

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 7. Oktober 2011
über die Verfassungsbeschwerde
der Stadt Nürnberg



gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Juli 2009
Az. 4 N 09.1300

Aktenzeichen: Vf. 32-VI-10

Leitsätze:

1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde einer kommunalen Gebietskörperschaft gegen eine einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO stattgebende Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs.
2. Aufhebung eines Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, mit dem die Bestimmung in einer gemeindlichen Friedhofssatzung, dass nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn der ILO-Konvention 182 hergestellt wurden, für unwirksam erklärt wurde, wegen Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Ausfertigung

Vf. 32-VI-10



**IM NAMEN DES FREISTAATES BAYERN
DER BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF**

erlässt in dem Verfahren

über die Verfassungsbeschwerde

der Stadt Nürnberg,
vertreten durch den Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly,
Hauptmarkt 18, 90403 Nürnberg,

durch die Richterinnen und Richter

Dr. Huber,

Happ,

Polloczek,

Hilzinger,

Brandt,

Lauckner,

König-Rothemund,

Krug,

Lex

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung

vom 7. Oktober 2011

folgende

Entscheidung:

1. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Juli 2009 Az. 4 N 09.1300 verstößt gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV. Er wird aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.
2. Der Beschwerdeführerin sind die durch das Verfassungsbeschwerdeverfahren verursachten notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Juli 2009 Az. 4 N 09.1300, mit dem im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren § 28 Abs. 2 der Bestattungs- und Friedhofssatzung (BFS) der Beschwerdeführerin, der Stadt Nürnberg, vom 6. April 2009 (ABI S. 134) für unwirksam erklärt wurde.

1. § 28 Abs. 2 BFS lautet:

Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn 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.

Im Ausgangsverfahren beantragte die dortige Antragstellerin, ein Steinmetzbetrieb, diese Bestimmung gemäß § 47 VwGO für unwirksam zu erklären, da die Stadt Nürnberg als kommunale Gebietskörperschaft hierfür keine Regelungskom-

petenz habe. Sie, die Antragstellerin, lehne jede Form der Kinderarbeit ab, sei aber nicht in der Lage, die Wertschöpfungskette darzustellen.

Mit dem angegriffenen Beschluss vom 27. Juli 2009 gab der Verwaltungsgerichtshof dem Normenkontrollantrag statt. § 28 Abs. 2 BFS halte sich aus mehreren Gründen nicht innerhalb der Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO. Satzungsregelungen über die Benutzung einer Einrichtung müssten geeignet und erforderlich sein, um den Zweck zu erfüllen, dem die Einrichtung zu dienen bestimmt sei. Die angefochtene Bestimmung verfolge jedoch einrichtungsfremde Zwecke, nämlich die Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit. Sie regle nicht die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten auf dem Friedhof, sondern allenfalls deren Vorfeld. Es handle sich auch nicht um eine Vorschrift zur Grabmalgestaltung, denn Herkunft und Produktionsbedingungen der Grabsteine seien keine die Beschaffenheit des Grabsteins kennzeichnende Eigenschaft. Herkunft und Produktionsbedingungen könnten bei der Betrachtung des jeweiligen Grabsteins nicht festgestellt werden und seien nicht geeignet, das Empfinden der Gesamtheit der Friedhofsbenutzer zu beeinträchtigen.

Darüber hinaus überschreite § 28 Abs. 2 BFS die Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO auch deshalb, weil sich die Regelung nicht auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beziehe. Sie ziele darauf ab, den Absatz von Steinmaterial zu verhindern, das in Ländern der Dritten Welt unter Bedingungen gefördert werde, die unter Art. 3 Buchst. a und d des ILO-Übereinkommens 182 fielen (Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken wie Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft bzw. Arbeit, 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). Die Bestimmung diene mithin der Umsetzung eines weltweiten politischen Anliegens, das keinen spezifisch örtlichen Bezug aufweise.

2. Die auf den Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision im Beschluss des Verwaltungs-

gerichtshofs wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 7. Januar 2010 Az. 7 BN 2.09 zurück. Soweit der Verwaltungsgerichtshof angenommen habe, § 28 Abs. 2 BFS regle nicht die Benutzung der öffentlichen Einrichtung „Friedhof“ und sei deshalb von der Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt, seien keine ungeklärten Fragen des Bundesrechts erkennbar, denen grundsätzliche Bedeutung zukommen könnte. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG müsse den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Einerseits gehörten hierzu die Errichtung öffentlicher Einrichtungen und die Regelung ihrer Benutzung durch Satzung. Andererseits komme den Gemeinden keine allgemeine Befugnis zu, gewerbliche Tätigkeiten in ihrem Gemeindegebiet zu regeln. Wolle die Gemeinde die Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Satz 1 GO auch für derartige Regelungen in Anspruch nehmen, müsse ein Bezug zwischen der gewerblichen Tätigkeit und der gemeindlichen Einrichtung bestehen. Der Verwaltungsgerichtshof habe insoweit als Regelung der Benutzung der öffentlichen Einrichtung „Friedhof“ nur Vorschriften angesehen, die die gewerbliche Tätigkeit auf dem Friedhof betreffen oder sich dort wegen der Beschaffenheit des Grabsteins auswirken könnten. Von der Ermächtigungsgrundlage nicht mehr gedeckt, weil nicht die Benutzung des Friedhofs betreffend, seien nach der Begründung des Verwaltungsgerichtshofs solche Regelungen im Vorfeld von gewerblichen Tätigkeiten auf dem Friedhof, die zwar an örtliche Gegebenheiten anknüpften, die aber nicht die Beschaffenheit der Grabsteine und damit nicht deren zweckgerechte Verwendung auf dem Friedhof betreffen. Es liege auf der Hand, dass jedenfalls bei einem derartigen Sachverhalt die Anforderungen an eine zulässige Benutzungsregelung nicht zulasten der Gemeinde unter Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig überspannt seien.

Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts wurde der Beschwerdeführerin am 18. Januar 2010 zugestellt.

II.

1. Mit ihrer am 17. März 2010 eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV).

Die Ordnung der Totenbestattung sei Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 83 Abs. 1, Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV). Das beinhalte das Recht, im Rahmen der Satzungshoheit die Benutzung der Friedhöfe als öffentliche Einrichtungen zu regeln, soweit der Friedhofszweck (Art. 8 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 BestG) es erfordere. Der Verfassungsauftrag, Sorge für eine schickliche Beerdigung zu tragen, umfasse es auch, den Friedhof von Faktoren frei zu halten, die diesen Zweck gefährdeten und störten. Die einengende Auslegung des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO in dem angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs sei daher grundsätzlich geeignet, das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu berühren und zu verletzen. Die von Art. 149 Abs. 1 BV geforderte schickliche Beerdigung bemesse sich nach dem Erwartungshorizont der Benutzer. Bei der Gestaltung von Grabsteinen könne es nicht nur auf physische Eigenschaften ankommen. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, die Herstellung eines Grabsteins durch Kinderarbeit sei äußerlich nicht erkennbar, berücksichtige nicht, dass der globalisierte Handel mit solchen Steinen und ihre Verbreitung Erwartungen und Befürchtungen erzeuge, die Anforderungen wie in § 28 Abs. 2 BFS erforderlich machten, um den Zweck einer würdigen Ruhestätte und eines Ortes des Andenkens an Verstorbene erfüllen zu können. Die Berücksichtigung allgemein anerkannter Wertvorstellungen wie die Ächtung in ausbeuterischer Kinderarbeit gewonnener Grabsteine sei weitaus geeigneter, den Friedhofszweck zu erfüllen, als das bei gestalterischen und im subjektiven Urteil umstrittenen Anforderungen an die äußere Grabgestaltung der Fall sei. Die Beschwerdeführerin begrüße durchaus eine Änderung der Produktionsbedingungen etwa in indischen Steinbrüchen. Diese mittelbare Wirkung vermöge § 28 Abs. 2 BFS aber nicht den anderweitig gegebenen örtlichen Bezug zu nehmen.

2. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat von einer Äußerung zu der Verfassungsbeschwerde abgesehen.

3. Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Ihrer Zulässigkeit steht nicht entgegen, dass sich das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen seiner Entscheidung vom 7. Januar 2010 mit der Rechtssache befasst hat. Der Zurückweisung der allein auf den Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützten Nichtzulassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin liegt keine Prüfung in der Sache selbst zugrunde, sondern lediglich eine solche der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinn des Revisionszulassungsrechts. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ändert somit nichts daran, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Beschwerde auf der Ausübung von Landesstaatsgewalt beruht (vgl. VerfGH vom 11.4.2002 = VerfGH 55, 43/46 f.; VerfGH vom 21.10.2009 = BayVBI 2010, 209/210).

2. Die Beschwerdeführerin kann sich als Trägerin des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV mit der Verfassungsbeschwerde auf eine Verletzung dieses Rechts berufen (vgl. VerfGH vom 16.12.1992 = VerfGH 45, 157/160 f.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 59 zu Art. 11). Sie macht geltend, die angefochtene Entscheidung beruhe auf einem Verstoß gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV.

Dieser Rüge steht auch nicht entgegen, dass der angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ergangen ist (offengelassen in VerfGH vom 26.10.2001 = VerfGH 54, 165/169). In

diesen Verfahren ist dem Verwaltungsgerichtshof gemäß § 47 Abs. 3 VwGO eine Prüfung der angegriffenen Rechtsvorschrift am Maßstab der Bayerischen Verfassung wegen der insoweit bestehenden ausschließlichen Entscheidungskompetenz (Verwerfungskompetenz) des Verfassungsgerichtshofs verwehrt. Mit der Verfassungsbeschwerde gegen eine Normenkontrollentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs könnte deshalb nicht gerügt werden, der Verwaltungsgerichtshof habe eine Prüfung am Maßstab der Grundrechte der Bayerischen Verfassung unterlassen (VerfGH vom 23.3.1984 = VerfGH 37, 35/36 ff.). Aus dem Umstand, dass dem Verwaltungsgerichtshof im Ausgangsverfahren eine Prüfung der angegriffenen Norm am Maßstab der Bayerischen Verfassung verwehrt war, kann aber nicht gefolgert werden, der Verwaltungsgerichtshof könne somit durch seine die Norm verwerfende Entscheidung Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV nicht seinerseits verletzt haben, seine Entscheidung sei also gegen einen solchen Verstoß gleichsam immun (anders wohl Tilch, BayVBl 1984, 427). Eine Sachentscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Verfassungsbeschwerde führt insbesondere auch nicht zu einer im gegebenen prozessualen Zusammenhang systemwidrigen Prüfung der angegriffenen Norm am Maßstab der Bayerischen Verfassung. Gegenstand des Verfassungsbeschwerdeverfahrens ist nicht die im Ausgangsverfahren angegriffene Norm, sondern (nur) die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs. Die Annahme, die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, würde nicht das im Hinblick auf die Bayerische Verfassung bestehende Normprüfungs- und verwerfungsmopol des Verfassungsgerichtshofs sichern. Diese Auffassung würde im Gegenteil unter Berufung auf das Prüfungs- und Verwerfungsmonopol in Verbindung mit § 47 Abs. 3 VwGO eine Prüfung der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs am Maßstab des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV in der gegebenen Fallgestaltung gerade sinnwidrig verhindern.

IV.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Der angegriffene Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs verstößt gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV.

1. Der Verfassungsgerichtshof überprüft gerichtliche Entscheidungen nur in engen Grenzen. Er ist kein Rechtsmittelgericht. Es ist nicht seine Aufgabe, fachgerichtliche Entscheidungen allgemein auf die Richtigkeit der tatsächlichen Feststellungen, der Auslegung der Gesetze und ihrer Anwendung auf den konkreten Fall zu kontrollieren. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde ist nur zu prüfen, ob das Ausgangsgericht gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen hat, die ein subjektives Recht der Beschwerdeführerin verbürgen. Das ist der Fall.

2. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleistet den Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Das Selbstverwaltungsrecht sichert ihnen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich. Kennzeichnend für das Selbstverwaltungsrecht ist die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde in diesem Bereich. Diese Eigenverantwortlichkeit äußert sich in von staatlicher Bevormundung freien Ermessens- und Gestaltungsspielräumen (Tettinger/Schwarz in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, RdNr. 178 zu Art. 28 Abs. 2; Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, RdNr. 16 zu Art. 28; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, RdNr. 66 zu Art. 28; vgl. auch VerfGH vom 15.12.1988 = VerfGH 41, 140/149 f.). In diesem Sinn steht den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht für jeden einzelnen Tätigkeitsbereich des eigenen Wirkungskreises zu (vgl. VerfGH 45, 157/161 f.).

Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehört die Totenbestattung (Art. 83 Abs. 1 BV; VerfGH vom 4.7.1996 = VerfGH 49, 79/87). Sie umfasst unter anderem die Herstellung und Unterhaltung von Bestattungseinrichtungen, insbesondere von Friedhöfen als öffentliche Einrichtungen (vgl. Art. 7 ff. BestG). Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO ermächtigt die Gemeinden, in Satzungen die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln. Auch durch die Ausübung dieser Satzungsautonomie macht die Gemeinde von ihrem durch Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleisteten Recht Gebrauch, die Totenbestattung als eigene Angelegenheit im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. In dem unter anderem durch Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV und die Normen des Bestattungsgesetzes gezogenen gesetzlichen Rahmen

kann die Gemeinde in der Friedhofssatzung grundsätzlich nach ihrem Ermessen eigenverantwortlich Regelungen zur Totenbestattung im Sinn des Art. 83 Abs. 1 BV treffen, insbesondere Regelungen zur Ausgestaltung und Nutzung des Friedhofs. Sie kann in die Satzung aber andererseits auch nur solche Vorschriften aufnehmen, die dem Rechtskreis der in Art. 83 Abs. 1 BV beispielhaft umschriebenen eigenen Angelegenheiten zuzuordnen sind. Die im Selbstverwaltungsrecht begründete Ermächtigung zur Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde erlaubt keine Satzungsbestimmungen, die diesem Rechtskreis nicht mehr angehören. Davon geht in Übereinstimmung mit seiner bisherigen Rechtsprechung und dem Schrifttum grundsätzlich auch der Verwaltungsgerichtshof in dem angefochtenen Beschluss aus.

3. Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, § 28 Abs. 2 BFS sei nicht geeignet, den Friedhofszweck zu fördern. Die Vorschrift verfolge einrichtungsfremde Zwecke, nämlich die Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit. Herkunft und Produktionsbedingungen der Grabsteine kennzeichneten nicht die Beschaffenheit eines Grabsteins. Sie könnten äußerlich nicht festgestellt werden und seien nicht geeignet, das Empfinden der Gesamtheit der Friedhofsbenutzer zu beeinträchtigen. Der Verwaltungsgerichtshof hat ferner angenommen, § 28 Abs. 2 BFS beziehe sich nicht auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die Vorschrift ziele darauf ab, den Absatz von Steinmaterial zu verhindern, das unter Bedingungen gefördert werde, die unter das ILO-Übereinkommen 182 fielen, und diene damit der Umsetzung eines weltweiten politischen Anliegens ohne spezifisch örtlichen Bezug. Diese Begründung berücksichtigt den Wertgehalt des Rechts der Beschwerdeführerin, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, und seine in das einfache Recht hineinwirkende Bedeutung nicht in der gebotenen Weise.

a) Allein der Umstand, dass § 28 Abs. 2 BFS geeignet ist, dem weltweiten politischen Anliegen der ILO-Konvention 182 Rechnung zu tragen, besagt nicht, dass mit der Norm nicht eine Regelung getroffen wird, welche unmittelbar die Nutzung des Friedhofs zur Totenbestattung im Sinn des Art. 83 Abs. 1 BV betrifft. Auf die

Motive derjenigen, die beim Erlass des § 28 Abs. 2 BFS mitgewirkt haben, kommt es für die rechtliche Beurteilung dieser Norm von vornherein nicht an (vgl. BVerwG vom 26.4.2006 = NVwZ 2006, 1068). Entscheidend ist nur, ob die Regelung objektiv dem Rechtskreis der Totenbestattung zugeordnet ist. Das kann ungeachtet dessen der Fall sein, dass die Norm im Ergebnis auch einem weltweiten politischen Anliegen Rechnung trägt. Die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden und gesamtstaatliche Aufgaben oder Belange berühren sich vielfach (vgl. Püttner in Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 144 RdNrn. 29 ff.). Staatliche Verwaltungstätigkeit kann eigene kommunale Belange ebenso betreffen wie die gemeindliche ihrerseits überörtliche Bezüge aufweisen kann. Gerade dass die Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der – regelmäßig gesamtstaatliche Angelegenheiten betreffenden – Fachgesetze (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) ausüben können, verdeutlicht, dass kommunale und gesamtstaatliche Belange nicht beziehungslos nebeneinander stehen, sondern in vielerlei Hinsicht untereinander verschränkt sind. Deshalb reicht allein die Feststellung, das Verbot der Verwendung nicht nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellter Grabmale entspreche einem weltweiten politischen Anliegen, von vornherein nicht aus, um zu begründen, die Regelung liege nicht mehr im Rechtskreis der Totenbestattung im Sinn des Art. 83 Abs. 1 BV und damit auch nicht im Rechtskreis des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (vgl. BVerwG vom 14.12.1990 = BVerwGE 87, 228/230 f.; BVerwG vom 13.3.2003 = BVerwGE 118, 33/40 f.; BT-Drs. 17/6076 S. 1). Verfassungsrechtlich tragfähig wäre diese Annahme nur dann, wenn gesagt werden könnte, der Regelung fehle zugleich der spezifisch örtliche Bezug (vgl. BVerwGE 87, 228/231; zum Merkmal des spezifisch örtlichen Bezugs allgemein BVerfG vom 11.1988 = BVerfGE 79, 127/151 f.; VerfGH 49, 79/92).

b) Auch insoweit wird die angefochtene Entscheidung der Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin nicht gerecht. § 28 Abs. 2 BFS befasst sich nicht allgemein mit dem Wirtschaftskreislauf in ausbeuterischer Kinderarbeit gewonnenen Materials. Die Vorschrift regelt ausschließlich die Aufstellung von Grabmalen auf den in §§ 2 und 3 BFS genannten Friedhöfen. Durch Art. 83 Abs. 1

und Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV sind die Gemeinden ausdrücklich ermächtigt, die Totenbestattung eigenverantwortlich zu regeln. Der Bezug zu einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft würde § 28 Abs. 2 BFS nur dann fehlen, wenn zwischen dieser Norm und dem Friedhofszweck kein sachlicher Zusammenhang bestünde. Das hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, ohne dabei aber die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde hinreichend zu berücksichtigen. Nach Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann. Art. 8 Abs. 1 BestG führt dazu näher aus, Friedhöfe seien den Verstorbenen als würdige Ruhestätte und der Pflege ihres Andenkens gewidmet. Welche Benutzungsregelungen die Gemeinde in einer Friedhofssatzung trifft, um diesen Anforderungen Genüge zu tun, liegt grundsätzlich in ihrem weiten normativen Ermessen. Wie bereits in dem angefochtenen Beschluss selbst anklingt, braucht es bei der Ausübung dieses Ermessens nicht nur darum zu gehen, durch geeignete Benutzungsregelungen eine Störung der Würde der Totenruhestätte zu vermeiden, also lediglich einen „Minimalstandard“ zu sichern. Gegenstand des normativen Ermessens kann es grundsätzlich in gleicher Weise sein, diese Würde durch geeignete Benutzungsregelungen positiv zu fördern. Es ist weder sachfremd noch willkürlich und bewegt sich innerhalb des gemeindlichen normativen Einschätzungsspielraums (vgl. VerfGH vom 8.11.2010 = NVwZ-RR 2011, 100; BVerwG NVwZ 2006, 1068), wenn die Beschwerdeführerin davon ausgeht, dass es im Interesse der Würde des Ortes der Totenbestattung liegen kann, dass dort keine Grabsteine aufgestellt werden, deren Material in einem weltweit geächteten Herstellungsprozess durch „schlimmste Formen der Kinderarbeit“ (Art. 3 ILO-Konvention 182) gewonnen worden ist. Der sachliche Zusammenhang mit dem Friedhofszweck und damit auch der spezifisch örtliche Bezug sind so in einer rechtlich einwandfreien Weise hergestellt.

Der angefochtene Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs sieht dieses von staatlicher Weisung freie (normative) Ermessen, das den eigentlichen Kern der mit dem Selbstverwaltungsrecht garantierten Eigenverantwortlichkeit ausmacht, nicht eröffnet. Der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, die Gemeinde könne wegen der Grabmale in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts von vornherein nur äu-

ßerlich feststellbare Merkmale regeln; Herkunft und Produktionsbedingungen des Grabsteins seien aber äußerlich nicht erkennbar und deshalb nicht geeignet, das Empfinden der Gesamtheit der Friedhofsbenutzer zu beeinträchtigen. Es mag sein, dass Regelungen zu Grabmalen in kommunalen Friedhofssatzungen herkömmlich deren äußerlich erkennbare Gestaltung betreffen. Der globale Handel mit Steinen, die den Kriterien der ILO-Konvention 182 nicht entsprechen, hat Probleme aufgeworfen, die in spezifisch örtliche Fragen wie die Anforderungen an aufzustellende Grabmale hineinwirken können. Der Wertgehalt des Selbstverwaltungsrechts wird verkannt, wenn der Beschwerdeführerin unter Hinweis auf einen vorgeblich einrichtungsfremden Zweck ohne jegliche Erwägung des in diesem Selbstverwaltungsrecht begründeten (normativen) Ermessens von vornherein die Kompetenz abgesprochen wird, sich damit in der in § 28 Abs. 2 BFS vorgesehenen Weise regelnd zu befassen.

4. Der dem Normenkontrollantrag stattgebende Beschluss des Verwaltungsgesichtshofs beruht auf dem Verstoß gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Verwaltungsgerichtshof in der Sache anders entschieden hätte, wenn er das kommunale Selbstverwaltungsrecht hinreichend berücksichtigt hätte.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Der Beschwerdeführerin sind die durch das Verfassungsbeschwerdeverfahren verursachten notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 4 Satz 1 VfGHG).

gez. Dr. Huber

gez. Hilzinger

gez. König-Rothemund

Happ

Brandt

Krug

Polloczek

Lauckner

Lex

Zwei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs haben gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 7. Oktober 2011 Vf. 32-VI-10 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

Wir stimmen der Entscheidung nicht zu. Nach unserer Meinung ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Anhand des eingeschränkten Prüfungsmaßstabs, den der Verfassungsgerichtshof bei der Kontrolle fachgerichtlicher Entscheidungen anzulegen hat, kann ein Verstoß des angegriffenen Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs gegen das grundrechtsgleiche Recht der Beschwerdeführerin aus Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV nicht festgestellt werden.

1. Das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu verwalten, ist den Gemeinden gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Die Einzelausgestaltung von Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsrechts unterliegt der Entscheidung des Gesetzgebers; diesem steht dabei nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ein weiter normativer Ermessensspielraum zu (VerfGH vom 15.7.2002 = VerfGH 55, 98/121).

Zum verfassungsrechtlich geschützten Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört die Totenbestattung. Art. 83 Abs. 1 BV ordnet diese Aufgabe dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zu. Nach Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass jeder Verstorbene schicklich beerdigt wird (VerfGH vom 4.7.1996 = VerfGH 49, 79/87). Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO ermächtigt die Gemeinden, in Satzungen die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln. In diesem gesetzlichen Rahmen kann die Gemeinde in der Friedhofssatzung grundsätzlich nach ihrem Ermessen eigenverantwortlich Regelungen zur Totenbestattung im Sinn des Art. 83 Abs. 1 BV treffen, insbesondere Regelungen

zur Ausgestaltung und Nutzung des Friedhofs. Sie kann in die Satzung aber nur solche Vorschriften aufnehmen, die dem Rechtskreis der in Art. 83 Abs. 1 BV beispielhaft umschriebenen eigenen Angelegenheiten zuzuordnen sind. Die im Selbstverwaltungsrecht begründete Befugnis zur Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde erlaubt weder Satzungsbestimmungen, die diesem Rechtskreis nicht mehr angehören, noch in Grundrechte Dritter eingreifende Regelungen, die von Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO oder einer anderen konkreten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt sind.

2. Der Verwaltungsgerichtshof ist in der angegriffenen Entscheidung auf der Grundlage seiner bisherigen Rechtsprechung (BayVGH vom 4.2.2009 = BayVBI 2009, 367; vgl. auch OVG Koblenz vom 6.11.2008 = NJW-RR 2009, 364) davon ausgegangen, die im Ausgangsverfahren angefochtene Satzungsregelung überschreite die – allein in Betracht kommende – gesetzliche Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO bereits deshalb, weil sie nicht die Benutzung des Friedhofs im Sinn dieser Bestimmung, sondern eine gewerbliche Tätigkeit im Vorfeld der Friedhofsnutzung betreffe, mit ihr der Sache nach also ein einrichtungsfremder Zweck, die Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit, verfolgt werde. Dafür, dass das Gericht bei dieser – die Entscheidung selbständig tragenden – Wertung Bedeutung und Tragweite des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verkannt oder diesem Recht nicht in ausreichendem Umfang Rechnung getragen haben könnte, bestehen keine Anhaltspunkte. Demgemäß hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem das Ausgangsverfahren betreffenden Beschluss vom 7. Januar 2010 – zu dem sich die Mehrheit der Spruchgruppe in Widerspruch setzt – festgestellt, es liege auf der Hand, dass der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang die Anforderungen an eine zulässige Benutzungsregelung nicht unter Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, dessen Gewährleistungsgehalt mit Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV inhaltlich übereinstimmt, zulasten der Gemeinde verfassungswidrig überspannt habe.

Auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Auftrags an die Gemeinden in Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV, für eine „schickliche“ Beerdigung zu sorgen, ge-

bietet es Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV im konkreten Zusammenhang nicht, den Begriff der „Benutzung“ der Einrichtung in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO derart weit auszulegen, dass hiervon auch eine Bestimmung über die Herkunft und Produktionsbedingungen der Grabmale erfasst ist, also eine Regelung, die an weit im Vorfeld der eigentlichen Friedhofsnutzung stattfindende Vorgänge anknüpft. Die Erwägung des Verwaltungsgerichtshofs, Herkunft und Produktionsbedingungen könnten bei Betrachtung des jeweiligen Grabsteins nicht äußerlich festgestellt werden und seien daher nicht geeignet, das Empfinden der Gesamtheit der Friedhofsnutzer zu beeinträchtigen, ist nachvollziehbar und begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Vielmehr stellt sich umgekehrt die Frage, ob die von der Beschwerdeführerin vertretene weite Auslegung der Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO, der der Verwaltungsgerichtshof nicht gefolgt ist, im Hinblick auf den damit verbundenen Eingriff in die durch Art. 101 BV als Bestandteil der Handlungsfreiheit geschützte Berufsausübungsfreiheit von Steinmetzbetrieben wie der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

3. Der weiteren Erwägung des Verwaltungsgerichtshofs, die Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO sei auch deshalb überschritten, weil sich § 28 Abs. 2 BFS nicht auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beziehe, kommt bei dieser Sachlage keine entscheidungserhebliche Bedeutung zu. Im Übrigen ist auch insoweit ein Verfassungsverstoß nicht erkennbar. Die fachgerichtliche Wertung, die streitgegenständliche Satzungsregelung weise keinen spezifischen örtlichen Bezug auf, sondern diene der Umsetzung eines weltweiten politischen Anliegens außerhalb des Kompetenzbereichs der Gemeinde, erscheint sachgerecht. Eine mit dem Wertgehalt des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV unvereinbare Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist damit nicht verbunden. Dass der Verwaltungsgerichtshof die den Gemeinden nach Art. 83 Abs. 1, Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV im eigenen Wirkungsbereich zugewiesene Aufgabe der Totenbestattung nicht als ausreichend angesehen hat, um den erforderlichen spezifischen örtlichen Bezug herzustellen, ist vor dem Hintergrund, dass § 28 Abs. 2 BFS allgemein die – weltweiten – Produktionsbedingungen von Grabsteinen weit im Vorfeld der kon-

kreten Nutzung des örtlichen Friedhofs betrifft, verfassungsrechtlich nicht zu be-
anstanden.



Für den Gleichlaut der Ausfertigung mit der
Urschrift
München, 14. Oktober 2011
Die Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des
Bayerischen Verfassungsgerichtshofs:

Schierling
Schierlinger, Justizangestellte