

26.10.2015

## **Stellungnahme**

der  
Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.

zum

zu

ENTWURF EINES GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES  
BESTATTUNGSGESETZES (DRS 15/7553),

ENTWURF DER FRAKTION DER CDU, GRÜNE, DER  
SPD UND DER FDP/DVP

## **Würdigung**

Die vier Fraktionen der im Landtag vertretenen Parteien haben einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (Drs 15/7553) vorgelegt. Mit diesem Gesetzentwurf verfolgen sie das Ziel, Anforderungen an den Nachweis für Grabsteine und Grabeinfassungen, die aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden, aufzustellen, um Gemeinden eine Grundlage zur rechtssicheren Ausgestaltung ihrer Friedhofsordnungen zu geben. Der Gesetzentwurf als solcher ist nicht zuletzt Ausdruck der herausgehobenen Bedeutung, die die Landtagsfraktionen der Thematik beimessen.

Mit ihrem Gesetzentwurf reagieren die Landtagsfraktionen zudem auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 16. 10. 2013 - 8 CN 1. 12) und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Urteil vom 29.4.2014, 1 S 1458/12), auf deren Grundlage die bisherige Regelung des Landes keinen Bestand mehr haben konnte. Sie betreten damit zugleich gesetzgeberisches Neuland, dem sich weder der Bundesgesetzgeber noch der Europäische Gesetzgeber widmen möchte.

Der Kauf von fairen Produkten ist auch und vor allem ein Entscheidungsbereich, der für baden-württembergische Verbraucherinnen und Verbraucher von sehr hoher Bedeutung ist. Deshalb begrüßt die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg es außerordentlich, dass sich die Landtagsfraktionen eines so zentralen Themas mit einem eigenen Gesetzentwurf annehmen.

Auch wenn sich auf den ersten Blick der Gesetzentwurf vor allem auf das Entscheidungsverhalten der Abnehmer, d.h. der Steinmetze, auswirken soll, so sind letztlich doch die baden-württembergischen Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihren Kaufentscheidungen betroffen. Denn sie sind es, die Grabsteine und Grabeinfassungen nachfragen und auch die möglichen ökonomischen Auswirkungen des Gesetzentwurfs tragen werden.

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg nimmt daher sehr gerne zu diesem Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

## **Sachverhalt**

Der Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes legt Anforderungen an die Form eines Nachweises für Grabsteine und Grabeinfassungen, anhand derer belegt werden soll, ob Grabsteine und Grabeinfassungen aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Bei diesen Nachweisformen handelt es sich um:

- die Herkunftsangabe EU oder Schweiz (neuer § 15 Abs. 3a)
- ein ‚bewährtes‘ Zertifikat, das mindestens sicherstellt, dass die Einhaltung der jeweiligen Kriterien durch unangemeldete und unabhängige Kontrollen vor Ort möglich ist und tatsächlich durchgeführt wird (neuer § 15 Abs. 3b)
- eine Händlererklärung (neuer § 15 Abs. 3c)

Mit diesen drei Nachweisformen werden zugleich drei Zuverlässigkeitsstufen eingeführt. Der Gesetzentwurf bringt so zum Ausdruck, dass aus der Perspektive des Gesetzgebers die Herkunftsangabe als besonders zuverlässig, ein bewährtes Zertifikat als nächst zuverlässig und eine Händlererklärung als am wenigsten zuverlässig angesehen wird. Fundament der Zuverlässigkeitsbewertung ist bei der Herkunftsangabe ein Dokument, beim bewährten Zertifikat eine Erklärung des Zertifizierenden und bei der Händlererklärung eine Äußerung des betreffenden Händlers.

In der Gesetzesbegründung wird darüber hinaus den drei dort genannten Zertifikaten eine Zuverlässigkeit per Erwähnung zugesprochen. Während sich seinerzeit das Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil, der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Urteil und auch die Bundesregierung nicht im Stande sahen, privatwirtschaftlichen Zertifikaten Zuverlässigkeit zuzuerkennen.<sup>1</sup>

Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist mit dem Gesetzentwurf das Versprechen des Gesetzgebers verbunden, dass Friedhofsordnungen, welche sich auf das Gesetz berufen, zusichern, dass die angebotenen Grabsteine und Grabeinfassungen aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.

### **Problem aus Verbrauchersicht**

Verbraucher können am Produkt, d.h. am Grabstein oder der Grabeinfassung, weder vor dem Kauf noch nach dem Kauf verifizieren, ob diese/r aus fairem Handel stammt und ohne Kinderarbeit hergestellt wurde. In solchen Marktsituationen besteht auf der Seite der Anbieter stets ein Anreiz zu opportunistischem Verhalten, d.h. die Verbraucher über die wahren Eigenschaften des Produkts zu täuschen.

### **Stellungnahme**

Jede vom Gesetzgeber gewählte Nachweisform muss gewährleisten, dass die dem Abnehmer vorgelegten Nachweise von diesem als echt verifiziert werden können, oder aber dass ein staatliches Kennzeichnungs- und Kontrollsystem die fehlende Verifikationsmöglichkeit ersetzt.<sup>2</sup> Andernfalls setzt eine gesetzliche Regelung Anreize für opportunistisches Verhalten und Betrug auf Seiten der Anbieter. Genau diese Anreize setzt der Gesetzentwurf zur Änderung des Bestattungsgesetzes:

1. Bei der Nachweisform der Herkunftsangabe hat der Abnehmer keine Möglichkeit, deren Echtheit zu verifizieren. Ein die fehlende Verifikationsmöglichkeit ersetzendes staatliches Kennzeichnungs- und Kontrollsystem der Herkunftsangabe sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Die dem Abnehmer vorgelegte Herkunftsangabe kann also ohne weiteres gefälscht sein. Dass Herkunftsangaben im EU-Warenverkehr bei Vorliegen ökonomischer Anreize gefälscht werden, zeigen viele Beispiele u.a. aus dem Lebensmittelbereich (etwa der Pferdefleisch-Skandal).
2. Mit der Nachweisform des ‚bewährten Zertifikats‘ wird zwar die Gestaltung des Nachweises um die Anforderung an das Vorhandensein eines Kontrollsystems erweitert. Dabei wird auf den Ansatz rein privat(rechtlich) organisierter Kontrollen abgehoben, zu deren Existenz eine Bestätigung vorgelegt werden muss. Mit diesem Ansatz verschiebt der Gesetzgeber das Problem der Nichtverifikation aber nur. Denn jetzt müsste der Abnehmer verifizieren können, dass die Anforderungen an die Kontrolle tatsächlich erfüllt sind und die Kontrolle auch wirksam ist. Dazu ist der Abnehmer jedoch nicht in der Lage. Ein staatliches Kontrollsystem der privaten Kontrolle müsste die fehlende Verifikation ersetzen. Eine gesetzlich geregelte Kontrolle der Bestätigungen sieht der Gesetzentwurf aber nicht vor.

---

<sup>1</sup> vgl. BT-Drs 16/12988.

<sup>2</sup> Vgl. etwa das obligatorische Kennzeichnungssystem für Lebensmittel aus ökologischem Anbau (Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates), welches die hoheitliche Beleihung privater Kontrollinstitute und deren staatliche Überwachung regelt.

Zwar wird ausgewählten Zertifikaten über die Gesetzesbegründung per Erwähnung Zuverlässigkeit zugeschrieben. Eine rein auf Erwähnung beruhende Zuschreibung der Zuverlässigkeit ersetzt aber keine staatliche Kontrolle. Zumal die in der Gesetzesbegründung genannten Zertifikate nicht vor Missbrauch gefeit sind. So kommt es nach eigenen Angaben der Träger der Zertifikate vor, dass Logos der Zertifikate von europäischen Natursteinhändlern illegal genutzt werden, oder dass selbst Zertifikathaber Produkte anbieten, die nicht aus registrierten Steinbrüchen und Fabriken stammen.<sup>3</sup>

Das Land Nordrhein-Westfalen hat ein Gesetzesvorhaben zum 01. Oktober 2014 umgesetzt, in welchem hier die in Rede stehende Nachweisform geregelt wird. Es geht mit seinem Gesetz vom 9. Juli 2014 über den baden-württembergischen Gesetzentwurf dergestalt hinaus, als dass es Bedingungen an die Anerkennung von Zertifikaten formuliert. Zum NRW-Gesetz hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Übrigen aktuell ausgeführt:<sup>4</sup> „Insbesondere ist eine allgemeine Verkehrsauffassung zu vertrauenswürdigen Zertifikaten auch nicht im Hinblick auf das Anerkennungsverfahren in Nordrhein-Westfalen nach dem dortigen § 4a BestG festzustellen. Denn Anerkennungen nach § 4a Abs. 2 BestG NRW liegen - gemäß der den Beteiligten bekannten Auskunft des zuständigen Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen - noch nicht vor und sind auch nicht alsbald zu erwarten.“ Der baden-württembergische Gesetzentwurf setzt sich auch über diese Erkenntnis und auch den Leitsatz des zitierten Beschlusses<sup>5</sup> hinweg.

Angemerkt sei aber, dass auch die Regelung des Landes Nordrhein-Westfalen die fehlende Verifikationsmöglichkeit der Abnehmer nicht ersetzen kann. Denn die zuständige staatliche Behörde befindet sich nur auf Grundlage von Dokumenten über eine Anerkennung, ergreift seinerseits aber keine Maßnahmen, die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen tatsächlich zu überprüfen geschweige denn den Handel mit Grabsteinen und Grabeinfassungen einschlägig zu überwachen.

3. Als dritte Nachweisform wird die Händlererklärung eingeführt. Diese Form baut darauf, dass eine mündliche Erklärung des Händlers in der Lage sei zuzusichern, dass das von ihm angebotene Produkt tatsächlich aus fairem Handel stamme und ohne Kinderarbeit hergestellt wurde. Diese Zusicherung kann der Abnehmer glauben oder auch nicht. Die Aussage über die Echtheit verifizieren kann er jedenfalls nicht – auch durch einen Rundgang über das Betriebsgelände nicht. Einblick in das Geschäftsgebaren kann allenfalls über gesetzliche Kontrolle erlangt werden. Eine staatliche Kontrolle der Händlererklärung ist aber im Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

Im Übrigen sieht das oben zitierte Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen eine Händlererklärung nicht vor.

Hinzu kommt:

4. Der Gesetzgeber verwendet den Begriff „fairer Handel“ ohne eine Definition für diesen mitzuliefern. Damit lässt der Gesetzgeber die Abnehmer und Verbraucher völlig

---

<sup>3</sup> Vgl. Klinger, S. (2014): Fair Stone – Internationaler Sozial- und Umweltstandard. In: Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB): Natursteine nachhaltig beschaffen - für Umweltschutz und Menschenrechte.

<sup>4</sup> Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 29.09.2015 (AZ 1 S 536/14), RN 34.

<sup>5</sup> Leitsatz VGH BW (AZ 1 S 536/14): „Eine hinreichend gesicherte Verkehrsauffassung, welche Zertifikate über Grabsteine, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt sind, als vertrauenswürdig gelten können, ist weiterhin nicht festzustellen.“

im Unklaren darüber, welchen Anforderungen Grabsteine und Grabeinfassungen genügen müssen, um als aus fairem Handel stammend angesehen werden zu können. Auch ein Rückgriff auf eine anderweitig niedergelegte gesetzliche Definition ist nicht möglich, da eine rechtsverbindliche Definition des Begriffs schlicht nicht existiert. Andererseits existieren beispielsweise mit dem Frankfurt-Hohenheimer-Leitfaden umfangreiche Grundlagen, die zur Festlegung einer gesetzlichen Definition des Begriffs „fairer Handel“ herangezogen werden können.

## **Fazit**

Keine der im Gesetzentwurf niedergelegten Nachweisformen gewährleistet, dass die angebotenen Grabsteine und Grabeinfassungen tatsächlich aus fairem Handel stammen und ohne Kinderarbeit hergestellt werden/wurden. Alle drei Nachweisformen beinhalten den Mangel, dass ein staatliches Kennzeichnungs- und Kontrollsystem nicht vorgesehen ist. Ohne ein solches System wird aber ein zuverlässiger Nachweis nicht zu führen sein, da sonst Anbietern Raum für opportunistisches Verhalten und gegebenenfalls für Betrug eröffnet wird.

## **Forderung**

Von der Umsetzung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Bestattungsgesetzes (Drs 15/7553) ist Abstand zu nehmen.

Ist es die Absicht des baden-württembergischen Gesetzgebers, ein System zur Verfügung zu stellen, anhand dessen den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugesichert wird, dass die ihnen angebotenen Grabsteine und Grabeinfassungen aus fairem Handel stammen und ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, so muss der Gesetzgeber ein obligatorisches Kennzeichnungs- und Kontrollsystem entweder selbst etablieren oder sich für dessen Etablierung einsetzen, das folgende Bestimmungen umfasst:

- Die Definition des Begriffs „fairer Handel“, die zudem den Erwartungen der Verbraucher entspricht
- Die Etablierung eines staatlichen, obligatorischen Kennzeichnungs- und Kontrollsystems
- Die Etablierung eines wirksamen Sanktionsrahmens
- Die Veröffentlichung der Ergebnisse der Überwachung unter Nennung der Produkt-/Marken-/Unternehmensnamen.

Dieses System lehnt sich also in seiner Ausgestaltung an das Kennzeichnungs- und Kontrollsystem für Öko-Lebensmittel an, welches in Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 geregelt ist.

...