



## Kinder an die Arbeit

## Kinder an die Arbeit

Heutezutage arbeiten immer noch nahezu 200 Millionen Kinder zwischen 5 und 14 Jahren nach Schätzungen von UNICEF. Ein Großteil dieser Kinder arbeitet dabei in Steinbrüchen in Asien und Afrika. Teilweise werden diese Steine auch nach Deutschland exportiert und von örtlichen Steinmetzen für Friedhofsarbeiten verwendet. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat sich u.a. die Bekämpfung von Kinderarbeit zum Ziel gesetzt. Die Konvention Nr. 182 widmet sich ausschließlich dem Kampf gegen Kinderarbeit. Aber wie weit darf der kommunale Satzungsgeber sich diesem Ziel annehmen und damit möglicherweise Freiheiten der örtlichen Steinmetze beschneiden. Lange gab es immer wieder Auseinandersetzungen zwischen den Instanzengerichten. In Bayern beschäftigte das Thema sowohl den BayVGH (GewArch 2012, S. 160 ff.) als auch den BayVerfGH (Az.: Vf 32-VI-10). Schlussendlich hat jetzt das Bundesverwaltungsgericht wohl wahrscheinlich das letzte Wort gesprochen. Die Entscheidung können sie nachlesen in KommJur 2014, S. 54 ff.

---

Im Kern geht es um die Frage welche Regelungen eine Gemeinde per Satzung erlassen darf. Im vorliegenden Fall hatte eine bayerische Gemeinde folgende Regelung in eine örtliche Friedhofssatzung aufgenommen.

"Es dürfen nur Grabmale aufgestellt werden, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konvention 182), in Kraft getreten am 19.11.2000, hergestellt wurden."

Gegen diese Regelung wendet sich ein örtlicher Steinmetzbetrieb, der im Wesentlichen in dieser Gemeinde tätig ist. Verwaltungsprozessual handelt es sich um eine abstrakte Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, da kommunales Satzungsrecht eine unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift ist. Das Land Bayern hat die Möglichkeit einer abstrakten verwaltungsprozessualen Normenkontrolle einfachgesetzlich ermöglicht. In NRW wäre die Überprüfung grundsätzlich nur inzident möglich. Verwaltungsprozessual könnte dies im Wege der Feststellungs- oder der Anfechtungsklage möglich sein. Die kommunalrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rechtsprobleme stellen sich in allen Bundesländern nahezu identisch.

Kurz vorneweggestellt geht es darum, ob eine Gemeinde überhaupt die Kompetenz hat, solch eine Regelung zu erlassen. Sollte man dies bejahen stellt sich die weitere Frage, ob die Regelung vereinbar ist mit höherrangigem Recht. Insbesondere die Berufsfreiheit des Steinmetz könnte durch die Regelung unverhältnismäßig eingeschränkt sein.

Das Bundesverwaltungsgerichts prüft zunächst die Frage, ob die Gemeinde mit dieser Regelung noch innerhalb der ihr zustehende Satzungsautonomie gehandelt hat. Grundsätzlich können Gemeinde ihre eigenen Angelegenheiten durch Satzungen regeln. Eigene Angelegenheiten sind dabei die, welche in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Das Gericht wertet die Regelung im Folgenden als eine Benutzungsregelung für kommunale Friedhöfe, welche Einrichtungen der Gemeinden sind. Insoweit sei die Regelung noch von der Satzungsautonomie gedeckt. Andere Gerichte und Teile der Literatur sahen dies bislang anders, da die Regelung als Hauptzweck die Kinderarbeit bekämpfen wolle. Dies könne nicht als kommunale Angelegenheit gewertet werden. Mangels Regelungskompetenz wäre die Regelung dann bereits nichtig. Das Bundesverwaltungsgericht geht im Folgenden aber einen anderen Weg. Nachdem also die Satzungsautonomie grundsätzlich auch diese Regelung umfasst, prüft das Gericht, ob ein Verstoß gegen höherrangiges Recht vorliegt.

Zunächst rügt das Gericht einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot. Eine Vorschrift entspricht nämlich immer nur dann dem Rechtsstaatsprinzip, wenn mit ausreichender Bestimmtheit ermittelbar ist, was von den Pflichtigen verlangt wird. Das Gericht rügt insbesondere die "Nachweislichkeit" in der Norm. Damit sei nicht klar wie der Steinmetz das Geforderte nachweisen könne. Erschwerend hinzu komme, dass es bislang keine validen Nachweismöglichkeiten gebe.

Des Weiteren verstoße die Regelung gegen die Berufsfreiheit des Steinmetzes. Direkt wendet sich die Norm zwar nicht an ihn, aber es handele sich zumindest um einen mittelbaren Eingriff in seine Berufsfreiheit, der genau so

rechtfertigungsbedürftig sei. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich nach der Intensität des Grundrechtseingriffs richtet, mit welchem Maß an Bestimmtheit der Gesetzgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der Satzungsregelung vorgeben muss.

In Anknüpfung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung führt das Gericht wörtlich aus:

"Aus dem Prinzip des Rechtsstaats sowie der Demokratie folgt, dass auch im Rahmen einer an sich zulässigen Autonomiegewährung der Grundsatz bestehen bleibt, dass der Gesetzgeber sich seiner Rechtssetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seine Einfluss auf den Inhalt der zu erlassenden Norm nicht grundsätzlich preisgeben darf. (...) Ausgehend von diesen Maßstäben fehlt der zur Normenprüfung gestellten Satzungsbestimmung eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Weder die Gewährleistung der gemeindlichen Satzungsautonomie in Art. 28 II 1 noch die in den jeweiligen Gemeindeordnungen eingeräumte, diese verfassungsrechtliche Gewährleistung lediglich deklaratorisch aufgreifende allgemeine Befugnis zum Erlass von Satzungen genügt den Anforderungen des Art. 12 I 2 GG an eine formellgesetzliche Ermächtigung."

Damit ist die Norm bereits unwirksam, da sie nicht auf einer notwendigen Rechtsgrundlage basiert. Schließlich betont das Gericht noch, dass die Norm auch insgesamt unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der Steinmetze eingreife, da ihnen eine Nachweispflicht auferlegt wird, die sie rechtlich und tatsächlich nicht erfüllen können. Damit steht die Zweckerreichung außer Verhältnis zu der Beeinträchtigung der Berufsfreiheit. Die Norm ist somit unwirksam

<https://www.juracademy.de>

Stand: 22.03.2014