

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 4 N 08.778  
**Sachgebietsschlüssel:** 146

**Rechtsquellen:**

§ 47 VwGO  
Art. 23, 24 Abs. 1 Nr. 1 GO  
ILO-Übereinkommen 182

**Hauptpunkte:**

Normenkontrolle  
Antragsbefugnis  
Gemeindliche Satzungsbefugnis  
Öffentliche Einrichtung (Friedhof)  
Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft  
Grabmal  
Verbot der Kinderarbeit

**Leitsätze:**

Mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage ist eine Gemeinde nicht befugt, in ihrer Friedhofsatzung zu bestimmen, dass auf gemeindlichen Friedhöfen nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn des ILO-Übereinkommens 182 hergestellt sind (Anschluss an OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 6.11.2008 Az. 7 C 10771/08 – juris).

---

**Urteil des 4. Senats vom 4. Februar 2009**



4 N 08.778

*Großes  
Staatswappen*

Verkündet am 4. Februar 2009  
Graiss  
als stellvertretende Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*

\*\*\*\*\* \*\*

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwältin \*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*

gegen

**Landeshauptstadt München,**

vertreten durch den Oberbürgermeister,

dieser vertreten durch:

Friedhofsverwaltung,

Damenstiftstr. 8, 80331 München,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses,

wegen

Unwirksamklärung der Änderung der Satzung über  
die Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt  
München

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,  
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Motyl,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Greve-Decker,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 4. Februar 2009

**am 4. Februar 2009**

folgendes

### **Urteil:**

- I. § 23 Abs. 2 und § 35 Abs. 4 der Satzung über die Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt München (Friedhofsatzung) vom 8. November 2000 in der Fassung der Änderungssatzung vom 28. März 2007 werden für unwirksam erklärt.
- II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, sofern nicht die Antragstellerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem am 28. März 2008 erhobenen Normenkontrollantrag gegen die von der Vollversammlung des Münchner Stadtrats am 14. März 2007 einstimmig beschlossene Änderungssatzung vom 28. März 2007 (Amtsblatt Nr. 10 vom 10. April 2007, S. 93), mit der in die Satzung über die Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt München (Friedhofsatzung) vom 8. November 2000 die nachfolgenden Bestimmungen neu in die Friedhofsatzung aufgenommen wurden:

2 „§ 23 Abs. 2

3 Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wert-  
schöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn der ILO-Konvention 182  
hergestellt sind.

4 § 35 Abs. 4

5 Jedem Antrag auf Genehmigung nach den Absätzen 1 bis 3 sind Nachweise über die  
Produktionsbedingungen beizufügen. Sie sind Voraussetzung für die Genehmi-  
gungsfähigkeit.“

6 Die Antragstellerin betreibt – nach eigenen Angaben – in München einen Steinmetz-  
betrieb mit sieben Zweigstellen, der auf die Verarbeitung von Steinen für Grabdenk-  
mäler und Grabeinfassungen spezialisiert ist. Daneben verarbeitet die Antragstellerin  
in geringerem Umfang Natursteine für Küchen- und Arbeitsplatten, für Bäder, Fuß-  
böden und Treppen sowie Intarsien. Etwa zwei Drittel des Geschäftsvolumens  
betreffen die Grabmalfertigung. Im Bereich Grabsteine/Denkmäler bezieht die An-  
tragstellerin nach eigenen Angaben ca. 70-80% der Steine aus China, Indien,  
Brasilien und Afrika, die vorhandenen Altbestände entstammen zu über 50% aus den  
genannten Ländern. Einen erheblichen Anteil der Steinimporte bezieht die  
Antragstellerin über einen italienischen und einen niederländischen  
Zwischenhändler.

7 Die Antragstellerin trägt in diesem Normenkontrollhauptsacheverfahren sowie in dem  
in der mündlichen Verhandlung für erledigt erklärten Normenkontrollverfahren  
(Az. 4 NE 08.2478) vor, durch die Änderungssatzung in ihren Grundrechten aus  
Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Ihre  
Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass sie als Gewerbetreibende Normadressat  
der angegriffenen Regelungen sei. Dass die Friedhofsatzung nicht nur das Verhältnis  
zwischen den Nutzern der Grabstätten und der Antragsgegnerin regele, werde  
anhand von § 7 Friedhofsatzung deutlich. Auch das Antragsfordernis in den zur  
Überprüfung gestellten Satzungsbestimmungen treffe vorwiegend den Steinmetz,  
wie sich aus dem diesbezüglichen Antragsformular ergebe. Bei der Verwendung von  
Steinen aus Altbeständen müsse sich dieser verpflichten, in seinem Betrieb  
Maßnahmen „zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinder- und Sklavenarbeit“ zu

treffen. Diese Verpflichtung gehe über die konkrete Grabstelle hinaus und betreffe nur den Steinmetz.

- 8 Die Änderungssatzung sei nicht durch die Satzungshoheit der Gemeinde (Art. 23, 24 GO) gedeckt. Denn der Begriff der Benutzungsregelung umfasse nicht Bestimmungen über die Herkunft und den Produktionsprozess der Grabmale. Die Befugnis, die Benutzung der Friedhöfe zu regeln, erstrecke sich nicht auf Vorgänge, die ausschließlich im Vorfeld der Benutzung lägen, und könne sich nicht zu einer globalen Zuständigkeit erweitern. Die beabsichtigte Umsetzung der ILO-Konvention 182 habe keinen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft. Auf die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs vom 20. Januar 1992 (VGH n.F. 45, 65 = BayVBl 1992, 337, nachfolgend BVerwG vom 7.9.1992 BVerwGE 90, 359) und des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958 (BVerfGE 8, 122/134) werde hingewiesen. Die Satzungshoheit ermächtige nicht zu Grundrechtseingriffen. Die ILO-Konvention 182 dehne die verfassungsmäßigen Kompetenzen der Gemeinden nicht aus. Der Bundesgesetzgeber habe keine Veranlassung gesehen, hier Kompetenzen zur weiteren Ausgestaltung auf die Gemeinden zu übertragen, vielmehr habe er den Bereich der Kinderarbeit bereits mit dem Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend (BGBl. I 1976, S. 965) geregelt. Dafür, dass die Bindungswirkung des Übereinkommens nur auf die innerstaatliche Implementierung begrenzt werden sollte, spreche auch das Fehlen von Sanktionsmechanismen.
- 9 Eine Regelungskompetenz der Beklagten unterstellt, verstoße die Satzungsänderung zum einen gegen Art. 9 Abs. 3 BestG, zumal sie für alle Münchner Friedhöfe gelte. Zum anderen sei die Satzungsänderung als Berufsausübungsregelung (Art. 12 Abs. 1 GG) unverhältnismäßig. Gründe des deutschen Gemeinwohls lägen nicht vor, da sich die Satzungsänderung nur im Ausland auswirken solle. Das Zertifizierungserfordernis für Grabmale, die aus Asien, Südamerika und Afrika stammten, gehe über das zur Zielerreichung Notwendige weit hinaus, weil auch Importe aus Staaten erfasst würden, die nicht verdächtig seien, Kinderarbeit zu fördern. Inzwischen werde der Zertifizierungsnachweis nur noch für Grabmale, die aus China und Indien stammten, verlangt. Werde Ware von Groß- und Zwischenhändlern aus dem europäischen Ausland bezogen, die ihrerseits aus Drittweltländern importierten, seien die von der Satzung geforderten Nachforschungen über die gesamte Wertschöpfungskette unverhältnismäßig und unzumutbar. Das Zertifizierungserfordernis in der bestehenden Form sei ungeeignet, weil ein flächendeckendes, unabhängiges und verlässliches Kontrollorgan nicht bestehe. „Xertifix“ sei nur in Indien und mit Einschränkungen in anderen Drittweltländern aktiv;

der Verein verlange jedoch den Abschluss eines Lizenzvertrags (der konkret nur auf Indien ausgelegt sei), der die Beschaffung von Steinen auf dessen Kooperationspartner beschränke. Damit sei der Steinmetz faktisch auf Importe aus Indien beschränkt. Der Verein unterliege keiner unabhängigen Überwachung, seine Mittelverwendung sei nicht nachvollziehbar. Der mit der Zertifizierung verbundene Zeitaufwand sei unzumutbar. Zudem verlange der Verein den Nachweis der Zahlung der gesetzlichen Mindestlöhne, die jedoch nicht in allen Staaten vorgeschrieben seien. Seit der Einführung des Zertifizierungserfordernisses sei es zu einem Umbruch auf dem Münchner Grabsteinmarkt gekommen, weil nur fünf von ursprünglich 30 Steinhändlern zertifizierte Steine anbieten könnten. Dies habe zu einem dramatischen Anstieg der Einkaufspreise geführt. Wer mit den neben „Xertifix“ im Antragsformular erwähnten „Fair Stone“-Anbietern gemeint sei, sei nicht ersichtlich. Eine eingetragene Marke dieses Namens sei nicht bekannt. Schließlich werde von den Steinmetzen für die Übergangszeit gefordert, dass sie, wenn sie Steine ohne Zertifikat verwenden wollen, bestätigen, dass sie und ihre Lieferanten Aktionen zur Bekämpfung von Kinderarbeit eingeleitet hätten. Wie solche Maßnahmen auszusehen hätten, sei unbestimmt.

- 10 Die Satzung verletze die Eigentumsgarantie. Zum einen zwingt sie dazu, einen Teil des Umsatzes an „Xertifix“ abzuführen. Zudem sei die Antragstellerin bei Abschluss eines Lizenzvertrags verpflichtet, auch die Steine für ihre übrigen Geschäftsfelder zertifiziert zu beschaffen. Zum anderen könne die Antragstellerin die bereits gelagerten Steine, die sie nicht innerhalb der vorgesehenen Übergangszeit verarbeiten könne, nicht mehr nutzen.
- 11 Die Satzungsänderung verstoße gegen das Bestimmtheitsgebot. Die Anforderungen an die nach § 35 Abs. 4 Friedhofsatzung zu erbringenden Nachweise seien weder der Regelung noch dem dazugehörigen Formular zu entnehmen. Ebensovienig bestimme die Satzungsänderung, welche Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung erfüllt sein müssten, wenn das Xertifix-Siegel nicht benutzt werde.
- 12 Die Satzungsänderung verletze auch die Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 und 49 EGV). Sie komme einer Einfuhrbeschränkung gleich. Andere, in der europäischen Union möglicherweise vorhandene Zertifizierungsdienste könnten nicht in Anspruch genommen werden und würden damit faktisch vom Markt ausgeschlossen.
- 13 Die ILO-Konvention ermächtige nicht zu ihrer zwangsweisen Durchsetzung im jeweiligen – zur Umsetzung im eigenen Land verpflichteten – Vertragsstaat durch Errichtung von Handelshemmnissen. Die Friedhofsatzung führe zu einer Verletzung des

von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des WTO-Übereinkommens unterzeichneten Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT) vom 1. Januar 1995.

14 Die Antragstellerin beantragt,

15 die Satzung über die Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt München (Friedhofsatzung) in der Fassung vom 28. März 2007 in § 23 Abs. 2 und § 35 Abs. 4 für unwirksam zu erklären.

16 Die Antragsgegnerin beantragt,

17 den Normenkontrollantrag abzulehnen.

18 Die Antragsgegnerin zieht die Antragsbefugnis der Antragstellerin in Zweifel. Die angegriffenen Normen richteten sich an die Benutzer der Münchner Friedhöfe, also an die Bürger, die Inhaber eines Grabnutzungsrechtes seien und dort ein Grabmal aufstellen wollten. Dementsprechend sei die Genehmigung für die Errichtung eines Grabmals vor Beginn der Herstellungsarbeiten vom Nutzungsberechtigten einzuholen. Der Grabmalhersteller werde zwar in der Regel den Antrag ausfüllen und mit Plänen versehen einreichen, er trete insoweit aber nur im Namen des Nutzungsberechtigten auf. Auf den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. August 2007 (Az. 1 S 1808/06 – juris) wurde hingewiesen.

19 Rechtsgrundlage für die angegriffenen Normen sei Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO, wonach die Gemeinden die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln könnten. Die strengen Anforderungen an Verordnungsermächtigungen (Art. 80 Abs. 1 GG) gälten nach ständiger Rechtsprechung (BVerfG vom 23.2.1972 BayVBI 1972, 294/295 und BayVGH a.a.O.) nicht für Normen, die Gemeinden zum Satzungserlass ermächtigten. Vielmehr seien diese weit auszulegen. Auch wenn sich das Übereinkommen über Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, dem die Bundesrepublik Deutschland beigetreten sei, nur an die vertragsschließenden Parteien richte, seien Länder und Gemeinden wegen des Grundsatzes der Bundestreue in die sich aus dem Übereinkommen ergebende Verpflichtung einbezogen. Es würden auch keine Vorgänge geregelt, die im Vorfeld der Friedhofsbenutzung lägen. Die Antragstellerin könne weiterhin Steine aus aller Welt importieren und verarbeiten; nur die Aufstellung von



Grabsteinen, die aus verbotener ausbeuterischer Kinderarbeit herrührten, sei auf Münchner Friedhöfen untersagt. Solche verträgen sich nicht mit dem Friedhofszweck des Art. 8 Abs. 1 BestG. Bei der Satzungsänderung handele es sich nicht um Gestaltungsvorschriften, so dass ihr Art. 9 Abs. 3 BestG nicht entgegenstehe.

20 Wenn die angegriffenen Regelungen einen mittelbaren Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit von Steinmetzen darstellten, seien sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gedeckt. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei gewahrt. Zweck der Regelung sei es, einen Beitrag zur Verringerung der nicht nur in Europa, sondern auch z.B. in Indien und China verbotenen Kinderarbeit zu leisten. Wenn die Nachfrage nach „legalen“ Steinen wachse, würden sich Hersteller und Lieferanten – auch der italienische Zwischenhändler der Antragstellerin – schon aus wirtschaftlichen Interessen dem Markt anpassen. Der Bedarf an Grabsteinen auf den Münchner Friedhöfen bleibe nach der Satzungsänderung unverändert. Die geringfügige Preissteigerung für „legale“ Steine würde die Antragstellerin selbst bei unveränderter Preisgestaltung wirtschaftlich nicht nachhaltig beeinträchtigen. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass die Bürger eine geringfügige Teuerung - 3 % Lizenzgebühr auf den zollrechtlichen Importwert, der den Endpreis nur um etwa 1,5 % erhöhe - in Kauf nähmen, da es ihrem mutmaßlichen Willen entspreche, ihrer toten Angehörigen nicht mit Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu gedenken. Die Satzung stelle es dem jeweiligen Benutzer frei, wie er den entsprechenden Nachweis erbringe, was bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung ebenfalls zu berücksichtigen sei.

21 Die streitigen Satzungsnormen bezögen sich nicht auf das Ergebnis der beruflichen Tätigkeit und könnten daher Art. 14 Abs. 1 GG nicht verletzen. Eine Verletzung europäischen Gemeinschaftsrechts wegen ungerechtfertigter Einschränkung des Welt Handels sei nicht ersichtlich. Das Verbot, Kinder als Arbeitssklaven einzusetzen, sei von Art. 26 der Richtlinie 2004/18/EG – wonach die öffentlichen Auftraggeber zusätzlich Bedingungen für die Ausführung des Auftrags, insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte vorschreiben können – mitumfasst. An diese Bestimmung und Art. 38 der Richtlinie 2004/17/EG anknüpfend sei in der Neufassung des § 97 Abs. 4 Satz 1 GWB klargestellt, dass die öffentlichen Auftraggeber vom Unternehmen ein bestimmtes Verhalten während der Ausführung des Auftrags verlangen können, auch wenn das Unternehmen sich ansonsten am Markt anders verhalte; auf die Begründung des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Stand 3.3.2008 S. 10), ergänzend auf die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 29. April 2008 (Az. B II 2 – 515-252), wurde verwiesen.

- 22 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung, den Inhalt der Gerichtsakten sowohl im Hauptsache- wie im Normenkontrollverfahren sowie auf die beigezogene Behördenakte verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 23 Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.) und begründet (2.).
- 24 1. Für den fristgerecht innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten der Änderungssatzung gestellten Normenkontrollantrag steht der Antragstellerin die Antragsbefugnis zu. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die auf den Münchner Friedhöfen tätige Antragstellerin sieht in den von ihr beanstandeten Rechtsvorschriften der Friedhofsatzung eine Verletzung ihrer Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG und ihres Eigentums (Art. 14 GG). Eine Rechtsbeeinträchtigung der Antragstellerin scheidet nicht schon deshalb aus, weil sich die beanstandete Regelung an die Grabnutzungsberechtigten, nicht aber an den als dessen Auftragnehmer in Erscheinung tretenden Steinmetz richtet. § 35 Friedhofsatzung („Genehmigungsverfahren“), der in Abs. 1 die Errichtung, Wiederverwendung und jede Veränderung eines Grabmals von der vorherigen schriftlichen Genehmigung der Friedhofsverwaltung abhängig macht, regelt zwar das Benutzungsverhältnis zwischen Grabnutzungsberechtigtem und der Antragsgegnerin; indes kann der in Abs. 4 geforderte Nachweis über die Produktionsbedingungen – wie auch der Beschlussvorlage an den Stadtrat zu entnehmen ist (vgl. auch Formblatt, a.a.O., Anlage 2, neue Fassung Bl. 35 VGH-Akt 4 NE 08.2478) – nur von der Steinmetzfirma ausgestellt werden, die für gewerbliche Tätigkeiten auf den Friedhöfen nach § 7 Abs. 1 Friedhofsatzung der vorherigen Bewilligung bedarf. Die Steinmetze werden den genannten Beschränkungen zum einen jedenfalls mittelbar unterworfen, weil sich ihre Dienstleistung, die gegenüber dem Grabnutzungsberechtigten als Kunden erbracht wird, an der Bestimmung ausrichten muss; zum anderen hat ausweislich des Formblatts eine wissentlich falsche Erklärung im Nachweis über die Produktionsbedingungen, den Entzug der Bewilligung zur Folge.
- 25 Mithin berührt die angegriffene Satzungsregelung nicht nur wirtschaftliche Interessen der Antragstellerin; die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht, weil die Sat-

zungsregelung in deren Berufsausübungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG eingreift. Ob hier von einem finalen Grundrechtseingriff auszugehen ist, weil die Antragsgegnerin Steinmetzen Modalitäten ihrer beruflichen Tätigkeit verbindlich vorgeben will (vgl. BVerfG vom 30.10.1961 BVerfGE 13, 181/185), oder ob die Regelung nur in einem engen Zusammenhang mit der Berufsausübung steht und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lässt (vgl. BVerfG vom 3.11.1982 BVerfGE 61, 291/308), kann offenbleiben. Keinesfalls kann davon die Rede sein, dass eine Rechtsverletzung offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen erscheint; nur dann kann die Antragsbefugnis verneint werden (vgl. BVerwG vom 24.9.1998 BVerwGE 107, 215/217; vom 18.11.2002 BVerwGE 117, 209/211).

26 2. Der Antrag ist auch begründet. Die beanstandeten Vorschriften sind für unwirksam zu erklären, weil es der Antragsgegnerin an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die getroffene Regelung mangelt.

27 a) Die Gemeinden können zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen erlassen, Art. 23 Satz 1 GO. Diese allgemeine Satzungsautonomie, die die Gewährleistung der gemeindlichen Satzungsautonomie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG deklaratorisch wiederholt, genügt als Ermächtigungsgrundlage nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser erlaubt Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lässt. Dabei muss der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Ermächtigt der Gesetzgeber den kommunalen Satzungsgeber, sind die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung um so höher, je empfindlicher die freie berufliche Betätigung beeinträchtigt wird und je stärker die Interessen der Allgemeinheit von der Art und Weise der Tätigkeit berührt werden (vgl. zum Ganzen BVerwG vom 7.9.1992 BVerwGE 90, 359/362 f, BayVGH vom 22.1.1992 VGH n.F. 45, 65/68 f). Denn die grundlegende Entscheidung, ob und welche Gemeinschaftsinteressen so gewichtig sind, dass das Freiheitsrecht des Einzelnen zurücktreten muss, fällt allein in den Verantwortungsbereich des staatlichen Gesetzgebers (vgl. BVerfG vom 14.7.1987 BVerfGE 76, 171/184).

28 b) Die Antragsgegnerin kann sich auch nicht auf ihr Recht berufen, durch Satzung die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO).

Denn die angefochtenen Satzungsregelungen halten sich aus mehreren Gründen nicht innerhalb der Grenzen dieser Ermächtigungsgrundlage.

- 29 aa) Satzungsregelungen über die Benutzung einer Einrichtung müssen geeignet und erforderlich sein, um den Zweck zu erfüllen, dem die Einrichtung zu dienen bestimmt ist; insbesondere dürfen nicht anstaltsfremde Zwecke verfolgt werden. Friedhöfe sind öffentliche Einrichtungen, die den Verstorbenen als würdige Ruhestätte und der Pflege ihres Andenkens gewidmet sind (Art. 8 Abs. 1 BestG). Aus dieser öffentlichen Zweckbestimmung ergibt sich der zulässige Inhalt einer Friedhofsatzung, die Vorschriften enthalten muss, die für eine geordnete Bestattung und würdige Totenehrung notwendig sind (vgl. Klingshirn, Bestattungsrecht in Bayern, Erl. XIII RdNr. 23). Dazu gehören regelmäßig u.a. Vorschriften über die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten auf dem Friedhof, die Gestaltung der Grabstätten, insbesondere die Grabmalgestaltung (Art und Größe), die Instandhaltung der Grabstätte und ihre Pflege sowie die sonstigen Gestaltungsbestimmungen, mit denen die Würde des Ortes gewahrt werden soll. Zu diesem Funktionszusammenhang können auch Bestimmungen gehören, mit denen die Standsicherheit der Grabmale gesichert werden soll (vgl. zum Ganzen auch Gaedke, Bestattungsrecht, 9. Aufl. 2004, S. 64 ff, 177 f).
- 30 Die angefochtenen Satzungsregelungen verfolgen der Sache nach einrichtungsfremde Zwecke, nämlich die Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit. Sie sind nicht geeignet den Friedhofszweck zu fördern. Sie regeln nicht die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten auf dem Friedhof, sondern allenfalls deren Vorfeld. Es handelt sich auch nicht um Vorschriften zur Grabmalgestaltung, denn die Herkunft und Produktionsbedingungen der Grabsteine, deren Nachweis die Antragsgegnerin verlangt, sind keine die Beschaffenheit des Grabsteins kennzeichnende Eigenschaft. Herkunft und Produktionsbedingungen können bei der Betrachtung des jeweiligen Grabsteins nicht äußerlich festgestellt werden und sind nicht geeignet, das – nur im Rahmen des geltenden Rechts zu berücksichtigende – Empfinden der Gesamtheit der Friedhofsbenutzer zu beeinträchtigen. Schließlich kann sich die Antragsgegnerin zur Rechtfertigung der angegriffenen Satzungsregelungen auch nicht auf ihr Eigentum an den Friedhöfen berufen (vgl. allgemein Hölzl/Hien, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Anm. 2a zu Art. 24 GO), zumal das Grabmal Eigentum des Grabnutzungsberechtigten bleibt (Gaedke, a.a.O., S. 185). Dementsprechend geht auch der Hinweis der Antragsgegnerin auf vergaberechtliche Bestimmungen fehl.

- 31 bb) Desweiteren überschreiten die angegriffenen Bestimmungen die Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO, weil sie sich nicht auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beziehen. Auf diese Angelegenheiten ist indes die Satzungsbefugnis der Antragstellerin nach Art. 28 Abs. 2 GG von vornherein beschränkt (so schon BVerfG vom 30.7.1958 BVerfGE 8, 122 Leitsatz 3). Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen (BVerfG vom 23.11.1988 BVerfGE 79, 127/151 f m.w.N.). § 23 Abs. 2 Friedhofsatzung normiert, dass nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinn der ILO-Konvention 182 hergestellt sind. Die Vorschrift zielt darauf ab, den Absatz von Steinmaterial zu verhindern, das in Ländern der Dritten Welt unter Bedingungen gefördert wird, die unter Artikel 3 lit. a) - Sklaverei und ähnliche Praktiken wie Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft - und/oder lit. d) - Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder Sittlichkeit von Kindern schädlich ist - des ILO-Übereinkommens 182 fallen. Sie dient mithin der Umsetzung eines weltweiten politischen Anliegens (Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation sind alle Staaten mit Ausnahme von Nordkorea und Bhutan; zu den vom Übereinkommen damals erfassten Staaten vgl. Bekanntmachung vom 28.6.2002 BGBl. II S. 2352), das keinen spezifisch örtlichen Bezug aufweist. Damit ergibt sich auch ohne weiteres, dass diese Satzungsbestimmung nicht als örtliche Vorschrift im Sinn des Art. 17 BestG verstanden werden kann.
- 32 cc) Da Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO die angegriffenen Regelungen nicht zu tragen vermag, kommt es auf die Einwände gegen deren Bestimmtheit nicht weiter an. Auch insoweit bestehen ernstliche Zweifel, weil der Satzungsgeber selbst die Genehmigungsanforderungen in keiner Weise konkretisiert hat. Vielmehr hat er es der Friedhofsverwaltung überlassen, wie der Nachweis darüber erbracht werden soll, dass das Grabmal in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden ist.

- 33 c) Die angegriffenen Satzungsbestimmungen lassen sich auch nicht unmittelbar auf das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (ILO-Übereinkommen 182) stützen. Dieses bindet die Mitgliedsländer der internationalen Arbeitsorganisation, die es ratifiziert haben. Die Bundesrepublik Deutschland ist diesem Übereinkommen der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation beigetreten (Zustimmungsgesetz vom 11.12.2001 BGBl. II S. 1290); es hat seit dem 18. April 2003 in Deutschland Gültigkeit (Bekanntmachung vom 28.6.2002, BGBl. II S. 2352). Die Frage, ob zur Durchführung der völkerrechtlichen Vertragsverpflichtung der Bund oder die Länder (oder beide zusammen) zuständig sind, richtet sich nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Art. 70, 72 ff. GG; vgl. Weber in Umbach/Clemens, Grundgesetz, Bd. II 2002, RdNr. 43 zu Art. 59 Abs. 2). Im Überschneidungsbereich von Bundes- und Landeskompetenzen käme es auf den stärkeren Sachzusammenhang, den Schwerpunkt an. Dass sich ein sachlicher Anknüpfungspunkt für die Regelung finden lässt, genügt nicht (vgl. Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, RdNr. 7 zu Art. 70 mit zahlreichen Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).
- 34 Das ILO-Übereinkommen 182 ist – soweit innerstaatliche Vorgänge betroffen sind – dem Arbeitsrecht und dem Arbeitsschutz im Sinn des Art. 74 Abs. 12 GG zuzuordnen. Von dieser Gesetzgebungskompetenz hat der Bund unter anderem mit dem Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend (BGBl. I 1976, S. 965) Gebrauch gemacht; eine dem Landesrecht zugängliche Regelungslücke ist nicht ersichtlich. Das Übereinkommen betreffende Vorgänge in anderen Staaten berühren Materien der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, nämlich die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 72 Nr. 1 GG) sowie den Warenverkehr mit dem Ausland (Art. 72 Nr. 5 GG). Demgegenüber knüpfen die angefochtenen Regelungen in der kommunalen Friedhofsatzung zwar an das ILO-Übereinkommens 182 an. Es kann aber keine Rede davon sein, dass dessen Umsetzung einen Schwerpunkt im den Gemeinden im eigenen Wirkungskreis zugewiesenen Bestattungsrecht (Art. 83 Abs. 1, Art. 149 Abs. 1 BV) hätte, zumal die Regelung – wie oben ausgeführt – den Bereich der Einrichtungen für die Totenbestattung überschreitet. Das Übereinkommen erfasst alle Produktions- und Handelssparten; auch soweit die Steinproduktion betroffen ist, handelt es sich nicht um ein Problem, das für Friedhöfe spezifisch wäre.

- 35 d) Aus dem von der Antragsgegnerin herangezogenen Grundsatz der Bundestreue lässt sich ebenfalls keine kommunale Regelungsbefugnis ableiten. Offen bleiben kann, ob dieser Grundsatz für Gemeinden Geltung beansprucht (vgl. Jarass/Pieroth, a.a.O., RdNr. 20 zu Art. 20 m.N.). Denn der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts akzessorischer Natur und kann deshalb nur innerhalb eines anderweitig begründeten Rechtsverhältnisses oder einer anderweitig begründeten Rechtspflicht Bedeutung gewinnen (BVerfG vom 5.12.2001 BVerfGE 104, 238/248 m.w.N.). Er mag Pflichten auf gegenseitige Information, Abstimmung, Mitwirkung und Zusammenarbeit sowie finanzielle und sonstige Unterstützung begründen. Er wirkt sich damit im Wesentlichen als Kompetenzausübungsschranke aus (Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, RdNr. 70 zu Art. 20), kann aber nicht entgegen den geschriebenen Gesetzgebungskompetenzen kompetenzbegründend wirken.
- 36 3. Nach alledem finden die aus ethischer Sicht und mit Blick auf das Verbraucherverhalten verständlichen und anerkennenswerten Bemühungen der Antragsgegnerin zur Verhinderung ausbeuterischer Kinderarbeit in den fehlenden gemeindlichen Regelungskompetenzen ihre Schranken. Daher waren § 23 Abs. 2 sowie § 35 Abs. 4 der Satzung über die Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt München (Friedhofsatzung) vom 8. November 2000 in der Fassung der Änderungssatzung vom 28. März 2007 für unwirksam zu erklären; die Antragsgegnerin hat die Entscheidungsformel in derselben Weise zu veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekannt zu machen wäre (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 37 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 und § 711 ZPO.
- 38 Die Revision ist nicht zuzulassen, da kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 39 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift:

Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

- 40 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen.

Dr. Motyl

Greve-Decker

Dr. Wagner

### **Beschluss:**

Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG; der Senat folgt insoweit der in Nr. 15.4 ausgesprochenen Empfehlung des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit <NVwZ 2004, 1327>).

Dr. Motyl

Greve-Decker

Dr. Wagner