

Rechtsanwalt Hans Wolfram Kessler:

# Satzungen vor Gericht

**Naturstein** hat in Ausgabe 12/2007 ausführlich über »Kinderarbeit in Exportsteinbrüchen« berichtet. Erwähnt wurden auch Bestrebungen von Kommunen, in ihre Friedhofssatzungen Nachweispflichten über die Herkunft des Steinmaterials aufzunehmen. Zwei Kommunen müssen nun die Satzungsänderungen im Rahmen von Normenkontrollverfahren auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen lassen.

**V**erfahrensgegenstand sind in beiden Fällen Bestimmungen, mit denen Zertifikate über die Produktionsbedingungen zur Voraussetzung einer Aufstellgenehmigung für Grabsteine gemacht werden. Nach einer massiven Medienkampagne hatten München und Andernach Änderungen in ihre Friedhofssatzungen aufgenommen, auf Grund derer Steinmetze nachweisen müssen, dass die von ihnen angebotenen Grabsteine in der gesamten Produktionskette ohne Kinder- und Sklavenarbeit hergestellt worden sind.

## KURZINFO:

*Streitgegenständliche Bestimmungen der Münchner Friedhofssatzung, § 23 Abs. 2:*

Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt sind.

## Verfahrensgegenstand

In den Normenkontrollverfahren geht es ausschließlich um die Frage, ob deutschen Kommunen die Zuständigkeit für den Erlass derartiger Satzungsbestimmungen zusteht. Beide Städte berufen sich bei der Änderung ihrer Friedhofssatzungen sowohl auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht als auch auf die Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

Die Antragsteller in den Verfahren gehen davon aus, dass den Kommunen die Kompetenz für die Satzungsände-

runge fehlt und die Nachweiserfordernisse nicht geeignet sind, ihren vorgeblichen Zweck zu erfüllen. Die angegriffenen Bestimmungen resultieren in Verletzungen der Rechte der Steinmetze und der Steinhändler (Block-, Platten- und Grabmalhändler), die auch zu Schadensersatzansprüchen gegenüber den Gemeinden führen können.

## Fehlende Satzungshoheit

Die Satzungsänderungen werden durch die betroffenen Gemeinden auf die sogenannte Ortshoheit gestützt. Dabei handelt es sich um das Recht der Kommunen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetzes eigenverantwortlich zu regeln. Durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz wird die Ortshoheit verfassungsrechtlich garantiert. Auf dieser Grundlage können auch kommunale Satzungen erlassen werden.

Gegenstand solcher Satzungen dürfen aber nur Belange der örtlichen Gemeinschaft sein. Was darunter zu verstehen ist, hat die Rechtsprechung, insbesondere das Bundesverfassungsgericht, klar definiert. Es handelt sich um diejenigen Bedürfnisse, »die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, also die Gemeindeglieder gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und – wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen« (BVerfGE 79, 127, 151f.). Natürlich wird niemand bestreiten, dass die kommunalen Friedhöfe und das Bestattungswesen zu den ureigensten Belangen einer örtlichen Gemeinschaft

gehören. Aus diesem Grund ist es selbstverständlich zulässig, dass Kommunen Friedhofssatzungen erlassen. Die Satzungshoheit beschränkt sich jedoch auf die Regelung der Friedhofsbenutzung. Die Benutzung des städtischen Friedhofs wird aber durch die Herkunft des Steinmaterials der Grabmale in keiner Weise beeinflusst. Die Herstellung von Grabsteinen und Steinblöcken im Ausland fällt in das Vorfeld der Benutzung. Es entspricht gefestigter Rechtsprechung, dass dieser Bereich nicht von der örtlichen Regelungskompetenz erfasst ist.

In München und Andernach sind in die Satzungen Regelungen aufgenommen worden, die keinen konkreten Bezug zur betroffenen Gemeinde aufweisen. Keiner der beteiligten Kommunalvertreter wird behaupten wollen, Kinder- und Sklavenarbeit sei ein spezifisches Problem, das in seiner Gemeinde wurzelt. Ziel der Satzungsänderungen war ausdrücklich die Bekämpfung der Kinderarbeit in anderen Staaten.

Das mag politisch lobenswert erscheinen, kann aber rechtlich nicht zur Ausdehnung der verfassungsmäßigen Kompetenzen der Kommunen herangezogen werden. Aus gutem Grund sieht das Grundgesetz eine klare Trennung der Zuständigkeiten vor. Belange der Außenpolitik, der Wirtschaft und des Welthandels sind der Bundesregierung vorbehalten, die örtlichen Angelegenheiten der Kommune. Daher ist es juristisch unbedenklich, wenn eine Gemeinde in einer Satzung die Benutzung des örtlichen Friedhofs regelt. Wenn sie jedoch versucht, über die Friedhofssatzung Einfluss auf die Weltpolitik zu nehmen, verlässt die Gemeinde ihren Zuständigkeitsbereich. Gleichermäßen dürfen Kommunen nicht den Luftverkehr über ihrem Gemeindegebiet regeln oder Zölle auf ausländische Waren erheben. Kinderarbeit in der Dritten Welt kann nicht durch die Satzungen deutscher Gemeinden beseitigt werden. Es ist nicht Aufgabe der Kommunen, Missstände zu bekämpfen, die weit jenseits

ihrer Gemeindegrenzen und Zuständigkeiten liegen. Andernfalls ließe sich die Zuständigkeit der Gemeinden über das Ortsrecht hinaus allein durch Schicklichkeitserwägungen einzelner Bürger global ausdehnen. Stadtvertretungen könnten sonst Satzungen beschließen, nach denen das Tragen bestimmter Turnschuhmarken, die bekanntermaßen in Kinderarbeit hergestellt werden, auf den öffentlichen Plätzen untersagt wird.

Findet sich schon keine Zuständigkeit für die Satzungsänderung im deutschen Recht, können sich die Kommunen um so weniger auf das internationale Recht berufen. Die angebliche Verpflichtung der Gemeinden zur Umsetzung der ILO Konvention 182 besteht nicht. Das Übereinkommen bindet nur auf der Ebene der Mitgliedsstaaten. Keine Kommune käme auf den Gedanken, selbstständig den Atomwaffensperrvertrag umzusetzen. Die Bundesrepublik Deutschland ist ihren Verpflichtungen durch das gesetzliche Verbot der Kinderarbeit nachgekommen. Auch anlässlich der Unterzeichnung der ILO-Konvention 182 sah der Bundesgesetzgeber keine Veranlassung, Kompetenzen zur weiteren Ausgestaltung dieses Verbots an die Gemeinden zu übertragen.

### Resultierende Rechtsverletzungen

Durch die Nachweiserfordernisse wird massiv in die Rechte der Steinmetze und Steinhändler eingegriffen. Betroffen ist sowohl das Grundrecht der Berufsausübung als auch das verfassungsrechtlich garantierte Eigentumsrecht. Importe werden, da es bis heute kein weltweit funktionierendes Nachweissystem gibt, erschwert und behindert. Einzelne Händler, die sich auf Zertifikate für bestimmte Länder stützen, können Monopolstellungen aufbauen und die Preise diktieren. Eine staatliche Kontrolle der selbsternannten Zertifizierungsstellen findet nicht statt. Ein großes Problem stellen schließlich Altsteinbestände dar, die vor den Satzungsänderungen erworben wurden und an deren Nutzung die betroffenen Steinmetze nach Ablauf einer Übergangsfrist gehindert sind. Da zahlreiche Steinimporte über europäische Zwischenhändler abgewickelt werden, verletzen die Satzungen möglicherweise auch die gemeinschaftsrechtlich garantierte Dienstleis-

tungs- und Warenverkehrsfreiheit. Schließlich ist auch eine Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik zu befürchten. Das Welthandelsrecht verbietet einseitige Handelsbeschränkungen. Die Satzungen beschränken das Nachweiserfordernis jedoch pauschal auf einige ausgewählte Staaten, teilweise sogar auf ganze Kontinente. Damit wird der Steinimport aus diesen Regionen behindert. Eine völkerrechtlich tragfähige Begründung hierfür lässt sich auch aus der ILO-Konvention nicht herleiten. Die resultierende Verletzung der internationalen Verträge fällt auf die Bundesrepublik zurück.

### Der Rechtsweg

Wie oben bereits angesprochen, sind die Friedhofssatzungen von München und Andernach bereits Gegenstand so genannter Normenkontrollverfahren. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat den Termin für die mündliche Verhandlung auf Anfang November festgesetzt, so dass mit einer Entscheidung noch in diesem Jahr zu rechnen ist.

Neben dem Problem der Rechtmäßigkeit der Normen stellt sich auch die Frage der Haftung der betroffenen Kommunen und möglicher Schadensersatzansprüche. Den Gemeinden drohen nicht nur langwierige Verfahren, sondern letztlich auch Schadenersatzforderungen in erheblicher Höhe, wenn die Gerichte die fehlende Satzungscompetenz bestätigen. Insbesondere die Verletzung von Gemeinschaftsrecht gegenüber Steingroßhändlern aus anderen europäischen Staaten birgt ein beträchtliches finanzielles Risiko in sich. Die von zahlreichen Gemeindevertretungen geplanten Satzungsänderungen, die inhaltsgleich mit den verfahrensgegenständlichen Bestimmungen sind, sollten bis zu einer endgültigen gerichtlichen Klärung zurückgestellt werden.

Hans Wolfram Kessler

#### ZUM AUTOR:

Der Autor Hans Wolfram Kessler ist Rechtsanwalt in der Bonner Kanzlei Redeker Sellner Dahs und Widmaier. Er betreut das Normenkontrollverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz und das Eilverfahren in München. [kessler@redeker.de](mailto:kessler@redeker.de); [www.redeker.de](http://www.redeker.de)

1/3  
Anzeige  
hoch