 hat der Beschwerdeführer seine Beschwer nicht ausreichend dargelegt. Beschlüsse über die Zurückweisung einer Anhörrüge können nur dann selbständig mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn diese gegenüber der Ausgangsentscheidung eine eigenständige verfassungsrechtliche Beschwer entfalten (vgl. BVerfGE 119, 292 <294 f.>; BVerfGK 13, 496 <498>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Zweiten Senats v. 23.07.2024 – 2 BvR 79/21 u.a., Rdnr. 3; Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 03.03.2025 – 1 BvR 1491/23, Rdnr. 70). Eine eigenständige Beschwer in diesem Sinne liegt nicht vor, wenn mit der Verfassungsbeschwerde lediglich die unterbliebene Korrektur und Perpetuierung vorangegangener Grundrechtsverstöße geltend gemacht wird (vgl. BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 03.03.2025 – 1 BvR 1491/23, Rdnr. 70 m.w.N.).

[49] Gemessen hieran hat der Beschwerdeführer eine Beschwer nicht dargelegt. Er beanstandet insoweit allein, das Oberlandesgericht habe den von ihm gerügten Gehörsverstößen nicht abgeholfen.

[50] **b)** Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Verwerfung seines Ablehnungsgesuchs durch den weiteren Beschluss des Oberlandesgerichts vom 05.01.2024 wendet, ist seine Verfassungsbeschwerde schon deshalb unzulässig, weil entgegen § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG der Rechtsweg nicht erschöpft ist. Der Beschwerdeführer, der insoweit ausdrücklich eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) geltend macht, hat gegen die angegriffene Entscheidung – anders als hinsichtlich des Beschlusses vom 01.08.2023 – keine Anhörrüge erhoben (vgl. hierzu BVerfGE 122, 190 <198>; 126, 1 <17>; 134, 106 <113> Rdnr. 22>; BVerfGK 14, 122 <128>). Dass diese Rüge vorliegend offensichtlich aussichtslos gewesen wäre (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 12.12.2023 – 1 BvR 75/22, Rdnr. 21), ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich.

[51] Da der Beschwerdeführer den Rechtsweg insoweit nicht ordnungsgemäß erschöpft hat, ist er mit seinen verfassungsrechtlichen Rügen auch im Übrigen ausgeschlossen (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Zweiten Senats v. 10.10.2019 – 2 BvR 914/16, Rdnr. 13).

**IV. [52] 1.** Der angegriffene Beschluss vom 01.08.2023 ist demnach gem. § 93c Abs. 2 i.V.m. § 95 Abs. 2 BVerfGG aufzuheben und die Sache zur erneuten Entscheidung an das Oberlandesgericht zurückzuverweisen. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen.

[53] **2.** Der die Anhörrüge zurückweisende Beschluss des Oberlandesgerichts vom 05.01.2024 wird durch die Aufhebung des vorangegangenen Beschlusses gegenstandslos (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 15.06.2015 – 1 BvR 1288/14, Rdnr. 24; Beschl. der 3.

Kammer des Zweiten Senats v. 09.04.2025 – 2 BvR 1298/24, Rdnr. 60).

[54] 3. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen des Beschwerdeführers beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG. Da der nicht zur Entscheidung angenommene Teil der Verfassungsbeschwerde von untergeordneter Bedeutung ist, sind dem Beschwerdeführer seine notwendigen Auslagen in vollem Umfang zu erstatten (vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 27.06.2024 – 1 BvR 1194/23, Rdnr. 30 m.w.N.).

[55] Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

## Bundesgerichtshof

### Auskunftsbegehren ist kein Verstoß gegen Datenschutzgrundverordnung

Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b) DSGVO

**Ein Vereinsmitglied hat ein berechtigtes Interesse an der Mitteilung der E-Mail Adressen der anderen Vereinsmitglieder, wenn es mit diesen im Vorfeld einer Mitgliederversammlung Kontakt aufnehmen will, um auf deren Abstimmungsverhalten Einfluss zu nehmen. Einem solchen Auskunftsbegehren stehen auch nicht die Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung entgegen.**

BGH, Urt. v. 10.12.2025 – II ZR 132/24

#### Zum Sachverhalt:

[1] Der Bekl. ist ein eingetragener Sportverein. Der Kl. ist Mitglied des Beklagten und Teil der »Initiative« (im Folgenden: Initiative).

[2] Am 27.09.2021 fand eine virtuelle Mitgliederversammlung des Beklagten statt. Alternativ zur dortigen Abstimmung war es möglich, vorher mittels Brief abzustimmen. Gegenstand der Abstimmung war u.a. die Erteilung der Zustimmung zum Verkauf von Grundstücksflächen des Beklagten (im Folgenden: Grundstücke) an die B. GmbH & Co. KG mit notariellem Kaufvertrag vom 04.04.2018 und zwei Nachträgen hierzu.

[3] Im Vorfeld der Mitgliederversammlung machte der Bekl. auf seiner Internetseite darauf aufmerksam, dass eine Abstimmung im Sinne der Empfehlung des Präsidiums für den Beklagten existenzielle Bedeutung habe. Hierzu und zu weiteren Berichterstattungen des Präsidiums über den Verkauf der Grundstücke wollten der Kl. und weitere Vereinsmitglieder Gegendarstellungen veröffentlichen. Hierfür verlangten sie vom Beklagten vergeblich die Herausgabe der E-Mail-Adressen der Vereinsmitglieder und von E-Mail-Sammeladressen. Jedenfalls seit 2018 hat der Bekl. seinen Mitgliedern bei der Aufnahme zugesagt, dass ihre E-Mail-Adresse nur zur Mitgliedschaftsverwaltung verwendet wird. Der Bekl. verschickte zusammen mit der Einladung zur Mitgliederversammlung samt Tagesordnung und Abstimmungsunterlagen für die Briefwahl ein Informationsschreiben der Initiative an die Vereinsmitglieder.

[4] Die Mitglieder des Beklagten stimmten mit den jeweils erforderlichen Mehrheiten im Sinne der Empfehlung des Präsidiums ab. Insbesondere erteilten sie die Zustimmung zu dem Grundstückskaufvertrag einschließlich der beiden Nachträge. An der virtuellen Mitgliederversammlung nahmen 17, an der vorherigen schriftlichen Abstimmung mindestens 548 der zu diesem Zeitpunkt 2.784 stimmberechtigten Mitglieder teil.

[5] Der Kl. begehrt die Feststellung, dass die dazu unter TOP 7.2, 7.3, 8.0, 10.1, 10.2, 10.3, 11, 12.0, 13.01–13.05 gefassten Beschlüsse der Mitgliederversammlung des Beklagten nichtig sind, hilfsweise die Feststellung der Nichtigkeit bzw. Unwirksamkeit der unter TOP 10.1, 10.2 und 10.3 gefassten Beschlüsse.

[6] Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat das Berufungsgericht dem Hauptantrag stattgegeben. Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt der Bekl. sein Ziel der Klageabweisung weiter.

#### Aus den Gründen:

[7] Die Revision hat keinen Erfolg.

[8] 1. Das Berufungsgericht (OLG München, NZG 2025, 1343) hat seine Entscheidung im Wesentlichen, soweit für das Revisionsverfahren von Bedeutung, wie folgt begründet:

[9] Die angegriffenen Beschlüsse seien nichtig, weil die Weigerung des Beklagten, dem Kl. die E-Mail-Adressen der Vereinsmitglieder zu überlassen, wodurch ihm verwehrt worden sei, diese persönlich anzuschreiben, gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. den Grundsatz der Chancengleichheit verstoße. Dem Kl. habe kraft seines Mitgliedschaftsrechts ein Anspruch auf Herausgabe der E-Mail-Adressen der Mitglieder des Beklagten zugestanden. Das berechnete Interesse des Klägers an der Herausgabe der E-Mail-Adressen folge daraus, dass er eine Opposition gegen die beabsichtigte Beschlussfassung über die Vorschläge des Präsidiums habe organisieren wollen. Das Interesse der übrigen Vereinsmitglieder, nicht von anderen Mitgliedern in Vereinsangelegenheiten belästigt zu werden, stehe nicht entgegen. Die Vereinsmitglieder seien mit ihrem Beitritt zum Beklagten in eine gewollte Rechtsgemeinschaft zu den anderen, ihnen weitgehend unbekannten Mitgliedern des Beklagten getreten, zu denen auch der Kl. zähle. Sie hätten es deshalb jedenfalls hinzunehmen, dass der Kl. in berechtigter Verfolgung vereinspolitischer Ziele an sie heranträte. Der Herausgabe der E-Mail-Adressen stehe auch nicht das Datenschutzrecht entgegen. Die Verarbeitung der Daten sei zur Vertragserfüllung gem. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b) DSGVO erforderlich.

[10] Die Verweigerung der Herausgabe der E-Mail-Adressen sei ein relevanter, zur Nichtigkeit führender formeller Beschlussmangel. Die Kontaktaufnahme mit der Vielzahl von Mitgliedern, von denen regelmäßig nur ein kleiner Teil an der Mitgliederversammlung teilnehme, um so eine Opposition gegen die vom Präsidium eingeschlagene Richtung der Vereinsführung zu organisieren, sei ähnlich gewichtig wie eine von der Rechtsprechung als relevant beurteilte ordnungsgemäße Einberufung, die den Mitgliedern eine sachgerechte

Vorbereitung und eine Entscheidung, ob sie an der Versammlung teilnehmen wollten, ermöglichen solle. Der Mangel erfasse sämtliche angefochtenen Beschlüsse.

[11] **2.** Das Berufungsurteil hält der revisionsrechtlichen Nachprüfung stand. Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass dem Kl. ein Anspruch auf Herausgabe der E-Mail-Adressen der Mitglieder zusteht und in der Verweigerung ein relevanter, zur Nichtigkeit der angegriffenen Beschlüsse führender Mangel liegt. Ein Vereinsmitglied hat ein berechtigtes Interesse an der Mitteilung der E-Mail-Adressen der anderen Vereinsmitglieder, wenn es mit diesen im Vorfeld einer Mitgliederversammlung Kontakt aufnehmen will, um auf deren Abstimmungsverhalten Einfluss zu nehmen. Einem solchen Auskunftsbeghehren stehen auch nicht die Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung entgegen.

[12] **a)** Das Berufungsgericht hat rechtsfehlerfrei angenommen, dass dem Kl. ein Anspruch auf Herausgabe der E-Mail-Adressen zusteht.

[13] **aa)** Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs steht einem Vereinsmitglied kraft seines Mitgliedschaftsrechts ein Recht auf Einsicht in die Bücher und Urkunden des Vereins zu, wenn und soweit es ein berechtigtes Interesse darlegen kann, dem kein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse des Vereins oder berechnete Belange der Vereinsmitglieder entgegenstehen. Zu den Büchern und Urkunden des Vereins zählt auch die Mitgliederliste. Sind die Informationen, die sich das Mitglied durch Einsicht in die Unterlagen des Vereins beschaffen kann, in einer Datenverarbeitungsanlage gespeichert, kann es zum Zwecke der Unterrichtung einen Ausdruck der geforderten Informationen oder auch deren Übermittlung in elektronischer Form verlangen (BGH, Beschl. v. 21.06.2010 – II ZR 219/09, ZIP 2010, 2397 Rdnr. 4 f. m.w.N.). Unter welchen Voraussetzungen ein berechtigtes Interesse des einzelnen Vereinsmitglieds anzunehmen ist, Kenntnis der E-Mail-Adressen der anderen Vereinsmitglieder zu erhalten, ist keiner abstrakt-generellen Klärung zugänglich, sondern aufgrund der konkreten Umstände des einzelnen Falls zu beurteilen. Ein solches Interesse kann auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 37 BGB zu bejahen sein, wenn aufgrund der Umstände des konkreten Falls die in der Mitgliederliste enthaltenen Informationen ausnahmsweise erforderlich sind, um das sich aus der Mitgliedschaft ergebende Recht auf Mitwirkung an der vereinsrechtlichen Willensbildung wirkungsvoll ausüben zu können (vgl. BGH, Beschl. v. 21.06.2010 – II ZR 219/09, ZIP 2010, 2397 Rdnr. 6 m.w.N.).

[14] Ein berechtigtes Interesse an der Überlassung einer Mitgliederliste hat der erkennende Senat in einem Fall bejaht, in dem die Mitgliederversammlung des Vereins, an der nur ein verschwindend kleiner Teil der mehr als 50.000 Mitglieder teilnahm, den die Auskunft begehrenden Mitgliedern kein ausreichendes Forum bot, um aus Anlass einer vom neuen Vorstand vollzogenen Richtungsänderung des Vereins einen maßgeblichen Teil der anderen Vereinsmitglieder zu dem Zweck zu erreichen, diesen ihre hiergegen gerichteten Bedenken zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls eine Opposition gegen die eingeschlagene Richtung organisieren zu können (BGH, Beschl. v. 21.06.2010 – II ZR 219/09, ZIP 2010, 2397 Rdnr. 12).

[15] Danach muss, wer einem Verein beitrifft, damit rechnen, dass seine für eine Kontaktaufnahme erforderlichen Daten an ein Vereinsmitglied, das ein berechtigtes Interesse im vorgenannten Sinn darlegt, mitgeteilt werden.

[16] **bb)** Rechtsfehlerfrei hat das Berufungsgericht ein berechtigtes Interesse des Klägers auf Herausgabe der E-Mail-Adressen angenommen.

[17] **(1)** In einem Verein ist das Zusammenwirken der Mitglieder ein elementarer Bestandteil der Willensbildung. Ein berechtigtes Interesse ist daher regelmäßig gegeben, wenn die Kontaktaufnahme mit den anderen Vereinsmitgliedern dazu dienen soll, diesen Bedenken gegen die vom Vorstand beabsichtigte Entscheidung, hier in Form des Verkaufs der Grundstücke, zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls eine Opposition dagegen zu organisieren.

[18] **(2)** Ein etwaiges Interesse der übrigen Vereinsmitglieder, nicht von anderen Mitgliedern durch eine Kontaktaufnahme in Vereinsangelegenheiten belästigt zu werden, tritt hinter dem berechtigten Interesse des Klägers zurück. Die Vereinsmitglieder sind mit ihrem Beitritt zum Beklagten in eine gewollte Rechtsgemeinschaft zu den anderen, ihnen weitgehend unbekannten Mitgliedern des Beklagten getreten, zu denen auch der Kl. zählt. Sie haben es deshalb hinzunehmen, dass der Kl. sich in berechtigter Verfolgung vereinspolitischer Ziele unmittelbar über eine E-Mail-Nachricht an sie wendet (vgl. BGH, Beschl. v. 21.06.2010 – II ZR 219/09, ZIP 2010, 2397 Rdnr. 14 m.w.N.; Beschl. v. 22.01.2025 – II ZB 18/23, ZIP 2025, 1020 Rdnr. 11 m.w.N.).

[19] **(3)** Der Einwand der Revision, nach dem revisionsrechtlich zu unterstellenden Vortrag des Beklagten habe dieser bereits vor 2018 gegenüber seinen Vereinsmitgliedern bei der Aufnahme zugesagt, ihre E-Mail-Adressen nur zur Mitgliedschaftsverwaltung zu verwenden, geht ins Leere. Das Informationsrecht kann weder durch die Satzung noch durch Zusagen des Vereins gegenüber einzelnen Mitgliedern, ihre E-Mail-Adresse nur zur Mitgliedschaftsverwaltung zu verwenden, eingeschränkt werden (vgl. BGH, Beschl. v. 22.01.2025 – II ZB 18/23, ZIP 2025, 1020 Rdnr. 9 m.w.N.). Diese Vereinsmitglieder können daher auch nicht berechtigterweise auf eine solche Zusage vertrauen.

[20] **(4)** Letztlich muss sich der Kl. nicht auf andere Kommunikationswege verweisen lassen (vgl. BGH, Beschl. v. 21.06.2010 – II ZR 219/09, ZIP 2010, 2397 Rdnr. 13 m.w.N.; Beschl. v. 22.01.2025 – II ZB 18/23, ZIP 2025, 1020 Rdnr. 11; OLG Hamm, ZIP 2023, 1897, 1898). Dies gilt etwa für die Möglichkeit der Kontaktaufnahme über eine Vereinszeitschrift, ein vom Verein eingerichtetes Internetforum oder über einen Treuhänder. Es muss vielmehr den die Auskunft begehrenden Mitgliedern überlassen bleiben, auf welchem Weg und an welche Mitglieder sie herantreten wollen, um – aus ihrer Sicht – Erfolg versprechend auf die vereinsrechtliche Willensbildung Einfluss nehmen zu können (BGH, Beschl. v. 21.06.2010 – II ZR 219/09, ZIP 2010, 2397 Rdnr. 13 m.w.N.; OLG Hamm, ZIP 2023, 1897, 1898).

[21] **cc)** Den Angriffen der Revision stand hält auch die Auffassung des Berufungsgerichts, dass die Übermittlung

der E-Mail-Adressen zur Vertragserfüllung erforderlich i.S.d. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b) DSGVO ist.

[22] (1) Der Beitritt zu einem Verein fällt unter den Vertragsbegriff des Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b) DSGVO.

[23] Entgegen der Ansicht der Revision ist der Begriff des Vertrags dabei nicht zivilrechtlich auszulegen, sondern datenschutzrechtlich und unionsautonom. Es kommt nicht darauf an, ob das Rechtsverhältnis, zu dessen Erfüllung die Verarbeitung erforderlich ist, ein Vertrag i.S.d. Bürgerlichen Gesetzbuchs ist, sondern ob das datenschutzrechtliche Telos des Erlaubnistatbestands erfüllt ist. Unerheblich ist deshalb, dass nach § 6 Nr. 3 Satz 2 der Satzung des Beklagten eine Willenserklärung des Beklagten für die Aufnahme eines Vereinsmitglieds nicht erforderlich ist. Maßgeblich ist allein, ob das Rechtsverhältnis privatautonom begründet ist und die maßgebliche Verpflichtung daher als Ausdruck der Selbstbestimmung legitimiert ist. Der Tatbestand von Buchst. b) ist auf all jene vertragsähnlichen Konstellationen, die gleichermaßen auf willentliche Entscheidungen des von der Verarbeitung Betroffenen zurückgehen, anzuwenden. Vereinsgründung und -beitritt begründen damit einen Vertrag i.S.v. Art. 6 Abs. 1 Buchst. b) DSGVO, dessen Inhalt durch die Vereinessatzung konkretisiert wird, da es sich dabei um einen selbstbestimmt erklärten Beitritt zu einer privaten Vereinigung handelt (OLG Hamm, ZIP 2023, 1897, 1902; BeckOK Datenschutzrecht/Albers/Veit, Stand 01.08.2025, Art. 6 DSGVO Rdnr. 41 f.; Buchner/Petri in Kühling/Buchner, DS-GVO, 4. Aufl., Art. 6 Rdnr. 29 f.; Plath/Struck in Plath, DSGVO/BDSG/TTDSG, 4. Aufl., Art. 6 EUV 2016/679 Rdnr. 12; Schulz in Gola/Heckmann, DS-GVO, 3. Aufl., Art. 6 Rdnr. 33).

[24] (2) Das Berufungsgericht hat weiter zutreffend angenommen, dass der Auskunftsanspruch des Klägers zur Durchsetzung seiner Mitgliedschaftsrechte nur durch die Übermittlung der E-Mail-Adressen erfüllt werden kann und somit zur Vertragserfüllung erforderlich i.S.d. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b) DSGVO ist.

[25] Die Bekanntgabe von Mitgliederdaten ist zur Wahrnehmung der Mitgliederrechte wegen der Pflicht des Vereins, seinen Mitgliedern die Ausübung ihrer satzungsmäßigen Rechte zu ermöglichen, regelmäßig im Rahmen der Mitgliedschaft gem. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b) DSGVO zulässig.

[26] Ein milderer Mittel gleicher Eignung bestand entgegen der Auffassung der Revision auch nicht darin, dass der Bekl. die Anfrage des Klägers bzw. der Initiative an die Vereinsmitglieder weiterleiten und sich bei diesen erkundigen könne, ob sie mit dem Kl. bzw. der Initiative in Kontakt treten möchten und mit der Herausgabe der E-Mail-Adressen einverstanden seien. Das auskunftsberechtigte Vereinsmitglied muss sich bei der Ausübung seiner Mitgliedschaftsrechte nicht darauf verweisen lassen, dass das Präsidium des Beklagten als Informations- bzw. Datentreuhänder der Vereinsmitglieder agieren oder dass eine Kontaktaufnahme über eine Vereinszeitschrift oder ein vom Beklagten eingerichtetes Internetforum erfolgen kann. Es muss vielmehr dem Vereinsmitglied überlassen bleiben, wann, auf welchem Weg und in welcher Weise er sich in einer Angelegenheit des Vereins an die anderen Vereinsmitglieder wenden will. Die mittelbare Erfüllung der Aus-

kunfts- bzw. Einsichtnahmeansprüche eines Vereinsmitglieds über einen Informationstreuhänder ist nicht hinreichend, da auf diesem Weg die mitgliedschaftlichen Rechte des die Auskunft begehrenden Vereinsmitglieds nicht ausreichend gewahrt werden. Es besteht ein berechtigtes Interesse des Vereinsmitglieds daran, sein unentziehbares Recht auf Auskunft wahrnehmen zu können, ohne auf den Vereinsvorstand als Mittler angewiesen zu sein. Auch die Belästigung der anderen Vereinsmitglieder durch die Übermittlung unerwünschter Informationen zu Vereinsvorgängen ist grundsätzlich nicht erheblicher, sondern vielmehr lediglich geringfügiger Art. Es steht ihnen frei, diese Informationen zur Kenntnis zu nehmen und sich inhaltlich mit ihnen zu befassen (vgl. BGH, Beschl. v. 22.01.2025 – II ZB 18/23, ZIP 2025, 1020 Rdnr. 18 f. m.w.N.; OLG Hamm, ZIP 2023, 1897, 1900).

[27] Hinzu tritt zudem noch folgender Aspekt. Die Ausübung der satzungsmäßigen Rechte in Bezug auf die Willensbildung in der Mitgliederversammlung kann nur durch die Herausgabe der E-Mail-Adressen gewährleistet werden. Der Kl. muss, um eine Opposition gegen den vom Präsidium befürworteten Verkauf der Grundstücke organisieren zu können, die Möglichkeit erhalten, allen Mitgliedern im Vorfeld der Mitgliederversammlung seine Sicht der Dinge, die von der des Präsidiums abweicht, durch ein persönliches Anschreiben darzustellen, um so für sein bzw. ihr Anliegen zu werben, wodurch den Mitgliedern eine sachgerechte Vorbereitung und eine Entscheidung, ob sie an der Versammlung teilnehmen wollen, erst ermöglicht wird. Die Information aller anderen Vereinsmitglieder, die auf diese Weise sichergestellt werden soll, kann aber nicht erreicht werden, wenn der Kl. nur diejenigen Mitglieder kontaktieren kann, die sich zuvor auf Anfrage des Beklagten mit einer solchen Kontaktaufnahme einverstanden erklärt haben, also selbst aktiv geworden sind, während das Präsidium für sein gegensätzliches Anliegen bei allen Mitgliedern ohne diese Einschränkung werben kann.

[28] b) Das Berufungsgericht hat weiter zutreffend angenommen, dass der von ihm festgestellte formelle Mangel relevant ist und zur Nichtigkeit der angegriffenen Beschlüsse führt.

[29] aa) Der Kl. hat den behaupteten formellen Beschlussmangel zutreffend im Wege der allgemeinen Feststellungsklage (§ 256 ZPO) geltend gemacht.

[30] Nach der Rechtsprechung des Senats kommt im Vereinsrecht bei der Behandlung fehlerhafter Beschlüsse eine entsprechende Anwendung der §§ 241 ff. AktG wegen der Vieltätigkeit vereinsrechtlicher Zusammenschlüsse und der darum anders gelagerten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht in Betracht (BGH, Urt. v. 02.07.2007 – II ZR 111/05, ZIP 2007, 1942 Rdnr. 36; a.A. MünchKommBGB/Leuschner, 10. Aufl., § 32 Rdnr. 65 f.).

[31] bb) Rechtsfehlerfrei hat das Berufungsgericht die Relevanz der verweigerten Herausgabe der E-Mail-Adressen festgestellt.

[32] (1) Bei einem Verein kommt es in gleicher Weise wie bei der Aktiengesellschaft auf die Bedeutung des Verfahrensfehlers für die Ausübung der Mitwirkungsrechte durch den Einzelnen an. Anstelle von Kausalitätserwägungen

gen ist nach der Senatsrechtsprechung bei der Rechtmäßigkeitskontrolle auf die Relevanz des Verfahrensfehlers für die Ausübung der Mitgliedschafts- und Mitwirkungsrechte durch ein objektiv urteilendes Vereinsmitglied abzustellen (BGH, Urt. v. 02.07.2007 – II ZR 111/05, ZIP 2007, 1942, 1946). Relevanz meint dabei ein dem Beschluss anhaftendes Legitimationsdefizit, das bei einer wertenden, am Schutzzweck der verletzten Norm orientierten Betrachtung die Rechtsfolge der Nichtigkeit rechtfertigt (vgl. BGH, Urt. v. 02.07.2007 – II ZR 111/05, ZIP 2007, 1942, 1946; Urt. v. 10.10.2017 – II ZR 375/15, BGHZ 216, 110 Rdnr. 74 m.w.N. [AG]; Urt. v. 14.07.2020 – II ZR 255/18, BGHZ 226, 224 Rdnr. 33 m.w.N. [AG]). Die Nichtigkeit ist danach nur dann ausgeschlossen, wenn dem Verfahrensverstöß die für eine sachgerechte Meinungsbildung eines objektiv urteilenden Vereinsmitglieds erforderliche Relevanz fehlt (vgl. BGH, Urt. v. 14.07.2020 – II ZR 255/18, BGHZ 226, 224 Rdnr. 33; Urt. v. 30.09.2025 – II ZR 154/23, ZIP 2025, 2618 Rdnr. 132).

[33] (2) Das ist nicht der Fall. Die Informationen, die der Kl. allen anderen Vereinsmitgliedern zukommen lassen wollte, sollten diesen als Entscheidungshilfe dienen, nach einer informierten, sachgerechten Vorbereitung darüber zu befinden, ob sie aufgrund der gegen einen Verkauf der Grundstücke vorgebrachten Argumente an der Mitgliederversammlung teilnehmen wollen und ihnen in diesem Fall zu ermöglichen, ihr Stimmrecht sinnvoll auszuüben. Die Entscheidung über die Teilnahme an der Versammlung und die Ausübung des Stimmrechts kann durch eine unvollständige Information über die Argumente zu den zur Abstimmung stehenden Gegenständen der Tagesordnung beeinflusst werden. Die Verweigerung der Herausgabe der E-Mail-Adressen der Mitglieder an den Kl. und die damit einhergehende Verhinderung der Information der weiteren Mitglieder durch den Kl. hat deshalb die zur Rechtfertigung der Nichtigkeit der gefassten Beschlüsse erforderliche Relevanz. Es ist nicht auszuschließen, dass ein objektiv urteilendes Mitglied des Beklagten bei rechtzeitiger Information über die Argumente der Initiative bei der Entscheidung über die Teilnahme an der Versammlung und bei der Ausübung des Stimmrechts zu einer anderen Entscheidung gelangt sein könnte.

[34] cc) Die Relevanz der verweigerten Herausgabe der E-Mail-Adressen kann entgegen der Auffassung der Revision auch nicht deshalb verneint werden, weil der Bekl. seinen Mitgliedern zusammen mit der Einladung zur Mitgliederversammlung unter anderem das als Anlage CHP 16 vorgelegte Schreiben der Initiative übermittelt hat, weshalb, so die Revision, die Mitglieder »mit den Argumenten der Initiative bereits gut vertraut waren«. Das Schreiben war nicht an die Vereinsmitglieder gerichtet, sondern an das Präsidium des Beklagten. Zudem war das Schreiben bereits im Vorfeld zur Ladung der Mitgliederversammlung verfasst worden, so dass die vom Vereinspräsidium erstellte Informationsbroschüre (Anlage CHP 14) nicht berücksichtigt werden konnte. Die bloße Übermittlung des als Anlage CHP 16 vorgelegten Schreibens an die Mitglieder ist deshalb nicht als gleichwertig zu der Möglichkeit anzusehen, die einzelnen Vereinsmitglieder selbst und unter Berücksichtigung der vom Präsidium veröffentlichten Darstellung anzuschreiben.

## Akteneinsichtsrecht für Beschuldigte im Ausland

§ 9 Abs. 1 StGB; § 20 Abs. 2 Satz 1 GVG; Art. 52 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Genfer Abkommen 1. Zusatzprotokoll

**1. Für die Sprengstoffanschläge auf die Nord-Stream-Pipelines in der Ostsee ist deutsche Strafgewalt gegeben, weil der Taterfolg auch auf deutschem Staatsgebiet eintrat.**

**2. Die allgemeine Funktionsträgerimmunität erfährt eine Ausnahme bei geheimdienstlich gesteuerten Gewaltakten, durch welche die Souveränität eines tatbetroffenen anderen Staates tangiert wird.**

**3. Das Schädigungsrecht der Konfliktparteien im internationalen bewaffneten Konflikt erstreckt sich auch dann nicht auf Objekte, die unmittelbar zivilen Zwecken dienen, wenn der Gegner durch ihre Nutzung Finanzmittel generiert, die er für militärische Aktivitäten verwendet.**

**4. Das Akteneinsichtsrecht nach § 147 Abs. 2 Satz 2 StPO gilt nicht, wenn sich der Beschuldigte im Ausland in Auslieferungshaft befindet.**

BGH, Beschl. v. 10.12.2025 – StB 60/25

### Aus den Gründen:

#### I.

[1] Der Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs hat am 18.08.2025 Haftbefehl gegen den Beschuldigten erlassen (1 BGs 1503/25). Aufgrund eines auf dessen Basis ergangenen Europäischen Haftbefehls ist der Beschuldigte am 21.08.2025 in Italien festgenommen worden und dort in Auslieferungshaft gewesen bis zu seiner Überstellung nach Deutschland am 27.11.2025. Seither befindet er sich in Untersuchungshaft.

[2] Mit dem Haftbefehl vom 18.08.2025 wird dem Beschuldigten zur Last gelegt, er habe in der Zeit vom 08. bis zum 26.09.2022 in Lubmin (Mecklenburg-Vorpommern) und in internationalen Gewässern der Ostsee nahe der dänischen Insel Bornholm gemeinschaftlich handelnd mit mindestens sechs weiteren Personen absichtlich bewirkt, dass im räumlichen Geltungsbereich des deutschen Strafgesetzbuches durch Störhandlungen eine Anlage, die der öffentlichen Versorgung mit Licht, Wärme und Kraft diene, ganz außer Tätigkeit gesetzt wurde, und sich dadurch absichtlich für Bestrebungen gegen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt. Durch dieselbe Handlung habe er überdies gemeinschaftlich handelnd zum einen in vier tateinheitlich zusammentreffenden Fällen vorsätzlich durch Sprengstoff eine Explosion herbeigeführt und dadurch vorsätzlich eine fremde Sache von bedeutendem Wert gefährdet, zum anderen in zwei tateinheitlich zusammentreffenden Fällen rechtswidrig ein Bauwerk, welches fremdes Eigentum ist, teilweise zerstört. Der Haftbefehl nimmt den dringenden Tatverdacht einer Strafbarkeit des Beschuldigten gem. § 88 Abs. 1 Nr. 3, § 305 Abs. 1, § 308 Abs. 1, § 25 Abs. 2, § 52 StGB an.

[3] Gegen den Haftbefehl wendet sich der Beschuldigte mit der Beschwerde. Der Generalbundesanwalt hat beantragt, das Rechtsmittel, dem der Ermittlungsrichter des Bundes-

gerichtshofs nicht abgeholfen hat, als unbegründet zu verwerfen. Die Verteidigung hat repliziert und ergänzend vorgetragen. Zum einen bestreitet sie den Tatverdacht. Zum anderen macht sie geltend, es bestehe das Verfahrenshindernis einer funktionellen Immunität. Es liege auf der Hand, dass die hiesige Tat im Auftrag eines anderen Staates beziehungsweise im Rahmen staatlich-hoheitlichen Handelns ausgeführt worden sei. Militärische Handlungen eines Staates gegen gegnerische Infrastruktur fielen zudem grundsätzlich in den Bereich des Kombattantenprivilegs. Dies gelte auch im vorliegenden Fall.

## II.

[4] Die Beschwerde ist gem. § 304 Abs. 5 StPO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Das Rechtsmittel bleibt jedoch in der Sache ohne Erfolg. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen Haftbefehl sind gegeben.

[5] 1. Nach dem gegenwärtigen Ermittlungsstand ist im Sinne eines dringenden Tatverdachts von folgendem Sachverhalt auszugehen:

[6] Der Beschuldigte reiste mit einem ukrainischen Reisepass, der auf die Falschpersonalie S. K. ausgestellt, allerdings mit seinem Lichtbild versehen war, aus der Ukraine über Polen nach Deutschland ein. Er begab sich spätestens am 08.09.2022 gemeinsam mit sechs Mittätern – einem Schiffsführer, einem Sprengstoffexperten und vier Tiefseetauchern – im Hafen von Wiek auf Rügen an Bord der hochseetauglichen Segelyacht »Andromeda«. Diese war zuvor von einem Mittelsmann für mehrere Wochen gechartert worden. Die Besatzung fuhr mit der Yacht in ein Seegebiet der Ostsee bei der dänischen Insel Bornholm. Sodann brachten der Beschuldigte und die übrigen Besatzungsmitglieder im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszonen Dänemarks und Schwedens nordöstlich beziehungsweise südöstlich von Bornholm in arbeitsteiliger Begehungsweise im Zuge von Tauchgängen von dem Schiff aus vier mit Zeitzündern versehene Sprengsätze an drei von vier Strängen der dort in etwa 70 bis 80 Metern Tiefe auf dem Meeresgrund verlaufenden Gaspipelines »NordStream 1« und »Nord-Stream 2« an. Die Sprengsätze wogen jeweils mindestens 14 kg und bestanden aus einem Gemisch von Hexogen (RDX) und Oktogen (HMX). Das sind im militärischen Bereich verwendete Hochleistungssprengstoffe mit massiver Zerstörungskraft, die auch in großen Wassertiefen explosionsfähig sind.

[7] Dem Beschuldigten, der Offizier einer Spezialeinheit der ukrainischen Streitkräfte war, kam die Aufgabe zu, die Aktivitäten zu koordinieren und die Mannschaft anzuführen. Hochwahrscheinlich waren er und die Mitbeteiligten in fremdstaatlichem Auftrag tätig.

[8] Nach dem Befestigen der Sprengsätze an drei Rohrleitungen der beiden mit russischem Erdgas befüllten, in der Russischen Föderation beginnenden und in Lubmin (Mecklenburg-Vorpommern) endenden Gaspipelines begaben sich die Besatzungsmitglieder mit der Yacht zurück nach Rügen, wo der Beschuldigte das Schiff verließ und am 23.09.2022 von einem Fahrer zurück in die Ukraine gebracht wurde.

[9] Die Sprengsätze detonierten am 26.09.2022 um 2:03 Uhr beziehungsweise 19:03 Uhr. Dabei wurden beide Stränge der Pipeline »Nord-Stream 1« und eine Rohrleitung von

»Nord-Stream 2« auf einer Länge von bis zu mehreren hundert Metern aufgerissen und zerstört. Infolge der Sprengung kam es zu einem Druckabfall in den betroffenen Rohrleitungen und einem Austritt großer Mengen Gas in die Ostsee. Die drei von der Sabotage betroffenen Stränge der Pipelines wurden funktionsunfähig; sie sind bis heute nicht instandgesetzt oder neu errichtet worden. Ein Import von russischem Erdgas durch sie in die Bundesrepublik Deutschland ist seither nicht mehr möglich. Vor der Sprengung wurde durch die Gaspipeline »Nord-Stream 1« etwa die Hälfte des zur Energiegewinnung benötigten deutschen Jahresbedarfs an Erdgas geleitet; die Pipelines waren mithin für die öffentliche Energieversorgung Deutschlands von zentraler Bedeutung. Der Beschuldigte und seine Mitsstreiter wollten durch die schweren Beschädigungen der Rohrleitungen auf Dauer Gaslieferungen aus der Russischen Föderation in die Bundesrepublik Deutschland unterbinden.

[10] 2. Der dringende Tatverdacht (§ 112 Abs. 1 Satz 1 StPO) begründet sich wie folgt:

[11] a) Die beiden Gaspipelines »Nord-Stream 1« und »Nord-Stream 2« wurden nach den bisherigen Ermittlungserkenntnissen durch die Detonation von Sprengsätzen beschädigt. Die Beschädigungen sind durch Untersuchungen der Leitungen an den Schadensstellen unter Einsatz von Forschungsschiffen und Tauchrobotern festgestellt worden. Aus seismologischen Aufzeichnungen ergibt sich, dass Explosionen die partiellen Zerstörungen der Pipelines bewirkten, wobei die Schadensbilder deutlich machen, dass es zur Detonation von Sprengstoffen kam, die außen an den Rohren angebracht worden waren. Kriminaltechnische Untersuchungen von Metallteilen, die an den Explosionsorten sichergestellt worden sind, haben Antragungen der Explosivstoffe Hexogen und Oktogen aufgewiesen, die nahezu ausschließlich militärisch genutzt werden und in den genannten Mengen geeignet waren, die festgestellten Schäden zu verursachen.

[12] b) Aus einer Gesamtschau weiterer Ermittlungsergebnisse folgt die hochwahrscheinliche Annahme, dass die Sprengsätze im Zeitraum zwischen dem 08. und dem 23.09.2022 im Zuge von Tauchgängen an den Pipelines angebracht wurden, die von Bord der Segelyacht »Andromeda« aus durchgeführt wurden. Insofern sind folgende Indizien von Relevanz:

[13] aa) Die Yacht eignete sich nach den Feststellungen eines Sachverständigen baulich für einen Transport der zur Tatbegehung erforderlichen Gegenstände, eine Schifffahrt zum Tatort und dortige Tauchereinsätze. Bei der Anmietung wurde zudem um die Ausstattung mit einem Beiboot gebeten, das für Tauchgänge genutzt werden konnte. Das Segelschiff wurde nach Angaben des Vermieters von mehreren Personen für einen die vorgenannte Zeitspanne umfassenden Zeitraum angemietet. Nach Zeugenaussagen wurde die Yacht am 07.09.2022 an eine Besatzung aus mehreren männlichen Personen übergeben und hielten sich bis zu sieben Personen an Bord auf. Das Schiff befand sich im Mietzeitraum im Seegebiet der Insel Bornholm, denn es wurde zu dieser Zeit durch Zeugen südöstlich von Karlskrona und im Hafen des dänischen Christiansø festgestellt. Die Besatzungsmitglieder waren mithin nach den vorgenannten äußeren Umständen in der Lage, die Tat zu begehen.

[14] **bb)** Die Nutzer der Yacht entfalteten Bemühungen, ihre Identität und die Route des Schiffes zu verschleiern: Die Anmietung des Bootes nahm ein Mittelsmann im ausdrücklichen Auftrag Dritter vor. Dabei forderte er, dass das Schiff nicht über das mittlerweile auch in der nichtkommerziellen Schifffahrt weit verbreitete und nicht zuletzt der Sicherheit der Besatzung dienende funkgestützte AIS-System (»Automatic Identification System«) zur automatischen Positionsbestimmung sowie Erkennbarkeit von Seefahrzeugen und deren Route für Dritte verfügt. Ein Logbuch führte die Besatzung entgegen der Üblichkeit bei Segeltörns nicht. Bei der Anmietung der Segelyacht wurden gefälschte Ausweispapiere vorgelegt. Als der polnische Grenzschutz die Besatzungsmitglieder bei einem Hafenaufenthalt im polnischen Kolberg kontrollierte, wiesen diese sich mit gefälschten bulgarischen Personalausweisen aus.

[15] **cc)** Zeugen haben bekundet, dass nach der Rückkehr der Yacht in den Hafen von Wiek Taucheranzüge, Tauchflaschen und weitere Tauchausrüstung von Bord gebracht wurden. Die Rückgabe der Yacht ging einher mit Auffälligkeiten: Zum vereinbarten Rückgabetermin fand der Mitarbeiter der Charterfirma niemanden auf dem Schiff vor; die bei der Anmietung geleistete Kautionswurde nicht zurückgefordert.

[16] **dd)** Bei einer späteren kriminaltechnischen Untersuchung der Segelyacht im Januar 2023 haben Ermittler unter Deck Spuren der Sprengstoffe Hexogen und Oktogen gefunden. Das Spurenbild lässt die Annahme zu, dass insbesondere auf einem Tisch in der Kajüte mit diesen Sprengstoffen hantiert wurde. Da die Yacht nach der hier erörterten Anmietung nicht erneut vermietet worden war, ist naheliegend, dass der Umgang mit Explosivstoffen der Art, wie sie bei der Sprengung der Pipelines verwendet wurden, im Tatzeitraum an Bord des Schiffes stattfand.

[17] **c)** Die bislang im Ermittlungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse begründen weiter den dringenden Tatverdacht, dass der Beschuldigte Besatzungsmitglied der Segelyacht und in der Rolle eines Koordinators vor Ort an der Tat beteiligt war. Insofern gilt:

[18] **aa)** Ein als gewerblicher Personentransporteur tätiger Zeuge hat bei seiner Vernehmung bekundet, ein Angestellter von ihm habe am 23.09.2022 im Hafen von Wiek mehrere Personen sowie Tauchausrüstungen von der Yacht »Andromeda« aufgenommen und diese auftragsgemäß mit einem Kleinbus über Polen in die Ukraine verbracht. Aus Kontrolldaten des polnischen Grenzschutzes ergibt sich, dass das Fahrzeug am Abend des 23.09.2022 die polnischukrainische Grenze überquerte und einer der Insassen bei der Grenzkontrolle einen ukrainischen Reisepass vorlegte, der auf den Namen S. K. ausgestellt war und ein Lichtbild der kontrollierten Person enthielt. Diese Person war ausweislich der Daten des polnischen Grenzschutzes am 04.09.2022 von einem anderen Fahrer aus der Ukraine nach Polen gefahren worden, so dass sie auch nach den polnischen Daten Besatzungsmitglied der Yacht bei der hier relevanten Tour gewesen sein konnte. Die Staatsanwaltschaft Danzig hat den deutschen Strafverfolgungsbehörden eine Lichtbildmappe übermittelt, die unter anderem ein mit dem Namen S. K. gekennzeichnetes Foto

enthält, das identisch ist mit dem Lichtbild des auf den Namen S. K. ausgestellten ukrainischen Reisepasses. Dieser Pass ist nach den Ermittlungserkenntnissen eine Fälschung, weil tatsächlich ein Reisepass mit der betreffenden Passnummer auf eine weibliche ukrainische Staatsangehörige ausgestellt worden ist.

[19] **bb)** Bei der Person, die auf dem Foto des auf den Namen S. K. ausgestellten Reisepasses sowie dem mit diesem Namen versehenen Bild aus der Lichtbildmappe der Staatsanwaltschaft Danzig abgebildet ist, handelt es sich höchstwahrscheinlich um den Beschuldigten. Denn dieser wies sich im Jahr 2024 an der Grenze zu Nordmazedonien und am 13.08.2025 bei einer Einreise nach Polen mit einem auf seinen wirklichen Namen ausgestellten und höchstwahrscheinlich echten ukrainischen Reisepass aus. Nach Sachverständigen-gutachten ist auf dem Lichtbild des (echten) ukrainischen Reisepasses des Beschuldigten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dieselbe Person abgebildet wie auf dem Foto des (unechten) ukrainischen Reisepass mit dem Namen S. K. und dem betreffenden Bild aus der erwähnten Lichtbildmappe der polnischen Justiz. Damit ist im Sinne eines dringenden Tatverdachts anzunehmen, dass der Beschuldigte bei der hier relevanten Fahrt der Segelyacht »Andromeda« eines der Besatzungsmitglieder des Schiffes war.

[20] **cc)** Die höchstwahrscheinliche Annahme, dass der Beschuldigte an der Tat in der Funktion eines Koordinators beteiligt war, liegt darin begründet, dass keine Ermittlungserkenntnisse vorliegen, wonach er über eine Taucherausbildung oder Kenntnisse im Bereich der Seefahrt beziehungsweise im Umgang mit Sprengstoffen der verwendeten Art verfügt. Das unterscheidet ihn von anderen ermittelten Besatzungsmitgliedern. Mithin dürfte er weder einer der Taucher noch der Skipper der Yacht oder ein an der Tat beteiligter Sprengstoffexperte gewesen sein. Da fernliegend erscheint, dass bei der tatgegenständlichen Schifffahrt eine Person ohne eine gewichtige Funktion für die Tatausführung Besatzungsmitglied war, und der Beschuldigte überdies nach dem Vorbringen seiner Verteidigerin in der ergänzenden Beschwerdebegründung vom 27.11.2025 zur Tatzeit Angehöriger einer militärischen Spezialeinheit der ukrainischen Streitkräfte im Offiziersrang – also mit Führungsverantwortung – war, übte er sehr wahrscheinlich eine koordinierende Funktion aus. Jedenfalls aber ist im Sinne eines dringenden Tatverdachts die Annahme begründet, dass er im Zuge der Schifffahrt Aufgaben wahrnahm, die mindestens gleich bedeutsam für den Taterfolg waren wie die Tatbeiträge der anderen Besatzungsmitglieder, etwa der Taucher.

[21] **d)** Dafür, dass die Tat höchstwahrscheinlich im Auftrag eines fremden Staates und gesteuert durch diesen begangen wurde, sprechen zum einen die äußeren Tatumstände. Hinzuweisen ist insofern auf die Art des verwendeten Sprengstoffes, die Nutzung von originalen Ausweisdokumenten mit falschen Personalangaben und die Professionalität des Vorgehens der Täter, das insbesondere eine hohe Sachkunde und gute Ausbildung erforderte. Zum anderen spricht die in Betracht kommende Motivlage für eine staatliche Steuerung des Geschehens: Ziel der Tat war es offensichtlich, Gaslieferungen Russlands an die Bundesrepublik Deutschland durch einen Sabotageakt zumindest langfristig zu unterbinden. Damit ist

anzunehmen, dass mit der Tat ein primär politisches Ziel verfolgt wurde.

[22] **e)** Ergänzend nimmt der Senat Bezug auf die Darlegungen zur Begründung des dringenden Tatverdachts im angefochtenen Haftbefehl.

[23] **3.** Es besteht entgegen dem Beschwerdevorbringen nicht das Verfahrenshindernis der allgemeinen Funktionsträgerimmunität. Denn diese völkergewohnheitsrechtliche funktionelle Immunität erfährt in der hiesigen Fallkonstellation eine Ausnahme. Insofern gilt:

[24] **a)** Personen, die im Auftrag eines fremden Staates für diesen hoheitlich tätig werden, kommt grundsätzlich aus der Staatenimmunität abgeleitete und völkergewohnheitsrechtlich anerkannte (funktionelle) Immunität in Bezug auf ihr hoheitlich-staatliches Handeln gegenüber der Strafgerichtsbarkeit anderer Staaten (allgemeine Funktionsträgerimmunität) zu. Dies gilt unabhängig davon, ob die betreffende Person in einem festen Dienstverhältnis – etwa als Beamter oder Soldat – zu dem ausländischen Staat steht oder nur einzelfallbezogen für diesen tätig wird; entscheidend ist allein, dass sich die Tätigkeit funktional als fremdstaatliches hoheitliches Handeln darstellt (vgl. BGH, Beschl. v. 27.08.2024 – StB 54/24, NJW 2024, 3003 Rdnr. 23; v. 20.03.2024 – 3 StR 454/22, BGHSt 68, 225 Rdnr. 32; v. 21.02.2024 – AK 4/24, NJW 2024, 1674 Rdnr. 53; Urt. v. 28.01.2021 – 3 StR 564/19, BGHSt 65, 286 Rdnr. 16; MüKoStGB/Ambos, 5. Aufl., vor § 3 Rdnr. 114; NK-StGB/Böse, 6. Aufl., vor §§ 3 bis 7 Rdnr. 35; LK/Werle/Jeßberger, StGB, 13. Aufl., vor §§ 3 ff. Rdnr. 390; Kreicker, JR 2015, 298; Schäfer u.a., Festschrift 75 Jahre BGH, 2025, S. 239, 242 f.; s. ferner BVerfG, Beschl. v. 10.06.1997 – 2 BvR 1516/96, BVerfGE 96, 68, 85, 91; BGH, Urt. v. 26.09.1978 – VI ZR 267/76, NJW 1979, 1101).

[25] **b)** Es gibt – wie der Beschwerdeführer zutreffend geltend macht – dringende Gründe für die Annahme, dass die Sabotagetat durch einen fremden Staat initiiert und gesteuert wurde. Mithin ist hochwahrscheinlich, dass der Beschuldigte seine Tatbeiträge in fremdstaatlichem Auftrag erbrachte. Damit kommt ihm mit hoher Wahrscheinlichkeit im Ausgangspunkt für sein Handeln die allgemeine Funktionsträgerimmunität zu, die ein gem. Art. 25 Satz 1 GG und § 20 Abs. 2 Satz 1 GVG von Amts wegen zu beachtendes Verfolgungshindernis darstellt. Dieser völkerrechtlichen Immunität kann nicht schon deshalb im derzeitigen Verfahrensstadium Relevanz abgesprochen werden, weil nicht sicher feststeht, dass die Tat in staatlichem Auftrag verübt wurde. Denn wenn wahrscheinlich ein Verfahrenshindernis (der völkerrechtlichen Immunität) besteht, fehlt es an dem für einen Haftbefehl erforderlichen dringenden Tatverdacht einer verfolgbaren Straftat (vgl. KK-StPO/Graf, 9. Aufl., § 112 Rdnr. 4; BeckOK StPO/Krauß, 57. Ed., § 112 Rdnr. 11; Schmitt/Köhler/Schmitt, StPO, 68. Aufl., § 112 Rdnr. 5; s. ferner Kreicker, Völkerrechtliche Exemtionen, Bd. 2, 2007, S. 1315 ff.).

[26] **c)** Gleichwohl stellt die allgemeine Funktionsträgerimmunität vorliegend kein Verfahrenshindernis dar. Denn es ist anerkannt, dass diese Exemption nicht nur bei völkerrechtlichen Verbrechen einschließlich Kriegsverbrechen (s. hierzu BGH, Beschl. v. 20.03.2024 – 3 StR 454/22, BGHSt

68, 225 Rdnr. 32; v. 21.02.2024 – AK 4/24, NJW 2024, 1674 Rdnr. 53; Urt. v. 28.01.2021 – 3 StR 564/19, BGHSt 65, 286 Rdnr. 16; Schäfer u.a., Festschrift 75 Jahre BGH, 2025, S. 239, 243 ff.) und bei Spionagetaten (s. hierzu BGH, Beschl. v. 27.08.2024 – StB 54/24, NJW 2024, 3003 Rdnr. 23) eine völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Ausnahme erfährt. Auch bei geheimdienstlich gesteuerten Gewaltakten, durch welche die Souveränität eines tatbetroffenen anderen Staates tangiert wird, gilt sie nicht (vgl. BGH, Beschl. v. 27.08.2024 – StB 54/24, NJW 2024, 3003 Rdnr. 23; Schäfer u.a., Festschrift 75 Jahre BGH, 2025, S. 239, 249). Dem entspricht die Staatenpraxis (vgl. für Deutschland etwa BGH, Beschl. v. 07.08.2019 – 3 StR 562/18, BGHSt 64, 170; Urt. v. 24.06.2004 – 5 StR 306/03, NJW 2004, 3051; v. 19.10.1962 – 9 StE 4/62, BGHSt 18, 87; weitere Nachweise bei Kreicker, Völkerrechtliche Exemtionen, Bd. 1, 2007, S. 256 ff.) und die vorherrschende Auffassung in der Literatur (vgl. MüKoStGB/Ambos, 5. Aufl., vor § 3 Rdnr. 148; NK-StGB/Böse, 6. Aufl., vor §§ 3 bis 7 Rdnr. 35; SK-StPO/Frister, 6. Aufl., vor §§ 18 bis 21 GVG Rdnr. 20; LK/Werle/Jeßberger, StGB, 13. Aufl., vor §§ 3 ff. Rdnr. 412; Kreicker, Völkerrechtliche Exemtionen, Bd. 1, 2007, S. 254 ff. mit Fn. 84 [dort auch zum Begriffsverständnis]; Folz/Soppe, NStZ 1996, 576, 580 f.; Kreicker, JR 2015, 298, 299; Sanger, ICLQ 62 [2013], 193, 202 ff.). Gegenteilige Staatenpraxis wie der in der Beschwerdeschrift angeführte »McLeod-Fall« aus dem Jahr 1840 (vgl. zu diesem Bothe, ZaöRV 31 [1971], 246, 247 f.) ist durch die Völkerrechtsentwicklung überholt. Zum Kreis der mit dem schlagwortartigen Begriff »geheimdienstliche Gewaltakte« gekennzeichneten Delikte, bei denen die Immunität nicht gilt, zählen nicht nur staatlich gesteuerte Entführungen und gezielte Tötungen von Personen im Ausland, sondern auch verdeckte staatliche Sabotageakte mit oder ohne Personenschäden im Ausland wie die hier zu beurteilende Tat (vgl. zur Versenkung des Greenpeace-Schiffes »Rainbow-Warrior« durch französische Agenten im Hafen des neuseeländischen Auckland im Jahr 1985 sowie zum »Lockerbie-Anschlag« auf ein Passagierflugzeug 1988 durch libysche Agenten Kreicker, Völkerrechtliche Exemtionen, Bd. 1, 2007, S. 257 ff.; Folz/Soppe, NStZ 1996, 576, 579 ff.).

[27] **d)** Zwar wird die Ausnahme von der allgemeinen Funktionsträgerimmunität bei geheimdienstlichen Gewaltakten – worauf die Beschwerdebegründung zutreffend hinweist – teilweise mit dem Zusatz erwähnt, sie betreffe Taten »auf fremdem Staatsgebiet« (vgl. etwa BGH, Beschl. v. 27.08.2024 – StB 54/24, NJW 2024, 3003 Rdnr. 23; Schäfer u.a., Festschrift 75 Jahre BGH, 2025, S. 239, 249). Daraus kann indes entgegen der Rechtsauffassung des Beschuldigten nicht der Schluss gezogen werden, sie gelte bei deliktischem Handeln an gebietshoheitsfreien Orten und damit auf Hoher See (Art. 86 Satz 1 SRÜ) oder in ausschließlichen Wirtschaftszonen der Meere (Art. 55 SRÜ) nicht, so dass die hiesige Tat der Immunität unterfalle. Denn mit der vorgenannten begrifflichen Einschränkung wird in der Sache zum Ausdruck gebracht, dass die Immunitätsausnahme Taten erfasst, die mit einer Verletzung völkerrechtlicher Souveränitätsrechte eines anderen Staates einhergehen (vgl. Kreicker, JR 2015, 298, 299), wie das bei unerlaubtem verdecktem Staatshandeln auf fremdem Hoheitsgebiet stets der Fall ist. Hintergrund dieser Einschränkung ist die Überlegung, dass die allgemeine Funktionsträgerimmunität als Ausfluss der Staatenimmunität

dem Schutz staatlicher Souveränität dient, indem staatliche Hoheitsakte fremdstaatlicher Jurisdiktionskompetenz grundsätzlich entzogen werden. Für eine solche Achtung staatlicher Souveränität fehlt es indes an Legitimation bei verdecktem Staatshandeln, das seinerseits völkerrechtliche Souveränitätsrechte eines anderen Staates missachtet.

[28] Eine Verletzung von Souveränitätsrechten – zumindest der tatbetroffenen Bundesrepublik Deutschland – beinhaltet die hier zu beurteilende Tat in gleich zweierlei Hinsicht:

[29] Erstens lagen die Pipelines »Nord-Stream 1« und »Nord-Stream 2« zwar in der Hand privatrechtlicher Gesellschaften, doch wurden sie auch im staatlichen Interesse Deutschlands sowie mit (politischer) Unterstützung der Bundesrepublik errichtet und betrieben; zudem waren die Betreibergesellschaften der Pipeline »Nord-Stream 1« zum Teil deutsche Unternehmen (vgl. das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages »Rechtsfragen zur Sabotage von unterseeischen Rohrleitungen in internationalen Gewässern« v. 06.03.2023 – WD 2 – 3000 – 019/23, S. 6). Bau und Betrieb der Pipelines waren damit nach Art. 58 Abs. 1, Art. 79 Abs. 1, Art. 87 Abs. 1 Satz 3 Buchst. c), Art. 112 Abs. 1 SRÜ Ausfluss des souveränen völkerrechtlichen Rechts unter anderem der Bundesrepublik Deutschland als (jedenfalls in Bezug auf die Pipeline »Nord-Stream 1«) »verlegender Staat«, auf Hoher See und in ausschließlichen Wirtschaftszonen der Meere Rohrleitungen zu verlegen (vgl. zu diesem Recht Lagoni, in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, 2006, Kap. 3 Rdnr. 128 ff.). Hieraus resultieren unabhängig von der Eigentumssituation auf die Leitungen bezogene hoheitliche Rechte und Pflichten Deutschlands (vgl. Lagoni, in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, 2006, Kap. 3 Rdnr. 136).

[30] Zweitens trat der Taterfolg – die zumindest langfristige Funktionsunfähigkeit der Pipelines als Bauwerke – auch auf deutschem Staatsgebiet ein. Denn die Rohrleitungen sind zum Teil im deutschen Küstenmeer und in deutschen inneren Gewässern, also auf deutschem Hoheitsgebiet verlegt (vgl. Art. 2 Abs. 1 SRÜ); zudem befinden sich die Anlandestationen am Ende der Pipelines in Deutschland. Mithin wurden durch das Tathandeln auch Bauwerksteile in Deutschland in ihrer Funktionsfähigkeit zerstört. Damit tangierte die Zerstörung der Erdgasleitungen ungeachtet des Tathandelns außerhalb des Staatsgebietes der Bundesrepublik deutsche Souveränitätsrechte, so dass dem Beschuldigten selbst dann keine allgemeine Funktionsträgerimmunität zukäme, wenn es sich bei der Tat um einen fremdstaatlichen Hoheitsakt gehandelt haben sollte.

[31] Ohne Belang ist in diesem Zusammenhang mithin, ob die Tat nach Völkerrecht ein Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden der Kriegsführung (§ 11 VStGB) darstellt und die allgemeine Funktionsträgerimmunität (auch) deshalb einer Strafverfolgung des Beschuldigten nicht entgegensteht.

[32] 4. In rechtlicher Hinsicht ist gegenwärtig auszugehen von einer hochwahrscheinlichen Strafbarkeit des Beschuldigten jedenfalls wegen Herbeiführens einer Sprengstoffexplosion (in vier tateinheitlichen Fällen) gem. § 308 Abs. 1 StGB in Tateinheit mit Zerstörung von Bauwerken (in zwei

tateinheitlich zusammentreffenden Fällen) gem. § 305 Abs. 1 StGB, wobei der Beschuldigte mittäterschaftlich handelte (§ 25 Abs. 2 StGB). Hinzu tritt – über die rechtliche Würdigung des Haftbefehls hinausgehend – in weiterer Tateinheit eine hochwahrscheinliche Strafbarkeit des Beschuldigten wegen Störung öffentlicher Betriebe gem. § 316b Abs. 1 Nr. 2 StGB. Insofern gilt:

[33] a) Der Beschuldigte hat sich mit hoher Wahrscheinlichkeit wegen Herbeiführens einer Sprengstoffexplosion gem. § 308 Abs. 1, § 25 Abs. 2 StGB in vier tateinheitlichen Fällen strafbar gemacht, indem er in arbeitsteiligem Zusammenwirken mit den anderen Besatzungsmitgliedern der Segelyacht »Andromeda« an vier verschiedenen Stellen der Pipelines Sprengsätze mit Zeitzündern sowie den Sprengstoffen Hexogen (RDX) und Oktogen (HMX) anbrachte, die – wie geplant – einige Zeit später explodierten, wodurch die Pipelines – fremde Sachen von bedeutendem Wert – nicht nur gefährdet, sondern einer Absicht der Täter entsprechend (teilweise) zerstört wurden. Der für die Tatbestandsverwirklichung in der Variante des § 308 Abs. 1 StGB erforderliche Gefährdungsvorsatz ist Bestandteil der Zerstörungsabsicht (vgl. TK-StGB/Bosch, 31. Aufl., § 308 Rdnr. 10; NK-StGB/Kargl, 6. Aufl., § 308 Rdnr. 7).

[34] b) Weiter ist der dringende Tatverdacht einer tateinheitlichen Strafbarkeit des Beschuldigten wegen Zerstörung von Bauwerken gem. § 305 Abs. 1, § 25 Abs. 2 StGB in zwei tateinheitlichen Fällen gegeben. Bei den Pipelines handelte es sich um zwei (andere) Bauwerke, die für die Täter fremdes Eigentum waren. Diese wurden durch die Explosionen zumindest teilweise zerstört, weil ihre Funktionsfähigkeit durch die Sprengungen beider Rohrleitungen der Pipeline »Nord-Stream 1« und eines Stranges von »Nord-Stream 2« vollständig (»Nord-Stream 1«) beziehungsweise zum Teil (»Nord-Stream 2«) aufgehoben wurde. Unerheblich ist insofern, ob die gesprengten Leitungen durch Einbau neuer Rohrsegmente an den Schadensstellen repariert werden könnten oder nicht. Denn die (teilweise) Aufhebung der Nutzbarkeit für eine beträchtliche Zeit genügt (vgl. BGH, Urt. v. 05.04.2018 – 3 StR 13/18, NJW 2019, 90 Rdnr. 18, Beschl. v. 20.10.2011 – 4 StR 344/11, BGHSt 57, 50 Rdnr. 7).

[35] c) Zu den vorgenannten, auch im Haftbefehl aufgeführten Strafbarkeiten tritt im Sinne eines dringenden Tatverdachts in weiterer Tateinheit eine Strafbarkeit wegen Störung öffentlicher Betriebe gem. § 316b Abs. 1 Nr. 2 StGB hinzu.

[36] aa) Bei den Pipelines handelte es sich um (bauliche) Anlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Energie – vom Gesetz exemplifiziert als »Licht, Wärme oder Kraft« – dienten. Solche Anlagen sind nicht nur bauliche Einrichtungen, die unmittelbar der Herstellung von Strom, Wärme oder sonstiger Energie beziehungsweise zu deren regionaler Verteilung an Endverbraucher dienen, sondern auch solche für die Gewinnung sowie den überregionalen und internationalen Transport eines Energieträgers wie Gas, mit dem in weiteren Anlagen – etwa Kraftwerken oder Heizanlagen – Strom, Wärme oder Kraft für die öffentliche Versorgung erzeugt wird oder der später in Netze für die regionale Versorgung von Endverbrauchern eingespeist wird (vgl. NK-StGB/Zieschang, 6. Aufl., § 316b Rdnr. 19; für eine Einordnung solcher Anlagen als für die Versorgung der Bevölkerung lebenswichtige

Unternehmen LK/König, StPO, 13. Aufl., § 316b Rdnr. 21; MüKoStGB/Wieck-Noodt, 4. Aufl., § 316b Rdnr. 16; dagegen für eine Begrenzung der Tatbestandsvariante der öffentlichen Versorgungsanlagen auf unmittelbar der Versorgung der Endverbraucher eines bestimmten Gebietes dienende Anlagen in Bezug auf § 88 Abs. 1 Nr. 3 StGB MüKoStGB/Anstötz, 5. Aufl., § 88 Rdnr. 11).

[37] **bb)** Die Sprengung von drei der vier Rohrleitungen – eine Störhandlung i.S.d. § 316b Abs. 1 StGB – bewirkte, dass die Pipelines ganz (»Nord-Stream 1«) beziehungsweise teilweise (»Nord-Stream 2«) zerstört und damit außer Tätigkeit gesetzt sowie ihrem bestimmungsgemäßen Zweck, Gas von Russland nach Deutschland zu transportieren, entzogen wurden. Hierin liegt eine Verhinderung beziehungsweise Störung des Betriebs der Anlagen i.S.d. § 316b Abs. 1 Nr. 2 StGB. Dafür ist unerheblich, dass zum Tatzeitpunkt die Pipeline »Nord-Stream 2« zwar fertig gestellt und mit Gas gefüllt war, indes ihren Lieferbetrieb noch nicht aufgenommen hatte, und die Gasdurchleitung in der Pipeline »Nord-Stream 1« gerade wegen Wartungsarbeiten ausgesetzt war. Denn beide Pipelines waren technisch funktionsfähig. Indem die Sprengungen ihre Funktionsfähigkeit und die Möglichkeit aufhoben, jederzeit Gas durch sie zu leiten, wurde ihr Betrieb verhindert.

[38] **d)** Bereits der dringende Tatverdacht der vorgenannten Straftatbestände rechtfertigt den Haftbefehl und den Vollzug von Untersuchungshaft. Es kann daher gegenwärtig offenbleiben, ob – entsprechend der rechtlichen Würdigung des angefochtenen Haftbefehls – darüber hinaus eine Strafbarkeit des Beschuldigten – in weiterer Tateinheit – wegen verfassungsfeindlicher Sabotage nach § 88 Abs. 1 Nr. 3 StGB als hochwahrscheinlich angenommen werden kann.

[39] In diesem Zusammenhang spricht zwar vieles dafür, dass der Beschuldigte i.S.d. § 88 Abs. 1 Nr. 3 StGB als Rädelführer oder Hintermann einer Gruppe absichtlich bewirkte, dass im räumlichen Geltungsbereich des Strafgesetzbuches durch Störhandlungen Anlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft dienen, ganz oder zum Teil außer Tätigkeit gesetzt und den bestimmungsmäßigen Zwecken entzogen wurden.

[40] Dabei ist ohne Belang, dass der Beschuldigte und seine Tatgenossen außerhalb Deutschlands in internationalen Gewässern handelten, denn § 91a StGB gilt für § 88 StGB nicht (vgl. MüKoStGB/Anstötz, 5. Aufl., § 88 Rdnr. 3; LK/Steinsiek, StGB, 13. Aufl., § 88 Rdnr. 11; TK-StGB/Sternberg-Lieben/Weißer, 31. Aufl., § 88 Rdnr. 15; SK-StGB/Zöllner, 9. Aufl., § 88 Rdnr. 2). Die Tat kann als Distanzdelikt begangen werden (LK/Steinsiek, StGB, 13. Aufl., § 88 Rdnr. 11; NK-StGB/Paeffgen/Kleszczewski, 6. Aufl., § 88 Rdnr. 14).

[41] Fraglich erscheint aber, ob sich der Beschuldigte mit der Sprengung der Pipelines absichtlich für Bestrebungen gegen die (innere) Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland (vgl. § 92 Abs. 3 Nr. 2 StGB) einsetzte. Zwar tangierte die Tat die (innere) Sicherheit Deutschlands (vgl. zum Begriff der inneren Sicherheit MüKo StGB/Anstötz, 5. Aufl., § 92 Rdnr. 12). Denn der Ausfall erheblicher Gaslieferungen führte zu einer (zeitweiligen) Verknappung dieses sowohl für

die Wirtschaft als auch für Privathaushalte zentralen Energieträgers; es waren deutliche Preissteigerungen und negative Auswirkungen für die Wirtschaftsleistung der Bundesrepublik und die Grundversorgung der Bevölkerung mit ausreichenden Mengen von Wärme und Elektrizität zu besorgen. Damit eng verbunden war die Gefahr einer Erschütterung des Vertrauens der Bevölkerung, in der Bundesrepublik vor den Folgen gewaltsamer Einwirkungen, hier auf Infrastruktureinrichtungen mit direktem Bezug zu Deutschland und die Energieversorgung der dort lebenden Menschen, geschützt zu sein.

[42] Zweifel erscheinen jedoch angebracht, ob es Bestrebungen Dritter – als »Träger« i.S.d. § 92 Abs. 3 Nr. 2 StGB –, gab, solche Folgen herbeizuführen (vgl. zur Frage der Erforderlichkeit eines so agierenden Dritten neben dem Täter einerseits BeckOK StGB/Ellbogen, 67. Ed., § 92 Rdnr. 9; LK/Engelstätter, StGB, 13. Aufl., § 92 Rdnr. 10; NK-StGB/Paeffgen/Kleszczewski, 6. Aufl., § 92 Rdnr. 10; TK-StGB/Sternberg-Lieben/Weißer, 31. Aufl., § 92 Rdnr. 13; andererseits MüKoStGB/Anstötz, 5. Aufl., § 92 Rdnr. 10), und der Beschuldigte für diese oder in ihrem Auftrag sowie mit dem Wissen um dieses Ziel handelte. Das gilt auch eingedenk des Umstandes, dass unerheblich ist, ob es dem Beschuldigten selbst darauf ankam, die Sicherheit Deutschlands zu beeinträchtigen (vgl. LK/Engelstätter, StGB, 13. Aufl., § 92 Rdnr. 11; TK-StGB/Sternberg-Lieben/Weißer, 31. Aufl., § 88 Rdnr. 17, § 92 Rdnr. 13). Denn die Umstände der Tat lassen es als nicht fernliegend erscheinen, dass negative Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und ihre innere Sicherheit nicht intendiert, sondern nur als weitere Folge der Sprengungen hingenommen wurden. Das aber reichte für eine Strafbarkeit nach § 88 Abs. 1 StGB nicht aus.

[43] **e)** Die Frage, ob auch der (dringende) Tatverdacht von Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden der Kriegsführung (§ 11 VStGB), etwa eines Kriegsverbrechens nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VStGB (s. insofern auch Art. 52 Abs. 1 und 2 ZP I) oder nach § 11 Abs. 3 VStGB a.F. i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VStGB, gegeben ist, weil die Sprengung der Pipelines als Kriegshandlung gegen das humanitäre Völkerrecht verstieß (näher hierzu nachfolgend), bedarf an dieser Stelle gleichfalls keiner Entscheidung.

[44] **f)** Mit Blick auf das Beschwerdevorbringen ist auf Folgendes hinzuweisen:

[45] Entgegen den dortigen Ausführungen war der Sabotageakt unter der Annahme, dass er von staatlichen Stellen der Ukraine initiiert und gesteuert wurde, nach dem gegenwärtigen Ermittlungsstand nicht als legale Schädigungshandlung der Ukraine im internationalen bewaffneten Konflikt zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation von Völkerrechts wegen gerechtfertigt.

[46] Zwar ist den staatlichen Konfliktparteien im internationalen bewaffneten Konflikt in den Grenzen des Völkerrechts auch eine Beschädigung oder Zerstörung von Infrastruktureinrichtungen des gegnerischen Staates erlaubt; dies gilt auch für gegnerische Einrichtungen in gebietshoheitsfreien Räumen wie den ausschließlichen Wirtschaftszonen nicht am Konflikt beteiligter Staaten (vgl. Frau in: v. Kielmansegg u.a. [Hrsg.], Handbuch Recht der Streitkräfte,

2025, § 20 Rdnr. 113). In Bezug auf eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der handelnden Personen stellt sich die Beteiligung an einer völkerrechtlich legalen Schädigungshandlung als ein über Art. 25 GG beziehungsweise Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG innerstaatlich unmittelbar beachtlicher Rechtfertigungsgrund dar, der strafbarkeitsausschließend wirkt und ungeachtet des verbreiteten Schlagwortes der »Kombattantenimmunität« (vgl. etwa MüKoStGB/Ambos, 4. Aufl., vor § 8 VStGB Rdnr. 38; Frau in: v. Kielmansegg u.a. [Hrsg.], Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 20 Rdnr. 125 f.; Ipsen/Heintschel v. Heinegg, Völkerrecht, 8. Aufl., § 63 Rdnr. 1) nicht lediglich – wie der Beschwerdeführer meint – ein immunitätsgleiches Verfolgungshindernis begründet (vgl. BT-Drucks. 14/8524, S. 13; Bäuerle in: v. Kielmansegg u.a. [Hrsg.], Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 22 Rdnr. 110; NK-StGB/Neumann, 6. Aufl., vor § 211 Rdnr. 5; TK-StGB/Sternberg-Lieben, 31. Aufl., vor §§ 32 ff. Rdnr. 143; Kreicker in Eser/Kreicker [Hrsg.], Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen, Bd. 1, 2003, S. 399; Lenk, JuS 2022, 1089, 1090; Werle/Nerlich, HuV-I 2002, 124, 129; Zimmermann, ZRP 2002, 97, 100). Jedoch war nach der derzeitigen Erkenntnislage der Sprengstoffanschlag auf die Pipelines »Nord-Stream 1« und »Nord-Stream 2« selbst dann, wenn die Tat eine hoheitliche Handlung der Ukraine im Zusammenhang mit dem internationalen bewaffneten Konflikt mit Russland war, keine völkerrechtlich erlaubte und damit gerechtfertigte Schädigungshandlung, und zwar aus zumindest zwei Gründen:

[47] **aa)** Die Täter handelten unter dieser Prämisse mit hoher Wahrscheinlichkeit verdeckt im Rahmen einer Geheimdienstoperation beziehungsweise eines Kommandounternehmens, ohne von Zivilpersonen unterscheidbar zu sein. Sie hatten damit keinen Kombattantenstatus, der Voraussetzung für eine kriegsvölkerrechtliche Befugnis zur Vornahme von Schädigungshandlungen ist. Das gilt selbst dann, wenn sie Angehörige der Streitkräfte der Ukraine waren. Denn Kombattantenstatus kommt den aktiven Mitgliedern der regulären Streitkräfte und weiterer organisierter bewaffneter Verbände, Gruppen und Einheiten eines Staates (im internationalen bewaffneten Konflikt) gem. Art. 1 HLKO, Art. 4 Abs. A Nr. 1 und 2 GA III nur zu, wenn sie ein bleibendes und von weitem erkennbares Unterscheidungszeichen führen – typischerweise, aber nicht zwingend, indem sie uniformiert sind – und die Waffen offen tragen, also äußerlich von Zivilpersonen unterschieden werden können (vgl. MüKoStGB/Ambos, 4. Aufl., vor § 8 VStGB Rdnr. 37; Ipsen/Heintschel v. Heinegg, Völkerrecht, 8. Aufl., § 63 Rdnr. 5 ff.).

[48] **bb)** Die Pipelines waren – jedenfalls nach derzeitigem Erkenntnisstand – keine legitimen Angriffsobjekte im internationalen bewaffneten Konflikt zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation. Dabei kommt es auf die Eigentums- und Betreiberverhältnisse nicht an. Denn die Rohrleitungen waren auch dann, wenn man sie als russische Pipelines einordnet, keine militärischen Objekte (des Konfliktgegners), sondern zivile Infrastruktureinrichtungen. Zivile Objekte dürfen jedoch – anders als militärische Ziele – nach Art. 52 Abs. 1 Satz 1 ZP I, der Völkergewohnheitsrecht entspricht, nicht angegriffen werden (vgl. MüKoStGB/Dörmann, 4. Aufl., § 11 VStGB Rdnr. 46; Frau in: v. Kielmansegg u.a. [Hrsg.], Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 20

Rdnr. 177; LK/Hieramente/Gebhard, StGB, 13. Aufl., § 11 VStGB Rdnr. 31; Ipsen/Heintschel v. Heinegg, Völkerrecht, 8. Aufl., § 64 Rdnr. 35, § 65 Rdnr. 27). Die Abgrenzung zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen ergibt sich aus dem Völkergewohnheitsrecht widerspiegelnden Art. 52 Abs. 2 ZP I (vgl. MüKoStGB/Dörmann, 4. Aufl., § 11 VStGB Rdnr. 46 ff.), der lautet: »Angriffe sind streng auf militärische Ziele zu beschränken. Soweit es sich um Objekte handelt, gelten als militärische Ziele nur solche Objekte, die auf Grund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.« Die beiden Pipelines »Nord-Stream 1« und »Nord-Stream 2« dienten der Lieferung von Erdgas durch Russland an Deutschland und weitere westeuropäische Staaten zu zivilen Zwecken. Ihre Beschaffung, Funktion und tatsächliche Verwendung trugen damit nicht unmittelbar zu militärischen Handlungen Russlands gegenüber der Ukraine bei, weshalb ihre Zerstörung keinen direkten militärischen Vorteil bewirkte.

[49] Einen letztlich auch für den bewaffneten Konflikt relevanten Vorteil erlangte Russland durch die Pipelines lediglich mittelbar insofern, als aus dem Verkauf des durch die Rohrleitungen transportierten Erdgases Einnahmen erzielt wurden, die zur Finanzierung militärischer Aktivitäten genutzt werden konnten. Ein solcher nur mittelbarer Vorteil aus der wirtschaftlichen Nutzung ziviler Einrichtungen (»war-sustaining effort«) genügt allerdings – entgegen der Rechtsauffassung des Beschwerdeführers – nicht, um das betreffende Objekt zum zulässigen militärischen Angriffsziel zu machen. Das Schädigungsgericht der Konfliktparteien im internationalen bewaffneten Konflikt erstreckt sich auch dann nicht auf Objekte, die unmittelbar zivilen Zwecken dienen, wenn der Gegner durch ihre Nutzung Finanzmittel generiert, die er für militärische Aktivitäten verwendet. Das entspricht auch der vorherrschenden Auffassung in der Wissenschaft (vgl. MüKoStGB/Dörmann, 4. Aufl., § 11 VStGB Rdnr. 53 mit Fn. 108, Rdnr. 55; Frau in: v. Kielmansegg u.a. [Hrsg.], Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 20 Rdnr. 182; LK/Hieramente/Gebhard, StGB, 13. Aufl., § 11 VStGB Rdnr. 40; Ipsen/Heintschel v. Heinegg, Völkerrecht, 8. Aufl., § 65 Rdnr. 29) und in rechtswissenschaftlichen Publikationen konkret zu den hier zu beurteilenden Anschlägen auf die Nord-Stream-Pipelines (s. insofern Boothby, *Attacking a Pipeline: Legal Issues for Consideration*, <<https://lieber.westpoint.edu/attacking-pipeline-legalissues-consideration>>, 2024, S. 6 ff.; Lott, *The Protection of Critical Undersea Infrastructure within and beyond the Limits of the Territorial Sea*, in: Lott [Hrsg.], *Maritime Security Law in Hybrid Warfare*, 2024, S. 125, 147 ff.; Lott, *Did an Alleged Ukrainian Attack against the Nord Stream Pipelines Violate the Law of Armed Conflict?*, <<https://hdl.handle.net/10037/32451>>, 2023, S. 2 f. sowie das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages »Verfolgbarkeit der Anschläge auf die Nord-Stream-Pipelines vor dem IstGH« v. 25.04.2025 – WD 2 – 3000 – 019/25, S. 12).

[50] Hierfür spricht auch, dass nach dem völkergewohnheitsrechtlichen Seekriegsrecht die Konfliktparteien eines

internationalen bewaffneten Konflikts dafür Sorge zu tragen haben, dass auf dem Meeresboden verlegte Rohrleitungen, die nicht ausschließlich den Kriegsparteien dienen, nicht beschädigt werden (vgl. Art. 37 des »San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea« sowie Boothby, *Attacking a Pipeline: Legal Issues for Consideration*, <<https://lieber.westpoint.edu/attacking-pipeline-legal-issues-consideration>>, 2024, S. 4; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages »Verfolgbarkeit der Anschläge auf die Nord-Stream-Pipelines vor dem IStGH« v. 25.04.2025 – WD 2 – 3000 – 019/25, S. 11 f.), und die Pipelines nicht nur der Russischen Föderation als Lieferant des transportierten Erdgases dienen, sondern auch der Bundesrepublik Deutschland und anderen westeuropäischen Staaten als Abnehmer.

[51] **g)** Die Tat unterfällt, auch wenn die Orte, an denen die Sprengsätze angebracht wurden und detonierten, nicht in der Bundesrepublik Deutschland liegen, sondern in den ausschließlichen Wirtschaftszonen Dänemarks und Schwedens, mithin in internationalen Gewässern, hinsichtlich aller in Betracht kommenden Straftatbestände der deutschen Strafgewalt. Denn bei den Pipelines handelt es sich um zwei Bauwerke, die sich räumlich von russischem Staatsgebiet über die Ostsee bis hin zum Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland erstrecken. Teile der Bauwerke befinden sich – wie schon erwähnt – auf deutschem Staatsgebiet; das gilt für die im Bereich des deutschen Küstenmeeres (Art. 2 Abs. 1 SRÜ) und der deutschen inneren Gewässer (Art. 8 Abs. 1 SRÜ) verlaufenden Rohrleitungsstrecken sowie die auf dem deutschen Festland bei Lubmin befindlichen Anlandestationen. Die partielle Zerstörung der Bauwerke »Nord-Stream 1« und »Nord-Stream 2« betrifft diese jeweils in Gänze; sie sind durch die Sabotageakte insgesamt (zumindest teilweise) funktionsunfähig geworden. Auch die auf deutschem Staatsgebiet errichteten Bauwerksteile sind durch die Taten nutzlos geworden und seither ohne Funktion. Der tatbestandliche Erfolg trat hinsichtlich aller vorgenannten Straftatbestände mithin auch in Deutschland ein, so dass sich die deutsche Strafgewalt aus § 3 StGB i.V.m. § 9 Abs. 1 StGB ergibt. Hinsichtlich der mutmaßlichen Strafbarkeit wegen Herbeiführens einer Sprengstoffexplosion nach § 308 Abs. 1 StGB gilt deutsches Strafrecht zudem nach dem Weltrechtsprinzip des § 6 Nr. 2 StGB.

[52] Sollte sich die Tat als ein Kriegsverbrechen nach § 11 VStGB erweisen, wäre die deutsche Strafgewalt überdies nach § 1 VStGB begründet, und zwar dann auch in Bezug auf parallele Strafbarkeiten nach dem Strafgesetzbuch (vgl. insofern BGH, Beschl. v. 06.06.2019 – StB 14/19, BGHSt 64, 89 Rdnr. 71).

[53] **5.** Die Verfolgungszuständigkeit des Generalbundesanwalts und damit die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofs für den Erlass des angefochtenen Haftbefehls sind gegeben.

[54] **a)** Die Verfolgungszuständigkeit des Generalbundesanwalts ergibt sich nach dem derzeitigen Ermittlungsstand jedenfalls aus § 142a Abs. 1 Satz 1, § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a) GVG. Insofern gilt:

[55] **aa)** Es liegt der dringende Tatverdacht einer Strafbarkeit nach § 308 Abs. 1 StGB und damit einer Katalogtat nach § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GVG vor.

[56] **bb)** Die Tat war angesichts der erheblichen negativen Auswirkungen auf die Energieversorgung Deutschlands nach den Umständen geeignet, die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen (vgl. zum diesbezüglichen Beurteilungsmaßstab BGH, Urt. v. 22.12.2000 – 3 StR 378/00, BGHSt 46, 238, 249 ff.; KK-StPO/Feilcke, 9. Aufl., § 120 GVG Rdnr. 16; MüKoStPO/Oğlakcioglu/Bock, 2. Aufl., § 120 GVG Rdnr. 26). Insofern wird Bezug genommen auf die obigen Ausführungen zur Frage des Verdachts einer Strafbarkeit des Beschuldigten gem. § 88 Abs. 1 StGB.

[57] **cc)** Zudem hat der Fall besondere Bedeutung i.S.d. § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GVG (vgl. zum diesbezüglichen Beurteilungsmaßstab BGH, Beschl. v. 15.01.2020 – AK 62/19, Rdnr. 19; v. 22.09.2016 – AK 47/16, Rdnr. 23; v. 10.11.2016 – StB 33/16, juris Rdnr. 25; v. 13.01.2009 – AK 20/08, BGHSt 53, 128 Rdnr. 33 ff.; Schmitt/Köhler/Schmitt, StPO, 68. Aufl., § 120 Rdnr. 3a). Denn die hochwahrscheinlich in heimlicher Ausübung fremder Staatsgewalt begangene Tat zielte naheliegend darauf ab, aus politischen Gründen eine Lieferung von russischem Erdgas über die Pipelines »Nord-Stream 1« und »Nord-Stream 2« an die Bundesrepublik Deutschland dauerhaft zu unterbinden. Sie war damit geeignet, die Politik der Bundesregierung zur Sicherstellung der Energieversorgung der gesamten Bundesrepublik zu beeinflussen. Die Tat hatte mithin Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat. Bei der tatbetroffenen Pipeline »Nord-Stream 1« handelte es sich angesichts der Menge des durch sie importierten Erdgases zum Tatzeitpunkt um eine für die Energieversorgung Deutschlands wesentliche Infrastruktureinrichtung. Die Sabotageakte bedeuteten eine Gefährdung der Grundversorgung der deutschen Bevölkerung mit Energie und berührten die innere Sicherheit der Bundesrepublik (vgl. insofern BGH, Beschl. v. 20.12.2007 – StB 12/07, NStZ 2008, 146 Rdnr. 9). Hinzu kommt, dass die Tat erhebliche internationale Bezüge aufweist. Daraus resultiert die Notwendigkeit spezieller und besondere Sachkunde erfordernder Auslandsermittlungen. Auch deshalb erscheint eine Strafverfolgung durch den Generalbundesanwalt geboten (vgl. insofern BGH, Beschl. v. 13.01.2009 – AK 20/08, BGHSt 53, 128 Rdnr. 37).

[58] **b)** Ob die Verfolgungszuständigkeit des Generalbundesanwalts daneben aus § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG beziehungsweise § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 74a Abs. 1 Nr. 2 GVG folgt, wofür im derzeitigen Verfahrensstand gem. § 142a Abs. 1 Satz 2 GVG zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Strafbarkeit des Beschuldigten wegen eines Kriegsverbrechens nach § 11 VStGB beziehungsweise wegen verfassungsfeindlicher Sabotage gem. § 88 Abs. 1 Nr. 3 StGB genügen (vgl. MüKoStPO/Brocke, 2. Aufl., § 142a GVG Rdnr. 5; KKStPO/Mayer, 9. Aufl., § 142a GVG Rdnr. 2), bedarf hier keiner Entscheidung.

[59] **6.** Zweifel daran, dass die nach dem Geschäftsverteilungsplan des Bundesgerichtshofs für die Sache zuständige Ermittlungsrichterin den angefochtenen Haftbefehl erlassen hat, bestehen entgegen dem Beschwerdevorbringen nicht. Den Haft-

befehl vom 18.08.2025 hat die Richterin am Bundesgerichtshof erlassen, der durch Präsidiumsbeschluss vom 10.04.2025 mit Wirkung zum 01.06.2025 die Aufgaben des Ermittlungsrichters I übertragen worden sind; der Ermittlungsrichter I ist nach dem Geschäftsverteilungsplan des Bundesgerichtshofs für Entscheidungen in dem hiesigen Deliktsfeld zuständig.

[60] 7. Ein Verstoß gegen das Akteneinsichtsrecht der Verteidigung des Beschuldigten (§ 147 Abs. 2 Satz 2 StPO) und damit dessen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG), der unter Umständen einem Fortbestand des Haftbefehls entgegenstehen könnte (vgl. BGH, Beschl. v. 03.04.2019 – StB 5/19, NJW 2019, 2105 Rdnr. 35), ist entgegen der Ansicht der Verteidigung des Beschuldigten nicht gegeben.

[61] a) Diese beanstandet, dass der Generalbundesanwalt bis kurz vor der Auslieferung des Beschuldigten nach Deutschland, also auch während der Zeit, in der sich der Beschuldigte in Italien in Auslieferungshaft befunden hat, Akteneinsicht unter Berufung auf § 147 Abs. 2 Satz 1 StPO nur in dem von § 147 Abs. 3 StPO bestimmten Umfang gewährt hat. Sie ist der Auffassung, ihr hätte schon in dieser Zeit in Anwendung von § 147 Abs. 2 Satz 2 StPO und im dort normierten Umfang Akteneinsicht gewährt werden müssen, weil sich der Beschuldigte aufgrund eines deutschen Europäischen Haftbefehls in Italien in Auslieferungshaft befunden hat.

[62] Diese Rechtsauffassung geht fehl. § 147 Abs. 2 Satz 2 StPO gilt – wie nicht zuletzt ein Vergleich mit dem Wortlaut des § 147 Abs. 5 Satz 2 StPO zeigt – nicht schon immer dann, wenn sich der Beschuldigte nicht auf freiem Fuß befindet, sondern nur, wenn gegen ihn Untersuchungshaft vollzogen wird oder er vorläufig festgenommen und ein Haftbefehlsantrag gestellt worden ist. Fälle der Auslieferungshaft erfasst § 147 Abs. 2 Satz 2 StPO nicht (vgl. BGH, Beschl. v. 10.03.2021 – 2 BGs 751/20, NStZ 2022, 564 Rdnr. 31 ff.; v. 26.01.2011 – 4 BGs 1/11, NStZ-RR 2012, 16, 17; zur Vereinbarkeit mit EU-Recht: EuGH, Urt. v. 28.01.2021 – C-649/19, Rdnr. 62, 80).

[63] Gegen die Entscheidung des Generalbundesanwalts, bis zur Auslieferung Akteneinsicht über den in § 147 Abs. 3 StPO geregelten Umfang hinaus wegen möglicher Gefährdung des Untersuchungszwecks zu versagen, ist nichts zu erinnern. Der Senat nimmt insofern Bezug auf die zutreffenden Ausführungen in dem Beschluss des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofs vom 18.09.2025, mit dem ein Antrag des Beschuldigten auf gerichtliche Entscheidung nach § 147 Abs. 5 Satz 2 StPO zurückgewiesen worden ist (BGH, Beschl. v. 18.09.2025 – 1 BGs 1543/25).

[64] b) Der Generalbundesanwalt hat am 24.11.2025 der Verteidigerin des Beschuldigten die vollständigen Verfahrensakten übersandt und damit umfassend Akteneinsicht gewährt. Seither hat die Verteidigung die Möglichkeit, in Kenntnis des gesamten Verfahrensstoffes vorzutragen, und zwar auch im hiesigen Beschwerdeverfahren.

[65] 8. Es besteht der Haftgrund der Fluchtgefahr (§ 112 Abs. 2 Nr. 2 StPO). Es ist gesamt würdigend wahrscheinlicher, dass sich der Beschuldigte – sollte er auf freien Fuß gelangen – dem Strafverfahren entziehen, als dass er sich ihm stellen wird.

[66] Denn der Beschuldigte hat angesichts des bestimmten Strafrahmens des § 308 Abs. 1 StGB (Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu 15 Jahren), des außergewöhnlich hohen Ausmaßes des durch die Tat verursachten Schadens und der in der professionellen Tatausführung zum Ausdruck kommenden erheblichen kriminellen Energie im Falle seiner Verurteilung mit einer langjährigen Freiheitsstrafe zu rechnen. Dem aus dieser Straferwartung resultierenden hohen Fluchtanreiz stehen keine fluchthemmenden Faktoren entgegen. Der Beschuldigte, der nach gegenwärtigem Ermittlungsstand die ukrainische Staatsangehörigkeit besitzt, hat keine Bezüge zu Deutschland. Er ist dauerhaft im Ausland ansässig, mutmaßlich in der Ukraine. Da er die Tat hochwahrscheinlich in fremdstaatlichem Auftrag verübte, ist anzunehmen, dass der betreffende ausländische Staat ihn bei einer Flucht und einem Untertauchen unterstützen beziehungsweise ihm Schutz – nicht zuletzt vor einer Auslieferung an Deutschland – in seinem Hoheitsgebiet gewähren wird. Für Fluchtgefahr spricht weiter, dass der Beschuldigte in der Lage ist, sich gefälschter Ausweisdokumente zu bedienen.

[67] Der Zweck der Untersuchungshaft kann unter den gegebenen Umständen nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen i.S.d. § 116 Abs. 1 StPO erreicht werden.

[68] 9. Die Untersuchungshaft ist angesichts der Straferwartung sowie der aus den Verfahrensakten ersichtlichen stringenten und dem Beschleunigungsgrundsatz genügenden Ermittlungen verhältnismäßig (§ 120 StPO).

## Schadensersatz nach Schutzimpfung

§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG

**Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft gem. Art. 34 Satz 1 GG die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht.**

BGH, Urt. v. 15.01.2026 – III ZR 88/25

*Zum Sachverhalt:*

[1] Der Kl. nimmt die beklagten Ärzte, die sich in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts zu einer Berufsausübungsgemeinschaft zusammengeschlossen haben, nach zwei Schutzimpfungen gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 auf materiellen und immateriellen Schadensersatz in Anspruch.

[2] Der Kl. wurde am 20.04.2021 und am 13.07.2021 in der allgemeinärztlichen Praxis der Berufsausübungsgemeinschaft von Mitarbeitern der Beklagten gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 geimpft. Mit der Behauptung, zuvor unzureichend über die Impfungen aufgeklärt worden zu sein, nimmt er die Beklagten auf Ersatz der nach seinem Vortrag aus diesen Impfungen resultierenden und drohenden Schäden in Anspruch.

[3] Das Landgericht hat die auf Zahlung von Schmerzensgeld, Erstattung vorgerichtlicher Rechtsanwaltskosten und Feststellung der Einstandspflicht für materielle und nicht

vorhersehbare immaterielle Schäden gerichtete Klage wegen fehlender Passivlegitimation der Beklagten abgewiesen. Das Oberlandesgericht hat die hiergegen gerichtete Berufung des Klägers zurückgewiesen. Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt der Kl. seine Klageanträge weiter.

#### Aus den Gründen:

[4] Die zulässige Revision hat keinen Erfolg.

**I.** [5] Das Berufungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung ausgeführt, die Beklagten seien nicht passivlegitimiert, weil ausschließlich Amtshaftungsansprüche gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG in Betracht kämen. Die Beklagtenseite habe bei der Vornahme von Corona-Impfungen eine hoheitliche Aufgabe wahrgenommen.

**II.** [6] Dies hält der revisionsrechtlichen Nachprüfung stand. Das Berufungsgericht hat eine Haftung der Beklagten für die vom Kl. geltend gemachten Impfschäden zu Recht verneint.

[7] **1.** Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft gem. Art. 34 Satz 1 GG die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bedienstete in diesem Sinne können auch Private oder private Unternehmer sein, wenn sie von einem Verwaltungsträger im Wege der Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben betraut oder als Verwaltungshelfer zur Erledigung hoheitlicher Aufgaben herangezogen worden sind (z.B. Senat, Urt. v. 13.04.2023 – III ZR 215/21, BGHZ 237, 30 Rdnr. 24 und v. 14.10.2004 – III ZR 169/04, BGHZ 161, 6, 10). Stellt sich ihr Handeln als Ausübung eines öffentlichen Amtes dar, ist ihre persönliche Haftung gegenüber dem Geschädigten ausgeschlossen (st. Rspr.: z.B. Senat, Urt. v. 11.01.2024 – III ZR 15/23, VersR 2024, 576 Rdnr. 9 und v. 22.06.2006 – III ZR 270/05, VersR 2006, 1684 Rdnr. 6; BGH, Urt. v. 30.07.2024 – VI ZR 115/22, VersR 2024, 1614 Rdnr. 10).

[8] **2.** Wie der Senat bereits mit Urteil vom 09.10.2025 entschieden und eingehend begründet hat, handelten bis zum 07.04.2023 die in der jeweiligen Fassung der Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Impfverordnung – CoronaImpfV) bestimmten Leistungserbringer bei der Vornahme einer Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 in Ausübung eines ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes (Senat, Urt. v. 09.10.2025 – III ZR 180/24, LS und Rdnr. 12 ff., zur Veröffentlichung bestimmt in BGHZ). Die Ausführungen der Revision geben keinen Anlass zu einer abweichenden Beurteilung.

[9] Ob einzelne Aspekte der Impftätigkeit nicht genügen, um die jeweiligen Leistungserbringer zum »verlängerten Arm« der öffentlichen Hand zu machen, ist ebenso unerheblich wie der von der Revision in Bezug auf niedergelassene Vertragsärzte angeführte ausreichende Deckungsschutz für haftungsbegründende Verletzungen des fachärztlichen Standards. Entgegen der Auffassung der Revision steht der rechtlichen

Einordnung privater Leistungserbringer als Verwaltungshelfer zudem nicht entgegen, dass sowohl die Impfung als auch die Impfhandlung freiwillig waren. Entscheidend ist, dass bei der gebotenen Gesamtbetrachtung bis zum 07.04.2023 auch die privaten Leistungserbringer hinsichtlich der Durchführung von Schutzimpfungen gleichsam als bloße Erfüllungsgehilfen des Staates im Rahmen der bundesweiten Impfkampagne gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 anzusehen sind (vgl. Senat a.a.O., Rdnr. 9 ff.). Der von der Revision in der mündlichen Verhandlung erhobene Einwand, die im – eine Impfung im Dezember 2021 betreffenden – Senatsurteil vom 09.10.2025 in den Randnummern 19 und 20 wiedergegebenen Vorschriften seien teilweise erst nach den beiden Schutzimpfungen des Klägers in Kraft getreten, führt zu keiner anderen Beurteilung.

[10] Der hoheitliche Charakter des sich bis zum 07.04.2023 aus § 1 CoronaImpfV in der jeweils geltenden Fassung ergebenden öffentlich-rechtlichen Impfanspruchs stand bei der Impftätigkeit bereits deshalb im Vordergrund, weil er ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen »Corona-Impfkampagne« war und seine Erfüllung den übergeordneten Zielen eines individuellen Gesundheitsschutzes sowie der Aufrechterhaltung zentraler staatlicher Funktionen und zentraler Bereiche der Daseinsfürsorge diente (vgl. Senat a.a.O., Rdnr. 18). Diese Gewichtung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Impfanspruch »zeitweise« – wovon der Senat im Übrigen ausgegangen ist (vgl. a.a.O., Rdnr. 19) – keinen besonderen Bezug zur Eingriffsverwaltung aufgewiesen hat (vgl. auch Senat a.a.O., Rdnr. 16).

[11] Auch in Bezug auf die Einschränkung des Entscheidungsspielraums der privaten Leistungserbringer (vgl. Senat a.a.O., Rdnr. 20) ergeben sich keine erheblichen Abweichungen. Im Zeitpunkt der Schutzimpfungen des Klägers galten für die Leistungserbringer mindestens vergleichbare Vorgaben (vgl. § 1 Abs. 4, §§ 7, 9 Abs. 1 Satz 2 CoronaImpfV in der Fassung vom 31.03.2021; § 1 Abs. 2 Satz 1, §§ 4, 6 Abs. 1 Satz 2 CoronaImpfV in der Fassung vom 01.06.2021). Ohne dass dem insoweit noch eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. Senat a.a.O., Rdnr. 21), wurde den Leistungserbringern im Zeitpunkt der ersten Schutzimpfung des Klägers sogar noch vorgegeben, den vorhandenen Impfstoff so zu nutzen, dass die Anspruchsberechtigten in einer bestimmten Reihenfolge berücksichtigt wurden (vgl. § 1 Abs. 2, § 6 Abs. 4 CoronaImpfV in der Fassung vom 31.03.2021).

[12] **3.** Daran gemessen haften die Beklagten dem Kl. weder analog § 128 HGB als persönlich haftende Gesellschafter der Berufsausübungsgemeinschaft noch als behandelnde Ärzte für die behaupteten Impfschäden. Dabei kann auf sich beruhen, ob die von den Beklagten in Berufsausübungsgemeinschaft betriebene Arztpraxis – wie wohl das Berufungsgericht gemeint hat – unter § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. c) CoronaImpfV in der Fassung vom 31.03.2021 fiel oder – entsprechend dem diesbezüglichen Einwand der Revision – als Arztpraxis, die an der vertragsärztlichen Versorgung teilnimmt, hinsichtlich der Impfung am 20.04.2021 gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 CoronaImpfV in der Fassung vom März 2021 und hinsichtlich der Impfung am 13.07.2021 gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 CoronaImpfV in der Fassung vom 01.06.2021 zu den Leistungserbringern zählte. Sie gehörte

in den Zeitpunkten der beiden Schutzimpfungen des Klägers gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 in allen Fällen zu den in der jeweils geltenden Fassung der Coronavirus-Impfverordnung bestimmten Leistungserbringern. Dementsprechend stellt sich die Vornahme dieser Impfungen durch die Beklagten und ihre Mitarbeiter als Ausübung eines ihnen beziehungsweise der Berufungsausübungsgemeinschaft anvertrauten öffentlichen Amtes dar.

## Bundesverwaltungsgericht

### Absonderung eines Arbeitnehmers wegen Corona-Infektion – kein Verdienstausschlag bei Anspruch auf Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber

§ 30 Abs. 1 Satz 2, §§ 32, 56 Abs. 1 Satz 2, Abs. 5 Satz 1 und 3, § 57 Abs. 1 und 2 IfSG; § 275 Abs. 1, § 326 Abs. 1 BGB; § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG

**1. Hat ein Arbeitnehmer für die Zeit seiner Absonderung einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG, erleidet er keinen Verdienstausschlag i.S.d. § 56 Abs. 1 IfSG.**

**2. Ein Arbeitnehmer, der eine symptomlos verlaufende Infektion mit dem SARSCoV-2-Virus hat und an der Erbringung seiner Arbeitsleistung gehindert ist, weil er sich wegen der Infektion in häusliche Absonderung zu begeben hat, ist infolge Krankheit arbeitsunfähig i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG (Anschluss an BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23).**

BVerwG, Urt. v. 09.10.2025 – 3 C 4.24

#### Aus den Gründen:

#### I.

[1] Die Beteiligten streiten über das Bestehen eines Erstattungsanspruchs nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG).

[2] Die Kl. betreibt ein Personaldienstleistungsunternehmen. Ihre Arbeitnehmerin S. wurde am 15.11.2021 positiv auf das Coronavirus SARS-CoV-2 getestet und war aufgrund behördlicher Anordnung verpflichtet, sich bis zum 27.11.2021 in häusliche Absonderung zu begeben. Sie war am 02.11.2021 das zweite Mal mit dem Impfstoff Comirnaty gegen COVID-19 geimpft worden.

[3] Die Kl. leistete für die Zeit der Absonderung Zahlungen an ihre Arbeitnehmerin in Höhe des vereinbarten Arbeitsentgelts und führte Sozialversicherungsbeiträge ab. Ihren Antrag auf Erstattung des an ihre Arbeitnehmerin für die Absonderungszeit vom 17. bis 26.11.2021 ausbezählten Betrags sowie der abgeführten Sozialversicherungsbeiträge lehnte das Regierungspräsidium Stuttgart durch Bescheid vom 21.04.2022 ab. Die Kl. habe keinen Erstattungsanspruch gegenüber dem beklagten Land, weil die Voraussetzungen für einen Anspruch ihrer Arbeitnehmerin auf Entschädigung von Verdienstausschlag nicht vorlägen. Die Arbeitnehmerin sei nicht entschädigungs-

berechtigt, weil sie bei Beginn der Absonderungspflicht keinen vollständigen Impfschutz gegen COVID-19 gehabt habe.

[4] Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat durch Urteil vom 19.12.2022 den Bescheid aufgehoben und den Beklagten verpflichtet, der Kl. die beantragte Erstattung i.H.v. 600,03 € (zuzüglich Zinsen i.H.v. 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 30.04.2022) zu bewilligen. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat durch Urteil vom 20.02.2024 die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Die Kl. habe nach § 56 Abs. 5 Satz 3 sowie § 57 Abs. 1 und 2 IfSG Anspruch auf Erstattung der an ihre Arbeitnehmerin ausgezahlten Entschädigungsbeträge und der abgeführten Sozialversicherungsbeiträge. Die Arbeitnehmerin sei Entschädigungsberechtigte i.S.v. § 56 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 IfSG. Sie habe durch die Absonderungsverpflichtung einen Verdienstausschlag erlitten. Entgeltfortzahlungsansprüche gegenüber der Kl. habe sie nicht gehabt. Dem Entschädigungsanspruch stehe auch nicht § 56 Abs. 1 Satz 4 IfSG entgegen. Die Arbeitnehmerin hätte die Absonderung durch die öffentlich empfohlene COVID-19-Schutzimpfung nicht im Sinne der Vorschrift vermeiden können.

[5] Zur Begründung seiner Revision trägt der Bekl. vor, entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichtshofs habe der Arbeitnehmerin ein Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall zugestanden. Das Bundesarbeitsgericht habe mit Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23 – entschieden, dass eine SARSCoV-2-Infektion auch bei einem symptomlosen Verlauf eine Krankheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG sei, die zur Arbeitsunfähigkeit führe, wenn es dem Arbeitnehmer infolge einer behördlichen Absonderungsanordnung rechtlich unmöglich sei, die geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen. Danach habe die Arbeitnehmerin keinen Entschädigungsanspruch nach § 56 Abs. 1 IfSG und damit die Kl. keinen Erstattungsanspruch nach § 56 Abs. 5 IfSG. Darüber hinaus sei eine Entschädigung gem. § 56 Abs. 1 Satz 4 IfSG ausgeschlossen. Eine Vermeidbarkeit im Sinne der Norm liege vor, wenn die öffentlich empfohlene Schutzimpfung geeignet sei, eine Infektion und damit die Absonderung zu vermeiden. Das sei bei der COVID-19-Impfung der Fall gewesen.

[6] Die Kl. verteidigt das angegriffene Urteil. Ergänzend trägt sie vor, nach dem Gesetzeszweck sei die Nachrangigkeit des in § 56 Abs. 1 und 5 IfSG geregelten Entschädigungs- bzw. Erstattungsanspruchs gegenüber dem Entgeltfortzahlungsanspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG auf Fälle zu beschränken, in denen ein Arbeitnehmer während einer SARS-CoV-2-Infektion zugleich aus anderen Gründen arbeitsunfähig erkrankt gewesen sei.

[7] Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht meint, ausgehend von der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 20.03.2024 zu § 3 Abs. 1 EFZG habe die Arbeitnehmerin der Kl. keinen Verdienstausschlag i.S.v. § 56 Abs. 1 IfSG erlitten.

#### II.

[8] Die zulässige Revision des Beklagten ist begründet. Das angef. Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die Arbeitnehmerin der Kl. habe durch die Ab-

sonderungsverpflichtung einen Verdienstausschlag i.S.v. § 56 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 IfSG erlitten, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar. Die Arbeitnehmerin hatte einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch die Kl. nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG und damit keinen Verdienstausschlag i.S.d. § 56 Abs. 1 IfSG. Danach liegen die Voraussetzungen des § 56 Abs. 5 i.V.m. Abs. 1, § 57 Abs. 1 und 2 IfSG für einen Erstattungsanspruch der Kl. nicht vor. Die Urteile der Vorinstanzen sind daher zu ändern; die Klage ist abzuweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

[9] 1. Als Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Erstattungsanspruch kommen allein § 56 Abs. 5 i.V.m. Abs. 1 sowie § 57 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), hier in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze vom 28.05.2021 (BGBl. I S. 1174) bzw. in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.11.2021 (BGBl. I S. 4906), in Betracht (im Folgenden: IfSG). Spätere Gesetzesfassungen haben keine für den vorliegenden Streitfall relevante Rechtsänderung herbeigeführt.

[10] § 56 Abs. 5 Satz 3 IfSG sieht vor, dass einem Arbeitgeber, der seinem Arbeitnehmer nach § 56 Abs. 5 Satz 1 IfSG Entschädigungsleistungen ausgezahlt hat, die ausgezahlten Beträge auf Antrag von der zuständigen Behörde erstattet werden; nach § 57 Abs. 1 und 2 IfSG werden vom Arbeitgeber abgeführte Sozialversicherungsbeiträge erstattet. Erstattungsansprüche des Arbeitgebers entstehen nur, wenn die an den Arbeitnehmer gezahlten Beträge eine Entschädigungsleistung im Sinne des – hier allein in Betracht kommenden – § 56 Abs. 1 IfSG darstellen, der Arbeitnehmer also einen in dieser Vorschrift geregelten Entschädigungsanspruch hat (BVerwG, Urt. v. 05.12.2024 – 3 C 7.23 – BVerwGE 184, 77 Rdnr. 11). Einen solchen Anspruch hat unter anderem, wer nach § 30, auch i.V.m. § 32, abgesondert wird und dadurch einen Verdienstausschlag erleidet (§ 56 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 IfSG).

[11] Danach hat die Kl. keine Erstattungsansprüche nach § 56 Abs. 5 Satz 3, § 57 Abs. 1 und 2 IfSG. Der Verwaltungsgerichtshof hat einen Entschädigungsanspruch ihrer Arbeitnehmerin nach § 56 Abs. 1 IfSG zu Unrecht bejaht. Zwar ist seine Annahme, die Arbeitnehmerin sei i.S.v. § 56 Abs. 1 Satz 2 IfSG abgesondert worden, nicht zu beanstanden (2.). Er hat auch zutreffend zugrunde gelegt, dass es an dem erforderlichen Verdienstausschlag fehlt, wenn die absonderungspflichtige Person abweichend von der Grundregel des § 326 Abs. 1 Satz 1 BGB (»keine Leistung, kein Entgelt«) Anspruch auf das Arbeitsentgelt hatte, weil sie nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall (Entgeltfortzahlungsgesetz) vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1014 <1065>; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23.03.2022 <BGBl. I S. 482>; im Folgenden: EFZG) einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch ihren Arbeitgeber hatte (3.). Hingegen hat er einen Entgeltfortzahlungsanspruch der Arbeitnehmerin der Kl. nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG unter Verletzung von Bundesrecht verneint. Ein Arbeitnehmer ist auch dann krankheitsbedingt arbeitsunfähig im Sinne der Vorschrift,

wenn er sich aufgrund einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus abzusondern hat und es ihm deswegen rechtlich nicht möglich ist, seine geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen (4.). Ausgehend davon hatte die Arbeitnehmerin der Kl. für die in Rede stehende Zeit ihrer Absonderungspflichtung einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch die Kl. Der Senat kann in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO), da es einer weiteren Sachaufklärung nicht bedarf (5.).

[12] 2. Die Arbeitnehmerin der Kl. war eine absonderungspflichtige Person i.S.v. § 56 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 30 Abs. 1 Satz 2, § 32 IfSG. Das Berufungsgericht hat für das Revisionsverfahren verbindlich festgestellt (§ 173 Satz 1 VwGO, § 560 ZPO), dass sie gem. § 3 Abs. 2 der baden-württembergischen Verordnung des Sozialministeriums zur Absonderung von mit dem Virus SARS-CoV-2 infizierten oder krankheitsverdächtigen Personen oder deren haushaltsangehörigen Personen (Corona-Verordnung Absonderung – CoronaVO Absonderung) vom 10.01.2021 (GBl. S. 28) in der Fassung vom 26.10.2021 (GBl. S. 937) verpflichtet war, sich aufgrund ihrer Infektion mit SARS-CoV-2 vom 13.11. bis zum 27.11.2021 in häusliche Absonderung zu begeben. Der Verordnungsgeber hatte die Verordnung auf der Grundlage der Ermächtigung des § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG erlassen (UA S. 14).

[13] 3. Hat ein Arbeitnehmer für die Zeit seiner Absonderung einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG, erleidet er keinen Verdienstausschlag i.S.d. § 56 Abs. 1 IfSG.

[14] Gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG hat ein Arbeitnehmer, der durch Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit an seiner Arbeitsleistung verhindert wird, ohne dass ihn ein Verschulden trifft, Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit bis zur Dauer von sechs Wochen. Besteht ein Anspruch auf Entgeltfortzahlung, fehlt es damit am Eintritt des von § 56 Abs. 1 IfSG vorausgesetzten Verdienstausschlags (BVerwG, Urt. v. 22.05.2025 – 3 C 1.24, NVwZ 2025, 1351 Rdnr. 14). Anhaltspunkte für ein Zurücktreten des gesetzlichen Anspruchs aus § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG gegenüber dem Entschädigungsanspruch nach § 56 Abs. 1 IfSG sind nicht ersichtlich. Das hat der erkennende Senat hinsichtlich des Vergütungsanspruchs bei vorübergehender Verhinderung aus § 616 Satz 1 BGB bereits entschieden (BVerwG, Urt. v. 05.12.2024 – 3 C 7.23, BVerwGE 184, 77 Rdnr. 12 m.w.N.). Für § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG ergibt sich nichts Anderes (ebenso BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705 Rdnr. 18 ff.).

[15] Die Entstehungsgeschichte des § 56 Abs. 1 IfSG bestätigt die Nachrangigkeit der infektionsschutzrechtlichen Entschädigung gegenüber der Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG. Die ursprünglich in § 49 des Bundes-Seuchengesetzes (BSeuchG) geregelte Entschädigung sollte den entschädigungsberechtigten Personenkreis, also Ausscheider, Ausscheidungs- oder Ansteckungsverdächtige, mit Erkrankten gleichstellen, die als Versicherte in der gesetzlichen Krankenversicherung Leistungen im Krankheitsfall erhielten. Die Entschädigungsregelung war nicht darauf gerichtet, Arbeitgeber zu entlasten

(BT-Drucks. 3/1888, S. 27 f. <zu § 48 BSeuchG-Entwurf>; Schmitt, RdA 2024, 373 <378>). Auch von einem Tätigkeitsverbot betroffenen Ausscheidern, Ausscheidungs- oder Ansteckungsverdächtigen sollte Entschädigung nur für Verdienstausfall gewährt werden. Das zeigt, dass der Gesetzgeber Entgeltfortzahlungsansprüche auch in diesen Fällen jedenfalls für möglich hielt; Regelungsgegenstand des Bundes-Seuchengesetzes waren sie nicht. Entsprechend ist nicht zu erkennen, dass der Gesetzgeber damals durch die Unterscheidung von Kranken einerseits und Ausscheidern, Ausscheidungs- oder Ansteckungsverdächtigen andererseits letzteren einen von Ansprüchen gegen Dritte unabhängigen oder ihnen vorgehenden Entschädigungsanspruch einräumen wollte. Seit der Neufassung des § 56 Abs. 1 IfSG durch das Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29.03.2021 (BGBl. I S. 370) können im Übrigen auch Kranke, die nach § 30 IfSG, auch i.V.m. § 32 IfSG abgesondert werden, entschädigungsberechtigt sein. Den Gesetzgebungsmaterialien zu dieser Änderung lässt sich entnehmen, dass ein Verdienstausfall im Sinne der Vorschrift (unter anderem) dann nicht gegeben sein sollte, wenn und soweit eine Entgeltersatzleistung zu gewähren ist (BT-Drucks. 19/27291, S. 61).

[16] Die ursprüngliche Regelung des § 49 Abs. 4 Satz 2 BSeuchG ist für das Verhältnis von infektionsschutzrechtlicher Entschädigung und Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber unergiebig. Nach dieser Vorschrift wurde die Entschädigung nicht gewährt, solange derjenige, dem sie zustehen würde, die verbotene Tätigkeit wegen Arbeitsunfähigkeit nicht ausüben könnte. Der Regelung lag der Gedanke zugrunde, dass für die Billigkeitsentschädigung kein Raum sei, wenn und solange nicht das Berufsverbot, sondern Arbeitsunfähigkeit, etwa infolge Krankheit, die Ursache des Verdienstausfalls sei (vgl. BT-Drucks. 3/1888, S. 28 <zu § 48 Abs. 4 BSeuchG-Entwurf>). Das entsprach der ursprünglichen Konzeption, Kranke wegen des Krankengeldes von einer Entschädigung auszunehmen. Die Regelung zeigt weiter, dass ein Tätigkeitsverbot nicht automatisch zu einer Arbeitsunfähigkeit in ihrem Sinne führte. Weitergehende Folgerungen mit Blick auf das Recht der Entgeltfortzahlung erlaubt die Regelung nicht.

[17] Aus der in § 56 Abs. 7 IfSG getroffenen Regelung folgt nichts Abweichendes. Hiernach bleibt, wenn der Entschädigungsberechtigte arbeitsunfähig wird, der Entschädigungsanspruch in Höhe des Betrages bestehen, der bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit an den Berechtigten auszuzahlen war (Satz 1). Ansprüche, die Entschädigungsberechtigten wegen des durch die Arbeitsunfähigkeit bedingten Verdienstausfalls aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften oder eines privaten Versicherungsverhältnisses zustehen, gehen insoweit auf das entschädigungspflichtige Land über (Satz 2). § 56 Abs. 7 IfSG regelt also, was gilt, wenn Entschädigungsberechtigung und Arbeitsunfähigkeit zusammentreffen. Eine Freistellung des Arbeitgebers von seiner Verpflichtung zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG ist nicht Regelungszweck (vgl. BT-Drucks. 6/2176, S. 1 f., 7 <zur Vorgängerregelung des § 49 Abs. 4b BSeuchG>; BT-Drucks. 14/2530, S. 88; BT-Drucks. 19/19216, S. 101; Eckart/Kruse, in: BeckOK Infektionsschutzrecht, Stand April 2025, § 56 IfSG Rdnr. 91 ff.; Sangs, in: ders./Eibenstein, IfSG, 1. Aufl. 2022, § 56 Rdnr. 130 ff.; Kümper, in: Kieß-

ling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 56 Rdnr. 51 f.; Temming, in: Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 16 Rdnr. 21 f.). Die Regelung in § 56 Abs. 1 IfSG ist hierdurch nicht ohne Anwendungsbereich. Sie gilt auch für andere Personengruppen wie etwa Selbstständige, bei denen § 3 Abs. 1 EFZG nicht zur Anwendung kommt (vgl. § 1 EFZG), oder ansteckungsverdächtige (§ 2 Nr. 7 IfSG) Kontaktpersonen, die ohne festgestellte Infektion das Merkmal der Krankheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG nicht erfüllen.

[18] 4. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die mit dem SARS-CoV-2-Virus infizierte Arbeitnehmerin der Kl. sei in der Zeit ihrer Absonderungsverpflichtung nicht i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG durch Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit an ihrer Arbeitsleistung gehindert gewesen (UA S. 15), ist mit Bundesrecht nicht vereinbar. Ein Arbeitnehmer, der eine symptomlos verlaufende Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus hat und an der Erbringung seiner Arbeitsleistung gehindert ist, weil er sich wegen der Infektion in häusliche Absonderung zu begeben hat, ist infolge Krankheit arbeitsunfähig i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG. Der Senat schließt sich damit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts an (BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705).

[19] a) Die Infektion mit dem Virus SARS-CoV-2 begründet einen regelwidrigen körperlichen Zustand und ist damit eine Krankheit i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG; auf die Behandlungsbedürftigkeit der Erkrankung kommt es nicht an (BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705 Rdnr. 11 m.w.N.; a.A. zum Erfordernis der Behandlungsbedürftigkeit: Müller-Glöge, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl. 2023, § 3 EFZG Rdnr. 4 f.). Ob nach dem Infektionsschutzgesetz ein Kranker nur eine Person ist, die an einer übertragbaren Krankheit erkrankt ist und Krankheitssymptome hat (vgl. § 2 Nr. 4 und 5 IfSG), ist für die Auslegung von § 3 EFZG nicht erheblich.

[20] b) Verläuft die Infektion ohne Symptome, so ist der Arbeitnehmer zwar nicht schon wegen einer Beeinträchtigung seiner körperlichen Leistungsfähigkeit oder wegen seiner gesundheitlichen Wiederherstellung daran gehindert, die von ihm geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen. Er ist aber auch dann infolge seiner Krankheit arbeitsunfähig i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG, wenn er sich wegen der Infektion in häusliche Absonderung zu begeben hat und es ihm daher rechtlich unmöglich ist, seine Arbeitsleistung zu erbringen (BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705 Rdnr. 13 f.).

[21] aa) Ist ein Arbeitnehmer arbeitsunfähig erkrankt und ihm damit die Erbringung seiner Arbeitsleistung unmöglich, entfällt nach § 275 Abs. 1 BGB seine Leistungspflicht. Durch § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG behält er seinen Vergütungsanspruch. Die Bestimmung dient in Abweichung von der allgemeinen Regelung des § 326 Abs. 1 BGB dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer und sichert zeitlich begrenzt den Arbeitsverdienst bei krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit (BAG, Urt. v. 23.02.2022 – 10 AZR 99/21, BAGE 177, 163 Rdnr. 43).

[22] bb) In ständiger Rechtsprechung ist anerkannt, dass ein Arbeitnehmer arbeitsunfähig erkrankt ist, wenn er infolge der Krankheit seine vertraglich geschuldete Tätigkeit objek-

tiv nicht ausüben kann oder objektiv nicht ausüben sollte, weil die Heilung nach ärztlicher Prognose hierdurch verhindert oder verzögert würde (vgl. BAG, Urt. v. 26.10.2016 – 5 AZR 167/16, NJW 2017, 1129 Rdnr. 14 m.w.N.). Dieses Verständnis liegt auch der Definition der Arbeitsunfähigkeit in § 2 Abs. 1 der Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit und die Maßnahmen zur stufenweisen Wiedereingliederung nach § 92 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 SGB V (ArbeitsunfähigkeitsRichtlinie) in der Fassung vom 14.11.2013 (BAnz AT 27.01.2014 B4; zuletzt geändert am 07.12.2023, BAnz AT 27.12.2023 B5 und 20.02.2024 B1) zugrunde. Die Richtlinie regelt die Feststellung der Arbeitsunfähigkeit durch Vertrags- bzw. Krankenhausärzte (§ 1 Abs. 1, §§ 4, 4a; zur Bedeutung der Arbeitsunfähigkeits-Richtlinie und der ärztlichen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung nach § 5 Abs. 1 EFZG für den Beweis krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit: BAG, Urt. v. 28.06.2023 – 5 AZR 335/22, NZA 2023, 1534 Rdnr. 12 ff.).

[23] **cc)** Arbeitsunfähigkeit liegt aber auch vor, wenn der Arbeitnehmer infolge der Krankheit aus rechtlichen Gründen gehindert ist, die Arbeitsleistung zu erbringen, etwa weil er sich wegen der Infektion mit einem übertragbaren Krankheitserreger aufgrund behördlicher Anordnung abzusondern hat (BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705 Rdnr. 14). Muss sich ein Arbeitnehmer wegen der Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus in häusliche Absonderung begeben, darf er einen außerhäuslichen Arbeitsplatz nicht aufsuchen und seine vertraglich geschuldete Tätigkeit dort nicht ausüben, unabhängig von einer ärztlichen Beurteilung seiner Arbeitsfähigkeit. Besteht nicht die Möglichkeit, die Tätigkeit in der häuslichen Umgebung zu leisten, ist es ihm unmöglich, die Arbeitsleistung zu erbringen. Die Absonderungsverpflichtung und die daraus folgende Unmöglichkeit der Arbeitsleistung (§ 275 Abs. 1 BGB) haben – nicht anders als bei der herkömmlichen Arbeitsunfähigkeit – ihren Grund in der Erkrankung des Arbeitnehmers. Absondern muss sich der Arbeitnehmer, weil er einen Krankheitserreger aufgenommen hat und diesen unter anderem am Arbeitsplatz auf andere Menschen übertragen kann. Auch wenn er keine oder jedenfalls keine das Arbeiten ausschließende Krankheits-symptome hat, verliert er durch die Infektion seine Fähigkeit, am Arbeitsplatz bzw. bei der Ausübung der vertraglich geschuldeten Tätigkeit gefahrlos mit anderen Menschen in physischen Kontakt zu treten. Ob die Infektion zu Krankheitssymptomen führt oder nicht, beruht hingegen auf mehr oder minder zufälligen Umständen im Einzelfall und ist zudem von subjektiven Bewertungen abhängig. Auch kann sich der Befund im Laufe der Infektion ändern. Danach ist es sachgerecht, die Frage der Arbeitsunfähigkeit nicht abhängig vom persönlichen Krankheitsverlauf zu beantworten, sondern bereits auf der Grundlage der festgestellten Infektion zu bejahen. Die damit verbundene Absicherung des Arbeitnehmers durch den Anspruch auf Entgeltfortzahlung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG entspricht dessen sozialer Funktion. Sie überdehnt die Verpflichtung der Arbeitgeber nicht. Die Absonderung aufgrund einer Infektion liegt nicht nur dann, wenn ein Arbeitnehmer Krankheitssymptome entwickelt, auch in ihrem wohlverstandenen Interesse. Denn es bleibt jedenfalls der Schutz vor einer Weiterverbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 am Arbeitsplatz, für den auch sie Verantwortung tragen (vgl. § 618 BGB).

[24] **c)** Der Grundsatz der Monokausalität steht dem nicht entgegen. Danach besteht ein Entgeltfortzahlungsanspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG grundsätzlich nur, wenn die Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit alleinige Ursache für den Ausfall der Arbeitsleistung ist (stRspr, vgl. BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705 Rdnr. 16 m.w.N.). Diese Voraussetzung ist auf der Grundlage der dargelegten Auslegung des Begriffs der Arbeitsunfähigkeit gegeben; die Verpflichtung, sich abzusondern, ist keine selbstständige, neben die Krankheit tretende Ursache der Arbeitsverhinderung.

[25] Dass die Krankheit Ursache der Arbeitsunfähigkeit ist, ist nicht zweifelhaft. Die Absonderungsverpflichtung und die mit ihr einhergehende Unmöglichkeit der Leistungserbringung sind in der Infektion begründet. Ohne sie wäre es nicht zur Absonderung gekommen. Mit einer Konstellation mehrerer paralleler Gründe für die Arbeitsverhinderung wie sie dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts v. 19.06.2024 – 5 AZR 241/23, (NZA 2024, 1501 Rdnr. 16) zugrunde lag, ist der vorliegende Sachverhalt nicht vergleichbar. Dort war gegen eine Arbeitnehmerin unabhängig von ihrer Erkrankung ein behördliches Tätigkeitsverbot erlassen worden, weil sie den für ihre Tätigkeit als Krankenschwester erforderlichen Immunitätsnachweis nach § 20a Abs. 5 IfSG a.F. nicht vorgelegt hatte. Die Situation symptomlos Infizierter, die sich in häusliche Absonderung zu begeben haben, entspricht eher der Konstellation, über die das Bundesarbeitsgericht durch Urt. v. 26.04.1978 – 5 AZR 7/77, entschieden hat. Dort war der Arbeitnehmer an offener Tuberkulose erkrankt und unterzog sich einer stationären Heilbehandlung, womit er bereits nach herkömmlichem Verständnis arbeitsunfähig war. Das parallel bestehende gesetzliche Beschäftigungsverbot (§ 17 BSeuchG) führte nicht zu einem Ausschluss von Lohnfortzahlungsansprüchen, weil es auf der Krankheit beruhte.

[26] **d)** Gegen das Auslegungsergebnis bestehen auch keine grundrechtlichen Bedenken (BVerwG, Urt. v. 09.10.2025 – 3 C 14.24, Rdnr. 30 f.).

[27] **5.** Ausgehend davon hatte die Arbeitnehmerin der Kl. für die in Rede stehende Zeit ihrer Absonderungsverpflichtung einen Anspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch die Kl. Das schließt – wie gezeigt – einen Entschädigungsanspruch nach § 56 Abs. 1 IfSG und damit Erstattungsansprüche der Kl. nach § 56 Abs. 5 Satz 3, § 57 Abs. 1 und 2 IfSG aus.

[28] Nach den für das Revisionsverfahren verbindlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (§ 137 Abs. 2 VwGO, § 173 Satz 1 VwGO, § 560 ZPO) war die Arbeitnehmerin im streitigen Zeitraum wegen einer festgestellten Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus zur häuslichen Absonderung verpflichtet. Es ist unstreitig, dass ihr die Erbringung der vertraglich geschuldeten Arbeitsleistung von zuhause nicht möglich war. Die in der Infektion liegende Erkrankung stellte auch die alleinige Ursache der Arbeitsverhinderung dar. Damit war die Arbeitnehmerin i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG krankheitsbedingt arbeitsunfähig. Auch die weiteren Anspruchsvoraussetzungen waren erfüllt. Das Arbeitsverhältnis mit der Kl. dauerte mindestens vier Wochen ununterbrochen an (§ 3 Abs. 3 EFZG). Die Arbeitnehmerin hatte

die krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit nicht schuldhaft i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG verursacht. Sie war nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs zweifach mit dem Impfstoff Comirnaty gegen COVID-19 geimpft worden. Allerdings bestand im Zeitpunkt der Infektion (13.11.2021) kein vollständiger Impfschutz, weil die zweite Impfung (02.11.2021) weniger als 14 Tage zurücklag (vgl. zu den Voraussetzungen für eine vollständige Schutzimpfung: § 2 Nr. 3 der COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung vom 08.05.2021 <BANz AT 08.05.2021 V1>). Hieraus ergibt sich jedoch nicht eine anspruchsausschließende schuldhafte Verursachung der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG (vgl. zu den Anforderungen BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, NJW 2024, 2705 Rdnr. 22 ff. m.w.N.). Ob die Infektion und damit die Absonderung im Sinne des Entschädigungsausschlusses nach § 56 Abs. 1 Satz 4 IfSG vermeidbar gewesen wären (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 09.10.2025 – 3 C 5.24), ist für die Verurteilung in § 3 Abs. 1 Satz 1 EFZG nicht erheblich (BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, a.a.O., Rdnr. 29). Für ein Leistungsverweigerungsrecht der Kl. gem. § 7 Abs. 1 Nr. 1 EFZG ist nichts ersichtlich (vgl. BAG, Urt. v. 20.03.2024 – 5 AZR 234/23, a.a.O., Rdnr. 32 f.).

[29] Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

## Oberverwaltungsgerichte/ Verwaltungsgerichtshöfe

### Ausfertigung durch ausgeschlossene Bürgermeisterin

§ 1, § 1 Abs. 3, § 1 Abs. 3 Satz 1, § 1 Abs. 7, § 10, § 10 Abs. 3, § 10 Abs. 3 Satz 4, § 214, § 214 Abs. 1, § 214 Abs. 1 Satz 1, § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 214 Abs. 4 BauGB; § 23, § 23 Abs. 3 BauNVO; § 22 GemO; Art. 3, Art. 3 Abs. 1 GG; § 47, § 47 Abs. 2, § 47 Abs. 2 Satz 1. VwGO

**1. Die rechtsstaatlichen Gebote der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit erfordern es im Falle der Durchführung eines ergänzenden Verfahrens nach § 214 Abs. 4 BauGB, dass sich die Gemeinde im Bekanntmachungsverfahren klar und eindeutig zu der Frage des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Bebauungsplans bzw. einer etwaigen Rückwirkung verhält. Eine Bekanntmachung, die widersprüchliche Angaben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans enthält, wird diesen Anforderungen nicht gerecht.**

**2. Eine wegen Befangenheit von der Mitwirkung am Planaufstellungsverfahren ausgeschlossene Ortsbürgermeisterin ist nicht gehindert, den Bebauungsplan auszufertigen (Bestätigung von OVG RP, Urt. v. 29.11.1989 – 10 C 18/89).**

OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.09.2025 – 1 C 10343/24.OVG

#### Zum Sachverhalt:

Die Ast. wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan, in dessen Geltungsbereich sie

ursprünglich als Erwerberin einer Grundstücksteilfläche die Errichtung einer baulichen Anlage mit mehreren Eigentumswohnungen beabsichtigte.

Sie beruft sich zur Begründung ihrer Antragsbefugnis auf die erworbene Teilfläche und die insoweit zu ihren Gunsten im Grundbuch eingetragene Auflassungsvormerkung.

Ihr Normenkontrollantrag sei auch begründet, da der Bebauungsplan (u.a.) zu unbestimmt sei und ihm die Erforderlichkeit i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB fehle.

Die Antragsgegnerin hat im Laufe des Normenkontrollverfahrens – im Hinblick auf in Rede stehende formale Mängel des Bebauungsplans – das ergänzende Verfahren durchgeführt und den Plan erneut ausfertigt sowie öffentlich bekanntgemacht. Gegen die durchgeführte erneute öffentliche Bekanntmachung des Plans erhob die Ast. Bedenken.

Das Oberverwaltungsgericht hat dem Antrag stattgegeben.

#### Aus den Gründen:

[31] Der Normenkontrollantrag der Ast. hat Erfolg.

[32] Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist der Bebauungsplan der Antragsgegnerin in der Fassung des Satzungsbeschlusses vom 22.03.2023, ausgefertigt am 15.09.2025 und bekannt gemacht am 16.09.2025. Die Antragsgegnerin hat im Rahmen des ergänzenden Verfahrens keinen neuen Satzungsbeschluss gefasst, sondern lediglich (etwaige) Fehler auf Ebene der Ausfertigung und öffentlichen Bekanntmachung behoben. Der Normenkontrollantrag richtet daher weiterhin unverändert gegen denselben, inhaltlich nicht geänderten Bebauungsplan (vgl. BVerwG, 21.10.1999 – 4 CN 1/98, Rdnr. 9; BayVGh, Urt. v. 29.07.2011 – 15 N 08.2086, Rdnr. 14).

[33] Der Normenkontrollantrag ist zulässig (I.) und begründet (II.).

[34] **I.** Der fristgerecht gestellte Antrag ist auch ansonsten zulässig, insbesondere ist die Ast. antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –.

[35] Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist nur derjenige antragsbefugt, der geltend machen kann, durch Festsetzungen des angegriffenen Bebauungsplanes oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit zu werden. Dazu muss ein Ast. hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass er durch die Festsetzungen der angegriffenen Satzung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird (vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 24.09.1998 – 4 CN 2/98, Rdnr. 8).

[36] Eine Rechtsverletzung kommt stets dann in Betracht, wenn sich der Eigentümer gegen eine Festsetzung wendet, die unmittelbar sein im Plangebiet gelegenes Grundstück betrifft. Dies beruht auf der Erwägung, dass es sich bei den Regelungen eines Bebauungsplans um Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz – GG – handelt. Beschränkungen, die sich hieraus für die Nutzung des Grundeigentums ergeben, braucht der Eigentümer nur hinzunehmen, sofern der als Satzung erlassene Plan

rechtmäßig ist. Ob dies der Fall ist, kann er im Normenkontrollverfahren überprüfen lassen (vgl. z.B. BVerwG, Beschl. v. 25.01.2002 – 4 BN 2/02, Rdnr. 4).

[37] Vorliegend verfügt die Ast. über Sondereigentum in Form von Teileigentum i.S.d. § 1 Abs. 3 Wohnungseigentumsgesetz – WEG – im Plangebiet. Ob hieraus eine Antragsbefugnis der Ast. folgt, erscheint allerdings zweifelhaft, da diese eine Beeinträchtigung der baulichen Nutzbarkeit des entsprechenden Grundstücks durch die Festsetzungen des Bebauungsplans und damit eine Betroffenheit des Gemeinschaftseigentums (vgl. § 1 Abs. 5 WEG) geltend macht (vgl. zur Antragsbefugnis von Sondereigentümern: VGH BW, Urt. v. 28.12.2016 – 8 S 2442/14, Rdnr. 33 f.; BayVG, Urt. v. 11.11.2004 – 1 N 03.983, Rdnr. 23). Hierauf kommt es indes vorliegend nicht an, denn die Antragsbefugnis ergibt sich jedenfalls aus dem Umstand, dass ein Teil dieses Grundstücks mit notariellem Vertrag vom 22.05.2015 auf die Ast. übertragen worden ist und diese insoweit bereits über eine eigentumsähnliche Position verfügt.

[38] Dem Eigentümer ist in Bezug auf die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO grundsätzlich gleichzustellen, wer in eigentumsähnlicher Weise an einem Grundstück im Plangebiet dinglich berechtigt ist. Antragsbefugt ist daher auch der Erwerber eines Grundstücks, auf den der Besitz sowie Nutzungen und Lasten übergegangen sind und zu dessen Gunsten eine Auflassungsvormerkung in das Grundbuch eingetragen ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.09.2013 – 4 BN 15/13, Rdnr. 3; sowie v. 27.10.1997 – 4 BN 20/97, Rdnr. 4). Diese Voraussetzungen liegen im Fall der Ast. vor. Ausweislich des vorgelegten notariellen Vertrags sind die Nutzungen und Lasten sofort auf den Übernehmer, d.h. die Ast. übergegangen. Ferner ist zu ihren Gunsten eine Auflassungsvormerkung in den Grundbüchern der übergebenden Sondereigentümer eingetragen worden; dies hat die Ast. nach gerichtlicher Aufforderung durch Vorlage geeigneter Unterlagen hinreichend nachgewiesen.

[39] II. Der Normenkontrollantrag hat auch in der Sache Erfolg, da der streitgegenständliche Bebauungsplan gegen höherrangiges Recht verstößt und sich deshalb als unwirksam erweist.

[40] Hinsichtlich des Prüfungsumfangs ist dem Charakter des Normenkontrollantrages als objektives Beanstandungsverfahren Rechnung zu tragen. Es genügt bereits das Bestehen einer Antragsbefugnis gegenüber einer in der Norm getroffenen Regelung unter einem bestimmten Aspekt, um – im Rahmen des Streitgegenstandes – eine umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit auch in Bezug auf solche Bestimmungen herbeizuführen, bezüglich derer subjektive Rechte des jeweiligen Antragstellers nicht beeinträchtigt sind (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 30. Aufl. 2024, § 47 Rdnr. 50).

[41] Der Bebauungsplan ist verfahrensfehlerhaft zustande gekommen, weil das zur Heilung des Bebauungsplans durchgeführte ergänzende Verfahren an einem zur Gesamtwirksamkeit des Bebauungsplans führenden Bekanntmachungsfehler leidet (1.). Im Übrigen begegnet der Bebauungsplan aber voraussichtlich weder in formeller Hinsicht noch aus

materiell-rechtlichen Gründen durchgreifenden Bedenken (2.).

[42] 1. Gem. § 214 Abs. 4 BauGB kann (u.a.) der Bebauungsplan durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Verfährt die Gemeinde nach § 214 Abs. 4 BauGB, so führt sie kein rechtlich eigenständiges Verfahren durch. Vielmehr setzt sie das von ihr ursprünglich eingeleitete, nur scheinbar abgeschlossene Bauleitplanverfahren an der Stelle fort, an der ihr der zu korrigierende Fehler unterlaufen ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.01.2017 – 4 BN 18/16, Rdnr. 7; sowie v. 08.03.2010 – 4 BN 42/09, Rdnr. 8). § 214 Abs. 4 BauGB räumt der Gemeinde dabei die Befugnis ein, den fehlerhaften Plan nach Fehlerbeseitigung rückwirkend in Kraft zu setzen. § 214 Abs. 4 BauGB enthält damit eine Ausnahmenvorschrift, denn nach dem Grundsatz des § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB tritt der Bebauungsplan mit der Bekanntmachung in Kraft (vgl. Sennekamp, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Stand: April 2025, § 214 Rdnr. 152). Ob die Gemeinde von der rechtlichen Möglichkeit der rückwirkenden Inkraftsetzung Gebrauch macht, steht in ihrem Ermessen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.06.2021 – 4 BN 67/20, Rdnr. 20; sowie Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 31/85, Rdnr. 31), welches allerdings häufig in dem Sinne reduziert sein wird, dass die Gemeinde im Interesse der Rechtssicherheit ihren Plan mit Rückwirkung in Kraft zu setzen hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 31/85, Rdnr. 31 [zu § 155a Abs. 5 BauGB in der Fassung vom 06.07.1979]). Die Anordnung der Rückwirkung nach einer bloßen Fehlerbehebung ist ein Bestandteil des Bekanntmachungsverfahrens (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.08.2000 – 4 CN 2/99, Rdnr. 22 f.). Dieses Bekanntmachungsverfahren leidet vorliegend an einem Mangel, denn es enthält keine klare Bestimmung über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans.

[43] Die Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereichs einer Rechtsvorschrift muss wegen der vielfach weittragenden Wirkung hinreichend genau fixiert sein, damit die Normadressaten den Beginn ihres Berechtigungs- oder Verpflichtetseins erkennen können. Auch Exekutive und Rechtsprechung müssen auf möglichst einfache Weise feststellen können, von wann ab die neue Vorschrift anzuwenden ist. Die klare Bestimmung des Inkrafttretens dient den rechtsstaatlichen Geboten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit über die zeitliche Geltung des Rechts (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.09.2020 – 1 BvR 1550/19, Rdnr. 38, 68; sowie Urt. v. 08.07.1976 – 1 BvL 19/75, Rdnr. 99 f.). Gemessen daran bedarf es im Falle der Durchführung eines ergänzenden Verfahrens angesichts der Regelung in § 214 Abs. 4 BauGB klarer Angaben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans, zumal eine Rückwirkungsanordnung eine nachträgliche Umgestaltung der materiellen Rechtslage bewirkt, so dass bspw. eine zunächst rechtswidrige Abbruchverfügung nachträglich rechtmäßig werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.07.2003 – 4 B 49/03, Rdnr. 4). Diesen rechtsstaatlichen Anforderungen genügt die öffentliche Bekanntmachung des Bebauungsplans durch die Antragsgegnerin im Mitteilungsblatt »H\*-E\*« (Ausgabe KW \*/2025) nicht, denn sie enthält widersprüchliche Angaben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans.

[44] Der – der Bekanntmachungsanordnung des Bürgermeisters der Antragsgegnerin vom 15.09.2025 im Wortlaut entsprechende – Bekanntmachungstext lautet auszugsweise wie folgt:

[45] »Der Ortsgemeinderat U\* hat in seiner Sitzung am 22.03.2023 den Bebauungsplan ›S\* H\*‹ gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen. Der am 04.04.2023 ausfertigte Bebauungsplan wurde am 27.04.2023 ortsüblich bekannt gemacht.

[46] **Aufgrund eines möglichen Verfahrens- und Formfehlers wird hiermit dieser Beschluss gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB erneut ortsüblich bekannt gemacht.**

[47] **Mit der heutigen Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan ›S\* H\*‹ der Ortsgemeinde U\* in Kraft.**

[48] Der Bebauungsplan ›S\* H\*‹ leidet jedoch an einem Ausfertigungsmangel. Zur Heilung dieses Verfahrensfehlers wird der Bebauungsplan mit unveränderten Festsetzungen im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens nach § 214 Abs. 4 BauGB erneut bekannt gemacht.

[49] **Mit der heutigen Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan ›S\* H\*‹ der Ortsgemeinde U\* gemäß § 10 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 214 Abs. 4 BauGB rückwirkend zum 27.04.2023 in Kraft.**

[50] (Hervorhebung durch Fettdruck im Original)

[51] Ausweislich dieses Bekanntmachungstextes wurde der Bebauungsplan – im Rahmen einer öffentlichen Bekanntmachung – zweimal bekannt gemacht und dabei jeweils ein unterschiedlicher Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt. Während der Bebauungsplan im Rahmen der ersten – d.h. im zweiten Absatz des Textes erfolgten – Bekanntmachung mit »der heutigen Bekanntgabe«, d.h. ohne Rückwirkung in Kraft gesetzt wird, erfolgt die Inkraftsetzung im Rahmen der weiteren Bekanntmachung im dritten bzw. vierten Absatz des Textes rückwirkend zum 27.04.2023. Auf diesen Widerspruch hat die Ast. in der mündlichen Verhandlung zutreffend hingewiesen.

[52] Der Senat geht zwar davon aus, dass die Antragsgegnerin den Bebauungsplan rückwirkend zum 27.04.2023, d.h. dem ursprünglichen Bekanntmachungszeitpunkt, in Kraft setzen wollte und die vorgenommene »doppelte« Bekanntmachung u.a. mit dem Stand des vorliegenden Verfahrens zusammenhängt: Der Senat hatte mit Verfügung der Berichtserstatterin vom 08.09.2025 darauf hingewiesen, dass Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Ausfertigung des Bebauungsplans bestünden, da diese nicht durch die Bürgermeisterin der Antragsgegnerin erfolgt sei und diese auch im Falle eines Ausschlussgrundes nach § 22 Gemeindeordnung – GemO – nicht an der Ausfertigung gehindert gewesen sei (vgl. OVG RP, Urt. v. 29.11.1989 – 10 C 18/89, Rdnr. 19 f.). Ergänzend hierzu meldete die Ast. mit Schriftsatz vom gleichen Tag Bedenken an der Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Bekannt-

machung vom 27.04.2023 an, da diese ebenfalls nicht durch die Bürgermeisterin der Ast., sondern durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde V\* vorgenommen worden sei. Offenbar sah sich die Ast. hierdurch dazu veranlasst, zunächst die öffentliche Bekanntmachung des Bebauungsplans zu wiederholen (vgl. den Wortlaut der Bekanntmachung »Aufgrund eines möglichen Verfahrens- und Formfehlers...«), und erst sodann das ergänzende Verfahren im Hinblick auf den – auch aus ihrer Sicht vorliegenden Ausfertigungsmangel (vgl. den Wortlaut der Bekanntmachung: »... leidet jedoch an einem Ausfertigungsmangel. Zur Heilung dieses Verfahrensfehlers...«) – durchzuführen. Vermutlich ging die Antragsgegnerin – insoweit jedoch rechtsirrig – davon aus, den Bebauungsplan für den Fall eines Bekanntmachungsfehlers zunächst wirksam in die Welt setzen zu müssen, bevor sie den Ausfertigungsmangel im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens heilt.

[53] Das ergänzende Verfahren leidet aufgrund der widersprüchlichen Angaben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans im Ergebnis aber dennoch an einem Bekanntmachungsfehler. Denn über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Wirksamwerdens einer Rechtsvorschrift muss – wie gezeigt – für alle Beteiligten, d.h. alle Adressaten und Anwen- der Klarheit herrschen. Dass der Senat aufgrund der Kenntnis von den näheren Umständen des ergänzenden Verfahrens meint, den wahren Willen der Antragsgegnerin zu erkennen, kann daher nicht genügen, um von einer hinreichend klaren Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans durch die Antragsgegnerin auszugehen. Im Übrigen ist auch die Annahme des Senats mit Restzweifeln behaftet, denn zum einen stützt sich diese auf ein rechtsirriges Vorgehen der Antragsgegnerin; zum anderen endet der auf der Planurkunde befindliche Ausfertigungsvermerk vom 15.09.2025 mit dem Satz, dass der Bebauungsplan »mit dem Tage seiner Bekanntmachung« in Kraft tritt, und lässt somit das vom Senat angenommene rückwirkende Inkrafttreten nicht – jedenfalls nicht ausdrücklich – erkennen.

[54] Das hier gefundene Ergebnis steht auch nicht im Widerspruch zu der ober- bzw. höchstgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die falsche Bezeichnung des Inkrafttretens eines Bebauungsplans oder der Verlängerung einer Veränderungssperre bzw. eine ungenaue Angabe der Geltungsdauer einer Veränderungssperre oder ihrer Verlängerung in einer Bekanntmachung unschädlich sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.04.2023 – 4 CN 9/21, Rdnr. 21 ff.; sowie v. 07.05.1971 – IV C 76.68, BRS 1971, 24, [28]; VGH BW, Beschl. v. 07.07.2025 – 3 S 461/25, Rdnr. 43; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 18.11.2020 – 2 K 68/18, Rdnr. 70 f.). Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung ist der Hinweiszweck der Ersatzbekanntmachung eines Bebauungsplans nach § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 5 BauGB bzw. einer Veränderungssperre nach § 16 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 5 BauGB. Die Ersatzverkündung nach den vorbezeichneten Vorschriften verlangt (lediglich) die Bekanntmachung der Tatsache, dass die Satzung beschlossen wurde. Sie soll nicht über den genauen Inhalt der Norm oder den Ablauf des zu ihr führenden Verfahrens unterrichten, sondern auf sie hinweisen. Die Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses erfüllt daher den von § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 3. Alt. BauGB vorausgesetzten Hinweiszweck, wenn sie geeignet ist, dem Normadressaten das Inkrafttreten des neuen Rechts in

einem näheren Bereich des Gemeindegebiets bewusst zu machen, und denjenigen, der sich über den genauen räumlichen und gegenständlichen sowie den zeitlichen Regelungsinhalt der Satzung unterrichten will, ohne weitere Schwierigkeiten zu der richtigen, bei der Gemeinde ausliegenden Satzung führt (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.04.2023, a.a.O., Rdnr. 23). Dies zugrunde gelegt wird der Hinweiszweck nicht dadurch verfehlt, dass die Bekanntmachung den Tag des Inkrafttretens eines Bebauungsplans oder der Verlängerung einer Veränderungssperre fehlerhaft – z.B. einen Tag zu spät – angibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.04.2023, a.a.O., Rdnr. 27 m.w.N.); ebenso wenig erfordert der Hinweiszweck eine taggenaue Angabe der Geltungsdauer einer Veränderungssperre oder ihrer Verlängerung (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.04.2023, a.a.O., Rdnr. 24, 28 ff.).

[55] Den vorstehend genannten Fällen ist jedoch gemein, dass der jeweilige Zeitpunkt für den Einzelnen jedenfalls verlässlich feststellbar ist. So ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans sowie der Veränderungssperre bzw. ihrer Verlängerung – soweit diese im Wege der Ersatzverkündung bekannt gemacht wird – in § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB (i.V.m. § 16 Abs. 2 Satz 2 BauGB) vorgegeben und steht damit nicht zur Disposition der Gemeinde (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.08.2000 – 4 CN 2/99, Rdnr. 23); über die zeitliche Geltungsdauer einer Veränderungssperre oder ihrer Verlängerung können sich Betroffene durch Einsichtnahme in die Satzung Klarheit verschaffen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.04.2023, a.a.O., Rdnr. 24; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 18.11.2020, a.a.O.). Bei dem hier in Rede stehenden Inkrafttreten eines Bebauungsplans nach Durchführung eines ergänzenden Verfahrens stellt sich dies jedoch anders dar. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans ist in diesem Fall gerade nicht zwingend gesetzlich geregelt, sondern steht grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde. Die Gebote der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit erfordern es in diesem Fall daher, dass sich die Gemeinde im Bekanntmachungsverfahren klar und eindeutig zu der Frage des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Bebauungsplans bzw. einer etwaigen Rückwirkung verhält. Darüber hinaus liegt zwischen dem Zeitpunkt der ersten Bekanntmachung und dem Zeitpunkt der Bekanntmachung eines Bebauungsplans nach einem ergänzenden Verfahren häufig – und so auch hier – ein längerer Zeitraum, so dass es – anders als in den der vorbezeichneten Rechtsprechung zugrundeliegenden Fällen – nicht nur um ein Auseinanderfallen von wenigen Tagen geht.

[56] 2. Ohne dass es für die Entscheidung darauf ankommt, weist der Senat im Hinblick darauf, dass der festgestellte Bekanntmachungsmangel wahrscheinlich in absehbarer Zeit geheilt werden kann, darauf hin, dass im Übrigen voraussichtlich keine durchgreifenden Bedenken an der Vereinbarkeit des Bebauungsplans mit höherrangigem Recht bestehen.

[57] a) Der Bebauungsplan leidet zunächst wohl nicht an weiteren beachtlichen Form- oder Verfahrensfehlern. Insbesondere dürfte die im Rahmen des ergänzenden Verfahrens erfolgte Ausfertigung des Plans vom 15.09.2025 keinen Bedenken begegnen.

[58] Das Erfordernis der Ausfertigung auch für Bebauungspläne folgt letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip. Dieses verlangt zumindest, dass das Ausfertigungsorgan die Überein-

stimmung des textlichen und gegebenenfalls zeichnerischen Inhalts der Normurkunde mit dem Willen des Rechtssetzungsberechtigten (»Authentizität«) sowie die Einhaltung des für die Normgebung gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens (»Legalität«) bezeugt (vgl. OVG RP, Urt. v. 06.12.2017 – 8 C 10973/17, Rdnr. 46 m.w.N.). Anders als die Ast. meint, genügt die Ausfertigung vom 15.09.2025 voraussichtlich diesen Anforderungen.

[59] Zunächst einmal verfügen sowohl die Planurkunde als auch die textlichen Festsetzungen über einen Ausfertigungsvermerk. Dabei ist vorliegend unschädlich, dass sich die textlichen Festsetzungen über mehrere, untereinander nicht fest verbundene Einzelblätter erstrecken und der mit der Unterschrift des Bürgermeisters der Antragsgegnerin versehene Ausfertigungsvermerk auf lediglich einem Einzelblatt angebracht ist. Denn zwischen dem ausgefertigten Einzelblatt und den übrigen Einzelblättern besteht angesichts der auf jeder Seite befindlichen Kopfzeile mit Bezeichnung des konkreten Planvorhabens nebst Fassungsdatum sowie fortlaufender Seitennummerierung eine »gedankliche Schnur«, die Zweifel an der Identität bzw. Zusammengehörigkeit ausschließt (vgl. OVG RP, Urt. v. 12.06.2025 – 1 C 10220/24. OVG, n.v., Urteilsabdruck – UA – S. 12 –; sowie Beschl. v. 25.10.2019 – 1 B 11449/19. OVG, n.v., Beschlussabdruck – BA – S. 6; BayVG, Urt. v. 28.04.2017 – 15 N 15.967, Rdnr. 36 ff.).

[60] Soweit die Ast. – bereits in Bezug auf die Ausfertigung vom 04.04.2023 – geltend gemacht hat, der Ausfertigungsvermerk auf der Planzeichnung genüge nicht den rechtlichen Anforderungen, da ein klarer Bezug auf den Ratsbeschluss oder eine eindeutige Identifizierung der ausgefertigten Bestandteile fehle, kann dem nicht gefolgt werden. Denn auf der Planurkunde befindet sich oberhalb des Ausfertigungsvermerks ein weiterer, ebenfalls vom Bürgermeister der Antragsgegnerin am 15.09.2025 unterzeichneter Vermerk, wonach »[d]ieser Bebauungsplan« gem. § 10 Abs. 1 BauGB vom Rat am 22.03.2023 als Satzung beschlossen worden ist. Bei einer Gesamtbetrachtung besteht daher kein Zweifel daran, dass der Ausfertigungsvermerk sich auf den am 22.03.2023 beschlossenen Bebauungsplan bezieht.

[61] Die Ast. vermag schließlich auch nicht mit ihrem Einwand durchzudringen, dass weder dem Ausfertigungsvermerk noch dem Ratsbeschluss zu entnehmen sei, dass sich diese auf die Fassung der Planzeichnung und der textlichen Festsetzungen »Stand: März 2023« beziehen. Ausweislich des Auszugs aus der Sitzungsniederschrift zu der Sitzung des Gemeinderats der Antragsgegnerin vom 22.03.2023 (Bl. 571 der Planaufstellungsakte – PA –) bezieht sich der Satzungsbeschluss auf die Beschlussvorlage »OGU/2023/0016«. Gegenstand dieser Beschlussvorlage waren aber sowohl die Planzeichnung als auch die textlichen Festsetzungen mit dem Stand »März 2023« (vgl. Bl. 531 ff. PA). Insoweit fällt zwar auf, dass die am 15.09.2023 ausgefertigten textlichen Ausfertigungen als Stand bzw. Fassungsdatum nicht mehr »März 2023«, sondern »Februar 2023« angeben. Dies dürfte aber im Ergebnis unschädlich sein, da eine inhaltliche Abweichung von der dem Satzungsbeschluss zugrundeliegenden Fassung der textlichen Festsetzungen – jedenfalls bei einer überschlüssigen Durchsicht – nicht feststellbar ist; zudem ergibt sich auch aus der vorbezeichneten Beschlussvorlage, dass die Würdigung der

Stellungnahmen aus der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 2 BauGB in der Sitzung des Gemeinderats vom 22.02.2023 lediglich zu redaktionellen Änderungen geführt habe (vgl. zur ausnahmsweisen Zulässigkeit des Abweichens des bekanntgemachten Wortlauts vom beschlossenen im Falle nur redaktioneller Änderungen: BVerwG, Beschl. v. 08.07.1992 – 4 NB 20.92, Rdnr. 9).

[62] **b)** Der Bebauungsplan lässt voraussichtlich auch keine Verstöße gegen höherrangiges materielles Recht erkennen:

[63] **aa)** Entgegen der Auffassung der Ast. dürfte dem Bebauungsplan die hinreichende Bestimmtheit nicht abzusprechen sein.

[64] Der Bebauungsplan als Rechtsnorm (§ 10 BauGB) und seine einzelnen Festsetzungen müssen dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsgebot entsprechen und deswegen hinreichend klar und unmissverständlich sein (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.11.2021 – 4 BN 13/21, Rdnr. 12; sowie v. 14.07.2011 – 4 BN 26/11, Rdnr. 3, jeweils m.w.N.; OVG RP, Urt. v. 14.09.2012 – 1 C 10059/12, OVG, n.v., UA S. 11).

[65] Speziell für Bebauungspläne folgt die Notwendigkeit hinreichender Bestimmtheit daraus, dass die Festsetzungen gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des grundrechtlich geschützten Eigentums unmittelbar berühren und ausgestalten. Die von den Festsetzungen des Bebauungsplanes Betroffenen müssen deshalb wissen, welche Nutzungen auf den Grundstücken zulässig sind. Das im Einzelfall zu fordernde Maß an Konkretisierung hängt wesentlich von der Art der jeweiligen Festsetzung, den Planungszielen und den Umständen des Einzelfalls, insbesondere den örtlichen Verhältnissen, ab (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.03.1988 – 4 C 56/84, Rdnr. 19; ferner BayVG, Beschl. v. 07.01.2020 – 15 ZB 19.1641, Rdnr. 8).

[66] Ob eine Planaussage danach dem Bestimmtheitsanforderung genügt, ist in aller Regel eine Frage der Auslegung des Planes im Einzelfall (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.06.2022 – 4 BN 1/22, Rdnr. 9; sowie v. 25.11.2021 – 4 BN 13.21, Rdnr. 12).

[67] Die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit fehlt nicht schon dann, wenn die Festsetzung der Auslegung bedarf. Es ist ausreichend, wenn der Inhalt des Bebauungsplans durch die herkömmlichen Auslegungsmethoden ermittelt werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.03.2022 – 4 BN 54.21, Rdnr. 9; sowie v. 14.12.1995 – 4 N 2/95, Rdnr. 14; OVG RP, Urt. v. 14.09.2012, a.a.O., UA S. 11 f.).

[68] Die verschiedenen Methoden können gleichzeitig und nebeneinander angewandt werden und sich gegenseitig ergänzen. Die Interpretation ist nicht durch den formalen Wortlaut der Norm begrenzt. Ausschlaggebend ist vielmehr der objektive Wille des Gesetzgebers, soweit er »wenigstens andeutungsweise im Gesetzestext einen Niederschlag gefunden« hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.12.1995, a.a.O.).

[69] Bei der Auslegung von Bebauungsplänen kommt der Planbegründung ein starkes Gewicht zu (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.06.2022, a.a.O., Rdnr. 4). Die Planbegrün-

dung dient der Erläuterung des Bebauungsplans; sie kann Auslegungshilfe für den Plan sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 3/02, Rdnr. 24). Die Planbegründung ist jedoch selbst kein Planbestandteil. Sie kann sich daher über eindeutige textliche oder auch zeichnerische Festsetzungen nicht hinwegsetzen und nur insoweit Bedeutung haben, als sie gegebenenfalls zur Auslegung und Erklärung unklarer Satzungsbestimmungen heranzuziehen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.03.2004 – 4 CN 4/03, Rdnr. 15; sowie v. 18.09.2003, a.a.O.).

[70] Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe dürfte der streitgegenständliche Bebauungsplan den Bestimmtheitsgrundsatz wahren. Die zeichnerischen Festsetzungen dürften im Ergebnis (noch) hinreichend klar sein, auch wenn es sich – auch aus Sicht des Senats – um eine ungewöhnliche Art der Darstellung handelt. Hierzu im Einzelnen:

[71] Ausweislich der auf der Planurkunde befindlichen Zeichenerklärung erfolgt in der Planzeichnung die Festsetzung »Allgemeines Wohngebiet« durch die Verwendung einer roten Füllfarbe; Baugrenzen werden als Strich-Punkt-Linie mit blauer Hinterlegung dargestellt. Bei flüchtiger Betrachtung vermittelt die Planurkunde daher den Eindruck, dass es sich bei den rot hinterlegten Flächen um den bebaubaren Bereich handelt. Sieht man sich die Planurkunde jedoch genauer an, drängt sich auf, dass dieses Verständnis der zeichnerischen Festsetzungen nur schwerlich dem Willen des Plangebers entsprechen kann. Denn zum einen sind die rot hinterlegten Flächen nahezu unbebaut, während der nicht farbig hinterlegte Bereich von Bebauung durchzogen ist; zum anderen befinden sich an den Erschließungsstraßen schmale rote Streifen, die sich – auf den ersten Blick erkennbar – nicht für eine Bebauung eignen. Hinzu kommt, dass sich auf der Planzeichnung insgesamt zehn Nutzungsschablonen mit (gleichen) Angaben zur Art der baulichen Nutzung, Zahl der Vollgeschosse, Bauweise, maximalen Zahl der Wohneinheiten sowie der Grundflächenzahl befinden, die zwar in zwei Fällen auf der rot hinterlegten Flächen angeordnet, im Übrigen aber entweder außerhalb des Plangebiets abgebildet sind und auf den weißen – d.h. auf den ersten Blick nicht überbaubaren – Bereich zeigen oder sich direkt im weißen Areal befinden. Anders als die Ast. meint, können die zeichnerischen Festsetzungen folglich nicht eindeutig in dem Sinne verstanden werden, dass die in roter Füllfarbe hinterlegten Flächen den überbaubaren Bereich darstellen. Vielmehr stellt sich die Planzeichnung angesichts der aufgezeigten Umstände als unklar und auslegungsbedürftig dar.

[72] Zieht man die Planbegründung als Auslegungshilfe heran, ergibt sich zunächst, dass die Antragsgegnerin im *gesamten* Plangebiet ein allgemeines Wohngebiet festsetzen wollte. So heißt es unter Ziffer 2.2. (»Geplante Art der Nutzung«), dass das »Plangebiet [...] als allgemeines Wohngebiet gemäß § 4 BauNVO festgesetzt« wird (S. 20 der Planbegründung). Zudem war nach Ziffer 1.5 (»Planerfordernis und Planungsanlass«) Anlass für die Aufstellung des Bebauungsplans, »die städtebauliche und soziale Struktur des Bereichs um die S\* H\* zu schützen und eine Steuerung in der Form vorzunehmen, dass sich Neu-, Aus- und Umbauten maßvoll in diese Struktur einfügen«; ein besonderes Ausgenmerk sei dabei u.a.

auf »Erhalt und Stärkung der vorhandenen Wohnnutzung« gelegt worden (S. 5 der Planbegründung).

[73] Darüber hinaus lassen die Ausführungen zu den überbaubaren Grundstücksflächen in der Planbegründung deutlich erkennen, welche Flächen nach dem Willen des Plangebers bebaubar sein sollen. Unter Ziffer 2.5 wird insoweit wie folgt ausgeführt (S. 21 der Planbegründung):

[74] »Die überbaubare Grundstücksfläche richtet sich sowohl nach der Bestandsbebauung als auch dem planerischen Ziel Abstand zur Straße zu halten – wo dies von der Grundstückstiefe möglich ist – und die Bebauung in den hinterliegenden Grundstücksbereichen nicht zu forcieren. Die vorderen Baugrenzen halten zu den Erschließungsstraßen einen Abstand von 1–3 m ein und die hintere Baugrenzen liegen im Durchschnitt 15 m hinter den vorderen Baugrenzen. Es kommen jedoch einzelne Abweichungen vor, die in der historisch gewachsenen Bebauung begründet sind. Hier wird bewusst nur der Bestand durch separate Baufenster gesichert und nicht die hintere Baugrenze verschoben.«

[75] Nach dem Willen des Plangebers soll folglich nicht die in der Planzeichnung rot hinterlegte – derzeit nahezu vollständig unbebaute – Fläche, sondern der farblich nicht ausgefüllte – und von Bebauung geprägte – Bereich bebaut werden dürfen. Die zeichnerischen Festsetzungen sind unter Berücksichtigung der Planbegründung somit insgesamt dahin zu verstehen, dass in dem Plangebiet auf allen Flächen – mit Ausnahme der als Straßenverkehrsfläche sowie öffentliche Grünfläche ausgewiesenen Flächen – ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt ist und der nicht rot hinterlegte Bereich die überbaubare Grundstücksfläche darstellt. Dies steht zwar auf den ersten Blick im Widerspruch zu der zeichnerischen Festsetzung durch die rote Füllfarbe, ergibt sich aber – wie gezeigt – klar und deutlich aus der Planbegründung. Dieses Ergebnis dürfte sich im Übrigen zusätzlich auch aus der konkreten Darstellung der Baugrenzen in der Planzeichnung ergeben, denn die durchgezogene blaue Linie, die neben der schwarzen Strich-Punkt-Linie – der sogenannten Bestimmungslinie (vgl. Ziffer 3.5 der Anlage zur Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts – Planzeichenverordnung, PlanZV –) – verwendet wird, ist ausnahmslos in Richtung der weißen Flächen angeordnet.

[76] Mit diesem Verständnis der Planzeichnung lassen sich schließlich auch die in der Planzeichnung eingesetzten Nutzungsschablonen ohne Weiteres nachvollziehen. Denn insoweit ist nunmehr erkennbar, dass die Nutzungsschablonen alle nicht farbig hinterlegten – d.h. bebaubaren – Flächen erfassen sollen. Sie sind zwar unterschiedlich angeordnet, lassen sich aber letztlich den einzelnen Bereichen des Plangebiets bzw. – im Falle von nur den Bestand sichernden Baufenstern (vgl. Flurstücke \*/\*, \*/\*, \*/\* sowie \*/\*) – einzelnen Grundstücken zuordnen. Dass zwei Nutzungsschablonen auf der rot hinterlegten – d.h. nach hiesigem Verständnis nicht bebaubaren – Flächen angeordnet sind, ist dabei unerheblich, denn zum einen ist auch für diese Flächen – nach hiesigem Verständnis – ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt, so dass ein Widerspruch insoweit genau genommen nicht besteht, und zum anderen lässt die Auslegung des Plan kein anderes

Verständnis zu, als dass auch diese Nutzungsschablonen sich auf den entsprechenden Bereich des Plangebiets (Bereich südlich und westlich der H\* sowie Bereich südlich der Straße A\* und östlich der H\*) beziehen.

[77] Soweit die Ast. im Zusammenhang mit der Bestimmtheit des Bebauungsplans rügt, dass die Planzeichnung die bevorstehende Teilung des Flurstücks \*/\* nicht berücksichtige, so dass unklar sei, welche Festsetzungen künftig auf welches der beiden entsprechenden Grundstücke Anwendung fänden, dringt sie damit voraussichtlich auch nicht durch. Die Planzeichnung geht zutreffend von der Grundstückssituation aus, die im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bestand (so ausdrücklich für die Abwägung: § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Maßgeblich und ausreichend ist mithin, dass die das (aktuelle) Flurstück \*/\* betreffenden Festsetzungen hinreichend bestimmt sind.

[78] b) Es kann voraussichtlich auch nicht festgestellt werden, dass dem Bebauungsplan die städtebauliche Erforderlichkeit i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB fehlt.

[79] Gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB dürfen Bebauungspläne nur aufgestellt werden, soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Das ist dann der Fall, wenn die Pläne nach der planerischen Konzeption der Gemeinde als erforderlich angesehen werden können, weil sie »objektiv vernünftigerweise geboten sind«. Ein Bebauungsplan bedarf somit einer Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe. Welche städtebaulichen Ziele die Gemeinde sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen; innerhalb ihres weiten Planungsermessens ist die Gemeinde ermächtigt, eine Städtebaupolitik entsprechend ihren städtebaulichen Vorstellungen zu betreiben (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 – 4 VR 5.14, Rdnr. 16; sowie v. 14.08.1995 – 4 NB 21.95, Rdnr. 3; OVG RP, Ur. v. 29.07.2020 – 8 C 11423/19.OVG, Rdnr. 46).

[80] Die Planungskonzeption darf allerdings nicht auf die bloße Verhinderung beschränkt sein, sondern ein gewollter Nutzungsausschluss muss sich als Konsequenz aus den positiven Planungszielen ergeben. Für die Abgrenzung von Verhinderungsplanung und positiver Planungskonzeption ist letztlich entscheidend, ob die geplante »Festsetzung in ihrer eigentlichen gleichsam positiven Zielsetzung [...] gewollt und erforderlich ist«. Sie darf nicht nur das vorgeschobene Mittel sein, um einen Bauwunsch zu durchkreuzen. Ob die geplante Festsetzung dem wahren Willen der Gemeinde entspricht, lässt sich nur anhand aller konkreten Umstände des Einzelfalles beantworten (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90, Rdnr. 16 f.; OVG RP, Ur. v. 29.07.2020, a.a.O., Rdnr. 49). Wie das Bundesverwaltungsgericht bestätigt hat, kann einer Planung selbst dann nicht der Vorwurf einer »reinen Negativplanung« gemacht werden, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter baulicher Nutzungen besteht, sofern der damit auch verfolgte positive Zweck – etwa die Bewahrung einer vorhandenen landwirtschaftlichen Nutzung aus landespflegerischen Gründen – dem wahren planerischen Willen entspricht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90, Leitsatz Rdnr. 14; v. 07.05.2020 – 4 BN 13/20, Rdnr. 6).

[81] Nach Maßgabe der vorstehenden Grundsätze ist der streitgegenständliche Bebauungsplan voraussichtlich erforderlich.

[82] In der Planbegründung wird unter »Planerfordernis und Planungsanlass« ausgeführt, dass Anlass für die Aufstellung des Bebauungsplans die Absicht gewesen sei, die städtebauliche und soziale Struktur des Bereichs um die S\* H\* zu schützen und eine Steuerung in der Form vorzunehmen, dass sich Neu-, Aus- und Umbauten bzw. Ersatzbauten maßvoll in diese Struktur einfügen. Ein besonderes Augenmerk sei dabei auf Erhalt und Stärkung der vorhandenen Wohnnutzung, Sicherung der unversiegelten Flächen/Grünflächen, Erhaltung der Nutzungsdichte sowie Beibehaltung des bisherigen, aufgrund Beurteilung von Vorhaben nach § 34 BauGB weiten Spielraums bei der Gestaltung der baulichen Anlagen gelegt worden (vgl. Planbegründung, S. 5). Aus den Ausführungen unter »Verfahrensart- und Übersicht« (Planbegründung, S. 3) sowie »Städtebauliche Planungsziele« (Planbegründung, S. 20) ergibt sich ebenfalls, dass mit der Planung ein maßvolles Einfügen von Bauvorhaben in die Umgebung erreicht und eine Nachverdichtung bzw. das Entstehen von zu hoch, breit und mächtig erscheinenden Gebäude verhindert werden soll. Dem Bebauungsplan liegt hiernach eine von städtebaulich legitimen Zielen getragene positive Planungskonzeption zugrunde: Die Antragsgegnerin beabsichtigt die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) in der Weise, dass das bestehende Erscheinungsbild in Bezug auf Nutzungsdichte und Größe der baulichen Anlagen gewahrt bleibt. Gleichzeitig möchte sie die Wohnbebauung in diesem Bereich fördern (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB) und eine ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen sicherstellen (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB).

[83] Vorliegend bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die städtebauliche Zielsetzung der Antragsgegnerin nur vorgeschoben wäre, um eine in Wahrheit auf bloße Verhinderung gerichtete Planung zu verdecken. Solche ergeben sich insbesondere nicht aus der Baugrenzenfestsetzung für das Flurstück \*/\*. Die Ast. macht zwar geltend, die Festsetzung der Baugrenze für dieses Flurstück hätte, wenn die Begründung des Bebauungsplans zutreffend und nicht nur vorgeschoben wäre, auch im Norden mit einer vorderen Baugrenze von 3 Metern und einer hinteren Baugrenze von mindestens 15 Metern erfolgen müssen. Dieser Vortrag beruht indes auf der – unzutreffenden – Lesart des Bebauungsplans durch die Ast. Tatsächlich setzt der Plan auf dem Flurstück \*/\* auch im Norden eine vordere Baugrenze – etwa einen Meter hinter der Erschließungsstraße – sowie eine hintere Baugrenze – etwa 15 Meter hinter der vorderen Baugrenze – fest. Die Planung entspricht damit exakt dem Planungskonzept der Antragsgegnerin, wie es sich aus der Begründung zu den überbaubaren Grundstücksflächen (S. 21 der Planbegründung) ergibt. Eine Negativplanung folgt zudem auch nicht aus der von der Ast. aufgezeigten zeitlichen Nähe zwischen ihrem (im Verfahren nicht vorgelegten) Bauantrag vom 14.01.2022 und dem Aufstellungsbeschluss vom 19.01.2022. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass die Antragsgegnerin bereits am 23.06.2021 – und damit auch zeitlich vor dem vorgelegten Bauantrag der Ast. vom (wohl) 02.12.2021 – einen Planaufstellungsbeschluss gefasst und diesen am 19.01.2022 lediglich wiederholt hat, da an dem ersten Beschluss nach § 22 GemO ausgeschlossene Personen mitgewirkt hatten. Unabhängig da-

von lassen sich aber aus dem Umstand, dass eine Gemeinde die Planung aus Anlass eines konkreten, bisher zulässigen Vorhabens betreibt, das sie verhindern will, oder weil sie das Ziel verfolgt, eine Ausweitung bestimmter bisher zulässiger Nutzungen zu verhindern, ohnehin keinerlei Schlüsse auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Planung herleiten (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 NB 8/90, Rdnr. 15; v. 05.03.2021 – 4 BN 66/20, Rdnr. 6; BayVGh, Beschl. v. 15.02.2011 – 14 ZB 09.2846, Rdnr. 2).

[84] Zuletzt beruft sich die Ast. zur Begründung der fehlenden Erforderlichkeit der Planung i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB ohne Erfolg auf die Entscheidung des Senats v. 18.04.2018 (– 1 C 11559/16 –). Der Senat hat darin ausgeführt, dass ein Bebauungsplan, der in nicht nur unerheblichem Umfang Flächen in seinen Geltungsbereich einbeziehe, ohne für diese Flächen inhaltliche Festsetzungen zu treffen, nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sei (vgl. OVG RP, Urt. v. 18.04.2018 – 1 C 11559/16, Leitsatz Rdnr. 46). Eine solche Situation liegt indes vorliegend nicht vor. Der streitgegenständliche Bebauungsplan trifft vielmehr – wie gezeigt – für alle Flächen seines Geltungsbereichs inhaltliche Festsetzungen. Die Argumentation der Ast. beruht mithin ebenfalls auf deren Verständnis bzw. Lesart des Bebauungsplans.

[85] c) Ferner ist auch die Festsetzung von Baugrenzen (§ 23 Abs. 3 BauNVO) in dem angegriffenen Bebauungsplan voraussichtlich durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt.

[86] Die Festsetzung von Baugrenzen zur Bestimmung der überbaubaren Grundstücksflächen bedarf als die Bebaubarkeit einschränkende planungsrechtliche Regelung einer städtebaulichen Zielsetzung. Die Festsetzungen müssen städtebaulich motiviert sein. Das ist genügend und entspricht § 1 Abs. 3 BauGB. Mehr wird nicht verlangt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 08.01.2002 – 4 BN 61.01, Rdnr. 11; v. 07.12.2017 – 4 BN 37/17, Rdnr. 4). Der städtebauliche Zweck der Festsetzung überbaubarer Grundstücksflächen besteht in erster Linie in der Gestaltung des Orts- und Straßenbildes; die Festsetzung von Baugrenzen für andere, nachrangige städtebauliche Zwecke ist aber zulässig (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.12.2017 – 4 BN 37.17, Rdnr. 5; vgl. auch Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Blechschmidt, Baugesetzbuch, Stand: Februar 2025, § 23 BauNVO Rdnr. 6). Auch vorliegend dient die Festsetzung der Baugrenzen – wie sich aus der Planbegründung (S. 21) ergibt – der Gestaltung des Orts- und Straßenbildes. Durch eine grundsätzliche Festsetzung von vorderen und hinteren Baugrenzen soll das im Plangebiet bestehe Erscheinungsbild gewahrt und insbesondere eine Bebauung in den hinterliegenden Grundstücksbereichen verhindert werden. In Übereinstimmung hierzu lässt sich auch den Planaufstellungsunterlagen entnehmen, dass das Plangebiet durch die Festsetzung der überbaubaren Fläche »geordnet« werden sollte (Bl. 46 PA).

[87] Die städtebauliche Rechtfertigung der Baugrenzenfestsetzung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Ast. im Parallelverfahren (1 C 10445/24.OVG) infolge der für ihr Grundstück (Flurstück \*/\*) festgesetzten Baugrenzen die festgesetzte zulässige Grundflächenzahl nicht ausschöpfen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen Baugrenzen im Bebauungsplan nicht so festgesetzt werden, dass sie dem Grundstückseigentümer die volle Aus-

schöpfung der festgesetzten Grundflächenzahl ermöglichen. Da die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung und die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche durch Baugrenzen unterschiedlichen städtebaulichen Zwecken dienen, besitzt jede dieser Festsetzungen einen eigenständigen Regelungsinhalt, der nur im Rahmen der jeweils anderen Festsetzung verwirklicht werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.12.2007 – 4 BN 53/07, Rdnr. 4; v. 29.07.1999 – 4 BN 24/99, Rdnr. 3 f.). Vorliegend ist auch weder vorgetragen noch drängt sich bei Betrachtung der Planzeichnung auf, dass die Baugrenzenfestsetzung im Bebauungsplan in einer Mehr- bzw. Vielzahl von Fällen die Ausschöpfung der festgesetzten zulässigen Grundflächenzahl hindert; ob in einem solchen Fall bereits die städtebauliche Rechtfertigung der betroffenen Festsetzungen entfällt oder aber (nur) Abwägungsfragen aufgeworfen werden, bedarf daher hier keiner Erörterung (vgl. hierzu BayVGh, Urt. v. 25.10.2010 – 1 N 08.1473, Rdnr. 34 ff.; sowie v. 14.07.2009 – 1 N 07.2977, Rdnr. 50 ff.).

[88] **d)** Zuletzt dürfte die Ast. auch ohne Erfolg geltend machen, die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche auf dem Flurstück \*/\* verstoße gegen den im Rahmen von § 1 Abs. 7 BauGB zu beachtenden allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.03.2017 – 4 BN 25.16, Rdnr. 5; OVG Nds., Urt. v. 10.12.2020 – 1 LB 43/17, Rdnr. 51; OVG RP, Beschl. v. 07.02.2018 – 8 A 11710/17, Rdnr. 18). Der Bebauungsplan sieht für das Flurstück \*/\*, dessen beabsichtigte Teilung im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses noch nicht vollzogen gewesen ist, sowohl im Norden als auch im Süden ein Baufenster vor und ist damit nicht – wie die Ast. meint – »nahezu vollständig von der Bebauung ausgeschlossen«; die konkrete Anordnung der Baufenster ist auch nicht willkürlich erfolgt, denn sie entspricht dem Planungskonzept der Antragsgegnerin (vgl. oben). Ferner sieht der Bebauungsplan auch auf den in westlicher Richtung an das Flurstück \*/\* angrenzenden Grundstücken (Flurstücke \*/\* und \*/\*) kein »durchgehendes« Baufenster vor. Die in östlicher Richtung angrenzenden Grundstücke (Flurstücke \*/\*, \*/\*, \*/\*) verfügen zwar über ein solches »durchgehendes« Baufenster. Diese Grundstücke unterscheiden sich jedoch von dem Flurstück \*/\* dergestalt, dass dort eine »Bebauung in den hinterliegenden Grundstücksbereichen« (vgl. Ziffer 2.1, S. 21 der Planbegründung) aufgrund der Größe bzw. des Zuschnitts der Grundstücke erst gar nicht in Betracht kommt. Anders als die Ast. meint, besteht somit ein sachlicher Grund für die unterschiedlichen Festsetzungen.

## Voraussetzungen der Bewertung einer Phrase als Kennzeichen einer terroristischen Organisation (»From the River to the Sea ...«)

Art. 5 GG; § 86, § 86a StGB

**1. Kennzeichen i.S.d. § 86a StGB ist ein charakteristisches Identifikationsobjekt in Form eines sicht- oder hörbaren, verkörperten oder nichtkörperlichen Symbols, das unbefangenen Personen aus sich heraus den Eindruck eines Erkennungszeichens einer Vereinigung der in § 86 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 StGB bezeichneten Art vermittelt.**

**2. Dass eine Parole älter ist als die terroristische Organisation, steht ihrer Zuordnung als Kennzeichen dann nicht entgegen, wenn sich die Organisation die bereits gebräuchliche Wortfolge in einer Weise zu eigen gemacht hat, dass sie zumindest auch als ihr Erkennungszeichen erscheint.**

**3. Die Meinungsfreiheit hat nach Art. 5 Abs. 2 GG »ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze«. Ein solches ist § 86a StGB, der als abstraktes Gefährdungsdeldikt mit weitem Schutzzweck Kennzeichen verfassungswidriger oder terroristischer Organisationen generell aus dem öffentlichen Erscheinungsbild zu verbannen sucht.**

**4. Grundsätzlich muss den Urteilsgründen die Fachrichtung des hinzugezogenen Sachverständigen zu entnehmen sein. Bleiben die akademische Ausbildung und sogar das Aufgabengebiet, in dem der Sachverständige üblicherweise tätig ist, offen, so liegt darin ein sachlich-rechtlicher Fehler des Urteils.**

**5. Die Urteilsgründe müssen den Inhalt des Gutachtens in einer zusammenfassenden Darstellung unter Mitteilung der zugrundeliegenden Anknüpfungstatsachen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen wiedergeben.**

KG, Urt. v. 20.01.2026 – 3 ORs 50/25 – 121 SRs 125/25 –

### Zum Sachverhalt:

[1] Das Amtsgericht Tiergarten hat den Angeklagten vom Vorwurf freigesprochen, am 20.04.2024 ein Vergehen der Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger oder terroristischer Vereinigungen dadurch begangen zu haben, dass er bei einer Versammlung mit dem Motto »Keine Waffen für Israel – Protest gegen die deutsche Rüstungsindustrie – mitschuldig am Völkermord in Gaza« folgende Parole der Terrororganisation Hamas skandiert habe: »From the River to the Sea – Palestine will be free!« Das Amtsgericht ist der Auffassung, die Parole sei kein Kennzeichen der Terrororganisation Hamas im Rechtssinne. Selbst wenn dies der Fall wäre, so wäre sie im konkreten Zusammenhang einer gegen die deutsche Politik gerichteten Demonstration und ohne sicheren Bezug zur Terrororganisation Hamas von der Meinungsfreiheit gedeckt und mithin nicht strafbar. Und selbst wenn die Äußerung strafbar wäre, so könne der Angeklagte nicht bestraft werden, weil er sich der Eigenschaft der Parole als Kennzeichen der Hamas nicht bewusst gewesen sei, also nicht vorsätzlich gehandelt habe.

[2] Gegen das Urteil hat die Staatsanwaltschaft Revision eingelegt. Das Rechtsmittel ist als Sprungrevision (§ 335 Abs. 1 StPO) zulässig und hat mit der Sachrüge Erfolg.

[3] Die Beweiswürdigung des Amtsgerichts ist in Bezug auf die Einschätzung, bei der Phrase »From the River to the Sea« handele es sich um kein Kennzeichen der Hamas (nachf. I 1 und I 2), sowie auf die Bewertung, der Angeklagte habe nicht vorsätzlich gehandelt, fehlerhaft (nachf. I 3). Schließlich ist auch die Bewertung des Amtsgerichts sachlich-rechtlich zu beanstanden, die verwendete Phrase unterfalle hier mangels situativ-konkretem Verwendungsbezug selbst dann nicht

§ 86a StGB, wenn sie als Kennzeichen der Terrororganisation Hamas einzustufen wäre (nachf. II).

[4] **I.** Die Beweiswürdigung ist Sache des Tatgerichts (§ 261 StPO). Ihm allein obliegt es, ohne Bindung an gesetzliche Beweisregeln das Ergebnis der Hauptverhandlung festzustellen und zu würdigen. Die revisionsgerichtliche Prüfung ist darauf beschränkt, ob dem Tatgericht Rechtsfehler unterlaufen sind. Das ist in sachlich-rechtlicher Hinsicht der Fall, wenn die Beweiswürdigung widersprüchlich, unklar oder lückenhaft ist oder gegen ein Denkgesetz oder einen gesicherten Erfahrungssatz verstößt. Dabei müssen die Urteilsgründe erkennen lassen, dass die Beweiswürdigung auf einer tragfähigen, verstandesmäßig einsehbaren Tatsachengrundlage beruht und die vom Tatgericht gezogenen Schlüsse nicht bloße Vermutungen sind (vgl. nur BGH NStZ 2023, 697). Hier ist die Beweiswürdigung unklar und lückenhaft.

[5] **1.** Die tatrichterliche Beweiswürdigung ist hier insofern lückenhaft und unklar, als das Amtsgericht zur Überzeugung gelangt, bei der Phrase »From the River to the Sea« handele es sich nicht um ein Kennzeichen der terroristischen Vereinigung Hamas.

[6] **a)** Das Amtsgericht bezweifelt nicht, dass es sich bei der Hamas um eine terroristische Vereinigung i.S.d. § 86a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 86a Abs. 2 StGB handelt. Tatsächlich ist sie im Anhang (II. 9) der zur Tatzeit geltenden Durchführungsverordnung (EU) 2024/329 des Rates vom 16.01.2024 zur Durchführung des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2023/1505 aufgeführt. Problematisiert wird in der Literatur, dass bei Einführung des § 86 Abs. 2 StGB am 01.01.2021 diese und alle nachfolgenden Verordnungen noch nicht bestanden und die frühere Verordnung außer Kraft getreten ist (vgl. Petersen, NSW 2025, 187). Der Senat hat jedoch keine durchgreifenden Bedenken: Es erschiene zumindest als sinnleerer Formalismus, bei einer – zumal wie hier – insoweit inhaltlich identischen Nachfolgeverordnung eine Anpassung der Blankettnorm zu fordern (so i.E. BGH NStZ-RR 2025, 242 [statische Verweisung]; a.A. Petersen, a.a.O.). Im Übrigen hat das BMIH am 02.11.2023 gegen die Hamas ein – bereits vor dem Tattag unanfechtbar gewordenes – Betätigungsverbot erlassen (vgl. BAnz. AT 29.08.2024 B1). Weil ein Betätigungsverbot ein vollwertiges Vereinsverbot darstellt (vgl. BGH NStZ 1996, 340; Köbler NStZ 1995, 531), sind Kennzeichen der Hamas unabhängig von der Wirksamkeit des § 86 Abs. 2 StGB seitdem von § 86 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfasst, auf den § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB ebenfalls verweist (vgl. auch Petersen, a.a.O.).

[7] **b)** Das Amtsgericht vertritt aber die Auffassung, dass es sich bei der vom Angeklagten skandierten Äußerung um keine Parole (§ 86a Abs. 2 StGB) dieser Terrororganisation handelt. Zum Beleg hierfür beruft es sich auf die »TB Wiss. Meer vom LKA 52 AE 2«. Diese habe in einem anderen Strafverfahren eine »politikwissenschaftliche Einordnung ... erstattet« (UA S. 4), die im hiesigen Verfahren im Selbstleseverfahren eingeführt worden sei. Die Sachverständige verorte, heißt es im Urteil, die historischen Ursprünge der Parole zeit-

lich vor der Staatsgründung Israels und ihre Urheber in der zionistischen Bewegung. Später sei die Parole in Fatah-Kreisen und noch später von der PLO und hiernach von Palästinensern, auch in der Diaspora, verwendet worden (UA S. 4). Von der Hamas sei die angeklagte Wortfolge erstmals in der »Charta vom 01.05.2017« verwendet worden. Es gebe aber »keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Verwendung dieser Parole als Parole der Hamas für jetzt oder die Zukunft«. Die Parole werde auch von anderen Akteuren (Samidoun) verwendet, sogar von israelischen Politikern und von Kritikern der israelischen Regierungspolitik (UA S. 4).

[8] Diese Darstellung ist sowohl in Bezug auf die Person und den fachspezifischen Hintergrund der Sachverständigen (aa) als auch – gemessen am Rechtsbegriff des »Kennzeichens« (§ 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB) – in Bezug auf den Inhalt ihrer Ausführungen (bb) nicht ausreichend.

[9] **aa)** Es bleibt bereits unklar, aus welcher Fachrichtung sich eine mögliche Qualifikation der »TB Wiss. Meer« als Sachverständige ableitet. Grundsätzlich muss den Urteilsgründen aber die Fachrichtung des hinzugezogenen Sachverständigen zu entnehmen sein (vgl. BGH NStZ-RR 1996, 233; Senat VRS 116, 446 (2009); 135, 293 (2018); Beschl. v. 20.12.2012 – 3 Ws (B) 730/12; OLG Koblenz DAR 2006, 101). Die Abkürzung »TB Wiss.« dürfte darauf hindeuten, dass es sich bei der vom Amtsgericht als Sachverständige behandelten Urheberin der verlesenen Urkunde um eine tarifbeschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiterin handelt. Weder wird aber deutlich, welche akademische Ausbildung und welchen wissenschaftlichen Hintergrund sie hat, noch wird das Aufgabengebiet klar, in dem sie üblicherweise wissenschaftlich mitarbeitet. Erst recht bleibt offen, welche Sachkunde sie zur Erstellung eines Gutachtens gerade über Sprache und Propaganda der Hamas qualifiziert. Im Gegensatz zu anderen vom Senat entschiedenen Fällen sind Qualifikation und Sachkunde der »TB Wiss. Meer« auch nicht gerichtsbekannt.

[10] **bb)** Auch die Darstellung des Gutachtens im angefochtenen Urteil verfehlt die sich hier aus § 267 Abs. 5 StPO ergebenden Anforderungen. So muss der Tatrichter – gleichgültig, ob er dem Sachverständigengutachten folgt oder nicht – dessen Ausführungen in einer zusammenfassenden Darstellung unter Mitteilung der zugrundeliegenden Anknüpfungstatsachen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen wiedergeben, um dem Revisionsgericht die gebotene Nachprüfung zu ermöglichen (vgl. BGH NStZ 1991, 596). Das Urteil teilt mit, das verlesene Gutachten liste auf, »welcher Quellen sie [die Sachverständige] sich bei der Einordnung bedient hat«, teilt aber nicht mit, um welche es sich dabei handelt. Der Senat kann sich auf dieser Grundlage – gerade auch vor dem Hintergrund unklarer Qualifikation – keine Überzeugung von einer umfassenden und sachkundigen Auseinandersetzung mit der Materie durch die »TB Wiss. Meer« verschaffen.

[11] **c)** Lediglich informatorisch und außerhalb der revisionsrechtlichen Befassung teilt der Senat in diesem Zusammenhang mit, dass der Artikel der Internetenzyklopädie Wikipedia zur Phrase »From the River to the Sea« (abgerufen am 19.01.2026) ein Bild mit dieser Parole mit folgender Unterschrift zeigt: »Der englische Slogan 2006 auf einem

Wahlplakat der Hamas in Ramallah«. Hierdurch wird die vom Amtsgericht von der Sachverständigen übernommene Tatsachenbehauptung, die Hamas habe den Slogan »erstmal« in ihrer »Charta von 2017« verwendet, erheblich in Frage gestellt. Fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang zudem bereits die Bezeichnung des Hamas-Grundsatzpapiers von 2017 als Charta. Die »Hamas-Charta« stammt nach, soweit ersichtlich, allgemeinem Verständnis aus dem Jahr 1988.

[12] 2. Die Beweiswürdigung ist auch zu beanstanden, weil das Urteil nicht tatbestandsbezogen begründet, warum es sich bei der From-the-River-to-the-Sea-Phrase nicht um eine Parole und mithin um ein Kennzeichen i.S.d. § 86a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StGB handelt. Namentlich fehlt es an jeder Begründung, warum sich aus dem verlesenen Gutachten ergibt, die Phrase sei kein Kennzeichen der Hamas.

[13] a) Nur deskriptiv und ohne sich damit inhaltlich auseinanderzusetzen, zeichnet das Amtsgericht im Wesentlichen drei Befunde des Gutachtens nach, denen es offenbar folgt. So habe die Sachverständige schriftlich niedergelegt, dass die untersuchte Phrase zionistischen Ursprungs sei, dass die Hamas sie erstmals in ihrer »Charta vom 01.05.2017« verwendet habe und dass sie schließlich auch von anderen Akteuren (»wie Samidoun oder letztlich auch israelischen Politikern ...«) gebraucht werde. Warum diese Umstände – unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt – einer Bewertung als Kennzeichen i.S.d. § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB entgegenstehen, begründet das Amtsgericht nicht (hierzu sog. c).

[14] b) Da es dem Urteil auf der Ebene der Beweiswürdigung an einer tatbestandsbezogenen Auseinandersetzung mit den Befunden der Sachverständigen fehlt, ist auch zu besorgen, dass das Amtsgericht den Rechtsbegriff des »Kennzeichens« (§ 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB) verkannt hat.

[15] Kennzeichen ist hiernach ein charakteristisches Identifikationsobjekt in Form eines sicht- oder hörbaren, verkörperten oder nichtkörperlichen Symbols, das unbefangenen Personen aus sich heraus den Eindruck eines Erkennungszeichens einer Vereinigung der in § 86 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 StGB bezeichneten Art vermittelt. Alleinstellungscharakter muss das Symbol nicht aufweisen. Wesentliches Merkmal ist die Hinweisfunktion auf die äußere Zusammengehörigkeit der Anhänger einer bestimmten politischen Auffassung (vgl. BGHSt 54, 61), wobei es genügt, dass die Vereinigung sich das Symbol durch einen Autorisierungsakt als Erkennungszeichen zu eigen macht. Erforderlich ist, dass ein gedanklich an das äußere Erscheinungsbild gekoppelter, jedoch über dessen eigentlichen Informationsgehalt hinausgehender Sinn vermittelt wird (vgl. Anstötz in Münchener Kommentar, StGB 5. Aufl., § 86a Rdnr. 5 m.w.N.). Der tatbestandlich vorausgesetzte Symbolcharakter kann auch durch die Häufigkeit sowie durch Art und Anlass des Gebrauchs entstehen (vgl. OLG Celle NJW 1991, 1497). Ohne Bedeutung ist, dass das Kennzeichen bereits zuvor bestanden hat und von der Organisation (nur) übernommen wurde (vgl. Stegbauer JR 2002, 182).

[16] c) Mangels tatbestandsbezogener Argumentation kann der Senat nur vermuten, dass das Amtsgericht es als gegen die Bewertung als Kennzeichen sprechend angesehen hat, dass die Parole offenbar deutlich älter ist als die Hamas. Dies wäre

aber, jedenfalls auf der Grundlage bisheriger Rechtsprechung z.B. zum Hakenkreuz (vgl. BGHSt 23, 267; NStZ 2015, 81; auch Stegbauer JR 2002, 182), kein Ausschlusskriterium. Eine Organisation kann sich eine bereits gebräuchliche Wortfolge auch derart zu eigen machen, dass sie zumindest auch als ihr Kennzeichen erscheint (vgl. BayObLG BeckRS 2022, 36844; Petersen a.a.O. [S. 197]). Nichts anderes gilt für die Überlegung, die Parole werde auch in der Gegenwart nicht nur von der Hamas verwendet, sondern sogar von deren politischen Gegnern. Auch diese – nicht niedergelegte, aber gegebenenfalls gemeinte – Argumentation könnte nicht verfangen. So entspricht es gefestigter Rechtsprechung, dass bei der Verwendung auf den Kontext abzustellen ist und eine Strafbarkeit ausnahmsweise entfällt, wenn die Verwendung dem Schutzzweck des § 86a StGB eindeutig nicht zuwiderläuft (vgl. BGH, Beschl. v. 20.08.2025 – 3 StR 484/24). Dies betrifft etwa den Gebrauch des Kennzeichens einer terroristischen Organisation in einer Darstellung, deren Inhalt in offenkundiger und eindeutiger Weise die Gegnerschaft zu der Organisation und die Bekämpfung ihrer Ideologie zum Ausdruck bringt. Eine solche läuft dem Schutzzweck des § 86a StGB nicht zuwider und wird daher vom Tatbestand der Vorschrift nicht erfasst (vgl. auch BGHSt 51, 244).

[17] Dass im historischen Zusammenhang Zionisten die Parole bereits vor der Staatsgründung Israels verwendet haben und gegebenenfalls rechtsgerichtete israelische Politiker sie in anderem – wenn auch gleichfalls militant-aggressivem – Zusammenhang noch heute verwenden, dürfte damit dem von § 86a StGB erforderten allgemeinen Organisationsbezug (vgl. BayObLG StV 2025, 243) – zur Hamas – nicht durchgreifend entgegenstehen.

[18] 3. Die Beweiswürdigung ist auch insoweit als lückenhaft zu beanstanden, als das Amtsgericht ausgeführt hat, dem Angeklagten sei nicht zu widerlegen gewesen, dass er nicht gewusst habe, dass es sich bei der Phrase »From the River to the Sea« um eine Parole der Hamas handelte.

[19] a) Es kann offenbleiben, ob diese Formulierung bereits besorgen lässt, dass das Amtsgericht davon ausgegangen ist, es müsse Angaben des Angeklagten seinen Feststellungen zugrunde legen, sofern diese nicht widerlegt sind. Die Einlassung eines Angeklagten, für die es keine Beweise gibt, kann nicht ohne Weiteres zur Grundlage von Feststellungen gemacht werden. An die Bewertung einer entlastenden Einlassung eines Angeklagten sind vielmehr grundsätzlich die gleichen Anforderungen zu stellen wie an die Beurteilung sonstiger Beweismittel. Der Tatrichter hat sich daher aufgrund der Gesamtwürdigung des Ergebnisses der Beweisaufnahme seine Überzeugung von der Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Einlassung zu bilden (vgl. zuletzt BGH, Ur. v. 15.02.2025 – 4 StR 327/24, m.w.N.).

[20] b) Jedenfalls versetzt die niedergelegte Würdigung der Beweise den Senat nicht in die Lage, die tatrichterliche Bewertung, dem Angeklagten sei nicht bewusst gewesen, eine Parole der Hamas zu skandieren, nachzuvollziehen. Insgesamt fehlt es dem Urteil, worauf die Generalstaatsanwaltschaft zutreffend hinweist, an Ausführungen zu Werdegang und Vorleben des Angeklagten sowie zu seiner Persönlichkeit. Entsprechende Feststellungen sind bei einem freisprechenden

Urteil aus sachlich-rechtlichen Gründen erforderlich, wenn sie für die Beurteilung des Tatvorwurfs eine Rolle spielen können und deshalb zur Überprüfung des Freispruchs durch das Revisionsgericht auf Rechtsfehler hin notwendig sind (vgl. BGH NStZ 2000, 91; NStZ-RR 2015, 18). So liegt der Fall hier. Dass der Angeklagte, was ausreicht (vgl. OLG Frankfurt NStZ 1999, 356), nicht einmal billigend in Kauf genommen hat, gerade eine Hamas-Parole zu skandieren, kann der Senat ohne zumindest grundlegende Informationen über sein Vorleben und insbesondere sein historisch-politisches Vorwissen und sein politisches Verständnis nicht nachvollziehen. Es versteht sich keineswegs von selbst, dass der Angeklagte, der sich zur Sache eingelassen hat, nicht zumindest billigend in Kauf genommen hat, dass er eine Parole gerade der Terrororganisation Hamas skandierte. Das Amtsgericht begründet auch nicht substantiell, warum es dem Angeklagten seine Unwissenheit geglaubt hat. Nachzuvollziehen wäre die Beweiswürdigung etwa, wenn im Urteil ausgeführt wäre, dass sich der Angeklagte mit dem Palästinakonflikt und seinen zentralen Akteuren sowie deren Verlautbarungen nicht vertieft befasst hat oder im Grunde politisch unkundig ist. All dies ist dem Urteil aber gerade nicht zu entnehmen; eher lassen die Teilnahme an einer Pro-Palästina-Demonstration und seine politischen Ausführungen in der Hauptverhandlung das Gegenteil vermuten.

[21] **II.** Schließlich überzeugt auch sachlich-rechtlich die Argumentation des Amtsgerichts nicht, der Angeklagte wäre aus tatsächlichen Gründen auch freizusprechen gewesen, wenn die Phrase »From the River to the Sea« als Kennzeichen i.S.d. § 86a StGB zu bewerten wäre, weil sich in diesem Fall die konkrete Verwendung nicht nachweisbar auf die Hamas bezogen hätte und mithin von der Meinungsfreiheit gedeckt wäre.

[22] **1.** Ersichtlich bezieht sich das Amtsgericht hierbei auf die zur Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) entwickelte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der Gerichte bei mehrdeutigen Äußerungen, wollen sie die zur Anwendung sanktionierender Normen führende Deutung ihrer rechtlichen Würdigung zu Grunde legen, andere Auslegungsvarianten mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen ausschließen (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 24.05.2019 – 1 BvQ 46/19) und bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten die für den Grundrechtsträger günstigste zugrunde legen müssen (vgl. BVerfG NJW-RR 2017, 1001).

[23] **2.** Dies verkennet allerdings, dass die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG »ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze« findet. Ein solches ist § 86a StGB, der als abstraktes Gefährdungsdeldikt mit weitem Schutzzweck Kennzeichen verfassungswidriger oder terroristischer Organisationen generell aus dem öffentlichen Erscheinungsbild der Bundesrepublik Deutschland zu verbannen sucht (vgl. BVerfG NJW 2006, 3052 [»Hitlergruß«]). § 86a StGB stellt sowohl abstrakt als auch in seiner konkreten Ausgestaltung eine zulässige Einschränkung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EMRK dar (vgl. BGH, Beschl. v. 20.08.2025 – 3 StR 484/24: »Alles für Deutschland«). Daher sind auch auf der Inhaltsebene unverfängliche Äußerungen, die ohne Weiteres erlaubt und als diskursive Beiträge sogar demokratietheoretisch erwünscht sein können, nicht von der Meinungsfreiheit gedeckt, wenn es sich um Kennzeichen nach § 86a StGB handelt (a.A. offenbar LG Mannheim JZ 2024, 620 unter Bezugnahme auf VGH Kassel NJW 2024, 1831; Petersen, NSW 2025, 187; Enders, SächsVBl. 2025, 65; Schäfer, DÖV 2025, 600; Ambos, JZ 2025, 620 mit Replik Ladeur, JZ 2025, 932 und Duplik Ambos JZ 2025, 935).

[24] **3.** An der Einordnung einer Parole, die einer terroristischen Organisation zuzuordnen ist, als Kennzeichen nach § 86a StGB ändert sich daher auch nichts, wenn sie im konkreten Fall mehrdeutig oder ohne konkret-situativen Organisationsbezug ist. Die Einbeziehung derartiger außerhalb der Parole liegender Umstände in die Entscheidung über die Frage der Kennzeicheneigenschaft hätte negative Folgen für Rechtssicherheit und Tatbestandsbestimmtheit. Solche Umstände sind erst bei der Beurteilung der Schutzzweckwidrigkeit (vgl. BGH Beschl. v. 20.08.2025 – 3 StR 484/24), der Sozialadäquanz (§ 86a Abs. 3 i.V.m. § 86 Abs. 4 StGB) und des Vorsatzes zu berücksichtigen (vgl. LG Berlin, Urt. v. 08.11.2024 – 502 KLS 21/24 – [BeckRS 2024, 30717]). Dass die abgeurteilte Äußerung hier ausnahmsweise vom Schutzzweck der Norm nicht gedeckt sein könnte, weil sich der Angeklagte als Kritiker oder gar Gegner der Hamas verstünde und die Verwendung der Parole gerade Ausdruck dieser Haltung wäre, ist nicht festgestellt und dürfte auch tatsächlich fernliegen.

[25] Die Verstöße gegen das sachliche Recht führen zur Aufhebung des freisprechenden Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an eine andere Abteilung des Amtsgerichts.

### ■ Abhandlungen

**Verfassungsrechtliche Streitigkeiten revisited: Rechtsschutz im Spannungsfeld zwischen Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit**

Akademische Rätin a.Z. Dr. Sarah Dersarkissian, Düsseldorf

#### **Hybride Verteidigung**

Sebastian Söllner, Berlin und Sebastian Gerlach, Koblenz

**Haftungsreduktion auf öffentlich genutzten (kommunalen) Flächen als Element der Staatsmodernisierung**

Prof. Dr. Martin Burgi, München

**Verwaltungsakt oder nicht? Aktuelles zum Presseauskunftsanspruch**

Regierungsdirektor Dr. Toni Kapfelsperger, München

### ■ Rechtsprechung

**BVerwG, Urt. v. 04.09.2025 – 2 C 13.24**

Wirkung der Verfassungstreue bei Ruhestandsbeamten

**BVerwG, Urt. v. 06.11.2025 – 3 C 17.23**

Erteilung der Approbation bei Sehbehinderung

**BVerwG, Beschl. v. 04.12.2025 – 2 VR 15.25**

Unbillige Härte im Beamtendisziplinarrecht

**BVerwG, Urt. v. 08.10.2025 – 10 C 1.25**

Nationales Aktionsprogramm Nitrat

**OVG Rheinland-Pfalz, Urt. 11.12.2025 – 1 A 11292/24.OVG**

Antrag einer Sanierungsgenehmigung

**OVG NRW, Urt. v. 20.01.2026 – 10 D 92/25.NE**

Städtebauliche Rechtfertigung eines Einzelhandelsausschlusses

**OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 05.02.2026 – 10 B 10203/26.**

**OVG RP**

Gemeinsame politische Veranstaltung von Kirche und Jugendvertretung mit Anmerkung Jakob Becker

## Impressum

### **Einsendungen**

Einsendungen, die sich auf den Abhandlungsteil, Berichte sowie Buchbesprechungen beziehen, werden möglichst in elektronischer Form (WORD-docx-Format) an Deutsches Verwaltungsblatt Hauptschriftleiter Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner (dvbl@jura.uni-bonn.de) erbeten (Postadresse: Universität Bonn, Fachbereich Rechtswissenschaften, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn). Ihn unterstützen Birgit Henseler (Aufsätze und Berichte) und Marja Villmer (Buchbesprechungen) als weitere Mitglieder des Redaktionsteams (dvbl@uos.de). Autorenhinweise finden Sie auf der Internetseite <https://www.wolterskluwer.com/de-de/solutions/dvbl>.

Einsendungen, die sich auf den Rechtsprechungsteil (einschließlich Anmerkungen) beziehen, sind an Dr. Caspar-David Hermanns (dvbl@hermanns-rechtsanwaelte.de) zu richten (Postadresse: Gutenbergstr. 28, 49076 Osnabrück), Tel.: 05 41/1 81 99 50, Fax: 05 41/1 81 99 51.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Eine Rücksendung von Beiträgen erfolgt nicht. Mit der Beitragsannahme, die per E-Mail oder schriftlich erfolgt, erwirbt der Verlag alle Rechte zur Veröffentlichung. Eingeschlossen sind insbesondere die Rechte zu elektronischen Publikationen der Beiträge in Datenbanken (online oder offline) oder Dokumentationssystemen ähnlicher Art und die Rechte, Beiträge zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder ähnlicher Verfahren zu vervielfältigen.

### **Verlag**

Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Carl Heymanns Verlag, Wolters-Kluwer-Straße 1, 50354 Hürth, Telefon (02233) 37 60 - 7646, E-Mail: stefan.kolbe@wolterskluwer.com Kundenservice: Telefon (0 22 33) 37 60-72 01, Fax: (0 22 33) 37 60-72 02 E-mail: info-wkd@wolterskluwer.com

### **Nachdruck und Vervielfältigung**

Nachdrucke, auch auszugsweise, sowie fotomechanische Vervielfältigungen, auch von Teilen dieses Heftes, gleichgültig, in welcher Anzahl, auch für innerbetrieblichen Gebrauch, sind nicht gestattet. Die vorbehaltenen Rechte erstrecken sich auch auf die veröffentlichten Gerichtsentscheidun-

gen und ihre Leitsätze; sie sind vom Einsender oder von der Schriftleitung bearbeitet oder redigiert. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken oder ähnlichen Einrichtungen. Sie bedürfen zur Auswertung ausdrücklicher Einwilligung des Verlages. Wolters Kluwer Deutschland gestattet hiermit rechtsverbindlich die den Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels entsprechende Nutzung der in dieser Zeitschrift veröffentlichten Rezensionen.

### **Bezugsbedingungen**

Das Deutsche Verwaltungsblatt erscheint zweimal im Monat. Jahresabonnement: 460,00 € zzgl. Versandkosten (66,00 € Inland, 100,80 € Ausland). Vorzugspreis für Studenten und Referendare 222,00 € zzgl. Versandkosten (66,00 € Inland, 100,80 € Ausland).

Gemeinsamer Bezug des DVBl mit dem vierteljährlich erscheinenden Verwaltungsarchiv zum Vorzugspreis möglich.

Das Jahresabonnement verlängert sich um ein Jahr, wenn es nicht mit einer Frist von 3 Monaten zum Ende des Vertragsjahres schriftlich gekündigt wird.

### **Anzeigen**

Anzeigenverkauf: Gabriele Wieneber, Tel. (02233) 37 60 - 76 08

E-Mail: gabriele.wieneber@wolterskluwer.com

Anzeigendisposition: Anja Bottner, Tel. (02233) 37 60 - 76 97

E-Mail: anzeigen@wolterskluwer.com

Die Anzeigen werden nach der Preisliste Nr. 47 vom 01.01.2026 berechnet.

### **Setzerei**

Newgen Knowledge Works(P) Ltd., Chennai

### **Druckerei**

Lotos Poligrafia Sp. z o.o., Warszawa, Polen

ISSN 0012-1363

# Das ideale Werkzeug zum Öffentlichen Baurecht

## Mit dem Modul Öffentliches Baurecht auf dem neuesten Stand:

Die Online-Bibliothek ist der Inbegriff für hochqualitative Inhalte im Baurecht – damit greifen Expert:innen in der Öffentlichen Verwaltung jederzeit auf rechtssichere Informationen zu und bleiben auf dem neuesten Stand.

- Mit dem Kommentar von Meißner zum **BauGB** und den Handbüchern Ley, **Bauplanungsrecht** und Hanne, **Bauordnungsrecht**
- Inkl. des Standardwerks zur **BauO NRW**
- Zeitschrift **baurecht** mit umfassendem Onlinearchiv



## Zusammenfassungen von Urteilen und Beschlüssen powered by Expert AI

Nutzen Sie das Potential künstlicher Intelligenz, um den juristischen Rechercheprozess zu verkürzen.

Profitieren Sie dabei von einer klaren optischen Trennung zwischen Sachverhalt und Begründung, damit Sie schneller finden, was Sie suchen. Besonders hervorzuheben ist der Fokus auf die entscheidungserheblichen Gründe, durch die Sie die wesentlichen Argumente des Gerichts auf einen Blick erfassen können.

**Überzeugen Sie sich selbst von der Qualität unserer Zusammenfassung powered by Expert AI auf Wolters Kluwer Online.**

Auch im Handel erhältlich

# Der Gaedke kommt als Gaedke / Barthel

Der seit langem bewährte Klassiker im Friedhofs- und Bestattungsrecht. Sachkundig und übersichtlich werden die folgenden, wesentlichen öffentlich-rechtlich Themenbereiche gesamt umfänglich dargestellt:

- Friedhof
- Bestattung
- Grabstelle
- Feuerbestattung
- Bestattungsgewerbe und gewerbliche Betätigung auf Friedhöfen
- Sammlung des geltenden staatlichen und kirchlichen Rechts

## NEU in der 14. Auflage:

- Berücksichtigung der gegenwärtigen Novellierungen insbesondere in den Bundesländern Berlin, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein
- Änderungen betreffen Bestattungsfristen, die Durchführung der Leichenschauen (etwa Verbesserungen der 2. Leichenschau/Krematoriumsleichenschau), die sarglose Bestattung sowie die Zulassung der neuen Bestattungsart der Reerdigung (Humankompostierung)
- umfangreiche Judikatur der letzten 3-4 Jahre beispielsweise bezüglich Ausgrabungen/Umbettungen (verschärfte Anforderungen), Totenfürsorgerecht, Friedhofsgebührenrecht, Rechtsprobleme der ordnungsbehördlichen Bestattung



ISBN 978-3-452-30439-1, ca. € 149,-

**Onlineausgabe ca. € 10,67 mtl.**  
(im Jahresabo zzgl. MwSt)

Auch im Handel erhältlich

**Mehr Infos:**

# Aus »Schmidt-Bleibtreu« wird »Hofmann / Henneke«

Mit der 16. Auflage 2026 auf dem neuesten Stand:

- Bundeskanzlerwahl 2025
- Grundgesetzänderungen zum Finanzpaket für Investitionen in Infrastruktur, Klimaschutz und Verteidigung (Neukommentierung Schuldenregel Art. 109 GG, Sondervermögen Art. 143h GG)
- Grundgesetzänderungen zur Resilienz des Bundesverfassungsgerichts (Art. 93, 94 GG)
- Solidaritätszuschlag-Urteil
- Bundestagswahlrecht 2021 und 2025
- Reproduktive Selbstbestimmung
- Polizeikosten für Hochrisikospiele
- Gefangenenaustausch mit Russland
- Selbstbestimmungsgesetz
- Stationierung von US-Waffensystemen in Deutschland
- Gesetzgebungsverfahren Gebäudeenergiegesetz
- Zugriff auf russisches Zentralbankvermögen
- Vaterschaftsanfechtung
- Finanzielle Förderung parteinaher Stiftungen
- Wiederaufnahmeverfahren zur Strafverfolgung
- Triage in der Corona Pandemie
- EU-Wiederaufbaufonds/Next Generation EU
- Hasskommentare im Netz (Künast)
- Verstaatlichung als Wirtschaftspolitik
- Krankenhausreform

**Hofmann/Henneke, Grundgesetz – neben vielen weiteren Werken enthalten im Modul Wolters Kluwer Kommunales Rechtsamt auf Wolters Kluwer Online.**



ISBN 978-3-452-30467-4, € 249,-

**Onlineausgabe ca. € 17,32 mtl.**  
(im Jahresabo zzgl. MwSt)

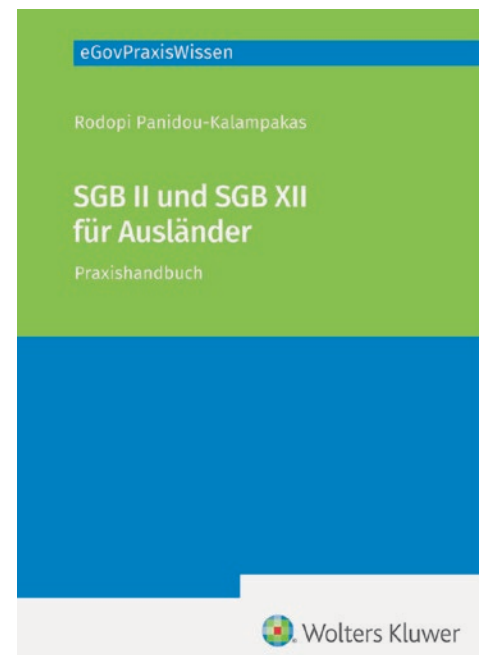
Auch im Handel erhältlich

**Mehr Infos:**

# Entscheidungshilfe für die Gewährung von Leistungen für ausländische Staatsbürger:innen

Ausgehend von den zentralen Grundnormen § 7 Abs. 1 Satz 2-6 SGB II und § 23 SGB XII zeigt das Werk auf, in welchem Umfang, in welcher Höhe und auf welcher gesetzlichen Grundlage nicht erwerbstätige Ausländer:innen und ihre Angehörigen einen Anspruch auf Gewährung von Grundsicherung bzw. Bürgergeld und Sozialhilfe nach dem SGB II und dem SGB XII haben.

Hierbei liegt der Schwerpunkt der Darstellung auf den Fragen, welche Leistungen es nach dem jeweiligen Gesetz gibt, wer als Leistungsempfänger in Betracht kommt und welche Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungsgewährung bestehen. Die Schnittstellen der für beide Rechtskreise geltenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, Freizügigkeitsgesetzes/EU, Asyl- und Asylbewerberleistungsgesetzes sowie zahlreicher Sonderregelungen, wie zuletzt für geflüchtete Menschen aus der Ukraine, werden eingehend erläutert und mit praktischen Hinweisen für die Antragsbearbeitung der Behördenmitarbeiter:innen versehen. Die wesentlichen Regelungen werden anhand von Schaubildern und Ablaufschemata vorgestellt.



ISBN 978-3-472-09807-2, ca. € 39,-

**Onlineausgabe ca. € 3,28 mtl.**  
(im Jahresabo zzgl. MwSt)

Auch im Handel erhältlich

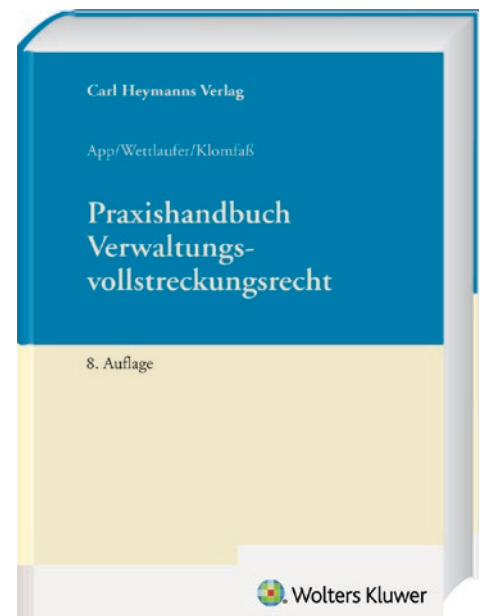
# Effizienter vollstrecken – mit den neuesten Rechtsänderungen

Dieses Handbuch bietet fundiertes Wissen für Vollstreckungsbehörden, Auszubildende und Studierende – praxisnah, verständlich und auf dem neuesten Stand der Rechtsprechung.

Praxistipps zeigen auf, warum Vollstreckungsbehörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene die neuen Möglichkeiten der Vermögensauskunft gezielt in ihre Abläufe integrieren sollten, um das gesetzlich angestrebte Ziel eines schnelleren Forderungseinzugs optimal zu erreichen.

## NEU in der 8. Auflage u. a.:

- Der erweiterte Pfändungszugriff zu Bußgeldforderungen (in und außerhalb von Insolvenzverfahren), sofern je nach Landesrecht zugelassen
- Bekräftigung zur möglichen Ruhendstellung von Pfändungsmaßnahmen trotz zwischenzeitlich eröffnetem Insolvenzverfahren mit einhergehendem Vollstreckungsverbot
- Verweis zur Schadensabwendung auf eine Entscheidung des OVG Magdeburg, wonach die wissentlich falsche Istverbuchung gar den Untreutatbestand zum Vollstreckungspersonal erfüllen kann
- Anmerkungen zu etwaigen Signaturpflichten bei (externen) Vollstreckungsaufträgen oder ggf. auch Amtshilfeersuchen bzw. der „elektronischen“ Form generell
- Aktualisierungen zur Pfändung von Kryptowährungen bzw. digitalen Werten wie NFTs
- Erläuterungen zur sog. Fiskalerbschaft
- Hinweise zu teils ausgeweiteten Vollstreckungskosten v.a.m.



ISBN 978-3-452-30544-2, ca. € 119,-

**Onlineausgabe ca. € 11,50 mtl.**  
(im Jahresabo zzgl. MwSt)

Auch im Handel erhältlich

**Mehr Infos:**

# Profundes Fachwissen für Verwaltungsrechtler

**Die Online-Bibliothek bietet Expert:innen in der öffentlichen Verwaltung oder Fachanwält:innen für Verwaltungsrecht relevante Titel für ihre tägliche Arbeit.**

- Das Praxishandbuch **Verwaltungsvollstreckungsrecht** von App / Wettlaufer / Klomfaß
- Der **Knack / Hennecke, VwVfG Kommentar**, informiert über die Einzelheiten zu allen Verfahrensfragen
- Das **Handbuch Verwaltungsrecht von Terwiesche / Prectel** bietet zahlreiche Checklisten, Beispiele aus der aktuellen Rechtsprechung und wertvolle Praxistipps.
- Als erste öffentlich-rechtliche Fachzeitschrift Deutschlands bietet das **DVBl – Deutsche Verwaltungsblatt** praxisorientierte Fachinformationen.



## **Zusammenfassungen von Urteilen und Beschlüssen powered by Expert AI**

Nutzen Sie das Potential künstlicher Intelligenz, um den juristischen Rechercheprozess zu verkürzen.

Profitieren Sie dabei von einer klaren optischen Trennung zwischen Sachverhalt und Begründung, damit Sie schneller finden, was Sie suchen. Besonders hervorzuheben ist der Fokus auf die entscheidungserheblichen Gründe, durch die Sie die wesentlichen Argumente des Gerichts auf einen Blick erfassen können.

**Überzeugen Sie sich selbst von der Qualität unserer Zusammenfassung powered by Expert AI auf Wolters Kluwer Online.**

Auch im Handel erhältlich

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

 **Libra**  
by Wolters Kluwer

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

LEAVE IT TO LIBRA  
LEAVE IT TO LIBRA

# THERE HAS NEVER BEEN A BETTER TIME TO BE A MODERN LAWYER.

Libra by Wolters Kluwer. Der All-in-One AI Workspace in Europa mit Zugriff auf juristische Fachinhalte.

Greifen Sie auf aktuelle, renommierte Fachinhalte von Wolters Kluwer direkt in Ihrer AI-gestützten Arbeitsumgebung zu. Ein sicherer Workspace für Recherche, Drafting und Review. Entwickelt von Juristen für Juristen.

**ENTDECKEN SIE LIBRA:**  
**LIBRATECH.AI**



Wolters Kluwer