

Sind Sie bereits für das Städtetagsnetz registriert?
Informationen erhalten Sie hier:
<http://staedtetagnetz.bay-staedtetag.de/>



RUNDSCHREIBEN Nr. 175/2016

an alle
Mitgliedstädte und -gemeinden
des Bayerischen Städtetags

Referent Richard Stelzer
Telefon 089 290087-22
Telefax 089 290087-72
E-Mail richard.stelzer@bay-staedtetag.de

Az. A 550/01-000
Nr. 345/13 St/Wa

Datum 5. Dezember 2016

Eingegangen
- 8. Dez. 2016
Stadtbauamt

Handwritten notes: 'Hoe', '09.12.16', 'Amt 4', 'ord. Jst', '25.12.', '60', '61', '62', '63', 'erl. Hoe'

**Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung –
Satzungsermächtigung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bayerische Landtag hat am 20.07.2016 das auf einem Entwurf der Bayerischen Staatsregierung beruhende Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung beschlossen (**Anlage 1**). Das Gesetz ist zum 01.09.2016 in Kraft getreten.

Durch das Gesetz wird in das Bayerische Bestattungsgesetz (BestG) ein neuer Artikel 9a „Verbote von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit“ aufgenommen. Mit dieser Gesetzesänderung hat der Bayerische Landtag den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Urteil vom 16.10.2013 (8 CN 1.12) Rechnung getragen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Urteil entschieden, dass es für ein Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit durch eine Friedhofssatzung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf, da mit einem derartigen Verbot in die Berufsfreiheit der Steinmetze und Natursteinhändler eingegriffen wird.

Durch den neuen Artikel 9a BestG können die Friedhofsträger nun selbst entscheiden, ob sie ein entsprechendes Verbot in ihre Satzung aufnehmen. In Abstimmung mit dem Bayerischen Gemeindetag dürfen wir Ihnen ein Muster für eine Satzungsregelung zuleiten (**Anlage 2**).

Der Nachweis im Sinne von Art. 9a Abs. 1 Satz 1 BestG kann u.a. durch eine schriftliche Erklärung einer Organisation, wonach die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgt ist, dies durch sachkundige und unabhängige Kontrolleure regelmäßig und unangemeldet vor Ort überprüft wird und die ausstellende Organisation weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Naturstein beteiligt ist, erfolgen. In der Begründung zum Gesetzentwurf ist ausgeführt, dass sich die von den Friedhofsträgern vorzunehmende Prüfung

grundsätzlich darauf beschränkt, ob ein Zertifikat den in Art. 9a Abs. 2 Satz 1 Ziffer 2 Buchst. a bis c vorgeschriebenen Inhalt hat. Es werden grundsätzlich alle Zertifikate anerkannt, die diesen Formvorgaben genügen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Buckenhofer
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

Anlagen

§ xx Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit

Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein dürfen nur aufgestellt werden, wenn sie ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit im Sinne von Art. 3 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, 1291) hergestellt worden sind und hierfür ein Nachweis gemäß Art. 9a Abs. 2 BestG in der jeweils geltenden Fassung vorgelegt wird. Die Herstellung im Sinne dieser Vorschrift umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt. Eines Nachweises gemäß 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.



2127-1-G

Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung

vom 2. August 2016

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit bekannt gemacht wird:

§ 1

Das Bestattungsgesetz (BestG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2127-1-G) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 Nr. 167 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 9 wird folgender Art. 9a eingefügt:

„Art. 9a

Verbote von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit

(1) ¹Der 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 und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290, 1291) hergestellt worden sind. ²Herstellung im Sinne dieses Artikels umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.

(2) ¹Der 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.

³Ist 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."

2. Art. 15 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Die Satznummerierung in Satz 1 wird gestrichen.
- b) Satz 2 wird aufgehoben.

3. Art. 16 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
- b) Abs. 2 wird aufgehoben.

4. Art. 20 wird wie folgt geändert:

- a) Die Abs. 1 und 2 werden aufgehoben.
- b) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 1.
- c) Der bisherige Abs. 4 wird aufgehoben.

d) Der bisherige Abs. 5 wird Abs. 2.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. September 2016 in Kraft.

(2) Das Gesetz zur Überleitung von Zuständigkeiten in der Gesundheit, im Arbeitsschutz und in der Ernährung vom 2. April 2009 (GVBl. S. 46, BayRS 1102-5-S), das durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 542) geändert worden ist, tritt mit Ablauf des 31. August 2016 außer Kraft.

München, den 2. August 2016

Der Bayerische Ministerpräsident

Horst Seehofer



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung

A) Problem

Der Landtag hat die Staatsregierung mit Beschluss vom 3. April 2014 (Drs. 17/1487) aufgefordert, eine Rechtsgrundlage für den Erlass kommunaler Satzungsregelungen zu schaffen, die eine Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausschließen. Dabei soll den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aus dem Urteil vom 16. Oktober 2013 (8 CN 1.12) Rechnung getragen werden. Gegenstand dieses Urteils ist eine städtische Friedhofssatzung, nach der nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291) hergestellt worden sind. Das BVerwG hat diese Satzungsbestimmung für unwirksam erklärt. Es fehle an einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, um den mit dem Verbot verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit der Steinmetze und Natursteinhändler zu rechtfertigen.

B) Lösung

Das Bestattungsgesetz wird um eine spezielle Satzungsermächtigung ergänzt. Darin wird nicht nur die Möglichkeit für die Friedhofsträger begründet, ein Verwendungsverbot für Grabsteine zu erlassen, die nicht nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind, sondern auch die grundlegenden Anforderungen an die Nachweispflicht geregelt.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat

Für den Staat entstehen durch die Neuregelung keine Kosten.

2. Kommunen

Für die Kommunen fallen geringfügige Kosten an, wenn sie sich dafür entscheiden, von der Satzungsermächtigung Gebrauch zu machen. In diesem Fall kann zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Vollzug der Satzungsregelungen entstehen.

3. Informationspflichten für die Wirtschaft

Bei Erlass entsprechender Satzungsregelungen durch die Friedhofsträger ergibt sich mittelbar eine Informationspflicht für Unternehmen, da sie in diesem Fall de facto nur Grabsteine oder Grab-einfassungen absetzen können, die nachweislich ohne ausbeute-riche Kinderarbeit hergestellt worden sind. Die Unternehmen müssen daher geeignete Nachweise beschaffen und an ihre Kun-den weiterleiten. Von dieser Informationspflicht sind neben derzeit 1.160 bayerischen Steinmetz- und Steinbildhauerbetrieben (Stand: 31. Dezember 2015) auch Natursteinimporteure betroffen, deren Zahl nicht bekannt ist. Es ist davon auszugehen, dass Her-stellerbetriebe als solche zertifiziert werden. Daher fällt für Stein-metze und Natursteinimporteure, die fortdauernde Geschäftsbe-ziehungen zu einem Herstellerbetrieb unterhalten, in der Regel ein einmaliger Bürokratieaufwand an. Möglich ist es aber, dass Be-triebe mehrere Zertifikate benötigen, wenn sie mit mehreren aus-ländischen Herstellungsbetrieben kooperieren. Der für bayerische Wirtschaftsunternehmen insgesamt entstehende Bürokratieauf-wand dürfte jedoch unter 20.000 Euro liegen. Zu den Bürokratie-kosten kommen Kosten für die Beauftragung von Zertifizierungs-organisationen, die nicht abgeschätzt werden können.

4. Bürgerinnen und Bürger

Auch für Bürgerinnen und Bürger können die kommunalen Rege-lungen zu erhöhten Beschaffungskosten für Grabsteine und Grab-einfassungen aus Naturstein führen. Eine Bezifferung der Mehr-kosten ist allerdings nicht möglich.

Gesetzentwurf

Gesetz zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung

§ 1

Das Bestattungsgesetz (BestG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2127-1-G) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 Nr. 167 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 9 wird folgender Art. 9a eingefügt:

„Art. 9a

Verbote von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit

(1) ¹Der 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 und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290, 1291) hergestellt worden sind. ²Herstellung im Sinne dieses Artikels umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.

(2) ¹Der 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.

²Ist 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 [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] in das Bundesgebiet eingeführt wurden.“

2. Art. 15 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Satznummerierung in Satz 1 wird gestrichen.
 - b) Satz 2 wird aufgehoben.
3. Art. 16 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
 - b) Abs. 2 wird aufgehoben.
4. Art. 20 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Abs. 1 und 2 werden aufgehoben.
 - b) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 1.
 - c) Der bisherige Abs. 4 wird aufgehoben.
 - d) Der bisherige Abs. 5 wird Abs. 2.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) Das Gesetz zur Überleitung von Zuständigkeiten in der Gesundheit, im Arbeitsschutz und in der Ernährung vom 2. April 2009 (GVBl. S. 46, BayRS 1102-5-S), das durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 542) geändert worden ist, tritt mit Ablauf des [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Abs. 1] außer Kraft.

Begründung:**A) Allgemeiner Teil**

Mit Beschluss des Landtags vom 3. April 2014 (Drs. 17/1487) ist die Staatsregierung aufgefordert worden, eine Rechtsgrundlage für den Erlass kommunaler Satzungsregelungen zu schaffen, die eine Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausschließen. Dabei soll den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aus dem Urteil vom 16. Oktober 2013 (8 CN 1.12) Rechnung getragen werden.

Das BVerwG hat in diesem Urteil die Regelung in einer städtischen Friedhofssatzung, nach der nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291) hergestellt wurden, für unwirksam erklärt.

Die den Kommunen eingeräumte allgemeine Satzungsbefugnis sowie die Befugnis, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, seien keine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, um einen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz geschützte Berufsfreiheit der Steinmetze und Natursteinhändler zu rechtfertigen. Einer gesetzlichen Grundlage bedürfe es insbesondere im Hinblick auf das Nachweissystem.

Die angegriffene Satzungsbestimmung verletze überdies das aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz) abzuleitende Bestimmtheitsgebot, da für den Normbetroffenen nicht erkennbar sei, welche Nachweise zum Beleg dafür, dass die Grabmale nicht aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, anerkannt würden.

In ähnlicher Weise hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 29. April 2014 (1 S 1458/12) entschieden. Dem Urteil liegt eine kommunale Friedhofssatzung zugrunde, nach der nur Grabsteine verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt sind. Der Nachweis hierfür sollte durch ein vertrauenswürdigen, allgemein anerkanntes Zertifikat erbracht werden.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat entschieden, die Regelung sei mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Es bestehe keine hinreichend gesicherte Verkehrsauffassung, welche Zertifikate als vertrauenswürdig gelten können. Auch habe keine zuständige staatliche Stelle Zertifikate als vertrauenswürdig anerkannt. Schließlich sei auch nicht ausdrücklich unter Benennung der Zertifikate geregelt, welche Zertifikate als Nachweis ausreichen.

Mit Beschlüssen vom 21. Mai 2015 (1 S 383/14) und 21. September 2015 (1 S 536/14) hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg diese Rechtsprechung bestätigt.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die Anforderungen der Rechtsprechung um und schafft die notwendige gesetzliche Satzungsermächtigung. Daneben erfolgen punktuelle Rechtsbereinigungen.

B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Für den Erlass des Gesetzes zur Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Grabsteinherstellung besteht zwingende Notwendigkeit. Ausbeuterische Kinderarbeit ist international geächtet. Völkerrechtlich ist dies insbesondere im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) vom 20. November 1989 und den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation geregelt. Zu letzteren zählen das Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 sowie das Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung vom 26. Juni 1973. Die Bundesrepublik Deutschland hat diese Übereinkommen ratifiziert, ihre wirksame Durchführung ist zu gewährleisten. Der Bayerische Landtag hat den politischen Willen, einen Beitrag zum internationalen Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit zu leisten, mit seinem Beschluss vom 3. April 2014 (LT-Drs. 17/1487) bekräftigt. Um die Verwendung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit in Friedhofssatzungen auszuschließen, bedarf es der Schaffung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 16. Oktober 2013 (8 CN 1.12) klargestellt, die vorhandenen Satzungsermächtigungen reichen im Lichte der Berufsfreiheit der Steinmetze und Natursteinhändler nicht aus.

C) Kosten-Nutzen-Abschätzung, Konnexität

Für den Staat entstehen durch die Neuregelung keine Kosten. Für die Kommunen fallen geringfügige Kosten an, wenn sie sich dafür entscheiden, von der Satzungscompetenz Gebrauch zu machen. In diesem Fall kann durch den Vollzug der Nachweispflicht zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Bei Erlass entsprechender Satzungsregelungen durch die Friedhofsträger ergibt sich mittelbar eine Informationspflicht für Unternehmen, da sie in diesem Fall de facto nur Grabsteine oder Grabeinfassungen absetzen können, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind. Die Unternehmen müssen daher geeignete Nachweise beschaffen und an ihre Kunden weiterleiten. Von dieser Informationspflicht sind neben derzeit 1.160 bayerischen Steinmetz- und Steinbildhauerbetrieben (Stand: 31. Dezember 2015) auch Natursteinimporteure betroffen, deren Zahl nicht

bekannt ist. Der für bayerische Wirtschaftsunternehmen insgesamt entstehende Bürokratieaufwand dürfte aber unter 20.000 Euro liegen. Zu den Bürokratiekosten kommen Kosten für die Beauftragung von Zertifizierungsorganisationen, die jedoch nicht abgeschätzt werden können. Für Bürgerinnen und Bürger kann die Nachweispflicht zu erhöhten Beschaffungskosten für Grabsteine führen. Eine Bezifferung der Mehrkosten ist allerdings auch insoweit nicht möglich.

D) Einzelbegründung

Zu § 1

Zu Nr. 1

Gemäß Art. 9a Abs. 1 können die Friedhofsträger durch Satzung bestimmen, dass Grabsteine und Grab-einfassungen aus Naturstein nur aufgestellt werden dürfen, wenn sie nachweislich ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind.

In Art. 9a Abs. 1 soll kein unmittelbares gesetzliches Verbot im Bestattungsgesetz begründet, sondern eine Ermächtigungsgrundlage für entsprechende Satzungsregelungen geschaffen werden. Dies achtet die in Art. 11 der Verfassung verankerte Befugnis der Gemeinden, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich selbst zu regeln. Bei Vorschriften, die Voraussetzungen für das Aufstellen von Grabsteinen festlegen, handelt es sich um Benutzungsregelungen der kommunalen Friedhöfe und damit um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Ferner hat der Landtag in seinem Beschluss vom 3. April 2014 (Drs 17/1487) die Staatsregierung beauftragt, eine Rechtsgrundlage für den Erlass kommunaler Satzungsregelungen zu schaffen, die eine Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausschließen. Auch das Urteil des BVerwG vom 16. Oktober 2013 (8 CN 1.12) schließt es nicht aus, eine entsprechende Nachweispflicht in Friedhofssatzungen zu regeln, sofern nur eine hinreichend bestimmte gesetzliche Satzungsermächtigung vorhanden ist.

Der Ausdruck „schlimmste Formen von Kinderarbeit“ ist im Sinn von Art. 3 des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu verstehen. Er umfasst dem Übereinkommen zufolge alle Formen der Sklaverei und alle sklaverei-ähnlichen Praktiken, Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie insbesondere alle Formen von 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. Im Interesse eines möglichst hohen Schutzniveaus ist der Begriff „Herstellung“ in Art. 9a Abs. 1 weit zu verstehen. Er umfasst die Gewinnung des Natursteins im Steinbruch sowie die weiteren Verarbeitungsschritte bis zum Endprodukt.

Art. 9a Abs. 2 bestimmt, wie der bei der Friedhofsverwaltung vorzulegende Nachweis zu erbringen ist. Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 16. Oktober 2013 (8 CN 1.12) klargestellt, kommunale Satzungsregelungen über eine Nachweispflicht greifen in die Berufsfreiheit der deutschen Steinmetze ein und bedürfen daher einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung. Somit ist der Gesetzgeber gehalten, das erforderliche Nachweissystem jedenfalls in seinen Grundzügen selbst zu regeln. Es wäre für die Steinmetze unzumutbar, wenn jede Gemeinde in ihrem Gebiet Nachweisanforderungen stellen würde, die sich von denjenigen der Nachbargemeinden erheblich unterscheiden. Daher muss der Gesetzgeber den Friedhofsträgern Vorgaben an die Hand geben, wie der Nachweis geführt und die Einhaltung der vorgeschriebenen Anforderungen sichergestellt werden kann.

Gemäß Art. 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 kann der Nachweis durch eine lückenlose Dokumentation erbracht werden, wonach die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein ausschließlich in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, weiteren Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz hergestellt worden sind. Bei diesen Staaten ist davon auszugehen, dass sie ihrerseits die notwendigen Schritte gegen ausbeuterische Kinderarbeit ergriffen haben. Der Nachweis kann beispielsweise durch Rechnungen oder Lieferscheine geführt werden.

Alternativ ist gemäß Art. 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 die schriftliche Erklärung einer Organisation (also ein Zertifikat) vorzulegen, wonach die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgt ist. In dem Nachweis muss die ausstellende Organisation zudem schriftlich bestätigen, dass bei der Erstellung des Nachweises bestimmte Mindeststandards eingehalten worden sind. Hintergrund dieser Regelung ist, dass es für Steinmetze in aller Regel mit zumutbarem Aufwand nicht nachprüfbar ist, ob ein Zertifikat aussagekräftig und valide ist und auf tatsächlichen Inspektionen in den Herkunftsländern der Natursteine beruht. Zugleich wäre aber auch der Aufwand für staatliche und kommunale Stellen, die Validität der ausgestellten Zertifikate und die Herkunft von Natursteinen selbst konsequent nachzuprüfen, schlechthin unverhältnismäßig. Die von den Friedhofsträgern vorzunehmende Prüfung beschränkt sich daher grundsätzlich darauf, ob ein Zertifikat den gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt hat. Es werden grundsätzlich alle Zertifikate anerkannt, die diesen Formvorgaben genügen.

Zu den erforderlichen Mindeststandards gehören regelmäßige und unangemeldete Überprüfungen vor Ort durch sachkundige und unabhängige Kontrolleure. Eine ausreichende Sachkenntnis der Kontrolleure kann insbesondere durch entsprechende Schulungen sichergestellt werden.

Die ausstellende Organisation muss ferner dafür sorgen, dass Kontrolleure grundsätzlich nicht nur von der Natursteinindustrie, sondern auch von internen Weisungen der ausstellenden Organisation selbst unabhängig sind. Da der Herstellungsprozess bei Grabsteinen nicht selten auf mehrere Produktionsstätten verteilt ist, die auch in verschiedenen Staaten liegen können, müssen alle Herstellungs- und Verarbeitungsstätten in die Prüfung einbezogen werden. Schließlich darf auch die ausstellende Organisation selbst weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Naturstein beteiligt sein.

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 16.10.2013 (8 CN 1.12) deutlich gemacht, das Erfordernis nachzuweisen, dass aufzustellende Grabmale nicht aus ausbeuterischer Kinderarbeit herrühren, stelle eine schwerwiegende Beschränkung der Berufsausübung der Steinmetze dar. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei nur gewahrt, wenn klar geregelt sei, welcher Art der geforderte Nachweis zu sein hat und welche Nachweise als ausreichend angesehen werden. Vor diesem Hintergrund ist auch eine Regelung für den Fall zu treffen, dass es nur unter unzumutbaren Belastungen möglich ist, die beschriebenen Nachweise zu erbringen.

Sollte die Vorlage eines Nachweises nach Art. 9a Abs. 2 Satz 1 unzumutbar sein, bestimmt daher Art. 9a Abs. 2 Satz 2, dass eine schriftliche Erklärung des Letztveräußerers genügt, wonach ihm keine Anhaltspunkte dafür bekannt sind, dass die verwendeten Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein unter schlimmsten Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind. Der Letztveräußerer muss zudem darlegen, welche wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Verwendung von solchen Grabsteinen und Grabeinfassungen zu vermeiden. Die Darlegung muss substantiiert und nachvollziehbar sein. Gegenüber dem Friedhofsträger ist ferner darzulegen, warum die Vorlage eines Nachweises im konkreten Fall unzumutbar ist. Dies ist etwa bei Natursteinimporten aus Staaten denkbar, für die bisher noch keine Zertifizierungen angeboten werden. Die Zertifizierungskosten allein sollen nicht ausschlaggebend sein. Denkbare Maßnahmen des Letztveräußerers, um die Verwendung von Grabsteinen und Grabeinfassungen aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu vermeiden, können etwa Erkundigungen beim Zwischen- oder Großhändler sein.

Um dem grundrechtsrelevanten Bestandsschutzinteresse von Steinmetzbetrieben mit großen Lagerbeständen Rechnung zu tragen, ist schließlich eine Übergangsregelung notwendig. Gemäß Art. 9a Abs. 3 sind alle Natursteine, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ins Bundesgebiet eingeführt worden sind, von der Nachweispflicht befreit. Der Zeitpunkt der Einführung des Grabmals oder der Grabeinfassung in das Bundesgebiet ist gegenüber dem Friedhofsträger glaubhaft zu machen. Der Begriff der Glaubhaftmachung ist dabei wie in § 294 der Zivilprozessordnung zu verstehen. Regelmäßig wird die Beweisführung durch Rechnungen oder Lieferscheine möglich sein. Ist dies nicht möglich, können die maßgeblichen Umstände auch auf andere geeignete Weise glaubhaft gemacht werden. Zu denken ist etwa an Rohmaterial, das bereits jahrelang auf dem Betriebsgelände lagert, sodass Lieferdokumente nicht mehr existieren. In diesem Fall kann etwa eine schriftliche, mit einer hinreichenden Begründung der Einzelfallumstände versehene Eigenerklärung des Letztveräußerers genügen.

Zu Nr. 2 und Nr. 3

Art. 15 Abs. 1 Satz 2 sowie Art. 16 Abs. 2 sind gegenstandslos und zur Rechtsbereinigung aufzuheben, da das Gesetz über Zuständigkeiten in der Gesundheit, in der Ernährung und im Verbraucherschutz vom 9. April 2001 (GVBl. 2001, S. 108) zum 29. Oktober 2008 außer Kraft getreten ist.

Zu Nr. 4

Art. 20 Abs. 1 und 2 sind gegenstandslos und können daher aus redaktionellen Gründen und zur Rechtsbereinigung entfallen. Art. 20 Abs. 4 ist durch Zeitablauf gegenstandslos geworden und ebenfalls zur Rechtsbereinigung aufzuheben. Die Absatzbezeichnungen des Art. 20 werden entsprechend angepasst.

Zu § 2

Abs. 1 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Abs. 2 dient der Rechtsbereinigung. Das Gesetz zur Überleitung von Zuständigkeiten in der Gesundheit, im Arbeitsschutz und in der Ernährung vom 2. April 2009 ist inzwischen obsolet und kann außer Kraft treten. Die durch dieses Gesetz eingetretenen Rechtswirkungen bleiben aber unberührt.