

## Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzung - Höchstrichterliche Klarstellungen und politische Handlungsaufträge

*von Prof. Dr. Markus Krajewski*

*Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*

Seit einigen Jahren versuchen Kommunen – unter anderem die Stadt Nürnberg - den Schutz der Menschenrechte dadurch zu verwirklichen, dass sie auf ihren Friedhöfen nur Grabsteine zulassen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Im Regelfall wird dabei darauf abgestellt, dass die Grabsteine ohne Verstoß gegen Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)<sup>1</sup> hergestellt wurden. Während auf allen politischen Ebenen weitestgehend Konsens darüber herrscht, dass das Ziel dieser Maßnahmen begrüßenswert ist, wurden die entsprechenden Friedhofssatzungen von einzelnen Steinmetzen vor Gericht wiederholt erfolgreich angegriffen. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird über die rechtlichen Anforderungen an Friedhofssatzungen, die Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit verbieten, gestritten.<sup>2</sup>

Am 16. Oktober 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) erstmals ausführlich zu den mit der Problematik verbundenen Rechtsfragen Stellung bezogen und damit in einigen Punkten für Klarheit gesorgt.<sup>3</sup> Die im Dezember 2013 veröffentlichte Urteilsbegründung zeigt jedoch, dass vor allem der Gesetzgeber gefordert ist, um den Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzungen weiterhin zu ermöglichen. Der folgende Beitrag skizziert kurz den dem Urteil zu Grunde liegenden „Nürnberger Fall“ und zeigt die grundsätzlichen Klarstellungen des Urteils für den Schutz der Menschenrechte auf kommunaler Ebene auf. Da das BVerwG die Nürnberger Satzung im Ergebnis jedoch aus mehreren Gründen für rechtswidrig erklärt, wird im Anschluss der Frage nachgegangen, welche Anforderungen an den Landesgesetzgeber gestellt werden, um kommunalen Menschenrechtsschutz zu ermöglichen.

---

<sup>1</sup> 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). Die Konvention gehört zu den sog. Kernarbeitsnormen und weist mit 178 Vertragsparteien den höchsten Ratifikationsstand aller ILO-Kernarbeitsnormen auf.

<sup>2</sup> Misera/Kessler, Die globalisierte Friedhofssatzung, KommJur 2009, 52; Hoppe, Produkte aus Kinderarbeit: Wer regelt das Verbot, LKV 2010, 497; Lorenzmeier, Grenzen kommunaler Selbstverwaltung und völkerrechtskonforme Auslegung, BayVBl. 2011, 485; Kaltenborn/Reit, Das Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit, NVwZ 2012, 925.

<sup>3</sup> BVerwG, Urt. v. 16.10.2013, 8 CN 1.12, KommJur 2014, 54. Das Urteil steht auch im Internet zur Verfügung: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/161013U8CN1.12.0.pdf>.

## Die Nürnberger Friedhofssatzung als Gegenstand verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Verfahren

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

„Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des 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.“<sup>4</sup>

Gegen diese Satzungsänderung wandte sich ein örtlicher Steinmetzbetrieb und beantragte eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit des § 28 Abs. 2 BFS im Wege eines Normkontrollverfahrens gem. § 47 VwGO. Der zuständige Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) in München gab diesem Antrag am 27. Juli 2009 statt und erklärte § 28 Abs. 2 BFS für unwirksam. Dabei stellte der VGH darauf ab, dass die Stadt Nürnberg mit der Norm die Bekämpfung der Kinderarbeit und damit einen Zweck verfolge, der nicht dem Zweck eines Friedhofs diene. Der Zweck der Satzung beziehe sich somit nicht auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, auf die eine kommunale Satzung nach Art. 28 Abs. 2 GG beschränkt sei.<sup>5</sup> Der VGH wiederholte dabei im Wesentlichen seine bereits gegenüber der in gleicher Weise geänderten Friedhofssatzung der Stadt München geäußerte Kritik.<sup>6</sup> Ähnlich hatte bereits zuvor das Oberverwaltungsgericht Koblenz über eine entsprechende Friedhofssatzung der Stadt Andernach entschieden.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> Der VerfGH begründete dies damit, dass das Recht der Totenbestattung zum eigenen Wirkungsbereich der

<sup>4</sup> In der aktuellen Fassung der Satzung wird § 28 Abs. 2 als „unwirksam“ bezeichnet, siehe [http://www.nuernberg.de/imperia/md/friedhofsverwaltung/dokumente/frh/20130627\\_bfs\\_ohne\\_anlagen\\_2013.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/friedhofsverwaltung/dokumente/frh/20130627_bfs_ohne_anlagen_2013.pdf) (11. März 2013).

<sup>5</sup> VGH München, Beschl. v. 27. 7. 2009, 4 N 09.1300.

<sup>6</sup> VGH München, Urt. v. 4.2.2009, 4 N 08.778, BayVBl 2009, 367

<sup>7</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 6.11.2008, 7 C 10771/08, NVwZ-RR 2009, 394.

<sup>8</sup> BVerwG, Beschl. v. 7.1.2010, 7 BN 2.09, BayVBl 2011, 510.

<sup>9</sup> Bayer. VerfGH, Urt. v. 7.10.2011, Vf. 32-VI-110, NVwZ-RR 2012, 50 = BayVBl 2012, 23.4



zu beerdigen seien. Weiterhin stellte das BVerwG fest, dass eine kommunale Regelung, die auf Friedhöfen keine Grabmale aus ausbeuterischer Kinderarbeit zulässt, nicht gegen Bundeskompetenzen verstößt. Dies war in Literatur und Rechtsprechung zuvor teilweise so gesehen worden.<sup>14</sup> Insbesondere betrifft eine derartige Vorschrift nicht den „Warenverkehr mit dem Ausland“, für den gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG ausschließlich der Bund zuständig ist.<sup>15</sup>

Aus diesen Ausführungen des BVerwG ergibt sich zunächst, dass die Kommunen nicht daran gehindert sind, im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben auch menschenrechtliche Ziele zu verfolgen. Man wird sogar einen Schritt weiter gehen können: Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung internationaler Menschenrechte trifft alle Ebenen des staatlichen Handelns und verpflichtet alle staatlichen Behörden und Einrichtungen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit. Daher sind die Kommunen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Ob man aus der ILO-Konvention 182 allerdings eine konkrete Pflicht der Kommunen zum Verbot von Grabsteinen, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, ableiten kann, erscheint fraglich.<sup>16</sup> Denn es ist denkbar, dass der Zweck der ILO-Konvention 182 auch auf andere Weise verfolgt werden kann (z. B. durch ein unmittelbares Verbot derartiger Grabsteine im jeweiligen Landesfriedhofsgesetz). In jedem Fall ist die Kommune berechtigt, zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen ihrer Kompetenzen auch rechtssetzend tätig zu werden. Argumentationsansätze, die annehmen, den Kommunen fehle die Zuständigkeit für den Schutz der Menschenrechte, hat das BVerwG deutlich zurückgewiesen.

## Extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen

Wie Melanie Köbler und Miriam Saage-Maaß festgestellt haben, handelt es sich bei dem Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit um eine Maßnahme, die dem extraterritorialen Schutz der Menschenrechte dient, da innerstaatlich Kinderarbeit grundsätzlich gem. § 5 Abs. 1 Jugendarbeitsschutzgesetz verboten ist. Die Friedhofssatzungen dienen vielmehr dem Schutz der Menschenrechte in anderen Staaten.<sup>17</sup> Dass auch der extraterritoriale Schutz der Menschenrechte im Rahmen der kommunalen Zuständigkeiten zulässig ist, wurde durch das BVerwG implizit anerkannt, auch wenn es sich mit dieser Frage nicht ausdrücklich auseinandergesetzt hat.

---

<sup>14</sup> So etwa VGH München, Fn. 5 und OVG Koblenz, Fn. 6 sowie Hoppe, LKV 2010, 498; dagegen Kaltenborn/Reit, NVwZ 2012, 929 und Lorenzmeier, BayVBl 2011, 490.

<sup>15</sup> BVerwG, Fn. 1, Rn. 19.

<sup>16</sup> Ablehnend auch Lorenzmeier, BayVBl 2011, 490.

<sup>17</sup> Köbler/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](http://www.ecchr.de/index.php/publikationen_wirtschaft_und_mr.html)

In der Literatur war diese Problematik dagegen bereits diskutiert worden. Dabei wurde vertreten, dass die ILO-Konvention Nr. 182 keine extraterritoriale Wirkung entfalte.<sup>18</sup> Diese Sicht verkennt nicht nur die neuere Menschenrechtsdogmatik, die eine extraterritoriale Schutzpflicht annimmt, wenn sich staatliches Handeln oder Unterlassen erkennbar auf den Menschenrechtsschutz im Ausland auswirkt.<sup>19</sup> Indem es die Staaten unterlassen, gegen den Import von Grabsteinen, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, vorzugehen, unterstützen sie indirekt weitere Menschenrechtsverletzungen. Eine extraterritoriale Dimension ist auch in Art. 8 der ILO-Konvention Nr. 182 angelegt, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, sich gegenseitig bei der Durchführung des Übereinkommens zu unterstützen. Daraus folgt, dass die Beseitigung der ausbeuterischen Kinderarbeit im Sinne der Konvention Nr. 182 ein gemeinsames Anliegen aller Vertragsstaaten ist.

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. Das gilt auch, wenn es um den Schutz von Menschenrechten in anderen Staaten geht. Rechtsdogmatisch lässt sich diese Folge durch eine völkerrechtskonforme Auslegung der kommunalen Kompetenzen begründen.<sup>20</sup> Der Grundsatz, dass die Kommunen nur Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG) 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.<sup>21</sup> Insofern kann der Schutz der Menschenrechte nicht als sog. „einrichtungsfremder Zweck“ angesehen werden, wie dies in Rechtsprechung und Literatur teilweise vertreten wurde.<sup>22</sup> Vielmehr erfasst die Verpflichtung, die Menschenrechte zu schützen, alle staatlichen Ebenen.

## Klarheit und Bestimmtheit der Norm

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

---

<sup>18</sup>Misera/Kessler, LKV 2009, 54.

<sup>19</sup>Siehe dazu insbesondere Prinzip 9b) der 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/MaastrichtETOPPrinciples.htm> (11. März 2013).

<sup>20</sup>Lorenzmeier, BayVBl 2011, 489.

<sup>21</sup>Lorenzmeier, BayVBl 2011, 490.

<sup>22</sup>BayVG, Fn. 4, Rn. 17; OVG Koblenz, Fn. 6, Rn. 30. Im Ergebnis ebenso Misera/Kessler, LKV 2009, 53.

Dazu zählen zunächst die durch das BVerwG 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.“<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund monierte das BVerwG, dass die Normbetroffenen – also die Hersteller und Verkäufer von Grabsteinen - § 28 Abs. 2 BFS nicht entnehmen könnten, welchen Nachweis sie zu erbringen hätten. Das Gericht verwies darauf, 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.<sup>24</sup> Für die tatsächliche Bewertung dieser Fragen verwies das BVerwG auf eine Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion aus dem Jahre 2009.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> Angesichts dessen forderte das BVerwG, dass in der Satzung genauer festgelegt werden müsse, welche Nachweise ausreichend seien und ob Zertifikate privater Stellen genügten.

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 Jahre 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, (...)“

---

<sup>23</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 21.

<sup>24</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 22.

<sup>25</sup> 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-Drucksache 16/12988, 13.5.2009.

<sup>26</sup> BT-Drucksache 16/12988, S. 5.

durch Naturstein-Importeure, Agenturen und Organisationen in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen entwickelt worden [ist], die das Thema der Zertifizierung und Standardentwicklung für den Natursteinsektor anzugehen versuchen.“<sup>27</sup>

Nach einer Studie des Südwind-Instituts aus dem Jahr 2009 konkurrieren auf dem deutschen Markt derzeit drei verschiedene Siegel: Fair Stone, IGEP und Xertifix.<sup>28</sup> Eine neuere Studie von EarthLink aus dem Jahre 2011 untersucht ebenfalls diese Siegel und bewertet sie.<sup>29</sup> Die genannten Siegel unterscheiden sich bezüglich ihrer Kriterien, Kontrolldichte und regionaler 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 rechtsklare 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. Neben den jeweiligen Anforderungen könnten dann konkrete Zertifikate, die diese Anforderungen erfüllen, als Regelbeispiele genannt 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.

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

„Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des 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. Der Nachweis im Sinne des Satzes 1 ist erbracht, wenn die Grabmale vollständig in Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz hergestellt wurden oder wenn durch ein anerkanntes Zertifikat bestätigt wurde, dass die Grabmale in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Anerkannte

---

<sup>27</sup> 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-Drucksache 17/2406, 2.7.2010, S. 3.

<sup>28</sup>Friedel Hütz-Adams, Bescheinigungen, Siegel und Zertifizierungen in der Natursteinbranche – Ein Vergleich, Studie von SÜDWIND im Auftrag von Misereor, Juli 2009, im Internet unter [http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2009/2009-12\\_Bescheinigungen\\_\\_Siegel\\_Natursteinbranche.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2009/2009-12_Bescheinigungen__Siegel_Natursteinbranche.pdf) (11. März 2014).

<sup>29</sup>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> (11. März 2014).

Zertifikate sind Bestätigungen, die von gemeinnützigen Organisationen vergeben werden und die [*genaue Anforderungen*]. Zu den anerkannten Zertifikaten zählen u.a. die Siegel von [z. B. *Fair Stone, IGEP und Xertifix*]."

## Rechtfertigung einer Grundrechtsverletzung

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

### *Gesetzliche Grundlage*

Das BVerwG sieht 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.<sup>30</sup> Für einen derartigen Eingriff sei gem. Art. 12 Abs.1 Satz 2 GG eine gesetzliche Grundlage in Form eines parlamentarischen Gesetzes erforderlich.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

Diese Rechtssicht überzeugt nicht. Vielmehr ist grundsätzlich anerkannt, dass die allgemeine Kompetenz zum Erlass kommunaler Satzungen auch als Grundlage für den Eingriff in die Berufsfreiheit ausreicht.<sup>33</sup> Tatsächlich regeln die Friedhofssatzungen zahlreiche gewerbe- und berufsrelevante Fragen, u.a. auch die Festlegung der Anforderungen an die Größe und Beschaffenheit von Grabmalen.<sup>34</sup> In der Literatur war daher auch zu Recht anerkannt, dass Art. 23 und 24 BayGO eine ausreichende Rechtsgrundlage für Satzungen darstellt, die die Berufs-

---

<sup>30</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 24.

<sup>31</sup> Entsprechende gesetzliche Regelungen finden sich in § 15 Abs. 3 des baden-württembergischen Gesetz über das Friedhofs- und Leichenwesen, § 4 Abs. 5 des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen in der Freien Hansestadt Bremen und § 8 Abs. 4 des saarländischen Gesetzes über das Friedhofs-, Bestattungs- und Leichenwesen.

<sup>32</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 28.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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](http://www.nuernberg.de/imperia/md/friedhofsverwaltung/dokumente/frh/20130627_bfs_anlage_2_grabmalordnung_2013.pdf) (11. März 2014).

freiheit der Steinmetze einschränken.<sup>35</sup> Es erscheint auch wenig folgerichtig, wenn das BVerwG 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 BVerwG 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.

Die praktische Relevanz dieser Kritik an der Rechtsprechung des BVerwG dürfte jedoch – wenigstens in Bayern – eher gering sein, da ein grundsätzlicher Konsens aller Landtagsfraktionen zu bestehen scheint, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es den Kommunen erlaubt, Grabmale aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verbieten.<sup>36</sup> Umstritten ist zwischen den Fraktionen allerdings der genaue Inhalt des 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. Auch mit dieser Frage setzte sich das BVerwG auseinander.

### *Verhältnismäßigkeit*

In Anwendung der üblichen Prüfungsreihenfolge des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes prüfte das BVerwG zunächst, ob die Nürnberger Regelung einen legitimen Zweck verfolge. Dies wurde unter Verweis auf die ILO-Konvention Nr. 182 ausdrücklich bejaht.<sup>37</sup> Hieraus kann man folgern, dass Maßnahmen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, grundsätzlich ein legitimes Ziel darstellen. Das gilt auch für die extraterritoriale Wirkung der Menschenrechte.<sup>38</sup> Das BVerwG hielt die Nürnberger Vorschrift auch für geeignet, den Regelungszweck zu verfolgen und sah auch ihre Erforderlichkeit als gegeben, da kein milderes Mittel, das den Zweck der Maßnahme ebenso gut erreichte, ersichtlich sei.<sup>39</sup>

Die Nürnberger Friedhofssatzung scheiterte erst auf der letzten Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung, der sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne oder Angemessenheit.<sup>40</sup> Im Rahmen dieser Prüfung war die Schwere des Eingriffs in das Grundrecht der Steinmetze mit

<sup>35</sup> Lorenzmeier, BayVBl 2011, 491.

<sup>36</sup> Bayerischer Landtag – 17. Wahlperiode, Plenarprotokoll 17/6 v. 4.12.2013, S. 178 ff. Siehe auch Antrag der CSU-Fraktion, Änderung des Bestattungsgesetzes - Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Verwendungsverbot von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit v. 5.2.2014, LT-Drucksache 17/580.

<sup>37</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 32.

<sup>38</sup> Ausdrücklich anderer Ansicht Misera/Kessler, KommJur 2009, 55.

<sup>39</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 32.

<sup>40</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 33.

dem zu verfolgten Zweck abzuwägen. Das BVerwG hielt das Nachweiserfordernis für eine „einschneidende, schwerwiegende Beschränkung der Berufsausübung der Steinmetze“.<sup>41</sup> 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“.<sup>42</sup> Da sich aus der Regelung der Friedhofssatzung nicht ergebe, welche Anforderungen an den Nachweis, dass das Grabmal ohne ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sei, zu stellen seien, würden die Steinmetze zu stark belastet. Sie könnten, wie das BVerwG 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 BVerwG dürften auch die bestehenden landesgesetzlichen Regelungen betroffen sein, die die Kommunen zum Erlass von Verboten von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ermächtigen<sup>43</sup>, 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. 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 Grabmale zu verwenden, könnte es sich anbieten, den Steinmetzen – ggf. für eine bestimmte Zeit – auch ohne Zertifikat Grabmale anzubieten, Hierzu kann auf das Instrument der Verpflichtungserklärung zurückgegriffen werden, das im Rahmen der Anforderungen an faire Vergabe entwickelt wurde.<sup>44</sup> Können im Rahmen eines öffentlichen Beschaffungsvorgangs keine Produkte aus zertifiziertem fairem Handeln angeboten werden, müssen die Bieter erklären, dass die von ihnen

---

<sup>41</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 33.

<sup>42</sup> BVerwG, Fn. 3, Rn. 33.

<sup>43</sup> Vgl. Fn. 31.

<sup>44</sup> Ausführlich dazu Ziekow, Faires Beschaffungswesen, VergabeR 2003, 1.

gelieferten Waren ohne Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wurden oder, dass sie sich darum bemühen, derartige Verstöße in ihrer Lieferkette auszuschließen.<sup>45</sup>

Entsprechend könnte der o.g. Textvorschlag wie folgt ergänzt werden<sup>46</sup>:

„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“

## Zusammenfassung

Das BVerwG hat in seinem Urteil zu § 28 der Nürnberger Friedhofssatzung klargestellt, dass die Kommunen 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.

---

<sup>45</sup> Siehe auch Krajewski/Krämer, Bietererklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung, Gutachten im Auftrag von WEED und CIR, 2010, im Internet unter [http://typo3.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein\\_materialien/Bieterklaerung.pdf](http://typo3.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein_materialien/Bieterklaerung.pdf) (11. März 2014).

<sup>46</sup> Die Formulierung lehnt sich an die Verpflichtungserklärung nach § 18 TVgG - NRW zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen an, die auf Verordnung zur Regelung von Verfahrensbedingungen in den Bereichen umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des Tarifreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen (Verordnung Tarifreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen - RVO TVgG - NRW) vom 14. Mai 2013 beruht.