

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...tes Landesgesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Im Jahr 1999 verabschiedete eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen das „Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ (ILO-Konvention Nr. 182, BGBl. 2001 II S. 1290, 1291). Es verpflichtet die unterzeichnenden Staaten zu unverzüglichen und wirksamen Maßnahmen zum Verbot und zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit im jeweiligen Regelungsbereich des unterzeichnenden Staates. Schlimmste Formen der Kinderarbeit werden dabei definiert als 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. Einem Bericht aus dem Jahre 2006 zufolge sind alle Formen von Kinderarbeit in Minen und Steinbrüchen hierunter zu fassen. Kinderarbeit in Steinbrüchen gehört nach Einschätzung der ILO zu den gefährlichsten Formen der Kinderarbeit weltweit. Denn Steinbrucharbeit ist körperlich anstrengend. Schwere Felsblöcke müssen gehoben, getragen und gehalten werden. Steinbrucharbeit ist außerdem gefährlich. Sie setzt den Umgang mit gefährlichen Arbeitsmitteln und -stoffen voraus und findet in gefährlichen Arbeitssituationen statt. Kinder sind diesen Gefahren in besonderem Maße ausgesetzt, da ihre körperliche und geistige Entwicklung noch nicht soweit fortgeschritten ist wie im Erwachsenenalter. Durch das Einatmen des Steinstaubs kann zudem die Staublungenkrankheit Silikose hervorgerufen werden, die häufig zu frühzeitigem Versterben führt.

Die Gewinnung von Natursteinen, die für Grabmale genutzt werden, findet zu einem großen Anteil in Steinbrüchen statt, in denen Kinder arbeiten müssen. Grabmale aus Naturstein stammen nur zu einem kleinen Bruchteil aus der Europäischen Union. Zu 50 bis 80 Prozent werden sie aus Asien importiert. In vier der zehn größten Nicht-EU- und Nicht-OECD-Exportstaaten von Natursteinen zur Grabmalproduktion findet einer Studie der Hochschule Düsseldorf zufolge Kinderarbeit bei der Förderung oder Verarbeitung der Steine statt.

Unter normalen Umständen reicht nach der Erfahrung die bisherige 7-Tagefrist aus, um eine Bestattung zu organisieren. Soweit dies nicht der Fall ist, besteht auch heute bereits die Möglichkeit, Ausnahmen zuzulassen. Die Frist ist auch im Ländervergleich als angemessen zu bewerten. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass sich inzwischen gesellschaftliche Entwicklungen ergeben haben, wonach eine längere Frist erforderlich werden kann (z. B. leben Angehörige und sonstige Familienmitglieder heute häufig disloziert). In diesen Fällen kann eine längere Frist von zehn Tagen hilfreich sein, wie sie nun der Gesetzentwurf vorsieht und auch in anderen Ländern geregelt ist. Zusätzlich soll es den örtlichen Ordnungsbehörden aus Gründen der Flexibilität weiterhin möglich sein, die Frist auf Antrag von Hinterbliebenen oder im öffentlichen Interesse zu verlängern.

B. Lösung

Ausbeuterische Kinderarbeit ist international insbesondere durch das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) vom 20. November 1989 geächtet. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat die ILO-Konvention Nr. 182 ratifiziert und damit besteht die Verpflichtung, eine wirksame Durchführung zu gewährleisten. Der rheinland-pfälzische Landtag hat den politischen Willen, einen Beitrag zum internationalen Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit zu leisten, immer wieder bekräftigt. Die jetzt getroffene Regelung im Bestattungsgesetz trägt dazu bei. Sie ermöglicht den Friedhofsträgern, die Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verbieten. Für eine Satzungsregelung, die ein solches Verbot aufgreift, bedarf es der Schaffung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage.

Durch die Verlängerung der gesetzlichen Bestattungsfrist von sieben auf zehn Tage wird den Angehörigen mehr Zeit eingeräumt, sich mit grundlegenden Fragen der Bestattung des Verstorbenen auseinanderzusetzen. Dies ermöglicht Angehörigen ein würde- und pietätvolles Abschiednehmen von den Verstorbenen.

C. Alternative

Keine.

D. Kosten

Der Landeshaushalt ist nicht berührt. Dem Land entsteht durch die Einführung der Regelung kein finanzieller Mehraufwand. Für die Kommunen fallen geringfügige Kosten an, wenn sie von der Satzungscompetenz Gebrauch machen. Durch den Vollzug der Nachweispflicht kann zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Bestattungsgesetzes**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bestattungsgesetz vom 4. März 1983, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 301), BS 2127-1, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 6 wird der folgende § 6 a eingefügt:

„§ 6 a

Verbot von Grabmalen
aus schlimmsten Formen von Kinderarbeit

(1) Die Gemeinden und die Träger kirchlicher Bestattungsplätze nach § 3 Abs. 1 können durch Satzung bestimmen, dass Grabmale 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. Herstellung im Sinne dieses Artikels umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.

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

1. eine lückenlose Dokumentation, wonach die Grabmale 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, in der versichert wird, dass
 - a) die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgt ist,
 - b) dies durch sachkundige und unabhängige Kontrolleure regelmäßig und unangemeldet in Steinbrüchen und verarbeitenden Betrieben vor Ort überprüft wird, wobei die Kontrollen nicht länger als 6 Monate zurückliegen dürfen 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 Grabmale aus Naturstein unter schlimmsten Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind und
2. darlegt, welche wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Verwendung von solchen Grabmalen zu vermeiden.

(3) Eines Nachweises bedarf es nicht, wenn der Letztveräußerer glaubhaft macht, dass die Grabmale aus Naturstein oder deren Rohmaterial vor dem ... *[Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes]* in das Bundesgebiet eingeführt wurden.“

2. In § 15 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „sieben“ durch das Wort „zehn“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit diesem Gesetz wird eine Ermächtigungsgrundlage für die rheinland-pfälzischen Friedhofsträger zum Verbot der Nutzung von Grabmalen aus Naturstein geschaffen, wenn sie nicht nachweislich ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind. Dies reicht von der Gewinnung des Natursteins bis hin zu seiner Verarbeitung zum Endprodukt. Hierdurch wird eine konsequente Maßnahme im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 ergriffen, die dazu geeignet ist, schlimmste Formen der Kinderarbeit zu unterbinden, indem durch mangelnde Absatzmöglichkeiten für die Produzenten die Lukrativität der Kinderarbeit vor Ort herabgesetzt wird.

Außerdem wird mit diesem Gesetz die gesetzliche Bestattungsfrist von sieben auf zehn Tage verlängert. Dies räumt den Angehörigen eines oder einer Verstorbenen mehr Zeit zur Klärung grundsätzlicher Fragen der Bestattung ein und ermöglicht ihnen somit ein würde- und pietätvolles Abschiednehmen von ihren Verstorbenen.

B. Mittelstandsverträglichkeit

Bei Erlass entsprechender Satzungsregelungen durch die Friedhofsträger ergibt sich mittelbar eine Informationspflicht für Unternehmen, da sie in diesem Fall de facto nur Grabmale absetzen können, die nachweislich ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind. Die Unternehmen müssen daher geeignete Nachweise beschaffen und an ihre Kunden weiterleiten. Von dieser Informationspflicht sind rheinland-pfälzische Steinmetz- und Steinbildhauerbetrieben, als auch Natursteinimporteure betroffen. Es ist davon auszugehen, dass Herstellerbetriebe als solche zertifiziert werden. Daher fällt für Steinmetze und Natursteinimporteure, die fort-dauernde Geschäftsbeziehungen zu einem Herstellerbetrieb unterhalten, in der Regel ein einmaliger Bürokratieaufwand an. Möglich ist es aber, dass Betriebe mehrere Zertifikate benötigen, wenn sie mit mehreren ausländischen Herstellungsbetrieben kooperieren. Der für rheinland-pfälzische Unternehmen zusätzlich entstehende Bürokratieaufwand dürfte jedoch unter 20 000 Euro liegen. Zu den Bürokratiekosten kommen Kosten für die Beauftragung von Zertifizierungsorganisationen, die nicht abgeschätzt werden können.

C. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1:

Artikel 1 Nr. 1 regelt die Einführung eines neuen § 6a in das Bestattungsgesetz (BestG) vom 4. März 1983, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 301), BS 2127-1.

Absatz 1 des neuen § 6a stellt eine landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage dar, wonach die rheinland-pfälzischen Friedhofsträger durch Satzung bestimmen können, dass die Errichtung eines Grabmals an einen entsprechenden Nachweis gebunden ist, dass das Grabmal beziehungsweise der hierfür verwendete Naturstein nicht aus schlimmsten Formen der Kinderarbeit stammt. Die Einführung eines Verbots von Grabmalen

aus schlimmsten Formen der Kinderarbeit wird hierbei in das pflichtgemäße Ermessen der Friedhofsträger gestellt. Dies achtet die sich aus dem Grundgesetz sowie der Landesverfassung des Landes Rheinland-Pfalz ergebende Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Der Begriff der „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ ist im Sinne des Art. 3 des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu verstehen. Er umfasst dem Übereinkommen zufolge alle Formen der Sklaverei und alle sklavereiähnlichen 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. Um ein möglichst hohes Schutzniveau der Vorschrift zu erreichen, umfasst der Begriff der Herstellung im Sinne des § 6 a Abs. 1 Satz 1 alle Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.

Absatz 2 regelt, in welcher Form der Nachweis, dass der verwendete Naturstein nicht aus schlimmsten Formen der Kinderarbeit stammt, erbracht werden kann. Die Verankerung des Nachweissystems in einem Landesgesetz ist vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes erforderlich. Hierbei sind die grundlegenden Anforderungen an das Nachweissystem geregelt, um den Vorgaben der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2013 (Aktenzeichen 8 CN 1.12) gerecht zu werden. Aufgrund des Eingriffs in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Grundgesetz (GG) muss für die betroffenen Steinmetze klar sein, welche Anforderungen zu erfüllen sind. Denn es wäre 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. Den Friedhofsträgern steht es sodann frei, die gesetzlichen Vorgaben durch Satzung im Detail näher zu definieren. Nach der vorgesehene Regelung in Abs. 2 Nr. 1 ist zunächst eine lückenlose Dokumentation ausreichend, aus der sich ergibt, dass die Grabmale in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, weiteren Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz hergestellt wurden. Der Nachweis kann beispielsweise durch Rechnung oder Lieferscheine geführt werden.

Alternativ ist nach Abs. 2 Nr. 2 die schriftliche Erklärung einer Organisation (also ein Zertifikat) vorzulegen, in der diese unter anderem versichert, dass 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 be-

ruht. 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 Kontrolle darf dabei nicht länger als sechs Monate zurückliegen, 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 Grabmalen 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.

Aufgrund des durch die vorgesehene Regelung schwerwiegenden Eingriffs in die Berufsausübung der Steinmetze ist in Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 vorgesehen, dass, sofern die Vorlage eines Nachweises unzumutbar ist, ausnahmsweise eine schriftliche Erklärung des Letztveräußerers genügen kann, wonach dieser zusichert, sich vergewissert zu haben, dass das Grabmal aus Naturstein ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit hergestellt wurde und welche wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Verwendung derartiger Grabmale zu vermeiden. Diese Maßnahmen sind zu erläutern und gegebenenfalls nachzuweisen. Der Letztveräußerer muss substantiiert und nachvollziehbar darlegen, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um die Verwendung solcher Grabmale zu vermeiden. Er muss ferner darlegen, warum die Vorlage eines Nachweises unzumutbar ist. Dies ist etwa denkbar bei Natursteinimporten aus Ländern, für die bisher keine Zertifizierungen angeboten werden. Die Zertifizierungskosten allein sollen nicht

ausschlaggebend sein. Denkbare Maßnahmen des Letztveräußerers, um die Verwendung solcher Grabmale zu vermeiden, können etwa Erkundigungen beim Zwischen- oder Großhändler sein.

Absatz 3 stellt vor dem Hintergrund der Eigentumsfreiheit und -garantie der Steinmetzbetriebe eine Bestandsschutzregelung für Natursteine dar, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes in das Bundesgebiet eingeführt wurden. Danach bedarf es eines Nachweises nicht, wenn der Letztveräußerer glaubhaft macht, dass die Grabmale aus Naturstein oder deren Rohmaterial vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes in das Bundesgebiet eingeführt wurden. So wird eine Übergangsregelung geschaffen, die gerade die Situation von Großhändlern mit großen Lagerbeständen berücksichtigt.

Zu Nummer 2:

Unter normalen Umständen reicht nach der Erfahrung die bisherige 7-Tagefrist aus, um eine Bestattung zu organisieren. Soweit dies nicht der Fall ist, besteht auch heute bereits die Möglichkeit, Ausnahmen zuzulassen. Die Frist ist auch im Ländervergleich als angemessen zu bewerten. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass sich inzwischen gesellschaftliche Entwicklungen ergeben haben, wonach eine längere Frist erforderlich werden kann (z. B. leben Angehörige und sonstige Familienmitglieder heute häufig disloziert). In diesen Fällen kann eine längere Frist von zehn Tagen hilfreich sein, wie sie nun der Gesetzentwurf vorsieht und auch in anderen Ländern geregelt ist. Zusätzlich soll es den örtlichen Ordnungsbehörden aus Gründen der Flexibilität weiterhin möglich sein, die Frist auf Antrag von Hinterbliebenen oder im öffentlichen Interesse zu verlängern.

Durch die Verlängerung der gesetzlichen Bestattungsfrist von sieben auf zehn Tage wird den Angehörigen mehr Zeit eingeräumt, sich mit grundlegenden Fragen der Bestattung des Verstorbenen auseinanderzusetzen. Dies ermöglicht Angehörigen ein würde- und pietätvolles Abschiednehmen von den Verstorbenen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Für die Fraktion der SPD:
Martin Haller

Für die Fraktion der FDP:
Marco Weber

Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Pia Schellhammer