


Gericht:	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein- Westfalen 19. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	21.02.2011	Normen:	§ 4 Abs 1 S 1 BestattG NW, Art 12 Abs 1 GG, § 47 GKG 2004, § 52 Abs 1 GKG 2004
Aktenzeichen:	19 A 2437/08		
Dokumenttyp:	Beschluss		

**Kein Anspruch einer Ruheständlerin auf Zulassung als
gewerbliche Grabpflegerin auf den städtischen Friedhöfen;
Streitwert**

Leitsatz

1. Eine Verpflichtungsklage auf Zulassung als Gewerbetreibender auf Friedhöfen ist grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit der gerichtlichen Entscheidung zu beurteilen. (Rn.24)
2. Es ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG regelmäßig vereinbar, die friedhofsrechtliche Zulassung an einen Fachkundenachweis zu knüpfen, der sich an den jeweils einschlägigen Prüfungsvoraussetzungen im Handwerks- oder Berufsbildungsrecht orientiert. (Rn.35)(Rn.42)

Orientierungssatz

Die Bedeutung der Zulassung als Gewerbetreibende auf den städtischen Friedhöfen für die Ruheständlerin, auf die es nach diesen Vorschriften für die Streitwertfestsetzung ankommt, bemisst der Senat abweichend von Nr. 15.4 des Streitwertkatalogs 2004 (NVwZ 2004, 1327) mit dem Auffangwert nach § 52 Abs. 2 GKG (juris: GKG 2004). (Rn.53)

Verfahrensgang

vorgehend VG Düsseldorf, 4. August 2008, Az: 23 K 1798/07.

Tenor

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Rechtsstreits in beiden Instanzen.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung in entsprechender Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

- Die am . . 1950 geborene Klägerin war bis zum Beginn ihres Rentenbezugs als Sekretärin bei der Deutschen Bahn AG beschäftigt und erhält seitdem Versorgungsbezüge in Höhe von derzeit etwa 1.090 Euro netto. Mit Zeugnis vom 15. 5. 1999 bescheinigten ihr der Landesverband S. der Gartenfreunde e. V. (damals: Landesverband S. der Kleingärtner e. V.) und die Landwirtschaftskammer S. , an der Ausbildung zum Fachberater für das Kleingartenwesen erfolgreich teilgenommen und grundlegendes kleingärtnerisches Fachwissen einschließlich der Methoden des integrierten Pflanzenschutzes erworben zu haben.
- 2 Am 5. 7. 2006 meldete sie das Gewerbe "Grabpflege" an und beantragte mit Schreiben vom 2. 11. 2006 bei der Beklagten die Zulassung als Grabpflegerin auf deren Friedhöfen. Sie habe nach 10 Lehrgängen 1999 eine Ausbildung zur Fachberaterin im Kleingartenwesen erfolgreich mit einer Prüfung abgeschlossen. Seitdem arbeite sie im Vorstand des Kleingartenvereins E. als Fachberaterin, betreue die Anlagen F.-----straße und L.---straße und besuche regelmäßig Lehrgänge des Landesverbandes und Veranstaltungen der Volkshochschule W. . Die Familiengräber auf den Friedhöfen in W. und L1. gestalte und pflege sie seit vielen Jahren.
 - 3 Mit Schreiben vom 8. 11. 2006 teilte die Beklagte der Klägerin mit, die erforderliche persönliche Fachkunde werde in der Regel durch einen Gehilfenbrief nachgewiesen, ersatzweise durch eine betriebliche Bescheinigung mehrjähriger Tätigkeit. Eine Ausbildung zum Fachberater im Kleingartenwesen sei nicht mit den Anforderungen vergleichbar, die für eine fachkundige Friedhofspflege und Grabgestaltung notwendig seien.
 - 4 Die Klägerin erhob am 1. 12. 2006 Widerspruch und verwies auf Auskünfte und Satzungen benachbarter Friedhofsverwaltungen, wonach für die Grabpflege allein der Auftrag des Nutzungsberechtigten maßgeblich sei. Sie habe einen Rechtsanspruch unmittelbar aus der Gewerbefreiheit des Grundgesetzes, wonach der Gesetzgeber die Zulassungsvoraussetzungen für Gewerbetreibende selbst zu regeln habe. Die Beklagte könne ihr daher nicht die Zulassungsvoraussetzung persönlicher Fachkunde in der Friedhofssatzung entgegen halten. Selbst wenn dies jedoch der Fall sei, besitze sie jedenfalls diese Fachkunde. Zum Nachweis legte sie zahlreiche Lehrgangsbescheinigungen des Landesverbandes S. der Kleingärtner e. V. vor.
 - 5 Mit Widerspruchsbescheid vom 27. 3. 2007, zugestellt am 30. 3. 2007, wies die Beklagte den Widerspruch zurück und führte zur Begründung ergänzend aus, die Regelung der Zulassungsvoraussetzungen für Gewerbetreibende in einer gemeindlichen Satzung sei verfassungsrechtlich zulässig. Die Zulassungsvoraussetzung der persönlichen Fachkunde in der Friedhofssatzung setze voraus, dass der Antragsteller eine Ausbildung des Ausbildungsberufs "Gärtner" erfolgreich abgeschlossen habe. Eine Spezialisierung zum Friedhofsgärtner sei nicht erforderlich. Die persönliche Fachkunde könne der Antragsteller auch durch eine langjährige berufliche Tätigkeit in einem Gärtnerbetrieb erwerben. Die Ausbildung zum Fachberater im Kleingartenwesen sei mit diesen Anforderungen nicht zu vergleichen, weil sie lediglich aus zehn eintägigen Lehrgängen bestanden habe.
 - 6 Die Klägerin hat am Montag, dem 30. 4. 2007 Klage erhoben und ergänzend geltend gemacht, sie sei im Sinne der Friedhofssatzung der Beklagten eine "andere Gewerbetreibende". Die Zulassungsvoraussetzung der betrieblichen und persönlichen Gewähr für Fachkunde und Zuverlässigkeit sei im Lichte der Berufsfreiheit des Grundgesetzes weitestmöglich zu ihren Gunsten auszulegen. Sie legte ein Schreiben der IHK N. O. vom 8. 2. 2007 vor, in dem diese die Auffassung vertritt, die nach der Friedhofssatzung erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit könne im Fall der Klägerin angenommen werden.
 - 7 Die Klägerin hat beantragt,
 - 8 die Beklagte unter Aufhebung ihres Ablehnungsbescheides vom 8. 11. 2006 und ihres Widerspruchsbescheides vom 27. 3. 2007 zu verpflichten, sie für Grabpflegetätigkeiten

als Gewerbetreibende auf den städtischen Friedhöfen zuzulassen.

- 9 Die Beklagte hat beantragt,
- 10 die Klage abzuweisen.
- 11 Sie hat mitgeteilt, im Friedhofsamt bestehe eine langjährige Übung, Personen, die Friedhofsgärtnerische Arbeiten durchführen wollten, nur zuzulassen, wenn sie eine Ausbildung im Ausbildungsberuf "Gärtner" absolviert haben oder eine langjährige Tätigkeit von etwa 10 Jahren in einem Gartenbetrieb vorweisen können.
- 12 Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, die persönliche Fachkunde der Klägerin im Sinne der Friedhofssatzung der Beklagten sei gegeben. Mangels Gärtnerausbildung sei sie eine "sonstige Gewerbetreibende", die ihre persönliche Fachkunde nach der Verwaltungsübung der Beklagten nur durch eine langjährige Tätigkeit in einem Gärtnerbetrieb nachweisen könne. Ein vernünftiger Grund für diese Beschränkung sei nicht erkennbar. Fachkunde bezogen auf den Bereich der Grabbepflanzung und - pflege könne auch auf andere Weise erworben werden. Die Klägerin habe diese Fachkunde, wie sich unter anderem aus der Stellungnahme der IHK N.
- 13 O. vom 8. 2. 2007 ergebe, durch ihre Fachberaterausbildung im Kleingartenwesen erworben.
- 14 Mit der vom Senat zugelassenen Berufung beruft sich die Beklagte zunächst auf die zwischenzeitliche Neufassung ihrer Friedhofssatzung, nach der eine der Meisterprüfung vergleichbare Qualifikation erforderlich sei. Hierfür fordere sie eine Tätigkeit von etwa 10 Jahren. Die Ablehnung treffe die Klägerin auch nicht in ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit, weil ihr unbenommen bleibe, die Ausbildung zur Gärtnerin zu absolvieren. Die Beklagte sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet gewesen, neben dem Beruf des Gärtners auch noch "sonstige Gewerbetreibende" für den Bereich der gewerblichen Grabpflege zuzulassen. Außerdem sei fraglich, ob die Klägerin mit ihrem Antrag eine Gewinnerzielungsabsicht verfolge oder ob sie nicht vielmehr lediglich eine Freizeitbeschäftigung oder eine ehrenamtliche Tätigkeit anstrebe, die vom Grundrecht der Berufsfreiheit nicht geschützt seien. Jedenfalls stehe der Beklagten zur Sicherstellung des Anstaltszwecks ein weites Regelungsermessen zu. Innerhalb dieses Ermessens dürfe sie die Zulassung von der persönlichen Fachkunde abhängig machen und diese an den nachweislichen Erwerb durch eine langjährige berufliche Tätigkeit in einem Gärtnerbetrieb knüpfen. Zu Unrecht habe das Verwaltungsgericht die Fachberatung im Kleingartenwesen dieser Anforderung gleichgesetzt. Erst 2006 habe der Landesverband S. der Gartenfreunde e. V. einen Qualifikationstest eingeführt. Der Stellungnahme der IHK N. O. vom 8. 2. 2007 komme keine ausschlaggebende Aussagekraft zu, weil es hier um eine gärtnerische Tätigkeit gehe, für die nicht die IHK, sondern die Landwirtschaftskammer offizielle ausbildungsbegleitende Stelle sei. Die Beklagte legt eine Stellungnahme des Landesverbandes Gartenbau S. e. V. vom 8. 10. 2008 vor, nach der die Friedhofsträger als fachliche Qualifikation von Friedhofsgärtnern in der Regel eine abgeschlossene Berufsausbildung zum Gärtner der Fachrichtung Friedhofsgärtnerei oder aber in Anknüpfung an das Berufsbildungsgesetz eine mindestens sechsjährige Tätigkeit in einem solchen Fachunternehmen voraussetzen. Da das Berufsbildungsgesetz lediglich die Zulassung zur Abschlussprüfung ohne vorherige Ausbildung an diese Tätigkeitsdauer knüpfe, sei es nicht unangemessen, für eine Zulassung ohne Abschlussprüfung eine zehnjährige Tätigkeit zu fordern.
- 15 Die Beklagte beantragt,
- 16 das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 17 Die Klägerin beantragt sinngemäß,
- 18 die Berufung zurückzuweisen.

Sie vertritt die Auffassung, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide beurteile sich nach der alten Satzungsregelung. Ihr Rentenbezug stehe einer Gewinnerzielungsabsicht nicht entgegen. Im Gegenteil sei sie wegen der geringen Höhe ihrer Rente geradezu darauf angewiesen, ihr Einkommen durch die mit der Grabpflege beabsichtigten Gewinne zu verbessern. Unsubstantiiert sei die Behauptung der Beklagten, als vergleichbare Qualifikation verlange sie in ständiger Verwaltungsübung eine zehnjährige Tätigkeit in einem Gärtnereibetrieb. Jedenfalls sei dieses Verlangen ersichtlich unverhältnismäßig.

- 20 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten des Klageverfahrens und des Eilverfahrens 23 L 694/07 VG Düsseldorf und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

II.

- 21 Der Senat entscheidet über die zugelassene Berufung durch Beschluss gemäß § 130a Satz 1 VwGO, weil er sie einstimmig für begründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält. Er hat die Beteiligten hierzu im Erörterungstermin des Berichterstatters am 19. 1. 2011 gehört (§ 130a Satz 2 in Verbindung mit § 125 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Sie haben übereinstimmend ihr Einverständnis mit dieser Verfahrensweise erklärt. Die Klägerin hat die ihr im Erörterungstermin eingeräumte zweiwöchige Schriftsatzfrist nicht wahrgenommen.
- 22 Die Berufung der Beklagten ist zulässig und begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Sie ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO zulässig, aber unbegründet. Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 8. 11. 2006 in der Gestalt ihres Widerspruchsbescheides vom 27. 3. 2007 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Denn sie hat keinen Anspruch darauf, dass die Beklagte sie für Grabpflegetätigkeiten als Gewerbetreibende auf den städtischen Friedhöfen zulässt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 23 Die Zulassungsbedürftigkeit und die materiellen Zulassungsvoraussetzungen für eine gewerbliche Tätigkeit der Klägerin auf den Friedhöfen der Beklagten richten sich nach § 7 Abs. 1 der Satzung über die Benutzung der Friedhöfe der Stadt W. (Friedhofssatzung - FS) vom 14. 7. 2010 (ABl. Kr. Vie. 2010, S. 647). Diese Bestimmung ist nach § 34 Satz 1 FS mit Wirkung vom 1. 8. 2010 an die Stelle des bei Antragstellung und im Zeitpunkt des Ergehens des angefochtenen Urteils noch geltenden § 30 Abs. 1 der Satzung über die Benutzung der Friedhöfe der Stadt W. (Friedhofssatzung - FS 2004) vom 14. 4. 2004 (ABl. Kr. Vie. 2004, S. 251) getreten.
- 24 Verpflichtungsklagen sind grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit der gerichtlichen Entscheidung zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht darf die Behörde nur dann zum Erlass eines Verwaltungsakts verpflichten, wenn sie diesen nach der aktuell geltenden Rechtslage erlassen muss oder erlassen darf. Ändert sich die Rechtslage, muss das Gericht also die neue Rechtslage auch dann berücksichtigen, wenn sie dem Kläger nachteilig ist, es sei denn, dass sich aus der Rechtsordnung ergibt, dass für frühere Anträge die bisherige Rechtslage maßgebend bleiben soll. Bei der Zulassung zu einer beruflichen Betätigung muss das Verwaltungsgericht die begehrte Verpflichtung hingegen auch dann aussprechen, wenn die Zulassung zwar nach dem während des Rechtsstreits in Kraft getretenen Recht nicht mehr begehrt werden kann, der Bewerber aber bei Inkrafttreten der neuen Vorschriften bei ordnungsgemäßer Handhabung des bisherigen Rechts im Besitz der Zulassung hätte sein müssen.
- 25 BVerwG, Urteil vom 14. 3. 1961 - I C 48.57 -, NJW 1961, 1275, juris, Rdn. 8; Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 113, Rdn. 223; Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 113, Rdn. 130; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 9. 4. 1975 - 1 BvR 344/73 -, BVerfGE 39, 258, juris, Rdn. 46 f.; Bay. VGH, Urteil vom 8. 3. 1968 - 214 IV 64 -, S. 12 des Urteilsabdrucks.
- 26 Nach diesem Maßstab hat die Verpflichtungsklage der Klägerin keinen Erfolg, weil ihr ein Anspruch auf Zulassung als Gewerbetreibende auf den städtischen Friedhöfen der

Beklagten weder heute nach § 7 Abs. 1 FS zusteht (A.) noch im Zeitpunkt ihrer Antragstellung im November 2006 nach § 30 Abs. 1 FS 2004 zustand (B.).

- 27 A. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FS werden auf ihren Antrag hin nur solche Gewerbetreibende zugelassen, die in fachlicher, betrieblicher und persönlicher Hinsicht zuverlässig sind (Buchstabe a) und die ihre Eintragung in die Handwerksrolle oder (bei Antragstellern des handwerksähnlichen Gewerbes) ihre Eintragung in das Verzeichnis nach § 19 HandwO nachweisen oder die selbst oder deren fachliche Vertreter die Meisterprüfung abgelegt haben oder die über eine vergleichbare Qualifikation verfügen (Buchstabe b). Die letztgenannte Zulassungsvoraussetzung stimmt sehr weitgehend mit § 7 Abs. 2 Buchstabe b der Leitfassung des Deutschen Städtetages für eine Friedhofssatzung (Stand: 1. 1. 2009) überein.
- 28 Abgedruckt bei Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, Anhang 1, S. 721.
- 29 I. Die Klägerin erfüllt jedenfalls die Zulassungsvoraussetzung in § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS nicht. Sie ist weder in die Handwerksrolle noch in das Verzeichnis nach § 19 HandwO eingetragen noch verfügt sie über die Meisterprüfung oder eine vergleichbare Qualifikation. Das gilt unabhängig davon, ob § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS eine solche Qualifikation von einem Antragsteller, der ausschließlich Grabpflege betreiben will, zwingend im Berufsbild des Gärtners fordert, oder ob es genügt, wenn er als "sonstiger Gewerbetreibender" im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 FS eine solche Qualifikation in einem beliebigen anderen Berufsbild oder außerhalb eines Berufsbildes erfüllt. Für Ersteres spricht, dass die von der Klägerin beabsichtigte gewerbliche Grabpflege dem Berufsbild des Gärtners zuzuordnen ist. Die Gestaltung, Anlage und Pflege von Grabstätten und Beachtung der einschlägigen Richtlinien ist nämlich unter anderem Prüfungsinhalt der Meisterprüfung in dem anerkannten Ausbildungsberuf Gärtner/Gärtnerin in der Fachrichtung Friedhofsgärtnerei (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe b der Verordnung über die Anforderungen in der Meisterprüfung für den Beruf Gärtner/Gärtnerin (GärtnMstrV) vom 12. 8. 1997 (BGBl. I S. 2046) sowie der Abschlussprüfung (Gesellenprüfung) dieses Ausbildungsberufs (§ 10 Abs. 2 Satz 6 Nr. 1 Buchstabe b, Abs. 3 Nr. 1 der Verordnung über die Berufsausbildung zum Gärtner/zur Gärtnerin (GärtnAusv) vom 6. 3. 1996 (BGBl. I S. 376).
- 30 Im Fall der Klägerin bedarf keiner Entscheidung, ob und wenn ja, welchen Berufsbildbezug ihre Qualifikation aufweisen muss, weil sie die Meisterprüfung weder im Berufsbild des Gärtners noch in irgendeinem anderen Berufsbild noch außerhalb eines Berufsbildes abgelegt hat und sie auch in keinem dieser drei Bereiche über eine vergleichbare Qualifikation im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS verfügt. Entgegen ihrer Auffassung ist insbesondere ihre Ausbildung zur Fachberaterin für das Kleingartenwesen keine vergleichbare Qualifikation in diesem Sinn. Das ergibt sich unabhängig vom Inhalt und vom Umfang dieser Ausbildung bereits daraus, dass sie nicht mit einer Prüfung im Rechtssinn abschloss, dem Senat also außer dem vorgelegten Zeugnis jeglicher Nachweis darüber fehlt, welche gärtnerischen Kenntnisse und Fähigkeiten die Klägerin erworben hat. Sie hat lediglich behauptet, ihre Ausbildung mit einer "Prüfung" abgeschlossen zu haben. Indessen vermochte sie auch im Erörterungstermin vor dem Berichterstatter nicht nachvollziehbar zu konkretisieren, wie diese "Prüfung" ausgesehen haben soll. Ihre Angaben erschöpften sich insoweit in der Mitteilung, die "Prüfung" habe aus einem mündlichen und einem nachfolgenden schriftlichen Teil bestanden, die sich jeweils auf mehrere Fächer, z. B. auf den Pflanzenschutz, erstreckt hätten. Ihre Ankündigung, innerhalb der ihr gewährten zweiwöchigen Schriftsatzfrist nähere Angaben über die von ihr abgelegte "Prüfung" zu machen und entsprechende Nachweise vorzulegen, hat die Klägerin nicht wahrgemacht.
- 31 Damit bleibt offen, auf wie viele und welche Fächer sich die "Prüfung" erstreckt haben soll, wann welche Prüfer die einzelnen Prüfungsleistungen abgenommen haben sowie, ob und wenn ja, welche Noten die Prüfer für die einzelnen Prüfungsleistungen vergeben haben. Gegen die Richtigkeit der Behauptung der Klägerin spricht zudem der zutreffende Hinweis der Beklagten, dass der Landesverband S. der Gartenfreunde

e. V. und die Landwirtschaftskammer S. nach ihren eigenen Angaben erst im Jahr 2006 einen Qualifikationstest für den Erwerb des Fachberaterzertifikates eingeführt haben.

- 32 <http://www.gartenfreunde-S.de/de/schulungen/konzept>.
- 33 Den Angaben der Klägerin lässt sich insbesondere auch nicht entnehmen, dass sie den Pflanzenschutz-Sachkundenachweis nach den §§ 6 bis 12 der Verordnung zur Durchführung des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchGDVO NRW) vom 4. 10. 1988 (GV. NRW. S. 420) erbracht hat. Denn über die Ergebnisse der Prüfungsleistungen dieses Sachkundenachweises erhält der Prüfling nach § 10 Satz 2 PflSchGDVO NRW ein Zeugnis. Ein solches Zeugnis hat die Klägerin nicht vorgelegt. Abgesehen davon erbrächte es lediglich den Nachweis, dass die Klägerin diejenigen fachlichen Kenntnisse besitzt, die erforderlich sind, um Pflanzenschutzmittel in einem Gartenbaubetrieb anzuwenden oder an Dritte abzugeben (§§ 10 Abs. 3, 22 Abs. 4 PflSchG). Darin allein liegt noch keine der Meister- oder Gesellenprüfung im Gärtnerberuf vergleichbare Qualifikation im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS.
- 34 Der Senat muss aus Anlass des vorliegenden Falles nicht entscheiden, ob vergleichbare Qualifikation im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS ausschließlich eine solche sein kann, deren Ausbildungsniveau demjenigen der Meisterprüfung entspricht. Insbesondere bedarf keiner Entscheidung, ob im Ausnahmefall auch die Abschlussprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf (Gesellenprüfung, § 37 BBiG) oder eine einschlägige Berufstätigkeit über die eineinhalbfache Ausbildungszeit hinweg (§ 45 Abs. 2 BBiG) genügen kann. Denn die Klägerin erfüllt unstreitig keine dieser Voraussetzungen. Insbesondere ist sie nicht auf das Angebot der Beklagten im Erörterungstermin vor dem Richter eingegangen, ihr nach einer drei- oder vierjährigen Berufstätigkeit in einem Gärtnereibetrieb die beantragte Zulassung zu erteilen.
- 35 II. Die materielle Zulassungsvoraussetzung der vergleichbaren Qualifikation im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS ist entgegen der Auffassung der Klägerin auch mit ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Nach dieser Verfassungsbestimmung haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen (Satz 1) und kann die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden (Satz 2).
- 36 Der Senat kann offen lassen, ob die von der Klägerin beabsichtigte gewerbliche Grabpflege überhaupt durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt ist. Anders als die Beklagte kann er der Klägerin zugestehen, dass diese eine auch der Gewinnerzielung und nicht nur der Kostendeckung oder der Freizeitgestaltung dienende Grabpflege anstrebt, mit der sie ihre Versorgungsbezüge aus ihrem früheren Dienstverhältnis bei der Deutschen Bahn AG aufbessern möchte. Auch die Erwerbstätigkeit eines Ruhestandsbeamten kann als Beruf im Sinne des weit auszulegenden Art. 12 Abs. 1 GG anzusehen sein.
- 37 BVerwG, Urteil vom 6. 12. 1989 - 6 C 52.87 -, BVerwGE 84, 194, juris, Rdn. 22.
- 38 Ebenso kann der Senat unterstellen, dass die friedhofsrechtliche Zulassungspflicht als mittelbarer Eingriff in die Berufsfreiheit mit objektiv berufsregelnder Tendenz zu qualifizieren ist. Dies entspricht der neueren obergerichtlichen friedhofsrechtlichen Rechtsprechung, nach der der durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährte Schutz der Berufsfreiheit auch die gewerbliche Betätigung innerhalb einer öffentlichen Einrichtung erfasst, die mit Anstaltscharakter betrieben wird.
- 39 OVG RP, Urteil vom 5. 4. 2007 - 7 C 10027/07 -, DÖV 2007, 708, juris, Rdn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteile vom 29. 3. 2007 - 1 S 179/06 -, GewArch 2008, 126, juris, Rdn. 26, und vom 24. 6. 2002 - 1 S 2785/00 -, NVwZ-RR 2003, 142, juris, Rdn. 38; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 3. 2. 2010 - 14 L 22/10 -, juris, Rdn. 46.
- 40 Denn der Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin, der darin liegt, dass die Beklagte ihre friedhofsrechtliche Zulassung von einer vergleichbaren Qualifikation im Sinne des

- § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS abhängig macht, ist jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das gilt unabhängig davon, ob diese im Sinne der Dreistufenlehre des BVerfG zu Art. 12 Abs. 1 GG als subjektive Berufswahlbeschränkung oder lediglich als Berufsausübungsregelung zu qualifizieren ist. Bei Personen, die bereits eines der in § 7 Abs. 1 Satz 1 FS aufgezählten Gewerbe ausüben und lediglich die Erweiterung dieser beruflichen Tätigkeit auf städtischen Friedhöfen anstreben, wirkt sich die satzungsrechtliche Zulassungsvoraussetzung lediglich als Berufsausübungsregelung aus.
- 41 OVG RP, a. a. O., Rdn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 29. 3. 2007, a. a. O., Rdn. 28; Urteil vom 24. 6. 2002, a. a. O., Rdn. 39; VG Gelsenkirchen, a. a. O., Rdn. 46.
 - 42 Diese Berufsausübungsregelung ist zum Schutz vernünftiger Gemeinwohlbelange geeignet, erforderlich und angemessen. Zu den vernünftigen Gemeinwohlbelangen gehören insbesondere die Erhaltung des Friedhofs in seiner Funktion als Begräbnisstätte und Ort eines würdigen Totengedenkens als auch der Schutz der Grabnutzungsberechtigten vor Beschädigung ihres Eigentums. Diese Belange rechtfertigen es grundsätzlich, dass der Friedhofsträger die Zulassung an einen Fachkundenachweis knüpft, der sich an den jeweils einschlägigen Prüfungsvoraussetzungen im Handwerks- oder Berufsbildungsrecht orientiert. Insoweit darf der Friedhofsträger das Interesse der Gewerbetreibenden, sich ohne Prüfung ihrer Zuverlässigkeit auf dem Friedhof betätigen zu dürfen, hinter diese Zwecke zurückstellen.
 - 43 Vgl. OVG RP, a. a. O., Rdn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 24. 6. 2002, a. a. O., Rdn. 38 mit weiteren Nachweisen.
 - 44 Selbst wenn man die satzungsrechtliche Zulassungsvoraussetzung in § 7 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b FS im vorliegenden Fall ausnahmsweise als subjektive Berufswahlbeschränkung qualifizierte, weil die Klägerin bislang nicht ersichtlich bereits gewerblich tätig ist, gilt im Ergebnis nichts Anderes. Denn auch als subjektive Berufswahlbeschränkung ist sie zum Schutz des besonders wichtigen Gemeinschaftsguts der Wahrung der Totenwürde und der würdevollen Grab- und Friedhofsgestaltung zulässig.
 - 45 Entgegen der Auffassung der Klägerin verpflichtet der Gesetzesvorbehalt in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG den Landesgesetzgeber auch nicht, die materiellen Zulassungsvoraussetzungen für eine gewerbliche Tätigkeit auf Friedhöfen durch formelles Gesetz selbst zu regeln. Diese Vorschrift ermöglicht vielmehr Berufsausübungsregelungen und Berufswahlbeschränkungen nicht nur "durch Gesetz", sondern ausdrücklich auch "auf Grund eines Gesetzes". Folgerichtig durfte der Landesgesetzgeber in § 4 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW die Friedhofsträger ermächtigen, durch Satzung unter anderem Art, Umfang und Zeitraum der Nutzung und Gestaltung ihrer Friedhöfe und deren Einrichtungen zu regeln. Hierzu gehört auch die Regelung der Zulassungsbedürftigkeit und der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für eine gewerbliche Tätigkeit auf diesen Friedhöfen. Dementsprechend bestehen gegen Berufsausübungsregelungen und Berufswahlbeschränkungen in Gestalt von Satzungen öffentlich-rechtlicher Friedhofsträger grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Solche Regelungen gehören regelmäßig nicht zu den wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung, die das Parlament selbst regeln muss.
 - 46 Bay. VGH, Beschluss vom 27. 7. 2009 - 4 N 09.1300 -, juris, Rdn. 16; Urteil vom 26. 3. 2009 - 4 N 07.1763 -, BayVBl. 2010, 23, juris, Rdn. 21; OVG MV, Beschluss vom 18. 6. 2009 - 2 L 115/06 -, juris, Rdn. 9; vgl. auch Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 12, Rdn. 30; zu Kammersatzungen vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 22. 5. 1996 - 1 BvR 744/88 -, BVerfGE 94, 372, juris, Rdn. 85.
 - 47 Schließlich ergibt sich ein Verfassungsverstoß auch nicht daraus, dass Art. 12 Abs. 1 GG weder im BestG NRW noch in der FS als eingeschränktes Grundrecht zitiert ist (vgl. etwa § 6 Satz 2 BestG NRW). Denn die Vorschriften in § 7 FS unterfallen als

berufsregelnde Normen nicht dem Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

- 48 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. 5. 1983 - 1 BvL 46/80 -, BVerfGE 64, 72, juris, Rdn. 29; OVG NRW, Beschluss vom 15. 11. 2010 - 4 B 733/10 -, juris, Rdn. 22; Jarass/Pieroth, a. a. O., Art. 12, Rdn. 30.
- 49 B. Auch im Zeitpunkt ihrer Antragstellung im November 2006 stand der Klägerin der Klageanspruch nach Maßgabe des damals geltenden § 30 Abs. 1 FS 2004 nicht zu. Nach dieser Satzungsbestimmung wurden nur solche Gewerbetreibende zugelassen, die betrieblich und persönlich die Gewähr für Fachkunde und Zuverlässigkeit bieten. Die Klägerin bot aus den oben zu A. I. ausgeführten Gründen persönlich nicht die Gewähr für Fachkunde.
- 50 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 51 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO.
- 52 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht erfüllt sind.
- 53 Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 47, 52 Abs. 1 GKG. Die Bedeutung der Zulassung als Gewerbetreibende auf den Friedhöfen der Beklagten für die Klägerin, auf die es nach diesen Vorschriften für die Streitwertfestsetzung ankommt, bemisst der Senat abweichend von Nr. 15.4 des Streitwertkatalogs 2004 (NVwZ 2004, 1327) mit dem Auffangwert nach § 52 Abs. 2 GKG. Im Fall der Klägerin ergibt sich nämlich ein konkreter Anhaltspunkt für einen deutlich niedrigeren zu erzielenden Jahresgewinn als den in Nr. 15.4 des Streitwertkatalogs genannten Betrag von 15.000 Euro daraus, dass sie die Zulassung nicht für das gesamte Tätigkeitsspektrum eines Friedhofsgärtners begehrt, sondern nur für eine Grabpflegetätigkeit.
- 54 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. 1. 2010 - 19 A 1114/07 -.