

Menschenrechtsschutz auf kommunaler Ebene - Die Problematik des Verbots der Aufstellung von Grab- steinen aus Kinderarbeit am Beispiel Nürnbergs

Von Ralf Gutmann

I. Der Fall Nürnberg

„Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit [...] hergestellt wurden.“¹

Mit dieser in § 28 II der Nürnberger Bestattungs- und Friedhofssatzung (BFS) niedergelegten Norm, beabsichtigte der Stadtrat Nürnbergs am 25. März 2009 die zukünftige Errichtung von Grabmälern, die nachweislich aus ausbeuterischer und den schlimmsten Formen der Kinderarbeit stammen, gemäß der von Deutschland am 18. April 2002 ratifizierten International Labour Organization (ILO)-Konvention Nr. 182, auf Nürnberger Friedhöfen zu untersagen. Gegen diese Vorhaben legte ein lokal ansässiger Steinmetz in Form eines Normenkontrollantrages vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) erfolgreich Beschwerde ein.² In der Folge wurde ein Einspruch der Stadt Nürnberg als Antragsgegnerin, bezüglich einer verwehrteten Revision, durch das Bundesverwaltungsgericht abgewiesen.³ Allerdings wurde das Urteil des BayVGH vom 27. Juli 2009 durch eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde der Stadt Nürnberg vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) vom 7. Oktober 2011, gemäß Art. 11 II Bayerische Verfassung (BayVerf) in Verbindung mit Art. 24 I Nr. 1 Bayerische Gemeindeordnung (BayGO) des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, aufgehoben.⁴ Daraufhin revidierte der BayVGH am 6. Juli 2012 seine bisherige Entscheidung und gab der Satzungsänderung Nürnbergs statt, ließ jedoch die Möglichkeit einer Revision des Antragsstellers, des Steinmetzbetriebes, vor dem Bundesverwaltungsgericht offen.⁵

Einen ähnlichen Rechtsstreit führte die Stadt München um ihre Friedhofssatzung im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 bereits 2007. Diese gilt insoweit als Vorbild für die Nürnberger

¹ Vgl. §28 II Bestattungs- und Friedhofssatzung Nürnberg (BFS) vom 6. April 2009, Amtsblatt Nr. 8 S. 134 ff., veröffentlicht am 15. April, geändert durch die Satzung vom 19. März 2010 S. 87.

² Vgl. BayVGHE, Az. 4 N 09.1300.

³ Vgl. BVerwGE, 07.01.2010-7 BN 2.09= BayVBl 2011, 510.

⁴ Vgl. BayVerfGE, 07.10.2011-Vf. 32-VI-10= BayVBl 2012, 234.

⁵ Vgl. BayVGE, 06.07.2012-4 N 11.2673.

Friedhofssatzung, die im Gegensatz zu ihrem Münchener Vorläufer bisher allerdings in juristischer Hinsicht erfolgreicher war.⁶

In der folgenden Darstellung wird folglich die Hauptargumentationslinie der Gegner einer kommunalen Friedhofssatzung über ein Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 dargestellt und im Anschluss daran geprüft, ob und inwiefern eine solche Satzung dem Kompetenzbereich der Gemeinde zuzuordnen ist. Ferner soll die juristische Legitimität einer solchen Satzung vor dem Hintergrund ihrer Vereinbarkeit mit Bundes- und Landesrecht sowie dem Grundgesetz untersucht werden, um eine menschenrechtliche Verantwortung auch auf kommunaler Ebene nachweisen zu können.

II. Ermächtigungsgrundlage und Garantie der Selbstverwaltung

Das Grundgesetz räumt in Art. 24 I Nr. 1 in Verbindung mit Art. 28 II Grundgesetz (GG) den Gemeinden ausdrücklich das Recht zur Regelung von „[...] *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung* [...]“⁷ ein.⁸

Dieses Selbstverwaltungsrecht ist im Rahmen der Aufgaben der Gemeinde ferner auch durch Art. 11 II Nr. 2 BayVerf für das Land Bayern gewährleistet. Kennzeichnend hierfür ist eine von staatlicher Kontrolle unabhängige Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde für alle ihre Angelegenheiten in ihrem Wirkungskreis.⁹

Die Ermächtigungsgrundlage für die erlassene Friedhofssatzung § 28 BFS stellt dabei Art. 7 in Verbindung mit 24 I Nr. 2 BayGO dar, wodurch die Kommune befähigt wird, Satzungen zur Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu erlassen und zu regeln. Die Totenbestattung gehört dabei zum ausdrücklich lokalen Wirkungskreis der Gemeinde und kann folglich gem. Art. 11 II Nr. 2 sowie Art. 83 I in Verbindung mit Art. 149 I BayVerf auf das grundgesetzliche Recht der Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG gestützt werden.¹⁰ Ferner wird dadurch auch die Errichtung und die Unterhaltung von Friedhöfen als öffentliche Sache erfasst, wodurch Gemeinden befugt sind deren Benutzung als öffentliche Einrichtungen in Satzungen gemäß Art. 7 ff. Bayerisches Bestattungsgesetz (BayBestG) sowie Art. 24 I Nr. 1 BayGO zu regeln.¹¹ Im vorliegenden Fall hat sie das durch Art. 11 II Satz 2 BayVerf auch getan.

III. Für und Wider einer Friedhofssatzung zur Bekämpfung der Kinderarbeit

Ein Hauptargument gegen den Erlass der Bestattungs- und Friedhofssatzung sowie den § 28 II BFS- Nürnbergs durch die Entscheidung des BayVGH vom 27. Juli 2009, war die

⁶ Vgl. Stroh, Kassian: Der Streit um die Steine. Wie Städte versuchen, Erzeugnisse aus Kinderarbeit zu meiden, in: Süddeutsche Zeitung, Regionalausgabe 11.04.2013, www.genios.de/documents/SZRE_A54370223.

⁷ Art. 28 II GG.

⁸ Vgl. BVerwGE, 07.09.1992-7 NB, 292.

⁹ Vgl. BayVerfGE 45,140, 157; 161 f.; 167 f.; Tettinger, Peter/ Schwarz, Otto in: Grundgesetz, von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian, ⁶2010, Rn. 178, Art. 28 II.

¹⁰ Vgl. Art. 83 I BayVerfGE.

¹¹ Vgl. Boehlke, Hans-Kurt: Der Gemeindefriedhof. Gestalt und Ordnung, Köln/Berlin ²1973, S. 216—217.

vermeintliche Verfolgung „*anstaltsfremder Zwecke*“ der öffentlichen Einrichtung des „*Friedhofs*“¹². So überschreite die globale Bekämpfung der Kinderarbeit vermeintlich die Ermächtigungsgrundlage des Art. 24 I Nr. 1 BayGO und entbehre aufgrund der politischen Intention jeglichen örtlichen Bezuges. Die angestrebten Regelungen würden den Zweck der öffentlichen Einrichtung des „*Friedhofs*“ verfehlen und daher nicht mehr durch Art. 24 BayGO gedeckt sein. Schließlich decke die Ermächtigungsgrundlage keine Regelungen über gewerbliche Tätigkeiten, die im Vorfeld stattfinden und im örtlichen Kontext stehen, jedoch nicht die Produktionsbedingungen und die Beschaffenheit der Grabsteine und damit den Sachzweck des Art. 5 Satz 1 BayBestG berücksichtigen.¹³ Es wird mangels des örtlichen Bezuges auch von einem fehlenden Selbstverwaltungsrecht ausgegangen.¹⁴ Dieser Auffassung folgte unter anderem der Verwaltungsgerichtshof München in seinem Beschluss gegen § 28 II Friedhofs- und Bestattungssatzung München sowie das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz oder das Oberverwaltungsgericht Koblenz.¹⁵

Im Sinne der kompetenzrechtlichen Qualifikation der Länder, ist zu untersuchen, ob das Friedhofsrecht als unmittelbarer Regelgegenstand und der ausländische Warenverkehr der betroffenen Steinmetze als lediglich mittelbare Regelungsgegenstände qualifiziert werden können, um eine Doppelzuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Sinne des Grundgesetzes auszuschließen.¹⁶

Fakt ist, Regelungen, welche die Aufstellung und die Verwendung von Grabsteinen betreffen, auch wenn sie partielle Folgen für sachfremde Rechtsgebiete haben, sind Bestandteil des geltenden Bestattungsrechts.¹⁷ Denn der Landesgesetzgeber kann seine Kompetenz auf eine Rechtsmaterie geltend machen, die separat betrachtet zwar außerhalb seiner kompetenzrechtlichen Qualifikation liegt, im Regelzusammenhang aber mit dem eigentlichen kompetenzbegründenden Schwerpunkt der betreffenden Norm dermaßen verwoben ist, dass sie als Teil der Gesamtregelung angesehen werden kann.¹⁸ Vorliegend war ein strittiger und vermeintlich kompetenzüberschreitender Zweck des § 28 II BFS „*die Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit*“.¹⁹ Allerdings dürfte aufgrund der geringen Auswirkung der Beitrag einzelner Kommunen zur Bekämpfung der weltweiten Kinderarbeit lediglich als Teilaspekt der Friedhofssatzung anzusehen sein. Vielmehr ist auf den Hauptzweck der Regelung, der Verhinderung einer Konfrontation von Angehörigen und Besuchern der Begräbnisstätte mit menschenrechtlich bedenklichem Machwerk und der damit beeinträchtigen Wahrung der Pietät und der Würde der Bestattungseinrichtung, abzustellen.²⁰ Der vorrangige Gesetzeszweck ist

¹² Vgl. Gaedke, Jürgen: Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, Köln¹⁰2010, S. 16 f.

¹³ Vgl. zu Vorgängen, die der Nutzung vorgelagert sind: Bauer, Martin; Böhle, Thomas, u.a.: Bayerische Kommunalgesetze, Stand: Juli 2005, Art. 24 GO Rn. 4.

¹⁴ Vgl. BVerwGE 87, 228 (231)-NVwZ 1991, 2718. Vgl. desw. Als Gegenposition: Misera, Saskia; Kessler, Wolfram: Die globalisierte Friedhofssatzung, in: KommJur 2009 Heft 2, S. 52—56. Im weiteren Sinne auch BVerwGE 14. 12.1990-7 C 10.90-NVwZ 1991, 682.

¹⁵ Vgl. BayVerfGE, 07.10.2011- Vf. 32-VI-10-NVwZ-RR 2012, 51; OVG Rheinland Pfalz 06.11.2008-Az. 7 C 10771/08; OVG Koblenz, 06.11.2008-Az. 7 C 10771/08.

¹⁶ Vgl. Jarass, Hans Dieter: Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, in: NVwZ 2000, S. 1089—196, hier S. 1090.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 7, 29 (40); BVerfG 26, 314.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 98, 265 (299); Schneider, Hans: Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch, Heidelberg³2002, S. 59 Rn. 89; Degenhart, Christoph: Art. 70 GG Rn. 57, in Sachs, Michael: Grundgesetz, München⁶2011.

¹⁹ Vgl. § 28 II BFS.

²⁰ Vgl. Kaltenborn, Reit: Das Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit. Bedarf es neuer bundes- bzw. landesrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen?, in: NVwZ 2012, 925—930, hier S. 930.

insofern die Wahrung des Friedhofszwecks und das Aufstellungsverbot, somit eine sonderrechtliche Regelung des Bestattungswesens. Folglich ist bezüglich des Verbotes der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit, trotz mehrfacher Zielsetzungen, der primäre Normzweck der zuzuordnenden Regelung maßgeblich.²¹

Denn es wäre zu kurz gedacht und würde die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 II GG aufweichen, wenn eine Norm wie §28 II BFS-Nürnberg allein aufgrund der Tatsache, dass sie von einem global-politischen Motiv wie der ILO-Konvention Nr. 182 geleitet wird, jeglicher Bezug über die Nutzung des „Friedhofs“ und der Totenbestattung abgesprochen werden würde. Das Argument, dass die Bekämpfung der Kinderarbeit in anderen Staaten nicht in den kommunalen Kompetenzbereich fällt, erscheint insofern unerheblich.²² Letztendlich ist allein die objektive Zuordnung zum Rechtskreis des Bestattungswesens für die Rechtmäßigkeit erheblich, nicht jedoch die beim Erlass der Regelung eingewirkten Intentionen des Satzungsgebers.²³ Tatsächlich beschäftigt sich § 28 II BFS eben nicht ausschließlich mit der wirtschaftlichen Erzeugung, sondern vielmehr mit der Aufstellung und der Errichtung von Grabmälern auf den städtischen Friedhöfen gemäß § 2; 3 BFS, wodurch wiederum der sachliche Zusammenhang zwischen der Norm und dem Friedhofszweck gegeben wäre, kein einrichtungsfremder Zweck verfolgt und damit ein örtlicher Bezug vorliegen würde.²⁴

Des Weiteren kann eine „Ächtung“ von Grabsteinen oder ähnlichen Erzeugnissen, die durch „schlimmste Formen der Kinderarbeit“²⁵ produziert worden sind, nicht einfach als sachfremd abgetan werden, nur weil diese „Herstellungsprozesse“ äußerlich nicht sichtbar sind und damit vorgeblich nicht unter das Selbstverwaltungsrecht fällt.²⁶ Denn die pietätvolle und würdevolle Ausgestaltung der Totenruhe auf den Friedhöfen kann bereits durch die Kenntnis und die Konfrontation der Angehörigen mit den menschenrechtswidrigen Produkten leiden, wodurch auch ein sachlicher und örtlicher Bezug angenommen werden kann.²⁷ Dabei liegt diese Einschätzung durchaus im normativen Spielraum der Gemeinde.²⁸ Schließlich würde durch die Aberkennung eines normativen Ermessensspielraumes für die Regeln des § 28 II BFS, unter dem Vorwand eines einrichtungsfremden Zweckes ohne örtlichen Bezug, das vorangehend angeführte kommunale Selbstverwaltungsrecht aufgelöst werden.²⁹ Außerdem erscheint es als unerlässlich, dass der Satzungsgeber nicht auf den Erlass von zwingend erforderlichen Maßnahmen beschränkt sein darf, sondern auch den Ermessensspielraum genießt, Regelungen zu treffen, die dem Anstaltszweck förderlich erscheinen.³⁰ Um eine Kompetenzzuordnung der Gemeinde zu erreichen, erscheint insofern bedeutsam, die entsprechende Satzung zum Verbot von Grabsteinen aus Kinderarbeit auf die „Nutzung“ des Friedhofs und

²¹ Vgl. Degenhart, C.: Art. 70 GG Rn. 57.

²² Vgl. KommJur 2009 Heft 2, S. 54.

²³ Vgl. BverwGE 26.04.2006-6 C 19.05; BayVerfGE, 07.10.2011-Vf. 32-VI-10- NVwZ-RR 2012, S. 50–53, hier S. 50 Nr. IV 3 a.

²⁴ Vgl. Kaltenborn, R.: Verbot, S. 927.

²⁵ Vgl. ILO-Konvention Nr. 182.

²⁶ Vgl. Im Falle Nürnbergs: BayVGHE 27.07.2009-Vf. 4 N 09.1300; BayVerfGHE 07.10.2011-Vf. 32-VI-10.

²⁷ Vgl. Gaedke/ Diefenbach: Handbuch, S. 74; Lorenzmeier, Stefan: Grenzen kommunaler Selbstverwaltung und völkerrechtskonforme Auslegung, BayVBl 2011, 485 (488).

²⁸ Vgl. BayVerfGE 08.11.2011 NVwZ-RR 2011, 100.

²⁹ Vgl. So entschied auch das BayVerfG am 7. Oktober 2011, Vf. 32-IV. 10.

³⁰ Vgl. Gaedke, Diefenbach: Handbuch, S. 74.

nicht auf das äußere Erscheinungsbild beziehungsweise den Herstellungsprozess dieser Produkte betreffend abzustellen.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ist allerdings ihre Bindung im Sinne von Art. 28 II Satz 2 GG und Art. 11 II BayVerf an den Rahmen gesetzlicher Aufgabezuweisung zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten hervorzuheben.³¹ Wobei diese Bindung das Beziehungsgeflecht kommunaler und gesamtstaatlicher Angelegenheiten insofern verdeutlicht, als dass es sich nicht um zwei nebeneinander stehende, sondern vielfach in sich verschränkte Belange handelt.³²

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen ferner festgestellt, dass Bundesrecht etwaigen landesrechtlichen Regelungen einem Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit nicht entgegensteht und dass sie jegliche Schritte zur aktiven Umsetzung der ILO-Konvention Nr. 182 begrüße.³³ Der Bund sieht durch die Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz der Länder als eröffnet.³⁴ Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Bundesregierung in ihren Antworten auf zwei weitere Anfragen der Fraktion Die Linke³⁵ deutlich zurückhaltender gibt und auf die Zuständigkeit der Europäischen Union sowie der World Trade Organization abstellt. Schließlich müssten auch die Vorgaben über Warenverkehrsfreiheit und Diskriminierungsverbote beachtet werden.³⁶ In ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der SPD betont die Bundesregierung ausdrücklich ihre Zustimmung und Förderung von Zertifizierungssystemen zur Erbringung des Nachweises, dass ausländische Steine in der gesamten Wertschöpfungskette ohne jegliche Form der Kinderarbeit produziert worden sind.³⁷ Aus der Summe dieser Stellungnahmen kann somit gefolgert werden, dass die Bundesregierung die Kompetenz zum Erlass einer entsprechenden Vorschrift bei den Ländern sieht und gleichfalls die Bekämpfung der Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 begrüßt.

Eine Ermächtigung der in innerstaatliches Recht transformierten ILO-Konvention durch das Ausführungsgesetz vom 11. Dezember 2001³⁸ liegt jedoch nicht vor. Ferner kann aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in Verbindung mit der Bundestreue zwar auf keine Ermächtigung zur Implementierung der Konvention Nr. 182 geschlossen werden, um die gegebenen verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Gemeinden auszudehnen,³⁹ jedoch bietet der Ermessensspielraum des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eine Art Schlupfwinkel, der bei ungewissen Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern dienlich ist, den Widerspruch zu Gunsten der Menschenrechte und offensichtlich gemäß den Stellungnahmen der Bundesregierung auch zum Wohlwollen des Bundes aufzulösen.

Eine mögliche Lösung des Problems wäre, eine entsprechende Regelung auf Landesebene aufzunehmen, um eine eindeutigere Normenklarheit zu schaffen, wie das etwa die Länder

³¹ Vgl. BeckOK GG Art. 28 Rn. 51. Stand: 01.01.2013; Edition 17. Autor: Hellermann Hrsg. Epping/ Hillgruber.

³² Vgl. NVwZ-RR 2012, 52.

³³ Vgl. BT-DR 16/14091, S. 2.

³⁴ Vgl. Kaltenborn: Verbot, S. 925.

³⁵ Vgl. BT-DR 17/ 2220; BT-DR 17/ 2406.

³⁶ Vgl. BT-DR 17/ 2406, insbesondere S. 2.

³⁷ Vgl. BT-DR 17/ 6662, insbesondere S. 4 ff.

³⁸ Vgl. BGBl II 2001, 1290.

³⁹ Vgl. contra dieser Diskussion: Misera, Saskia; Kessler, Wolfram: Die globalisierte Friedhofssatzung, in: KommJur 2009 Heft 2, S. 52—56, hier S. 54.

Bremen, Saarland und Baden-Württemberg in ihren Bestattungsgesetzen getan haben.⁴⁰ Hierfür haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, sofern gemäß Art. 70 I GG dem Bund keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz zugewiesen ist.

Für eine ausdrückliche Bundeskompetenz würde etwa der „Warenverkehr mit dem Ausland“ gem. Art. 73 I Nr. 5, 4 Alternative GG und die „Auswärtigen Angelegenheiten“ nach 73 I Nr. 1 GG in Frage kommen. Art. 73 I Nr. 1 GG scheidet aber bereits dadurch aus, dass es bei dieser Norm um Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten und internationale Organisationen geht und die Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen in innerstaatliches Recht nicht darunter fällt.⁴¹ Art. 73 I Nr. 5, 4 Alternative GG ist des Weiteren unbeachtlich, da es vorliegend nicht um ein spezielles Verbot gegen ausländische Produkte geht, sondern die Herkunft des Steinmaterials unerheblich ist. Denn auch wenn es sich vorwiegend um ausländische Produkte handeln mag, so gilt das Verbot nach § 28 II BFS doch auch für inländische Grabsteine. Vorliegend dreht es sich schließlich um ein Verwendungs- und nicht um ein Wareneinfuhrverbot, da mit Hilfe der Friedhofssatzung lediglich eine Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, um die Aufstellung von menschenrechtlich bedenklichen Grabsteinen auf inländischen Friedhöfen zu unterbinden.⁴² Eine Annexkompetenz des Bundes ist ebenfalls nicht ersichtlich, da keine Verbindung zwischen der Vorbereitung und Durchführung der Bestimmungen der Art. 73 I Nr.1 und Art. 73 I Nr. 5, 4 Alternative GG und dem Selbstverwaltungsrecht zugeordneten Satzungsrecht für Bestattungseinrichtungen der Gemeinden begründet werden kann.

Bezüglich der Qualifikation von Art. 74 I Nr. 11 GG, dem Recht der Wirtschaft und des Handwerks, lässt sich das Gleiche wie für die kompetenzrechtliche Qualifikation der Länder feststellen. Die Friedhofssatzung regelt vorrangig nicht die Bedingungen eines Wirtschaftszweiges, sondern den direkten Aspekt einer öffentlichen Einrichtung.

Es kann kein allgemeines Einfuhr- bzw. Handelsverbot erzielt werden, was auch nicht im Intentionsspielrahmen des § 28 BFS lag, jedoch kann die Aufstellung von menschenrechtlich bedenklichen Produkten zumindest auf lokaler Ebene partiell verhindert bzw. verboten werden.

Abschließend wäre allerdings noch eine Verletzung von Art. 12 I GG und Art. 14 I GG denkbar, da das Verbot des § 28 II BFS die Berufsfreiheit und die Eigentumsfreiheit der Steinmetze beeinträchtigen könnte. Eingriffe in Art. 12 I GG können zwar dabei nicht auf die bisherige Ermächtigungsgrundlage des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde gestützt werden, jedoch ist die Wahrung der Würde der Bestattungseinrichtung vorrangiger Hauptzweck des § 28 II BFS und damit dem Gemeinwohl der Gemeinde zuträglich.⁴³ Insofern ist die Auffassung, dass die vorgenommene Satzungsänderung lediglich außer- und nicht innerstaatlich wirkt, abzulehnen.⁴⁴ Tatsächlich dürfte sich die Regelung des § 28 II BFS nur äußerst marginal auf die Umsätze der örtlich-ansässigen Steinmetze auswirken, da sich die überwältigende Mehrheit,

⁴⁰ Vgl. Bremen: BremGBI 2010, S. 566; Saarland: AB II 2010, 1384 und Baden-Württemberg: LT-DR 15/1935.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 33, 52 (60); 100, 313.

⁴² Vgl. Kaltenborn: Verbot, S. 929.

⁴³ Vgl. NJW 1993, 411.

⁴⁴ Vgl. Gegen Gründe des Gemeinwohls: Misera; Kessler: Friedhofssatzung, S. 55. Dafür vgl. BVerfGE 01.02.2011-Az. 1 BvR 2383/10.

so etwa die Steinmetz-Innungen,⁴⁵ bereits freiwillig für nachhaltige Produkte ohne Kinderarbeit entschieden hat und folglich von einem Eingriff nicht mehr die Rede sein dürfte. Einem Verstoß gegen Art. 14 I GG wird durch die von der Stadt Nürnberg eingeräumte Abverkaufsfrist für die wenigen noch mit bedenklichen Produkten handelnden Betriebe vorgebeugt. Allerdings ist die Zeitspanne der eingeräumten Frist zu kritisieren, da sie mit einem halben Jahr als deutlich zu gering bemessen erscheint.⁴⁶

IV. Fazit

Letztendlich bleibt jenseits der juristischen Sichtweise zu fragen, ob es denn auch moralisch und ethisch einer Stadt wie Nürnberg, die sich in ihrem Leitbild selbst zur „Stadt der Menschenrechte“ erklärt hat und sich aktiv für den Menschenrechtsschutz auf kommunaler sowie globaler Ebene engagiert, noch zugemutet werden kann, weiterhin die Aufstellung bzw. Verwendung von menschenrechtlich bedenklichen Produkte tolerieren zu müssen. Der städtische Finanzreferent Harald Riedel äußerte sich in einem Interview hierzu folgendermaßen: „Nürnberg als Stadt der Menschenrechte trete für eine würdevolle Totenehrung ein. Die würde sehr gestört, wenn Grabmale erlaubt sind, die von Kinderhänden gemeißelt wurden“.⁴⁷

Ferner ist festzustellen, dass auf Grundlage einer Ermächtigungsgrundlage in Verbindung mit dem kommunalen Ermessungsspielraum die Umsetzung von internationalen Menschenrechtsverträgen nicht mehr auf den bundesrechtlichen Kompetenzbereich beschränkt sein muss, sondern partiell auch von den Kommunen ausgeübt werden könnte, sofern diese fin- dig genug sind, ihre völkerrechtliche Intentionen einem sachgenügenden Hauptzweck unterzuordnen. Letztlich bleibt nur abzuwarten und zu hoffen, dass auch auf Bundesebene die Bedeutung der Menschenrechte für den kommunale Bereich erkannt und eine gesetzliche Grundlage auch von den Ländern geschaffen wird, wie dies bereits einige Bundesländer getan haben, um Verwirrungen über etwaige Friedhofssatzungen vorzubeugen.

Unbestreitbar dürfte das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes⁴⁸ für die zukünftige Umsetzung von internationalen Menschenrechtsverträgen und die freiwillige Übernahme von Verantwortung für den aktiven Menschenrechtsschutz auf kommunaler Ebene wegweisend sein. Die Entscheidung des Revisionsverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht ist abzuwarten.

⁴⁵ Vgl. so etwa auch Pressemitteilung der Steinmetz- und Steinbildhauerinnung München-Oberbayern vom 06. Februar 2009, sowie der Deutsche Bundesverband Deutscher Steinmetze in einer Pressemitteilung vom 18.09.2012/ Re-oss.

⁴⁶ Vgl. http://www.nuernberg.de/presse/mitteilungen/presse_33809.html: Nürnberg: Nachrichten aus dem Rathaus, Nr. 1169 / 10.12.2012.

⁴⁷ Vgl. NZ/HA/LOKAL, Do. 28.01.2010 Nürnberg: Friedhofssatzung ist zum Teil unwirksam. Gerichte kippten Grabsteinregelung, von Susanne Stemmler. Nürnberger Zeitung Seite 8 von 21.

⁴⁸ Vgl. BayVerfGE 07.10.2011.Az.Vf. 32-VI-10.