



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Bussinger, Dr. Simone Strohmayr, Angelika Weikert, Klaus Adelt, Horst Arnold, Susann Biedefeld, Florian von Brunn, Martina Fehlner, Dr. Linus Förster, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Martin Güll, Harald Güller, Alexandra Hiersemann, Annette Karl, Günther Knoblauch, Dr. Herbert Kränzlein, Andreas Lotte, Ruth Müller, Kathi Petersen, Dr. Christoph Rabenstein, Doris Rauscher, Florian Ritter, Bernhard Roos, Georg Rosenthal, Harry Scheuenstuhl, Franz Schindler, Stefan Schuster, Kathrin Sonnenholzner, Diana Stachowitz, Reinhold Strobl, Arif Tasdelen, Ruth Waldmann, Dr. Paul Wengert, Johanna Werner-Muggendorfer, Margit Wild, Herbert Woerlein, Isabell Zacharias und Fraktion (SPD)**

**zur Änderung des Bestattungsgesetzes
Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Ermöglichung des Erlasses gemeindlicher Friedhofssatzungen bzw. Friedhofsordnungen für ein Verwendungsverbot für Grabmale aus ausbeuterischer Kinderarbeit**

A) Problem

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 16. Oktober 2013 entschieden, dass § 28 Abs. 2 der Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg, wonach Grabmale nur aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt werden, gegen höherrangiges Recht verstößt (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Oktober 2013, Az.: 8 CN 1.12).

In § 28 Abs. 2 der Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg heißt es wörtlich:

„Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konvention 182), in Kraft getreten am 19. November 2000, hergestellt wurden.“

Dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein Normenkontrollantrag eines örtlichen Steinmetzbetriebs zugrunde, die Satzungsbestimmung für unwirksam zu erklären. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof gab zunächst dem Normenkontrollantrag statt und erklärte die Satzungsregelung am 27. Juli 2009 für unzulässig (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Juli 2009, Az.: 4 N 09.1300). Eine identische Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs erging zuvor am 4. Februar 2009 zur Regelung in der Friedhofssatzung der Landeshauptstadt München (Az.: 4 N 08.778). Nach Auffassung des Gerichts fehlte es den Gemeinden an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die getroffenen Regelungen. Gemeinden könnten zur Regelung ihrer Angelegenheiten zwar Satzungen erlassen, die allgemeine Satzungsautonomie genüge je-

doch als Ermächtigungsgrundlage nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser erlaube Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lasse. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht ließ der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nicht zu, eine hiergegen gerichtete Beschwerde der Stadt Nürnberg blieb erfolglos.

Die Stadt Nürnberg rügte daraufhin die Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts und erhob Verfassungsbeschwerde vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof entschied, dass es entscheidend darauf ankomme, dass die umstrittene Regelung objektiv der Totenbestattung zugeordnet werden könne, die in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden falle und damit Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 83 Abs. 1, Art. 149 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung sei. Das Gericht stellte dies für die Satzung der Stadt Nürnberg fest, hob den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Juli 2009 auf und verwies die Sache zur erneuten Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurück (Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 7. Oktober 2011, Az.: Vf. 32-VI-10).

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied am 6. Juli 2012, dass Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung die Gemeinden ermächtige, in Satzungen die Benutzung ihrer Einrichtungen und damit auch die Friedhofsnutzung zu regeln. Der sachliche Zusammenhang mit dem Friedhofszweck und auch der örtlich spezifische Bezug seien in rechtlich einwandfreier Weise hergestellt, da es im Interesse der Würde des Ortes der Totenbestattung liegen könne, dass dort keine Grabmale aufgestellt werden, deren Material in einem weltweit geächteten Herstellungsprozess gewonnen worden sei. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof lehnte daraufhin den Normenkontrollantrag ab (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 6. Juli 2012, Az.: 4 N 11.2673). Das Gericht ließ wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zu.

Auf die Revision des Antragstellers erklärte das Bundesverwaltungsgericht die angegriffene Bestimmung in der Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg nunmehr für unwirksam. Nach Auffassung des Gerichts schränkt die Satzungsbestimmung die Berufsausübung von Steinmetzen ein. Die Verwendung von Grabmalen auszuschließen, die unter ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden seien, sei zwar ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck, den Steinmetzen den dahingehenden Nachweis aufzubürden, beeinflusse deren Berufsausübungsfreiheit jedoch unzumutbar, solange nicht zugleich bestimmt werde, wie dieser Nachweis geführt werden könne. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes erlaube darüber hinaus Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lasse. Dabei müsse der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen. Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung und Art. 8 und 9 des Bayerischen Bestattungsgesetzes reichten dafür nicht aus.

Im Gegensatz zum bayerischen Bestattungsgesetz enthält das Bestattungsgesetz des Landes Saarland eine rechtlichen Grundlage, wonach der Friedhofsträger in der Satzung bzw. der Friedhofsordnung festlegen kann, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn des ILO-Übereinkommens 182 hergestellt worden sind. Die Vorschrift des § 8 Abs. 4 Bestattungsgesetz Saarland lautet:

„Der Friedhofsträger kann in der Satzung bzw. Friedhofsordnung festlegen, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt sind.“

Eine ähnliche Ermächtigungsnorm für Friedhofsordnungen enthält das Bestattungsgesetz des Landes Baden-Württemberg. In das Bestattungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen soll eine ebensolche Vorschrift demnächst eingefügt werden.

So normiert das Bestattungsgesetz des Landes Baden-Württemberg in § 15 Abs. 3:

„In Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen kann festgelegt werden, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt sind. Die Anforderungen an den Nachweis nach Satz 1 sind in den Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen festzulegen.“

B) Lösung

In das bayerische Bestattungsgesetz wird in Anlehnung an die Regelung des § 8 Abs. 4 des Bestattungsgesetzes des Saarlandes eine Vorschrift aufgenommen, die bestimmt, dass die Friedhofsträger, beispielsweise Gemeinden in ihren Friedhofssatzungen nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung, regeln können, dass nur die Aufstellung von Grabmalen gestattet ist, deren Steinmaterial nicht unter Bedingungen gefördert wurde, die unter Artikel 3 Buchstabe d des ILO-Übereinkommens 182 fallen („Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder Sittlichkeit von Kindern schädlich ist.“), also nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden ist.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bestattungsgesetzes

§ 1

Art. 9 des Bestattungsgesetzes – BestG – (BayRS 2127-1-UG), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2012 (GVBl S. 629), wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) ¹Der Friedhofsträger kann in der Satzung nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung bzw. in der Friedhofsordnung regeln, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen aufgestellt werden dürfen, die nachweislich nicht unter Arbeit hergestellt worden sind, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist (Art. 3 Buchst. d des Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit – ILO-Konvention 182, in Kraft getreten am 19. November 2000). ²Der Friedhofsträger kann zur Prüfung nach Satz 1 einen Nachweis fordern; auf Verlangen sind dem Friedhofsträger vollständige und prüffähige Unterlagen vorzulegen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.