

Antrag

**des Abg. Dr. Bernhard Lasotta CDU,
des Abg. Rudolf Hausmann SPD,
der Abg. Dr. Gisela Splett u. a. GRÜNE und
des Abg. Dieter Kleinmann FDP/DVP**

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Arbeit und Soziales

Rechtsgrundlage für den Ausschluss von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit in Friedhofssatzungen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. inwieweit ihr Initiativen baden-württembergischer Kommunen zum Thema Grabmale und Kinderarbeit bekannt sind;
2. welche Rechtsauffassung sie vertritt hinsichtlich des Erlasses von kommunalen Friedhofssatzungen, durch die die Verwendung von Grabsteinen und anderen Natursteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausgeschlossen werden soll;
3. welche Möglichkeit der Schaffung einer Rechtsgrundlage auf Bundes- oder Landesebene sie für erfolgversprechend hält, damit Kommunen künftig in ihren Friedhofssatzungen festlegen können, dass auf den kommunalen Friedhöfen nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind;

4. ob sie bereit ist, eine entsprechende Rechtsgrundlage auf Landesebene zu schaffen.

25. 01. 2010

Dr. Lasotta CDU

Rudolf Hausmann SPD

Dr. Splett, Untersteller GRÜNE

Kleinmann FDP/DVP

Begründung

In der Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) wird gefordert, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit abzuschaffen. Diese Konvention wurde von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert.

Damit sind auch Baden-Württemberg und die baden-württembergischen Kommunen gefordert, sich für die Umsetzung der ILO-Konvention einzusetzen. Der baden-württembergische Landtag hat bekanntlich im Jahr 2008 einen fraktionsübergreifenden Beschluss gegen Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit in der Beschaffung der öffentlichen Hand gefasst. Zur Umsetzung dieses Beschlusses hat das Land eine Verwaltungsvorschrift erlassen (VwV Kinderarbeit öA), die am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten ist.

Zu den Produkten, die zum Teil unter massivem Einsatz von ausbeuterischer Kinderarbeit gewonnen bzw. hergestellt werden, zählen auch Natursteine. Immer mehr Kommunen in Deutschland haben deshalb beschlossen, die Verwendung von Grabsteinen und anderen Natursteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit in ihren Friedhofssatzungen auszuschließen. Mittlerweile gibt es jedoch mehrere Gerichtsurteile, in denen Satzungsbestimmungen von Kommunen für unwirksam erklärt wurden, nach denen auf den Friedhöfen der Kommunen nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind (vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 6. November 2008 – 7 C 10771/08.OVG; Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Februar 2009 – 4 N 08.788). Tenor in den einschlägigen Urteilen ist, dass die angegriffenen Satzungsbestimmungen weit in die Berufsfreiheit und das Eigentumsrecht eingreifen würden, und somit außerhalb des gemeindlichen Zuständigkeitsbereiches liegen. Es fehle der spezifische örtliche Bezug und eben die gemeindliche Regelungskompetenz. In den Gerichtsurteilen findet sich auch der Bezug zum Vergaberecht, wobei richtigerweise dargelegt wird, dass es sich bei den kritisch gestellten Bestimmungen in den Friedhofssatzungen nicht um Beschaffungsvorgänge handelt und somit auch die erst jüngst vom Deutschen Bundestag mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts beschlossene Änderung des § 97 Abs. 4 GWB nicht greifen würde. Andererseits zählt auch die Bundesregierung die Kernarbeitsnormen der ILO zum Verbot der Kinder- und Zwangsarbeit zu den zwingenden Bestandteilen unserer Rechtsordnung. Kommunen wie z. B. die Stadt Karlsruhe haben hieraus die Konsequenz gezogen, die Thematik derzeit nicht in der Friedhofssatzung zu verankern, sondern mit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und freiwilligen Vereinbarungen gegen die Verwendung unter ausbeuterischer Kinderarbeit produzierter Grabsteine vorzugehen.

Inzwischen ist jedoch neue Bewegung in die Thematik gekommen. In der Bundestagsdrucksache 16/14091 hat die Bundesregierung alle Schritte begrüßt, die die Umsetzung der ILO-Konvention 182 fördern, und die Auffassung vertreten, dass Bundesrecht der Schaffung von landesrechtlichen Regelungen zur Ermächtigung der Kommunen zum Erlass entsprechender Vorschriften nicht entgegensteht. Der Bayerische Landtag hat im Oktober 2009 die Staatsregierung aufgefordert, sich für die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage auf Bundesebene einzusetzen.

Auch für Baden-Württemberg sollte Klarheit hergestellt und eine Rechtsgrundlage für die kommunale Ebene geschaffen werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. Februar 2010 Nr. 52–5494.2 nimmt das Ministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. inwieweit ihr Initiativen baden-württembergischer Kommunen zum Thema Grabmale und Kinderarbeit bekannt sind;

Der Landesregierung ist nicht bekannt, welche baden-württembergischen Kommunen Initiativen zum Thema Grabmale und Kinderarbeit ins Leben gerufen haben. Zumindest von der Stadt Karlsruhe ist bekannt, dass sich dort sämtliche Steinmetze verpflichtet haben, ihre Kunden auf Grabmale hinzuweisen, bei denen aufgrund einer Zertifizierung davon ausgegangen werden kann, dass diese ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Dies geschieht jedoch lediglich auf freiwilliger Basis.

2. welche Rechtsauffassung sie vertritt hinsichtlich des Erlasses von kommunalen Friedhofssatzungen, durch die die Verwendung von Grabsteinen und anderen Natursteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausgeschlossen werden soll;

Die Rechtsprechung hat in mehreren Urteilen dargelegt, dass die Regelungsbefugnis der Gemeinde an der Friedhofsmauer endet. Regelungen, die vorschreiben, von woher Grabmale eingekauft werden dürfen, tangieren dagegen den Regelungsbereich außerhalb der Friedhofsmauern.

Der kommunale Satzungsgeber kann Regelungen zum Ausschluss von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit nur dann treffen, wenn ihm eine gesetzlich hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage diese Befugnis einräumt. Die allgemeine Satzungsbefugnis der Kommunen, die in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg festgelegt ist, ist hierzu nicht ausreichend. Aus dem Bestattungsgesetz Baden-Württemberg ist eine Ermächtigungsgrundlage nicht abzuleiten.

3. welche Möglichkeit der Schaffung einer Rechtsgrundlage auf Bundes- oder Landesebene sie für erfolgversprechend hält, damit Kommunen künftig in ihren Friedhofssatzungen festlegen können, dass auf den kommunalen Friedhöfen nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind;
4. ob sie bereit ist, eine entsprechende Rechtsgrundlage auf Landesebene zu schaffen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ratifiziert. In dieser Konvention wird gefordert, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit abzuschaffen. Die baden-württembergische Landesregierung begrüßt in diesem Zusammenhang alle Schritte, die die Umsetzung der ILO-Konvention 182 fördern. Der baden-württembergische Landtag hat ergänzend hierzu im Jahr 2008 einen fraktionsübergreifenden initiierten Beschluss gegen Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit in der Beschaffung der öffentlichen Hand gefasst.

Zur Umsetzung dieses Beschlusses hat das Land eine Verwaltungsvorschrift erlassen (VwV Kinderarbeit öA), die am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten ist. Diese Regelung zielt insbesondere auf den Einkauf solcher Produkte, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder bearbeitet wurden, und bei denen ausbeuterische Kinderarbeit nicht von vornherein auszuschließen ist. Hier müssen die Anbieter, die sich um Aufträge von Behörden oder Betrieben des Landes bewerben, künftig eine Eigenerklärung abgeben, dass die Herstellung beziehungsweise Bearbeitung der zu liefernden Produkte ohne ausbeuterische Kinderarbeit erfolgt. Kann diese Zusicherung nicht abgegeben werden, wird zumindest die Zusicherung verlangt, dass das Unternehmen, seine Lieferanten und deren Nachunternehmer aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen haben, um ausbeuterische Kinderarbeit bei der Herstellung bzw. Bearbeitung der zu liefernden Produkte auszuschließen. Die Abgabe einer wissentlich oder vorwerfbar falschen Erklärung zieht den Ausschluss von der laufenden Auftragsvergabe nach sich und kann auch zum Ausschluss bei künftigen Vergaben führen. Den Kommunen wurde hierzu die Anwendung empfohlen.

Es gibt mehrere Gerichtsurteile, in denen Satzungsbestimmungen von Kommunen für unwirksam erklärt wurden, nach denen auf den Friedhöfen der Kommunen nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind (Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 6. November 2008 – 7 C 10771/08.OVG; Urteil des Bayerischen VGH vom 4. Februar 2009 – 4 N 08.788). Insofern wäre hierfür eine spezielle gesetzliche Ermächtigungsgrundlage notwendig.

Die Bundesregierung hat in der Bundestagsdrucksache 16/14091 vom 28. September 2009 die Auffassung vertreten, dass Bundesrecht der Schaffung von landesrechtlichen Regelungen nicht entgegensteht. Allerdings erscheint nach erster Prüfung eine landesrechtliche Regelung nicht möglich. Das Ministerium für Arbeit und Soziales hält in Übereinstimmung mit dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Februar 2009, Az.: 4 N 08.778 eine Satzungsregelung zur Bekämpfung der Kinderarbeit für nicht geeignet, den Friedhofszweck (Satzungen dürfen nur Bestimmungen enthalten, die notwendig sind, Tote geordnet und würdig zu bestatten, beizusetzen und zu ehren sowie die Ordnung auf dem Friedhof aufrechtzuerhalten – § 15 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz) zu fördern.

Unabhängig hiervon erscheint für die Landesregierung eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zielführender. In diesem Rahmen

muss eine gemeinschaftlich getragene Lösung von Steinmetzen, Händlern, Verbrauchern und Kinderrechtsexperten herbeigeführt werden. Hierzu bedarf es keiner vorherigen gesetzlichen Regelung.

Zu den entsprechenden Aktivitäten wird auf die Landtagsdrucksache 14/3848 vom 5. Januar 2009 und den Bericht des Staatsministeriums zu Ziffer 4 sowie auf die Landtagsdrucksache 14/5101 vom 14. September 2009 hinsichtlich der dortigen Ausführungen zu Ziffer 3 verwiesen.

In Vertretung

Halder
Ministerialdirektor