

Kommunaler Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit

– Höchstrichterliche Klarstellungen und Handlungsaufträge für den Gesetzgeber –

Von Universitätsprofessor Dr. Markus Krajewski, Erlangen*

Zahlreiche Kommunen sehen in ihren Friedhofssatzungen vor, dass nur Grabmale verwendet werden dürfen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen ist umstritten und war wiederholt Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen. Neuere Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim haben Klarheit geschaffen, zugleich jedoch aufgezeigt, dass und wie der Gesetzgeber handeln muss, um die Verfassungskonformität der entsprechenden Satzungen sicherzustellen.

I. Einleitung

Seit einigen Jahren versuchen Kommunen in verschiedenen Bundesländern zum Schutz internationaler Kinder- und Menschenrechte beizutragen, indem sie auf ihren Friedhöfen nur Grabsteine zulassen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.¹ Neben Großstädten wie München und Nürnberg haben in der Vergangenheit Gemeinden u. a. in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und dem Saarland entsprechende Verbote in die kommunalen Friedhofssatzungen aufgenommen.² In einigen Landesbestattungsgesetzen finden

sich ausdrücklich entsprechende Satzungen ermächtigungen.³

In den meisten Fällen sehen die einschlägigen kommunalen Friedhofssatzungen vor, dass nur Grabmale verwendet werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁴ hergestellt wurden. Während auf politischer Ebene überwiegend Konsens zu bestehen scheint, dass entsprechende Verbote ein sinnvolles Instrument im Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit sein können, sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Friedhofssatzungen, die Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit verbieten, umstritten.

In der Praxis wurden die Friedhofssatzungen von einzelnen Steinmetzen bereits wiederholt gerichtlich angegriffen. Die mit den Rechtsstreitigkeiten befassten Verwaltungsgerichte hatten ihnen dabei zumeist Recht gegeben und die entsprechenden Satzungen für rechtswidrig erklärt. Im Oktober 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil zur Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg erstmals ausführlich zu den mit der Problematik verbundenen Rechtsfragen Stellung bezogen und damit in einigen Punkten für Klarheit gesorgt.⁵ Ihm hat sich der Verwaltungsgerichtshof Mannheim im April 2014 angeschlossen und einige Begründungsansätze ergänzt.⁶ Beide Urteile zeigen, dass vor allem der Gesetzgeber gefordert ist, um den Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzungen weiterhin zu ermöglichen.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

1 Stefan Lorenzmeier, Grenzen kommunaler Selbstverwaltung und völkerrechtskonforme Auslegung, BayVBl 2011, 485 (485); Markus Kaltenborn/Nina Reit, Das Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit, NVwZ 2012, 925 (926).

2 Siehe die Hinweise auf <http://www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de/tag/grabsteine/> <25.7.2014>. Teilweise sehen die Friedhofssatzungen auch nur vor, dass die Verwendung entsprechender Grabmale erwünscht ist. In diesem Fall stellen sich mangels Bindungswirkung der Norm keine Rechtsprobleme.

3 So z.B. in § 15 Abs. 3 BestattG Baden-Württemberg, § 4 Abs. 5 FriedhG Bremen und § 8 Abs. 4 BestattG Saarland.

4 Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl 2001 II 1291), in Kraft getreten für die Bundesrepublik Deutschland am 18.4.2003 (BGBl 2002 II 2352).

5 BVerwG, Urt. v. 16.10.2013, 8 CN 1.12, DÖV 2014, 345 = NVwZ 2014, 527.

6 VGH Mannheim, Urt. v. 29.4.2014, 1 S 1458/12, juris.

Der folgende Beitrag erörtert zunächst die einschlägigen menschenrechtlichen Grundlagen und setzt sich mit der Frage auseinander, ob von diesen Wirkungen ausgehen, die auch den Schutz vor Kinderarbeit in anderen Ländern umfassen (II.). Nach einer kurzen Übersicht über die einschlägigen verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zur Nürnberger Friedhofssatzung (III.) werden die relevanten Rechtsfragen ausführlich erörtert: Dabei wird zunächst dargestellt, dass ein Verbot von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit als Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft angesehen werden kann (IV.). Sodann wird aufgezeigt, dass entsprechende Rechtsgrundlagen dem Bestimmtheitsgebot genügen, durch den Gesetzgeber selbst erfolgen und an den Anforderungen von Art. 12 GG gemessen werden müssen (V.). In diesem Zusammenhang werden auch legislative Vorschläge unterbreitet, die den aufgestellten höchstrichterlichen Anforderungen Rechnung tragen sollen. Der Beitrag endet mit einem Fazit und Ausblick (VI.).

II. Menschenrechtliche Grundlagen des Kampfs gegen ausbeuterische Kinderarbeit

1. Völkerrechtliche Verbote ausbeuterischer Kinderarbeit und die Arbeit in Steinbrüchen

Während Kinderarbeit völkerrechtlich nicht grundsätzlich verboten ist, gelten ausbeuterische Formen der Kinderarbeit international als schwere Menschenrechtsverletzungen.⁷ Dies folgt bereits aus Art. 10 lit. c des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1966.⁸ Konkretisiert wurde das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit in Art. 32 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989⁹, die nahezu universelle Geltung beansprucht. Danach ist Kinderarbeit verboten, die sich dadurch auszeichnet, dass Kinder ausgebeutet werden und die verrichtete Arbeit ihrer körperlichen und geistigen Entwicklung schadet.¹⁰

Ähnlich formuliert es Art. 3 d des Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999 (ILO-Konvention Nr. 182): Zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit zählt „Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist“.¹¹ Die ILO-Konvention Nr. 182 gehört zu den sog. Kernarbeitsnormen und weist mit 178 Vertragsparteien den höchsten Ratifikationsstand aller ILO-Kernarbeitsnormen auf. Sie gehört zu den wichtigsten völkerrechtlichen Grundlagen

des Kampfs gegen ausbeuterische Kinderarbeit.¹² Das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit darf vor diesem Hintergrund auch als Gewohnheitsrecht angesehen werden. Für die Formen ausbeuterischer Kinderarbeit, die als Sklaverei oder sklavereiähnliche Verhältnisse angesehen werden können (Art. 3 (a) ILO-Konvention Nr. 182) dürfte das Verbot auch als *ius cogens* (zwingendes Völkerrecht) gelten.¹³

Es ist unumstritten, dass schwere körperliche Arbeiten in Steinbrüchen für Kinder mit erheblichen gesundheitlichen Gefahren verbunden sind und Langzeitschäden hervorrufen können.¹⁴ Dabei stehen vor allem die Bedingungen in indischen Steinbrüchen im Fokus der Aufmerksamkeit. Allerdings ist der genaue Umfang von Kinderarbeit in indischen Steinbrüchen empirisch nicht umfassend belegt, da es bislang keine systematischen Erhebungen gibt.¹⁵ Einzelfallstudien zeigen jedoch, dass Kinderarbeit in indischen Steinbrüchen stattfindet¹⁶ und dass diese aufgrund ihrer gesundheitlichen Gefahren als schlimmste Form der Kinderarbeit im Sinne der KRK und der ILO-Konvention Nr. 182 angesehen werden kann.¹⁷

Da die in indischen Steinbrüchen produzierten Steine auch exportiert werden und oft als Rohmaterial für Grabmale verwendet werden, fordern Menschenrechtsorganisationen seit einigen Jahren, dass auf deutschen Friedhöfen keine Steine verwendet werden, die durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Diese Forderung wurde von verschiedenen Kommunen und Landesgesetzgebern aufgegriffen und explizit als Beitrag zum Schutz der internationalen Menschen- und Kinderrechte angesehen. Allerdings ist zu sehen, dass Indien die ILO-Konvention Nr. 182 nicht unterzeichnet hat.¹⁸ Um menschenrechtliche Anforderungen an Kinderarbeit in Indien zu begründen ist daher auf Art. 10 c des Sozialpakts und auf die KRK abzustellen ist. Bezüglich Letzterer ist zu sehen, dass sich der indische Vorbehalt zu Art. 32 KRK nur auf die Verpflichtung zur Festlegung eines Mindestalters, nicht jedoch auf das Gebot, ausbeuterische Kinderarbeit unter Strafe zu stellen, bezieht.

2. Staatliche Pflichten zum Schutz vor ausbeuterischer Kinderarbeit

In der neueren Dogmatik und der internationalen Praxis hat sich ein dreistufiges Verständnis von Staatenpflichten, die sich aus internationalen Menschenrechtsverträgen ergeben, durchgesetzt, zu der Achtungs- bzw. Unterlassungspflichten („duty to respect“), Schutzpflichten („duty to protect“) und Gewährleistungspflichten

7 Michael Krennerich, *Soziale Menschenrechte*, 2013, S. 170; Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 3. Aufl. 2013, S. 503 ff.

8 BGBI II 1973 S. 1570.

9 BGBI II 1992 S. 121.

10 Stefanie Schmahl, Art. 32–36 Rn. 5, UN-Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2013.

11 Franz Josef Düwell, Das IAO Übereinkommen Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, NZA 2000, 308 (309).

12 Markus Kaltenborn/Lukas Groß, Die Bekämpfung der ausbeuterischen Kinderarbeit, ZIAS 2013, 169 (170).

13 Weitergehend offenbar Lorenzmeier (Fn. 1), BayVBl 2011, 488.

14 Kaltenborn/Reit (Fn. 1), S. 926.

15 Friedel Hütz-Adams, Indien: Kinderarbeit in der Steinindustrie – Schöne Steine im Sonderangebot – Wer zahlt den Preis?, 2006, S. 25, im Internet unter <http://www.suedwindinstitut.de/themen/sozialstandards-im-welthandel/natursteine/<25.7.2014>>.

16 Hütz-Adams (Fn. 15), S. 26 ff.

17 Kaltenborn/Groß (Fn. 12), ZIAS 2013, 176.

18 Kaltenborn/Groß (Fn. 12), ZIAS 2013, 171.

ten („duty to fulfil“) gehören.¹⁹ Aus dieser Perspektive lassen sich Maßnahmen zum Schutz vor ausbeuterischer Kinderarbeit als Verwirklichung der staatlichen Schutzverantwortung („duty to protect“) ansehen. Diese begründet in erster Linie Schutzansprüche gegenüber Verletzungshandlungen durch Privatpersonen.²⁰ Bezogen auf ausbeuterische Kinderarbeit bedeutet das vor allem, dass diese Praxis zu verbieten und wirksam zu bekämpfen ist. Dies ist für den jeweiligen Territorialstaat unumstritten und in Art. 1 ILO-Konvention 182 bzw. Art. 32 Abs. 2 lit. c KRK auch ausdrücklich normiert. Entsprechend ist Kinderarbeit in Deutschland grundsätzlich gem. § 5 Abs. 1 Jugendarbeitsschutzgesetz verboten. Auch in den meisten anderen Staaten der Welt bestehen entsprechende gesetzliche Vorschriften.²¹

Unklar ist jedoch, ob und welche menschenrechtlichen Pflichten mit extraterritorialer Reichweite bestehen. Im Allgemeinen gelten Menschenrechte nur, soweit ein Staat Hoheitsgewalt ausübt. Neben der Ausübung territorialer Hoheitsgewalt ist anerkannt, dass die Menschenrechte auch bei bestimmten Formen extraterritorialer Ausübung von Hoheitsgewalt wie z.B. militärischen Besetzungen oder bei der punktuellen Übernahme von staatlichen Gewaltbefugnissen (z.B. in Gefängnissen) Geltung beanspruchen. Auch Hoheitsakte, die extraterritoriale Wirkungen entfalten können, sind an die Menschenrechte gebunden. Dagegen ist die Frage, ob sich aus den Menschenrechten auch die Verpflichtung ergibt, gegen Menschenrechtsverletzungen von Privatpersonen, die in einem anderen Land geschehen, vorzugehen, hochumstritten („extraterritoriale Schutzpflicht“).²²

3. Extraterritoriale und internationale Schutzpflichten

In der internationalen Menschenrechtspraxis wird diesbezüglich auf die 2011 von einer Expertengruppe verabschiedeten „Maastrichter Grundsätze über Extraterritoriale Schutzpflichten“²³ hingewiesen.²⁴ Diese postulieren mit Blick auf transnationale Konzerne eine Handlungspflicht des Heimatstaates, wenn das Unternehmen in dem betreffenden Staat sein Tätigkeitszentrum hat, dort eingetragen oder niedergelassen ist, oder dort wesentliche Geschäftstätigkeiten ausübt. Zwar ist noch unklar, ob dieser Grundsatz bereits Ausdruck geltenden Völkerrechts ist. Allerdings hat der Ausschuss für Kinderrechte den Grundsatz in seiner Allgemeinen Bemerkung

Nr. 16 aus dem Jahr 2013 aufgegriffen und eine entsprechende staatliche Handlungspflicht postuliert, um den Schutz von Kindern vor Ausbeutung durch oder mit Hilfe von transnationalen Unternehmen sicherzustellen.²⁵

Vorliegend steht diese extraterritoriale Ausprägung des internationalen Menschenrechtsschutzes jedoch nicht in Rede, da die fraglichen Steinbrüche typischerweise nicht von deutschen Unternehmen betrieben werden. Es geht auch nicht darum, ob sich aus den völker- und menschenrechtlichen Normen gegen ausbeuterische Kinderarbeit eine staatliche oder gar kommunale Pflicht zum Verbot entsprechender Grabsteine ergibt.²⁶ Die betroffenen Kommunen sahen sich durchweg nicht verpflichtet, entsprechend zu handeln. Daher geht die Frage, ob die ILO-Konvention Nr. 182 oder die Kinderrechtskonvention eine extraterritoriale Wirkung entfalte, an der hier relevanten Problematik vorbei.²⁷ Vielmehr ging es den betroffenen Kommunen darum, (auch) aus den einschlägigen völkerrechtlichen Konventionen ein Recht zum Handeln abzuleiten.

Es ist daher näherliegend, auf die allgemeine internationale Kooperationspflicht, die allen Menschenrechtsverbürgungen inhärent ist, abzustellen. Danach verpflichten sich die Staaten, einander bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu unterstützen. Diese internationale Dimension ist etwa in Art. 8 der ILO-Konvention Nr. 182 und in Art. 4 der Kinderrechtskonvention verankert.²⁸ Die Bekämpfung der ausbeuterischen Kinderarbeit ist daher ein gemeinsames Anliegen aller Vertragsstaaten, das auch in allen Vertragsstaaten verwirklicht werden soll. In diesem Sinne lassen sich die kommunalen Verbote von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit als ein Element im weltweiten Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit ansehen und nicht als Versuch, die einschlägigen Menschenrechte extraterritorial zur Anwendung zu bringen.

Dabei ist es allerdings nicht entscheidend, ob durch kommunale Verbote unmittelbar ein spürbarer Beitrag zur Reduktion ausbeuterischer Kinderarbeit geleistet wird. Tatsächlich dürften die Auswirkungen kommunaler Friedhofssatzungen auf die Arbeitsbedingungen der Kinder in indischen Steinbrüchen eher gering sein.²⁹ Die Kommunen leisten jedoch durch ihre Verbote einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseinsbildung und machen auf die Verknüpfungen zwischen internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der Menschenrechtssituation in anderen Ländern aufmerksam.

19 Matthias Kradolfer, Verpflichtungsgrad sozialer Menschenrechte, AVR 2012, 255 (263).

20 Kälin/Künzli (Fn. 7), S. 103.

21 Speziell zu Südostasien Kaltenborn/Groß (Fn. 12), ZIAS 2013, 174 ff.

22 Kälin/Künzli (Fn. 7), S. 157.

23 Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights von 2011, im Internet unter <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Institutes/MaastrichtCentreForHumanRights/MaastrichtETOPrinciples.htm>. Eine deutsche Übersetzung findet sich unter <http://www.fian-ch.org/wp-content/uploads/ExtraterritorialeStaatenpflichten.pdf> <25.7.2014>.

24 Melanie Köppler/Miriam Saage-Maaß, Zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.10.2013 (8 Cn 1/12), im Internet unter http://www.ecchr.de/index.php/publikationen_wirtschaft_und_mr.html <25.7.2014>.

25 Committee on the Rights of the Child, General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, CRC/C/GC/16, 17. April 2013, Abs. 43.

26 Ähnlich mit Blick auf öffentliche Beschaffungen Jan Ziekow, Das Vergaberecht als Waffe gegen Kinderarbeit?, KommJur 2007, 281 (282).

27 Saskia Misera/Hans Wolfram Kessler, Die globalisierte Friedhofssatzung, KommJur 2009, 52 (54) scheinen jede extraterritoriale und internationale Wirkung der ILO-Konvention Nr. 182 abzulehnen.

28 Allgemein dazu Krennerich (Fn. 7), S. 125.

29 So auch Kaltenborn/Reit (Fn. 1), NVwZ 2012, 930.

III. Die Nürnberger Friedhofssatzung als Gegenstand verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Verfahren

Im April 2009 änderte die Stadt Nürnberg ihre Friedhofssatzung und fügte folgende Vorschrift ein (§ 28 Abs. 2 Bestattungs- und Friedhofssatzung – BFS –):

„Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit i.S.d. Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konvention 182), in Kraft getreten am 19. November 2000, hergestellt wurden.“³⁰

Gegen diese Satzungsänderung wandte sich ein örtlicher Steinmetz mit einem Normkontrollverfahren gem. § 47 VwGO. Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) München gab diesem Antrag am 27. Juli 2009 statt und erklärte § 28 Abs. 2 BFS für unwirksam. Die von der Stadt Nürnberg gegen den Beschluss des VGH gerichtete Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht am 7.1.2010 zurück, weil die Sache keine grundsätzliche Bedeutung aufwies.³¹

Im März 2010 legte die Stadt Nürnberg daraufhin Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VerfGH) ein und rügte eine Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 11 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV). Der VerfGH gab dieser Beschwerde am 7.10.2010 statt und hob das Urteil des VGH München auf.³² Der VerfGH begründete dies damit, dass das Recht der Totenbestattung zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehöre. Nach Auffassung des VerfGH sei es den Gemeinden nicht verwehrt, diese Aufgabe so zu konkretisieren, dass es mit der Würde der Totenbestattung unvereinbar sei, wenn Grabsteine aufgestellt würden, bei deren Produktion ausbeuterische Kinderarbeit stattgefunden habe. Der VerfGH wies die Sache daher an den VGH München zurück. Dieser sah sich an die Auslegung der Bayerischen Verfassung durch den VerfGH gebunden und erklärte § 28 Abs. 2 BFS mit Urteil vom 6.7.2012 für rechtmäßig.³³ Gegen dieses Urteil legte nunmehr der klagende Steinmetz Revision ein, sodass das Bundesverwaltungsgericht sich erneut mit der Frage befassen musste.³⁴

In seinem Urteil vom 16.10.2013 nahm das Bundesverwaltungsgericht zu einer ganzen Reihe von bis dato in der Rechtsprechung und Literatur umstrittenen Fragen

Stellung. Es erklärte zunächst, dass die Kommunen nicht aus Kompetenzgründen daran gehindert seien, Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verbieten. Allerdings bedürfe es hierzu einer klaren Rechtsgrundlage, die wegen des Eingriffs in Art. 12 GG durch den Gesetzgeber zu schaffen sei. Schließlich müssten die konkreten Anforderungen auch verhältnismäßig sein. Dabei komme es entscheidend darauf an, durch wen und zu welchen Kosten der Nachweis einer Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit zu erbringen sei.

IV. Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit als kommunale Aufgabe

Dem Rechtsstreit um die Nürnberger Friedhofssatzung waren vergleichbare Verfahren vorausgegangen, die jedoch jeweils nicht abschließend durch das Bundesverwaltungsgericht entschieden wurden. In den entsprechenden Verfahren und der sie kommentierenden Literatur stand zunächst die Frage im Mittelpunkt, ob die Kommunen mit dem Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit die Grenzen der kommunalen Kompetenzen überschritten hätten.

1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und völkerrechtskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts

Bundes- und Landesverfassungsrecht beschränken die Kommunen auf die Regelungen von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts stellten die Verwaltungsgerichte im Kern darauf ab, dass die Gemeinden mit den Friedhofssatzungen keine örtlichen Angelegenheiten verfolgten, sondern die Bekämpfung der Kinderarbeit und damit einen Zweck, der nicht dem Zweck eines Friedhofs diene.³⁵ Die Gerichte gingen davon aus, dass die angefochtenen Satzungsregelungen der Sache nach „einrichtungsfremde Zwecke verfolgten, nämlich die Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit“.³⁶ Damit bezögen sich die Regelungen nicht auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern dienten der Umsetzung eines weltweiten politischen Anliegens, das keinen spezifisch örtlichen Bezug aufweise.³⁷ Dies wurde in Teilen der Literatur ebenfalls vertreten.³⁸

Das Bundesverwaltungsgericht tritt in seiner Entscheidung vom Oktober 2013 diesen Argumenten entgegen und stellt zunächst in bemerkenswerter Klarheit fest, dass es den Kommunen nicht verwehrt sei, in ihren Friedhofssatzungen festzulegen, dass keine Grabmale aufgestellt werden dürften, bei deren Produktion ausbeuterische Kinderarbeit eingesetzt wurde. Eine derartige Vorschrift regule eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und liege daher in der Zuständigkeit der Gemeinden. Wörtlich hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass es eine zulässige Konkretisierung des

30 In der aktuellen Fassung der Satzung wird § 28 Abs. 2 als „unwirksam“ bezeichnet, s. http://www.nuernberg.de/imperia/md/friedhofsverwaltung/dokumente/frh/20130627_bfs_ohne_anlagen_2013.pdf <25.7.2014>.

31 BVerwG, Beschl. v. 7.1.2010, 7 BN 2.09, BayVBl 2011, 510.

32 VerfGH München, Ur. v. 7.10.2011, Vf. 32-VI-110, NVwZ-RR 2012, 50 = BayVBl 2012, 234.

33 VGH München, Ur. v. 6.7.2010, 4 N 11.2673.

34 Anders als in seinem Beschluss vom 27.7.2009 sah der VGH München nunmehr eine grundsätzliche Bedeutung in der Rechtssache und ließ daher die Revision ausdrücklich zu. Dabei begründete der VGH die grundsätzliche Bedeutung auch damit, dass zwei Richter des VerfGH gegen dessen Urteil eine abweichende Auffassung geäußert hatten.

35 VGH München, Beschl. v. 27.7.2009, 4 N 09.1300, Rn. 17.

36 VGH München, Ur. v. 4.2.2009, 4 N 08.778, BayVBl 2009, 367, Rn. 30.

37 So auch OVG Koblenz, Ur. v. 6.11.2008, 7 C 10771/08, NVwZ-RR 2009, 394, Rn. 6.

38 *Misera/Kessler* (Fn. 27), KommJur 2009, 53.

Friedhofszwecks darstelle, „wenn eine Kommune der Auffassung ist, eine pietätvolle und würdige Friedhofsgestaltung setze voraus, dass ein Friedhofsnutzer die Einrichtung in dem Bewusstsein aufsuchen kann, nicht mit Grabsteinen konfrontiert zu werden, die in grob menschenrechtswidriger Weise hergestellt worden sind.“³⁹ Der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts hat sich zwischenzeitlich auch der VGH Mannheim angeschlossen, der die Befugnis der Gemeinden, Regelungen zur Verwendung von Steinen, die nicht aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, auf Friedhöfen zu erlassen, ebenfalls als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ansah.⁴⁰ Das Bundesverwaltungsgericht verwies auch auf den Zweck eines Friedhofs, der darin bestehe, dass die Verstorbenen pietätvoll zu beerdigen seien. Die Verpflichtung der Gemeinden, die Verstorbenen würdig zu bestatten, hat in Bayern sogar Verfassungsrang.⁴¹

Methodisch lässt sich das Verständnis des Bundesverwaltungsgerichts mit dem Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts begründen.⁴² Sowohl der Begriff der „örtlichen Angelegenheiten“ als auch der Grundsatz der „würdevollen Bestattung“ können mit Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit so konkretisiert werden, dass das Verbot von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit als zulässige Konkretisierung kommunaler Aufgaben verstanden werden kann. Der Grundsatz, dass die Kommunen nur Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln dürfen, ist im Lichte der internationalen Menschenrechtsübereinkommen, zu denen die ILO-Konvention Nr. 182 gehört, so auszulegen, dass er auch Belange des Menschenrechtsschutzes erfasst.⁴³ Eine völkerrechtsfreundliche Interpretation kommunaler Aufgaben entspricht auch dem umfassenden Verständnis menschenrechtlicher Verpflichtungen. Diese gelten nicht nur für die zentralstaatliche Ebene, sondern für alle staatlichen Ebenen und damit auch für die Kommunen.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich zwar mit diesem Interpretationsansatz nicht befasst, was aber vor allem daran lag, dass es aus revisionsrechtlicher Sicht nur gehalten war, zu prüfen, ob die Auslegung des Begriffs durch den VGH München in seiner zweiten Entscheidung zur Nürnberger Friedhofssatzung, grundrechtskonform war. Insofern war das Bundesverwaltungsgericht nicht gehalten, eine eigene Interpretation vorzunehmen. In Ansätzen findet sich das Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts im Urteil des Verfassungsgerichtshofs, der ausführte: „Der globale Handel mit Steinen, die den Kriterien der ILO-Konvention 182 nicht entsprechen, hat Probleme aufgeworfen, die in spezifisch örtliche Fragen wie die Anforderungen an aufzustellende Grabmale hineinwirken können. Der

Wertgehalt des Selbstverwaltungsrechts wird verkannt, wenn der Beschwerdeführerin unter Hinweis auf einen vorgeblich einrichtungsfremden Zweck ohne jegliche Erwägung des in diesem Selbstverwaltungsrecht begründeten (normativen) Ermessens von vornherein die Kompetenz abgesprochen wird, sich damit in der in § 28 Abs. 2 BFS vorgesehenen Weise regelnd zu befassen.“⁴⁴

Als Fazit bleibt somit festzuhalten, dass es den Kommunen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gestattet ist, Maßnahmen durchzuführen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, auch wenn der eigentliche Gegenstand der Regelung ein anderer – z.B. die Organisation eines Friedhofs – ist. Insofern kann der Schutz der Menschenrechte nicht als „einrichtungsfremder Zweck“ angesehen werden. Das gilt auch, wenn es um den Schutz von Menschenrechten in anderen Staaten geht. In diesem Zusammenhang erscheint es auch nicht sinnvoll, die Sicherstellung von würdevollen Bestattungen als primäres Ziel und den Schutz der Menschenrechte als Sekundärziel voneinander zu trennen.⁴⁵ Vielmehr ist der Schutz der Menschenrechte für alle staatlichen Ebenen als Querschnittsaufgabe zu verstehen, der sich auf die Kompetenzzustellung in den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen auswirkt und diese prägen sollte.

2. Entgegenstehende Bundeskompetenzen

Neben der Frage, ob den Gemeinden eine Kompetenz zum Erlass von Verwendungsverböten für Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit zukomme, war in Literatur und Rechtsprechung ebenfalls vertreten worden, dass diese Verbote gegen Bundeskompetenzen verstießen.⁴⁶ Dabei war sowohl auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (auswärtige Angelegenheiten) als auch auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG (Warenverkehr mit dem Ausland) abgestellt worden.

Auch dieser Ansicht erteilte das Bundesverwaltungsgericht eine Absage.⁴⁷ Die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG sei nicht gegeben, da das Verbot der Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit auf Friedhöfen nicht den Warenverkehr mit dem Ausland regle und allenfalls mittelbare Auswirkungen auf den Import und Handel von solchen Grabmalen hat. Auch aus anderen Kompetenztiteln folge keine Beschränkung der kommunalen Regelungskompetenz.

Das Verbot der Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit betrifft auch nicht die auswärtigen Angelegenheiten i.S.d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dieser Kompetenztitel betrifft nach allgemeiner Meinung das „Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt zu anderen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten“.⁴⁸ Daraus folgt, dass dieser

44 VerfGH München (Fn. 32), IV. 3. b.

45 In diesem Sinne aber *Kaltenborn/Reit* (Fn. 1), NVwZ 2012, 930.

46 So etwa VGH München (Fn. 36) und OVG Koblenz (Fn. 37) sowie *Tilman Hoppe*, Produkte aus Kinderarbeit: Wer regelt das Verbot, LKV 2010, 497 (498); dagegen *Kaltenborn/Reit* (Fn. 1), S. 929 und *Lorenzmeier* (Fn. 1), BayVBl 2011, 490.

47 BVerwG (Fn. 5), Rn. 19. So auch VGH Mannheim (Fn. 6), Rn. 43.

48 *Arnd Ule*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: 58. Erg.-Lfg., April 2010, Art. 73 Rn. 40.

39 BVerwG (Fn. 5), Rn. 17.

40 VGH Mannheim (Fn. 6), Rn. 43.

41 Nach Art. 149 Abs. 1 Satz 1 BV haben die Gemeinden „dafür zu sorgen, daß jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann.“

42 Dazu ausführlich *Lorenzmeier* (Fn. 1), BayVBl 2011, 489f.

43 *Lorenzmeier* (Fn. 1), BayVBl 2011, 490.

Kompetenztitel das Recht von Kommunen und anderen Selbstverwaltungseinheiten, Angelegenheiten zu regeln, die einen internationalen Bezug aufweisen, nicht beschränkt, soweit die entsprechenden Regelungen aus der jeweiligen Sachkompetenz folgen.⁴⁹

3. Kommunale Pflicht zum Schutz der Menschen- und Kinderrechte?

Steht damit fest, dass die Kommunen im Rahmen der Regelung der örtlichen Angelegenheiten auch einen Beitrag zum Schutz internationaler Menschenrechte leisten dürfen, stellt sich die Frage, ob man sogar einen Schritt weiter gehen kann: Besteht vielleicht gar eine Pflicht, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Kompetenzen völkerrechtliche Menschen- und Kinderrechte beachten müssen?

Hierzu ist zunächst daran zu erinnern, dass die völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung internationaler Menschenrechte alle Ebenen des staatlichen Handelns betrifft und alle staatlichen Behörden und Einrichtungen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit verpflichtet. Daher sind die Kommunen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.⁵⁰ Allerdings wird man aus der ILO-Konvention 182 keine konkrete Pflicht der Kommunen zum Verbot von Grabsteinen, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, ableiten können.⁵¹ Zum einen ist bereits fraglich, ob sich die Pflicht, ein entsprechendes Verwendungsverbot zu erlassen, aus der Konvention überhaupt ableiten lässt. Zum anderen ließe sich dieser Zweck auch auf andere Weise verfolgen, z. B. durch ein unmittelbares Verbot derartiger Grabsteine im jeweiligen Landesfriedhofgesetz.

V. Verfassungsrechtliche Anforderungen

1. Klarheit und Bestimmtheit der Norm

Während das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Diskussionen über die Zuständigkeiten der Kommunen zum Erlass von Verböten von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit beendet haben dürfte, hat es weitere Fragen aufgezeigt, die zu gesetzgeberischem und politischem Handeln auffordern.

Dazu zählen zunächst die durch das Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit der Norm, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) ableiten lassen. Das Gericht verweist darauf, dass eine Norm diesen Anforderungen nur gerecht wird, wenn „die Betroffenen die Rechtslage anhand objektiver Kriterien erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.“⁵¹ Da die Friedhofssatzungen direkte Pflichten nur für die Friedhofsnutzer aufstellen, sind die mit der Grabmalgestaltung beauftragten Steinmetze von ihr nur indirekt betroffen. Gleichwohl müssen sie erkennen können, welche Anforderungen die von ihnen zu liefernden bzw. herzustellenden Grabsteine

erfüllen müssen. Das Bundesverwaltungsgericht kritisiert in seinem Urteil, dass es die Stadt Nürnberg praktisch ihrer Friedhofsverwaltung überlassen habe, die Anforderungen an den Nachweis festzulegen und zu überprüfen.

Darüber hinaus gebe es derzeit keine Möglichkeiten für die Händler nachzuweisen, dass die Grabsteine ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden waren. Problematisch sei auch, dass keine verlässlichen Gütesiegel und Zertifizierungssysteme unabhängiger Organisationen bestünden.⁵² Für die tatsächliche Bewertung dieser Fragen verwies das Bundesverwaltungsgericht auf eine Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion aus dem Jahr 2009.⁵³ Darin stellte die Bundesregierung darauf ab, dass Zertifizierungs- und Kontrollsysteme auf der Grundlage eines breiten Dialogs mit den verschiedenen Interessengruppen vor Ort (Multi-Stakeholder-Ansatz) entwickelt werden müssten. Für den Natursteinsektor bestehe jedoch kein gemeinsamer Ansatz der verschiedenen Interessengruppen, um mehr Nachhaltigkeit zu fördern oder zu erarbeiten.⁵⁴ Angesichts dessen forderte das Bundesverwaltungsgericht, dass in der Satzung genauer festgelegt werden müsse, welche Nachweise ausreichend seien und ob Zertifikate privater Stellen genügen.

Vor diesem Hintergrund müsste eine neue Regelung zum Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit genauer festlegen, wie der Nachweis erbracht werden kann, dass die Grabmale „nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit [...] hergestellt wurden“. Da die Diskussion über und die Entwicklung von Zertifizierungssystemen sehr dynamisch verlaufen, dürfte die Antwort der Bundesregierung aus dem Jahr 2009 nicht mehr dem Stand der Dinge entsprechen. Tatsächlich stellte die Bundesregierung bereits ein Jahr später auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE fest, dass „im Rahmen der Diskussion um deutsche Importe von Grabsteinen, die durch ausbeuterische Kinderarbeit in Steinbrüchen in Entwicklungs- oder Schwellenländern hergestellt wurden, [...] durch Naturstein-Importeure, Agenturen und Organisationen in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen entwickelt worden [sind], die das Thema der Zertifizierung und Standardentwicklung für den Natursteinsektor anzugehen versuchen.“⁵⁵

Nach einer Studie des Südwind-Instituts aus dem Jahr 2009 konkurrieren auf dem deutschen Markt derzeit drei verschiedene Siegel: Fair Stone, IGEP und Xertifix.⁵⁶

52 BVerwG (Fn. 5), Rn. 22.

53 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer, Burkhardt Müller-Sönksen, Marina Schuster, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/12753 – Kinderarbeit in indischen Steinbrüchen, BT-Drs. 16/12988, 13.5.2009.

54 BT-Drs. 16/12988, S. 5.

55 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Harald Weinberg, Ulla Lötzer, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/2220 – Ausbeuterische Kinderarbeit bei der Herstellung von Grabsteinen, BT-Drs. 17/2406, 2.7.2010, S. 3.

56 Friedel Hütz-Adams, Bescheinigungen, Siegel und Zertifizierungen in der Natursteinbranche – Ein Vergleich, Stu-

49 Ebd. Im Ergebnis ebenso Lorenzmeier (Fn. 1), BayVBl 2011, 489.

50 Ablehnend auch Lorenzmeier (Fn. 1), BayVBl 2011, 490.

51 BVerwG (Fn. 5), Rn. 21.

Eine neuere Studie von EarthLink aus dem Jahr 2011 untersucht diese Siegel ebenfalls und bewertet sie.⁵⁷ Aktuellere Marktstudien sind nicht ersichtlich. Die genannten Siegel unterscheiden sich bezüglich ihrer Kriterien, Kontrolldichte und regionalen Reichweite. Unklar ist zudem, ob und inwieweit diese Zertifikate und ihre Vergabe einer unabhängigen Überprüfung unterliegen. Allerdings ist auch hier die Entwicklung stark im Fluss. Für eine rechtssichere und rechtssichere Regelung wäre es jedenfalls erforderlich, die Kriterien aufzustellen, denen ein Zertifikat genügen muss. Dazu könnten die in den Studien von Südwind und EarthLink genannten Kriterien Anhaltspunkte bieten. Entscheidend scheint dabei zum Einen zu sein, dass die Überwachung der Einhaltung der jeweiligen Kriterien durch unangemeldete Kontrollen unabhängiger Kontrolleure in den Steinbrüchen und Fabriken vor Ort möglich sind und tatsächlich durchgeführt werden und zum Anderen, dass die Aufstellung der Kriterien und die Durchführung der Zertifizierung auf einem von der Industrie unabhängigen Verfahren beruht. Dies ist bei sog. Multi-Stakeholder-Ansätzen regelmäßig der Fall, könnte jedoch auch durch staatliche oder neutrale private Einrichtungen sichergestellt werden.

Darüber hinaus kann bei Steinen, deren gesamte Wertschöpfungskette im Europäischen Wirtschaftsraum (EU, Norwegen, Island, Liechtenstein) und der Schweiz liegt, angenommen werden, dass sie ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Ähnliches wird man auch für Natursteine aus anderen Staaten, wie z.B. Kanada oder den USA, unterstellen können. Allerdings bedürfte es hierzu genauer Prüfungen im Einzelfall, sodass die Aufnahme weiterer Staaten ggf. in einer Rechtsverordnung geregelt werden könnte.

Eine entsprechende Regelung könnte daher z. B. wie folgt aussehen:

„(1) Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit i. S. d. Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation⁵ (ILO-Konvention 182), in Kraft getreten am 19. November 2000, hergestellt wurden.

(2) Der Nachweis i. S. d. Absatz 1 ist erbracht, wenn die Grabmale vollständig in Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Schweiz hergestellt wurden. Das [zuständige Ministerium] wird ermächtigt, die Regelung des Satz 1 auf den Herstellungsprozess in weiteren Staaten auszudehnen.

(3) Der Nachweis i. S. d. Absatz 1 ist auch erbracht, wenn durch ein anerkanntes Zertifikat bestätigt wurde, dass die Grabmale in der gesamten Wertschöpfungskette ohne

ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Anerkannte Zertifikate sind Bestätigungen, die von gemeinnützigen oder anderen von der herstellenden Industrie unabhängigen Organisationen und Einrichtungen vergeben werden und die mindestens sicher stellen, dass die Einhaltung der jeweiligen Kriterien durch unangemeldete und unabhängige Kontrollen vor Ort möglich sind und tatsächlich durchgeführt werden. Zu den anerkannten Zertifikaten in diesem Sinne zählen u. a. die Siegel von [z. B. *Fair Stone, IGEP und Xertifix*].“

2. Rechtfertigung einer Grundrechtsverletzung

Das Bundesverwaltungsgericht hatte neben der fehlenden Rechtsklarheit die Nürnberger Friedhofssatzung auch für rechtswidrig erklärt, weil sie das Grundrecht gem. Art. 12 Abs. 1 GG (Berufs- und Gewerbefreiheit) der betroffenen Steinmetze verletzte. Diese Verletzung beruhte einerseits darauf, dass der Grundrechtseingriff nur aufgrund eines formellen Gesetzes erfolgen dürfe und andererseits darauf, dass die Regelung selbst unverhältnismäßig sei.

a) Gesetzliche Grundlage

Das Bundesverwaltungsgericht sah in den Anforderungen der Nürnberger Friedhofssatzung einen Eingriff in die gewerbliche Betätigungsfreiheit der Steinmetze, die Grabmale aus Indien oder anderen Staaten beziehen, in denen Kinderarbeit vorkommt.⁵⁸ Für einen derartigen Eingriff sei gem. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG eine gesetzliche Grundlage in Form eines parlamentarischen Gesetzes erforderlich. Zwar könne eine Einschränkung der Berufsfreiheit auch durch (kommunale) Satzungen erfolgen, allerdings müsste der Gesetzgeber dem Satzungsgeber die Befugnis zum Eingriff in Grundrechte genau vorgeben. Die allgemeine Rechtsgrundlage zum Erlass kommunaler Friedhofssatzungen in Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung (BayGO) sei hierzu nicht ausreichend.⁵⁹

Diese Ansicht überzeugt nicht vollständig. Grundsätzlich ist nämlich anerkannt, dass die allgemeine Kompetenz zum Erlass kommunaler Satzungen auch als Grundlage für den Eingriff in die Berufsfreiheit ausreicht.⁶⁰ Tatsächlich regeln die Friedhofssatzungen zahlreiche gewerbe- und berufsrelevante Fragen, u. a. auch die Festlegung der Anforderungen an die Größe und Beschaffenheit von Grabmalen.⁶¹ Insbesondere Regelungen über das zu verwendende Material können weitreichende Auswirkungen auf die Berufsausübung haben. In der Literatur war daher auch zu Recht anerkannt, dass Art. 23 und 24 BayGO eine ausreichende Rechtsgrundlage für Satzungen darstellt, die die Berufsfreiheit der Stein-

⁵⁸ BVerwG (Fn. 5), Rn. 24.

⁵⁹ BVerwG (Fn. 5), Rn. 28.

⁶⁰ OVG Münster, GewArch 2011, 356; OVG Greifswald, 2 L 115/06; OVG Lüneburg, GewArch 2008, 126; BayVGH, BayVBl 2000, 22. Im Ergebnis auch BVerwG, Buchholz 408.2 Friedhofsbenutzung Nr. 7.

⁶¹ Vgl. insoweit nur die Grabmalordnung der Stadt Nürnberg, im Internet unter http://www.nuernberg.de/imperia/md/friedhofsverwaltung/dokumente/frh/20130627_bfs_anlage_2_grabmalordnung_2013.pdf <25.7.2014>.

die von SÜDWIND im Auftrag von Misereor, Juli 2009, im Internet unter http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2009/2009-12_Bescheinigung_Siegel_Natursteinbranche.pdf <25.7.2014>.

⁵⁷ EarthLink, Vergleich der in Deutschland angebotenen Sozial-Siegel für Natursteine und Natursteinprodukte, 14.7.2011, im Internet unter <http://www.earthlink.de/wp-content/uploads/Vergleich-Naturstein-Siegel.pdf> <25.7.2014>.

metze einschränken.⁶² Es erscheint auch wenig folgerichtig, wenn das Bundesverwaltungsgericht einerseits den Kommunen die Kompetenz überantwortet, Grabmale aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verbieten, andererseits genau für dieses Verbot jedoch eine spezielle gesetzliche Grundlage verlangt. Die aus der kommunalen Zuständigkeit zur Regelung von Friedhöfen zu Recht abgeleitete Kompetenz zum Verbot von derartigen Grabsteinen läuft im Ergebnis somit ins Leere: Das Bundesverwaltungsgericht nimmt den Kommunen die Kompetenz, die es ihnen im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG zugestanden hat, unter Verweis auf Art. 12 Abs. 1 GG wieder ab.

Der VGH Mannheim hat dagegen eine überzeugendere Begründung für die Notwendigkeit eines parlamentarischen Gesetzes geliefert. Nach seiner Auffassung sind es vor allem die tatsächlichen Unsicherheiten darüber, welche Zertifikate als vertrauenswürdig gelten, die eine parlamentarische Festlegung erfordern, da diesem ein größerer Einschätzungsspielraum zusteht als dem kommunalen Satzungsgeber.⁶³ Sobald sich eine klare Verkehrsauffassung darüber gebildet hat, welche Nachweise zuverlässig sind, kann es dem Satzungsgeber überlassen werden, die genaue Auswahl festzulegen.⁶⁴ Damit ist deutlich, dass derzeit der jeweilige Gesetzgeber die genauen Bedingungen festlegen muss, um die noch bestehenden Unsicherheiten in einem parlamentarischen Prozess zu klären. Auch eine vollständige Übertragung dieser Festlegung auf den Verordnungsgeber ist nicht ausreichend.⁶⁵

In den meisten Bundesländern scheint ein grundsätzlicher Konsens der Landtagsfraktionen zu bestehen, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, die es den Kommunen erlaubt, Grabmale aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verbieten.⁶⁶ Umstritten ist allerdings der genaue Inhalt eines möglichen Gesetzes. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob und wie sichergestellt werden kann, dass die Berufs- und Gewerbefreiheit der Steinmetze nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.

b) Verhältnismäßigkeit

In Anwendung der üblichen Prüfungsreihenfolge des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes prüfte das Bundesverwaltungsgericht zunächst, ob die Nürnberger Regelung einen legitimen Zweck verfolge. Dies wurde unter Verweis auf die ILO-Konvention Nr. 182 ausdrücklich bejaht.⁶⁷ Hieraus kann man folgern, dass Maßnahmen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, grundsätzlich ein legitimes Ziel darstellen. Das gilt auch für die extra-

territoriale Wirkung der Menschenrechte.⁶⁸ Das Bundesverwaltungsgericht hielt die Nürnberger Vorschrift auch für geeignet, den Regelungszweck zu verfolgen und sah auch ihre Erforderlichkeit als gegeben, da kein milderer Mittel, das den Zweck der Maßnahme ebenso gut erreichte, ersichtlich sei.⁶⁹

Die Nürnberger Friedhofssatzung scheiterte erst auf der letzten Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung, der Angemessenheit.⁷⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hielt das Nachweiserfordernis für eine „einschneidende, schwerwiegende Beschränkung der Berufsausübung der Steinmetze“.⁷¹ Allerdings stehe diese Beschränkung nur dann außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck, solange nicht klar sei, „welcher Art der geforderte Nachweis sei und welche Nachweise als ausreichend angesehen werden“.⁷² Da sich aus der Regelung der Friedhofssatzung nicht ergebe, welche Anforderungen an den Nachweis, dass das Grabmal ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sei, zu stellen seien, würden die Steinmetze zu stark belastet. Sie könnten, wie das Bundesverwaltungsgericht zu Recht ausführt, nicht selbst die Wertschöpfungskette des importierten Grabmals nachweisen. Ihnen werde auf diese Weise das unkalkulierbare Risiko aufgebürdet, einzuschätzen, ob die von ihnen beschafften Nachweise anerkannt werden. Von dieser Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts dürften auch die bestehenden landesgesetzlichen Regelungen betroffen sein, die die Kommunen zum Erlass von Verboten von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ermächtigen⁷³, da auch diese keine über die in § 28 Abs. 2 BFS hinausgehenden Anforderungen an den zu erbringenden Nachweis stellen.

Damit schließt sich der Kreis zu den Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm: Solange die Norm die Bedingungen der geforderten Nachweise nicht klar benennt, liegt in dem Verstoß gegen die Rechtsklarheit auch zugleich eine Verletzung von Art. 12 GG. Insofern dürfte eine Norm, die den Anforderungen der Rechtsklarheit genügt, im Regelfall auch keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Grundrechte der Steinmetze darstellen.

Allerdings dürfen die Anforderungen an die Nachweise der Konformität der Grabmale auch nicht überdehnt werden, da andernfalls die kommunale Autonomie zu stark beschnitten würde.⁷⁴ Vielmehr ist sicherzustellen, dass die betroffenen Steinmetze diese Anforderungen auch ohne unkalkulierbares Risiko erfüllen können. Dazu wird man die Verfügbarkeit von zertifizierten Steinen auf den internationalen Märkten untersuchen müssen. Sollte sich herausstellen, dass sich die Zertifikate noch nicht soweit durchgesetzt haben, dass man von allen Steinmetzen verlangen kann, nur noch zertifizierte

62 Lorenzmeier (Fn. 1), BayVBl 2011, 491.

63 VGH Mannheim (Fn. 6), Rn. 46.

64 VGH Mannheim (Fn. 6), Rn. 45.

65 VGH Mannheim (Fn. 6), Rn. 50.

66 Vgl. nur für Bayern: Bayerischer Landtag – 17. Wahlperiode, Plenarprotokoll Nr. 6 v. 4.12.2013, S. 178 ff. sowie Plenarprotokoll Nr. 14 v. 3.4.2014, S. 785 ff. Siehe auch den Antrag der CSU-Fraktion, Änderung des Bestattungsgesetzes – Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Verwendungsverbot von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit v. 5.2.2014, LT-Drs. 17/580.

67 BVerwG (Fn. 5), Rn. 32.

68 Ausdrücklich anderer Ansicht Misera/Kessler (Fn. 27), KommJur 2009, 55.

69 BVerwG (Fn. 5), Rn. 32.

70 BVerwG (Fn. 5), Rn. 33.

71 Ebd.

72 Ebd.

73 Dies betrifft z.B. § 15 Abs. 3 BestattG Baden-Württemberg, § 4 Abs. 5 FriedhG Bremen und § 8 Abs. 4 BestattG Saarland.

74 Kaltenborn/Reit (Fn. 1), NVwZ 2012, 927.

Grabmale zu verwenden⁷⁵, könnte es sich anbieten, den Steinmetzen – ggf. für eine bestimmte Zeit – zu gestatten, auch ohne Zertifikat Grabmale anzubieten, wenn sie erklären, bestimmte Erkundigungen eingezogen zu haben. Hierzu kann auf das Instrument der Verpflichtungserklärung zurückgegriffen werden, das im Rahmen der Anforderungen an faire Vergabe entwickelt wurde.⁷⁶ Können im Rahmen eines öffentlichen Beschaffungsvorgangs keine Produkte aus zertifiziertem fairem Handeln angeboten werden, müssen die Bieter erklären, dass die von ihnen gelieferten Waren ohne Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wurden oder, dass sie sich darum bemühen, derartige Verstöße in ihrer Lieferkette auszuschließen.

Entsprechend könnte der o. g. Textvorschlag wie folgt ergänzt werden:⁷⁷

„Ist die Vorlage eines anerkannten Zertifikats nicht oder nur unter unzumutbaren Belastungen möglich, ist stattdessen eine Erklärung zu verlangen, in der der betroffene Händler zusichert, sich vergewissert zu haben, dass das Grabmal ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden ist. Kann diese Zusicherung nicht abgegeben werden, hat der Händler zu erklären, dass wirksame Maßnahmen ergriffen wurden, um die Verwendung von Grabmalen zu vermeiden, die durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Diese Maßnahmen sind zu erläutern und ggf. nachzuweisen.“

Welche genauen Maßnahmen ein Hersteller durchzuführen hat (z. B. Erkundigungen beim Großhändler, Aufsu-

chen alternativer Angebote usw.), könnte dann durch den kommunalen Satzungsgeber konkretisiert werden.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil zu § 28 der Nürnberger Friedhofssatzung klargestellt, dass die kommunalen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen ihrer Kompetenzen treffen dürfen. Dies gilt auch für den extraterritorialen Schutz der Menschenrechte. Bundesrechtliche Kompetenzen stehen dem ebenso wenig entgegen wie die Beschränkung kommunaler Kompetenzen auf die Belange der örtlichen Gemeinschaft.

Allerdings müssen derartige Maßnahmen dem Gebot der Rechtsklarheit und Bestimmtheit genügen und auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Zudem dürfen sie die Berufsfreiheit der betroffenen Steinmetze nicht unverhältnismäßig einschränken. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sollten die Landesgesetzgeber festlegen, welche Zertifikate und Siegel für Grabmale, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden, anerkannt werden und welche alternativen Möglichkeiten den Steinmetzen zur Verfügung stehen, wenn der Nachweis durch Zertifikate unverhältnismäßig erscheint.

Die eigentlichen Wirkungen kommunaler Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit liegen – wie bereits erwähnt – nicht in dem unmittelbaren Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Steinbrüchen in Indien und anderswo. Sie entfalten nur dann eine menschenrechtlich relevante Bedeutung, wenn sie Ergebnis einer umfassenden bürgerschaftlichen Debatte über ausbeuterische Kinderarbeit sind und wenn sie in eine kommunale Gesamtstrategie eingebunden sind. Dazu gehört neben der Aufklärungs- und Bildungsarbeit auch die konsequente Ausrichtung des kommunalen Beschaffungswesens an entsprechenden Standards, insbesondere an den Kernarbeitsnormen der ILO, zu denen auch das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit gehört.⁷⁸

⁷⁸ Ausführlich dazu Ziekow (Fn. 76).

⁷⁵ In diesem Sinne VGH Mannheim (Fn. 6), Rn. 51 ff.

⁷⁶ Dazu Jan Ziekow, *Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen*, Rechtswissenschaftliches Gutachten, 4. Aufl. 2013, S. 65 f., im Internet unter http://www.service-eine-welt.de/images/text_material-3531.img <25.7.2014>.

⁷⁷ Die Formulierung lehnt sich an die Verpflichtungserklärung nach § 18 TVgG – NRW zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen an, die auf Verordnung zur Regelung von Verfahrensanforderungen in den Bereichen umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen (Verordnung Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen – RVO TVgG – NRW) vom 14. Mai 2013 beruht.