



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
52-1701

15. April 2019

Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag	5
B.	Stellungnahme	5
I.	Tatsächliche und rechtliche Ausgangslage	5
1.	ILO-Konvention Nr. 182.....	5
2.	Herstellung von Grabmalen.....	6
a)	Marktanteil von Grabmalen aus möglicher Kinderarbeit	6
b)	Belastungen durch Kinderarbeit in Steinbrüchen für die betroffenen Kinder	7
c)	Geringe Aussicht auf kurzfristige Abhilfe durch die betroffenen Länder	7
3.	Regelungen in verschiedenen Bundesländern	8
a)	Landesgesetze mit Ermächtigungen für kommunale Regelungen	8
aa)	Baden-Württemberg.....	8
bb)	Bayern	9
cc)	Bremen.....	10
dd)	Hessen	11
ee)	Niedersachsen.....	11
ff)	Saarland	12
b)	Landeseigene Regelung	12
c)	Rheinland-Pfalz.....	14
d)	Andere Bundesländer	15

In seiner Funktion als Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftlichen Dienst Gutachten und sonstige Ausarbeitungen, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.

II.	Rechtliche Würdigung	16
1.	Gesetzgebungskompetenz des Landes	17
	a) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	17
	aa) Warenverkehr mit dem Ausland	17
	bb) Auswärtige Angelegenheiten	18
	cc) Zwischenergebnis	19
	b) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz	19
	aa) Recht der Wirtschaft	19
	bb) Recht des Arbeitsschutzes und Recht der öffentlichen Fürsorge	20
	cc) Zwischenergebnis	21
	c) Ergebnis	21
2.	Vereinbarkeit mit der Berufsausübungsfreiheit	21
	a) Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit	21
	b) Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit	22
	aa) Enger Zusammenhang mit dem Beruf	23
	bb) Auswirkungen von erheblichem Gewicht	23
	c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs	25
	aa) Gesetzesvorbehalt	25
	bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	25
	(1) Legitimer Zweck	26
	(2) Geeignetheit	26
	(a) Ungeeignetheit wegen fehlender Erkennbarkeit der Nachweismöglichkeiten für die Betroffenen	27
	(b) Ungeeignetheit wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit vorhandener Zertifikate	29
	(c) Zwischenergebnis	31
	(3) Erforderlichkeit	32
	(a) Freiwillige Vereinbarungen mit Steinmetzinnen und Steinmetzen und Händlerinnen und Händlern	32
	(b) Empfehlungen in der Friedhofssatzung	33
	(c) Andere Formen der Information	34
	(d) Begrenzung des Kreises der Länder, für die Zertifikate gefordert werden	34
	(e) Zwischenergebnis	34
	(4) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	35
	(a) Voraussetzungen	35
	(b) Zwischenergebnis	37
	(5) Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit der Regelung	37

cc)	Bei Regelung auf landesgesetzlicher Grundlage durch Satzungen der Gemeinden: Regelungsbefugnis der Gemeinden und Wesentlichkeitsdoktrin	38
(1)	Regelungsbefugnis der Gemeinden.....	38
(2)	Ermächtigungsgrundlage, die der Wesentlichkeitsdoktrin genügt.....	40
(3)	Zwischenergebnis	41
d)	Ergebnis zur Vereinbarkeit der Regelung mit der Berufsausübungsfreiheit	42
3.	Vereinbarkeit mit der Eigentumsfreiheit.....	42
a)	Eingriff in den Schutzbereich.....	42
b)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	43
c)	Ergebnis.....	46
4.	Vereinbarkeit mit der allgemeinen Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten	46
a)	Eingriff in den Schutzbereich.....	46
b)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	47
c)	Ergebnis.....	48
5.	Vereinbarkeit mit der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	48
a)	Vereinbarkeit mit dem Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung	48
aa)	Beschränkung der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung.....	49
bb)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	50
(1)	Keine Aufhebung oder Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie (Verletzung des Kernbereichs)	50
(2)	Verhältnismäßigkeit und Willkürverbot als rechtliche Bindungen außerhalb des Kernbereichs	51
(a)	Verhältnismäßigkeit	51
(b)	Willkürverbot.....	52
cc)	Zwischenergebnis	52
b)	Vereinbarkeit mit dem Konnexitätsprinzip	52
c)	Ergebnis.....	54
6.	Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft	55
a)	Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht.....	56
b)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	56
c)	Ergebnis.....	57

7.	Bestimmtheitsgrundsatz.....	58
8.	Vereinbarkeit mit der europarechtlichen Warenverkehrsfreiheit.....	59
	a) Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit	59
	b) Rechtfertigung.....	61
	aa) Rechtfertigungstatbestände	61
	bb) Verhältnismäßigkeit	63
	c) Ergebnis.....	64
9.	Vereinbarkeit mit dem völkerrechtlichen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)	64
C.	Antworten auf die Fragen	65
I.	Kann das Land Rheinland-Pfalz eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit schaffen?.....	65
II.	Welche rechtlichen Risiken müssen dabei berücksichtigt werden?	65
III.	In welcher Form könnte die Regelung getroffen werden?	68
1.	Anforderungen an die Regelung des Nachweissystems.....	69
	a) Vorgabe von Kriterien, die ein Zertifikat erfüllen muss	69
	b) Ausdrückliche Benennung von Zertifikaten oder Zertifizierungsunternehmen.....	71
	c) Anerkennungsverfahren.....	73
2.	Wahl der Regelungsform: Landesgesetz oder Satzungsermächtigung.....	73
3.	Redaktionelle und sonstige Fragen	74
	a) Wortwahl: Grabsteine, Grabkreuze, Grabeinfassungen, Grabplatten, Grabmale	74
	b) Wortwahl: schlimmste Formen der Kinderarbeit	75
	c) Feststellung der Herkunft aller Steine	75
	d) Unveränderliche Kennzeichnung.....	75
	e) Ordnungswidrigkeit bei Verstoß	75

A. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat sich an den Präsidenten des Landtags gewandt und um eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu den Möglichkeiten gebeten, Grabsteine aus Kinderarbeit in Rheinland-Pfalz zu verbieten. Ausgangspunkt ist eine Novelle des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes im benachbarten Bundesland Hessen, nach der die hessischen Gemeinden nunmehr Grabsteine aus Kinderarbeit verbieten dürfen. Die Fraktion interessiert, ob das Land Rheinland-Pfalz eine vergleichbare landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage schaffen kann, welche rechtlichen Risiken berücksichtigt werden müssen und in welcher Form eine solche Regelung getroffen werden könnte.

B. Stellungnahme

In der nachfolgenden gutachterlichen Stellungnahme werden einführend die thematisch einschlägigen Regelungen sowie die tatsächlichen Anknüpfungspunkte dargestellt, die für einen Erlass gesehen werden (unten I.). Im Anschluss daran wird der verfassungsrechtliche Rahmen aufgezeigt und die Problematik aufbereitet (unten II). Die Beantwortung der konkreten Fragen der Fraktion folgt in einem dritten Abschnitt (unten C.).

I. Tatsächliche und rechtliche Ausgangslage

Verschiedene Bundesländer haben Regelungen zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit getroffen. Sie beziehen sich dabei auf ein Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, das eingangs kurz vorgestellt wird (unten 1.). In einem zweiten Schritt wird die tatsächliche Situation hinsichtlich der Grabmale aus Kinderarbeit skizziert, auf deren Grundlage entsprechende Verbote normiert wurden (unten 2.). Anschließend werden die in verschiedenen Bundesländern bestehenden Regelungen vorgestellt (unten 3.).

1. ILO-Konvention Nr. 182

Im Jahr 1999 verabschiedete eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization - ILO),¹ ein „*Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit*“ (im Folgenden: ILO-Konvention Nr. 182).² Es verpflichtet die unterzeichnenden Staaten zu unverzüglichen und wirksamen Maßnahmen zum Verbot und zur Beseitigung der

¹ Die ILO ist zuständig für die Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards, ILO Berlin, <https://www.ilo.org/berlin/lang--en/index.htm>, abgerufen am 1.03.2019.

² Das Übereinkommen wurde am 17. Juni 1999 angenommen und trat im Jahr 2000 in Kraft, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_c182_de.htm. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Abkommen am 11. Dezember 2001 zugestimmt (Gesetz zu dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 11. Dezember 2001, BGBl. II, S. 1290).

schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Als schlimmste Formen der Kinderarbeit bezeichnet das Abkommen unter anderem 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.³ Einem Bericht des ILO-Generaldirektors im Jahre 2006 zufolge gehören alle Formen von Kinderarbeit in Minen und Steinbrüchen dazu.⁴ Die Konvention, die in Deutschland die Geltungskraft eines Bundesgesetzes hat,⁵ verpflichtet die ratifizierenden Staaten nur, gegen Kinderarbeit im eigenen Regelungsbereich vorzugehen. Eine Verpflichtung, gegen Kinderarbeit im Ausland durch ausländische Akteure vorzugehen, leitet sich daraus nicht ab.⁶

2. Herstellung von Grabmalen

Der Handlungsbedarf zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit wird im Wesentlichen mit dem großen Marktanteil von Grabmalen aus möglicher Kinderarbeit (unten a)), mit den erheblichen Belastungen der von Kinderarbeit in Steinbrüchen betroffenen Kinder (unten b)) und mit der geringen Aussicht auf eine kurzfristige Abhilfe durch die betroffenen Länder selbst begründet (unten c)).

a) Marktanteil von Grabmalen aus möglicher Kinderarbeit

Grabmale aus Naturstein⁷ stammen nur zu einem kleinen Bruchteil aus der Europäischen Union. Zu 50 bis 80 Prozent stammen sie aus Asien.⁸ Asiatische Grabmale sind wegen ihrer besonders ansprechenden Farben und Maserungen beliebt⁹ und deutlich günstiger als die europäischen Konkurrenzprodukte.

In vier der zehn größten Nicht-EU- und Nicht-OECD-Exportstaaten von Granit, Marmor, Sandstein, Porphyrt, Basalt, Travertin und Ecaussine nach Deutschland findet ausweislich einer Studie der Hochschule Düsseldorf Kinderarbeit bei der Förderung oder Verarbeitung der Steine statt.¹⁰ Darunter zählen China, Indien, die Philippinen und Vietnam. Während für Indien, die

³ Artikel 1, 3 des Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

⁴ Bericht des Generaldirektors der Internationalen Arbeitskonferenz, 95. Tagung 2006, S. 50f; vgl. ebenso den Bericht des von der ILO ins Leben gerufenen Programms zur Beseitigung von Kinderarbeit IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour), Action against Child Labour, Highlights 2006, February 2007, S. 5, 47.

⁵ *Domgörgen*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 59, Rn. 9.

⁶ *Krajewski*, Kommunalen Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit, DÖV 2014, S. 721, 723.

⁷ Naturstein ist ein in der Natur gewachsener Stein. Er wird meist in Steinbrüchen abgebaut. Das Gegenteil von einem Naturstein ist ein vom Menschen hergestellter Stein, den man auch als Werkstein bezeichnet.

⁸ *Kleinert*, in: Informationsbroschüre des Dachverbandes Entwicklungspolitik Baden-Württemberg, „Menschen-Würdiges Gedenken“, Natursteine: ein globales Geschäft mit Risiken und Nebenwirkungen, Dezember 2016, S. 6, abrufbar unter <https://www.deab.de/publikationen> unter Bezugnahme auf den XXVI World Marble and Stones Report 2015.

⁹ *Kleinert*, aaO (Fn. 8), S. 6.

¹⁰ *Eberle/Schröder*, Hochschule Düsseldorf (HSD), Kinderarbeit im Naturstein-Sektor, Wissenschaftliche Studie zu § 4a des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Bestattungsgesetz - BestG NRW) im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des

Philippinen und Vietnam Kinderarbeit im Naturstein-Sektor belegt werden konnte, fehlen für China der Studie zufolge belastbare Daten hierzu. Dennoch geht die Studie davon aus, dass Natursteinexporte aus China mit hoher Wahrscheinlichkeit unter Beteiligung von Kinderarbeit hergestellt sind. Denn das Land importiere große Mengen von Rohsteinen aus Indien, verarbeite diese weiter und exportiere sie sodann nach Deutschland.¹¹

b) Belastungen durch Kinderarbeit in Steinbrüchen für die betroffenen Kinder

Kinderarbeit in Steinbrüchen gehört nach Einschätzung der ILO zu den gefährlichsten Formen der Kinderarbeit weltweit.¹² Die Steinbrucharbeit ist körperlich anstrengend. Schwere Felsblöcke müssen gehoben, getragen und gehalten werden. Steinbrucharbeit ist außerdem gefährlich. Sie setzt den Umgang mit gefährlichen Arbeitsmitteln (etwa schweren Bohrern) und gefährlichen Arbeitsstoffen (zum Beispiel Dynamit) voraus und findet in gefährlichen Arbeitssituationen statt (zum Beispiel in großer Höhe oder Tiefe und bei Steinschlaggefahr).¹³ Kinder sind diesen Gefahren in besonderem Maße ausgesetzt, weil sie im Vergleich zu Erwachsenen ein geringeres Sicherheits- und Gefahrenbewusstsein haben und weniger konzentrationsfähig sind.¹⁴ Durch das Einatmen des Steinstaubs, wird die Staublungenkrankheit Silikose hervorgerufen, die häufig zu frühzeitigem Versterben führt.

c) Geringe Aussicht auf kurzfristige Abhilfe durch die betroffenen Länder

Kinderarbeit hat in den genannten Ländern ihre Ursache in der wirtschaftlichen und sozialen Situation bestimmter Bevölkerungsteile. Kurzfristige Abhilfe durch die betroffenen Länder ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten. In Indien beispielsweise hält die indische Regierung die vollständige Abschaffung von Kinderarbeit auch in ihren schlimmsten Formen auf Jahre hinaus nicht für realistisch.¹⁵ Kinder machen dort einen geschätzten Anteil von zehn Prozent an der Arbeiterschaft aus.¹⁶ Eine beträchtliche Zahl von ihnen lebt in Schuldknechtschaft. Kin-

Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) vom 30.11.2016, S. 4, 20-22, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4977.pdf>.

¹¹ Eberlei/Schröder, Hochschule Düsseldorf (HSD), Kinderarbeit im Naturstein-Sektor, aaO (Fn. 10), S. 4, 20-22.

¹² Bericht des von der ILO ins Leben gerufenen Programms zur Beseitigung von Kinderarbeit IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour), Action against Child Labour, Highlights 2006, February 2007, S. 47.

¹³ Vgl. unter anderem die Stellungnahme von Pütter für das Zertifizierungsunternehmen XertifiX im Anhörverfahren des Ausschusses des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und weiterer Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2013; Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll APr 16/281 vom 26.6.2013, S. 10.

¹⁴ Hiervon geht § 22 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz – JArbSchG) aus, vgl. dazu Taubert, in: Boecken/Düwell/ Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 22 JArbSchG, Rn. 13.

¹⁵ Eberlei/Schröder, Hochschule Düsseldorf (HSD), Kinderarbeit im Naturstein-Sektor in Indien? Wissenschaftliches Gutachten zu § 4a des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Bestattungsgesetz - BestG NRW) im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) vom 15.4.2016, S. 2, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4977.pdf>.

¹⁶ Eberlei/Schröder, Hochschule Düsseldorf (HSD), Kinderarbeit im Naturstein-Sektor in Indien? aaO (Fn. 15), S. 13 unter Berufung auf eine Studie von Stop Child Labour und dem India Committee of the Netherlands von Mai 2015.

der ergänzen das Einkommen der Familie, das ohne ihren Beitrag nicht zum Überleben ausreichen würde oder treten in den Arbeitsprozess ein, wenn ein Elternteil verstirbt.¹⁷ Auch in Vietnam, das ebenfalls beispielhaft genannt werden soll, ist Kinderarbeit schwer zu verhindern.¹⁸ Sie ist für die betroffenen Kinder und Familien und für die Arbeitgeber gleichermaßen attraktiv.¹⁹

3. Regelungen in verschiedenen Bundesländern

Verschiedene Bundesländer haben Regelungen geschaffen, die sicherstellen sollen, dass nur Grabmale auf Friedhöfen verwendet werden, die ohne Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 hergestellt wurden. Regelungen finden sich bislang in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Dabei lassen sich zwei verschiedene Regelungsformen unterscheiden, nämlich einerseits eine landesgesetzliche Ermächtigung der Gemeinden und Kirchen²⁰ zur Regelung - sie wurde in insgesamt sechs Bundesländern als Regelungsform gewählt - (unten a)), andererseits eine Regelung im Landesgesetz selbst, wie dies in Nordrhein-Westfalen geschehen ist (unten b)).

a) Landesgesetze mit Ermächtigungen für kommunale Regelungen

Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen und das Saarland ermächtigen die Friedhofsträger,²¹ ein Verbot für Grabmale aus Kinderarbeit zu erlassen. Die Regelungen dieser Bundesländer werden in der genannten Reihenfolge vorgestellt.

aa) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurden die Friedhofsträger im Jahre 2012 zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit ermächtigt. Hierzu wurde das Bestattungsgesetz geändert. In § 15, der die Ordnung auf Friedhöfen regelt, wurde ein neuer Absatz 3 eingefügt. § 15 lautet nunmehr wie folgt:²²

¹⁷ Die Lebenserwartung von Steinbrucharbeitern liegt im Durchschnitt bei 45 Jahren, *Eberlei/Schröder*, Hochschule Düsseldorf (HSD), Kinderarbeit im Naturstein-Sektor in Indien? aaO (Fn. 15), S. 5, 8ff m.w.N.

¹⁸ Vgl. *Wischermann u. a.*, in: Final Report Vietnam, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA), S. 28, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4977.pdf>.

¹⁹ Vgl. *Wischermann u. a.*, in: Final Report Vietnam, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA), S. 28, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4977.pdf>.

²⁰ Der Begriff wird stellvertretend für Kirchen, Kirchengemeinden, Kirchengemeindeverbände und andere Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, die Friedhöfe anlegen dürfen, verwendet. Werden Gemeinden und Kirchen durch die Regelung erfasst, so wird der Oberbegriff „Friedhofsträger“ verwendet.

²¹ In Niedersachsen werden nur die Gemeinden ermächtigt, in den anderen Bundesländern Gemeinden und Kirchen.

²² § 15 Abs. 3 des baden-württembergischen Bestattungsgesetzes vom 21. Juli 1970, (GBl. S. 395, ber. S. 458), BWGültV Sachgebiet 2128, Abs. 3 mit Wirkung vom 30.6.2012 angefügt durch Gesetz vom 26.6.2012 (GBl. S. 437).

„§ 15

(1) Für Gemeindefriedhöfe ist eine Friedhofsordnung als Satzung zu erlassen. Sie enthält die Bestimmungen, die notwendig sind, Verstorbene geordnet und würdig zu bestatten, beizusetzen und zu ehren sowie die Ordnung auf dem Friedhof aufrechtzuerhalten.

(2) Die Ordnung auf anderen Bestattungsplätzen kann durch Polizeiverordnung geregelt werden.

(3) In Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen kann festgelegt werden, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt sind. Die Anforderungen an den Nachweis nach Satz 1 sind in den Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen festzulegen.“

Ein Versuch des baden-württembergischen Landesgesetzgebers aus dem Jahr 2015, die Regelung zu reformieren, scheiterte. Der entsprechende Gesetzentwurf aller Landtagsfraktionen²³ wurde nach Äußerung erheblicher Bedenken durch die Landesregierung nicht weiter verfolgt.²⁴

bb) Bayern

Der Bayerische Landtag schuf im Jahr 2016 eine Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot durch die Friedhofsträger. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:²⁵

„Art. 9a

Verbote von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit

(1) Der Friedhofsträger kann durch Satzung bestimmen, dass Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein nur aufgestellt werden dürfen, wenn sie nachweislich ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit im Sinne von Art. 3 des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot

²³ Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP/DVP für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes, Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/7553.

²⁴ Stellungnahmen von Justiz- und Innenministerium im Anhörverfahren zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes - Drs. 15/7553, Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/7679, S. 10ff und 19f.

²⁵ Art. 9a Bestattungsgesetz (BestG) vom 24. September 1970, (BayRS III S. 452), BayRS 2127-1-G, eingefügt mit Wirkung vom 1.9.2016 durch Gesetz vom 2.8.2016 (GVBl. S. 246).

und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290, 1291) hergestellt worden sind. Herstellung im Sinne dieses Artikels umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.

(2) Der Nachweis kann im Sinne von Abs. 1 Satz 1 erbracht werden durch

- 1. eine lückenlose Dokumentation, wonach die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein ausschließlich in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, weiteren Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz hergestellt worden sind, oder*
- 2. die schriftliche Erklärung einer Organisation, wonach*
 - a) die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgt ist,*
 - b) dies durch sachkundige und unabhängige Kontrolleure regelmäßig und unangemeldet vor Ort überprüft wird und*
 - c) die ausstellende Organisation weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Naturstein beteiligt ist.*

Ist die Vorlage eines Nachweises nach Satz 1 unzumutbar, genügt es, dass der Letztveräußerer schriftlich

- 1. zusichert, dass ihm keine Anhaltspunkte dafür bekannt sind, dass die verwendeten Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein unter schlimmsten Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind, und*
- 2. darlegt, welche wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Verwendung von solchen Grabsteinen und Grabeinfassungen zu vermeiden.*

(3) Eines Nachweises im Sinne von Abs. 1 Satz 1 bedarf es nicht, wenn der Letztveräußerer glaubhaft macht, dass die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein oder deren Rohmaterial vor dem 1. September 2016 in das Bundesgebiet eingeführt wurden.“

cc) Bremen

In Bremen wurde im Jahr 2010 ein neuer Absatz 5 in § 4 des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen eingefügt, der unter anderem den Friedhofszweck regelt. § 4 lautet auszugsweise wie folgt:²⁶

„§ 4 Friedhofszwang, Bestattungsformen, Ausnahmen

²⁶ § 4 Abs. 5 Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen in der Freien Hansestadt Bremen vom 16. Oktober 1990, (Brem.GBl. S. 303), Sa BremR 2133–a–1, Abs. 5 mit Wirkung vom 2.12.2010 angefügt durch Gesetz vom 16.11.2010 (GBl. S. 566).

(1) Die Friedhöfe dienen der Bestattung und der Ehrung der Toten. Außerhalb von Friedhöfen sind Erdbestattungen nicht und Feuerbestattungen nur als Seebestattungen zulässig. Ausnahmen hiervon bedürfen in der Stadtgemeinde Bremen der Zustimmung des Umweltbetriebes Bremen, Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen und in der Stadtgemeinde Bremerhaven der Zustimmung des Magistrats.

[...]

(5) Der Friedhofsträger kann in seiner Friedhofsordnung festlegen, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des ‚Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290)‘ hergestellt sind.“

dd) Hessen

Im August 2018 beschloss der Hessische Landtag eine Regelung, die mit der bayerischen Regelung identisch ist.²⁷

ee) Niedersachsen

Niedersachsen fügte im Juni 2018 eine Vorschrift in das Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen ein, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Der neue § 13a wird hier auszugsweise wiedergegeben. Ihm zufolge sollen Gemeinden für die Gemeindefriedhöfe (kirchliche Friedhöfe werden von der Regelung offenbar nicht erfasst) Folgendes vorsehen:²⁸

„(1) [...]

(2) [...] dass Natursteine nur verwendet werden dürfen, wenn

- 1. glaubhaft gemacht wird, dass sie in einem Staat oder Gebiet gewonnen oder hergestellt wurden, in dem das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291, Bekanntmachung vom 28. Juni 2002, BGBl. II S. 2352) eingehalten wird, oder*
- 2. ein Nachweis nach Abs. 3 vorliegt.*

²⁷ § 6a des hessischen Friedhofs- und Bestattungsgesetz (FBG) vom 5. Juli 2007 (GVBl. I S. 338, ber. S. 534), FFN 317-13, § 6a eingefügt mit Wirkung vom 1.3.2019 durch Gesetz vom 23.8.2018. Wegen des Inhalts wird auf die bayerische Regelung verwiesen, s. o. B. I. 3. a) bb).

²⁸ § 13a Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen (BestattG) vom 8. Dezember 2005, (Nds. GVBl. S. 381), GVBl. Sb 21068, eingefügt mit Wirkung vom 1.1.2019 durch Gesetz vom 20.6.2018.

(3) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 ist dem Friedhof nachzuweisen, dass die Waren unter Beachtung des Übereinkommens nach Abs. 2 Nr. 1 gewonnen und hergestellt worden sind. Der Nachweis ist zu führen durch ein Zertifikat einer unabhängigen Stelle oder Vereinigung, die sich für die Beachtung des Übereinkommens nach Satz 1 einsetzt. Der Friedhofsträger gibt in der Friedhofssatzung bekannt, welche Zertifikate er anerkennt. Er kann gleichwertige Erklärungen geeigneter Stellen oder Vereinigungen zulassen.“

ff) Saarland

Das Saarland ermächtigte als erstes Bundesland im Jahre 2009 die Gemeinden zu einem satzungsmäßigen Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit. Die Regelung wurde als Absatz 4 in die Vorschrift des § 8 über die Friedhofssatzung eingefügt. § 8 lautet auszugsweise folgendermaßen:²⁹

„§ 8 Friedhofssatzung

(1) Der Friedhofsträger regelt durch Satzung insbesondere Art, Umfang, Gestaltung und Zeitraum der Nutzung seines Friedhofs und dessen Einrichtungen und die Voraussetzungen für den Erwerb und den Inhalt eines Nutzungsrechts an Grabstätten sowie die infektionshygienischen, technischen und baulichen Voraussetzungen für oberirdische Grabkammern [...].

[...]

(4) Der Friedhofsträger kann in der Satzung bzw. Friedhofsordnung festlegen, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt sind.“

b) Landeseigene Regelung

Nordrhein-Westfalen hat eine landeseigene Regelung getroffen. Der Landtag Nordrhein-Westfalen erließ im Jahr 2014 ein Aufstellungsverbot für Grabmale aus Kinderarbeit im Landesgesetz selbst. Die entsprechende Vorschrift in § 4a des Bestattungsgesetzes lautet wie folgt:³⁰

²⁹ § 8 Abs. 4 des saarländischen Gesetzes über das Friedhofs-, Bestattungs- und Leichenwesen (Bestattungsgesetz - BestattG), vom 5. November 2003 (Amtsbl. S. 2920), Abs. 4 mit Wirkung vom 31.7.2009 angefügt durch Gesetz vom 1.7.2009 (Amtsblatt S. 1240).

³⁰ Gesetz über Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz - BestG NRW) vom 17. Juni 2003, (GV. NRW. S. 313), SGV. NRW. 2127, § 4a eingefügt mit Wirkung vom 1.10.2014 durch Gesetz vom 9.7.2014 (GV. NRW. S. 405).

„§ 4a

Grabsteine aus Kinderarbeit

(1) Grabmäler und Grabeinfassungen aus Naturstein dürfen auf einem Friedhof nur aufgestellt werden, wenn

- 1. sie in Staaten gewonnen, be- und verarbeitet (Herstellung) worden sind, auf deren Staatsgebiet bei der Herstellung von Naturstein nicht gegen das Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit verstoßen wird, oder*
- 2. durch eine Zertifizierungsstelle bestätigt worden ist, dass die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgte, und die Steine durch das Aufbringen eines Siegels oder in anderer Weise unveränderlich als zertifiziert gekennzeichnet sind.*

(2) Eine Organisation wird von dem für Eine-Welt-Politik zuständigen Ressort (anererkennende Behörde) als Zertifizierungsstelle anerkannt, wenn sie

- 1. über einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse verfügt,*
- 2. weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Steinen beteiligt ist,*
- 3. sich schriftlich verpflichtet, eine Bestätigung nach Abs. 1 Nummer 2 nur auszustellen, wenn sie sich zuvor über das Fehlen schlimmster Formen von Kinderarbeit durch unangekündigte Kontrollen im Herstellungsstaat, die nicht länger als 6 Monate zurückliegen dürfen, vergewissert hat,*
- 4. ihre Tätigkeit dokumentiert.*

Die anererkennende Behörde kann die Anerkennung mit Nebenbestimmungen versehen; die Gültigkeitsdauer ist auf höchstens 5 Jahre zu befristen.

(3) Abs. 1 gilt nicht für Natursteine, die vor dem 1. Mai 2015 in das Bundesgebiet eingeführt wurden.“

Ein Verstoß gegen das Verbot kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. In § 19 des Bestattungsgesetzes wurde zu diesem Zweck eine neue Nr. 1 eingefügt. § 19 des Bestattungsgesetzes lautet nunmehr auszugsweise:

„§ 19

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4a Abs. 1 Grabmäler oder Grabeinfassungen aus Natursteinen ohne Zertifizierung aufstellt,
[...].

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 3 000 Euro geahndet werden.

[...].“

Ob ein Grabmal ohne Zertifikat aufgestellt werden darf oder nur mit Zertifikat, richtet sich § 4a Absatz 1 des Bestattungsgesetzes zufolge danach, ob das Grabmal in Staaten gewonnen, be- und verarbeitet worden ist, auf deren Staatsgebiet bei der Herstellung von Naturstein nicht gegen die ILO-Konvention Nr. 182 verstoßen wird. Erfolgte die Gewinnung, Be- und Verarbeitung in Staaten, in denen die ILO-Konvention Nr. 182 eingehalten wird, so bedarf es keines Zertifikats (§ 4a Abs. 1 Nr. 1 BestG). Erfolgte sie andernorts, so bedarf es eines Zertifikats (§ 4a Abs. 1 Nr. 2 BestG). Bei Inkrafttreten des Gesetzes fehlten jedoch nach Einschätzung der nordrhein-westfälischen Landesregierung hinreichend sichere Anhaltspunkte dazu, in welchen Ländern die ILO-Konvention Nr. 182 nicht eingehalten wird. § 4a Abs. 1 Nr. 2 des Bestattungsgesetzes fand deshalb zunächst keine Anwendung. Die Landesregierung stellte vielmehr per Runderlass fest, dass derzeit noch keine Pflicht zur Vorlage von Zertifikaten bestehe³¹ und gab Gutachten bei der Hochschule Düsseldorf zu der Frage in Auftrag, in welchen Ländern die ILO-Konvention Nr. 182 nicht eingehalten wird. Diese Gutachten wurden inzwischen vorgelegt.³² Ihren Empfehlungen entsprechend hat die Regierung durch Runderlass im Sommer 2018 festgelegt, dass Natursteinimporte aus China, Indien, den Philippinen und Vietnam eines Zertifikats bedürfen.³³ Die Zertifikate müssen gemäß § 4a Abs. 2 des Bestattungsgesetzes von anerkannten Zertifizierungsstellen stammen. In der zweiten Jahreshälfte 2018 wurde das Anerkennungsverfahren der Zertifizierungsstellen durch Aufruf zur Bewerbung gestartet.³⁴

c) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz besteht derzeit keine landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit. Es existieren lediglich die allgemeine Ermächtigung für Gemeinden

³¹ RdErl. der Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter und der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien - 232 - 0265 im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk, dem Minister für Inneres und Kommunales und dem Minister für Arbeit, Integration und Soziales v. 18.3.2015 (MBI. NRW. S. 231), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl-_detail_text?anw_nr=7&vd_id=14972&ver=8&val=14972&sg=0&menu=1&vd_back=N.

³² Zu den Gutachten s. o. B. I. 2.

³³ Presseerklärung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens vom 4.9.2018, <https://www.karl-josef-laumann.de/2018/09/04/mags-nrw-kampf-gegen-kinderarbeit-landes-regie-rung-beschliesst-runderlass-zur-zertifizierung-von-grabsteinen/>.

³⁴ Eintrag auf der Homepage des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, <https://mbei.nrw/fr/node/4576>.

zum Erlass von Satzungen in § 24 Gemeindeordnung (GemO)³⁵ und die Satzungsermächtigung im Bestattungsgesetz (BestG)³⁶ zur Regelung der Benutzung von Gemeindefriedhöfen und der Gestaltung von Grabstätten (§ 6 BestG). Diese Satzungsermächtigungen genügen, wie noch zu zeigen sein wird, nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit.³⁷

Im März 2018 gab die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage an, sie unterstütze das Ziel, Grabmale aus Kinderarbeit nicht zu vertreiben und nicht zu nutzen. Für ihre Überlegungen wolle sie die Erfahrungen mit der Umsetzung der bayerischen Regelung abwarten.³⁸

d) Andere Bundesländer

In einigen der übrigen Bundesländer war das Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit Gegenstand von Anträgen an die jeweilige Landesregierung, so etwa in Hamburg,³⁹ Thüringen⁴⁰ und Berlin.⁴¹ In anderen Bundesländern gab es zu dem Thema Gesetzesinitiativen (Sachsen-Anhalt)⁴² und Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen (Brandenburg),⁴³ die jedoch abgelehnt wurden.

³⁵ § 24 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994.

³⁶ Bestattungsgesetzes (BestG) vom 4. März (GVBl. 1983, 69) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.12.2014 (GVBl. S. 301):

³⁷ S.u. B. II., insb. 2. c) cc).

³⁸ Antwort der Landesregierung vom 15.3.2018 auf eine Kleine Anfrage, Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 17/5691, S. 1f.

³⁹ **Hamburg:** Die Bürgerschaft forderte den Senat auf, 1. nach einer höchstrichterlichen Entscheidung (Bundesverwaltungsgericht, Revision zu BayVGH-Urteil vom 6.7.2012) das Bestattungsgesetz und falls erforderlich die Bestattungsverordnung entsprechend zu ändern; 2. über den Bundesrat auf die Bundesregierung einzuwirken, sich im Rahmen der Außen- und Wirtschaftspolitik in Indien und anderen Staaten dafür einzusetzen, dass die ILO-Richtlinie 182 unterzeichnet wird, und darüber hinaus im Bundesrat einen Antrag auf eine EU-Initiative für ein europaweites Einfuhrverbot und ein Zertifizierungssystem zu stellen; 3. einen Runden Tisch zu initiieren mit dem Ziel, die Steinmetzinnung für eine entsprechende Selbstverpflichtung zu gewinnen und die Kundinnen und Kunden über das Thema „Faire Grabsteine“ zu informieren; 4. der Bürgerschaft über den Verlauf dieser Gespräche und deren Ergebnisse zu berichten. Ein entsprechender Antrag von Abgeordneten der Fraktion der GRÜNEN vom 13.2.2013, Drs. 20/6932, wurde mit Änderungen durch den Umweltausschuss, Drs. 20/8910, S. 5 in der Sitzung am 28.8.2013 beschlossen, Protokoll der 67. Sitzung, S. 5127. Das Ersuchen befand sich zum Ende der 20. Wahlperiode noch „in Umsetzung“, Antwort des Senats vom 6.2.2015 auf eine Schriftliche Kleine Anfrage, Bürgerschaft Hamburg, Drs. 20/14531, S. 24. Weitere Informationen dazu liegen nicht vor.

⁴⁰ **Thüringen:** Der Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9.11.2016, mit dem die Landesregierung gebeten wird, die Einführung einer Regelung zu prüfen, wonach nur kinderarbeitfreie Grabmäler und Grabsteinfassungen auf Friedhöfen aufgestellt werden dürfen, Thüringer Landtag, Drs. 6/3001, wurde in der Sitzung am 9.11.2016 angenommen, Protokoll der 65. Sitzung.

⁴¹ **Berlin:** Die Fraktion der CDU beantragte im Abgeordnetenhaus Berlin am 8.10.2008, den Senat aufzufordern, Sorge zu tragen, dass auf Berliner Friedhöfen keine Grabsteine aus Kinderarbeit mehr aufgestellt werden, Drs. 16/1789. Der weitere Verfahrensgang ist nicht bekannt.

⁴² **Sachsen-Anhalt:** Ein Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 6.5.2014 für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Sachsen-Anhalt, mit dem Friedhofsträger zum Verbot von Grabsteinen und Grabeinfassungen aus Kinderarbeit ermächtigt werden sollten, Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 6/3040, wurde abgelehnt.

⁴³ **Brandenburg:** Ein Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung bestattungs- und gräberrechtlicher Vorschriften sah eine Satzungsermächtigung für Friedhofsträger zum Verbot von Grabsteinen und Grabeinfassungen aus Kinderarbeit vor, Landtag Brandenburg, Drs. 6/9061. Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg erstellte aus diesem Anlass unter dem 31.7.2018 eine gutachterliche Stellungnahme zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an

II. Rechtliche Würdigung

Dem Prüfauftrag liegt kein konkreter Regelungsvorschlag zugrunde. Um einen Rahmen für die Prüfung abzustecken, sollen aus der Vielzahl möglicher Regelungen diejenigen herausgegriffen und der Prüfung zugrunde gelegt werden, die in anderen Bundesländern bereits normiert wurden. Sie werden hier überblicksweise dargestellt. Nähere Erläuterungen folgen an späterer Stelle.

Wie bereits oben ausgeführt,⁴⁴ existieren landesgesetzliche Regelungen in zwei Formen: Einerseits als landesgesetzliche Ermächtigung der Gemeinden zur Regelung (im Folgenden: landesgesetzliche Ermächtigung), andererseits als Regelung im Landesgesetz selbst (im Folgenden: landeseigene Regelung). Beide Regelungsalternativen werden in der Prüfung gemeinsam behandelt. Lediglich an Punkten, an denen sich Unterschiede ergeben, erfolgt eine getrennte Prüfung.

Hinsichtlich des Regelungsgegenstands soll von einer Regelung ausgegangen werden, die die *Verwendung* von Grabmalen auf Friedhöfen verbietet, nicht etwa beispielsweise deren Einfuhr in das Bundesgebiet. Verwendung ist dabei als Oberbegriff für das Aufstellen von Grabsteinen oder -kreuzen sowie das Anbringen von Grabeinfassungen und Grabplatten zu verstehen. Ausgegangen werden soll weiter von einer Regelung, die jedenfalls in Grundzügen ein Verfahren zur Überprüfung vorsieht, ob ein Grabmal aus Kinderarbeit stammt und zwar dergestalt, dass Zertifikate über die kinderarbeitsfreie Herstellung vorzulegen sind, wenn ein Grabmal oder der dafür verwendete Naturstein aus bestimmten Ländern stammt, in denen Kinderarbeit nicht auszuschließen ist.

Als Gesetzeszweck wird die Gewährleistung würdiger Totenruhe und ungestörter Totenandacht zugrunde gelegt. Der ebenfalls in diesem Zusammenhang denkbare Zweck der Verhinderung von Kinderarbeit im Ausland ist, wie noch zu zeigen sein wird, im Hinblick auf die Regelungsbefugnis der Gemeinden problematisch.

Um der Verständlichkeit willen wird im Folgenden lediglich von „der Regelung“ gesprochen. Gemeint ist damit eine Regelung, die die hier aufgeführten Merkmale erfüllt.

In der folgenden Prüfung soll neben der Gesetzgebungskompetenz vor allem die Frage beleuchtet werden, inwieweit eine Regelung vereinbar wäre mit den Grundrechten der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler einerseits, den Grundrechten der Grabnutzungsberechtigten, also derjenigen Personen, die die Nutzungsrechte an einer Grabstelle erworben haben, andererseits und der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Kirchen als Friedhofsträger. Weitere Fragen betreffen die Übereinstimmung

ein Landesgesetz zum Verbot der Verwendung von Grabmalen, die mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt sind. Der Antrag wurde in der 63. Sitzung am 27.6.2018 abgelehnt, Plenarprotokoll, 6/63, 27.6.2018, S. 6702.

⁴⁴ S.o. B. I. 3.

mit dem Bestimmtheitsgrundsatz, der europäischen Warenverkehrsfreiheit und den völkerrechtlichen Regeln gegen Beschränkungen des freien Warenverkehrs. Die vorliegende Stellungnahme thematisiert daher nach der Gesetzgebungskompetenz der Länder (unten 1.) die Vereinbarkeit der Regelung mit der Berufsausübungsfreiheit von Steinmetzinnen und Steinmetzen, Natursteinhändlerinnen und –händlern⁴⁵ (Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) und Art. 58 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) - unten 2.), ihrem verfassungsrechtlichen Eigentumsrecht an den vor Erlass einer etwaigen Regelung bereits erworbenen Natursteinen und fertigen Grabmalen (Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 60 Abs. 1 LV - unten 3.) und der allgemeinen Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten (Art. 2 Abs. 1 GG bzw. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV - unten 4.). Sie widmet sich in einem weiteren Schritt der Vereinbarkeit einer Regelung mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie für Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 49 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 LV - unten 5.) und Kirchen (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung (WRV) bzw. aus Art. 41 Abs. 2 LV - unten 6.). Die Anforderungen an die Bestimmtheit einer solchen Regelung werden im Anschluss geprüft (unten 7.). Ein solches Verbot müsste weiter vereinbar sein mit der Warenverkehrsfreiheit der Europäischen Union (Art. 34 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) - unten 8.). Eine Prüfung am Maßstab des völkerrechtlichen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens der Welthandelsorganisation (englisch: General Agreement on Tariffs and Trade, im Folgenden: GATT) wird derzeit zurückgestellt (unten 9.).

1. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Der Landesgesetzgeber müsste gesetzgebungsbefugt sein. Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Zu prüfen ist demnach, ob für eine Regelung, mit der die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit auf kommunalen oder kirchlichen Friedhöfen verboten würde, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht (unten a)) oder eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, von der der Bund Gebrauch gemacht hat (unten b)).

a) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Als Kompetenztitel für eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes käme zum einen der Warenverkehr mit dem Ausland in Betracht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG - unten aa)), zum anderen die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG - unten bb)).

aa) Warenverkehr mit dem Ausland

Der Warenverkehr mit dem Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 Var. 4 GG) betrifft alle Vorschriften, die die Ein- und Ausfuhr von Waren regeln.⁴⁶ Für die Zuordnung einer Regelung zu einem

⁴⁵ Sie werden im Folgenden mit „Händlerinnen und Händler“ bezeichnet.

⁴⁶ Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 73, Rn. 22.

Kompetenztitel ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der „Gegenstand des Gesetzes“ maßgeblich.⁴⁷ Es kommt demnach auf den Inhalt der Regelung an. Der Anlass für die Regelung⁴⁸ und etwaige Nebenfolgen⁴⁹ bleiben hingegen außer Betracht. Wie oben dargestellt, wird der Prüfung eine Regelung zugrunde gelegt, die nicht die *Einfuhr*, sondern die *Verwendung* von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen verbietet. Die Einfuhr bliebe trotz des Verbots weiterhin unbeschränkt möglich. Dies könnte gegen eine Anwendbarkeit des Kompetenztitels sprechen.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ordnen in einer Ausarbeitung aus dem Jahr 2013 hingegen auch ein Verwendungsverbot dem Warenverkehr mit dem Ausland zu, und zwar im Wege einer Zuständigkeitserstreckung kraft Sachzusammenhangs.⁵⁰ Die Ausarbeitung geht davon aus, dass auch ein Verwendungsverbot letztlich darauf abzielt, die *Einfuhr* von Grabmalen aus Kinderarbeit zu verhindern. Es bestehe somit ein Sachzusammenhang zum Einfuhrverbot.⁵¹

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Leitentscheidung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit aus dem Jahre 2013 eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter dem Gesichtspunkt des Warenverkehrs mit dem Ausland verneint.⁵² Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung war ein isoliertes Verwendungsverbot. Das Bundesverwaltungsgericht führte aus, der Warenverkehr mit dem Ausland sei nicht Gegenstand der Regelung.⁵³ Dass faktisch Grabmale wahrscheinlich seltener eingeführt werden, wenn sie nicht auf Friedhöfen verwendet werden dürfen, stelle, so das Bundesverwaltungsgericht, lediglich eine mittelbare Auswirkung der Regelung dar.⁵⁴ Sie hat, wie bereits ausgeführt, bei der Zuordnung zu einem Kompetenztitel außer Betracht zu bleiben.⁵⁵

bb) Auswärtige Angelegenheiten

Das Verbot könnte den auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) unterfallen. Sie betreffen das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt zu anderen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten.⁵⁶ Ein Bezug zu den auswärtigen Angelegenheiten könnte hergestellt werden, weil ein Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit einen Beitrag zur Umsetzung der ILO-Konvention Nr. 182 leistet. Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht fällt jedoch nicht unter die auswärtigen Angelegenheiten. Alleine der Umstand, dass über einen Gegenstand ein Vertrag mit einem Völkerrechtssubjekt

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 21.10.1954 – 1 BvL 52/52 – („Intendanturweinauflagen“), Rn. 37 (juris).

⁴⁸ Das Bundesverfassungsgericht spricht vom „Ausgangspunkt“, vgl. BVerfG, Urt. v. 21.10.1954 – 1 BvL 52/52 – („Intendanturweinauflagen“), Rn. 37 (juris).

⁴⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07 – („Nichtraucherschutzgesetz“), Rn. 98 (juris).

⁵⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit durch Bundesgesetz, WD 3 – 3000 – 206/13, 28.11.2013, S. 5f.

⁵¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit durch Bundesgesetz, WD 3 – 3000 – 206/13, 28.11.2013, S. 5f.

⁵² BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 19 (juris).

⁵³ VerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 19 (juris).

⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 19 (juris).

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07 – („Nichtraucherschutzgesetz“), Rn. 98 (juris).

⁵⁶ Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 73, Rn. 41.

geschlossen worden ist, macht diesen nicht per se zu einer auswärtigen Angelegenheit im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Bund könnte sonst durch entsprechende Verträge jeden beliebigen Gegenstand in einen solchen der ausschließlichen Bundesgesetzgebung verwandeln. Dies würde zu einer Aushöhlung der Kompetenzordnung führen. Für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge gelten daher die allgemeinen Regeln der Gesetzgebungszuständigkeit.⁵⁷

cc) Zwischenergebnis

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich demnach nicht unter dem Gesichtspunkt der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Sie dürfte auch unter dem Gesichtspunkt des Warenverkehrs mit dem Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 Var. 4 GG) für das der Prüfung zugrunde gelegte Verwendungsverbot auf Friedhöfen zu verneinen sein.

b) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Der Bund könnte aufgrund konkurrierender Gesetzgebungskompetenz zur Regelung befugt sein. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Es müsste demnach eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bund bestehen und der Bund müsste von ihr zulässigerweise Gebrauch gemacht haben. Vorliegend kämen die Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG - unten aa)), des Rechts der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) oder des Rechts des Arbeitsschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) in Betracht (beide unten bb)).

aa) Recht der Wirtschaft

Das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) umfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln. Gesamtwirtschaftliche Regelungen werden ebenso erfasst wie Regelungen für einzelne Wirtschaftszweige. Einige Wirtschaftszweige sind in dem Kompetenztitel beispielhaft in Klammern aufgezählt, darunter das Handwerk. Es umfasst die Bearbeitung und Verarbeitung von Stoffen ohne Massenproduktion durch individuelle Tätigkeit.⁵⁸ Angesichts seiner weiten Auslegung⁵⁹ kann eine Anwendbarkeit des Kompetenztitels auf die zu prüfende Regelung hier nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.

⁵⁷ Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 73, Rn. 42.

⁵⁸ Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 74, Rn. 130ff m.w. N.

⁵⁹ Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 74, Rn. 130 m.w. N.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Anwendbarkeit in seiner bereits zitierten Entscheidung aus dem Jahre 2013 jedoch dahinstehen lassen, da jedenfalls der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht habe.⁶⁰ Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags haben eine Zuständigkeit unter dem Gesichtspunkt des Rechts der Wirtschaft bejaht, ohne dies allerdings zu begründen.⁶¹

Letztlich hängt die Zuordnung von dem konkreten Inhalt der Regelung ab⁶² und kann losgelöst von diesem nicht abschließend geklärt werden. Einer landesgesetzlichen Zuständigkeit steht aber jedenfalls so lange nichts entgegen, wie der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Rechts der Wirtschaft Gebrauch gemacht hat, was bisher, soweit ersichtlich, nicht der Fall ist.

bb) Recht des Arbeitsschutzes und Recht der öffentlichen Fürsorge

Unter das Recht des Arbeitsschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) fallen Regelungen zum Schutz vor arbeitsspezifischen Gefahren, zur Arbeitszeit und zum Jugendarbeitsschutz.⁶³ Der Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) betrifft Regelungen zur kollektiven Unterstützung bei individueller Bedürftigkeit.⁶⁴ Er ist weit auszulegen und umfasst unter anderem den Jugendschutz.⁶⁵ Ein Bezug könnte zum Jugendarbeitsschutz oder zum Jugendschutz hergestellt werden, wenn Gegenstand der Regelung unmittelbar die Verringerung oder Vermeidung von Kinderarbeit wäre.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2013 nicht Stellung genommen,⁶⁶ ebenso wenig der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einer Entscheidung aus dem Jahr 2014.⁶⁷ Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nehmen in ihrer bereits zitierten Ausarbeitung eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unter beiden Gesichtspunkten ohne Begründung an.⁶⁸

Da die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung von ihrem objektiven Regelungsgehalt her die Verwendung von Grabmalen auf Friedhöfen betrafte und nicht die Verhinderung oder Vermeidung von Kinderarbeit, erscheint eine Zuordnung zu einem der beiden genannten Kompetenztitel eher fernliegend.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn 19 (juris).

⁶¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit durch Bundesgesetz, WD 3 – 3000 – 206/13, 28.11.2013, S. 6f.

⁶² Das Bundesverfassungsgericht spricht vom „Gegenstand des Gesetzes“; BVerfG, Urt. v. 21.10.1954 – 1 BvL 52/52 – („Intendanturweinauflagen“), Rn. 37 (juris).

⁶³ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 74, Rn. 163 m.w. N.

⁶⁴ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74, Rn. 23.

⁶⁵ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 74, Rn. 106 m.w. N.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn 19 (juris).

⁶⁷ VGH Baden-Württemberg (VGHBW), Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 43 (juris).

⁶⁸ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit durch Bundesgesetz, WD 3 – 3000 – 206/13, 28.11.2013, S. 6f.

cc) Zwischenergebnis

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter dem Gesichtspunkt des Rechts des Arbeitsschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und des Rechts der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) erscheint für die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung fernliegend. Eine Zuordnung zu dem Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) kann angesichts seiner weiten Auslegung nicht von vorneherein ausgeschlossen werden. Sie steht aber jedenfalls solange einer Regelung durch den Landesgesetzgeber nicht entgegen, wie der Bundesgesetzgeber von ihr keinen Gebrauch gemacht hat. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung im Jahre 2013 verneint. Es ist auch bisher, soweit ersichtlich, nicht der Fall.

c) Ergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass für eine Regelung, wie sie hier zugrunde liegt, eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu verneinen sein dürfte. Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz käme auf Grund des Kompetenztitels des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) in Betracht. Insoweit ging das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung im Jahr 2013 davon aus, dass der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht habe. Jedenfalls solange dies der Fall ist, fällt die Regelung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder und zwar unter dem Gesichtspunkt des Bestattungs- und Friedhofsrechts.

2. Vereinbarkeit mit der Berufsausübungsfreiheit

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit müsste mit dem Grundrecht auf freie Berufsausübung von Steinmetzinnen und Steinmetzen und Händlerinnen und Händlern vereinbar sein. Es müsste demnach der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet sein (unten a)). Sollte die Regelung in den Schutzbereich eingreifen (unten b)), ist zu prüfen, ob ein solcher Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (unten c)).

a) Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit

Die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 58 LV zielt darauf ab, die Art und Weise, aber auch den Inhalt und den Umfang beruflicher Betätigung möglichst unreglementiert zu lassen.⁶⁹ Jede und jeder soll sich möglichst selbstbestimmt beruflich betätigen können.⁷⁰

⁶⁹ *Wolff*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 12, Rn. 8 m.w.N.; für Art. 58 LV gelten die Ausführungen jeweils gleichermaßen. Der Berufsbegriff des Art. 58 ist weit und entspricht dem des Art. 12 GG; *Wolff*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 58, Rn. 7 m.w.N.

⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 13.2.2007 - 1 BvR 910/05, 1 BvR 1389/05, Rn. 63 (juris) m.w.N.

Die Berufsausübungsfreiheit steht in engem Zusammenhang mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.⁷¹ Schutzgut der Berufsausübungsfreiheit ist auch die Erwerbszwecken dienende freie unternehmerische Betätigung⁷² von natürlichen und juristischen Personen.⁷³

Für Steinmetzinnen und Steinmetze, sowie Händlerinnen und Händler bedeutet dies: Ihre Entscheidung, woher sie Grabmale oder Natursteine als deren Ausgangsmaterial beziehen, sollen sie so frei wie möglich von staatlicher Regulierung treffen können. Gleiches gilt für die Entscheidung, ob sie sich über die Herstellungsbedingungen informieren wollen, ob sie auf kinderarbeitsfreie Herstellung Wert legen wollen, ob sie für die von ihnen verarbeiteten und verkauften Natursteine Zertifikate über die kinderarbeitsfreie Herstellung einholen wollen und wenn ja, welche.

Der Ein- und Verkauf von Grabmalen oder deren Ausgangsmaterial und die damit verbundenen unternehmerischen Entscheidungen unterfallen demnach der Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler.

b) Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit

Fraglich ist, ob eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit einen Eingriff in die so beschriebene Berufsausübungsfreiheit darstellt. Denkbar erscheint dies, weil sie den Ein- und Verkauf bestimmter Grabmale unwirtschaftlich machen könnte.

Allerdings würde sich die Regelung nicht an die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler selbst richten. Adressaten wären vielmehr die Grabnutzungsberechtigten. Ihnen würde die Regelung verbieten, Grabmale aus Kinderarbeit auf Friedhöfen zu verwenden. Zu klären ist demnach, ob die Regelung, obwohl sie sich für die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler nur mittelbar auswirkt, einen Eingriff im verfassungsrechtlichen Sinne darstellt.

Ein Eingriff ist zunächst jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.⁷⁴ Grundsätzlich bedarf es eines final-unmittelbaren staatlichen Aktes.⁷⁵ Unter besonderen Umständen genügt allerdings, dass die Beeinträchtigung staatlichem Handeln auf sonstige Weise zugerechnet werden kann.⁷⁶ Für die Berufsausübungsfreiheit ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass Regelungen auch dann einen Eingriff darstellen können, wenn sie nicht gezielt erlassen wurden, um die Ausübung eines Berufs zu regeln, sondern sich nur *mittelbar* auf sie auswirken. Voraussetzung ist eine „objektiv berufsregelnde Tendenz“ der

⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 29.5.1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 - („Facharztbeschluss“), Rn. 106 (juris).

⁷² BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, NVwZ 2014, S. 527, 529.

⁷³ BVerfG, Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 -, Rn. 172 (juris) m.w.N.; *Wolff*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 58, Rn. 6 m.w.N.

⁷⁴ *Voßkuhle/Kaiser*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff, JuS 2009, 313.

⁷⁵ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 1 Abs. 3, Rn. 39.

⁷⁶ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 12, Rn. 300.

Regelung. Sie liegt vor, wenn die Regelung in engem Zusammenhang mit dem Beruf steht⁷⁷ (unten aa)) und sich mit erheblichem Gewicht auf den Beruf auswirkt⁷⁸ (unten bb)).

aa) Enger Zusammenhang mit dem Beruf

Von einem solchen engen Zusammenhang wäre bei der dargestellten Regelung auszugehen. Voraussichtlich würden die Grabnutzungsberechtigten nur Grabmale erwerben, die sie auf Friedhöfen verwenden dürften.⁷⁹ Die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler könnten demnach nur Grabmale verkaufen, die die in der Regelung aufgestellten Voraussetzungen erfüllen würden. Die Regelung würde so, obwohl sie an die Grabnutzungsberechtigten gerichtet wäre, systematisch die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler treffen. Diese hätten im Ergebnis für die Einhaltung der Verwendungsvoraussetzungen für Grabmale zu sorgen. Der Einkauf von Grabmalen, die mit Kinderarbeit in Verbindung gebracht werden könnten, würde für sie unwirtschaftlich.

bb) Auswirkungen von erheblichem Gewicht

Diese Auswirkungen hätten voraussichtlich erhebliches Gewicht für die Berufsausübung von Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern. An dieser Stelle ist in Erinnerung zu rufen, dass der vorliegenden Prüfung eine Regelung zugrunde gelegt wird, die nicht nur die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit verbietet, sondern darüber hinaus ein Kontrollsystem vorsieht: Jedenfalls bei Herkunft aus bestimmten Ländern, in denen Kinderarbeit nicht auszuschließen ist, sollen Zertifikate darüber gefordert werden, dass die Grabmale nicht aus Kinderarbeit stammen. Die Einholung dieser Zertifikate wäre in der Praxis voraussichtlich mit folgenden Schwierigkeiten verbunden: Die Wertschöpfungskette von der Gewinnung des Natursteins bis zur Fertigstellung eines Grabmals, das auf einem Friedhof verwendet werden soll, ist lang. Sie findet in der Mehrzahl der Fälle größtenteils im Ausland statt⁸⁰ und zwar in Entwicklungsländern.⁸¹ Die Überprüfung der Herstellungsbedingungen wäre bereits allein dadurch aufwändig, dass der Herstellungsprozess nicht selten auf mehrere Produktionsstätten⁸² in verschiedenen Ländern verteilt ist.⁸³ Für jede einzelne Produktionsstätte müsste eine Beteiligung von Kindern an dem Produktionsschritt ausgeschlossen werden. Erschwert würde die Überprüfung durch den Auslandsbezug, namentlich Sprachbarrieren, fehlende Kenntnisse über eventuell vorhandene ausländische (staatliche oder private) Kontrollsysteme oder, falls vorhanden, fehlende Einschätzbarkeit von deren Verlässlichkeit. Letztere fielen bei

⁷⁷ *Manssen*, in: v. Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 12, Rn. 74.

⁷⁸ *Wolff*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 12, Rn. 6.

⁷⁹ Vgl. VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 39 (juris).

⁸⁰ Vgl. Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 6.

⁸¹ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 24 (juris).

⁸² Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 6.

⁸³ Für Natursteine aus Indien ist bekannt, dass diese nach China exportiert und dort zum Teil weiter bearbeitet, zum Teil direkt weiter exportiert werden; *Eberlei/Schröder*, Hochschule Düsseldorf (HSD), Kinderarbeit im Naturstein-Sektor, aaO (Fn. 10), S. 4, 20- 22; vgl. auch oben B. I. 2.

Entwicklungsländern besonders ins Gewicht. Fehlende Informationen im Land selbst über Kinderarbeit, Korruption und andere Mechanismen könnten Zweifel an der Aussagekraft von Zertifikaten aufkommen lassen.⁸⁴

Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler könnten den Nachweis unter diesen Umständen nicht selbst führen. Hierzu wären allenfalls spezialisierte Zertifizierungsunternehmen in der Lage. Selbst die Auswahl eines Zertifikats wäre jedoch für Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler schwierig. Sie setzte zum einen die Feststellung voraus, welche Aussage welches Zertifikat genau trifft und in einem weiteren Schritt die Überprüfung der Vertrauenswürdigkeit. Hierfür bedürfte es wiederum eines Einblicks in die Produktionsbedingungen und in das Verfahren der Zertifikatsvergabe. Beides wäre aus den geschilderten Gründen, insbesondere wegen der langen Wertschöpfungskette und des Auslandsbezugs, schwierig. Würde die Regelung den Friedhofsträgern übertragen, so wäre mit einer großen Variationsbreite hinsichtlich der geforderten Zertifikate zu rechnen. Denn die Schwierigkeiten bestünden nicht nur für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler, sondern auch für die Friedhofsträger.⁸⁵ Auf Seiten der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler würde dies zu Unsicherheit führen, welche Zertifikate von welchen Friedhofsträgern akzeptiert werden. Die Belastung, die für sie durch die Kosten und den Arbeitsaufwand der Zertifikatsbeschaffung entstünde, würde noch erhöht, wenn beschaffte Zertifikate nicht akzeptiert würden. In diesem Fall könnte das Grabmal schlechterdings nicht verwendet werden, die Kosten für die Zertifikatsbeschaffung wären umsonst aufgewendet worden. Das Risiko der so hervorgerufenen Umsatzeinbußen trügen Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler. Stellten die Friedhofsträger unterschiedlich hohe Anforderungen an die Zertifikate, so könnte dies für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber Konkurrenten führen.⁸⁶

Die geschilderten Belastungen könnten ein für die Betroffenen deutlich spürbares Ausmaß annehmen. Sie würden darüber hinaus einen bedeutenden Teil der derzeit verkauften Grabmale betreffen.⁸⁷ Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte erhebliche Auswirkung der Regelung auf die Berufsausübung der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler könnte demnach zu bejahen sein. Einem Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit und der Verpflichtung zur Vorlage eines Zertifikats über die kinderarbeitsfreie Herstellung würde daher eine berufsregelnde Tendenz innewohnen.

⁸⁴ Auf den Philippinen beispielsweise sind die Möglichkeiten, den Arbeitsmarkt auf Kinderarbeit hin zu überwachen und Verstößen nachzugehen, limitiert. Die Zahl von Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren ist hierfür zu gering, die logistische Ausstattung nicht ausreichend, so *Schröder*, in: *Kinderarbeit im Naturstein-Sektor der Philippinen?*, Wissenschaftliches Gutachten zu § 4a des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Bestattungsgesetz - BestG NRW), 15. November 2016, S. 13, erstattet im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4977.pdf> unter Berufung auf einen Bericht der US-amerikanischen Botschaft in Manila vom 15. Januar 2015 m.w.N.

⁸⁵ Städtetag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme in der öffentlichen Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und weiterer Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2013; Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll APr 16/281 vom 26.6.2013, S. 8.

⁸⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris).

⁸⁷ S.o. B. I. 2 a).

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner bereits zitierten Leitentscheidung für eine Regelung, die mit der hier zugrunde gelegten vergleichbar ist,⁸⁸ einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit bejaht.⁸⁹

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Fraglich ist, ob der durch das Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit erfolgende Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann.

Voraussetzung hierfür ist, dass die Regelung dem Gesetzesvorbehalt aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 58 LV genügt (unten aa)) und die Berufsausübungsfreiheit von Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern nicht unverhältnismäßig beschränkt (unten bb)). Soll das Verbot durch den Friedhofsträger im Wege einer Satzung ausgesprochen werden, so setzt dies zusätzlich voraus, dass der Friedhofsträger zum Erlass einer solchen Satzung befugt ist. Die Befugnis muss ihm durch den Parlamentsgesetzgeber im Wege einer Ermächtigungsgrundlage übertragen werden, die das Ausmaß des Grundrechtseingriffs selbst bestimmt (unten cc)).

aa) Gesetzesvorbehalt

Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Dies ist im Grundgesetz und in der Landesverfassung ausdrücklich geregelt. Die Berufsausübung kann gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG „*durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden*“, gemäß Art. 58 LV „*nach Maßgabe des Gesetzes*“, wobei diese Bestimmung durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz als vergleichbar mit der des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen wird.⁹⁰ Eingriffe dürfen demnach zum einen durch Parlamentsgesetz erfolgen („*durch Gesetz*“), zum anderen auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes durch untergesetzliches Recht, zum Beispiel durch Satzungen („*auf Grund eines Gesetzes*“).

Dem Gesetzesvorbehalt würde folglich sowohl eine landeseigene Regelung gerecht, als auch eine Regelung durch Satzung. Für letztere müsste allerdings eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden.

bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Sowohl für die landeseigene Regelung als auch für die Regelung durch Satzung gilt, dass der durch das Verbot erfolgende Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit verhältnismäßig sein muss. Im Falle einer Regelung durch Satzung müssten sowohl die Ermächtigungsgrundlage,

⁸⁸ Gegenstand der Entscheidung ist ein kommunales Verwendungsverbot für Grabmale aus Kinderarbeit.

⁸⁹ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 24 (juris).

⁹⁰ Wolff, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 58, Rn. 10 m.w.N.

als auch die jeweiligen Satzungen verhältnismäßig sein. Dies wäre durch Vorgaben an den Satzungsgeber sicherzustellen.

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt die Funktion zu, einen Ausgleich zwischen den grundrechtlich anerkannten Interessen des Einzelnen und den kollektiven Interessen, die in den grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen des Staates zum Ausdruck kommen, dergestalt vorzunehmen, dass der grundrechtliche Schutz nicht konterkariert wird, sondern wirksam bleibt.⁹¹ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird daher auch als „Übermaßverbot“ verstanden und im Rechtsstaatsprinzip sowie den Freiheitsgrundrechten verortet. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muss die grundrechtseinschränkende Regelung einen legitimen Zweck verfolgen (unten (1)) und geeignet sein, diesen Zweck zu erreichen oder zumindest zu fördern (unten (2)). Die getroffene Regelung muss das relativ mildeste Mittel zur Erreichung des Zweckes darstellen (unten (3)). Ferner muss das Gesetz angemessen sein. Art und Schwere der Freiheitsbeschränkung dürfen im Rahmen einer Gesamtabwägung zum angestrebten Erfolg nicht außer Verhältnis stehen (unten (4)).⁹²

(1) Legitimer Zweck

Der Gesetzgeber müsste mit der Regelung einen legitimen Zweck verfolgen. Legitimer Zweck kann jedes Gemeinwohlinteresse sein.⁹³ Zielt das Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit darauf ab, dem Bedürfnis nach Erinnerung und nach Ehrung der Toten Rechnung zu tragen, die würdige Bestattung der Toten und die ungestörte Totenandacht für die Friedhofsbenutzer zu ermöglichen, so liegt darin ein legitimer Zweck.⁹⁴ Auch die Vermeidung oder Verringerung von Kinderarbeit im Ausland könnte ein legitimer Zweck sein. Jedenfalls für die Gemeinden ginge dieser Zweck allerdings über ihre Regelungsbefugnis hinaus und wäre daher, für sich allein genommen, bei einer Regelung durch Satzung auf landesrechtlicher Ermächtigungsgrundlage problematisch.⁹⁵

(2) Geeignetheit

Die Regelung müsste geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen oder doch zumindest zu fördern.⁹⁶ Dem Gesetzgeber kommt insoweit ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Er fußt auf der Erkenntnis, dass der Gesetzgeber die Auswirkungen einer Regelung nicht sicher vorhersehen kann, sondern lediglich prognostizieren. Eine zu strenge gerichtliche

⁹¹ *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 20, Rn. 190.

⁹² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 20 VII B 2, Rn. 107, 108. Das Bundesverwaltungsgericht formuliert regelmäßig: „Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit sind nur dann mit Art. 12 Abs.1 GG vereinbar, wenn sie vernünftigen Zwecken des Allgemeinwohls dienen und den Berufstätigen nicht übermäßig treffen, also dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.“; BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 31 (juris).

⁹³ BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, Rn. 133 (juris); BVerfG, Beschl. v. 26.3.2007 – 1 BvR 2228/02 -, Rn. 39 (juris), jeweils m.w.N.

⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 32 (juris).

⁹⁵ S.u. B. II. 2. c) cc).

⁹⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 20 VII B 2, Rn. 112.

Kontrolle im Nachhinein könnte zum systematischen Scheitern von Gesetzen führen. Aus diesem Grund überprüft das Bundesverfassungsgericht die gesetzgeberische Prognose lediglich auf evidente Fehler bzw. auf ihre Vertretbarkeit⁹⁷ und überlässt es im Übrigen dem Gesetzgeber, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.⁹⁸ Trotz dieses Beurteilungsspielraums, den die Rechtsprechung dem Gesetzgeber zubilligt, könnte vorliegend eine Ungeeignetheit der Regelung zur Erreichung des mit ihr angestrebten Zwecks in Betracht kommen.

Für sich gesehen wäre die Regelung zwar wohl zur Förderung des Zwecks geeignet. Indem sie die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen verbieten würde, würde sie dafür sorgen, dass „ein Friedhofsnutzer die Einrichtung in dem Bewusstsein aufsuchen kann, nicht mit Grabsteinen konfrontiert zu werden, die in grob menschenrechtswidriger Weise hergestellt worden sind“.⁹⁹ Dies würde zu einer würdigen Friedhofsgestaltung beitragen und die ungestörte Totenandacht fördern.

Bedenken hinsichtlich der Geeignetheit der Regelung ergeben sich allerdings unter praktischen Gesichtspunkten. Geeignet zur Vermeidung von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen und damit zur Förderung einer würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht ist eine Regelung nur, wenn überhaupt feststellbar ist, ob Grabmale aus Kinderarbeit stammen. Dies kann angesichts der hierbei bestehenden Schwierigkeiten nur mithilfe von Zertifikaten spezialisierter Zertifizierungsorganisationen gelingen.¹⁰⁰ Ungeeignet könnte die Regelung sein, wenn für Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler nicht erkennbar wäre, welche Nachweismöglichkeiten bestehen und als ausreichend gelten (unten (aa)). Ungeeignet könnte die Regelung weiter sein, wenn die vorhandenen Zertifikate nicht vertrauenswürdig wären. Das Bundesverwaltungsgericht und der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg äußern in ihren Entscheidungen Zweifel diesbezüglich (unten (bb)).

(a) Ungeeignetheit wegen fehlender Erkennbarkeit der Nachweismöglichkeiten für die Betroffenen

Bedenken im Hinblick auf die Geeignetheit einer Regelung ergeben sich, wenn für die betroffenen Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler nicht hinreichend erkennbar ist, welche Nachweismöglichkeiten bestehen und als ausreichend gelten.¹⁰¹ Legt die Regelung lediglich fest, dass ein Zertifikat über die kinderarbeitsfreie Herstellung zu erbringen ist, ohne dies zu konkretisieren, so würde den Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern eine Pflicht auferlegt (die Vorlage von Zertifikate), die sie nicht umsetzen könnten

⁹⁷ Neumann, Legislative Einschätzungsprärogative und gerichtliche Kontrolldichte bei Eingriffen in die Tarifautonomie, RdA 2007, 71, 74.

⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 –, Rn. 137 (juris); BVerfG, Beschl. v. 26.3.2007 – 1 BvR 2228/02 –, Rn. 39 (juris), jeweils m.w.N.

⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 –, Rn. 17 (juris).

¹⁰⁰ S.o. B. II. 2. b) bb). In Bayern sind außerdem Eigenerklärungen zugelassen, hierzu s.u. C. III. 1.

¹⁰¹ VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 –, Rn. 50 (juris).

(mangels Erkennbarkeit, welche Zertifikate sie vorlegen können und dürfen). Dies würde dazu führen, dass der mit der Regelung erstrebte Zweck nicht gefördert werden könnte.

Die Regelung müsste, um ihren Zweck fördern zu können, demnach die Nachweismöglichkeiten so benennen, dass sie für Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler hinreichend erkennbar sind. Dies ist dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zufolge nur der Fall, wenn entweder eine hinreichend gesicherte Verkehrsauffassung besteht, welche bestehenden Zertifikate als vertrauenswürdig gelten oder wenn eine zuständige staatliche Stelle Zertifikate als vertrauenswürdig anerkannt hat oder wenn im Gesetz – unter Einhaltung des Regelungsermessens des Gesetz- oder Satzungsgebers – ausdrücklich unter Benennung der Zertifikate geregelt ist, welche Zertifikate als Nachweis ausreichen.¹⁰²

Zur ersten Variante, also dem Bestehen einer hinreichend gesicherten Verkehrsauffassung darüber, welche Zertifikate als vertrauenswürdig gelten, äußert sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in vier Entscheidungen in den Jahren 2014 bis 2016. In den Entscheidungen kommt er zu dem Schluss, dass eine allgemeine Verkehrsauffassung (weiterhin) nicht bestehe.¹⁰³ Dies zeige sich an Folgendem: Unter den baden-württembergischen Gemeinden, die in ihren Friedhofssatzungen Verwendungsverbote für Grabmale aus Kinderarbeit regelten, sei keine einheitliche Auffassung zu vertrauenswürdigen Zertifikaten festzustellen.¹⁰⁴ Auch in den Anhörverfahren zu dem Gesetz in Nordrhein-Westfalen und zu einem Entwurf für ein Änderungsgesetz in Baden-Württemberg habe sich die fehlende einheitliche Auffassung zu dieser Frage gezeigt.¹⁰⁵ Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg führt weiter aus, weshalb aus seiner Sicht eine allgemeine Verkehrsauffassung bisher nicht existiert. Es fehle zum Teil an regelmäßigen unabhängigen Kontrollen, zum Teil seien die Verkehrskreise nicht von der Unabhängigkeit der Zertifizierungsorganisationen von der Natursteinindustrie überzeugt.¹⁰⁶ Inwiefern diese Einschätzung auch gegenwärtig noch zutrifft, ist von hieraus nicht mit Sicherheit feststellbar.

Die Regelung müsste dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zufolge daher, um ihren Zweck fördern zu können, entweder ein Anerkennungsverfahren vorsehen oder selbst unter Benennung der Zertifikate regeln, welche Zertifikate als Nachweis ausreichen.¹⁰⁷ Die Anforderungen an die Benennung der Zertifikate im Gesetz hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in den genannten Entscheidungen wie folgt präzisiert: Nicht ausreichend

¹⁰² VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 50 (juris).

¹⁰³ VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 51 (juris); VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 -, Rn. 36 - 41 (juris); VGHBW, Urt. v. 21.9.2015 – 1 S 536/14, Rn. 29 – 34 (juris); VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 28 - 37 (juris).

¹⁰⁴ VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 -, Rn. 37 (juris).

¹⁰⁵ VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 35 (juris). Der Städtetag Baden-Württemberg stellt beispielsweise die Unabhängigkeit der Organisation XertifiX in Frage, weil diese auf eine Initiative von Freiburger Steinmetzen zurückgeht; Stellungnahme des Städtetags Baden-Württemberg vom 21.10.2015 im Anhörverfahren zu dem Entwurf der Fraktionen der CDU, GRÜNE, SPD und FDP/DVP im Landtag Baden-Württemberg für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (Drs. 15/7553), Drs. 18/7679, S. 22.

¹⁰⁶ VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 37 (juris).

¹⁰⁷ VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 50 (juris).

seien Regelungen, die die geforderten Zertifikate lediglich mit „*allgemein anerkannt*“¹⁰⁸ oder „*von einer anerkannten Organisation stammend*“¹⁰⁹ beschreiben. Da es derzeit keine solchen Zertifikate und Organisationen gebe, sei für die Betroffenen nicht erkennbar, welche Zertifikate sie vorlegen dürften.¹¹⁰ Dies gelte auch dann, wenn im Anschluss an die Benennung als „allgemein anerkannt“ ein konkretes Zertifikat beispielhaft aufgeführt werde.¹¹¹ Sicherheit für die Betroffenen werde dadurch zwar bezüglich des genannten Zertifikats geschaffen. Welche Zertifikate jedoch neben dem beispielhaft genannten anerkannt würden, sei für die Betroffenen wiederum in keiner Weise erkennbar. Bezüglich der weiteren Zertifikate sei die Regelung daher nicht umsetzbar.¹¹²

(b) Ungeeignetheit wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit vorhandener Zertifikate

Selbst eine Regelung, die konkret benennt, welche Zertifikate zum Nachweis genügen, könnte ungeeignet zur Förderung des von ihr erstrebten Zwecks sein, wenn diese Zertifikate nicht vertrauenswürdig wären. Das Bundesverwaltungsgericht und der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg äußern in ihren Entscheidungen Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der bisher existierenden Zertifikate. Bieten die Zertifikate keine ausreichende Gewähr für die kinderarbeitsfreie Herstellung von Grabmalen, so könnte die Regelung ebenfalls zur Förderung ihres Zwecks ungeeignet sein. Denn ohne Zertifikate können die Herstellungsbedingungen derzeit nicht festgestellt werden. Wegen der langen Wertschöpfungskette und der Herstellung im Ausland können die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler die Herstellungsbedingungen nicht selbst prüfen.¹¹³

Um die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bezüglich der bisher existierenden Zertifikate nachvollziehbar zu machen, sollen die Zertifikate kurz vorgestellt werden: Es handelt sich um die Zertifikate Fair Stone, XertifiX und XertifiX Plus und IGEP. Sie sind, soweit ersichtlich, gegenwärtig die einzigen Zertifikate zur kinderarbeitsfreien Herstellung von Natursteinen.

Das Fair Stone-Zertifikat wird vom Fair Stone e.V. vergeben. Es wurde von der WiN=WiN GmbH, Agentur für globale Verantwortung, in enger Kooperation mit einem deutschen Natursteinhändler, mit Experten der ISSA (International Social Security Association) und mit internationalen Arbeitsrechts- und Sozialexperten entwickelt.¹¹⁴

¹⁰⁸ So eine Bestimmung in der Friedhofssatzung der Stadt Kehl (§ 13 Abs. 2 Sätze 2 bis 11 der Friedhofssatzung der Stadt Kehl vom 30.11.2011 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 4.10.2012).

¹⁰⁹ So eine Bestimmung in der Friedhofssatzung der Stadt Stuttgart (§ 29 Abs. 2 der Friedhofssatzung der Stadt Stuttgart vom 21.11.2013). Sie forderte wörtlich ein „*Zertifikat einer anerkannten Organisation*“.

¹¹⁰ VGHBW, Ur. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 50f

¹¹¹ So eine Bestimmung der Stadt Mannheim. Sie forderte zum Nachweis ein „*vertrauenswürdiges, allgemein anerkanntes Zertifikat (z.B. Fair-Stone)*“; VGHBW, Ur. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14.

¹¹² VGHBW, Ur. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 38 (juris).

¹¹³ S.o. B. II. 2. b) bb).

¹¹⁴ <https://www.siegelklarheit.de/fair-stone-91> (Internetseite zu Sozial- und Umweltzertifikaten. Sie geht auf eine Initiative der Bundesregierung zurück. Betrieben wird sie durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ); <https://www.siegelklarheit.de/ueber-uns/>).

Die Zertifikate XertifiX und XertifiX Plus werden durch den XertifiX e. V. vergeben. Besitzer des Standards ist der XertifiX Sozialprojekte e.V.¹¹⁵ Er ist aus einer Initiative von Freiburger Steinmetzen hervorgegangen, die sich den Import garantiert kinderarbeitsfreier Steine aus Indien zum Ziel setzten.¹¹⁶

Das IGEP-Zertifikat wird von der IGEP Consult Pvt. Ltd. vergeben. IGEP steht ursprünglich für „Indo German Export Promotion“, ein gemeinsames Projekt der deutschen und indischen Regierung, welches bis 2005 von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (damals Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) durchgeführt wurde. Seit 2005 wird IGEP unabhängig als privates Beratungsunternehmen fortgeführt. IGEP setzt sich unverändert für die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen indischen und deutschen Unternehmen ein.¹¹⁷

Zweifel hinsichtlich der ausreichenden Gewähr für die kinderarbeitsfreie Herstellung äußern die Obergerichte bezüglich aller drei Zertifikate. Während das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung generell darauf verweist, dass „*bislang keine validen Nachweismöglichkeiten*“ bestünden und „*verlässliche Zertifizierungssysteme und Gütesiegel unabhängiger Organisationen [...] bisher nicht bekannt*“ seien,¹¹⁸ äußert der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg konkrete Vorbehalte zu den einzelnen Zertifikaten. So verweist er in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2016 unter anderem darauf, dass bisher XertifiX keine Zertifizierungen von Grabsteinen vornehme.¹¹⁹ Hinsichtlich des von dem Unternehmen Fair Stone vergebenen Zertifikats weist der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg darauf hin, dass – wie das Unternehmen selbst bestätigt - unabhängige Kontrollen erst nach einem 36 Monaten dauernden Prozess *nach* Vergabe des Zertifikats sichergestellt sind. Regelmäßige, unabhängige Kontrollen seien jedoch eine wesentliche Voraussetzungen für das Vertrauen des Verkehrs in ein Zertifikat.¹²⁰ Die IGEP Foundation betreffend verweist der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg auf Stimmen, denen zufolge die Organisation den einschlägigen Exporteuren und Importeuren nahestehende.¹²¹ Dies würde die Unabhängigkeit der Zertifizierungsorganisation von der ihrer Beurteilung unterliegenden Branche in Frage stellen. Ob und inwieweit diese

¹¹⁵ <https://www.siegelklarheit.de/xertifix-plus-481>. Beim XertifiX-Zertifikat müssen die ILO-Kernarbeitsnormen sofort und viele weitere Kriterien schrittweise erfüllt werden. Um das anspruchsvollere Xertifix PLUS-Zertifikat zu bekommen, müssen alle sogenannten Muss-Kriterien sowie zwei Drittel aller Kriterien erfüllt werden. Bei beiden Zertifikaten werden zweimal pro Jahr Kontrollen in allen Produktionsstätten durchgeführt.

¹¹⁶ Zur genaueren Darstellung siehe <https://www.xertifix.de/home/entstehung/>.

¹¹⁷ <https://www.siegelklarheit.de/igep-497>. Auf der Homepage der IGEP Foundation selbst konnten keine Informationen zu dem Natursteinzertifikat gefunden werden. Sie werden dort zwar als Unterpunkt angezeigt, sind jedoch nicht abrufbar. Die Website zeigt eine Fehlermeldung; <http://www.igep.org/>.

¹¹⁸ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 22, 33 unter Bezugnahme auf die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (juris).

¹¹⁹ VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 -, Rn. 41 (juris) unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Zertifizierungsunternehmens XertifiX im Anhörverfahren des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und weiterer Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2013; Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll APr 16/281 vom 26.6.2013, S. 10.

¹²⁰ VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 -, Rn. 38-41 (juris).

¹²¹ VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 35 (juris) unter Berufung auf die Stellungnahme des Städtetags Baden-Württemberg vom 21.10.2015 im Anhörverfahren zu dem Entwurf der Fraktionen der CDU, GRÜNE, SPD und FDP/DVP im Landtag Baden-Württemberg für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (Drs. 15/7553), Drs. 18/7679, S. 22.

Feststellungen auch gegenwärtig noch zutreffen oder die Zertifizierer sich seither weiterentwickelt haben, ist nicht mit Sicherheit zu sagen.¹²²

Eine andere Bewertung der Zertifikate findet sich hingegen auf der Homepage der Bundesregierung www.siegelklarheit.de: Dort werden die Zertifikate Fair Stone, XertifiX und XertifiX Plus als verlässlich bewertet.¹²³ Das IGEP-Zertifikat erfülle besonders hohe Anforderungen im Bereich Glaubwürdigkeit und den Anforderungen von Siegelklarheit.de im Bereich Soziales.¹²⁴

Im Rahmen des vor Kurzem erfolgten Aufrufs der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Bewerbung für die Anerkennung als Zertifizierer¹²⁵ könnten darüber hinaus neue Zertifikate auf den Markt gelangen.

(c) Zwischenergebnis

Geeignet zur Vermeidung von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen und damit zur Förderung einer würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht ist eine Regelung nach dem Gesagten nur, wenn überhaupt feststellbar ist, ob Grabmale aus Kinderarbeit stammen. Diese Feststellung kann angesichts der hierbei bestehenden Schwierigkeiten nur mithilfe von Zertifikaten spezialisierter Zertifizierungsorganisationen gelingen.

Dabei muss für die betroffenen Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler erkennbar sein, welche Zertifikate bestehen und als ausreichend gelten. Nur wenn die Regelung dies sicherstellt, ist sie für die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler umsetzbar und kann so den von ihr erstrebten Zweck fördern. Existiert keine allgemeine Verkehrsauffassung zu dieser Frage, wie dies jedenfalls bis zum Jahr 2016 dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zufolge der Fall war, so hat entweder eine staatliche Stelle die Zertifikate als vertrauenswürdig anzuerkennen oder der Gesetzgeber ausdrücklich unter Benennung der Zertifikate zu regeln, welche Zertifikate als Nachweis ausreichen. Die Forderung „*allgemein anerkannter*“ oder „*von einer anerkannten Organisation stammender*“ Zertifikate erfüllt die Voraussetzungen an die gesetzliche Benennung nicht, solange es solche Zertifikate bzw. Organisationen nicht gibt. Ebenso wenig genügt, wenn die Regelung im Anschluss beispielhaft ein Zertifikat benennt. In diesem Fall ist für die Betroffenen nicht erkennbar, welche Zertifikate neben dem benannten zum Nachweis ausreichen.

Weitere Voraussetzung ist, dass die vorhandenen Zertifikate ausreichende Gewähr dafür bieten, dass tatsächlich keine Kinderarbeit bei der Herstellung des zertifizierten Grabmals stattgefunden hat. Während das Bundesverwaltungsgericht dies pauschal für die existierenden

¹²² Der Fair Stone e.V. garantiert auf seiner Homepage eine Kontrolle weiterhin erst nach spätestens 36 Monaten; <http://fairstone.org/fairstone/kontrolle/>. Ob der XertifiX e.V. mittlerweile Grabmale zertifiziert, konnte weder auf der Homepage des Unternehmens festgestellt werden (dort ist lediglich von Natursteinen die Rede), noch beispielsweise über die Homepage www.siegelklarheit.de.

¹²³ <https://www.siegelklarheit.de/home#natursteine>.

¹²⁴ <https://www.siegelklarheit.de/50-igep>.

¹²⁵ Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, <https://mbei.nrw/fr/node/4576>; Näheres dazu s.u. C. III. 1. c).

Zertifikate verneint, benennt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg konkrete Voraussetzungen für die Vertrauenswürdigkeit der Zertifikate, darunter regelmäßige, unabhängige Kontrollen in den Herstellungsbetrieben und die Unabhängigkeit der Zertifizierungsorganisationen von der Natursteinindustrie. Ob die Zertifikate von Fair Stone und IGEP diese Voraussetzungen erfüllen, erscheint auf Grundlage der Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zweifelhaft. Hinsichtlich des Zertifikats von Xertifix ist nicht klar, ob es für Grabmale existiert. Jedenfalls bis in das Jahr 2013 wurde es lediglich für Pflastersteine, Küchen- und Gartenplatten aus Naturstein vergeben. Folgt man den Obergerichten in ihrer Einschätzung, so könnten – falls die Einschätzung weiterhin zutrifft – die Zertifikate keine ausreichende Gewähr für eine kinderarbeitsfreie Herstellung der Grabmale bieten. Der Zweck der Regelung könnte auf ihrer Grundlage nicht erreicht werden. Die abweichende Bewertung der Zertifikate auf der Homepage der Bundesregierung www.siegelklarheit.de war bisher nicht Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung. Im Rahmen des Aufrufs der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Bewerbung für die Anerkennung als Zertifizierer könnten gegebenenfalls neue Zertifikate auf den Markt gelangen.

(3) Erforderlichkeit

Die Regelung müsste erforderlich sein. Sie müsste also das relativ mildeste Mittel darstellen, um den Gesetzeszweck zu erreichen. Zu prüfen ist, ob für den Landesgesetzgeber ein milderes Mittel existiert, das den Gesetzeszweck ebenso gut erreichen würde, die Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler jedoch weniger beschränken würde. In Betracht kommen freiwillige Vereinbarungen mit Steinmetzinnen und Steinmetzen und Händlerinnen und Händlern (unten (aa)), Empfehlungen in der Friedhofssatzung (unten (bb)) oder andere Formen der Information (unten (cc)), des Weiteren die Beschränkung der Zertifikatspflicht auf Länder, bezüglich derer hinreichende Anhaltspunkte für Kinderarbeit bei der Herstellung von Grabmalen (für den Export) bestehen (unten (dd)).

(a) Freiwillige Vereinbarungen mit Steinmetzinnen und Steinmetzen und Händlerinnen und Händlern

Milderes Mittel könnte eine freiwillige Vereinbarung der Friedhofsträger mit den Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern sein. Die Stadt Karlsruhe traf eine solche Vereinbarung mit den Steinmetzinnen und Steinmetzen. Die Steinmetzinnen und Steinmetze verpflichteten sich darin, Grabsteine in ihrem Angebot zu führen, für die von Großhändlerinnen und -händlern bzw. Lieferanten Zertifikate über die kinderarbeitsfreie Herstellung vorgelegt wurden. Sie verpflichteten sich weiter, die Trauernden entsprechend zu beraten.¹²⁶ Dem Friedhofs- und Bestattungsamt der Stadt Karlsruhe zufolge führte dies – im Verbund mit weiteren Maßnahmen – zu einem Wiederanstieg der Anzahl an Grabmalen aus dem nichtasiatischen

¹²⁶ Mayer, in: Informationsbroschüre des Dachverbandes Entwicklungspolitik Baden-Württemberg, „Menschenwürdiges Gedenken“, Erfahrungsbericht der Stadt Karlsruhe, Dezember 2016, S. 18, abrufbar unter <https://www.deab.de/publikationen> und Informationen auf der Homepage der Stadt Karlsruhe, https://www.karlsruhe.de/b3/natur_und_umwelt/umweltschutz/oekofaireskarlsruhe/konsumundalltag.de (Stand: 28.9.2018).

Raum und zu vermehrter Nachfrage bei den Steinmetzbetrieben nach deutschen und europäischen Materialien. Der Preis spiele nicht mehr die Hauptrolle.¹²⁷

Durch eine freiwillige Vereinbarung kann die Anzahl von Grabmalen aus Kinderarbeit demnach verringert werden. Sie wird jedoch nicht auf Null reduziert, wie dies bei einem gesetzlichen oder satzungsmäßigen Verwendungsverbot der Fall wäre. Eine solche Maßnahme ist daher nicht gleich wirksam wie ein Verwendungsverbot.

(b) Empfehlungen in der Friedhofssatzung

Milderes Mittel könnte auch die Aufnahme von Empfehlungen in die Friedhofssatzungen sein, mit denen die Grabnutzungsberechtigten sowie die Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler dazu gebracht werden sollen, von Grabmalen aus Kinderarbeit freiwillig Abstand zu nehmen. Die Stadt Stuttgart hat beispielsweise eine Bestimmung folgenden Wortlauts in ihre Friedhofssatzung aufgenommen:¹²⁸

„Materialien und Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit

Die Landeshauptstadt Stuttgart fühlt sich dem Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Form der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation als Sonderorganisation der Vereinten Nationen) verpflichtet. Sie empfiehlt daher allen Grabnutzungsberechtigten und allen Gewerbetreibenden von einer Aufstellung von Grabsteinen aus ausbeuterischer und Leben zerstörender Kinderarbeit freiwillig Abstand zu nehmen. Ferner begrüßt sie ausdrücklich diesem Gedanken folgende freiwillige Maßnahmen der Gewerbetreibenden und erklärt ihre Bereitschaft, insbesondere die Grabnutzungsberechtigten, über die aktuellen Möglichkeiten zur Förderung des o.g. Übereinkommens zu informieren.“

Mit einer solchen Satzungsbestimmung könnten Grabnutzungsberechtigte, Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler sensibilisiert werden. Ein Rückgang der Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit könnte so erreicht werden. Ein vollständiger Ausschluss wäre auf diese Weise jedoch ebenso wenig wie durch eine Selbstverpflichtung der Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler zu erzielen. Die Maßnahme wäre demnach nicht gleich wirksam wie ein Verwendungsverbot.

¹²⁷ Mayer, in: Informationsbroschüre des Dachverbandes Entwicklungspolitik Baden-Württemberg, „Menschenwürdiges Gedenken“, Erfahrungsbericht der Stadt Karlsruhe, Dezember 2016, S. 19, abrufbar unter <https://www.deab.de/publikationen>.

¹²⁸ § 29 der Friedhofssatzung der Landeshauptstadt Stuttgart vom 20.10.2016, bekannt gemacht im Amtsblatt der Stadt Stuttgart Nr. 46 vom 17. November 2016, Stuttgarter Stadtrecht 20. Erg.-Lfg. (August 2017), abrufbar unter <https://www.stuttgart.de/friedhofssatzung>.

(c) Andere Formen der Information

Schließlich stellt auch die verstärkte Information der Grabnutzungsberechtigten über die Herstellung von Grabmalen in Kinderarbeit ein milderer Mittel dar. In einigen Gemeinden werden solche Informationen an die Grabnutzungsberechtigten ausgegeben. So hat die Stadt Stuttgart beispielsweise ein Informationsfaltblatt entwickelt,¹²⁹ die Stadt Karlsruhe informiert in einem „InfoCenter“ am Hauptfriedhof in individuellen Gesprächen über die negativen Hintergründe der Kinderarbeit an Grabmalen.¹³⁰ Auch diese Maßnahmen könnten allerdings nur zu einem Rückgang, nicht aber zu einem vollständigen Ausschluss von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen führen. Sie wären ebenfalls nicht gleich wirksam wie ein Verwendungsverbot.

(d) Begrenzung des Kreises der Länder, für die Zertifikate gefordert werden

Das Erforderlichkeitsgebot wäre auch bei der konkreten Ausgestaltung der Regelung zu beachten. Unter mehreren Gestaltungsmöglichkeiten wäre immer diejenige zu wählen, die am geringsten in die Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler eingreift. Dies beträfe beispielsweise die Auswahl der Länder, für die Zertifikate über die kinderarbeitsfreie Herstellung gefordert werden.

Für Länder, bezüglich derer es keine Anhaltspunkte für Kinderarbeit bei der Herstellung von Grabmalen gibt, dürften demnach keine Zertifikate gefordert werden. Einer Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Eberlei von der Hochschule Düsseldorf in der Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zufolge sind von siebzig Ländern, die Natursteine nach Deutschland liefern, knapp sechzig unverdächtig, was Kinderarbeit angeht.¹³¹ Sie sollten von der Zertifikatspflicht ausgenommen werden. Dem Gutachten der Hochschule Düsseldorf zufolge bestehen Anhaltspunkte für Kinderarbeit im Export-Natursteinsektor lediglich für Indien, die Philippinen, Vietnam und China.¹³²

(e) Zwischenergebnis

Eine Maßnahme, die gleich wirksam wie ein Verbot verhindern kann, dass Grabmale aus Kinderarbeit auf Friedhöfen verwendet werden, aber weniger in die Berufsausübungsfreiheit von

¹²⁹ *Baldermann*, in: Informationsbroschüre des Dachverbandes Entwicklungspolitik Baden-Württemberg, „MenschenWürdiges Gedenken“, Erfahrungsbericht der Stadt Stuttgart, Dezember 2016, S. 19, abrufbar unter <https://www.deab.de/publikationen>.

¹³⁰ *Mayer*, in: Informationsbroschüre des Dachverbandes Entwicklungspolitik Baden-Württemberg, „MenschenWürdiges Gedenken“, Erfahrungsbericht der Stadt Karlsruhe, Dezember 2016, S. 19, abrufbar unter <https://www.deab.de/publikationen> und Informationen auf der Homepage der Stadt Karlsruhe, https://www.karlsruhe.de/b3/natur_und_umwelt/umweltschutz/oekofaireskarlsruhe/konsumundalltag.de, (Stand: 28.9.2018).

¹³¹ Stellungnahme von Prof. Dr. Eberlei von der Hochschule Düsseldorf im Anhörverfahren zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes im Innenausschuss des Hessischen Landtags, Drs. 19/6226, S. 9.; Prof. Dr. Eberlei verfasste für Nordrhein-Westfalen Gutachten zu Kinderarbeit bei der Herstellung von Grabmalen in verschiedenen Staaten; s.o. B. I. 2. a).

¹³² s.o. B. I. 2 a).

Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern eingreift, ist nicht ersichtlich.¹³³ Freiwillige Vereinbarungen mit den Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern, Empfehlungen in den Friedhofssatzungen oder andere Formen der Information von Grabnutzungsberechtigten und Steinmetzen, Steinmetzinnen, Händlerinnen und Händlern würden zwar weniger in die Berufsausübungsfreiheit der Letztgenannten eingreifen. Sie würden jedoch allenfalls einen Rückgang von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen bewirken, nicht jedoch einen vollständigen Ausschluss. Damit wären sie weniger wirksam als ein Verwendungsverbot.

Das Erforderlichkeitsgebot wäre auch bei der konkreten Ausgestaltung der Regelung zu beachten. Zertifikate dürften nur für solche Länder gefordert werden, bezüglich derer Anhaltspunkte vorhanden sind, dass für den Export bestimmte Grabmale dort unter Beteiligung von Kinderarbeit hergestellt werden. Dem Gutachten der Hochschule Düsseldorf zufolge ist dies lediglich für Indien, die Philippinen, Vietnam und China der Fall.

(4) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Das Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit müsste darüber hinaus verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

(a) Voraussetzungen

Dies setzt voraus, dass die Schwere des Eingriffs nicht völlig außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck steht.¹³⁴ Das Bundesverfassungsgericht prüft die Angemessenheit vornehmlich anhand der von ihm entwickelten sogenannten „Drei-Stufen-Theorie“, die zu einer Veranschaulichung der Eingriffsschwere beitragen soll. Danach steigert sich die Intensität eines Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG von der Berufsausübungsregel (1. Stufe) über die subjektive Berufswahlregel (2. Stufe) bis zur objektiven Berufswahlregel (3. Stufe).¹³⁵ Vorschriften, die wie die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung eine Berufsausübungsregel darstellen, können nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich durch jedwede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden.¹³⁶ Gleichwohl dürfte die Regelung die betroffenen Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler nicht übermäßig belasten.¹³⁷ Eingriffszweck und Eingriffsintensität müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.¹³⁸ Der

¹³³ Zu diesem Ergebnis kommt auch das Bundesverwaltungsgericht für das seiner Entscheidung zugrunde liegende Verwendungsverbot; BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 32 (juris).

¹³⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 32 (juris) unter Verweis auf die st. Rspr. des BVerfG.

¹³⁵ Bei Berufswahlregelungen differenziert das Gericht danach, ob die Vorschriften auf persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten abstellen (subjektive Berufswahlregelungen) oder objektive Kriterien aufstellen, die von dem Betroffenen nicht beeinflusst werden können (objektive Berufswahlregelungen), BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 - („Apotheken-Urteil“), Rn. 74ff. (juris); BVerfG, Beschl. v. 20.12.2017 - 1 BvR 2233/17 -, Rn. 10f. (juris).

¹³⁶ BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56 - („Apotheken-Urteil“), Rn. 72ff. (juris); BVerfG, Beschl. v. 20.12.2017 - 1 BvR 2233/17 -, Rn. 10f. (juris).

¹³⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.02.1992 - 1 BvR 1531/90 -, Rn. 55 (juris).

¹³⁸ BVerfG, Beschl. v. 3.7.2003 – 1 BvR 238/01 -, Rn. 39 (juris).

Vorteil für die Allgemeinheit durch Erreichen des verfolgten Zwecks ist demnach gegen den Nachteil des Einzelnen und der Allgemeinheit durch den Eingriff abzuwägen.

Im konkreten Fall der der Prüfung zugrunde gelegten Regelung müsste der Vorteil, den die Allgemeinheit daraus zöge, dass die würdige Bestattung der Toten und die ungestörte Totenandacht nicht durch das Vorhandensein von Grabmalen auf den Friedhöfen gestört würde, die aus Kinderarbeit stammen, gegen die Nachteile für die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler durch die Beschränkung ihrer freien Berufsausübung abgewogen werden. Folgende Kriterien könnten im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sein, wobei dem Gesetzgeber insoweit eine Einschätzungsprärogative zukäme:¹³⁹ Zunächst stünde dem Recht auf freie Berufsausübung der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler als Grundrecht von besonderem Rang¹⁴⁰ ein Gemeinwohlziel ohne Verfassungsrank, die würdige Totenbestattung, gegenüber. Weiter würde die Regelung intensiv in die freie Berufsausübung eingreifen. Zu diesem Schluss kommt jedenfalls das Bundesverwaltungsgericht in der bereits zitierten Entscheidung. Es hat für den seiner Beurteilung unterliegenden Fall den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler als so schwerwiegend qualifiziert, dass er außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehe.¹⁴¹ Es begründet dies zum einen – wie bereits oben im Rahmen der Eingriffsprüfung dargestellt –¹⁴² mit der Reichweite der Regelung, die einen wesentlichen Teil der beruflichen Betätigung der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler von der Pflicht zur Erbringung von Zertifikaten abhängig macht, zum anderen mit ihrer einschneidenden Wirkung, die sich – da eine eigene Kontrolle nicht zu leisten ist – aus den erheblichen Kosten und Mühen der Nachweisbeschaffung ergibt.¹⁴³ Es führt weiter die Schwierigkeit an, vollen Beweis einer negativen Tatsache, nämlich der Freiheit von Kinderarbeit, zu erbringen.¹⁴⁴ Die *besondere* Eingriffsintensität ergibt sich dem Bundesverwaltungsgericht zufolge jedoch aus der fehlenden Erkennbarkeit für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler, welche Nachweismöglichkeiten bestehen und als ausreichend gelten.¹⁴⁵ Diese Unsicherheit führe zu unkalculierbaren wirtschaftlichen Risiken, Umsatzeinbußen und Wettbewerbsnachteilen.¹⁴⁶ Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg betont, dass die Einschränkungen der Berufsausübung für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler umso größer sind, je größer die Unwägbarkeiten in Bezug auf die Zertifikate sind.¹⁴⁷

¹³⁹ Sachs, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2018, Art. 20, Rn. 155 m.w.N.

¹⁴⁰ Die Berufsfreiheit steht in engem Zusammenhang mit der Entfaltung der Persönlichkeit, deren Freiheit und Würde nach der Ordnung des Grundgesetzes der oberste Rechtswert ist; BVerfG, Beschl. v. 29.5.1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 – („Facharztbeschluss“), Rn. 106 (juris).

¹⁴¹ BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris).

¹⁴² S.o. B. II. 2. b).

¹⁴³ BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris).

¹⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris).

¹⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris). Zur möglichen Ausgestaltung des Nachweissystems soll zusammenfassend weiter unten Stellung genommen werden, s.u. C. III. 1.

¹⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris). (Zu Umsatzeinbußen könnte es kommen, weil bei unerwarteter Ablehnung eines Zertifikats Steinmetzinnen und Steinmetze oder Händlerinnen und Händler das Grabmal voraussichtlich nicht verkaufen könnten und damit die Beschaffungs- und Bearbeitungskosten, sowie die Zertifizierungskosten selbst tragen müssten. Wettbewerbsnachteile kamen in dem durch das Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall in Betracht, weil die Regelung sich in einer kommunalen Satzung fand, für deren Erlass keine konkreten Vorgaben hinsichtlich des Nachweissystems in einer Ermächtigungsgrundlage existierten. So war eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen in den Kommunen denkbar.)

¹⁴⁷ VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 46 (juris).

Werden die Unwägbarkeiten hinsichtlich der Zertifikate beseitigt, so könnte nach der Argumentation der Obergerichte ein angemessenes Verhältnis zwischen Gesetzeszweck und Eingriff hergestellt werden. Denkbar wäre, dass in der Praxis Einigkeit über die Zuverlässigkeit der vorhandenen Zertifikate entsteht. Solange dies jedoch nicht der Fall ist, müsste die Regelung klar erkennen lassen, welcher Art der geforderte Nachweis zu sein hat und welche Nachweise als ausreichend angesehen werden.¹⁴⁸ Dies könnte dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zufolge durch Anerkennung durch eine staatliche Stelle sichergestellt werden oder durch namentliche Nennung von Zertifikaten im Gesetz selbst.¹⁴⁹

Für den Fall, dass die vorhandenen Zertifikate nicht vertrauenswürdig wären, also keine Gewähr böten, dass die zertifizierten Grabmale tatsächlich ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, könnte die Regelung den legitimen Zweck nicht fördern und wäre schon aus diesem Grund unverhältnismäßig im engeren Sinne.

(b) Zwischenergebnis

Verhältnismäßig im engeren Sinne wäre eine Regelung demnach nur, wenn sie für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler klar erkennbar regeln würde, „*welcher Art der geforderte Nachweis zu sein hat und welche Nachweise als ausreichend angesehen werden*“. Nur auf diese Weise könnten unkalkulierbare wirtschaftliche Risiken, Umsatzeinbußen und Wettbewerbsnachteile für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler verhindert werden, die nach Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts zur übermäßigen Belastung führen. Solange keine allgemeine Verkehrsauffassung besteht, welche Zertifikate verlässlich sind, sollte in der Regelung entweder die Anerkennung durch eine staatliche Stelle vorgesehen werden oder in der Regelung selbst unter Benennung der Zertifikate geregelt werden, welche Zertifikate zum Nachweis ausreichen.

(5) Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit der Regelung

Die Regelung wäre demnach verhältnismäßig, wenn in der Regelung Nachweismöglichkeiten so benannt würden, dass für Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler hinreichend erkennbar wäre, welche Nachweismöglichkeiten bestehen und als ausreichend gelten und wenn verlässliche Zertifikate zum Nachweis der kinderarbeitsfreien Herstellung von Grabmalen existierten, weiter, wenn die Regelung so eingriffsarm wie möglich ausgestaltet würde, insbesondere Nachweise nur für Grabmale aus Ländern gefordert würden, bezüglich derer Anhaltspunkte bestehen, dass Kinder an ihrer Herstellung beteiligt sein könnten.

¹⁴⁸ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 33 (juris).

¹⁴⁹ VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 50 (juris).

cc) Bei Regelung auf landesgesetzlicher Grundlage durch Satzungen der Gemeinden: Regelungsbefugnis der Gemeinden und Wesentlichkeitsdoktrin

Soll die Regelung auf landesgesetzlicher Grundlage durch Satzungen der Gemeinden¹⁵⁰ getroffen werden, so müssten die Gemeinden zum Erlass von Satzungen in diesem Bereich befugt sein (unten (1)). Die landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage müsste zum anderen der Wesentlichkeitsdoktrin des Bundesverfassungsgerichts genügen (unten (2)).

(1) Regelungsbefugnis der Gemeinden

Die Befugnis einer Gemeinde, einen Sachverhalt durch Satzung zu regeln, kann sich aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ergeben oder - bei Auftragsangelegenheiten - auf staatlicher Übertragung beruhen.¹⁵¹ Unterschiede ergeben sich im Hinblick auf die Ermächtigungsgrundlage: Während die Gemeinde bei Auftragsangelegenheiten von Fall zu Fall einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, die Inhalt, Zweck und Ausmaß genau bezeichnet,¹⁵² ist die Satzungsbefugnis im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts nicht von einer Ermächtigung durch den Staat abhängig.¹⁵³ Sie gründet sich vielmehr auf das verfassungsrechtlich verbürgte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und 3 Satz 1 LV). Es berechtigt die Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, unter anderem durch Erlass eigenen Ortsrechts in Form von Satzungen.¹⁵⁴

Der Erlass von Satzungen zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit könnte dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht unterfallen. Es müsste sich dann um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handeln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.¹⁵⁵ Dabei kommt es – wie bei der Gesetzgebungskompetenz -¹⁵⁶ auf den objektiven Regelungsgehalt der Satzung an.¹⁵⁷ Gegenstand der Satzungen, die auf Grundlage der der Prüfung zugrunde gelegten Regelung erlassen würden, wäre der Ausschluss der Verwendung bestimmter Grabmale auf Friedhöfen.¹⁵⁸ Die Satzungen beträfen damit den Rechtskreis der Totenbestattung, der eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt.¹⁵⁹ Sie wären somit

¹⁵⁰ In diesem Abschnitt soll lediglich die Regelungsbefugnis der Gemeinden geprüft werden. Zur Regelungsbefugnis kirchlicher Friedhofsträger soll zusammenfassend weiter unten Stellung genommen werden, S.u. B. II. 6.

¹⁵¹ § 24 Abs. 1 S. 1 u 2 GemO, *Tutschapsky/Oster*, in: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) RhPf, B-1, 9. Fassung 2018, § 24, Erl. 1.

¹⁵² *Tutschapsky/Oster*, in: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) RhPf, B-1, 9. Fassung 2018, § 24, Erl. 1.

¹⁵³ Eine Ermächtigungsgrundlage kann allerdings auch bei Satzungen erforderlich sein, die Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts erlassen, wenn diese in Grundrechte eingreifen, wie im Folgenden zu zeigen sein wird (s.u. B. II. 2. c) cc) (2).

¹⁵⁴ *Gröpl*, in: *Gröpl/Windthorst/von Coelln*, Studienkommentar GG, 2013, Art. 28, Rn. 29, 35.

¹⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 16 (juris) m.w.N.

¹⁵⁶ S.o. B. II. 1. a) aa).

¹⁵⁷ BayVerfGH. Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 -, Rn. 23 (juris).

¹⁵⁸ S.o. B. II).

¹⁵⁹ BayVerfGH. Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 -, Rn. 21 (juris).

vom Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden erfasst, sodass die Gemeinden grundsätzlich ohne konkrete Ermächtigung im Einzelfall zum Erlass solcher Satzungen befugt wären.

Der zunächst in obergerichtlichen Entscheidungen in Rheinland-Pfalz¹⁶⁰ und Bayern¹⁶¹ vertretenen Ansicht, gemeindliche Satzungen zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit regelten den Außenhandel¹⁶² bzw. dienten einem weltweiten politischen Anliegen, nämlich der Vermeidung von Kinderarbeit¹⁶³ und lägen aus diesem Grund nicht innerhalb des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinden, trat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 2011 entgegen.¹⁶⁴ Maßgeblich für die Zuordnung zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sei der objektive Regelungsgehalt, nicht etwaige Motive der Satzungsgeber.¹⁶⁵ Einer Zuordnung zu den örtlichen Angelegenheiten stehe auch nicht entgegen, dass eine Regelung neben den Wirkungen im örtlichen Wirkungskreis *auch* Wirkungen auf gesamtstaatlicher Ebene entfalte. Die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden und gesamtstaatliche Belange stünden nicht beziehungslos nebeneinander, sondern seien in vielerlei Hinsicht untereinander verschränkt.¹⁶⁶ Besonders zu berücksichtigen sei, dass den Gemeinden bei dem Erlass von Satzungen ein normativer Einschätzungsspielraum zukomme. Er sei Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und erlaube eine gerichtliche Überprüfung nur dahingehend, ob die Annahme einer Regelungsbefugnis auf sachfremde oder willkürliche Erwägungen gestützt wurden.¹⁶⁷ Ein Bezug zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft fehle nur dann, wenn kein sachlicher Zusammenhang bestehe. Dies sei jedoch nicht der Fall, wenn die Regelung die Förderung des Friedhofszwecks zum Gegenstand haben könne. Es sei weder sachfremd, noch willkürlich und bewege sich innerhalb des normativen Einschätzungsspielraums, wenn die Gemeinde davon ausgehe, dass es im Interesse der Würde des Ortes der Totenbestattung liegen könne, dass dort keine Grabmale aufgestellt werden, deren Material in einem weltweit geächteten Herstellungsprozess durch „schlimmste Formen der Kinderarbeit“ im Sinne der ILO-Konvention gewonnen worden ist.¹⁶⁸ Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt in der bereits zitierten Entscheidung aus dem Jahre 2013¹⁶⁹ diese Entscheidung. Die Regelung eines Verwendungsverbotes für Grabmale aus Kinderarbeit auf Friedhöfen sei eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Es handele sich bei ihr um eine Benutzungsregelung der von der Gemeinde in eigener Verantwortung betriebenen öffentlichen Einrichtung Friedhof.¹⁷⁰ Das Bundesverwaltungsgericht unterstreicht gleichzeitig die Argumentation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs: Wenn eine Kommune der Auffassung sei, eine pietätvolle und würdige Friedhofsgestaltung setze voraus, dass ein Friedhofsnutzer die Einrichtung in dem Bewusstsein aufsuchen könne, nicht mit Grabsteinen konfrontiert zu werden, die in

¹⁶⁰ Obergerverwaltungsgericht (OVG) Koblenz, Urt. v. 6.11.2008 – 7 C 10771/08 (juris).

¹⁶¹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), Urt. v. 4.2.2009 – 4 N 08.778 (juris); BayVerfGH, Beschl. v. 27.7.2009 – 4 N 09.1300 (juris).

¹⁶² OVG Koblenz, Urt. v. 6.11.2008 – 7 C 10771/08 -, Rn. 19 (juris).

¹⁶³ BayVerfGH, Urt. v. 4.2.2009 – 4 N 08.778 -, Rn. 31; BayVerfGH, Beschl. v. 27.7.2009 – 4 N 09.1300 -, Rn. 18 (juris).

¹⁶⁴ Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 - (juris).

¹⁶⁵ BayVerfGH, Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 -, Rn. 23 (juris).

¹⁶⁶ BayVerfGH, Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 -, Rn. 23 (juris).

¹⁶⁷ BayVerfGH, Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 -, Rn. 24 (juris).

¹⁶⁸ BayVerfGH, Beschl. v. 7.10.2011 – Vf. 32-IV-10 -, Rn. 24 (juris).

¹⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 - (juris).

¹⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 15 - 17 (juris).

grob menschenrechtswidriger Weise hergestellt seien, stelle dies eine zulässige Konkretisierung des Friedhofs Zwecks dar, die mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar sei. Der gegenständliche Bezug zu den Friedhöfen werde dadurch nicht verlassen.¹⁷¹

Die Länder dürfen den Gemeinden demnach die Befugnis zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit übertragen, solange das Verbot jedenfalls auch die würdige Totenbestattung zum Gegenstand hat.

(2) Ermächtigungsgrundlage, die der Wesentlichkeitsdoktrin genügt

An sich spricht demnach nichts dagegen, die Gemeinden zum Erlass von Satzungen zu ermächtigen. In welchem Umfang die landesgesetzliche Ermächtigung selbst Regelungen treffen muss und in welchem Umfang sie die Regelung den Gemeinden übertragen darf, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Da die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung in die Berufsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler eingreifen würde,¹⁷² müsste der Landesgesetzgeber die Gemeinden, wie oben beim Gesetzesvorbehalt dargelegt, durch ein Parlamentsgesetz zu einem solchen Verbot ermächtigen.¹⁷³ Dieses Parlamentsgesetz müsste den besonderen Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin genügen. Sie besagt, dass ein Gesetz, das Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe ist, Umfang und Grenzen des Grundrechtseingriffs selbst festlegen muss.¹⁷⁴ Grund hierfür ist, dass der Parlamentsgesetzgeber selbst entscheiden muss, ob ein Eingriff in Grundrechte erfolgen soll. Denn die Abwägung, welche Gemeinschaftsinteressen so gewichtig sind, dass das Freiheitsrecht des Einzelnen zurücktreten muss, ist grundsätzlicher Natur und darf vom Gesetzgeber nicht delegiert werden. Dies folgt sowohl aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG),¹⁷⁵ als auch aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG).¹⁷⁶ Wie detailliert diese Grenzen gezogen werden müssen, hängt von dem betroffenen Grundrecht ab, sowie von der Intensität und dem Umfang des Eingriffs.

Die zu prüfende Regelung könnte vergleichsweise detaillierte Regelungen des Parlamentsgesetzgebers erfordern. Hierfür würde der besondere Stellenwert der Berufsfreiheit sprechen, den das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont: Sie steht in engem Zusammenhang mit der Entfaltung der Persönlichkeit, deren Freiheit und Würde nach der Ordnung des Grundgesetzes der oberste Rechtswert ist.¹⁷⁷ Darüber hinaus hätte die Regelung,

¹⁷¹ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 17 (juris).

¹⁷² S.o. B. II. 2. a) und b).

¹⁷³ S.o. B) II) 2) c) aa).

¹⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 26 (juris).

¹⁷⁵ Es soll durch Funktionentrennung und durch Bindung an Gesetze unbegrenzte Eingriffe in Grundrechte der Bürger durch die Exekutive verhindern; BVerfG, Beschl. v. 29.5.1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 - („Facharztbeschluss“), Rn. 106 (juris).

¹⁷⁶ Es stellt sicher, dass grundlegende Entscheidungen, insbesondere Eingriffe in Grundrechte, durch den vom Volk gewählten Gesetzgeber getroffen werden; BVerfG, Beschl. v. 29.5.1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 - („Facharztbeschluss“), Rn. 106 (juris).

¹⁷⁷ BVerfG, Beschl. v. 29.5.1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 - („Facharztbeschluss“), Rn. 106 (juris).

wenn sie auch lediglich die *Berufsausübung* und nicht die (objektive oder subjektive) Berufswahl betrifft, Auswirkungen von erheblichem Gewicht für die betroffenen Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler, weil sie voraussichtlich mit erheblichen Kosten, Mühen, unkalkulierbaren wirtschaftlichen Risiken, Umsatzeinbußen und Wettbewerbsnachteilen einherginge und einen wesentlichen Teil ihrer beruflichen Betätigung beträfe.¹⁷⁸

Die Ermächtigungsgrundlage müsste demnach den Grundrechtseingriff „*zumindest in den Grundzügen*“ selbst regeln - so das Bundesverwaltungsgericht.¹⁷⁹ Daraus ergibt sich eine Pflicht für den Landesgesetzgeber, nicht nur das Verbot für die Verwendung von Grabmalen auf Friedhöfen in den Grundzügen selbst zu regeln, sondern auch die Zertifikatsvorlagepflicht. Denn nicht nur von dem Verwendungsverbot selbst ginge ein Grundrechtseingriff aus, der eine Abwägungsentscheidung des Parlamentsgesetzgebers zwischen der würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenruhe und der Berufsfreiheit erfordert, sondern auch von der Verpflichtung zur Vorlage von Nachweisen. Die Entscheidung darüber, welches Zertifikat zum Nachweis genügt, beinhaltet gleichzeitig die Entscheidung, in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit mehr oder weniger einzugreifen und den Zweck der Regelung sicherer oder weniger sicher zu erreichen. Auch diese Regelung ist nach der Wesentlichkeitsdoktrin daher dem Parlamentsgesetzgeber vorbehalten. Das gilt jedenfalls solange, wie Unsicherheit in der Praxis herrscht, welche Zertifikate verlässlich sind.

Das Bundesverwaltungsgericht fordert eine Festlegung, „welcher Art der geforderte Nachweis zu sein hat und welche Nachweise als ausreichend angesehen werden“.¹⁸⁰ Zu der genauen Ausgestaltung des Nachweissystems soll weiter unten im Zusammenhang Stellung genommen werden.¹⁸¹

(3) Zwischenergebnis

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit kann auch durch Gemeinden mittels Satzung erfolgen. Die Gemeinden sind hierzu im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts im örtlichen Wirkungskreis befugt. Es bedürfte nach der Wesentlichkeitsdoktrin allerdings einer landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die Umfang und Grenzen des Verbots und das Nachweissystem in den Grundzügen selbst regelt. Da in Rheinland-Pfalz bisher keine Ermächtigungsgrundlage existiert, die den Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin genügen würde - die allgemeine Satzungsbefugnis in § 24 GemO genügt den Anforderungen ebenso wenig, wie die Befugnis der Gemeinden aus § 6 BestG, die Benutzung von Gemeindefriedhöfen und die Gestaltung von Grabstätten durch Satzung zu regeln – müsste eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage durch den Landesgesetzgeber geschaffen werden.

¹⁷⁸ S.o. B. II. 2. b) und B. II. 2. c) bb) (4).

¹⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 21.4.2015 – 2 BvR 1322/12 -, Rn. 58 (juris) m.w.N.; BVerfG, Beschl. v. 29.5.1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 - („Facharztbeschluss“), Rn. 108 (juris); s.o. B. II. 2. c) cc).

¹⁸⁰ BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 29 (juris).

¹⁸¹ S.u. C. III. 1.

d) Ergebnis zur Vereinbarkeit der Regelung mit der Berufsausübungsfreiheit

Die zu prüfende Regelung würde in die Berufsausübungsfreiheit von Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern eingreifen. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig wäre ein solcher Eingriff nur, wenn gleichzeitig mit ihm ein Nachweissystem geschaffen würde, das vollzugsfähig, so eingriffsarm wie möglich und für Vollziehende und Betroffene klar gefasst wäre. Sollte das Verbot durch Satzungen von Gemeinden statuiert werden – dies ist grundsätzlich möglich, da eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft vorliegt –, so müsste der Landesgesetzgeber in einem Parlamentsgesetz, das den besonderen Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin genügt, das Verbot und das Nachweissystem jedenfalls in den Grundzügen selbst regeln.

3. Vereinbarkeit mit der Eigentumsfreiheit

Die Regelung müsste außerdem mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 60 Abs. 1 LV vereinbar sein. Fraglich erscheint dies im Hinblick auf die Lagerbestände von Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern. Insoweit ist zu prüfen, ob die Regelung in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreifen würde (unten a)) und, falls ja, ob dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre (unten b)).

a) Eingriff in den Schutzbereich

Würde die Verwendung solcher Grabmale und Rohsteine verboten, die die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler *bereits erworben* haben, so könnte die Regelung in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreifen. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und die Eigentumsgarantie der Landesverfassung sind deckungsgleich. Sie umfassen jedenfalls das Eigentum im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs.¹⁸² Gleiches gälte, wenn die Verwendung von der Vorlage von Zertifikaten abhängig gemacht würde. Denn für die mitunter seit fünfzehn Jahren oder länger am Lager befindlichen Grabmale oder Rohsteine existieren keine Zertifikate.¹⁸³ Sie wurden zum Zeitpunkt des Erwerbs nicht gefordert und nicht ausgestellt. Im Nachhinein können die Herstellungsbedingungen nicht mehr nachvollzogen werden. Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler könnten ihre Lagerbestände dann größtenteils nicht mehr nutzen. Eine Verwendung der Grabmale außerhalb des Friedhofs käme wohl kaum in Betracht. Auch bei den Rohsteinen wäre sie vermutlich nur sehr eingeschränkt möglich. Eine Regelung, die die Verwendung von Lagerbeständen auf Friedhöfen ohne Nachweis verböte, käme daher einem vollständigen Nutzungsverbot für Lagerbestände gleich und würde damit einen Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellen.

¹⁸² *Braun Binder*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 60, Rn. 9f, 27; *Antoni*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 20, Rn. 4.

¹⁸³ Stellungnahme des Landesinnungsverbands für das nordrheinische Steinmetz- und Bildhauer-Handwerk in der öffentlichen Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und weiterer Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2013; Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll APPr 16/281 vom 26.6.2013, S. 10.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff müsste gerechtfertigt sein. Die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung würde dabei eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen,¹⁸⁴ und zwar unabhängig davon, ob sie als landeseigene Regelung oder als landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage ausgestaltet würde. (Auch die auf landesgesetzlicher Grundlage erlassenen Satzungen dürfen Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen.)¹⁸⁵ Die Erforderlichkeit einer landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Satzungen ergibt sich unter anderem aus dem bereits oben hinsichtlich der Berufsfreiheit dargestellten Gesetzesvorbehalt,¹⁸⁶ der gleichermaßen für Eingriffe in die Eigentumsfreiheit gilt.¹⁸⁷ Die Regelung müsste weiter verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen, zu dessen Erreichung sie geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Der legitime Zweck der Regelung wurde bereits oben beschrieben.¹⁸⁸ Er liegt in einer würdigen Bestattung der Toten und einer ungestörten Totenandacht. Geeignet wäre die Regelung nur, wenn sie den oben aufgeführten Anforderungen an die Erkennbarkeit der Nachweismöglichkeiten genüge und die existierenden Zertifikate vertrauenswürdig wären.¹⁸⁹ Die Regelung müsste weiter erforderlich sein. Dies wäre nur der Fall, wenn keine Möglichkeit bestünde, die würdige Totenbestattung auf weniger in die Eigentumsgarantie der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler einschneidende Weise zu gewährleisten. Eine Regelung, die die Lagerbestände ausnähme, würde zwar die Eigentumsrechte von Steinmetzinnen und Steinmetzen, Händlerinnen und Händlern schützen. Sie würde jedoch den Zweck der würdigen Totenbestattung nicht gleich gut erreichen. Denn mit dem Lagerbestand könnten Grabmale aus Kinderarbeit auf die Friedhöfe gelangen. Ein milderer Mittel, das gleich wirksam wäre, ist demnach nicht ersichtlich.

Der durch die Regelung erfolgende Eingriff in die Eigentumsgarantie müsste weiter in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehen, also verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Folgende Kriterien könnten im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sein: Zunächst stünde dem Eigentumsrecht der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler als Grundrecht ein Gemeinwohlziel ohne Verfassungsrang, die würdige Totenbestattung, gegenüber. Weiter würde die Regelung vergleichsweise intensiv in die Eigentumsgarantie eingreifen, in dem sie die Nutzung des Lagerbestands nahezu oder völlig ausschließen würde. Die wirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere auf kleinere Betriebe, wären zu prüfen. Dem wäre der Nutzen der Allgemeinheit durch eine würdige und ungestörte Totenbestattung gegenüber zu stellen. Bei der Abwägung zu berücksichtigen wäre auch die Sozialbindung des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG. Sie gebietet, Beschränkungen hinzunehmen, wenn die

¹⁸⁴ Gleiches gilt für die LV, auch wenn sich keine entsprechende Wendung in der Art. 60 LV findet; *Braun Binder*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 60, Rn. 18.

¹⁸⁵ „Gesetz“ meint in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ein materielles Gesetz; *Antoni*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 20, Rn. 7.

¹⁸⁶ S.o. B. II. 2. c) aa).

¹⁸⁷ *Dederer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 188. Aktualisierung Dezember 2017, Art. 14, Rn. 818.

¹⁸⁸ S.o. B. II. 2. c) bb) (1).

¹⁸⁹ S.o. B. II. 2. c) bb) (2).

Interessen der Allgemeinheit dies erfordern.¹⁹⁰ Dies gilt umso eher, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht.¹⁹¹

Besonders bei der Abwägung zu berücksichtigen wäre der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes. Er könnte berührt sein, weil Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler die Lagerbestände erwarben, als ein Verwendungsverbot auf Friedhöfen für Grabmale aus Kinderarbeit noch nicht existierte. Die Eigentumsgarantie schützt unter bestimmten Voraussetzungen berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage.¹⁹² Dieser Vertrauensschutz wurzelt im Rechtsstaatsprinzip. Er greift ein, wenn bestehende Rechtspositionen durch den Normgeber verkürzt werden sollen und kann den Normgeber verpflichten, Übergangs- oder Ausgleichsregelungen vorzusehen.¹⁹³ Welches Gewicht dem Vertrauensschutz beizumessen ist, richtet sich unter anderem danach, wie stark das Eigentum im konkreten Fall der persönlichen Freiheit des Einzelnen dient¹⁹⁴ und ob die Betroffene oder der Betroffene hohe Eigenleistungen zum Erwerb des Eigentums erbracht hat.¹⁹⁵ Nach diesen Kriterien dürfte dem Vertrauensschutz für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler in Bezug auf ihre Lagerbestände ein vergleichsweise großes Gewicht beizumessen sein. Es ist wesentliche Grundlage für ihre Berufsausübung. Diese wiederum sichert die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit, ein Grundrecht von besonderem Rang (s.o.). Es ist davon auszugehen, dass die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler die Lagerbestände in der Regel vollständig in Eigenleistung erworben haben. Die den Eingriff legitimierenden Gründe müssten so gewichtig sein, dass ihnen Vorrang vor diesem Vertrauensschutz zukäme.¹⁹⁶

Vom gegenwärtigen Standpunkt spräche vieles dafür, dass es für die Verhältnismäßigkeit der Regelung im engeren Sinne einer Übergangsregelung hinsichtlich der Lagerbestände bedürfte. Denkbar wäre beispielsweise eine Übergangsregelung, mit der Grabmale oder Rohsteine von der Regelung ausgenommen würden, die vor einem bestimmten Zeitpunkt in das Bundesgebiet eingeführt wurden. Bei der Festlegung der Einzelheiten käme dem Gesetzgeber ein breiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁹⁷ Geregelt werden sollten unter anderem der Zeitpunkt und das Ereignis, an die für die Übergangsregelung angeknüpft werden soll, des Weiteren ein System zur Überprüfung, ob ein Grabmal bzw. Rohstein unter die Regelung fällt. Einer ersten Orientierung könnten die Übergangsregelungen anderer Bundesländer dienen. Solche Regelungen haben die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen erlassen.

Die nordrhein-westfälische Regelung sieht vor:¹⁹⁸

¹⁹⁰ *Funke/Papp*, Rechtsprobleme kommunaler Satzungen, JuS 2010, 395, 400.

¹⁹¹ BVerfG, Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 - („Mitbestimmung“), Rn. 126, 128 (juris).

¹⁹² BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 - („Atomausstieg“), Rn. 371 (juris) m.w.N.

¹⁹³ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 - („Atomausstieg“), Rn. 372 (juris) m.w.N.

¹⁹⁴ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 - („Atomausstieg“), Rn. 297 (juris).

¹⁹⁵ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 14, Rn. 441 m. w. N;

BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 - („Atomausstieg“), Rn. 309 (juris).

¹⁹⁶ Vgl. *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 14, Rn. 441 m.w.N.

¹⁹⁷ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 - („Atomausstieg“), Rn. 372 (juris) m.w.N.

¹⁹⁸ § 4a Abs. 3 BestG Nordrhein-Westfalen.

„Abs. 1 gilt nicht für Natursteine, die vor dem 1. Mai 2015 in das Bundesgebiet eingeführt wurden.“

Die bayerische und hessische Regelung sind inhaltsgleich und lauten:¹⁹⁹

„Eines Nachweises im Sinne von Abs. 1 Satz 1 bedarf es nicht, wenn der Letztveräußerer glaubhaft macht, dass die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein oder deren Rohmaterial vor dem 1. September 2016 [Bayern]/1. März 2019 [Hessen] in das Bundesgebiet eingeführt wurden.“

Alle drei Bundesländer haben demnach an die Einfuhr in das Bundesgebiet angeknüpft. Eine Begründung findet sich hierzu in den Gesetzesmaterialien nicht. Für diesen Anknüpfungspunkt könnte sprechen, dass der Zeitpunkt der Einfuhr vergleichsweise leicht festzustellen sein wird.

Die Regelung gilt in Bayern und Hessen ab Inkrafttreten des Gesetzes,²⁰⁰ in Nordrhein-Westfalen sieben Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes.²⁰¹ Auch hierzu enthalten die Gesetzesmaterialien keine Begründung.

Schließlich bedürfte es eines Systems zur Kontrolle, ob ein Grabmal oder Rohstein vor dem festgelegten Zeitpunkt eingeführt wurde oder danach. Andernfalls könnte die Übergangsregelung nicht umsetzbar sein. Die bayerische und hessische Regelung sehen für den Nachweis die Glaubhaftmachung vor. Die Gesetzesbegründung zur bayerischen Regelung verweist hierbei auf die Vorschriften der Zivilprozessordnung (§ 294),²⁰² nach der unter anderem Urkunden und die eidesstattliche Versicherung der Partei oder Dritter als Beweismittel in Betracht kommen. Regelmäßig, so die Gesetzesbegründung zur bayerischen Vorschrift weiter, werde die Beweisführung durch Rechnungen oder Lieferscheine möglich sein. Sei dies nicht möglich, könnten die maßgeblichen Umstände auch auf andere geeignete Weise glaubhaft gemacht werden. Zu denken sei etwa an Rohmaterial, das bereits jahrelang auf dem Betriebsgelände lagere, sodass Lieferdokumente nicht mehr existierten. In diesem Fall könne eine schriftliche, mit einer hinreichenden Begründung der Einzelfallumstände versehene Eigenerklärung des Letztveräußerers genügen.²⁰³ Eine etwaige Regelung könnte sich an Erfahrungen mit der bayerischen und hessischen Regelung orientieren.

Grundsätzlich schiene ein Ausgleich auch dadurch denkbar, dass in der Regelung für besondere Härtefälle ein finanzieller Ausgleich vorgesehen würde. Eine finanzielle Entschädigung ist nicht nur bei Enteignungen, sondern auch bei Eingriffen in das Eigentum durch Inhalts- und

¹⁹⁹ Art. 9a Abs. 3 BestG Bayern; § 6a Abs. 3 FBG Hessen.

²⁰⁰ Die Gesetze traten bzw. treten am 1. September 2016 (Bayern) und 1. März 2019 (Hessen) in Kraft. Dies ist auch der Zeitpunkt, ab dem jeweils Nachweise erbracht werden müssen.

²⁰¹ Das Gesetz trat am 1. Oktober 2014 in Kraft. Nachweise sollten ab dem 1. Mai 2015 erbracht werden.

²⁰² Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 6.

²⁰³ Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 6.

Schrankenbestimmungen möglich.²⁰⁴ Allerdings wäre dabei zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Bestandsgarantie des Eigentums Vorrang hat vor der Wertgarantie, dass also mit anderen Worten Ausgleichsinstrumenten der Vorrang zu geben ist, bei denen das Eigentum als solches erhalten bleibt.²⁰⁵ Eine Übergangsregelung wäre demnach einer Regelung vorzuziehen, bei der nur ein finanzieller Ausgleich gewährt wird.

c) Ergebnis

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit würde somit in ungerechtfertigter Weise in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreifen. Die Regelung würde zwar einen legitimen Zweck verfolgen, zu dessen Erreichung sie geeignet und erforderlich wäre. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler stünde jedoch nicht in angemessenem Verhältnis zu dem durch die Regelung verfolgten Zweck. Da die Grabmale und Rohsteine kaum anderweitig verwendet werden könnten, käme ein Verwendungsverbot auf Friedhöfen einem vollständigen Nutzungsverbot gleich. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes wäre außerdem zu berücksichtigen, dass die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler die Grabmale und Rohsteine im berechtigten Vertrauen auf ihre spätere Nutzbarkeit erworben haben. Verhältnismäßig im engeren Sinne wäre das Verbot voraussichtlich daher nur, wenn es Sonderregelungen für den Lagerbestand vorsähe. Eine Übergangsregelung wäre dabei einer Regelung vorzuziehen, die lediglich einen finanziellen Ausgleich vorsähe. Die Lagerbestände wären daher von dem Verbot im Wege einer Übergangsregelung auszunehmen.

4. Vereinbarkeit mit der allgemeinen Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten

Die Regelung müsste weiter mit dem Grundrecht der Grabnutzungsberechtigten der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG bzw. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV vereinbar sein.

a) Eingriff in den Schutzbereich

Die allgemeine Handlungsfreiheit schützt alles menschliche Verhalten, ohne Rücksicht darauf, ob es unter sozialem Gesichtspunkten wertvoll ist oder ob es sich lediglich als Ausdruck personaler Willkür darstellt.²⁰⁶ Das Recht eines Menschen oder seiner Angehörigen, über Gestaltung und Herkunft des Grabmals zu entscheiden, fällt darunter.²⁰⁷

²⁰⁴ Dederer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 188. Aktualisierung Dezember 2017, Art. 14, Rn. 900, 916 m.w.N.

²⁰⁵ Dederer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 188. Aktualisierung Dezember 2017, Art. 14, Rn. 909 m.w.N.

²⁰⁶ Lang, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 2, Rn. 3; Droege, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.1, Rn. 12, 31.

²⁰⁷ Vgl. VGHBW, Urt. v. 16.10.1996 – 1 S 3164/95 -, Rn. 20 (juris). Der VGH spricht konkret von „Gestaltung der Grabstätte“.

Ein Verwendungsverbot für Grabmale bestimmter Herkunft ohne Nachweis würde die Wahlmöglichkeiten der Grabnutzungsberechtigten einschränken. Es würde somit in ihre allgemeine Handlungsfreiheit eingreifen.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Zu prüfen ist, ob der durch die Regelung erfolgende Eingriff gerechtfertigt ist. Die allgemeine Handlungsfreiheit reicht ausweislich Art. 2 Abs. 1 zweiter Halbsatz GG nur so weit, wie nicht Rechte anderer verletzt werden bzw. gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstoßen wird. Eine praktische Bedeutung kommt dabei nur der verfassungsmäßigen Ordnung zu. Die Rechte anderer und das Sittengesetz sind gesetzlich ausgestaltet und als solche Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung. Unter dem Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung versteht das Bundesverfassungsgericht alle Rechtsnormen, die formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehen, insbesondere verhältnismäßig sind.²⁰⁸ Dies entspricht den Anforderungen, die der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs durch eine Rechtsnorm in die durch Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV gewährte allgemeine Handlungsfreiheit stellt.²⁰⁹

Die Regelung wäre danach nur dann mit der allgemeinen Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten vereinbar, wenn sie verhältnismäßig wäre. Ein legitimer Zweck der Regelung läge nach dem oben Gesagten vor.²¹⁰ Geeignet wäre die Regelung nur unter den oben geäußerten Vorbehalten.²¹¹

Die Regelung müsste weiter erforderlich sein. Es sind keine Maßnahmen ersichtlich, mit denen die würdige Totenbestattung gleich wirksam gewährleistet werden könnte, die aber weniger in die allgemeine Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten eingreifen würden. Maßnahmen, die auf Information der Grabnutzungsberechtigten und freiwilligem Verzicht auf Grabmale aus Kinderarbeit setzten, würden, wie oben ausgeführt, die allgemeine Handlungsfreiheit nicht beschränken, aber allenfalls zum Teil die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit verhindern.²¹²

Die Regelung dürfte auch verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Sie würde die Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten nur hinsichtlich eines sehr begrenzten Ausschnitts beschränken, nämlich hinsichtlich der Wahlmöglichkeiten von Grabmalen. Auch diese Wahlmöglichkeiten würde sie wiederum nur in begrenztem Ausmaß einschränken. Die Gestaltung der Grabmale bliebe beispielsweise durch das Verbot unangetastet. Selbst hinsichtlich des Materials wirkte sich die Einschränkung nicht erheblich aus. Die Grabnutzungsberechtigten könnten weiterhin Natursteine für das Grabmal verwenden. Nur hinsichtlich weniger ausgewählter Län-

²⁰⁸ Lang, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 2, Rn. 24f.

²⁰⁹ Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.1, Rn. 25ff, 31.

²¹⁰ S.o. B. II. 2. c) bb) (1).

²¹¹ S.o. B. II. 2. c) bb) (2).

²¹² S.o. B. II. 2. c) bb) (3).

der griffe das Verbot. Auch durch das Verbot würde jedoch die Verwendung nicht ausgeschlossen, sondern lediglich von einem Nachweis abhängig gemacht. Zu berücksichtigen wäre zwar, dass gerade Naturstein aus Entwicklungsländern besonders preiswert ist und dass speziell Naturstein aus Indien besonders schöne Farben und Maserungen aufweist.²¹³ Das Anliegen des Gesetzgebers, die würdige Totenruhe und ungestörte Totenruhe zu gewährleisten, dürfte jedoch solche finanziellen und optischen Interessen der Grabnutzungsberechtigten überwiegen.

c) Ergebnis

Durch die Regelung würde in die allgemeine Handlungsfreiheit von Grabnutzungsberechtigten eingegriffen. Der Eingriff wäre jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das Interesse der Allgemeinheit an der würdigen Totenbestattung würde das Interesse Einzelner an der Verwendung gerade eines Grabmals aus potentieller Kinderarbeit ohne Nachweis über die Umstände der Herstellung überwiegen.

5. Vereinbarkeit mit der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

Die Regelung müsste weiter mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 49 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 LV vereinbar sein. Die Frage stellt sich insofern, als die Entscheidung, welche Grabmale auf Friedhöfen verwendet werden dürfen, wie oben ausgeführt der Regelungskompetenz der Gemeinden unterfällt.²¹⁴ Zöge der Landesgesetzgeber diese Entscheidung an sich, indem er in einer landeseigenen Regelung ein Verbot für die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen ausspräche oder indem er in einer landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage den Gemeinden inhaltliche Vorgaben für ihre Satzungen machte, so könnte hierin eine Beschränkung der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden liegen, deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu prüfen wäre (unten a)). Eine Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bestünde auch, wenn die Regelung konnexitätsrelevant wäre (unten b)).

a) Vereinbarkeit mit dem Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung

Die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Recht der Gemeinden auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung hängt davon ab, ob das Verbot die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden beschränken würde (unten aa)) und ob eine etwaige Beschränkung verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre (unten bb)).

²¹³ Kleinert, aaO (Fn. 8).

²¹⁴ S.o. B. II. 2. c) cc) (1).

aa) Beschränkung der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet den Gemeinden, wie bereits bei der Prüfung der Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit ausgeführt,²¹⁵ das Recht, grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, das heißt frei von staatlicher Reglementierung, zu regeln.²¹⁶

Die hier geprüfte Regelung würde eine solche Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft betreffen. Sie hätte die Verwendung von Grabmalen auf Friedhöfen zum Gegenstand und unterfiele damit der Totenbestattung, die traditionell eine Angelegenheit der Gemeinden ist.²¹⁷ Sie wäre daher durch die Gemeinden in eigener Verantwortung zu treffen. Dies gilt jedenfalls, soweit es in der Regelung um Fragen der Art und Weise der Wahrnehmung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe der Totenbestattung ginge. Über die Übernahme einer solchen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe können die Gemeinden nicht frei entscheiden. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben *müssen* die Gemeinden wahrnehmen.²¹⁸ Sie dienen der Daseinsvorsorge oder dem Schutz der Bevölkerung und sind insofern unverzichtbar.²¹⁹ Da die Totenbestattung unter anderem dem Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren, zum Beispiel Seuchengefahren dient,²²⁰ stellt sie eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe dar.²²¹ Die vorliegend geprüfte Regelung betrifft jedoch eine inhaltliche Frage des Bestattungswesens (Welche Grabmale dürfen auf Friedhöfen verwendet werden?) und damit das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung.

Diese den Gemeinden zustehende Entscheidungsbefugnis würde die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung beschränken, eine landeseigene Regelung in größerem Umfang, eine landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage in geringerem: Eine landeseigene Regelung würde den Gemeinden die Entscheidung nehmen, ob sie zum Zweck der würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht ein Verwendungsverbot für Grabmale aus Kinderarbeit aussprechen wollen. Diese Entscheidung bliebe den Gemeinden erhalten, wenn das Landesgesetz lediglich eine Ermächtigungsgrundlage enthielte. Allerdings würde auch in diesem Fall durch die verfassungsrechtlich gebotene²²² Regelung des Nachweissystems in der Ermächtigungsgrundlage jedenfalls das Recht der Gemeinden, die Umsetzung eines solchen Verbots selbst zu regeln, eingeschränkt.

²¹⁵ S.o. B. II) 2) c) cc) (1).

²¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 7.2.1991 – 2 BvL 24/84 – („Krankenhausfinanzierungsumlage“), Rn. 67 (juris); Art. 49 LV bleibt dabei nicht hinter der Mindestgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zurück, *Stamm*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49, Rn. 46.

²¹⁷ S.o. B. II. 2. c) cc) (1).

²¹⁸ Im Gegensatz zu freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten, bei denen die Gemeinde selbst entscheidet, ob und wie sie die Aufgabe wahrnimmt. *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 28, Rn. 42.1.

²¹⁹ *Dietlein*, in: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) RhPf, B-1, Stand: Juli 2011, § 2, 1.2.2.

²²⁰ Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesgesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen – Bestattungsgesetz (BestG) -, Drs. 9/2411, Zu § 1, S. 15, *Stamm*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49, Rn. 25.

²²¹ § 2 Abs. 1 BestG.

²²² S.o. B. II. 2. c) bb).

Sowohl durch eine landeseigene Regelung, als auch durch eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage würde demnach die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden beschränkt.

bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Beschränkung könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Grundgesetz und Landesverfassung garantieren den Kommunen ein Selbstverwaltungsrecht nur „im Rahmen der Gesetze“.²²³ Dabei hat der Gesetzgeber einen erheblichen Ausgestaltungsspielraum. Er darf jedoch das Prinzip der Selbstverwaltungsgarantie nicht durch eine sogenannte Verletzung ihres Kernbereichs aufheben oder aushöhlen (unten (1)). Die Beschränkung muss außerdem verhältnismäßig sein und darf nicht gegen das Willkürverbot verstoßen (unten (2)).

(1) Keine Aufhebung oder Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie (Verletzung des Kernbereichs)

Das Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit dürfte nicht den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie verletzen. Der Schutz des Kernbereichs dient dazu, das Prinzip der Selbstverwaltung zu wahren, also die Allzuständigkeit der Kommunen für örtliche Angelegenheiten und ihre Eigenverantwortlichkeit bei der Regelung dieser Angelegenheiten im Grundsatz zu erhalten. Der Gesetzgeber darf dieses Prinzip durch neue Regelungen „weder aufheben noch durch schleichenden Aufgabenentzug derart aushöhlen, dass die Gemeinden die Möglichkeit kraftvoller Betätigung verlieren“.²²⁴

Die vorliegend geprüfte Regelung würde selbst in ihrer einschneidenderen Variante der landeseigenen Regelung das Prinzip der Selbstverwaltung nicht aushöhlen. Sie beträfe lediglich einen kleinen Ausschnitt des Bestattungswesens, nämlich die Frage, ob die Verwendung bestimmter Grabmale auf Friedhöfen zuzulassen ist. Dabei würde sie sich nur auf Grabmale aus Naturstein richten und unter diesen wiederum nur auf solche bestimmter Herkunft. Bezüglich Grabmalen aus anderen Materialien und anderen Ländern, bezüglich weiterer Regelungen zu Form, Farbe und Gestaltung, bezüglich Benutzungsregelungen und anderen Vorkehrungen zur Sicherstellung einer würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht würden die Gemeinden in ihrer Gestaltungsfreiheit nicht beschränkt. Erst recht gälte dies für eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die den Gemeinden zusätzlich die Entscheidung überließe, ob sie überhaupt ein Verwendungsverbot statuieren wollen und lediglich das Nachweis-system regelte.

Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie würde durch die zu prüfende Regelung somit nicht verletzt.

²²³ Während sich dies aus dem Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich ergibt, geht es hinsichtlich Art. 49 Abs. 1 und Abs. 3 LV auf die Auslegung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zurück, vgl. etwa Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH Rh-Pf), Urt. v. 18.4.1994 - VGH N 1/93, VGH N 2/93, Rn. 21 (juris).

²²⁴ VerfGH Rh-Pf, Urt. v. 18.4.1994 - VGH N 1/93, VGH N 2/93, Rn. 22 (juris).

(2) Verhältnismäßigkeit und Willkürverbot als rechtliche Bindungen außerhalb des Kernbereichs

Die Regelung müsste weiter verhältnismäßig sein (unten (a)) und auch im Übrigen in Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip stehen, insbesondere dem Willkürverbot entsprechen (unten (b)).

(a) Verhältnismäßigkeit

Die Regelung müsste verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinn sein. Hinsichtlich des legitimen Zwecks – der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz spricht insoweit gleichbedeutend von einem sachgerechten Ziel²²⁵ bzw. davon, dass die Regelung durch das Gemeinwohl geboten sein müsse²²⁶ – darf auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Er läge in der würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenruhe.²²⁷ Geeignet wäre die Regelung nur unter den oben geäußerten Vorbehalten.²²⁸

Sowohl die landeseigene Regelung, als auch eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage wären erforderlich. Bei der landeseigenen Regelung könnte als milderer Mittel die landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage ins Feld geführt werden. Sie würde die kommunale Selbstverwaltung weniger beschränken, weil sie den Gemeinden, wie eben ausgeführt, die Entscheidung überlassen würde, ob sie ein Verwendungsverbot statuieren wollen.²²⁹ Durch eine Ermächtigung der Gemeinden könnte jedoch nicht dieselbe flächendeckende Wirkung des Verbots erzielt werden, wie durch eine Regelung im Landesgesetz selbst. Sie wäre damit nicht gleich wirksam. In Bezug auf eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage sind alternative gesetzgeberische Maßnahmen, die weniger in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingreifen, nicht ersichtlich. Alternative sonstige Maßnahmen wären nicht gleich wirksam, wie ein gesetzliches oder satzungsrechtliches Verbot.²³⁰

Beide Regelungen wären verhältnismäßig im engeren Sinne. Der Zweck, die würdige Totenruhe und ungestörte Totenandacht zu wahren, stünde nicht außer Verhältnis zu der punktuellen Einschränkung der Gemeinden in ihrer Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit, ob sie die Verwendung verbieten wollen (bei der landeseigenen Regelung) und wenn ja, wie sie das Nachweissystem ausgestalten wollen (bei der landeseigenen Regelung und der landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage).

²²⁵ Vgl. insoweit die Subsumtion unter den Begriff in VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 8.5.1985 – VGH 2/84 -, Rn. 11 (juris) und VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 28.3.2000 – VGH N 12/98 -, Rn. 50 (juris).

²²⁶ VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 8.5.1985 – VGH 2/84 -, Rn. 11 (juris). VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 18.3.1992 – VGH 3/91 -, Rn. 34 (juris) verweist hierzu auf Art. 1 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 LV, die die Erfordernisse des Gemeinwohls zur Richtschnur allen staatlichen Handelns machten.

²²⁷ S.o. B. II. 2. c) bb) (1).

²²⁸ S.o. B. II. 2. c) bb) (2).

²²⁹ S.o. B. II. 5. a) aa).

²³⁰ S.o. B. II. 2. c) bb) (3).

(b) Willkürverbot

Die Regelung müsste auch im Übrigen in Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip stehen. Sie dürfte insbesondere nicht willkürlich belastend sein.²³¹ Der ein Element des Rechtsstaatsprinzips bildende Gleichheitsgrundsatz gebietet dem Gesetzgeber, vergleichbare Sachverhalte grundsätzlich mit der gleichen Rechtsfolge auszustatten. Auch bei vergleichbaren Tatbeständen verbietet der Gleichheitssatz indes nicht jegliche Differenzierung; er ist erst dann verletzt, wenn für die gesetzliche Unterscheidung sachlich einleuchtende Gründe schlechterdings nicht mehr erkennbar sind, die Regelung also willkürlich ist.²³² Für eine unterschiedliche Behandlung von Grabmalen aus Kinderarbeit und Grabmalen, die ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, besteht mit der Wahrung würdiger Totenbestattung und ungestörter Totenandacht und dem Schutz von Kinderrechten ein sachlicher Grund.

cc) Zwischenergebnis

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit würde das Recht der Gemeinden auf eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung beschränken. Die Beschränkung wäre jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie beträfe nur einen eng begrenzten Ausschnitt des Bestattungswesens und würde somit weder zu einer Aufhebung, noch zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsprinzips führen. Sie wäre auch verhältnismäßig und stünde im Einklang mit dem Willkürverbot.

b) Vereinbarkeit mit dem Konnexitätsprinzip

Die Regelung müsste weiter in Einklang mit dem Konnexitätsprinzip aus Art. 49 Abs. 5 LV stehen. Sie sieht vor, dass der Landesgesetzgeber neue Anforderungen an die Kommunen bei der Ausführung ihrer Aufgaben nur stellen darf, wenn er gleichzeitig Bestimmungen zur Kostendeckung vorsieht. Führen die Aufgaben trotzdem zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen, so hat der Landesgesetzgeber einen finanziellen Ausgleich zu schaffen. Das im Jahr 2004 in die Landesverfassung eingefügte Konnexitätsprinzip trägt der Erkenntnis Rechnung, dass auch durch fehlende oder unzureichende finanzielle Ausstattung die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Kommunen in Frage gestellt wird.²³³ Es soll gleichzeitig das Kostenbewusstsein für und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben schärfen.²³⁴ Fehlt eine Kostenregelung oder entspricht diese nicht den Anforderungen, so ist die Vorschrift, mit der die Aufgaben übertragen wurden, verfassungswidrig.²³⁵

²³¹ VerfGH Rh-Pf, Urt. v. 8.5.1985 – VGH 2/84 -, Rn. 11 (juris).

²³² VerfGH Rh-Pf, Urt. v. 8.5.1985 – VGH 2/84 -, Rn. 25 (juris).

²³³ VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09 -, Rn. 59 (juris). VerfGH Rh-Pf, Urt. v. 30.10.2015 – VGH N 65/14 -, Rn. 73 (juris).; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), Urt. v. 9.12.2014 – 11/13 -, Rn. 70 (juris).

²³⁴ Begründung zum Gesetzentwurf für ein Landesgesetz zur Änderung der Verfassung von Rheinland-Pfalz, Drs. 14/3016, S. 3.

²³⁵ *Dietlein*, in: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) RhPf, B-1, Stand: September 2013, § 2, 3.2.4.

Fraglich ist, ob das Konnexitätsprinzip bei der hier geprüften Regelung zu berücksichtigen wäre. Das wäre der Fall, wenn den Gemeinden neue Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen würden oder bereits bestehende Aufgaben neu ausgeformt würden („*besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben*“, Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Fall 2 LV) und den Gemeinden dadurch eine finanzielle Belastung entstünde. Letzteres ist in der Verfassung nicht ausdrücklich bestimmt, ergibt sich jedoch aus Sinn und Zweck der Vorschrift (es gäbe sonst keine Kosten, deren Deckung zu regeln wäre).²³⁶ Ob dies für die zu prüfende Regelung der Fall ist, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab, insbesondere von der Ausgestaltung des Nachweissystems und den Anforderungen an die Gemeinden bei dessen Vollzug. Dies gilt jedenfalls, wenn die Regelung als landeseigene Regelung getroffen werden soll. Schafft der Landesgesetzgeber hingegen lediglich eine Ermächtigungsgrundlage, so könnten die Gemeinden selbst entscheiden, ob sie ein Verwendungsverbot erlassen wollen und damit auch, ob sie sich der finanziellen Mehrbelastung aussetzen wollen. Nach dem Grundsatz: „Die Freiwilligkeit der Aufgabenwahrnehmung ist auch eine Freiwilligkeit der Kostentragung“²³⁷ läge bei Regelung durch eine Ermächtigungsgrundlage kein konnexitätsrelevanter Sachverhalt vor.

Für den Fall, dass sich bei einer landeseigenen Regelung ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt ergäbe, hätte der Landesgesetzgeber Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Dies würde eine Prognose voraussetzen, welche Kosten den Gemeinden entstünden (durchschnittlich und angemessen, bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit, sogenannte Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne). Etwaiger zusätzlicher Personal- oder Sachaufwand bei den Gemeinden wäre nach den Regeln im Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG)²³⁸ zu ermitteln (§ 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und 3 KonnexAG). Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden, etwa Gebühren, Beiträge oder sonstige Entgelte, die sie für die Erfüllung der Aufgabe erheben dürften, wären zu schätzen und von den Kosten in Abzug zu bringen (§ 2 Abs. 2 KonnexAG). Für den Vollzug des Nachweissystems durch die Gemeinden wäre die Möglichkeit einer Gebührenerhebung durch diese zu prüfen.²³⁹ Verbleibende Kosten könnten durch die Erschließung neuer oder die Erweiterung bestehender Einnahmequellen (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 KonnexAG) oder durch Ausgabeeinsparungen an anderer Stelle (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 KonnexAG) gedeckt werden. Die Bestimmung zur Kostendeckung wäre in engem zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der Regelung selbst zu treffen, nicht zwingend jedoch in ein und demselben Gesetz.²⁴⁰

²³⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 9.12.2014 – 11/13 -, Rn. 73 (juris): Es bedarf einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung (zu der vergleichbaren Konnexitätsbestimmung in Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen).

²³⁷ Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (LVerfG S-A), Urt. v. 20.10.2015 – LVG 2/14 -, Rn. 113 (juris).

²³⁸ Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG -) vom 2.3.2006 m. W. v. 16.3.2006 (GVBl. 2006, 53).

²³⁹ Solche Gebühren könnten unter die Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen fallen und für Überprüfungs-handlungen, wie die Kontrolle der vorgelegten Zertifikate erhoben werden. Sie werden bereits heute beispielsweise für die Überprüfung der Standsicherheit und Verkehrssicherheit von Grabmalen erhoben; *Barthel*, in: Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 11. Auflage 2016, Kapitel 3, Gebühren und Gebührenordnung, Rn. 148; Vgl. auch *Iwers*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Landesgesetz zum Verbot der Verwendung von Grabmalen, die mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sind, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg, 31.7.2018, S. 48f.

²⁴⁰ Der Begriff „gleichzeitig“ in Art. 49 Abs. 5 LV ist in diesem Sinne auszulegen; *Stamm*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49, Rn. 30. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (LVerfG

Würde das landesgesetzliche Verbot trotz der Kostendeckungsregelung zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führen, so wäre ein finanzieller Ausgleich durch den Landesgesetzgeber zu schaffen (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV). Eine Einschränkung enthält diesbezüglich das rheinland-pfälzische Konnexausführungsgesetz: Es schließt unwesentliche finanzielle Mehrbelastungen der Kommunen aus dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips aus. Unwesentlich sind danach Mehrbelastungen, die die Bagatellgrenze von 0,25 EUR pro Einwohner nicht überschreiten (§ 1 Abs. 1 Satz 3 und 4 KonnexAG).²⁴¹ Eine vergleichbare Bagatellvorschrift existiert in Nordrhein-Westfalen.²⁴² Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber geht davon aus, dass durch das dortige Landesgesetz zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit den Gemeinden keine wesentliche Mehrbelastung entsteht. Er führt zu der entsprechenden Regelung in § 4a BestG aus:²⁴³

„Da für den Friedhofsträger schon jetzt Kontrollpflichten bestehen im Hinblick auf die Anforderungen an die Gestaltung der Grabmale, wird bei einem generellen Aufstellungsverbot von Grabsteinen aus Kinderarbeit die Schwelle einer wesentlichen Belastung im Sinne von § 2 Abs. 5 Konnexitätsausführungsgesetz nicht überschritten. Zudem kann der Verwaltungsaufwand in die Gebührenkalkulation der Friedhofsträger einbezogen werden.“

Der Bayerische Gesetzgeber geht ebenso davon aus, dass der zusätzliche Verwaltungsaufwand, der durch den Vollzug der Nachweispflicht entsteht, nur geringfügige Mehrkosten verursacht.²⁴⁴ Ob diese Einschätzungen auf eine etwaige rheinland-pfälzische Regelung übertragbar sind, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab und kann hier nicht abschließend beantwortet werden.

c) Ergebnis

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit wäre sowohl in Gestalt einer landeseigenen Regelung, als auch in Gestalt einer landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar. Der Landesgesetzgeber würde durch sie zwar Regelungsbefugnisse im Bestattungswesen an sich ziehen, die den Gemeinden zustehen, dies jedoch nur in eng begrenztem Umfang. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung würde durch diesen punktuellen Eingriff nicht ausgehöhlt. Die Beschränkung wäre auch verhältnismäßig und nicht willkürlich und somit verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

S-A) verlangt, dass die Kostendeckungsregelung spätestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Aufgabenübertragung (in mindestens gleicher Rechtsform) erlassen und in Kraft sein muss, LVerfG S-A, Urt. v. 13.7.1999 – LVG 20/97, BeckRS 9998, 30865, Ziffer 2.1.2.

²⁴¹ In der Literatur werden Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift geäußert. Diese trage dem verfassungsrechtlich verbürgten Vollaussgleich nicht ausreichend Rechnung, *Dietlein*, in: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) RhPf, B-1, GemO, Stand: September 2013, § 2, 3.2.2.1.

²⁴² § 1 Abs. 1, 2 Abs. 5 KonnexAG NRW.

²⁴³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 16/2723, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/6138, S. 19.

²⁴⁴ Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 4.

Eine landeseigene Regelung könnte nach dem Konnexitätsprinzip einer Bestimmung über die Deckung der den Gemeinden entstehenden Kosten bedürfen. Ob dies der Fall wäre, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Regelung ab, insbesondere von der Ausgestaltung des Nachweissystems und den damit verbundenen Anforderungen an die Gemeinden. Sollte eine Bestimmung erforderlich sein, so wäre sie in engem zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der Regelung zu treffen. Ihr hätten Ermittlungen zur Höhe der den Gemeinden entstehenden Kosten und Einnahmemöglichkeiten nach den im Konnexausführungsgesetzes niedergelegten Grundsätzen vorzugehen. Eine trotzdem verbleibende finanzielle Mehrbelastung wäre nur dann auszugleichen, wenn sie die Bagatellgrenze von 0,25 EUR pro Einwohner überschritte. Die Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen und Bayern haben die durch ihre Regelungen zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit ausgelösten finanziellen Mehrbelastungen für die Gemeinden nach ähnlichen Maßstäben als unwesentlich eingeschätzt.

Würde der Landesgesetzgeber eine Ermächtigungsgrundlage schaffen, so käme das Konnexitätsprinzip nicht zur Anwendung. Die Gemeinden könnten in diesem Fall frei entscheiden, ob sie sich der finanziellen Belastung durch den Vollzug der Regelung aussetzen wollen.

6. Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft

Eine Regelung ist nur dann umfassend wirksam, wenn alle Friedhöfe von ihr erfasst werden. Friedhöfe sind zum Teil in kommunaler, zum Teil in kirchlicher Trägerschaft.²⁴⁵

Sollte beabsichtigt sein, die Regelung auf Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft zu erstrecken, so darf das kirchliche²⁴⁶ Selbstbestimmungsrecht aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung (WRV) bzw. aus Art. 41 Abs. 2 LV²⁴⁷ nicht verletzt werden. Zu prüfen ist, ob die Regelung in das Selbstbestimmungsrecht von Kirchen und Religionsgemeinschaften eingreifen würde. Hierbei ist zwischen einer landeseigenen Regelung und einer landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zu unterscheiden (unten a)). Weiter ist zu prüfen, ob ein etwaiger Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre (unten b)).

²⁴⁵ §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 BestG. Neben Kirchen, Kirchengemeinden und Kirchengemeindeverbänden dürfen auch andere Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften Friedhöfe anlegen. Im Folgenden wird der Begriff „kirchlich“ stellvertretend für alle verwendet, s.o. Fn. 20.

²⁴⁶ Das Selbstbestimmungsrecht steht allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ungeachtet ihrer Rechtsform zu, auch wenn Art. 137 Abs. 3 WRV den Begriff der „Religionsgesellschaften“ wählt; *Germann*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 140, Rn. 39. Der entsprechende Abschnitt in der LV betrifft trotz der enger gefassten Überschrift („Kirchen und Religionsgemeinschaften“) auch Weltanschauungsgemeinschaften; *Robbers*, in; Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014.

²⁴⁷ Das landesverfassungsrechtliche Selbstbestimmungsrecht stimmt mit Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV überein, *Robbers*, in; Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.41, Rn. 13.

a) Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht

Die Kirchen und Religionsgemeinschaften ordnen und verwalten nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben ihre Angelegenheiten selbstständig, frei von staatlicher Bevormundung.²⁴⁸ Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften sind solche, die nach ihrem eigenen Selbstverständnis zu ihrem Wirkungskreis gehören.²⁴⁹ Neben den „eigenen Angelegenheiten“ stehen auch „gemeinsame Angelegenheiten“ unter dem Schutz des Selbstbestimmungsrechts. Das sind Angelegenheiten, für die Staat und Kirche beiderseits Kompetenzen besitzen.²⁵⁰ Kirchliche Friedhöfe werden von den Kirchen und dem Staat im Zusammenwirken betrieben. Während insbesondere die Bestattungszereemonie dem kirchlichen Bereich zuzuordnen ist, bedarf es beispielsweise für die Durchsetzung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften des Staates und seiner Verwaltung.²⁵¹ Kirchliche Friedhöfe fallen somit unter die „gemeinsamen Angelegenheiten“.²⁵²

Durch die Regelung könnte die Befugnis der kirchlichen Friedhofsträger zum selbstständigen Ordnen und Verwalten insofern eingeschränkt werden, als sie über den Inhalt ihrer Friedhofsatzungen²⁵³ in Bezug auf Grabmale aus Kinderarbeit nicht frei entscheiden könnten. Die Befugnis zur eigenständigen Rechtsetzung ist von dem Begriff des „Ordnen“ erfasst. Die kirchlichen Friedhofsträger könnten nicht entscheiden, ob sie die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit verbieten wollen (bei einer landeseigenen Regelung) und wie sie das Nachweisystem ausgestalten wollen (bei der landeseigenen Regelung und der landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage).

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Zu prüfen ist, ob der durch das Verwendungsverbot für Grabmale aus Kinderarbeit auf – auch kirchlichen – Friedhöfen erfolgende Eingriff könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre.

Das Selbstbestimmungsrecht von Kirchen und Religionsgemeinschaften besteht nach dem Grundgesetz nur „*innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes*“ (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV). Auch die Landesverfassung enthält eine entsprechende Vorschrift: „*Die für alle geltenden verfassungsmäßigen Pflichten bleiben unberührt*“ (Art. 41

²⁴⁸ Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 140 GG, Rn. 14; Robbers, in; Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.41, Rn. 30ff.

²⁴⁹ Robbers, in; Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.41, Rn. 31; Germann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 140, Rn. 33.

²⁵⁰ BVerwG, Urt. v. 18.7.1996 – 6 C 10/94 – (juris); Robbers, in; Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.41, Rn. 34.

²⁵¹ Kaltenborn, in: Das landesgesetzliche Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit, Vereinbarkeit mit der kommunalen und der kirchlichen Selbstverwaltungsgarantie und Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, März 2013, abgerufen am 5.10.2018 unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/gutachten_zum_allgemeinen_aufstellungsverbot.pdf

²⁵² BVerwG, Beschl. v. 7.3.1997 – 3 B 173/96 -, Rn. 7 (juris) m.w.N.

²⁵³ Für die Friedhöfe in ihrer Trägerschaft können die Kirchen und Religionsgemeinschaften Friedhofsatzungen erlassen. Näher dazu Sperling, Regelungsbefugnis der Kirche im Friedhofsrecht, DÖV 1994, 207.

Abs. 3 LV).²⁵⁴ Aus diesen Schrankenbestimmungen wird abgeleitet, dass das Selbstbestimmungsrecht nur durch ein Parlamentsgesetz oder auf Grundlage eines solchen eingeschränkt werden darf²⁵⁵ und dass das Gesetz „für alle“ gelten muss, also kein gegen Religionsgemeinschaften gerichtetes Sonderrecht enthalten darf. Es darf auch nicht – bei formaler Gleichbehandlung aller Adressaten des Gesetzes – Religionsgemeinschaften in ihrer Besonderheit anders und härter als „alle“ anderen betreffen.²⁵⁶ Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner neueren Rechtsprechung insbesondere auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ab.²⁵⁷ Es fordert eine Gegenüberstellung, in welchem Maß das geplante Gesetz das Selbstbestimmungsinteresse beeinträchtigt und in welchem Maß es andere für das Gemeinwesen bedeutsame Rechtsgüter schützt. Das geplante Gesetz muss die gegenläufigen Interessen im Wege der Güterabwägung zu einem möglichst schonenden Ausgleich bringen.²⁵⁸ Dem Selbstverständnis der Kirche ist dabei ein besonderes Gewicht beizumessen, ohne dass die Interessen der Kirche die anderen Belange prinzipiell überwögen.²⁵⁹

Ein Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit würde sich an Kirchen und Religionsgemeinschaften wie Gemeinden gleichermaßen richten und enthielte insoweit kein gegen Religionsgemeinschaften gerichtetes Sonderrecht. Es würde die Kirchen und Religionsgemeinschaften auch nicht in ihrer Besonderheit und härter treffen als die Gemeinden. Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit würde, selbst in Gestalt einer landeseigenen Regelung, den kirchlichen Friedhofsträgern nur einen eng begrenzten Ausschnitt ihrer Regelungsbefugnisse nehmen. Es wäre auch nicht zu erwarten, dass die Regelung in Konflikt mit dem kirchlichen Selbstverständnis geriete und die Kirchen und Religionsgemeinschaften insoweit besonders hart tröfe. Die Einschränkung stünde in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck der würdigen Totenbestattung und der ungestörten Totenandacht. Umso mehr würde dies für eine landesgesetzliche Ermächtigung gelten, die den kirchlichen Friedhofsträgern die Entscheidung überließe, ob sie ein Verwendungsverbot erlassen wollen.

c) Ergebnis

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen auch kirchlicher Träger würde in deren Selbstbestimmungsrecht eingreifen. Der Eingriff wäre jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Er würde durch oder aufgrund Parlamentsgesetzes erfolgen und enthielte kein gegen die Kirchen gerichtetes Sonderrecht. Insbesondere stünde die vergleichsweise geringe Beschränkung des Selbstbestimmungsinteresses der Kirchen nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck einer würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht.

²⁵⁴ Die sprachliche Abwandlung bedeutet keinen Unterschied in der Sache, will aber das Selbstbestimmungsrecht nochmals stärken; *Robbers*, in; Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art.41, Rn. 40 m.w.N.

²⁵⁵ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, WRV Art. 137, Rn. 45.

²⁵⁶ *Germann*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 140, Rn. 42.

²⁵⁷ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, WRV Art. 137, Rn. 47.

²⁵⁸ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, WRV Art. 137, Rn. 47.

²⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 – 2 BvR 661/12 -, Rn. 110ff (juris).

7. Bestimmtheitsgrundsatz

Die Regelung müsste dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Er besagt, dass das Handeln des Staates in gewissem Ausmaß für die Bürgerinnen und Bürger voraussehbar und berechenbar sein muss. Daneben gibt das Bestimmtheitsgebot der Verwaltung klare Handlungsmaßstäbe vor und ermöglicht die gerichtliche Kontrolle.²⁶⁰ Der Bestimmtheitsgrundsatz gilt für alle Arten von Normen, also für Gesetze, Rechtsvorschriften und Satzungen²⁶¹ und damit sowohl für die vorliegend geprüfte landesgesetzliche Regelung, als auch für etwaige kommunale Satzungen. Dabei sind die Anforderungen an die Bestimmtheit umso höher, je intensiver eine Norm in den Schutzbereich eines Grundrechts eingreift: Die Betroffenen müssen sich dann um so mehr auf die Normanwendung einstellen können.²⁶²

Für die vorliegend zu prüfende Regelung könnte der Bestimmtheitsgrundsatz insbesondere bei der Regelung des Nachweises eine Rolle spielen. Wie oben ausgeführt, greift die Nachweispflicht intensiv in die Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler ein, da sie mit großen Schwierigkeiten und hohen Kosten verbunden ist und einen wesentlichen Teil ihrer beruflichen Tätigkeit betrifft.²⁶³ Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler müssen daher möglichst genau erkennen können, welche Nachweise durch die Friedhofsverwaltungen akzeptiert werden. Dies wiederum macht klare Handlungsmaßstäbe für die Friedhofsverwaltungen nötig. Grundsätzlich bedeutet dies noch nicht zwingend, dass der Gesetz- oder Satzungsgeber das Nachweissystem selbst regeln muss. Solange das Verwaltungshandeln vorhersehbar bleibt, kann er die Regelung auf die Verwaltung delegieren, indem er zum Beispiel einen unbestimmten Rechtsbegriff verwendet, wie den des „Nachweises“. Die Vorschrift ist trotz dieses unbestimmten Rechtsbegriffes ausreichend bestimmt, solange dieser sich durch Auslegung genügend konkretisieren lässt. Das ist bei den Nachweisen über die kinderarbeitsfreie Herstellung von Grabmalen jedoch nicht der Fall, wie das Bundesverwaltungsgericht in der bereits zitierten Leitentscheidung feststellt. Es gebe bislang keine validen Nachweismöglichkeiten. Verlässliche Zertifizierungssysteme und Gütesiegel unabhängiger Organisationen seien bisher nicht bekannt. Ob die vorhandenen Zertifikate aussagekräftig seien und auf tatsächlichen Inspektionen in den Herkunftsländern beruhten, sei für die Steinmetzinnen und Steinmetze mit zumutbarem Aufwand nicht nachprüfbar. Für den Normbetroffenen sei daher nicht erkennbar, welcher Nachweis genügen werde.²⁶⁴ Dies gilt nach Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg auch gegenwärtig noch fort.²⁶⁵

²⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, Rn. 196 (juris) und BVerfG, Urt. v. 26.7.2005 – 1 BvR 782/94 (juris), jeweils m.w.N.; *Antoni*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 20, Rn. 12.

²⁶¹ *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 6. Auflage 2010, Band 2, Art. 20, Rn. 289.

²⁶² *Greszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 20 VII B 1 b), Rn. 60.

²⁶³ S.o. B. II. 2. a) –c).

²⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 22 (juris).

²⁶⁵ Zuletzt bekräftigt in dem Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 28ff (juris). Die dort angeführten Argumente für eine fehlende allgemeine Verkehrsauffassung zur Validität einzelner Zertifikate bestehen fort.

Die Regelung müsste demnach, um dem Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen, die Frage, wie der Nachweis über die kinderarbeitsfreie Herstellung zu führen ist – solange die Unsicherheiten in Bezug auf die erhältlichen Zertifikate bestehen – jedenfalls in den Grundzügen selbst beantworten und einen vergleichsweise hohen Grad an Detailliertheit aufweisen.²⁶⁶ Hierzu fordert das Bundesverwaltungsgericht in der bereits zitierten Leitentscheidung eine Festlegung, „*welcher Art der geforderte Nachweis zu sein hat und welche Nachweise als ausreichend angesehen werden*“ sowie „*gegebenenfalls*“ die Festlegung „*der Voraussetzungen, unter denen die Zeugnisse privater Zertifizierungsstellen als ausreichend angesehen werden.*“²⁶⁷ Diese Anforderungen gelten unabhängig davon, ob eine landeseigene Regelung erlassen würde oder eine Ermächtigungsgrundlage. Im Falle der Ermächtigung hätten die Gemeinden ihre Satzungen ebenfalls am Bestimmtheitsgrundsatz auszurichten.

8. Vereinbarkeit mit der europarechtlichen Warenverkehrsfreiheit

Die Regelung müsste mit der Warenverkehrsfreiheit der Europäischen Union aus Art. 34 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)²⁶⁸ vereinbar sein. Die Norm verbietet Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung für den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Das Verbot ist von den Mitgliedstaaten als geltendes Recht anzuwenden, ohne dass es eines weiteren Umsetzungsaktes bedürfte (sogenannte unmittelbare Wirkung). Es begründet individuelle Rechte der Marktteilnehmer, auf die sie sich vor den Gerichten und Behörden der Mitgliedstaaten berufen können.²⁶⁹ Verstößt ein Mitgliedsstaat gegen die Warenverkehrsfreiheit, so kann dies bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen einen Staatshaftungsanspruch auslösen.²⁷⁰ Verstößt ein Gesetz gegen Art. 34 AEUV, so ist es unanwendbar.²⁷¹

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die Regelung die Warenverkehrsfreiheit beschränken würde (unten a)) und ob eine eventuelle Beschränkung gerechtfertigt wäre (unten b)).

a) Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit

Die Regelung könnte die Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV beschränken, indem sie bei Grabmalen aus bestimmten Ländern die Verwendung auf Friedhöfen von der Vorlage eines Nachweises abhängig macht.

²⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 22 (juris).

²⁶⁷ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 22 (juris).

²⁶⁸ Der am 13.12.2007 unterzeichnete und am 1.9.2009 in Kraft getretene „Vertrag von Lissabon“ führte zur Umbenennung des EGV in AEUV.

²⁶⁹ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 20.

²⁷⁰ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 27.

²⁷¹ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2018, 2. Teil, Europäisches Verwaltungsrecht u. a., Rn. 46.

Art. 34 AEUV richtet sich an alle Staatsgewalten der Mitgliedstaaten auf allen Entscheidungsebenen. Der Landesgesetzgeber ist ebenso Adressat, wie die Landes- und Kommunalverwaltung.²⁷² Die Warenverkehrsfreiheit ist daher bei dem Erlass von Landesgesetzen ebenso zu beachten wie bei dem Erlass von Satzungen.

Schutzgut der Warenverkehrsfreiheit sind Waren, also körperliche Gegenstände, die einen Geldwert haben und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.²⁷³ Von der Warenverkehrsfreiheit werden nicht nur Waren aus den EU-Mitgliedstaaten erfasst, sondern auch Waren aus dritten Ländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden (sogenannte Drittlandswaren), die also die Einfuhrförmlichkeiten in einem Mitgliedsstaat erfüllt haben²⁷⁴ und für die die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung entrichtet wurden und nicht rückvergütet wurden. Grabmale und Natursteine, die regulär in die EU eingeführt wurden, unterliegen der Warenverkehrsfreiheit.

Verboten sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, also vollständige Einfuhrverbote oder die Kontingentierung nach Menge, Wert oder Zeitraum.²⁷⁵ Verboten sind außerdem Maßnahmen gleicher Wirkung, also sämtliche Maßnahmen, durch die der Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt und der nationale Markt gegen Einfuhren abgeschirmt werden kann.²⁷⁶ Der Begriff wird weit ausgelegt. Staatliches *Handeln* fällt ebenso darunter wie ein Unterlassen, rechtliche Regelungen ebenso wie tatsächliches Handeln.²⁷⁷ Die Maßnahmen müssen den Absatz von Waren aus anderen Mitgliedstaaten nicht *tatsächlich* beeinträchtigen. Eine Maßnahme gleicher Wirkung kann sogar auf einen räumlichen Teil eines Mitgliedsstaats beschränkt sein. Allein die *Möglichkeit*, dass auch der Handel im Binnenmarkt beeinträchtigt werden kann, genügt für das Vorliegen einer Maßnahme gleicher Wirkung.²⁷⁸ Unerheblich ist auch, ob tatsächlich eine Behinderung eintritt. Die bloße *Eignung* zur Behinderung des unionsweiten Handels genügt für die Qualifizierung als Maßnahme gleicher Wirkung.²⁷⁹

Zu prüfen ist, ob die Regelung wegen der zwingend aufzunehmenden Pflicht, Nachweise über die kinderarbeitsfreie Herstellung für Grabmale aus manchen Ländern vorzulegen,²⁸⁰ eine

²⁷² Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 35.

²⁷³ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 28.

²⁷⁴ Darunter fallen beispielsweise die Zollformalitäten, sowie Verbote und Beschränkungen, die zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen erlassen werden (Art. 134 Abs. 1 UZK); Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 29, Rn. 4ff.

²⁷⁵ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 55.

²⁷⁶ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 56.

²⁷⁷ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 57.

²⁷⁸ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 66.

²⁷⁹ Leible/ T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 66.

²⁸⁰ Die Regelung eines Nachweissystems ist infolge des oben Gesagten zwingend; s.o. B. II. 2. c) bb) (2) und B. II. 2. c) cc) (2), sowie B. II. 7.

Maßnahme gleicher Wirkung darstellen würde. Die Pflicht zur Vorlage kostenträchtiger Nachweise könnte zu einer geringeren Nachfrage nach Grabmalen aus diesen Ländern führen und damit zu einem Rückgang der Einfuhren.²⁸¹ Dieser Rückgang beträfe nicht nur Einfuhren aus den Drittstaaten, sondern auch Einfuhren über EU-Mitgliedstaaten. Voraussichtlich würde somit der Handel zwischen den Mitgliedstaaten eingeschränkt. Eine Maßnahme gleicher Wirkung läge damit vor. Dass nicht im Vorhinein abzusehen ist, ob tatsächlich eine Einschränkung des Warenverkehrs in der EU eintreten wird, ändert an dieser Qualifikation ebenso wenig, wie der Umstand, dass sich die Regelung ausschließlich auf Rheinland-Pfalz und damit lediglich auf einen Teil eines Mitgliedsstaates beziehen würde. Nach dem oben Gesagten muss eine Bestimmung nicht tatsächlich den freien Warenverkehr beeinträchtigen. Es genügt, dass sie dazu geeignet ist. Ebenso wenig ist der Grad der verursachten Handelsbeeinträchtigungen von Belang. Insbesondere ist keine spürbare Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels erforderlich.²⁸²

Unerheblich wäre, ob die betroffenen Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler ihre Betriebe als natürliche Personen führen oder als juristische Personen organisiert haben und ob sie die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates haben. Die Warenverkehrsfreiheit gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder der Rechtsnatur der handelnden Personen. Auch juristische Personen und Drittstaatsangehörige können sich auf sie berufen.²⁸³

Durch die Regelung würde demnach die Warenverkehrsfreiheit beschränkt.

b) Rechtfertigung

Die Beschränkung könnte gerechtfertigt sein. Beschränkungen des freien Warenverkehrs können durch die in Art. 36 AEUV anerkannten Rechtfertigungsgründe und die sogenannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Daneben kommt eine Rechtfertigung durch Unionsgrundrechte oder allgemeine Rechtsgrundsätze, die dem Recht der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht gemeinsam sind, in Betracht (unten aa)). In jedem Fall müsste die Regelung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten (unten bb)).²⁸⁴

aa) Rechtfertigungstatbestände

Unter den allgemeinen Rechtfertigungsgründen des Art. 36 AEUV käme unter anderem der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen (Art. 36 Satz 1 Fall 2 AEUV) in Betracht. Nach dieser Vorschrift können Einfuhrbeschränkungen gerechtfertigt sein, wenn sie

²⁸¹ Auch die Steuerung des Verbraucherverhaltens kann marktzugangsbeschränkende Wirkung entfalten; *Leible/ T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 101.

²⁸² *Leible/ T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 67.

²⁸³ *Leible/ T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 31.

²⁸⁴ Vgl. *Leible/ T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 102.

dem Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen dienen. Der Rechtfertigungsgrund könnte insofern einschlägig sein, als die Regelung zu einem Rückgang der Kinderarbeit führen könnte und damit zu einem Rückgang der mit ihr verbundenen Gefahren für Gesundheit und Leben der Kinder. Ob er eingreift, kann nicht sicher beantwortet werden. Problematisch erscheint an dieser Stelle, dass die der Prüfung zugrunde gelegte Regelung in erster Linie die würdige Totenbestattung und das ungestörte Totengedenken bezwecken würde und der Schutz von Kindern lediglich mittelbare Folge der Regelung wäre. Problematisch erscheint weiter, dass Kinder eines dritten Staats geschützt würden. Denkbar wäre ein Verständnis des Rechtfertigungsgrunds des Art. 36 AEUV, nach dem nur Maßnahmen erfasst würden, die ein Mitgliedsstaat zum Schutz seiner eigenen Bevölkerung ergreift.²⁸⁵

Als weiterer allgemeiner Rechtfertigungsgrund des Art. 36 AEUV kämen Gründe der öffentlichen Sittlichkeit (Art. 36 Satz 1 Fall 1 AEUV) in Betracht. Mitgliedstaaten dürfen danach die Einfuhr derjenigen Waren verbieten, die nach den in der Bevölkerung herrschenden Vorstellungen als anstößig oder unsittlich empfunden werden. Selbst wenn man davon ausginge, dass auch sonstige den Moralvorstellungen widersprechende Waren von dem Rechtfertigungsgrund erfasst würden, steht zumindest nicht außer Zweifel, dass dies in einer gerichtlichen Entscheidung so anerkannt würde.

Die Regelung könnte auch durch sogenannte zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Es handelt sich um ungeschriebene Rechtfertigungsgründe, die in der gesamten Europäischen Union anerkannt sind, entweder, weil sie sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ergeben oder aus allgemeinen, in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen enthaltenen Rechtsgrundsätzen.²⁸⁶ Der Verbraucherschutz, der Umweltschutz, die Wahrung sozialer Sicherungssysteme oder die Sicherheit des Straßenverkehrs fallen darunter.²⁸⁷ Vorliegend käme keiner dieser Rechtsgrundsätze in Betracht. Andere EU-weit anerkannte Rechtfertigungsgründe, die im vorliegenden Fall anwendbar sein könnten, sind nicht ersichtlich. Die von der Regelung bezweckte Gewährleistung würdiger Totenbestattung und ungestörter Totenruhe insbesondere stellt keinen solchen dar.

Auch Unionsgrundrechte können eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit rechtfertigen. Gleiches gilt für allgemeine Rechtsgrundsätze, die dem Recht der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht gemeinsam sind.²⁸⁸ Als Rechtfertigungsgrund käme der Schutz der Rechte des

²⁸⁵ *Heermann*, in: Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, 2. Auflage 2014, Art. 36 AEUV, Rn. 13 spricht vom nationalen Gesundheitsschutz.

²⁸⁶ *Becker*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Art. 36 AEUV, Rn. 35ff.

²⁸⁷ *Leible/ T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 109ff.

²⁸⁸ In jedenfalls zwei Entscheidungen hat der EuGH diese unmittelbar als eigenständige Schranke herangezogen, *W. Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 36 AEUV, 3. Auflage 2018, Rn. 48; EuGH, Urt. v. 12.7.2003, C-112/00 – („Schmidberger“), Rn. 74 (juris).

Kindes in Betracht. Er kann dem Europäischen Gerichtshof zufolge Grund für die Beschränkung des freien Warenverkehrs sein.²⁸⁹ Dies ergebe sich zum einen aufgrund der internationalen Verträge zum Schutz von Kindern, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind,²⁹⁰ so beispielsweise das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK-Kinderrechtskonvention),²⁹¹ zum anderen aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechte-Charta): beide Regelwerke statuieren jeweils in Art. 32 ein Verbot der Kinderarbeit.²⁹² Fraglich erscheint, wie auch bei dem allgemeinen Rechtfertigungsgrund des Art. 36 AEUV zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, ob dieser Schutz sich auf Kinder aus Nicht-EU-Staaten beziehen kann. Die EU-Grundrechte kommen grundsätzlich nur im räumlichen Geltungsbereich des Unionsrechts zur Anwendung,²⁹³ also im Staatsgebiet seiner Mitgliedstaaten.²⁹⁴ Außerhalb des Staatsgebiets werden sie allenfalls gegenüber Hoheitsakten der EU-Grundrechtsverpflichteten²⁹⁵ für anwendbar erklärt.²⁹⁶ Ein solcher Fall liegt nicht vor. Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags verweisen hingegen auf die Präambel der Charta der Grundrechte der EU, die ihre Werte für universell und unteilbar erklärt, und schließen nicht aus, dass eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit durch das Verbot der Kinderarbeit in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gerechtfertigt ist.²⁹⁷

bb) Verhältnismäßigkeit

Ginge man davon aus, dass Gründe der öffentlichen Sittlichkeit oder der Schutz der Rechte von Kindern (auch) in anderen Staaten vorliegend einen Rechtfertigungsgrund darstellten, so müsste die Beschränkung des freien Warenverkehrs zusätzlich verhältnismäßig sein, also geeignet, die Erreichung des verfolgten Ziels zu fördern und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.²⁹⁸ Sie müsste weiter in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.²⁹⁹

Die Regelung könnte der Erfüllung der in der Bevölkerung herrschenden Moralvorstellungen (Gründe der öffentlichen Sittlichkeit) und dem Schutz der Rechte von Kindern in anderen Staaten dienen. Sie wäre damit geeignet.

²⁸⁹ Der EuGH bezeichnet ihn als „berechtigtes Interesse“, das grundsätzlich geeignet ist, eine Beschränkung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen, EuGH, Urt. v. 14.2.2008 – C-244/06 – („Dynamic Medien“), Rn. 42 (juris) unter Verweis auf Urt. v. 12.7.2003, C-112/00 – („Schmidberger“), Rn. 74 (juris).

²⁹⁰ EuGH, Urt. v. 14.2.2008 – C-244/06 – („Dynamic Medien“), Rn. 39 (juris).

²⁹¹ Am 20.11.1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und am 2.9.1990 in Kraft getreten.

²⁹² Daneben, so der EuGH, ist das Recht der Mitgliedstaaten zur Ergreifung der Maßnahmen, die aus Gründen des Schutzes Minderjähriger erforderlich sind, durch verschiedene gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte anerkannt, so durch die Richtlinie 2000/31; EuGH, Urt. v. 14.2.2008 – C-244/06 – („Dynamic Medien“), Rn. 41 (juris).

²⁹³ Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Auflage 2016, Art.52, Rn. 39.

²⁹⁴ Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 64. EL Mai 2018, EUV, Art. 52, Rn. 12, 14ff.

²⁹⁵ Also Handlungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union (Art. 51 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charta).

²⁹⁶ Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Auflage 2016, Art.52, Rn. 39.

²⁹⁷ Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 3 – 3000 – 206/13, S. 8.

²⁹⁸ EuGH, Urt. v. 14.2.2008 – C-244/06 – („Dynamic Medien“), Rn. 42 (juris).

²⁹⁹ Becker, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 36, Rn. 74f. (juris).

Sie müsste auch erforderlich sein. Die Beschränkung des freien Warenverkehrs in der EU entfielen, wenn Grabmale aus den Mitgliedstaaten von dem Verbot ausgenommen würden. Der Schutz vor Kinderarbeit *innerhalb* der Europäischen Union würde durch eine solche Regelung gleich wirksam erreicht. Denn aufgrund der für die Mitgliedstaaten verbindlichen Vorschriften der KRK und der EU-Grundrechte-Charta ist davon auszugehen, dass diese die notwendigen Schritte gegen Kinderarbeit ergriffen haben.³⁰⁰ Der Schutz vor Kinderarbeit für Kinder in Staaten *außerhalb* der EU könnte allerdings ohne die Regelung nicht gleich wirksam erzielt werden. Denn es könnte auf diese Weise nicht ausgeschlossen werden, dass Grabmale auf Friedhöfen verwendet werden, die in einem Staat außerhalb der EU unter Beteiligung von Kinderarbeit hergestellt wurden, in einen Mitgliedsstaat der EU eingeführt wurden und von dort nach Deutschland gelangten.

Die Regelung müsste schließlich angemessen sein. Die Beschränkung des freien Warenverkehrs müsste in angemessenem Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Schutz der öffentlichen Sittlichkeit und dem Schutz der Rechte von Kindern in Staaten außerhalb der EU stehen. Das Ergebnis einer solchen Abwägung durch den Europäischen Gerichtshof ist nicht mit Sicherheit vorherzusagen.

c) Ergebnis

Durch die Regelung würde die Warenverkehrsfreiheit beschränkt. Ob diese Beschränkung gerechtfertigt wäre, etwa durch „Gründe der öffentlichen Sittlichkeit“ oder den Schutz der Rechte des Kindes, kann nicht mit Gewissheit beantwortet werden.

Durch die Herausnahme der EU-Mitgliedstaaten aus dem Anwendungsbereich des Verbots könnte eine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit jedenfalls ausgeschlossen werden. Dass in diesem Fall Grabmale, die in EU-Ländern verarbeitet wurden, aber ursprünglich aus Ländern eingeführt wurden, in denen Kinderarbeit stattfindet, nicht erfasst werden, müsste in Kauf genommen werden.

9. Vereinbarkeit mit dem völkerrechtlichen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)

Als weiterer Prüfungsmaßstab käme auch die Vereinbarkeit mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (englisch: General Agreement on Tariffs and Trade, im Folgenden: GATT) in Betracht. Es wurde 1947 erstmals vereinbart und 1994 mit Änderungen neu in Kraft gesetzt durch die Welthandelsorganisation (englisch: World Trade Organization – im Folgenden:

³⁰⁰ So Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 5.

WTO). Deutschland und die EU, Indien, die Philippinen, Vietnam und China sind Mitglieder der WTO und haben das GATT unterzeichnet.³⁰¹

Im Hinblick auf die Komplexität der sich dort stellenden Rechtsfragen sollen konkrete Ausführungen erst erfolgen, wenn die Vorschrift im Wortlaut vorliegt.

C. Antworten auf die Fragen

Die Fragen der Fraktion sind nach dem oben Gesagten wie folgt zu beantworten:

I. Kann das Land Rheinland-Pfalz eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit schaffen?

Ja. Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines solchen Verbots. Die Materie kann als dem Bestattungs- und Friedhofsrecht zugehörig angesehen werden, die in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liegt. Ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes dürften für die der Prüfung zugrunde liegende Regelung eines Verwendungsverbots derzeit zu verneinen sein.

Eine Übertragung der Regelung im Einzelnen auf die Gemeinden und Kirchen ist möglich. Die Regelung eines Verbots von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen unterfällt dem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden und Kirchen, so dass ihnen eine Regelungsbefugnis zukommt.

II. Welche rechtlichen Risiken müssen dabei berücksichtigt werden?

Eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit schränkt das Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler sowie ihr Eigentumsrecht ein, weiter die allgemeine Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten und die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Kirchen. Die Regelung muss somit die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllen, die an Eingriffe in diese Grundrechte und Garantien gestellt werden. Sie muss darüber hinaus dem Bestimmtheitsgebot genügen, sowie mit der Europäischen Warenverkehrsfreiheit vereinbar sein.

Insbesondere der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit muss wegen des hohen Rangs dieses Grundrechts strengen Anforderungen genügen, deren wesentliche Auswirkungen wie folgt noch einmal zusammengefasst werden:

³⁰¹ Deutschland: 1.1.1995, EU: 1.1.1995, Indien: 1.1.1995, Philippinen 1.1.1995, Vietnam: 11.01.2007, China: 11.12.2001; World Trade Organization, Members and Observers, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

- Der Landesgesetzgeber muss Wesentliches selbst regeln:

Der **Landesgesetzgeber** hat selbst die Grundentscheidung zu treffen, ob es ein Verwendungsverbot für Grabmale aus Kinderarbeit auf Friedhöfen geben darf und muss **selbst** die **gesetzliche Grundlage** hierfür schaffen, sei es durch landeseigene Regelung oder durch eine Ermächtigungsgrundlage. Dies folgt aus dem Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in die Berufsfreiheit und der Wesentlichkeitsdoktrin des Bundesverfassungsgerichts. Ihr zufolge hat der Parlamentsgesetzgeber selbst abzuwägen, welche Gemeinschaftsinteressen so gewichtig sind, dass die Grundrechte des Einzelnen zurücktreten müssen, im konkreten Fall, ob zur Gewährleistung der würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht die Berufsausübungsfreiheit beschränkt werden darf.

Der **Landesgesetzgeber** muss darüber hinaus das **Nachweissystem jedenfalls in den Grundzügen selbst regeln**. Denn auch mit der Regelung des Nachweissystems sind Abwägungsentscheidungen zwischen Gesetzeszweck und der Berufsausübungsfreiheit verbunden. Die Entscheidung darüber, welches Zertifikat zum Nachweis genügt, beinhaltet gleichzeitig die Entscheidung, in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit mehr oder weniger einzugreifen und den Zweck der Regelung sicherer oder weniger sicher zu erreichen. Auch diese Regelung ist nach der Wesentlichkeitsdoktrin daher dem Parlamentsgesetzgeber vorbehalten. Das gilt jedenfalls solange, wie Unsicherheit in der Praxis herrscht, welche Zertifikate verlässlich sind. Ohne Regelung des Nachweissystems im Landesgesetz würde die Abwägungsentscheidung zwischen Gesetzeszweck und Grundrechtsbeschränkung auf den Satzungsgeber verlagert oder gar auf die Friedhofsverwaltung übertragen, falls die Satzung keine Bestimmungen dazu enthielte. Dies würde den Gesetzesvorbehalt der Berufsausübungsfreiheit verletzen.

- Nachweissystem:

Die Regelung muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen. Sie muss sicherstellen, dass der Gesetzeszweck erreicht werden kann (**Geeignetheit**). Dies setzt zum einen voraus, dass Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler erkennen können, welche Nachweismöglichkeiten bestehen und ausreichen. Denn wenn die gesetzlichen Vorgaben für die Zertifikate nicht so gefasst sind, dass die Betroffenen erkennen können, welche Nachweise den Vorgaben entsprechen, kann die Regelung in der Praxis nicht umgesetzt werden. In der Regelung müssten weiter verlässliche Zertifikate benannt werden. Gewährleisten die Zertifikate nicht mit ausreichender Sicherheit, dass die Grabmale tatsächlich ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, so kann die Regelung ebenfalls ihren Zweck nicht erreichen. An dieser Stelle soll noch einmal auf die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2013 und des Verwaltungsgerichtshofs Mannheims aus den Jahren 2013 bis 2016, hingewiesen werden, denen zufolge verlässliche Zertifikate zum Entscheidungszeitpunkt

nicht existierten. Ob dies gegenwärtig noch zutrifft, muss offen gelassen werden. Die Regelung müsste weiter so wenig wie möglich in die Berufsausübungsfreiheit der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler eingreifen (**Erforderlichkeit**), insbesondere müsste die **Nachweispflicht auf Länder beschränkt** werden, **bezüglich derer** hinreichende **Anhaltspunkte für Kinderarbeit** bei der Herstellung von Grabmalen bestehen. Schließlich müsste der durch die Regelung erfolgende Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dem Gesetzeszweck angemessen sein (**Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne**). Hierfür müsste das **Nachweissystem** möglichst **klar** geregelt werden. Denn Unsicherheiten auf Seiten der Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler können zu hohen Belastungen führen, die außer Verhältnis zum erstrebten Zweck der Regelung stünden.

Eine Regelung, die Unsicherheiten bei Betroffenen und vollziehenden Stellen hervorriefe, verstieße außerdem gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Ihm zufolge müssen die Anforderungen an den Nachweis in Gesetz oder Satzung so bestimmt sein, dass für Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler, für die Friedhofsverwaltungen sowie für die Gerichte anlässlich einer Überprüfung erkennbar ist, welche Zertifikate anerkannt werden können. Dem Bundesverwaltungsgericht zufolge erfordert dies, solange Unsicherheiten in Bezug auf die Validität der erhältlichen Zertifikate herrschen, eine **Festlegung, welcher Art der geforderte Nachweis zu sein hat** und **welche Nachweise als ausreichend angesehen werden**, sowie **gegebenenfalls die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen die Zeugnisse privater Zertifizierungsstellen als ausreichend angesehen werden**.

Daneben bestehen folgende weitere rechtliche Anforderungen:

- Übergangsregelung für Lagerbestände:

Um der Eigentumsgarantie zu genügen, muss der **Lagerbestand von dem Verbot ausgenommen** werden. Insofern genießen die Steinmetzinnen und Steinmetze, Händlerinnen und Händler Vertrauensschutz, der eine **Übergangsregelung** notwendig macht. Sie könnte die Grabmale oder Rohsteine von dem Verbot ausnehmen, die vor dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Gesetzes oder der Satzung in das Bundesgebiet eingeführt wurden. Die Regelung sollte festlegen, wie der Zeitpunkt der Einfuhr belegt werden kann. Orientierung könnte insoweit die bayerische und hessische Regelung bieten, die die Möglichkeiten der zivilprozessualen Glaubhaftmachung vorsehen, also unter anderem den Urkundsbeweis und die eidesstattliche Erklärung.

- Regelung über die Kostendeckung:

Eine landeseigene Regelung müsste auf ihre Vereinbarkeit mit dem Konnexitätsprinzip überprüft werden. Sollte die Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit dem Bestattungswesen erweitert werden und dadurch Kosten bei den Gemeinden anfallen,

so müsste eine **Regelung über die Kostendeckung** in engem sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit dem Gesetz getroffen werden. Ein zusätzlicher finanzieller Ausgleich wäre nur zu schaffen, wenn eine Mehrbelastung von über 0,25 EUR pro Einwohner entstünde. Schüfe der Landesgesetzgeber lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot durch die Gemeinden, so käme das Konnexitätsprinzip nicht zur Anwendung. Die Gemeinden könnten in diesem Fall frei entscheiden, ob sie sich der finanziellen Belastung durch den Vollzug des Verbots aussetzen wollen.

- Erstreckung auf Friedhöfe kirchlicher Träger:

Das Verbot könnte auch **auf Friedhöfe kirchlicher Träger erstreckt** werden. Der damit verbundene Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht wäre verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da er durch oder aufgrund Parlamentsgesetzes erfolgen würde, kein gegen die Kirchen gerichtetes Sonderrecht enthielte und die vergleichsweise geringe Beschränkung des Selbstbestimmungsinteresses der Kirchen nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck einer würdigen Totenbestattung und ungestörten Totenandacht stünde.

- Ausnahme der Mitgliedstaaten der EU von dem Verbot:

Die europäische Warenverkehrsfreiheit verbietet jegliche Art von Regelung, die den freien Warenverkehr beschränkt. Um ihr zu genügen, müssten voraussichtlich die **Mitgliedstaaten der EU von dem Verbot ausgenommen** werden. Dass in diesem Fall Grabmale, die in EU-Ländern verarbeitet wurden, aber ursprünglich aus Ländern eingeführt wurden, in denen Kinderarbeit stattfindet, nicht erfasst werden, müsste in Kauf genommen werden.

Mit der allgemeinen Handlungsfreiheit der Grabnutzungsberechtigten, dem Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und der Freiheit des internationalen Warenverkehrs ist das Verbot vereinbar. Beschränkungen dieser Grundrechte, verfassungsrechtlichen Garantien oder völkerrechtlichen Bestimmungen durch das Verbot wären gerechtfertigt.

III. In welcher Form könnte die Regelung getroffen werden?

Die Regelung könnte als landeseigene Regelung erlassen werden oder in Gestalt einer Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden. In beiden Fällen wäre ein besonderes Augenmerk auf die Schaffung eines Nachweissystems zu richten, das den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Im Folgenden sollen Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Anforderungen bei der Ausgestaltung des Nachweissystems überblicksartig vorgestellt wer-

den (unten 1.). Anschließend werden die beiden möglichen Regelungsformen gegenüber gestellt (unten 2.). Zum Schluss werden einige redaktionelle und sonstige Fragen angesprochen (unten 3.).

1. Anforderungen an die Regelung des Nachweissystems

Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Regelung des Nachweissystems gerecht zu werden, müssten Kriterien festgelegt werden, die die Zertifikate erfüllen müssen (unten a)). Darüber hinaus müsste, damit die Regelung verhältnismäßig und bestimmt ist, sichergestellt werden, dass für Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler erkennbar ist, welche Zertifikate diese Kriterien erfüllen. Hierzu bedürfte es zum gegenwärtigen Zeitpunkt der konkreten Benennung von Zertifikaten. In Bayern wurde stattdessen zur Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler die Überprüfung der Zertifikate auf den formalen Inhalt beschränkt und außerdem, so auch in Hessen, die Vorlage von Eigenerklärungen eingeräumt (unten b)). Sollen konkrete Zertifikate benannt werden, so könnte dies im Wege eines Anerkennungsverfahrens erfolgen (unten c)).

a) Vorgabe von Kriterien, die ein Zertifikat erfüllen muss

Im Folgenden sollen Kriterien vorgestellt werden, die für die Verlässlichkeit der Zertifikate stehen könnten. Sie finden sich in den zitierten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts³⁰² und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg³⁰³ und in den Gesetzen anderer Bundesländer oder wurden in den dortigen Gesetzgebungsverfahren durch Sachverständige angeregt. Unter anderem sind dies:

- Unangekündigte, regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen in Steinbrüchen und verarbeitenden Betrieben

Dieses Erfordernis wurde mehrfach durch die Rechtsprechung herausgestrichen, zunächst durch das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2013, das auf die Frage abhob, „*ob die vorhandenen Zertifikate [...] auf tatsächlichen Inspektionen in den Herkunftsländern der Grabmale beruhen*“,³⁰⁴ anschließend in den Urteilen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, zuletzt im Jahre 2016.³⁰⁵

³⁰² BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 - (juris).

³⁰³ VGHBW, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 51 (juris); VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 -, Rn. 36 - 41 (juris); VGHBW, Urt. v. 21.9.2015 – 1 S 536/14, Rn. 29 – 34 (juris); VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 28 - 37 (juris).

³⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 22 (juris).

³⁰⁵ VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 31 (juris).

Unangekündigte, regelmäßige Kontrollen werden sowohl in der bayerischen³⁰⁶ und hessischen,³⁰⁷ als auch der nordrhein-westfälischen Regelung³⁰⁸ vorausgesetzt. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber konkretisiert das Merkmal „regelmäßig“, in dem er fordert, dass die genannten Kontrollen nicht länger als sechs Monate zurückliegen dürfen. Er fordert außerdem ausdrücklich, dass die genannten Kontrollen vor Erstellung des Zertifikats erfolgt sind.³⁰⁹ Ein Step-by-step-Verfahren,³¹⁰ wie es die Organisation Fair Stone vorsieht, wird damit ausgeschlossen. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens hat die Zertifizierungsorganisation eine Selbstverpflichtungserklärung über die Einhaltung der gesetzlich geforderten Kontrollen abzugeben.³¹¹ Sie hat weiter Auditberichte von den Kontrollen der Betriebe zu fertigen. Diesen Berichten sind Fotos beizufügen, die den Auditor mit der Betriebsleiterin oder dem Betriebsleiter auf dem Betriebsgelände zeigen, und zwar in digitaler Form einschließlich Datum, Zeit und Geodaten.³¹²

- Fehlende Nähe zur Herstellung oder dem Handel mit Steinen

Der bayerischen, hessischen und nordrhein-westfälischen Regelung zufolge müssen die Kontrolleure und die Zertifizierungsorganisation von der Natursteinindustrie unabhängig sein.³¹³ Die Zertifizierungsorganisation darf weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Naturstein beteiligt sein.³¹⁴ Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen fordert im Rahmen des Anerkennungsverfahrens eine Eigenerklärung der Zertifizierungsorganisation. Auf Verlangen hat diese ihre Geschäfts- und Rechenschaftsberichte der letzten zwei Jahre einzureichen.³¹⁵

Darüber hinaus fordert die bayerische Regelung, dass die Kontrolleure auch von internen Weisungen der Zertifizierungsorganisation unabhängig sein sollen.³¹⁶

- Einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse der Kontrolleure

³⁰⁶ Art. 9a Abs. 2 Nr. 2 b) BestG Bayern. Die Bayerische Staatsregierung schreibt in der Begründung zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung vom 12.4.2016, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, dazu: „zu den Mindeststandards bei der Erstellung des Nachweises gehören regelmäßige und unangemeldete Überprüfungen vor Ort.“

³⁰⁷ § 6a Abs. 2 Nr. 2 b) FBG Hessen.

³⁰⁸ § 4a Abs. 2 Nr. 3 BestG Nordrhein-Westfalen.

³⁰⁹ § 4a Abs. 2 Nr. 3 BestG Nordrhein-Westfalen.

³¹⁰ Bei diesem Verfahren ist eine unabhängige Kontrolle erst im Laufe eines 36 Monate dauernden Verfahrens vorgesehen. Zertifikate werden unter Umständen jedoch schon früher erteilt; s.o. B. II. 2. c) bb) (2) (b).

³¹¹ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, abrufbar über die Homepage des Ministeriums für Bundes- und Europa-angelegenheiten sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 3, https://mbei.nrw/sites/default/files/asset/document/erlaeuterungen_zum_anerkennungsverfahren_0.pdf.

³¹² Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 5.

³¹³ Art. 9a Abs. 2 Nr. 2 b) BestG Bayern; § 6a Abs. 2 Nr. 2 b) FBG Hessen; § 4a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BestG NRW.

³¹⁴ Art. 9a Abs. 2 Nr. 2 c) BestG Bayern sowie Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 6; § 6a Abs. 2 Nr. 2 c) FBG Hessen.

³¹⁵ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 3.

³¹⁶ Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 6.

Die bayerische, hessische und nordrhein-westfälische Regelung legen außerdem Wert auf „*Sachkunde*“ bzw. „*einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse*“ der Kontrolleure.³¹⁷ Sie könne, so die bayerische Gesetzesbegründung, insbesondere durch Schulungen hergestellt werden.³¹⁸ Der nordrhein-westfälischen Landesregierung zufolge muss sie sich auf die Prozesse bei der Zertifizierung von Kernarbeitsnormen der ILO oder Vergleichbares beziehen.³¹⁹ Zulässig ist aber auch, dass solche Erfahrungen und Erkenntnisse durch Dritte eingebracht werden, die durch vertragliche Vereinbarungen oder Absichtserklärungen mit der antragstellenden Organisation verbunden sind.³²⁰ Die Erfahrungen und Kenntnisse sind in Nordrhein-Westfalen anhand erfolgreich durchgeführter Zertifizierungen und in den letzten fünf Jahren durchgeführter Überprüfungen entlang der Lieferkette von Importprodukten oder Produkten mit importierten Bestandteilen, insbesondere mit Bezug zu ILO 182, nachzuweisen.³²¹

Wichtig erscheint in der Tat, dass die Kontrollen durch Personen ausgeführt werden, die die landestypischen Gegebenheiten kennen und tatsächlich und rechtlich in der Lage sind, Kinderarbeit vor Ort zu erkennen.

- Dokumentation ihrer Tätigkeit durch die Zertifizierungsorganisation

In der nordrhein-westfälischen Regelung wird schließlich gefordert, dass die Zertifizierungsorganisationen ihre Tätigkeit dokumentieren.³²² Die Voraussetzung wird durch den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber nicht begründet. Sie erscheint insofern sinnvoll, als sie die Grundlage für eine Kontrolle durch die vollziehenden Stellen schafft.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung fordert hierzu einen lückenlosen Beleg der gesamten Lieferkette des zu zertifizierenden Steins, mit Name, Anschrift und Geodaten aller Herstellungs- und Verarbeitungsbetriebe in den Herstellungsländern, sowie, wie bereits ausgeführt, Auditberichte der Betriebskontrollen inklusive Fotos.³²³

b) Ausdrückliche Benennung von Zertifikaten oder Zertifizierungsunternehmen

Es könnte sinnvoll sein, in der Regelung Zertifikate oder Zertifizierungsunternehmen konkret zu benennen. Auf diese Weise könnten die Steinmetzinnen, Steinmetze, Händlerinnen und Händler ohne Weiteres erkennen, welche Zertifikate existieren und zum Nachweis ausreichen. Auch die Friedhofsverwaltungen als vollziehende Stellen hätten in diesem Fall Klarheit. Das Bundesverwaltungsgericht hält, wie oben dargestellt, eine Benennung konkreter Zertifikate für notwendig. Der Benennung konkreter Zertifikate in der Regelung steht die Rechtsprechung

³¹⁷ Art. 9a Abs. 2 Nr. 2 b) BestG Bayern; § 6a Abs. 2 Nr. 2 b) FBG Hessen; § 4a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BestG NRW.

³¹⁸ Begründung zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung vom 12.4.2016, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 5.

³¹⁹ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 2.

³²⁰ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 2.

³²¹ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 2.

³²² § 4a Abs. 2 Nr. 4 BestG Nordrhein-Westfalen.

³²³ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 5.

des EuGH nicht entgegen. Soweit dieser urteilte, dass Vergabestellen der Ausschreibung zwar die detaillierten Spezifikationen eines Umweltgütezeichens, nicht aber ein Umweltgütezeichen als solches zugrunde legen dürfen,³²⁴ bezieht sich diese Aussage lediglich auf die Vergabe öffentlicher Aufträge und steht der gesetzlichen Benennung von Zertifikaten nicht entgegen, wie der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg klarstellt.³²⁵ Sollte der Gesetzgeber sich für die Benennung konkreter Zertifikate oder Zertifizierungsunternehmen entscheiden, so müsste er gleichzeitig ein Verfahren zu ihrer Anerkennung schaffen. Hierzu soll weiter unten kurz Stellung genommen werden.³²⁶

Benennt die Regelung keine konkreten Zertifikate oder Zertifizierungsunternehmen, so muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass sie umsetzbar ist und die Steinmetzinnen und Steinmetze und Händlerinnen und Händler nicht übermäßig belastet. Die Bayerische Staatsregierung beschränkt in ihrer Gesetzesbegründung zu diesem Zweck die von den Friedhofsträgern vorzunehmende Prüfung darauf, ob ein Zertifikat den gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt hat: „*Es werden grundsätzlich alle Zertifikate anerkannt, die diesen Formvorgaben genügen.*“³²⁷. Der Bayerische Städtetag weist die Gemeinden in einem Rundschreiben hierauf ausdrücklich hin.³²⁸ Die Glaubwürdigkeit der Angaben wird danach nicht überprüft. Der Nachweis kann vielmehr allein durch eine in bestimmter Weise formulierte Erklärung erbracht werden, ohne dass es von Bedeutung ist, ob der Inhalt der Erklärung zutrifft.³²⁹ Die Bayerische Staatsregierung begründet dies damit, dass der Aufwand der Überprüfung der Zertifikate für Steinmetzinnen und Steinmetze, für staatliche und für kommunale Stellen „*schlechthin unverhältnismäßig*“ sei.³³⁰ Sie sieht weiter vor, dass in Fällen, in denen die Erbringung eines Nachweises nur unter unzumutbaren Belastungen möglich ist, eine schriftliche Erklärung des Letztveräußerers genügt.³³¹ In dieser Erklärung hat der Letztveräußerer zuzusichern, dass ihm keine Anhaltspunkte dafür bekannt sind, dass die verwendeten Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein unter schlimmsten Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind und darzulegen, welche wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Verwendung von solchen Grabsteinen und Grabeinfassungen zu vermeiden.³³² Denselben Ansatz verfolgt der hessische Gesetzgeber.³³³

An den Regelungen wird Kritik geäußert: Eigenerklärungen, so das Bundesverwaltungsgericht, könnten „*keinerlei Sicherheit hinsichtlich des Merkmals „frei von Kinderarbeit“ gewährleisten*“.³³⁴

³²⁴ EuGH, Urt. v. 10.5.2012 – C-368/10 (juris).

³²⁵ VGH Mannheim, Urt. v. 29.4.2014 – 1 S 1458/12 -, Rn. 50 (juris).

³²⁶ S.u. C. III. 1. c).

³²⁷ Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 5.

³²⁸ Rundschreiben Nr. 175/2016 des Bayerischen Städtetags vom 5.12.2016, S. 1f.

³²⁹ VGHBW, Beschl. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 -, Rn. 36 (juris).

³³⁰ Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung, Bayerischer Landtag, Drs. 17/10903, S. 5.

³³¹ Art. 9a Abs. 2 Satz 2 BestG Bayern.

³³² Art. 9a Abs. 2 Satz 2 BestG Bayern.

³³³ § 6a Abs. 2 Nr. 3 Friedhofs- und Bestattungsgesetz (FBG) vom 5. Juli 2007 (GVBl. I S. 338, ber. S. 534), FFN 317-13, zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites ÄndG vom 23.8.2018 (GVBl. S. 381).

³³⁴ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 -, Rn. 22, (juris).

c) Anerkennungsverfahren

Sollte der Gesetzgeber sich für die Benennung konkreter Zertifikate oder Zertifizierungsunternehmen entscheiden, so müsste er gleichzeitig ein Verfahren zu ihrer Anerkennung schaffen. Die nordrhein-westfälische Regelung siedelt die Anerkennung bei der Landesregierung an.³³⁵ Diese hat vor Kurzem zur Bewerbung für die Anerkennung als Zertifizierer aufgerufen³³⁶ und hierbei die Voraussetzungen für die Anerkennung konkretisiert.³³⁷ Eine Anerkennung kann dem Gesetz zufolge mit Nebenbestimmungen versehen werden. Sie ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen.³³⁸ Verstoßen Zertifizierer gegen ihre Pflichten, kann dies zur Aberkennung der Zulassung als Zertifizierer führen.³³⁹ Einem Runderlass der Landesregierung zufolge soll die Anerkennung von Zertifizierungsstellen und die Etablierung der Überprüfungsverfahren bis zum Ablauf des Monats Februar 2019 abgeschlossen sein. Der genaue Zeitpunkt soll durch weiteren Runderlass bekannt gegeben werden.³⁴⁰ Ab diesem Zeitpunkt sollen Verstöße gegen das Verwendungsverbot von Grabmalen aus Kinderarbeit geahndet werden können.³⁴¹

2. Wahl der Regelungsform: Landesgesetz oder Satzungsermächtigung

Die hohen Anforderungen, die an die Regelung des Nachweissystems in der derzeitigen tatsächlichen Situation zu stellen sind und die Schwierigkeiten bei der Kontrolle von deren Einhaltung für die Gemeindeverwaltung lassen es empfehlenswert erscheinen, sie im Landesgesetz selbst vorzunehmen und Kontrollmechanismen, etwa in Gestalt eines Anerkennungssystems, auf Landesebene zu schaffen. Dies erspart den Gemeinden, sich in die komplizierte Thematik einzufinden.³⁴² Unter Umständen wären in diesem Fall nach dem Konnexitätsprinzip Bestimmungen über die Deckung der Kostendeckung zu treffen.

³³⁵ Bei dem für Eine-Welt-Politik zuständigen Ressort (anererkennende Behörde); § 4a Abs. 2 Satz 1 BestG. Konkret handelt es sich um die Abteilung für Europa und Internationale Angelegenheiten der Staatskanzlei, zugleich Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales; vgl. RP online, NRW will Grabsteine aus Kinderarbeit von Friedhöfen verbannen, 4.9.2018, https://rp-online.de/nrw/panorama/nrw-will-grabsteine-aus-kinderarbeit-von-friedhoefen-verbannen_aid-32720305.

³³⁶ Eintrag auf der Homepage des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, <https://mbei.nrw/fr/node/4576>.

³³⁷ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313). Dies wurde bereits im Zusammenhang mit den einzelnen Kriterien dargestellt; S.o. B. III. 1. a).

³³⁸ § 4a Abs. 2 Satz 2 BestG.

³³⁹ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 4.

³⁴⁰ Hinweise zur Auslegung von § 4a Absatz 1 des Bestattungsgesetzes (Länderliste), Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern, dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung vom 4. September 2018, Ministerialblatt (MBI. NRW.), Ausgabe 2018 Nr. 24 vom 24.9.2018, S. 509 – 524, Ziffer 2.

³⁴¹ Hinweise zur Auslegung von § 4a Absatz 1 des Bestattungsgesetzes (Länderliste), Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern, dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung vom 4. September 2018, Ministerialblatt (MBI. NRW.), Ausgabe 2018 Nr. 24 vom 24.9.2018, S. 509 – 524, Ziffer 3.

³⁴² So auch *Eberlei*, Anhörverfahren im Innenausschuss des Hessischen Landtags, aaO (Fn. 131), Ausschussvorlage INA 19/72, Teil 1, S. 51.

Eine Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot durch die Gemeinden würde hingegen weniger in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingreifen und den Gemeinden die Entscheidung, ob sie das mit Verwaltungsaufwand verbundene Verbot erlassen möchten, überlassen.

3. Redaktionelle und sonstige Fragen

Bei Erlass einer gesetzlichen Regelung wären unter anderem redaktionelle Fragen (unten a) bis c)) und Fragen der praktischen Umsetzung (unten d) und e)) zu klären. Des Weiteren könnte sich die Frage stellen, ob ein Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen werden sollte (unten f)).

a) Wortwahl: Grabsteine, Grabkreuze, Grabeinfassungen, Grabplatten, Grabmale

Im Regelungstext sollte ein Oberbegriff gewählt werden, der alle Formen von Grabmalen umfasst, bei denen Naturstein verwendet werden kann. Neben *Grabsteinen* betrifft dies *Grabkreuze*, *Grabeinfassungen* oder *Grabplatten*. Einer Empfehlung aus dem Anhörverfahren in Baden-Württemberg folgend wurde in dem vorliegenden Gutachten der Begriff des Grabmals als Oberbegriff gewählt.³⁴³ Er wird, soweit hier ersichtlich, in den Friedhofssatzungen üblicherweise als Oberbegriff verwendet, wobei die Terminologie nicht durchweg einheitlich ist.³⁴⁴ Das Bestattungsgesetz (BestG) Rheinland-Pfalz trifft keine Regelungen zu Grabmalen und ihren Entsprechungen und kann daher in Bezug auf die Wahl der Begrifflichkeiten nicht herangezogen werden. Gegebenenfalls wäre eine Abklärung in Fachkreisen hierzu sinnvoll. In der im Juni 2018 neu eingefügten niedersächsischen Vorschrift wurde ausschließlich die Formulierung gewählt: „*Dass Natursteine nur verwendet werden dürfen, wenn [...]*“.³⁴⁵ Dieser Weg umgeht Unsicherheiten hinsichtlich der Wahl des richtigen Oberbegriffs.

³⁴³ Vgl. die Stellungnahme des Württembergischen Gärtnereiverbandes e. V. vom 30.10.2015 zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bestattungsgesetzes vom 13.10.2015, Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/7679, S. 40, s.o. B. I. 3. a) aa).

³⁴⁴ Vgl. beispielhaft die Friedhofssatzungen der Städte Mainz, Trier, Koblenz und Ludwigshafen: In den Friedhofssatzungen der Städte Mainz, Koblenz und Trier wird als Abschnittsüberschrift der Begriff „Grabmale“ verwendet. Die Stadt Mainz spricht innerhalb des Abschnitts von „Grabmalen und sonstigen baulichen Anlagen“. Dieses Begriffspaar verwenden auch die Städte Ludwigshafen und Koblenz. Die Stadt Koblenz spricht daneben von „Grabeinfassungen/Grabmalen“. Die Stadt Trier verwendet den Begriff „Grabmal“ und setzt in Klammern hinzu: „Grabstein, Abdeckung, Einfassung“; vgl. z.B. die Überschriften der §§ 18 bis 22 der Friedhofssatzung des Wirtschaftsbetriebes Mainz Anstalt des Öffentlichen Rechts (WBM) vom 14.9.2016, abgerufen am 3.1.2018 unter <https://www.mainz.de/microsite/wb/bestattung>; § 26 der Friedhofssatzung der Stadt Ludwigshafen Friedhofssatzung, zuletzt geändert durch Satzung vom 04.07.20131, abgerufen am 3.10.2018 unter http://www.ludwigshafen.de/fileadmin/Websites/Stadt_Ludwigshafen/Buergernah/Rathaus-/Ortsrecht/7-07.pdf, sowie Überschrift zu Abschnitt VI und § 20 Abs. 1 und 2 der Friedhofssatzung der Stadt Koblenz in der Fassung der 6. Änderungssatzung vom 24.03.2016, abgerufen am 3.10.2018 unter [file:///C:/Users/Friedrich/Downloads/2016%20aktuelle%20Friedhofssatzung%20ab%201%20April%202016%20%20mit%20Inhaltsverzeichnis%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Friedrich/Downloads/2016%20aktuelle%20Friedhofssatzung%20ab%201%20April%202016%20%20mit%20Inhaltsverzeichnis%20(2).pdf); §§ 6, 10, 26 Abs. 3 der Friedhofssatzung der Stadt Koblenz in der Fassung der 6. Änderungssatzung vom 24.3.2016, abgerufen am 3.10.2018 unter [file:///C:/Users/Friedrich/Downloads/2016%20aktuelle%20Friedhofssatzung%20ab%201%20April%202016%20%20mit%20Inhaltsverzeichnis%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Friedrich/Downloads/2016%20aktuelle%20Friedhofssatzung%20ab%201%20April%202016%20%20mit%20Inhaltsverzeichnis%20(2).pdf). In den Gesetzen anderer Bundesländer werden die Begriffspaare „Grabsteine und Grabeinfassungen“ (Bayern, Hessen) bzw. „Grabmäler und Grabeinfassungen“ (Nordrhein-Westfalen) gewählt; Art. 9a Bestattungsgesetz (BestG); § 6a Friedhofs- und Bestattungsgesetz (FBG); § 4a Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz - BestG).

³⁴⁵ § 13a Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen (BestattG).

b) Wortwahl: schlimmste Formen der Kinderarbeit

Hessen und Baden-Württemberg verwenden den Begriff „ausbeuterischer“ Kinderarbeit. Empfohlen wird die Verwendung des Begriffs der „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“. Er liegt näher an der englischen Originalformulierung der ILO-Konvention Nr. 182 („worst forms of child labour“) und entspricht ihrer offiziellen Übersetzung durch die ILO.³⁴⁶ Diesen Begriff haben die Bundesländer Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gewählt.

c) Feststellung der Herkunft aller Steine

Die Regelung müsste festlegen, wie festgestellt werden soll, aus welchem Land ein Grabmal stammt. Dies ist für den Fall erforderlich, dass kein Zertifikat für das Grabmal vorliegt. Denn in diesem Fall hängt von der Herkunft des Grabmals ab, ob es auch ohne Zertifikat aufgestellt werden darf. Hierbei wäre allerdings die Europäische Warenverkehrsfreiheit zu beachten.

d) Unveränderliche Kennzeichnung

Zu überlegen ist, ob eine unveränderliche Kennzeichnung der Grabmale bzw. Rohsteine gefordert werden sollte, etwa durch Aufbringen eines Zertifikats. Dies sieht die nordrhein-westfälische Regelung vor.³⁴⁷ Die Zertifizierung ist danach in Form eines Zertifikats am Stein sichtbar zu machen und spätestens beim Verkauf an den Endkunden durch den Verkäufer fälschungssicher (beispielsweise in Form eines Aufklebers) am Stein anzubringen. Dieser hat mindestens den Namen der ausstellenden Organisation und eine individuelle Identifikationsnummer für jeden zertifizierten Stein zu zeigen. Die Kennzeichnung des Steins muss nach Aufstellung nicht offen sichtbar sein.³⁴⁸

e) Ordnungswidrigkeit bei Verstoß

Unter den Bundesländern, die eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit getroffen haben, qualifiziert nur Nordrhein-Westfalen den Verstoß gegen dieses Verbot als Ordnungswidrigkeit.³⁴⁹ In Baden-Württemberg und im Saarland kann der Verstoß unter Umständen als Zuwiderhandlung gegen Bestimmungen der Friedhofssatzung eine Ordnungswidrigkeit darstellen.³⁵⁰ Die übrigen Bestattungs- bzw. Friedhofs- und Bestattungsgesetze knüpfen keine Ordnungswidrigkeit an die Verletzung des Verbots.

³⁴⁶ Stellungnahme des Justizministeriums Baden-Württemberg v. 22.10.2015 im Anhörverfahren zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes - Drs. 15/7553, Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/7679, S. 11f.

³⁴⁷ § 4a Abs. 1 Nr. 2 2. Halbsatz BestG.

³⁴⁸ Erl. zum Antragsverfahren zur Anerkennung als Zertifizierer gem. § 4a BestG NRW, aaO (Fn. 313), S. 5.

³⁴⁹ § 19 BestG NRW.

³⁵⁰ Ein entsprechender Ordnungswidrigkeitentatbestand ist in den Bestattungsgesetzen vorgesehen. Danach kann eine Zuwiderhandlung gegen Bestimmungen der Friedhofssatzung eine Ordnungswidrigkeit darstellen, wenn die Friedhofssatzung dies bestimmt. Voraussetzung für eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit wäre demnach, dass eine Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit in die Friedhofssatzung aufgenommen wurde und die Friedhofssatzung bestimmt, dass Zuwiderhandlungen eine Ordnungswidrigkeit darstellen.

Entschiede sich der Gesetzgeber dafür, die Verwendung von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Friedhöfen als Ordnungswidrigkeit zu ahnden, dann müsste die zuständige Verwaltungsbehörde bestimmt werden. In der nordrhein-westfälischen Regelung wurde die „Genehmigungsbehörde“ und damit die örtliche Ordnungsbehörde als zuständige Behörde bestimmt.³⁵¹ Zu prüfen wäre an dieser Stelle, ob das Konnexitätsprinzip bei Übertragung der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten eine Bestimmung über die Deckung der Kosten erforderlich machen würde.³⁵²

Wissenschaftlicher Dienst

³⁵¹ § 19 Abs. 3 BestG NRW.

³⁵² Vgl. *Kaltenborn*, in: Das landesgesetzliche Verbot der Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit, Vereinbarkeit mit der kommunalen und der kirchlichen Selbstverwaltungsgarantie und Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, März 2013, S. 69f, abgerufen am 5.10.2018 unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/gutachten_-zum_allgemeinen_aufstellungsverbot.pdf.