

**Gesetzgebungskompetenz für ein Aufstellungsverbot
(Ermächtigung) von Grabsteinen aus Kinderarbeit**

Rechtsgutachtliche Stellungnahme

im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und
Alter des Landes Nordrhein-Westfalen

abgegeben von

Prof. Dr. Markus Kaltenborn
Ruhr-Universität Bochum

Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Sachverhalt und Fragestellung	3
1. Grabsteine aus Kinderhand – zur wirtschaftlichen und politischen Problematik	3
2. Bisherige gesetzgeberische Aktivitäten auf Länderebene	7
3. Politische Aktivitäten auf Bundesebene	9
4. Initiativen auf nicht-staatlicher Ebene	10
5. Kompetenzrechtliche Fragestellung	10
II. Die Kompetenz zum Erlass von Regelungen zur Grabstein- auswahl	11
1. Satzungsermächtigungen nach der geltenden Rechtslage	11
a) Ausdrückliche bestattungsrechtliche Satzungsermächtigung	12
b) Allgemeine bestattungsrechtliche Satzungsbefugnis	12
aa) Gestaltung der Grabmäler	13
bb) Nutzung des Friedhofs	15
2. Gesetzgebungskompetenz für neu zu schaffende Satzungsermächtigungen	25
a) Kompetenzgrundlagen zugunsten des Bundes	26
aa) „Auswärtige Angelegenheiten“, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG	26
bb) „Warenverkehr mit dem Ausland“, Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG	28
cc) „Recht der Wirtschaft“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	31
dd) Ungeschriebene Kompetenzen des Bundesgesetzgebers	31
b) Länderkompetenz	32
aa) Menschenrechte als Kompetenztitel?	33
bb) Friedhofsrecht als klassische Materie der Landesgesetzgebung	33
c) Kompetenzzuordnung	34
III. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	41
Literaturverzeichnis	42

I. Sachverhalt und Fragestellung

1. Grabsteine aus Kinderhand – zur wirtschaftlichen und politischen Problematik

Die Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit ist ein globales Anliegen, das mittlerweile auf alle politischen Ebenen – bis hin zu den Kommunen – Bedeutung erlangt hat. Die Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) legt in ihrer Konvention 138 (Mindestalter-Konvention) als generelle und absolute Altersgrenze für die Annahme von Kinderarbeit ein Lebensalter von 13 Jahren fest.

Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, ILO-Mindestalterkonvention 138, in Deutschland ratifiziert am 08.04.1976, in Kraft getreten am 19.06.1976.

Unter bestimmten Bedingungen sind leichte Tätigkeiten von 13-15-Jährigen erlaubt. Leicht sind Tätigkeiten, wenn sie nicht den Schulbesuch beeinträchtigen und nicht schädlich für die Gesundheit und die kindliche Entwicklung sind. Für eine Vollzeitbeschäftigung gilt die absolute Altersgrenze von 15 Jahren, wobei in Entwicklungsländern unter Umständen auch die Tätigkeit 14-Jähriger gestattet sein kann.

Diese Altersgrenzen sind international anerkannt. Unterhalb der Altersgrenze von 15 Jahren ist demzufolge (Vollzeit-)Kinderarbeit grds. untersagt, und zwar unabhängig von der Art der Arbeit und den Umständen ihrer Verrichtung. Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren dürfen nicht für Beschäftigungen zugelassen werden, sofern die Arbeit oder die Umstände ihrer Verrichtung für das Leben die Gesundheit oder die Sittlichkeit von Jugendlichen gefährlich ist.

ILO-Mindestalterkonvention 138, Art. 3 Abs. 1.

In Anknüpfung daran ist nach der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) Kinderarbeit bei unter 18-Jährigen Personen gegeben, wenn diese durch die Arbeit in ihrer Gesundheit, Erziehung oder körperlicher, geistiger, seelischer, sittlicher oder sozialer Entwicklung gehindert oder beschädigt werden.

Übereinkommen über die Rechte des Kindes, UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989, für Deutschland in Kraft getreten am 05.04.1992 (BGBl. II, S. 990), Art. 1, 32.

Unter Arbeit ist die wirtschaftliche Betätigung des Kindes zu verstehen, die auf einer regelmäßigen Basis erfolgt und entlohnt wird. Als schlimmste Formen der Kinderarbeit werden nach der Terminologie der ILO u.a. Arbeiten durch Kinder bezeichnet, die als Formen der Sklaverei anzusehen, also ausbeuterisch sind und die Gesundheit, Sicherheit und Sittlichkeit des Kindes schädigen. Ebenso zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählen die Vermittlung von Kindern zur Prostitution und Pornographie sowie das Heranziehen zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung und zum Handel mit Drogen. Der Bekämpfung dieser schlimmsten Formen der Kinderarbeit trägt die ILO-Konvention 182 Rechnung. Danach hat jedes Mitglied, das die Konvention ratifiziert hat, unverzüglich wirksame Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verboten und beseitigt werden.

Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (ILO-Konvention 182) vom 17.06.1999, von Deutschland ratifiziert am 18.04.2002, Art. 1, 3.

Die Abschaffung von Kinderarbeit gehört neben der Vereinigungsfreiheit, der Beseitigung von Zwangsarbeit und dem Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu den Grundprinzipien der ILO. Die ILO-Konvention 182 wurde inzwischen von rund 170 Staaten ratifiziert, die sich auf diese Weise verpflichten, Kinderarbeit zu ächten und zu bekämpfen. Nach Angaben des Vereins Xertifix e.V., der sich zum Ziel gesetzt hat, Kinder- und Sklavenarbeit insbesondere in Indien aktiv zu bekämpfen – dies u.a. durch die Vergabe qualifizierter Zertifikate für Natursteine, die unter Einhaltung bestimmter sozialer Mindeststandards produziert wurden –, arbeiteten im Jahr 2002 weltweit 211 Mio. Kinder unter 15 Jahren, davon 186 Mio. unter ausbeuterischen Bedingungen. Der Verein bezieht sich hierbei auf Angaben der ILO aus dem Jahr 2002.

<http://www.xertifix.de/kinderarbeit/kinderarbeit-in-steinbruechen/>.

Angaben der ILO aus dem Jahr 2006 zufolge arbeiteten im Jahr 2004 rund 218 Mio. Kinder weltweit, davon 126 Mio. unter Bedingungen, die unter die ILO-Konvention 182 fallen.

ILO, International Child Labour Conference 2006, The end of child labour: Within reach?, S. XI, abrufbar unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf>.

Die Arbeit in Steinbrüchen ist dabei von besonderer Relevanz. Eine Studie des Südwind-Instituts für Ökonomie und Ökumene kommt zu dem Ergebnis, dass allein in der indischen Steinindustrie mehr als 15 Prozent der über 1 Mio. Beschäftigten Kinder sind, die unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten – und dies bei einer Entlohnung, die nicht ausreicht, um der schlimmsten Armut zu entkommen. Viele Familien sind dabei auf die Arbeit ihrer Kinder angewiesen, um ihr Überleben zu sichern.

Südwind e.V., Indien: Kinderarbeit in der Steinindustrie, S. 21 f., abrufbar unter http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Stopp_Kinderarbeit/Indien_Kinder_Steine-Studie.pdf.

Allein in Indien arbeiten damit geschätzte 150.000 Kinder ohne Schulbildung, gesundheitliche Vorsorge und unter unzulänglichen Schutzmaßnahmen im Abbau und in der Weiterverarbeitung von Natursteinen. Ihre Lebenserwartung beträgt ca. 35 Jahre.

Vgl. *Aktionsbündnis gerechter Welthandel* zum Thema „Öffentliche Beschaffung“, abrufbar unter http://www.gerechtigkeit-jetzt.de/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=61.

Deutsche Steinmetze und ausländische Exporteure (insbesondere aus Indien) bestreiten die Existenz dieser Zustände und verweisen in diesem Zusammenhang u.a. auf die Gesetzeslage der Exportländer, nach der Kinderarbeit auch in diesen Ländern unzulässig ist.

Siehe hierzu die Nachweise bei *Misera / Kessler*, KommJur 2009, 51 (52).

Seit Jahren werden ausländische Steinprodukte nach Europa importiert. Indien ist mit einem Marktanteil von 10 Prozent am Welthandel nach China und Italien der drittgrößte Steinexporteur der Welt.

Südwind e. V., Indien: Kinderarbeit in der Steinindustrie, S. 21 f., abrufbar unter http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Stopp_Kinderarbeit / Indien_Kinder_Steine-Studie.pdf.

Im Jahr 2009 wurden insgesamt rund 837.411 Tonnen Steine nach Deutschland importiert; Informationen darüber, über wie viele von diesen Steinen der Nachweis erbracht wurde, dass sie in ihrer gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit auskommen, liegen nach Angaben der Bundesregierung nicht vor.

BT-Drs. 17 / 2406, S. 3.

Verwendet werden die Steinprodukte unter anderem als Pflastersteine, für Denkmäler und Grabsteine, aber auch für Küchen, Bäder, Treppen sowie für Fußboden- und Wandbeläge. Etwa zwei Drittel der auf deutschen Friedhöfen aufgestellten Grabsteine stammen aus Indien.

Vgl. BT-Drs. 17 / 5803, S. 1.

Viele Kommunen haben sich inzwischen veranlasst gesehen, ihren Beitrag zur Vermeidung von Kinderarbeit zu leisten und treffen Regelungen, die die Verwendung von Grabsteinen verbieten, die aus ausbeuterischen Herstellungsprozessen stammen. Entsprechende Änderungen der Friedhofssatzungen stehen in vielen Stadt- und Gemeinderäten zur Diskussion. Als Vorreiter können die Städte Nürnberg, München, Freiburg, Andernach und Bremen bezeichnet werden. Die Stadt Nürnberg hat in § 28 Abs. 2 der Bestattungs- und Friedhofssatzung (BFS)

Satzung vom 06.04.2009 ABl. 2009, S. 134, geändert durch Satzung vom 19.03.2010, ABl. 2010, S. 87.

eine Regelung getroffen, wonach auf ihren Friedhöfen nur Grabsteine aufgestellt werden dürfen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden:

„Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des Übereinkommens über das Verbot und

unverzögliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konvention 182), in Kraft getreten am 19. November 2000, hergestellt wurden.“

Vergleichbar ist die Regelung in § 23 Abs. 2 der Satzung über die Bestattungseinrichtungen (Friedhofssatzung) der Landeshauptstadt München

Satzung vom 08.11.2000 in der Fassung der Änderungssatzung vom 28.03.2007.

Diese lautet beinahe wortgleich:

„Es dürfen nur Grabsteine aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn der ILO-Konvention 182 hergestellt sind.“

Vergleichbare Vorschriften sind etwa in den Friedhofssatzungen der Kommunen Mayen, Andernach, Kiel, Bremen und Saarbrücken enthalten. Die Regelungen stimmen in ihrem Wortlaut weitgehend überein.

2. Bisherige gesetzgeberische Aktivitäten auf Länderebene

Auf Landesebene existieren freilich bislang nur wenige Regelungen, die das Problem aufgreifen. Allein die Länder Bremen und Saarland haben in ihre Bestattungsgesetze explizite Regelungen aufgenommen, die den Kommunen das Verbot der Verwendung von Grabsteinen ermöglichen, welche ohne Einhaltung der Vorgaben der ILO-Konvention 182 – also mittels ausbeuterischer Kinderarbeit – hergestellt wurden. Gemäß § 4 Abs. 5 des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen in der Freien Hansestadt Bremen

FriedhG BR vom 16.10.1990, geändert durch Gesetz vom 16.11.2010 (Brem. GBl. 2010, S. 566), gültig ab 02.12.2010.

werden die Friedhofsträger ermächtigt, in ihren Friedhofssatzungen festzulegen, dass nur Grabsteine verwendet werden dürfen, die den Anforderungen der ILO-Konvention 182 genügen. Hier heißt es:

„Der Friedhofsträger kann in seiner Friedhofsordnung festlegen, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des „Übereinkommens Nr.

182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290)“ hergestellt sind.“

Eine ähnliche Regelung trifft § 8 Abs. 5 des Gesetzes über das Friedhofs-, Bestattungs- und Leichenwesen (Bestattungsgesetz) des Saarlandes,

Gesetz vom 05.11.2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.10.2010 (Abl. 2010 II, S. 1384), gültig ab 31.07.2009.

wonach ebenfalls die Friedhofsträger zum Erlass von Satzungen bzw. Friedhofsordnungen ermächtigt werden, nach denen Grabsteine nur verwendet werden dürfen, wenn sie aus fairem Handel stammen und nicht durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Die Vorschrift nimmt ebenso wie die bremische Regelung direkten Bezug auf die Vorgaben der ILO-Konvention 182.

In einigen anderen Bundesländern sind zwar parlamentarische Initiativen zur Anpassung des Landesrechts ergriffen, jedoch bislang noch nicht zum Abschluss gebracht worden. So hat in Bayern die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN im Oktober 2010 dem bayerischen Landtag einen Gesetzesentwurf vorgelegt, demzufolge – nach saarländischem Vorbild – in das Bayerische Bestattungsgesetz eine entsprechende Satzungsbefugnis aufgenommen werden soll.

Bay LT-Drs. 16 / 5922, S. 1.

Eine ähnliche Initiative ist auch in Hessen ergriffen worden. Der Sozialpolitische Ausschuss des Hessischen Landtages hat im September 2010 die Landesregierung aufgefordert, im Bestattungsrecht eine Rechtsgrundlage zu verankern, die es den Gemeinden ermöglicht, in ihre Friedhofssatzungen Regelungen zum Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit aufzunehmen.

Hess LT-Drs. 18/2392, Beschluss des sozialpolitischen Ausschusses vom 16.09.2010, SPA/18/26.

Bereits in Kraft gesetzte landesrechtliche Regelungen wie in Bremen und im Saarland sind also bisher die Ausnahme geblieben. Die Kommunen stützen die Verbote in ihren Friedhofssatzungen überwiegend auf die landesrechtlichen Satzungsermächtigungen des Bestattungsrechts.

3. Politische Aktivitäten auf Bundesebene

Auf Bundesebene existiert bisher kein Regelwerk, wonach Einfuhr, Handel und Verwendung von Steinprodukten aus ausbeuterischer Kinderarbeit untersagt und sanktioniert werden. Die Bundesregierung erklärte in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und weiterer Abgeordneter vom 28.09.2009, sie begrüße alle Schritte zur Umsetzung der ILO-Konvention 182, und wies zudem darauf hin, dass das Bundesrecht nach ihrer Auffassung landesrechtlichen Regelungen nicht entgegenstehe, welche die Kommunen ermächtigen, entsprechende Verwendungsverbote für Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu treffen.

BT-Drs. 16 / 14091, S. 2.

Da zum Bundesrecht auch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zählt, ist aus der Antwort zu schließen, dass die Bundesregierung in dieser Frage die Gesetzgebungsbefugnis der Länder bejaht. Inzwischen liegt dem Bundestag ein Antrag verschiedener Bundestagsabgeordneter sowie der Fraktion DIE LINKE vom 12.05.2011 vor. In diesem wird beantragt, dass der Bundestag von der Bundesregierung die Vorlage eines Gesetzesentwurfs verlange, wonach Einfuhr, Handel und Verwendung von Steinprodukten aus ausbeuterischer Kinderarbeit untersagt und Verstöße sanktioniert werden. Ferner wird verlangt, dass die Bundesregierung sich auf internationaler Ebene gegen ausbeuterische Kinderarbeit einsetzt.

BT-Drs. 17 / 5803, S. 2.

Auch im Bundesrat ist das Thema Kinderarbeit aufgegriffen worden, jedoch nicht konkret im Hinblick auf die Herstellung von Grabsteinen. In

der Sitzung des Bundesrates vom 04.06.2010 haben die Länder Bremen, Rheinland-Pfalz, Berlin und Brandenburg beantragt, im Bundesrat die Verhinderung des Marktzugangs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu beschließen. Der Antrag wurde am 09.07.2010 mehrheitlich angenommen.

BR-Drs. 309 / 10; vgl. zum Verfahrensgang BT-Drs. 17 / 5803, S. 3.

4. Initiativen auf nicht-staatlicher Ebene

Unter den nichtstaatlichen Akteuren ist der Verein Xertifix e.V. seit langem gegen Kinderarbeit gerade in indischen Steinbrüchen tätig, die zu den Hauptlieferanten für Grabsteine in Deutschland zählen. Der Verein wurde im Jahr 2005 unter Mitwirkung des Kirchlichen Hilfswerks Misereor gegründet und bietet ein Zertifikat für Natursteine an, die in ihrer gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Die Einhaltung dieser Vorgaben sichert Xertifix nach eigenen Angaben durch unangekündigte Vorort-Kontrollen in Steinbrüchen des jeweiligen indischen Zulieferers.

Xertifix e.V., 10 Schritte zum Xertifix-Siegel, abrufbar unter <http://www.xertifix.de/siegel/10schritte/>.

Neben Xertifix setzen sich zahlreiche weitere nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen für die Bekämpfung von Kinderarbeit ein. Hier seien Terre des Hommes, die Kindernothilfe, Misereor, Brot für die Welt, Aktion gerechter Welthandel und Plan-Deutschland lediglich exemplarisch genannt.

5. Kompetenzrechtliche Fragestellung

Die Darstellung der bisherigen gesetzgeberischen und politischen Aktivitäten in Bezug auf Grabsteine aus Kinderarbeit hat gezeigt, dass im föderalen Mehrebenensystem offenbar Klärungsbedarf hinsichtlich der jeweiligen Regelungsbefugnisse besteht. Das Ministerium für Gesund-

heit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen hat daher den Unterzeichner gebeten, die Frage gutachtlich zu prüfen, welcher Normgeber befugt ist, eine Regelung zu treffen, die die Friedhofsträger ermächtigt, eine Friedhofssatzung zu erlassen, nach der nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit i.S. der Konvention Nr. 182 der ILO hergestellt worden sind. Die Prüfung dieser Rechtsfrage wird nachstehend unternommen. Zu diesem Zweck wird zunächst erörtert, ob bereits das geltende Recht eine ausreichende Grundlage für entsprechende Satzungsregelungen enthält (II. 1), bevor in einem zweiten Schritt die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber hinsichtlich des fraglichen Regelungskomplexes erfolgt (II. 2.).

II. Die Kompetenz zum Erlass von Regelungen zur Grabsteinauswahl

1. Satzungsermächtigungen nach der geltenden Rechtslage

Die Regelungen der Rechtsbeziehungen zwischen dem Friedhofsträger und Dritten, in der Regel also den Nutzern der Einrichtung, erfolgt durch Friedhofsordnungen in der Rechtsform der kommunalen Satzung. Rechtsgrundlage für den Erlass von Friedhofsordnungen kann entweder eine gesetzliche Ermächtigung oder aber, sofern eine solche fehlen sollte, die Anstaltsautonomie sein, die den Gemeinden als Anstaltsträger eine entsprechende Normsetzungsbefugnis verleiht.

Spranger, Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers beim Erlaß von Vorschriften zur Grabgestaltung, 1999, S. 31, 43; vgl. außerdem *Gaedke / Diefenbach*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 70.

Als Rechtsgrundlage für Regelungen in kommunalen Friedhofssatzungen, die eine Verwendung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit verbieten, kommen sowohl konkret auf diesen Sachverhalt bezogene bestattungsrechtliche Satzungsbefugnisse (hierzu II.1.a) als

auch allgemein gehaltene bestattungsrechtliche Satzungsbefugnisse in Betracht, die die Gestaltung der Grabsteine bzw. die Nutzung des Friedhofes betreffen (hierzu II.1.b).

a) Ausdrückliche bestattungsrechtliche Satzungsermächtigung

Zunächst gibt es vereinzelt Regelungen im Landesbestattungsrecht, die die Friedhofsträger explizit ermächtigen, Verwendungsverbote der strittigen Grabsteine in ihre Friedhofssatzungen aufzunehmen. Derartige Regelungen bestehen nach dem Landesrecht derzeit im Saarland (§ 8 Abs. 4 BestattG SL) und in Bremen (§ 4 Abs. 5 FriedhG BR).

Siehe oben I. 2.

In der Landeshauptstadt Saarbrücken wurde inzwischen auch von der erteilten Satzungsbefugnis Gebrauch gemacht. § 19 Abs. 2 der Friedhofssatzung der Landeshauptstadt Saarbrücken

Satzung vom 25.11.2008 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 22.03.2011.

enthält ein entsprechendes Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182.

Auf derartige explizite Ermächtigungsnormen kann ein Verbot in den Friedhofssatzungen zumindest dem Wortlaut nach gestützt werden, da gerade konkret zu diesem Zweck die Satzungsbefugnis gesetzlich eingeräumt wird. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Landesregelungen, die bislang noch nicht gerichtlich überprüft worden ist, hängt freilich maßgeblich davon ab, ob dem Landesgesetzgeber hierfür überhaupt die Gesetzgebungskompetenz zukommt.

Siehe dazu unten II. 2.

b) Allgemeine bestattungsrechtliche Satzungsbefugnis

Enthält das Friedhofsrecht keine ausdrückliche Satzungsermächtigung für das Verwendungsverbot von Grabsteinen aus Kinderarbeit, kann

sich als Ermächtigungsgrundlage die allgemeine bestattungsrechtliche Satzungsbefugnis anbieten. Die jeweiligen Vorschriften ermächtigen den Friedhofsträger allgemein zum Erlass von Satzungen über die Ordnung auf Friedhöfen, über Art und Umfang der Friedhofsnutzung und ggf. auch zum Erlass von Gestaltungsvorgaben. So heißt es etwa in § 4 Abs. 1 BestG NW:

„Die Friedhofsträger regeln durch Satzung Art, Umfang und Zeitraum der Nutzung und Gestaltung ihres Friedhofs“.

Gleichlautende oder ähnliche Satzungsbefugnisse enthält auch das Bestattungsrecht anderer Bundesländer.

So z.B. § 15 BestattG BW, § 15 FriedhofsG Bln; § 34 BbgBestG; § 16 Abs. 2, § 31 BestattG HH; § 2 Abs. 3 FBG Hessen; § 14 Abs. 5 BestattG M-V; § 6 BestG R-P.; § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SächsBestG; § 25 BestattG S-A; § 26 Abs. 1, 2 und 3 BestattG S-H; § 33 ThürBestG.

Die Satzungsbefugnisse weichen in ihren Formulierungen allerdings teilweise erheblich voneinander ab. Einige Formulierungen sind sehr umfassend und detailliert. So sind etwa gemäß § 15 des Gesetzes über die landeseigenen und nicht landeseigenen Friedhöfe Berlins (Friedhofsgesetz)

Gesetz vom 01.11.1995, GVBl. S. 707.

die Friedhofsträger ermächtigt, durch Satzung die Benutzung der Friedhöfe, zu regeln, darunter auch explizit „Größe, Material und Gestaltung der Grabmäler“ (§ 15 Abs. 2 Nr. 7). Die meisten Landesgesetze enthalten jedoch – ähnlich der nordrhein-westfälischen Regelung – eine weniger explizite Vorgabe, wonach durch Satzung die Benutzung, Gestaltung und Ordnung der Friedhöfe geregelt werden kann.

Siehe hierzu den Überblick bei *Misera / Kessler*, KommJur 2009, 51 (52).

aa) Gestaltung der Grabmäler

Es stellt sich nun die Frage, ob bei derartig offen formulierten landesrechtlichen Satzungsbefugnissen im Wege der Auslegung das Ergebnis erzielt werden könnte, dass durch sie auch das Verbot der Verwendung

von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit abgedeckt wird. Ein möglicher Anknüpfungspunkt kann zunächst der Begriff der „Gestaltung“ der Friedhöfe bzw. Grabstätten sein. Die kommunalen Friedhofsatzungen regeln aufgrund der landesrechtlichen Satzungsbefugnis – soweit diese auch die Gestaltung erfasst – zumeist allgemein, dass Grabstätten so zu gestalten und der Umgebung anzupassen sind, dass die Würde des Friedhofs nicht beeinträchtigt wird. Regelmäßig wird dabei zwischen allgemeinen und besonderen Gestaltungsvorschriften unterschieden.

Gaedke, DVBl 1987, 1145 f.; *ders.* / *Diefenbach*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 188 ff.; siehe auch §§ 18 ff. der Mustersatzung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes über das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 08.02.1989, abgedruckt ebdt. S. 739 ff.; aus der Rspr. siehe hierzu z.B. VGH BW, DÖV 1988, 474 f.

Unbestritten zur Regelung der „Gestaltung“ von Grabstätten gehören Bestimmungen, durch die das äußere Erscheinungsbild der Grabstätten vorgegeben wird. Dazu zählen etwa Regelungen zu Höchstmaßen und zur Mindeststärke von Grabmälern sowie zu den verwendeten Materialien. So findet sich z.B. in den §§ 21, 23 der Satzung für die Friedhöfe und für die Feuerbestattungsanlage der Landeshauptstadt Düsseldorf Satzung vom 24.11.2003 (Ddf. ABI. Nr. 49).

die Vorgabe, dass Grabmale nur aus Naturstein, Naturstein mit Bronze, Eisen, Bronze, Kupfer, Holz oder Beton bestehen dürfen.

Zur „Gestaltung“ gehört also jedenfalls die materielle Beschaffenheit von Grabmälern. Ob allerdings auch der Herstellungsprozess – auch wenn dieser mit der Materialbeschaffenheit regelmäßig untrennbar verknüpft sein dürfte bzw. die konkrete Materialbeschaffenheit erst prägt – ebenfalls unter dieses Tatbestandsmerkmal der einschlägigen Satzungsermächtigungen subsumiert werden kann, erscheint zweifelhaft. Zwar werden mit Blick auf die Satzungsautonomie der Gemeinden die entsprechenden Gesetzesregelungen in der Rechtsprechung oftmals recht weit ausgelegt. So ist nach einer Entscheidung des VGH Baden-Württemberg zur „Gestaltung“ von Grabstätten beispielsweise eine Re-

gelung in der Friedhofssatzung möglich, wonach aus ästhetischen Gründen bei der Pflege von Grabmalen Politur unzulässig ist.

VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 1997, 359.

Zahlreiche ähnliche Beispiele finden sich in der Rechtsprechung, die mittlerweile zu den Fragen der Grabmalgestaltung eine umfassende Kasuistik entwickelt hat.

Siehe hierzu den zusammenfassenden Überblick bei *Gaedke / Diefenbach*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 198 ff.

Eine Entscheidung, in welcher der Herstellungsprozess unter das Tatbestandsmerkmal der „Gestaltung“ subsumiert wird, findet sich bislang jedoch nicht. Dies überrascht nicht, da jedenfalls der Wortlaut eine solche Auslegung auch nicht nahelegt. Ein Verwendungsverbot für Grabsteine aus Kinderarbeit kann also auf eine Satzungsermächtigung zur Grabmalgestaltung nicht gestützt werden.

bb) Nutzung des Friedhofs

Als weiterer tatbestandlicher Anknüpfungspunkt für eine Satzungsregelung, die die Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit unterbindet, kommt der ebenfalls vielfach in den landesrechtlichen Satzungsermächtigungen genannte unbestimmte Rechtsbegriff der „Nutzung“ (bzw. „Benutzung“) des Friedhofs in Betracht. Dieser ist deutlich weiter gefasst als der Begriff der „Gestaltung“, man kann ihn gewissermaßen als Aufgangtatbestand für alle nicht speziell geregelten Nutzungsformen auffassen. Als „Friedhofs(be)nutzer“ gelten diejenigen Personen, die den Friedhof seiner Zweckbestimmung entsprechend nutzen, also insbesondere diejenigen, die ihr Nutzungsrecht an einer Grabstelle wahrnehmen (in der Regel die Angehörigen), sowie die Besucher der Grabstätten.

Gaedke / Diefenbach, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 70.

Das Aufstellen von Grabsteinen auf Veranlassung der Angehörigen wird man unschwer als eine Form der „Nutzung“ des Friedhofs ansehen

können. Es stellt sich jedoch die Frage, ob auch die Auswahl der Grabsteine – und damit ggf. auch der Ausschluss von Grabsteinen bestimmter Provenienz – von dem Rechtsbegriff mit umfasst wird. Hierfür könnte zum einen sprechen, dass die Auswahl und das Aufstellen eines Grabsteins eng miteinander verbunden sind. Dies lässt sich nicht zuletzt damit belegen, dass ja die Gestaltung von Grabsteinen ebenfalls Teil des Auswahlprozesses ist – der am Kauf eines Grabsteines interessierte Friedhofsnutzer wählt in der Regel im örtlichen Steinmetz-Betrieb die von ihm favorisierte Gestaltungsform aus. Wenn aber schon die Grabgestaltung als spezielle Nutzungsvariante zum Teil ausdrücklich in den Bestattungsgesetzen aufgeführt wird, spricht zunächst einmal nichts dagegen, auch die Auswahl von Grabsteinen, soweit sie unter anderen Gesichtspunkten als solchen der rein äußerlichen Gestaltung erfolgt, gleichfalls als eine Variante der Friedhofsnutzung zu verstehen.

Zum anderen wird man in diesem Zusammenhang den Gedanken der *Anstaltsautonomie* mit berücksichtigen müssen. Wie schon eingangs erwähnt, wird hierauf insbesondere dann zurückgegriffen, wenn es an einer positiven Ermächtigungsgrundlage für Satzungsbestimmungen fehlt.

Spranger, Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers beim Erlaß von Vorschriften zur Grabgestaltung, 1999, S. 32, 43.

Doch auch dann, wenn bereits Satzungsermächtigungen mögliche tatbestandliche Anknüpfungspunkte enthalten – wie im vorliegenden Zusammenhang über den Rechtsbegriff der „Nutzung“ – , ist die Anstaltsautonomie von rechtlicher Relevanz, weil sie auf ein wichtiges Kriterium im Rahmen der Auslegung der Bestattungsgesetze hindeutet: Als konkrete rechtliche Ausformung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) ist die Satzungshoheit anerkannt.

Burgi, in: Dietlein / Burgi / Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2009, § 2 Rdnr. 70; *Mann*, in: Tettinger / Erbguth / Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2009, § 2 Rdnr. 55; *Pieroth*, in: Jarass / Pieroth, GG, Art. 28 Rdnr. 16.

In Bezug auf die gemeindlichen Einrichtungen wie z.B. kommunale Friedhöfe wird auch der Begriff der „Anstaltsautonomie“ verwandt, um ebendieses Hoheitsrecht zum Ausdruck zu bringen: Die Anstaltsträger besitzen die Fähigkeit, in Bezug auf die fragliche Einrichtung verbindliche Normen objektiven Rechts zu schaffen.

Gaedke / Diefenbach, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 70; vgl. zu dem Begriff aus der Rspr. auch BVerwG, DÖV 1974, 390 ff.; VGH Baden-Württemberg, DÖV 1992, 840 f.; OVG NW, NVwZ 1992, 1214; OVG NW, NWVBI 2009, 438 ff.

Im Lichte der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie ist das Gesetzesrecht, soweit es in den kommunalen Hoheitsbereich – etwa in die Rechtsetzungshoheit der Kommunen bzw. ihre Anstaltsautonomie – hineinwirkt, selbstverwaltungsfreundlich auszulegen. An die Kommunen gerichtete Satzungsermächtigungen dürfen die gemeindlichen Gestaltungsspielräume also nicht über Gebühr – man kann auch sagen: nicht unverhältnismäßig stark – beeinträchtigen.

Zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie siehe VerfGH NW, NWVBI. 1997, 333 (336); vgl. auch BVerfGE 95, 1 (17) sowie *Dietlein*, in: ders. / Burgi / Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2009, § 1 Rdnr. 187.

Zudem ist bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, die derartige Satzungsermächtigungen enthalten, die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden zu beachten. Als Selbstverwaltungsträger genießen sie Weisungsfreiheit gegenüber staatlichen Institutionen.

Hellermann, in: Epping / Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 28, Rdnr. 42.

In der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts ist insbesondere anerkannt, dass im Rahmen dieser Eigenverantwortlichkeit den Kommunen ein ausreichender Spielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verbleiben muss.

BVerfGE 83, 363 (387); BVerfGE 91, 228 (241).

Die Weite dieser Spielräume variiert allerdings je nach Aufgabentypus: So erstreckt sich die Eigenverantwortlichkeit bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sowohl auf den Entschluss zur Aufgabenwahrnehmung als auch auf den Zeitpunkt sowie die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, aber auch bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben – wie etwa im Friedhofswesen – fällt jedenfalls die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung in den Gewährleistungsbereich der Eigenverantwortlichkeitsgarantie.

Hellermann, in: Epping / Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 28, Rdnr. 42.1.

Auch die Umsetzung von Satzungsermächtigungen wird als Teil der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung von der Selbstverwaltungsgarantie geschützt. Präferiert daher eine Kommune eine weite Interpretation der Regelungsgegenstände, die ihr per Landesgesetz zur satzungsrechtlichen Ausformung vorgegeben werden, dann ist dies etwa im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung als ein maßgebliches Auslegungskriterium zu beachten. Es erscheint daher naheliegend, dass Friedhofssatzungen, die ein Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit enthalten, eine ausreichende Rechtsgrundlage in denjenigen Vorschriften der Bestattungsgesetze finden, die die Kommunen zur Regelung der „Nutzung“ ihrer Friedhöfe ermächtigen.

Gegen eine solche Interpretation der einschlägigen landesgesetzlichen Satzungsermächtigungen ließen sich zwei Einwände erheben: einerseits der mangelnde *Einrichtungs- und Örtlichkeitsbezug* und andererseits die *Grundrechtsrelevanz* der Satzungsregelung. Der erste Einwand ist freilich schnell widerlegt. Wenn in der politischen Diskussion und z.T. auch in Rechtsprechung und Literatur das Argument vorgebracht wird, dass einer auf Grabsteine aus Kinderarbeit bezogenen Verbotsregelung der „spezifisch örtliche Bezug“ fehle,

So ausdrücklich die Staatssekretärin im Umweltministerium des Freistaats Bayern, *Melanie Hummel*, in der 69. Sitzung des Bayerischen Landtages am 02.03.2011, Plenarprotokoll 16/69 v. 02.03.2011, S. 5988; ebenso BayVGh, Urteil vom 04.02.2009 – 4 N 08.778, Rdnr. 31 = BayVBI 2009, 367 (368 f.); BayVGh, Beschluss vom 27.07.2009 – 4 N 09.1300, Rdnr. 18; OVG Rhein-

land-Pfalz, Urteil vom 06.11.2008 – 7 C 10771 / 08 Rdnr. 20 = NVwZ-RR 2009, 394 (395 f.); *Misera / Kessler*, KommJur 2009, 51 (52).

so erweist sich dies bei näherer Betrachtung als nicht stichhaltig. Selbstverständlich muss sich das gemeindliche Satzungsrecht auf Angelegenheiten beschränken, die zum örtlichen Wirkungskreis zählen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählen hierzu „diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindebürgern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.

BVerfGE 79, 127 (151 f.).

Nicht jede Regelung, die in eine gemeindliche Anstaltssatzung oder Benutzungsordnung aufgenommen wird, weist allein schon aufgrund dieser rechtstechnischen Verortung den notwendigen „örtlichen Bezug“ auf. Vielmehr muss die Regelung auch konkret im Gemeindegebiet zu verortende Sachverhalte betreffen. Dies ist dann der Fall, wenn sie materiell-inhaltlich auf die jeweilige Gemeindeeinrichtung und die mit ihr verbundenen Zwecksetzungen unmittelbar bezogen ist.

Damit also die Bestimmungen einer Friedhofssatzung einen ausreichenden „örtlichen Bezug“ aufweisen können, müssen sie auch auf den Friedhofszweck bezogen sein. Dieser besteht – nach einer gängigen Definition – darin, „sowohl eine angemessene und geordnete Leichenbestattung als auch die Totenehrung durch eine pietätvolle und würdige Ausgestaltung des der Bestattung gewidmeten Grundstücks zu ermöglichen.“

Gaedke / Diefenbach, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 74.

Dabei ist davon auszugehen, dass die jeweiligen Satzungsgeber nicht allein auf den Erlass derjenigen Bestimmungen beschränkt sind, die zur Verwirklichung des Friedhofszwecks zwingend erforderlich sind, son-

dern dass sie auch Regelungen treffen dürfen, die nach ihrem Ermessen als dem Anstaltszweck förderlich erscheinen.

Gaedke / Diefenbach, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 74, unter Bezugnahme auf *Bachof*, Zulässigkeit von Beschränkungen der Grabmalgestaltung durch Friedhofsordnungen, 1954, S. 13.

Wenn nun aber eine Gemeinde der Auffassung ist, eine pietätvolle und würdige Friedhofsgestaltung setze u.a. voraus, dass man als Friedhofsnutzer die Anlage in dem Bewusstsein aufsuchen kann, nicht mit Grabsteinen konfrontiert zu werden, die in grob menschenrechtswidriger Produktionsweise hergestellt worden sind, dann ist dies als eine – von der Selbstverwaltungsgarantie geschützte – Konkretisierung der dem Friedhofszweck förderlichen Rahmenbedingungen zu respektieren. Nicht das damit unweigerlich ebenfalls verbundene (wenn auch nicht immer ausdrücklich beabsichtigte) außenpolitische Statement steht im Vordergrund einer solchen Regelungsabsicht, sondern die Intention, die Zweckbestimmung der für die Gemeindebewohner vorgesehenen örtlichen Einrichtung „Friedhof“ im Rahmen der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung näher auszuformen.

In der Rechtsprechung wird dies freilich bislang teilweise anders gesehen. So hat etwa der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 04.02.2009 die Auffassung vertreten, dass das satzungsrechtliche Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit nicht geeignet sei, den Friedhofszweck zu fördern, weil „Herkunft und Produktionsbedingungen ... bei der Betrachtung des jeweiligen Grabsteins nicht äußerlich festgestellt werden (könnten) und ... nicht geeignet (seien), das – nur im Rahmen des geltenden Rechts zu berücksichtigende – Empfinden der Gesamtheit der Friedhofsbenutzer zu beeinträchtigen.“

So ausdrücklich BayVGH, Urteil vom 04.02.2009 – 4 N 08.778, Rdnr. 30 = BayVBI 2009, 367 (368); BayVGH, Beschluss vom 27.07.2009 – 4 N 09.1300, Rdnr. 17; ähnlich *Misera / Kessler*, KommJur 2009, 51 (52).

Diese Interpretation verkennt jedoch, dass die Produktionsbedingungen der Ausgangsmaterialien eines Grabsteins durchaus geeignet sein

können, Einfluss auf die Würde des Friedhofs bzw. auf das würdevolle Andenken an die Verstorbenen zu nehmen.

Lorenzmeier, BayVBl. 2011, 485 (488).

Würde man allein auf äußerlich erkennbare Faktoren abstellen, wie sie sich etwa typischerweise in einer die Friedhofswürde verletzenden Grabmalgestaltung äußern, dann bliebe außer Betracht, dass äußerlich nicht erkennbare Faktoren einen nicht minder intensiven Einfluss auf die Wahrung des Friedhofszwecks haben können. Das Thema „Grabsteine aus Kinderarbeit“ ist ein inzwischen auf kommunaler Ebene vielfach auch in der breiteren Öffentlichkeit diskutiertes Thema. Nicht selten werden daher Gemeindeglieder darüber informiert sein, ob für den heimischen Friedhof ein entsprechendes Verwendungsverbot besteht oder nicht. Nun werden aber Friedhofsbesucher, die in dem Bewusstsein die Anlage betreten, dass sie von zahlreichen unter grob menschenrechtswidrigen Bedingungen produzierten Grabsteinen umgeben sind, hierin möglicherweise eine deutlich höhere Belastung der Friedhofswürde erblicken als in der Aufstellung eines mehr oder weniger ungewöhnlich gestalteten Grabsteins. Dies zeigt, dass die fraglichen Satzungsregelungen – anders als es der Bayerische Verwaltungsgerichtshof annimmt – keineswegs einrichtungsfremde Zwecke verfolgen, da sie durchaus geeignet sind, den Friedhofszweck zu fördern. Damit weisen sie zugleich aber auch den notwendigen Örtlichkeitsbezug auf.

Im Ergebnis ebenso *Lorenzmeier*, BayVBl. 2011, 485 (488 ff.) unter zusätzlicher Heranziehung des Instruments der völkerrechtskonformen Auslegung.

Gewichtiger erscheinen jedoch die Bedenken, die gegen eine weite Interpretation der bestattungsrechtlichen Satzungsermächtigungen mit Blick auf ihre Grundrechtsrelevanz angeführt werden. Als sog. „Eingriffssatzungen“

Zu diesem Begriff siehe *Ossenbühl*, in: HdbStR V, § 105 Rdnr. 33.

schränken Friedhofsordnungen in vielfacher Hinsicht die Grundrechte der Nutzer bzw. Dritter ein. Dies gilt nicht zuletzt auch für die in mehreren Landesgesetzen enthaltenen weit gefassten Satzungsermächtigungen, welche generell eine kommunale Regelung in Bezug auf die „Nutzung“ der Friedhöfe erlauben. Da eine Beschränkung der Nutzungsrechte in Bezug auf die Aufstellung von Grabsteinen nicht nur die Angehörigen als unmittelbare Rechteinhaber, sondern auch Dritte wie etwa die Steinmetze

Zu dieser Qualifizierung der für den Friedhofsbenutzer tätigen Gewerbetreibenden siehe *Gaedke / Diefenbach*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010, S. 70; Siehe nur *Spranger*, Bestattungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2006, § 4 Anm. III. 2.; *Lorenzmeier*, BayVBl. 2011, 485 (486).

in ihrer Grundrechtsausübung tangieren (Art. 2 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 1 GG), müssen die jeweiligen gesetzlichen Vorgaben dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot genügen.

Generell zu den - an den Vorbehalt des Gesetzes und die sog. „Wesentlichkeitstheorie“ anknüpfenden – Bestimmtheitsanforderungen an gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen siehe *Jarass*, in: ders. / Pieroth, GG, Art. 20 Rdnr. 54 f., 58 f., 60 m.w.N.

Im Unterschied zum Erlass von Rechtsverordnungen, an den in Art. 80 Abs. 1 GG einigermaßen präzise Anforderungen gestellt werden, enthält die Verfassung zwar keine konkreten Vorgaben für den Erlass kommunaler Satzungen. Allerdings wird im Schrifttum angemerkt, dass auch Satzungsermächtigungen nicht „allzu weit unter den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG“ liegen dürfen.

Ossenbühl, in: HdbStR V, § 105 Rdnr. 33 unter Bezugnahme auf *Waldhoff*, Festschrift Vogel, 2000, S. 495 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass bei der Überantwortung von Rechtsetzungskompetenzen der Gesetzgeber die durch Satzungsrecht möglichen Einschränkungen besonders deutlich vorgeben muss, wenn die von der Regelung Betroffenen in ihrer Grundrechtsausübung besonders empfindlich beeinträchtigt werden.

BVerfGE 101, 312 (323); siehe auch BVerfGE 98, 49 (60 f.); 111, 191 (217 f.).

Es ist daher auch allgemein anerkannt, dass jedenfalls die allgemeinen kommunalrechtlichen Satzungsermächtigungen – so z.B. § 7 GO NW – keine ausreichende Grundlage für den Erlass von Regelungen bilden, die einen Grundrechtseingriff beinhalten, sondern dass es hier vielmehr jeweils einer spezialgesetzlichen Ermächtigung bedarf.

So unter anderem BVerfGE 8, 274 (325); 9, 137 (149); 33, 125; 41, 251 (256 f.); 51, 268 (287 f.); BVerwGE 6, 247; 90, 359 (362 f.); *Burgi*, in: Dietlein / Burgi / Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2009, § 2 Rdnr. 314; Überblick bei *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28 Rdnr. 144; kritisch *Maurer*, DÖV 1993, 184 (188 f.).

Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch erneut der Einfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in die rechtliche Würdigung mit einbezogen werden. Zu Recht wird nämlich in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an die Reichweite einer gesetzlichen Ermächtigung zu Grundrechtseingriffen nicht überstrapaziert werden dürfe.

Burgi, in: Dietlein / Burgi / Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2009, § 2 Rdnr. 315.

Von der in Art. 28 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Eigenverantwortlichkeitsgarantie gehe eine „Tendenz zur Absenkung der Bestimmtheitsanforderungen“ aus; es müsse genügen, wenn „die etwaigen Grundrechtseingriffe nach Art und Intensität determiniert sind, wenn also betroffener Personenkreis und sachlicher Rahmen der Beeinträchtigungen durch den Parlamentsgesetz- bzw. Ordnungsgeber festgelegt sind.“

Burgi, in: Dietlein / Burgi / Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2009, § 2 Rdnr. 316; ähnlich auch *Möstl*, in: Erichsen / Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 19, Rdnr. 12.

Vergleicht man nun die bestattungsrechtlichen Generalermächtigungen, nach denen in kommunalen Satzungen die Einzelheiten der „Nutzung“ eines Friedhofes geregelt werden können, mit entsprechenden Be-

stimmungen aus anderen Rechtsgebieten, wie z.B. den kommunalrechtlichen Vorgaben für die Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs (z.B. § 9 GO NW), dann zeigt sich, dass auch andere Ermächtigungsvorschriften eher offen – und vergleichsweise unpräzise – formuliert sind, obwohl sie z.T. eine deutlich größere Grundrechtsrelevanz aufweisen als ihr friedhofsrechtliches Pendant. Gleichwohl wird ihre Verfassungsmäßigkeit ganz überwiegend anerkannt. Der in Teilen des Schrifttums anzutreffenden Ansicht, wonach „(d)ie allgemeinen, generalklauselartig gehaltenen landesrechtlichen Ermächtigungen zum Erlass von Friedhofssatzungen ... eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für Eingriffssatzungen“ nicht abzugeben vermögen,

Spranger, Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers beim Erlass von Vorschriften zur Grabgestaltung, 1999, S. 43 f.

wird daher nicht gefolgt werden können. Nimmt man die den Gemeinden verfassungsrechtlich garantierte Eigenverantwortung für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die ihnen daraus erwachsenden Spielräume im Rahmen ihrer Satzungshoheit ernst, dann spricht im Ergebnis sogar viel dafür, dass eine gesetzliche Regelung, welche die kommunalen Satzungsgeber zum Erlass von Regelungen über die „Nutzung“ der Friedhöfe berechtigt, auch die Befugnis umfasst, ein Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit in die Friedhofssatzung aufzunehmen.

Gleichwohl verbleiben Unsicherheiten. Der Begriff der „Friedhofsnutzung“ musste in der Rechtspraxis bislang nicht auch auf die Grabsteinwahl erstreckt werden, da die Gestaltung der Grabmäler – als ein zentrales Element der Auswahlentscheidung – in der Regel als eigenständiger, explizit geregelter Komplex in den jeweiligen bestattungrechtlichen Satzungsermächtigungen enthalten ist. Dass die Auswahl auch unter anderen Gesichtspunkten getroffen werden kann – wie etwa unter Berücksichtigung der Frage, ob der Grabstein unter Einbeziehung von Kinderarbeit hergestellt worden ist – , stellt eine noch relativ neue Entwicklung dar, welche in der Rechtsprechung bislang nur in wenigen Einzelfällen zur Überprüfung stand. Es ist daher zu erwarten, dass die

Frage, ob der Begriff der „Nutzung“ eines Friedhofs in den landesgesetzlichen Satzungsermächtigungen auch eine Satzungsklausel zu tragen vermag, welche die Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit verbietet, von den Gerichten zunächst uneinheitlich beantwortet werden wird. Die bereits erwähnten Judikate des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz stützen diese Prognose, schließlich haben diese sowohl den Einrichtungs- als auch den Örtlichkeitsbezug solcher Satzungsregelungen ausdrücklich verneint. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Obergerichte sich dieser – nach hiesiger Einschätzung fehlerhaften – Interpretation anschließen werden.

Eine explizite gesetzliche Regelung, wie sie die Länder Bremen und Saarland in ihr Friedhofsrecht aufgenommen haben, vermeidet diese Unsicherheiten. Diese müsste dann allerdings auch mit höherrangigem Recht vereinbar sein, also insbesondere die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und die Grundrechte sowohl der Friedhofsnutzer als auch ggf. betroffener Dritter achten. Ob der Bund insoweit gesetzgeberisch aktiv werden müsste oder aber die Länder zum Erlass einer solchen speziell auf die Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit bezogenen Verbotsregelung kompetenzrechtlich befugt sind, wird im Folgenden zu untersuchen sein.

2. Gesetzgebungskompetenz für neu zu schaffende Satzungsermächtigungen

Im Interesse der Normenklarheit und Bestimmtheit bietet es sich an, in das Landesrecht explizite Ermächtigungsgrundlagen nach dem Vorbild des Bestattungsrechts des Saarlandes und in Bremen aufzunehmen. Voraussetzung hierfür freilich ist, dass den Ländern insoweit überhaupt die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Nach Art. 70 Abs. 1 GG ist dies der Fall, wenn dem Bund durch die Verfassung insoweit keine ausdrückliche Kompetenz zugewiesen worden ist.

a) Kompetenzgrundlagen zugunsten des Bundes

aa) „Auswärtige Angelegenheiten“, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG

Als Anknüpfungspunkt für eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes kommt zunächst seine ausschließliche Kompetenz für die „auswärtigen Angelegenheiten“ gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG in Betracht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind auswärtige Angelegenheiten solche, die sich aus der Stellung der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt ergeben, darüber hinaus Beziehungen zu sonstigen Völkerrechtssubjekten und zu Internationalen Organisationen.

Siehe etwa BVerfGE 33, 52 (60); 100, 313 (368 f.); *Stettner*, in: Dreier, GG, Art. 73, Rdnr. 12.

Nicht zu den auswärtigen Angelegenheiten im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG zählt die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht. Allein der Umstand, dass über einen Gegenstand ein Vertrag mit einem Völkerrechtssubjekt geschlossen wurde, macht diesen noch nicht zu einer auswärtigen Angelegenheit. Es gilt vielmehr auch insoweit die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge ebenso wie etwa des sekundären Gemeinschaftsrechts richtet sich daher nach der zu regelnden Sachmaterie. Eine andere Interpretation des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG würde die Gefahr einer Aushöhlung der Kompetenzordnung beinhalten, denn dann könnte der Bund durch Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge jede beliebige Sachmaterie zu einem Gegenstand seiner ausschließlichen Bundesgesetzgebung machen.

Uhle, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 73, Rdnr. 42; im Ergebnis ebenso *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 94.

In den Anwendungsbereich des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG fallen demgemäß nur Angelegenheiten, die gerade die Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt in ihrem Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten betreffen.

Uhle, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 73, Rdnr. 40 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Dazu gehören Gesetze, die diplomatische und konsularische Angelegenheiten (z.B. Gesetz über den Auswärtigen Dienst, Konsulargesetz) sowie andere Sachverhalte mit Bezug zu auswärtigen Staaten regeln, darunter etwa auch die Katastrophenhilfe im Ausland und die Entwicklungszusammenarbeit.

Vgl. Übersicht bei *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfau, GG, Art. 73, Rdnr. 7 a; *Heintzen*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 73, Rdnr. 8 f.; *Uhle*, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 73, Rdnr. 41, 43.

Auf die hier zur Beurteilung anstehende Konstellation trifft dies hingegen nicht zu. Wenn der Gesetzgeber sich die Frage stellt, inwieweit die Vorgaben der ILO-Konvention 182 – die bereits durch Bundesgesetz ratifiziert wurde – auf nationaler Ebene Anwendung und Durchsetzung finden können, dann ist nicht die Stellung der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt unmittelbar betroffen. Die Umsetzung bzw. Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der ILO-Konvention 182 im Bereich des Bestattungsrechts weist zwar – durch Anknüpfung an Sachverhalte, die typischerweise außerhalb des Bundesgebiets zu verorten sind – einen Auslandsbezug auf, jedoch ist anerkannt, dass auch in solchen Fällen, in denen ein solcher Bezug zweifelsfrei gegeben ist, dieser allein noch nicht die Bundeskompetenz begründet.

BVerfGE 100, 313 (368); *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 73 Rdnr. 2.

Ein anschauliches Beispiel bietet insoweit das Internet, für das dem Bund ebenfalls keine umfassende Regelungskompetenz zusteht, obwohl seine Nutzung nahezu zwangsläufig, jedenfalls aber in der großen Mehrzahl der Fälle, zu Auslandsberührungen führt.

Stettner, in: Dreier, GG, Art. 73, Rdnr. 12; *Uhle*, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 73, Rdnr. 40.

Für die Annahme einer ausschließlichen Kompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. GG reicht es eben nicht aus, dass auswärtige Belange

durch das Gesetz tangiert werden, sondern es müssen schwerpunktmäßig Sachverhalte mit Auslandsbezug geregelt werden und diese Regelungen gerade dazu dienen, die Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten zu erleichtern.

Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 73, Rdnr. 3; vgl. auch BVerfGE 100, 313 (368 F.): Regelungen, die „für die Gestaltung der Außenpolitik Bedeutung haben“.

Die Kompetenzvorschrift erfasst also lediglich den „auswärtigen Verkehr im engeren Sinne“;

Kunig, in: von Münch / Kunig, GG, Art. 73, Rdnr. 6; *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 93.

die Umsetzung der ILO-Konvention 182 in einzelnen Bereichen der nationalen Rechtsordnung wird man nicht hierzu zählen können.

bb) „Warenverkehr mit dem Ausland“, Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG

Weiterhin könnte der Bund für die Regelung von Verwendungsverböten in Bezug auf Grabsteine aus Kinderarbeit zuständig sein, weil möglicherweise die Sachmaterie „Warenverkehr mit dem Ausland“ betroffen ist. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG („Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland) statuiert eine Regelungskompetenz des Bundes u.a. für Wareneinfuhr- und Warenausfuhrverbote, ohne dass dafür jedoch eine spezielle handelspolitische Motivation des Gesetzgebers gegeben sein muss.

Siehe nur *Uhle*, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 73, Rdnr. 112 m.w.N.

Zweifelsohne wirkt sich ein Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus Produktionsbedingungen, die unter die ILO-Konvention 182 fallen, auch auf den Warenverkehr mit dem Ausland aus. Dies wird insbesondere vor dem Hintergrund deutlich, dass ca. zwei Drittel aller auf deutschen Friedhöfen aufgestellten Grabsteine aus Indien stammen, einem Land, bei dem begründeter Verdacht zu der Annahme besteht, dass der Abbau im Wege ausbeuterischer Kinderarbeit erfolgt bzw. die Produkti-

on ohne ausbeuterische Kinderarbeit jedenfalls nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann.

Siehe oben I. 1.

So wird die Annahme eines Kompetenztitels für den Bund aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG maßgeblich davon abhängen, ob ein Verwendungsverbot bzgl. der strittigen Grabsteine zugleich auch ein Wareneinfuhrverbot enthält. Dies erscheint freilich zweifelhaft, da mit den geplanten Satzungsermächtigungen lediglich eine Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, die es den Kommunen ermöglicht, die Aufstellung derartiger Grabsteine auf inländischen Friedhöfen zu untersagen. Insofern ist der Warenverkehr mit dem Ausland zwar durchaus mittelbar betroffen, die geplanten Regelungen selbst sehen jedoch kein Wareneinfuhrverbot vor. Zudem würde eine Subsumtion unter Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG unberücksichtigt lassen, dass sich das Verwendungsverbot für Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit nicht gezielt gegen ausländische Produkte und damit den Warenverkehr mit dem Ausland richtet. Rein formal wird von dem Verbot schlechthin jede Verwendung erfasst, unabhängig davon, welcher Herkunft – inländisch oder ausländisch – das Steinmaterial ist, auch wenn faktisch nahezu ausschließlich ausländisches Steinmaterial (insbesondere aus den Herkunftsländern Indien und China) von den Regelungen betroffen sein dürfte.

Eine streng am Wortlaut orientierte Auslegung sowohl der Kompetenznorm als auch der hierunter zu subsumierenden Satzungsermächtigungen müsste also zu dem Ergebnis gelangen, dass die Vorschrift des Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG dem Bund keine Kompetenz zum Erlass entsprechender gesetzlicher Grundlagen eröffnet.

Anderer Ansicht *Hoppe*, LKV 2010, 497 (498).

Die fraglichen kommunalen Verwendungsverbote für Grabsteine aus Kinderarbeit können ebenso wenig wie die hierfür die gesetzliche Grundlage bildenden Satzungsermächtigungen als Importverbote oder Importbeschränkungen angesehen werden; die Befugnis, entsprechende Steine in die Bundesrepublik Deutschland einzuführen, bleibt von

den friedhofsrechtlichen Regelungen gänzlich unberührt. Auch die historische Interpretation, welcher das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur Auslegung der Kompetenzzuweisungsnormen bislang immer eine besondere Bedeutung zugemessen hat,

Siehe hierzu die Nachweise bei *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 73, Rdnr. 53.

und die systematische Interpretation würden kein abweichendes Ergebnis rechtfertigen. Dennoch dürfen die mittelbaren Auswirkungen der Satzungsermächtigungen auf den internationalen Warenverkehr bei der Auslegung der Kompetenznorm nicht völlig außer Acht gelassen werden. Sofern sich also keine andere, eher einschlägige Kompetenzzuweisung findet, müsste im Rahmen der letztlich vorzunehmenden kompetenzrechtlichen Qualifikation

Siehe dazu II. 2. c)

dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die fraglichen Vorschriften immerhin einen faktischen Bezug zur Kompetenzmaterie „Warenverkehr mit dem Ausland“ aufweisen.

Die gesetzliche Regelung eines unmittelbaren Verbots der Einfuhr von Steinprodukten aus Kinderarbeit läge dagegen wohl unstrittig in der Bundeskompetenz. Hierzu liegt dem Bundestag ein entsprechender Antrag mehrerer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.05.2011 vor.

BT-Drs. 17 / 5803 (siehe oben I.3.).

Ob eine solche Regelung freilich mit den Vorgaben des Welthandelsrechts vereinbar wäre, muss an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Vgl. hierzu u.a. *Puth / Stranz*, in: Hilf / Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, 2. Aufl. 2010, § 28, Rdnr. 14; *Thomas*, in: Joseph / Kinley / Waincymer (Hrsg.), The World Trade Organization and Human Rights, 2009, S. 257 ff.; *Schefer*, Social Regulation in the WTO, 2010, S. 101 ff.; *Lorenzmeier*, BayVBl. 2011, 485 (492).

cc) „Recht der Wirtschaft“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Satzungsermächtigungen für Verbote von Grabsteinen aus Kinderarbeit könnten auch unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft, Handwerk) fallen. Ähnlich wie bei der soeben erörterten Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG wird man aber auch hier lediglich einen mittelbaren Bezug der fraglichen Satzungsermächtigungen zu diesem Kompetenztitel erkennen können. Die Vorschriften dienen nicht in erster Linie der Regulierung eines Wirtschaftszweiges oder eines Handwerks, sondern regeln unmittelbar lediglich einen Teilaspekt der Friedhofsnutzung. Sie beeinflussen aber faktisch die Berufsausübung des Steinmetzes, schließlich ändert sich nicht unwesentlich dessen Einnahmesituation, wenn er für Grabsteine, deren Ausgangsmaterialien zwar günstig sind, aber nicht zweifelsfrei den Vorgaben der ILO-Konvention 182 entsprechen, an manchen Orten keine Abnehmer mehr findet. Insofern wird auch dieser Umstand – der mittelbare Einfluss auf einen Handwerkszweig – im Rahmen der kompetenzrechtlichen Qualifikation zu berücksichtigen sein, sofern keine andere (eindeutige) Kompetenzzuordnung ersichtlich ist.

dd) Ungeschriebene Kompetenzen des Bundesgesetzgebers

Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zum Erlass von Satzungsbefugnissen betreffend die Verwendung von Grabsteinen ergibt sich auch nicht als sog. „ungeschriebene Kompetenz“ aus dem Sachzusammenhang mit einer anderen bundesrechtlichen Materie oder als Annexkompetenz. Nach der im Baurechtsgutachten vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Formel vom „Sachzusammenhang“ liegt ein solcher nur dann vor, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche

Voraussetzung für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie“ ist.

BVerfGE 3, 407 (423); siehe auch BVerfGE 98, 265 (299 ff.); 106, 62 (115 ff.).

Ein derartig enger Sachzusammenhang lässt sich zwischen den Bundesgesetzgebungskompetenzen zum Warenverkehr mit dem Ausland bzw. zum Recht der Wirtschaft einerseits und den fraglichen bestat- tungsrechtlichen Regelungen andererseits nicht herstellen. Ebenso wenig beziehen sich diese Bestimmungen auf die Vorbereitung und Durch- führung der genannten bundesrechtlichen Sachgegenstände, so dass auch eine Annexkompetenz des Bundes nicht in Betracht kommt.

b) Länderkompetenz

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass die Länder für das Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit die Gesetzge- bungskompetenz besitzen. Dies jedenfalls ergibt sich aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN sowie weiterer Abgeordneter zum Thema „Umgang der Kommunen mit Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit“ aus dem Jahr 2009, in der die Bundesregierung betont, Bundesrecht stehe der Schaffung landesrechtlicher Regelungen betreffend ein Verwendungs- verbot für Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit nicht entgegen.

BT-Drs. 16 / 14054 sowie 16 / 14091, S. 2.

In der Antwort auf eine weitere Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE und weiterer Abgeordneter aus dem Jahr 2010 hat die Bundesregierung sich zurückhaltender geäußert und lediglich darauf hingewiesen, dass eine auf die Bekämpfung der Kinderarbeit zielende Regelung, die auch den Warenverkehr mit dem Ausland betreffe, in die Zuständigkeit der EU falle.

BT-Drs. 17 / 2220 sowie 17 / 2406, S. 2.

aa) Menschenrechte als Kompetenztitel?

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage aus dem Jahr 2009 hat die Bundesregierung die grundsätzliche Regelungsbefugnis der Landesgesetzgeber mit dem Hinweis begründet, dass die ILO-Konvention 182 zu den Menschenrechten gehöre.

BT-Drs. 16 / 14091, S. 2.

Diese Formulierung ist zumindest missverständlich: Bei den „Menschenrechten“ handelt es sich nicht um einen Kompetenztitel, sondern vielmehr um völkerrechtliche Regelungen, die bei der Schaffung sowohl von Bundes- als auch Landesrecht als verbindlicher rechtlicher Maßstab zu beachten sind. Für die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen enthalten sie jedoch keine Vorgaben.

So i. E. auch *Hoppe*, LKV 2010, 497 (498).

bb) Friedhofsrecht als klassische Materie der Landesgesetzgebung

Nach der Verteilungsregel des Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit für den jeweiligen Bereich nicht dem Bund durch die Verfassung die Gesetzgebungsbefugnis verliehen worden ist. Hierin eine allgemeine Kompetenzvermutung zugunsten der Länder zu sehen, wird man mit der herrschenden Auffassung ablehnen müssen, da angesichts des klaren Zuweisungsgehalts des Art. 70 Abs. 1 GG für eine solche Zuständigkeitsvermutung weder Anlass noch Bedürfnis besteht.

Uhle, in: Maunz-Dürig, Art. 70, Rdnr. 33 m.w.N. auch zur Gegenauffassung.

Zu den klassischen Residualkompetenzen, die den Ländern durch Art. 70 Abs. 1 GG mangels anderweitiger Zuordnung als Gesetzgebungsmaterien zugewiesen sind, zählt u.a. das Friedhofs- und Bestattungswesen.

Uhle, in: Maunz-Dürig, Art. 70, Rdnr. 97; zum Begriff der „Residualkompetenz“ siehe auch *Rozeck*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 70 Abs. 1, Rdnr. 12.

Gesetzliche Satzungsermächtigungen, die den Kommunen die Möglichkeit einräumen, die Verwendung bestimmter Grabsteine auf ihren Friedhöfen zu verbieten, lassen sich – zumindest auf den ersten Blick – eindeutig dieser Sachmaterie zuordnen. Dennoch wäre die Schlussfolgerung, dass damit die Landeskompetenz eröffnet sei, voreilig. Die Analyse der einschlägigen Bundesgesetzgebungskompetenzen hat ergeben, dass zumindest ein faktischer Zusammenhang der Grabsteinverbotsregelungen mit zwei dem Bundesgesetzgeber zur gesetzlichen Ausformung anvertrauten Sachmaterien besteht, und zwar dem Recht des Warenverkehrs mit dem Ausland und dem Recht der Wirtschaft. Da aber eine gesetzgeberische Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern dem Grundgesetz fremd ist,

BVerfGE 105, 62 (114); *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 41; *Rozeck*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 70 Abs. 1, Rdnr. 11; *Jarass*, NVwZ 2000, 1089 (1090).

muss im Wege der kompetenzrechtlichen Qualifikation geklärt werden, welcher Gesetzgeber die fraglichen Regelungen treffen darf.

c) Kompetenzzuordnung

Es stellt sich damit die Frage, wie Sachverhalte bzw. gesetzliche Regelungskomplexe bewertet werden sollen, die – wie in der vorliegenden Konstellation – zu zwei oder mehreren Sachmaterien einen Bezug aufweisen. Dabei kann sich zunächst die Zuständigkeit für ein Gesetz aus mehreren Kompetenztiteln zusammensetzen. Für diese Situation, die auch als „Mosaikkompetenz“ oder „Kompetenzmix“ bezeichnet wird,

Rengeling, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 47; *Rozeck*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 70 Abs. 1, Rdnr. 57.

ist charakteristisch, dass ein umfangreicheres Gesetzeswerk unterschiedliche – allerdings allesamt einem bestimmten Gesetzgeber zugeordnete – Gegenstände regelt, so dass eine Kompetenzkombination

erfolgen muss. Ein solcher Fall der zusammengesetzten Zuständigkeit ist vorliegend jedoch zu verneinen. Die Regelungen zur Verwendung von mit Hilfe von Kinderarbeit hergestellten Grabsteinen machen keine Kompetenzkombination erforderlich, sondern müssen lediglich kompetenzrechtlich eindeutig einer bestimmten Materie zugeordnet werden.

Nicht selten kommt es vor, dass ein- und derselbe Gegenstand eines Gesetzes thematisch zwei Kompetenzbereiche berührt. In derartigen Konstellationen müssen allgemeine Kriterien der Kompetenzzuweisung gebildet und herangezogen werden, um eine möglichst eindeutige Zuordnung zu ermöglichen. Als allgemeine Kriterien für die kompetenzrechtliche Qualifikation werden in der Rechtsprechung und Literatur verschiedene Faktoren in Betracht gezogen.

Zum Folgenden siehe *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rdnr. 57 ff.; *Stettner*, in: Dreier, GG, Art. 70, Rdnr. 34 ff.; *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 41 ff.; *Rozek*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 70 Abs. 1, Rdnr. 55 ff.; *Pestalozza*, DÖV 1972, 181 ff.

Die Zuordnung richtet sich dabei im Wesentlichen nach dem unmittelbarem Regelungsgegenstand der zuzuordnenden Norm, dem Normzweck, ihrer Wirkung und ihren Adressaten; zudem ist auch auf die Verfassungstradition abzustellen und der Staatspraxis im Rahmen der Auslegung besonderes Gewicht beizumessen.

BVerfGE 7, 29 (44); 106, 62 (105); BVerfG, NVwZ 2008, 658 (659).

Es ist ferner zu fragen, ob sich die zuzuordnende Regelung in die normative Struktur einer Kompetenzmaterie einfügt.

Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 70, Rdnr. 61.

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem ganz grundsätzlich bereits in einer frühen Entscheidung zu einem Sachverhalt, in dem eine sachliche Verknüpfung des Regelungsgegenstandes mit den Materien verschiedener Gesetzgebungsebenen gegeben war, auf die „wesensgemäße und historische Zugehörigkeit“ abgestellt. Diesen Aspekt der wesensgemäßen Zugehörigkeit hat das Bundesverfassungsgericht auch in späteren Entscheidungen wiederholt.

BVerfGE 7, 29 (40); 36, 193; 36, 314.

In Fällen, in denen ein- und dieselbe Regelung zwei Kompetenzbereiche berührt, ist im Sinne einer kriteriengeleiteten Zuordnung also zunächst auf den *unmittelbaren Gegenstand* der Regelung abzustellen.

So u.a. BVerfGE 8, 104 (116 ff.); 8, 143 (148 ff.); BVerfG, NJW 2008, 2409 (2411); *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rdnr. 59.

Dieser muss mit dem von der Kompetenznorm erfassten Bereich, also deren Sachmaterie identisch sein.

Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 70, Rdnr. 61.

Unmittelbarer Regelungsgegenstand ist derjenige, welcher für den konkreten Tatbestand kennzeichnend ist. Es gibt diejenige Regelung den Ausschlag, die kompetenzprägenden Charakter hat und damit letztlich wiederum „wesensgemäß“ im Sinne der genannten verfassungsgerichtlichen Terminologie ist. So unterliegt etwa die Verjährung von Presse delikten dem Presserecht, nicht dem Strafrecht.

BVerfGE 7, 29 (38 ff.); vgl. auch allgemein *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rdnr. 59.

Das strafprozessuale Zeugnisverweigerungsrecht von Angehörigen der Presse ist hingegen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht dem Presserecht, sondern dem Strafprozessrecht zuzuordnen. Das Gericht führt hier aus, das Zeugnisverweigerungsrecht diene zwar der Wahrung des Redaktionsgeheimnisses, entfalte jedoch seine eigentliche Wirkung außerhalb des Presserechts, nämlich im gerichtlichen Verfahren, in dem das Zeugnisverweigerungsrecht ausgeübt werde.

BVerfGE 36, 314 (319).

Wendet man dieses Kriterium auf den hier zur Beurteilung anstehenden Kompetenzkonflikt an, so gelangt man zu der Schlussfolgerung, dass für die kompetenzrechtliche Zuordnung der Grabsteinaufstellungsverbote das Friedhofsrecht als der unmittelbare Regelungsgegenstand anzusehen sein wird, während der Warenaustausch mit dem Ausland und

das Steinmetzhandwerk allenfalls als mittelbare Regelungsgegenstände qualifiziert werden können. Vorschriften über die Verwendung von Grabsteinen sind ihrem „Wesen“ nach Bestandteil des Bestattungsrechts, mögen sie auch faktische Auswirkungen in anderen Rechtsgebieten haben.

Stellt man im Rahmen des Qualifikationsvorgangs weiterhin auf die Funktion der strittigen Verwendungsverbote ab, ergibt sich im Ergebnis nichts anderes. Die sog. *funktionelle Qualifikation* eines Gesetzes erfolgt über den Gesetzeszweck, d.h. es sind bei der Subsumtion unter die Kompetenznormen in erster Linie die Gesetzeswirkung bzw. die Rechtsfolgen des Gesetzes in den Blick zu nehmen. Sofern dabei mehrere Zwecksetzungen erkennbar sind, ist der primäre Normzweck (bzw. Hauptzweck) der zuzuordnenden Regelung maßgeblich.

Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 70, Rdnr. 57; zur funktionellen Qualifikation siehe *Scholz*, Festgabe-BVerfG II, 1976, S. 252 (268 ff.); *Pestalozza*, DÖV 1972, 181 (183); *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 45; *Stettner*, in: Dreier, GG, Art. 70, Rdnr. 34.

Derartige mehrfache Zwecksetzungen schließen also die (primäre) Zuordnung zu einer bestimmten Materie nicht aus.

BVerfGE 8, 143 (148 ff); 14, 76 (99); ähnlich auch BVerfGE 13, 367 (371 f.); *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 42.

Auch die fraglichen Satzungsermächtigungen zum Verwendungsverbot von Grabsteinen aus Kinderarbeit weisen mehrere Gesetzeszwecke auf. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 04.02.2009 den maßgeblichen Zweck entsprechender Satzungsregelungen in der „Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit“ gesehen: Die Vorschriften zielten „darauf ab, den Absatz von Steinmaterial zu verhindern, das in Ländern der Dritten Welt unter Bedingungen gefördert wird, die unter Artikel 3 lit a) ... und/oder lit. d) ... des ILO-Übereinkommens 182 fallen“.

BayVGH, Urteil vom 04.02.2009 – 4 N 08.778, Rdnr. 30 = BayVBl 2009, 367 (368 f.).

Dass deutsche Kommunen durch die Aufnahme der betreffenden Satzungsregelungen in ihr örtliches Friedhofsrecht einen nennenswerten Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarbeit in Staaten der Dritten Welt leisten könnten, ist freilich eine eher lebensfremde Annahme. Man mag dies als Teilaspekt der Ausgangsmotivation für derartige Regelungsbemühungen akzeptieren. Der primäre Zweck sowohl der Satzungsbestimmungen als auch einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage dürfte aber wohl darin liegen, dem Unbehagen entgegenzuwirken, das Friedhofsnutzer beim Besuch eines Friedhofs befällt, auf welchem Grabsteine aufgestellt sind, die aus grob menschenrechtswidriger Produktion stammen. Die betreffenden Kommunen sehen hierin eine Beeinträchtigung des Anstaltszwecks, der auf eine pietätvolle und würdige Leichenbestattung und Totenehrung ausgerichtet ist.

Siehe auch schon oben II. 1. b) bb).

Der primäre Gesetzeszweck ist damit also auf die Wahrung des Friedhofszwecks gerichtet, während das globale Anliegen, Kinderarbeit zu bekämpfen, allenfalls als ein Sekundärzweck (eher wohl lediglich als Ausgangsmotivation) gewertet werden kann. Das Verwendungsverbot für bestimmte Grabsteine ist damit eine sonderrechtliche Regelung des Bestattungswesens,

Zum Begriff des Sonderrechts *Pestalozza*, DÖV 1972, 181 (183).

während die Kompetenzmaterien des „Warenhandels mit dem Ausland“ und des „Rechts der Wirtschaft“ lediglich mittelbar betroffen sind.

Diese Erwägungen werden gestützt durch vergleichbare Mehrebenenkonstellationen in anderen Rechtsgebieten. So greift etwa der globale Klimaschutz bis auf die kommunale Ebene durch. Obgleich es sich – wie bei der Bekämpfung von Kinderarbeit – unbestritten um ein globales Anliegen handelt, sind die Länder befugt, den Kommunen in diesem Themenfeld Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung zuzuweisen (z.B. im Bereich der Fernwärmeversorgung). Eine mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht mehr zu vereinbarende Ausdehnung des kommunalen Kompetenzbereichs – so hat es das Bundesverwaltungsgericht entschieden

– „wäre allenfalls anzunehmen, wenn dies die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde in erheblichem Maße beeinträchtigen würde“ ... Es könne „nicht zweifelhaft sein, dass die Versorgung mit Fernwärme einen deutlichen örtlichen Bezug aufweist, auch wenn das Ziel der globale Klimaschutz ist“.

BVerwG, ZUR 2006, 364 (365); zu dem Themenfeld vgl. auch *Kahl*, ZUR 2010, 395 ff.

Das Beispiel zeigt, dass auch in anderen Rechtsgebieten eine kommunalrechtliche Rechtsetzungskompetenz (aufgrund landesgesetzlicher Ermächtigung) Anerkennung findet, obwohl mit den jeweiligen Satzungsregelungen u.a. auch globale Zwecksetzungen verfolgt werden.

Sofern man allerdings der Auffassung zuneigt, dass nach den bisher genannten Kriterien (unmittelbarer Regelungsgegenstand und Gesetzeszweck) keine eindeutige Kompetenzzuordnung möglich ist, müsste schließlich eine Entscheidung anhand des *Schwerpunkts der Gesamtregelung* bzw. des *überwiegenden Sachzusammenhangs* getroffen werden.

Stettner, in: Dreier, GG, Art. 70, Rdnr. 35; *Rengeling*, HdbStR VI, § 135 Rdnr. 46; *Rozeck*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 70 Abs. 1, Rdnr. 56.; *Degenhart*, in: Sachs GG, Art. 70, Rdnr. 60, 62; *Kloepfer / Bröcker*, DÖV 2001, 1 (4); *Cremer*, ZG 2005. 29 (34 ff.); siehe auch BVerfGE 36, 314 (319); 97, 332 (341 f.); 106, 63 (110 ff.).

Teilregelungen, die bei isolierter Betrachtung einer Materie zuzuordnen wären, für die ein bestimmter Gesetzgeber nicht zuständig ist, können gleichwohl in dessen Kompetenzbereich fallen, „wenn sie mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart eng verzahnt sind, dass sie als Teil dieser Gesamtregelung erscheinen.“

BVerfGE 98, 265 (299).

Auch unter Zugrundelegung dieses kompetenzrechtlichen Qualifikationskriteriums ist im Fall der fraglichen Satzungsermächtigungen eine Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zu bejahen, denn die Bestim-

mungen sind eng verzahnt mit den sonstigen landesgesetzlichen Vorgaben zur Nutzung der Friedhöfe. Wollte man sie – etwa mit Blick auf ihre möglicherweise auch global orientierten Zwecksetzungen – der Bundesgesetzgebungskompetenz im Bereich des Außenhandels zuordnen, müsste man sie aus dem bestattungsrechtlichen Regelungszusammenhang herauslösen. Hinsichtlich der Aufstellung von Grabsteinen auf kommunalen oder kirchlichen Friedhöfen ist jedoch kein Regelungszusammenhang ersichtlich, der einen engeren Konnex zu diesbezüglichen Vorschriften aufweist als eben das Friedhofs- bzw. Bestattungsrecht.

Nach allen maßgeblichen Kriterien der kompetenzrechtlichen Qualifikation ergibt sich also als Resultat der verfassungsrechtlichen Analyse, dass Verbotsregelungen bzgl. der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit bzw. entsprechende Satzungsermächtigungen in die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers fallen.

III. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

(zu II. 1.) Satzungsregelungen, die die Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit unterbinden, können auf die bereits bestehenden friedhofsrechtlichen Satzungsermächtigungen gestützt werden. Anknüpfungspunkt hierfür ist der Begriff der „Nutzung“ des Friedhofs, der in den Satzungsermächtigungen regelmäßig als Auffangbegriff für alle einschlägigen Nutzungsformen verwandt wird. Das Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit weist einen ausreichenden Bezug zum Einrichtungszweck und damit auch zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises auf.

(zu II. 2.) Zur Vermeidung von Unsicherheiten, die aus der mangelnden Bestimmtheit des Rechtsbegriffs der Friedhofsnutzung herrühren könnten, empfiehlt es sich jedoch, konkret auf die Verwendung der umstrittenen Grabsteine bezogene Satzungsermächtigungen gesetzlich zu verankern. Die Kompetenz zum Erlass solcher Satzungsermächtigungen hat der Landesgesetzgeber. Zwar besteht ein mittelbarer Bezug dieses Regelungskomplexes zu den dem Bundesgesetzgeber überantworteten Kompetenzfeldern des „Warenverkehrs mit dem Ausland“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 4. Alt. GG) und des „Rechts der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), die kompetenzrechtliche Qualifikation hat jedoch ergeben, dass das Friedhofs- bzw. Bestattungsrecht den primären Bezugspunkt der fraglichen Bestimmungen bildet. Diese Sachmaterien sind nach Art. 70 Abs. 1 GG dem Landesgesetzgeber zur rechtlichen Ausformung zugewiesen.

Bochum, 05.10.2011

Prof. Dr. Markus Kaltenborn

Literaturverzeichnis

- Bachof, Otto*: Zulässigkeit von Beschränkungen der Grabmalgestaltung durch Friedhofsordnungen, Rechtsgutachten, 1954.
- Burgi, Martin*: Kommunalrecht, in: Dietlein, Johannes / Burgi, Martin / Hellermann, Johannes, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage 2009, § 2.
- Cremer, Wolfram*: Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs?, ZG 2005, 29 ff.
- Degenhart, Christoph*: Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, 24. Auflage, 2008.
- Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band II, Art. 20 – 82 GG, 2. Auflage, 2006 / Supplementum 2007.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian* (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz.
- Gaedke, Jürgen*: Nicht mehr „allgemeine“, sondern „besondere“ und „zusätzliche“ Gestaltungsvorschriften im Friedhofsrecht, DVBl. 1987, 1145 ff.
- Gaedke, Jürgen / Diefenbach, Joachim*: Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 10. Aufl. 2010.
- Hoppe, Tilmann*: Produkte aus Kinderarbeit: Wer regelt das Verbot?, LKV 2010, 497.
- Jarass, Hans D.*: Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, NVwZ 2000, 1089 ff.
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo*: GG, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 11. Aufl. 2011.
- Kahl, Wolfgang*: Klimaschutz durch die Kommunen - Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010, 395 ff.
- Kloepfer, Michael / Bröcker, Klaus T.*: Das Gebot der widerspruchsfreien Normgebung als Schranke der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG, DÖV 2001, 1 ff.
- Lorenzmeier, Stefan*: Grenzen kommunaler Selbstverwaltung und völkerrechtskonforme Auslegung, BayVBl. 2011, 485 ff.
- von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20-82, 6. Auflage 2010.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter* (Begr.): Grundgesetz Kommentar, Stand: 61. Lieferung, Januar 2011.
- Maurer, Hartmut*: Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung, DÖV 1993, 184 ff.
- Misera, Saskia / Kessler, Wolfram*: Die globalisierte Friedhofssatzung, KommJur 2009, Heft 2, S. 52 ff.
- Möstl, Markus*: Normative Handlungsformen, in: Erichsen, Hans-Uwe / Ehlers, Dirk (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, S. 614 ff.
- von Münch, Ingo / Kunig, Philip* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3: Art. 70-146, 5. Aufl. 2003.
- Ossenbühl, Fritz*: Satzung, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V – Mittel staatlichen Handelns, 3. Auflage 2007.

- Pestalozza, Christian*: Thesen zur kompetenzrechtlichen Qualifikation von Gesetzen im Bundesstaat, DÖV 1972, 181 ff.
- Puth, Sebastian / Stranz, Kathleen*, WTO und Sozialstandards, in: Hilf, Meinhard / Oeter, Stefan (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, 2. Aufl. 2010, § 28.
- Rath-Glawatz, Michael*: Die deutsche Gesetzgebungszuständigkeit für Werbeverbote, AfP 1999, 29 ff.
- Rengeling, Hans-Werner*: Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI – Bundesstaat, 3. Auflage 2008.
- Sachs, Michael* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage 2009.
- Schefer, Krista Nadakavukaren*: Social Regulation in the WTO, 2010.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Hopfauf, Axel* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011.
- Scholz, Rupert*: Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Starck, Christian (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. II, S. 252 ff.
- Spranger, Tade Matthias*: Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers beim Erlaß von Vorschriften zur Grabgestaltung, 1999.
- Spranger, Tade Matthias*: Bestattungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 2006.
- Tettinger, Peter J. / Erbguth, Wilfried / Mann, Thomas*: Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2009.
- Thomas, Chantal*: The WTO and labor rights: strategies of linkage, in: Joseph, Sarah / Kinley, David / Waincymer, Jeff (Hrsg.), The World Trade Organization and Human Rights, 2009, S. 257 ff.
- Waldhoff, Christian*: Satzungsautonomie und Abgabenerhebung. Zu den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts an Eingriffe durch kommunale Steuersatzungen, in: Paul Kirchhof / Moris Lehner / Arndt Raupach / Michael Rodi (Hrsg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 495 ff.