

Geschäftsverzeichnisnr. 3067
Urteil Nr. 132/2005 vom 19. Juli 2005

URTEIL

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung der Artikel 2 und 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 16. Januar 2004 über die Friedhöfe und die Leichenbestattung, erhoben von der Sophia Group AG und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen und J.-P. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 28. Juli 2004 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 29. Juli 2004 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben die Sophia Group AG, mit Gesellschaftssitz in 1930 Zaventem, Excelsiorlaan 23, die Crematorium Brugge AG, mit Gesellschaftssitz in 1930 Zaventem, Excelsiorlaan 23, die Crematorium Hasselt AG, mit Gesellschaftssitz in 1930 Zaventem, Excelsiorlaan 23, und die Crematorium Vilvoorde AG, mit Gesellschaftssitz in 1930 Zaventem, Excelsiorlaan 23, Klage auf Nichtigkeitsklärung der Artikel 2 und 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 16. Januar 2004 über die Friedhöfe und die Leichenbestattung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 10. Februar 2004, zweite Ausgabe).

Die Flämische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 22. Juni 2005

- erschienen

. RA N. Goossens, in Antwerpen zugelassen, und RA P. Peeters, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und R. Henneuse Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die teilweise Nichtigkeitsklärung der Artikel 2 und 4 des Flämischen Dekrets vom 16. Januar 2004 über die Friedhöfe und die Leichenbestattung.

B.1.2. Artikel 2 des Dekrets besagt:

« Jede Gemeinde muss über mindestens einen Friedhof verfügen. Mehrere Gemeinden können sich jedoch vereinigen, um über einen gemeinsamen Friedhof zu verfügen.

Allein eine Gemeinde oder eine Gemeindevereinigung kann ein Krematorium errichten und betreiben.

Friedhöfe und interkommunale Krematorien müssen über ein Urnenfeld, eine Streuwiese und ein Kolumbarium verfügen.

In Abweichung vom vorstehenden Absatz können jedoch eine Gemeinde, die einen Friedhof verwaltet, und eine Gemeindevereinigung, die ein angrenzendes interkommunales Krematorium führt, ein Abkommen schließen, in dem festgelegt wird, dass das Urnenfeld, die Streuwiese und das Kolumbarium des gemeinsamen Friedhofs dem angrenzenden interkommunalen Krematorium zur Verfügung gestellt werden.

Außer im Fall der Erteilung einer Konzession ist die Bestattung der sterblichen Überreste oder die Bestattung einer Aschenurne oder deren Beisetzung in einem Kolumbarium des kommunalen oder interkommunalen Friedhofs kostenlos für die Personen, die im Bevölkerungsregister, im Ausländer- oder Warteregister der Gemeinde beziehungsweise der Gemeinden, die der Gemeindevereinigung angehören, eingetragen sind. Dies gilt ebenfalls für das Ausstreuen der Asche ».

Artikel 4 besagt:

« Kommunale Friedhöfe und Krematorien unterliegen der Gewalt, der Ordnungsbefugnis und der Aufsicht der Gemeindebehörden, die dafür sorgen, dass dort keine Unordnung herrscht, keine Handlungen verrichtet werden, die gegen die Ehrfurcht vor den Toten verstoßen, und keine unerlaubte Exhumierung erfolgt.

Die Flämische Regierung legt die übrigen Regeln über Exhumierungen fest.

Auf interkommunalen Friedhöfen und Krematorien werden die in Absatz 1 erwähnten Befugnisse von den Behörden der Gemeinde ausgeübt, in der der Friedhof oder das Krematorium gelegen ist ».

In Bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

B.2.1. Die Flämische Regierung ficht das Interesse der klagenden Parteien an der Nichtigkeitsklage an; einerseits ergebe sich der Nachteil, den die Kläger vorgeblich erlitten, nicht aus den angefochtenen Dekretsbestimmungen, sondern aus zuvor zustande gekommenen

Gesetzesmaßnahmen; andererseits würden die klagenden Parteien ihr Interesse nicht ausreichend präzise umschreiben.

Hilfsweise ist die Flämische Regierung der Auffassung, dass die Nichtigkeitsklage unzulässig sei, insofern sie sich auf Artikel 2 Absätze 3 und 4 sowie auf Artikel 4 Absätze 1 und 3 beziehe, da gegen diese Bestimmungen keine Klagegründe angeführt würden.

B.2.2. Die klagenden Parteien sind alle Aktiengesellschaften, die als Dritte direkt oder indirekt an der Betreibung eines Krematoriums beteiligt sind. Sie führen an, dass sie als Privatunternehmen direkt und indirekt von den angefochtenen Bestimmungen, die die Errichtung und die Betreibung eines Krematoriums den lokalen Behörden vorbehalten, betroffen seien.

B.2.3. Gemäß Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 über die Bestattungen und Grabstätten in der durch das Gesetz vom 20. September 1998 abgeänderten Fassung kann nur eine Gemeinde oder eine Gemeindevereinigung ein Krematorium errichten und betreiben.

Durch das Sondergesetz vom 13. Juli 2001 zur Übertragung verschiedener Befugnisse an die Regionen und Gemeinschaften wurde die Zuständigkeit für Bestattungen und Grabstätten den Regionen zum 1. Januar 2002 übertragen.

Der Umstand, dass der Dekretgeber für die Flämische Region eine bestehende Gesetzesregelung aufrechterhält, entzieht den Klägern nicht ihr Interesse, da gerade die Aufrechterhaltung des zuvor bestehenden Zustandes Gegenstand ihrer Kritik ist.

B.2.4. Die Einrede wird abgewiesen.

B.2.5. In Bezug auf die Tragweite der Nichtigkeitsklage stellt der Hof fest, dass nur gegen Artikel 2 Absatz 2 des angefochtenen Dekrets Klagegründe angeführt werden und dass die Nichtigserklärung der anderen Bestimmungen nur insofern gefordert wird, als sie untrennbar mit der erstgenannten Bestimmung verbunden sind, so dass sie nicht getrennt geprüft werden müssen.

Zur Hauptsache

B.3. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit sowie mit den Artikeln 43, 49 und 86 Absatz 2 des EG-Vertrags.

B.4.1. Aufgrund von Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 13. Juli 2001 zur Übertragung verschiedener Befugnisse an die Regionen und Gemeinschaften abgeänderten Fassung, sind die Regionen ab dem 1. Januar 2002 für Bestattungen und Grabstätten zuständig. Diese Zuständigkeit wurde den Regionen wegen ihres Zusammenhangs mit den kommunalen Aufgaben übertragen.

B.4.2. Gemäß Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 desselben Sondergesetzes üben die Regionen ihre Zuständigkeit in Wirtschaftsangelegenheiten unter Beachtung der Grundsätze des freien Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie der Handels- und Gewerbefreiheit und unter Beachtung des allgemeinen normativen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit aus, so wie sie durch das Gesetz oder aufgrund desselben und durch internationale Verträge oder aufgrund derselben festgelegt wurden. Dieser Bestimmung zur Einschränkung der Zuständigkeit müssen die Regionen jedoch Rechnung tragen, wenn sie den Sachbereich der Bestattungen und Grabstätten regeln.

B.4.3. Die in Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verankerte Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als absolute Freiheit angesehen werden. Der zuständige Gesetzgeber kann dazu veranlasst sein - sei es im Wirtschaftssektor oder in anderen Sektoren -, die Handlungsfreiheit von Personen oder Unternehmen zu begrenzen, was sich notwendigerweise auf die Handels- und Gewerbefreiheit auswirkt. Die Regionen würden nur die Handels- und Gewerbefreiheit verletzen, wenn sie diese Freiheit einschränken würden, ohne dass hierzu irgendeine Notwendigkeit bestünde, oder wenn diese Einschränkung offensichtlich nicht im Verhältnis zur Zielsetzung stünde oder den Grundsatz derart beeinträchtigen würde, dass die Wirtschafts- und Währungsunion dadurch in Gefahr geriete.

B.5.1. Das flämische Dekret vom 16. Januar 2004 über die Friedhöfe und die Leichenbestattung lehnt sich an die im Gesetz vom 20. Juli 1971 über die Bestattungen und Grabstätten enthaltenen Grundsätze an.

Der angefochtene Artikel 2 Absatz 2 hängt mit Artikel 16 § 1 des Dekrets zusammen, wonach Bestattungen nur auf kommunalen oder interkommunalen Friedhöfen gestattet sind, und mit Artikel 2 Absatz 3, der besagt, dass jeder Friedhof und jedes interkommunale Krematorium über ein Urnenfeld, eine Streuwiese und ein Kolumbarium verfügen muss. Ferner besagt Artikel 4, dass die kommunalen Friedhöfe der Gewalt, der Ordnungsbefugnis und der Aufsicht der Gemeindebehörden unterliegen, die dafür sorgen, dass dort keine Unordnung herrscht, keine Handlungen verrichtet werden, die gegen die Ehrfurcht vor den Toten verstoßen, und keine unerlaubte Exhumierung erfolgt.

B.5.2. Aus den gesamten Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber, ebenso wie der Gesetzgeber zuvor, den Betrieb der Friedhöfe und Krematorien als einen öffentlichen Dienst betrachtet, der jedem auf gleiche Weise zur Verfügung gestellt werden muss. Der Dekretgeber war der Auffassung, dass die Achtung vor den Verstorbenen und ihren Angehörigen sowie die neutrale Beschaffenheit der Friedhöfe am besten durch die Ortsbehörden gewährleistet werden konnte (*Parl. Dok.* Flämisches Parlament, 2003-2004, Nr. 1864/1, SS. 3-5; Nr. 1864/7, SS. 4-5).

Insbesondere bezüglich der Krematorien hat der Dekretgeber die selbständige private Initiative abgelehnt, um die in der Vergangenheit festgestellten Missbräuche auszuschließen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2003-2004, Nr. 1864/1, S. 5). Er hob hervor, dass eine Behörde, die ihren Auftrag nicht mit dem gebührenden Respekt ausführe, stets zur Verantwortung gezogen werden könne (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2003-2004, Nr. 1864/7, SS. 5 und 9).

B.5.3. Die in Bezug auf Krematorien ergriffenen Maßnahmen sollen dem Gemeinwohl dienen. Der angefochtene Artikel 2 Absatz 2 des Dekrets vom 16. Januar 2004 würde nur einen Verstoß gegen die von den klagenden Parteien angeführten Bestimmungen beinhalten, wenn er Folgen mit sich bringen würde, die nicht im Verhältnis zur gesetzmäßigen Zielsetzung des Dekretgebers stehen würden.

B.5.4. Gemäß den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret umfasst ein von der lokalen Behörde zu betreibendes Krematorium neben einem technischen Teil für die eigentliche Leichenverbrennung einen Empfangs- und Warteraum für die Angehörigen, einen Raum für die Feier und einen Raum für die Übergabe der Asche. All das, was in diesen Räumen geschieht, sowie die Verantwortung hierfür gehören zur Betreibung. In jedem Fall sind die Annahme der Leiche, die eigentliche Verbrennung und die Überreichung der Asche Tätigkeiten, die jedes Krematorium mit eigenen Mitteln und eigenem Personal ausführen muss (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2003-2004, Nr. 1864/1, S. 5; Nr. 1864/7, SS. 5 und 10).

B.5.5. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass nur die Kernaufgaben der Leichenverbrennung und das, was unmittelbar damit zusammenhängt, in der öffentlichen Verantwortung liegen, so dass Raum bleibt für private Initiativen in Bezug auf die anderen Aspekte der Leichenbestattung. Außerdem hat der Dekretgeber ausdrücklich festgelegt, dass für die konkrete und operationelle Ausführung der Betreibung eines Krematoriums Vereinbarungen mit Privatunternehmen möglich sind (*ebenda*). Unter diesen Umständen kann nicht behauptet werden, die Handels- und Gewerbefreiheit sei in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt worden.

B.5.6. Nach Darlegung der klagenden Parteien habe der Dekretgeber, um Missbräuchen in privaten Krematorien entgegenzuwirken, sich auch für eine Verschärfung der Aufsicht entscheiden können, ohne die selbständige private Initiative bei ihrer Schaffung und Betreibung auszuschließen. Nichts erlaubt es dem Hof jedoch, mit Sicherheit zu erklären, dass die von den klagenden Parteien angeregten alternativen Maßnahmen es ermöglicht hätten, die Zielsetzungen des Dekretgebers zu erreichen. Es obliegt dem Hof nicht, die Entscheidung des Dekretgebers zu rügen, wenn diese durch Erwägungen gerechtfertigt ist, die nicht offensichtlich unvernünftig sind.

B.6.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtenen Bestimmungen einen Verstoß gegen Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 43, 49 und 86 Absatz 2 des EG-Vertrags enthielten.

B.6.2. Gemäß Artikel 43 des EG-Vertrags sind Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats

verboten. Gemäß Artikel 49 sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten.

B.6.3. Die klagenden Unternehmen sind Gesellschaften belgischen Rechts mit Sitz in Belgien, die sich darüber beklagen, dass sie keine privaten Krematorien auf dem Gebiet der Flämischen Region errichten und betreiben könnten. Da diese Rechtsverhältnisse sich vollständig innerhalb des internen Raums eines Mitgliedstaats befinden, können die Kläger sich nicht auf die obenerwähnten Artikel 43 und 49 berufen.

B.6.4. Gemäß Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

B.6.5. Wie vorstehend dargelegt wurde, hat der Dekretgeber den eigentlichen Einäscherungsvorgang nicht Unternehmen überlassen, sondern den lokalen Behörden anvertraut, da die Leichenverbrennung ebenso wie die Bestattung als eine gemeinnützige Aufgabe angesehen wird, die durch die öffentliche Hand auszuführen ist.

B.6.6. Die Gemeinden oder die Gemeindevereinigungen, die ein Krematorium errichten oder führen, können nicht als Unternehmen angesehen werden, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags betraut sind, so dass diese Bestimmung im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist.

B.7.1. Schließlich führen die klagenden Parteien noch an, dass die angefochtene Bestimmung einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied innerhalb der Kategorie von Privatunternehmen einführe, insofern Privatunternehmen unter anderem wohl als Bestattungsunternehmen oder Betreiber von Leichenhallen tätig sein könnten, jedoch nicht selbständig ein Krematorium errichten oder betreiben dürften.

B.7.2. Wie bereits angeführt wurde, ist die Einäscherung ebenso wie die Bestattung als eine gemeinnützige Aufgabe anzusehen, so dass diese Tätigkeit sich wesentlich von den anderen Aspekten der Feierlichkeiten unterscheidet, die hingegen durch Privatunternehmen geregelt werden können. Der von den Klägern angeprangerte Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium und ist, wie in B.5.5 dargelegt wurde, nicht unverhältnismäßig zu den Zielsetzungen des Gesetzgebers.

B.8. Der einzige Klagegrund ist nicht annehmbar.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Juli 2005.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts