

Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten?

Workshop 4

Grabsteine aus verantwortlicher Herstellung: Länderregelungen im Vergleich

Ajit Thamburaj



Hinweis:

Hinsichtlich der folgenden Inhalte wird **keine rechtliche Gewähr** übernommen.

Alle Inhalte sind Ergebnis der Durchsicht bestehender Landesgesetze und Kommunaler Friedhofsatzungen, Sekundärliteratur und Rechtsgutachten sowie Interviews, die im März und April 2020 durchgeführt wurden.

Vorstellungsrunde

- Name
- Institution/ Funktion
- Eine (!) Frage, die Sie gerne am Ende des Workshops beantwortet haben wollen

1) **Kurze Einleitung:** die Herkunft von Grabsteinen

2) **Kriterien für „gute“ landesrechtliche Regelungen** zum Ausschluss von Problemgrabsteinen (= Steine mit hohem Risiko von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette)

Zweier-Gespräche: Was würden Sie sich von einer landesgesetzlichen Regelung wünschen? Gruppendiskussion und Sammlung

3) **Input:** Landesrechtliche Regelungen im Vergleich

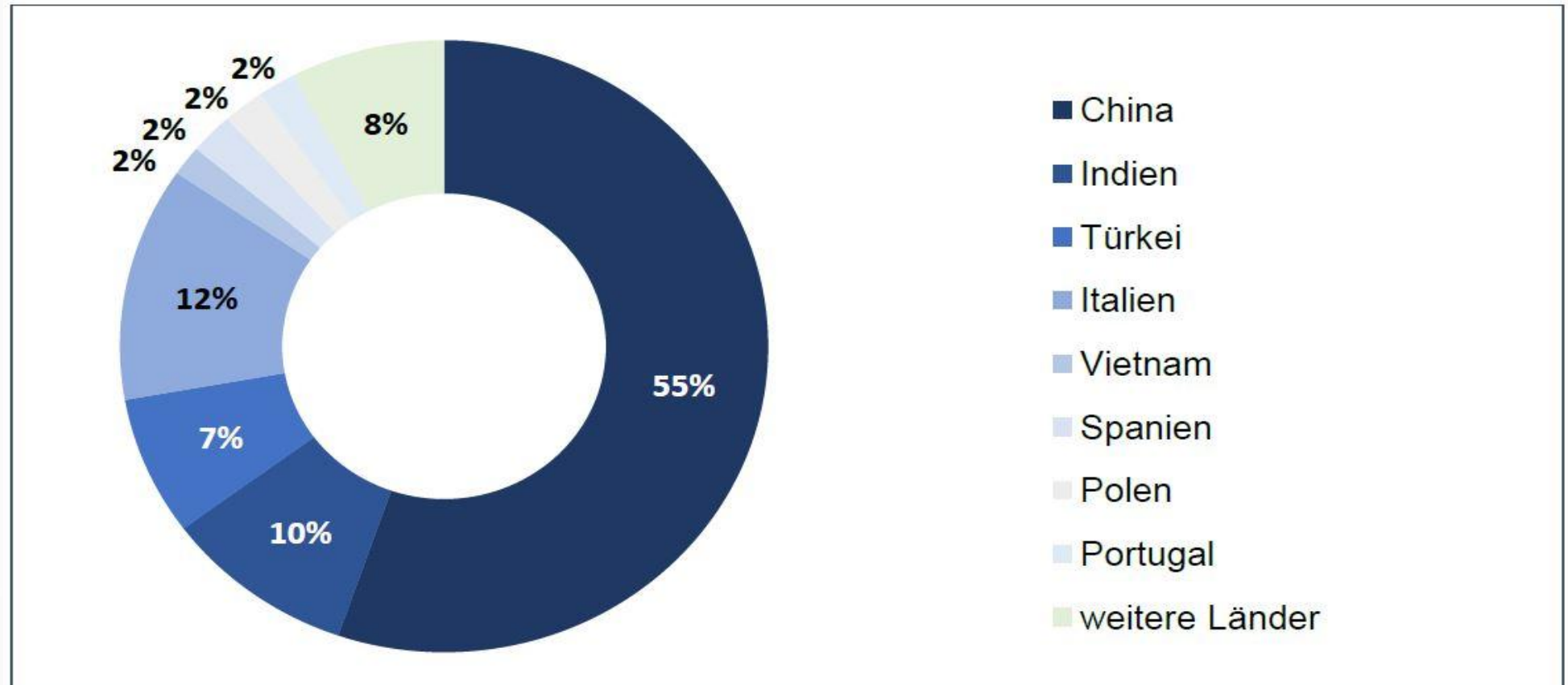
4) **Abschluss:** Was kann ich persönlich mitnehmen?



Trends Herkunft der Grabsteine

- **Granit-Abbau ging kontinuierlich zurück.** Der größte Teil der Grabsteine auf deutschen Friedhöfen stammt nicht mehr aus Naturwerkstein aus Deutschland
- Seit Anfang 2000er **zunehmend Importware** von Rohblöcken und fertigen Grabsteinen
- Wissenschaftliche Studien haben **ungefähr 70 Länder** identifiziert, aus denen Rohmaterial und Grabsteine kommt

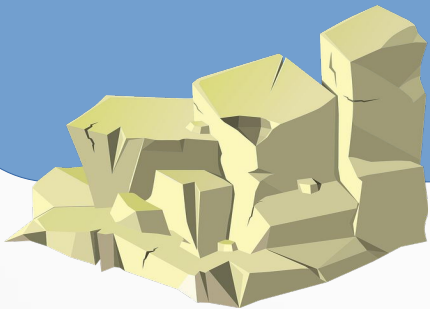
Herkunft der Importe von bearbeiteten Naturwerksteinen nach Deutschland (2018)



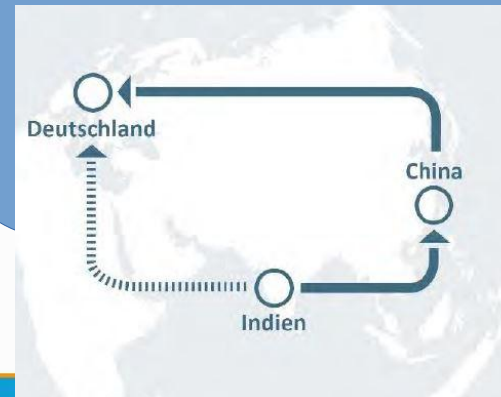
Quelle: Eigene Grafik aus Daten der Außenhandelsstatistik WA6802 für das Jahr 2018

Was fehlt in der Statistik?

Grabsteine, die Deutschland gefertigt werden, aber aus Rohware aus Indien bestehen
(WA2516, 2515)



Grabsteine aus China, die aus Rohware aus Rohware z.B. Indien bestehen
(Zahl schwer zu ermitteln)



Bsp: Importe aus Indien

Anteil an Stein(material) aus Indien auf Friedhöfen bedeutend höher! → Schätzungen: 50 – 70%

Trotz Verbesserungen (v.a. beim Thema Kinderarbeit):

- * **Völlig unzureichender Gesundheitsschutz** (Silikose / Staublunge) → Covid-19!
- * **Keine existenzsichernden Löhne** (oft nicht mal Mindestlohn)
- * Hoher Anteil an Migrant Workers (Arbeitskräfte aus anderen Bundesstaaten, z.B. aus West Bengal/ Assam und Bihar in Karnataka und Tamil Nadu).
- * **Schuldknechtschaft/ Bonded Labour**

Es gibt Handlungsmöglichkeiten!

Anders als in der Baubranche sind Endkund*innen nicht öffentliche Hand, sondern (private) Kunden.

Öffentliche Hand kann nur den gesetzlichen Rahmen regeln, z.B. in dem sie Regeln aufstellt, welche Grabsteine auf ihren Friedhöfen aufgestellt werden können -- und welche nicht.

Ermächtigungsgrundlage für Kommunen:
Entsprechende Regeln in den
Friedhofsatzungen

Landesgesetz

Kriterien für gute landesrechtliche Regelungen

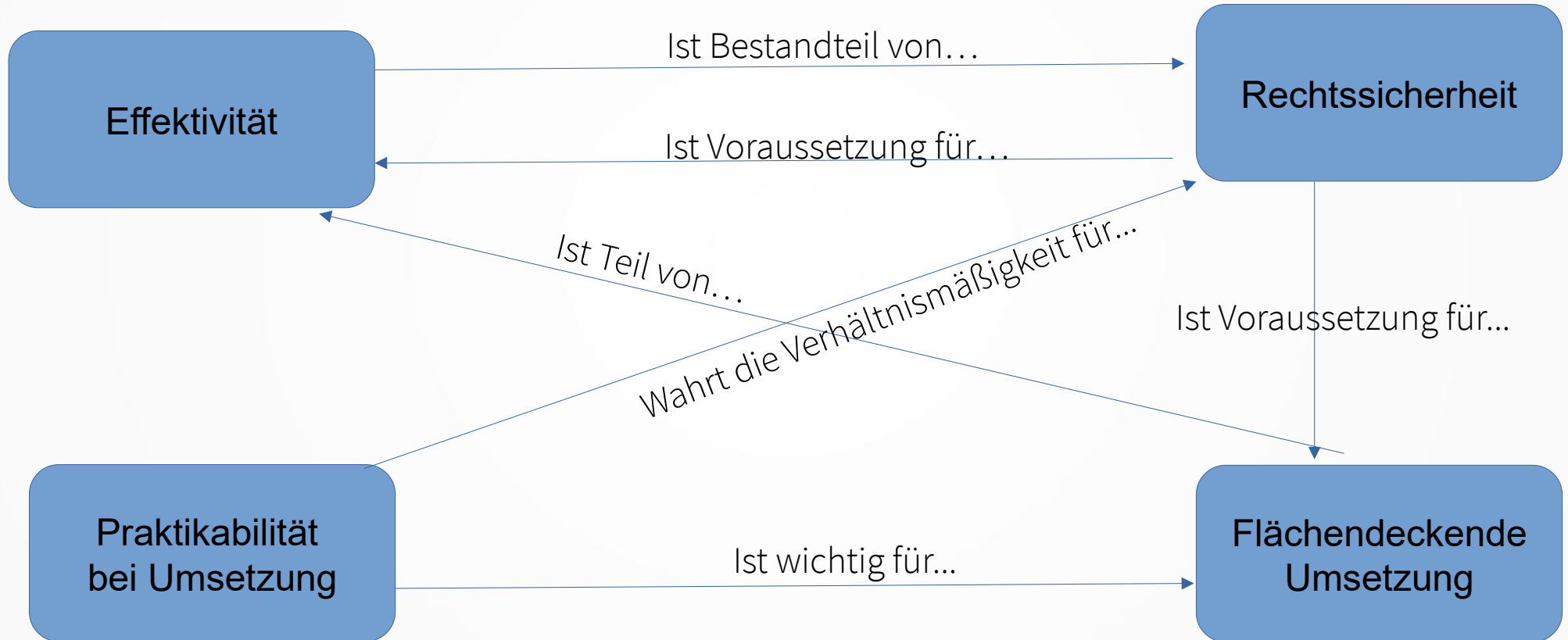
Nachbarschafts-Gespräch (10 Minuten)

Was würden Sie sich von einer landesgesetzlichen Regelung wünschen?

(Welche Kriterien würden Sie an ein „gutes“ Gesetz zur Unterbindung von menschenrechtlich problematischen Grabsteinen anlegen?)

...im Anschluss: Sammlung und gemeinsamer Austausch

„Magisches Viereck“ für gute gesetzliche Regelungen bez. Grabsteinen



Baden-Württemberg

2012 Änderung des Landes-Bestattungsgesetz §15 Absatz 3:

„In Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen **kann festgelegt werden**, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt sind.“

„Die Anforderungen an den **Nachweis** nach Satz 1 sind in den Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen festzulegen.“



Kommunalermächtigung

→ nur wirksam, wenn Kommune
Entsprechende Regelung in Friedhofsatzung aufnimmt

Baden-Württemberg

- Über 40 Kommunen hatten entsprechende Regelungen in ihren Friedhofsatzungen eingeführt.
- Steinmetz*innen klagten in über 30 Kommunen erfolgreich gegen diese Regelung.
- Kennt jemand den Grund???

Rechtlicher Rahmen für landesgesetzliche Regelungen bezüglich Grabsteinen*

*basierend auf dem Rechtsgutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtag Rheinland-Pfalz (2019).

Gesetzgebungskompetenz des Landes muss gegeben sein:

Einfuhr geht nicht (ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes), aber Verwendung.

→ Leitentscheidung Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urt. v. 16.10.2013)

Berufsausübungsfreiheit der Steinmetz*innen nach Art. 12 Abs. 1 GG:

→ Leitentscheidung Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urt. v. 16.10.2013) :
Ländergesetzliche Regelungen/Kommunale Friedhofsordnungen stellen einen Eingriff
in die Berufsfreiheit der Steinmetz*innen dar.

→ Dies ist nur möglich, wenn der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** gewahrt wird.

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

*BVerW Urteil v. 16.10.2013

1) **Legitimer Zweck:** kann jegliches Gemeinwohlinteresse sein → „Friedhofsnutzer werden nicht mit Grabsteinen konfrontiert, die in *grob menschenrechtswidriger Weise* hergestellt worden sind“ (BVerwG, Urt. v. 16.10.2013), weil dies ein *menschenwürdiges Gedenken* verhindere.

2) **Geeignetheit (und damit Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne):** Nur dann der Fall, wenn in der Praxis *klar bestimmt* erkennbar wäre, **welche vertrauenswürdigen Nachweise bestehen** und aus ausreichend gelten können:

- Hinreichend gesicherte Verkehrsauffassung darüber, welche Zertifikate als vertrauenswürdig gelten
- zuständige staatliche Stelle Zertifikate als vertrauenswürdig eingestuft habe
- Gesetz ausdrücklich die Zertifikate nennt

3) **Erforderlichkeit:** relativ mildeste Mittel, um Gesetzeszweck zu erreichen. → Freiwillige Regelungen sind nicht gleich wirksam ((BVerwG, Urt. v. 16.10.2013). Somit ist Erforderlichkeit gegeben.

Baden-Württemberg

- Versuch 2015, dies zu ändern, scheiterte am Widerstand von 2 Landesministerien, sehr zum Bedauern von allen Kommunen, mit denen wir telefonieren konnten.
- Alle mir bekannten Fälle wenden entsprechende Paragraphen in Kommunalen Friedhofsatzungen nicht an oder haben sie gestrichen.

Rechtssicherheit

Effektivität

Praktikable
Umsetzung

Flächendeckende
Wirksamkeit

Bayern

2016 Bayrisches Bestattungsgesetz Artikel 9a:

„Der 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. 2 Herstellung im Sinne dieses Artikels umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte **von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt**.



Kommunalermächtigung

→ nur wirksam, wenn Kommune
Entsprechende Regelung in Friedhofsatzung aufnimmt

Bayern

Nachweis kann erbracht werden durch...

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

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.

Ist die Vorlage eines Nachweises nach Satz 1 unzumutbar, genügt es, dass der „**Letztveräußerer**“ **schriftlich 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 darlegt, welche wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Verwendung von solchen Grabsteinen und Grabeinfassungen zu vermeiden.

Bayern

...Kaum Statistiken über Herkunft der Steine bei Friedhofsämtern vorhanden

... Kein einziger Fall bekannt wo eine Genehmigung nicht erteilt

...Am häufigsten waren Eigenerklärungen und „sonstige Nachweise“

IGEP Siegel | vereinzelt auch Fair Stone

benötigt Änderung der kommunaler Friedhofsatzung...

...Mit Mustersatzung relativ leichte Umsetzung für Kommune

Überprüfung von Eigenerklärungen schwer

Stand Ende 2018: 600 von 2056 Gemeinden, bei 460 in Planung

Umsetzungsstand wird zumindest teilweise von Regierung geprüft

Seit 2016 keine juristischen Klagen

Rechtssicherheit

Effektivität

Praktikable Umsetzung

Flächendeckende Wirksamkeit

Hessen

2018: Friedhofs- und Bestattungs- gesetz §6a

Seit 2018 keine
juristischen Klagen

Rechtssicherheit

Kein einziger Fall
bekannt wo eine
Genehmigung nicht
erteilt wurde

Kaum Statistiken über
Herkunft der Steine
vorhanden

„Eigenerklärungen der
Steinmetze, da
Vertrauensverhältnis“

v.a. IGEP Siegel,
Eigenerklärungen,
teilweise gar keine
Überprüfung

Effektivität

benötigt Änderung der
kommunaler
Friedhofsatzung...

...Mit Mustersatzung
relativ leichte
Umsetzung für
Kommune

aber Überprüfung von
Eigenerklärungen
schwer

Praktikable
Umsetzung

Keine Zahlen
vorhanden. Weder
Städtetag noch
Landesregierung prüft
dies. Keine Zahlen
vorhanden.

Flächendeckende
Wirksamkeit

Niedersachsen

2019: §13a im Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen

Falls es eine Satzung gibt (Nicht verpflichtend!)...„soll [darin] vorgesehen werden, dass Natursteine nur verwendet werden dürfen....“

„wenn glaubhaft gemacht wird, dass sie in einem Staat oder Gebiet gewonnen oder hergestellt wurden, in dem das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit eingehalten wird“.

(**Positivliste** findet sich in Mustersatzung des Städtetags in Abstimmung mit Niedersächs. Sozialministerium)

Ansonsten:

Fair Stone | IGEP | WGDN | Xertifix Zertifikat

Gleichwertige Erklärung einer unabhängigen Stelle (Kriterien sind in Satzung festgelegt).

Kommunalmächtigung

→ nur wirksam, wenn Kommune

Entsprechende Regelung in Friedhofsatzung aufnimmt

Soll-Regelung

reine Eigenerklärungen werden

Nicht akzeptiert

Niedersachsen

Eigenerklärungen bei Risikoländern werden nicht akzeptiert

Allerdings
Eigenerklärungen bei Herkunft aus Nichtrisikoland (vs. Bayern: lückenlose Dokumentation)

Keine juristischen Klagen

benötigt Änderung der kommunaler Friedhofsatzung...

...Mit Mustersatzung relativ leichte Umsetzung für Kommune

Zu früh für Aussage: 10 größte Städte: läuft an, aber noch stockend.

Keine Verordnung oder Weisung an die Kommunen trotz SOLL

Keine Zahlen vorhanden. Weder Städtetag noch Landesregierung prüft dies.

Rechtssicherheit

Effektivität

Praktikable Umsetzung

Flächendeckende Wirksamkeit

Nordrhein-Westfalen

2014 (Anwendung seit Jan. 2020): Bestattungsgesetz §4a + **Runderlass an Kommunen**

Grabmäler und Grabeinfassungen aus Naturstein dürfen nur aufgestellt werden, wenn...

durch eine Zertifizierungsstelle bestätigt worden ist, dass die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgte, und die Steine durch das Aufbringen eines Siegels oder in anderer Weise unveränderlich als zertifiziert gekennzeichnet sind.

sie in Staaten gewonnen und hergestellt worden sind, auf deren Staatsgebiet bei der Herstellung von Naturstein nicht gegen die ILO Konvention Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit verstoßen wird.
(Negativliste über Gutachten HS Düsseldorf)

Weiter wird geregelt, dass nur Zertifikate einer Zertifizierungsorganisation als Nachweis akzeptiert werden dürfen, die von einer dafür eigens eingerichteten Anerkennungsstelle in der Staatskanzlei (Referat IV B 3 – EZ-Inland) anerkannt wurden.

Nordrhein-Westfalen

Klar definierte Standards, nach denen die Anerkennungsstelle die Anerkennung von Zertifizierungsorganisationen durchführt*

Dokumentation belegt gesamte Lieferkette lückenlos inkl. mit Name, Anschrift und Geodaten aller Herstellungs- und Verarbeitungsbetriebe

- Die Dokumentation enthält Auditberichte der Kontrollen von Betrieben, inklusive Beweise (Fotos mit geo- und zeitdaten usw.)

- Die Dokumentation ist vom Zertifizierer mindestens fünf Jahre aufzubewahren und auf Verlangen der anerkennenden Stelle dieser vollständig vorzulegen.

- Steine erhalten nur dann eine Zertifizierung, wenn in keinem der Herstellungs- und Verarbeitungsbetriebe entlang der gesamten dortigen Lieferkette vorliegt und die entsprechenden Betriebe angekündigte und unangekündigte Kontrollen zulassen.

- In den betreffenden Herstellungs- und Verarbeitungsbetrieben wurde bei unangekündigten

- Kontrollen, die nicht länger als sechs Monate zurückliegen, keine Kinderarbeit nach ILO-Konvention 182 festgestellt.

- Die Zertifizierung wird in Form des Siegels am Stein sichtbar gemacht und spätestens beim Verkauf an den Endkunden fälschungssicher am Stein angebracht.

- Das Siegel zeigt mindestens den Namen der ausstellenden Organisation und eine individuelle Identifikationsnummer für jeden zertifizierten Stein.

- Das Siegel muss so beschaffen sein, dass der Versuch einer Ablösung zu seiner irreparablen Beschädigung und der Unmöglichkeit seiner erneuten Nutzung führt.

Darüber hinaus ist im Gesetz auch noch festgelegt, dass die Organisation „weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Steinen beteiligt ist

*Eigene Angaben der Anerkennungsstelle im Rahmen einer E-Mailanfrage

Nordrhein-Westfalen

hält alle Kriterien der
Leiturteile ein

Selbstverwaltungsga-
rantie der Kommunen
würde durch die
Regelung nicht verletzt
Rechtsgutachten 2019
Wiss. Beirat Rheinland-
Pfalz)

Eigenerklärungen bei
Risikoländern werden
nicht akzeptiert

Allerdings in der Praxis
Eigenerklärungen bei
Herkunft aus
Nichtrisikoland möglich

Risikoländerliste müsste eigentlich
ständig erneuert werden, um
Effektivität zu garantieren.

Zu früh für Aussage,
Zahlen nicht vorhanden,
jedoch ist von großer
flächendeckender
Wirksamkeit aufgrund
des Runderlasses
auszugehen

Rechtssicherheit

Effektivität

**Praktikable
Umsetzung**

**Flächendeckende
Wirksamkeit**

Was nehme ich an Handlungsmöglichkeiten mit?

Kommunen- mitarbeiter*in:

- Gibt es ein (gutes) Landesgesetz? Kann ich mich dafür einsetzen?
- Haben wir eine Friedhofsatzung? Kann ich mich dafür einsetzen?
- Kann ich in Dialog mit den Steinmetz*innen gehen, um Allianzen zu bilden?

→ gemeinsames Interesse an
gerecht hergestellten
Grabsteinen

Vertreter*in Landespolitik

- Haben wir ein „gutes“ Landesgesetz?
- Kann ich Allianzen bilden, um ein Gesetz zu initiieren?
- Dialog mit Zivilgesellschaft und Kommunen annehmen und Allianzen bilden?

→ gemeinsames Interesse an
gerecht hergestellten
Grabsteinen

Steinmetz*in

- Woher kommen eigentlich meine Steine? → Lieferanten adressieren
- Verständnis und Offenheit für gesetzliche Regelungen
- Dialog mit Zivilgesellschaft und Kommunen annehmen und Allianzen bilden?

→ gemeinsames Interesse an
gerecht hergestellten
Grabsteinen

(Grab)steinimporteur

- Verständnis und Offenheit für gesetzliche Regelungen
- Welche zertifizierten Lieferketten gibt es? Wie komme ich an solche Grabsteine?
- Auf Zertifizierer mit Sorgen und Fragen zugehen!
- Dialog mit Zivilgesellschaft und Kommunen annehmen und Allianzen bilden?

→ gemeinsames Interesse an
gerecht hergestellten Grabsteinen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**Fachkonferenz
Natursteine**

aus
verantwortlichen
Lieferketten

**Natursteine aus
verantwortlichen
Lieferketten**

Begleitstudien zur Fachkonferenz
am 15./16. September 2020
in Stuttgart

The graphic features a grey background with several white and brown geometric shapes. At the top left, three white hexagons of varying sizes are arranged vertically. Below them, the text 'Fachkonferenz Natursteine' is displayed in black and brown. A brown hexagon contains the text 'aus verantwortlichen Lieferketten'. A large white hexagon on the right contains the main title 'Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten' and the event details. At the bottom, three small photographs are shown: a circular stone pattern on a floor, a truck loaded with stone blocks, and a worker handling stone blocks.

Weitere Bundesländer

Bremen/ Bremerhaven	Brandenburg	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen-Anhalt
Kommunalermächtigung / KANN Regelung	Kommunalermächtigung identisch mit Bayern	Letzter Stand: Kommunalermächtigung Ende 2019 beschlossen	Kommunalermächtigung 2009	→ 2019 Bericht zur Beschlussrealisierung: Die Regierung hält alleine das NRW-Modell für rechtssicher.
Anforderungen an Nachweise nicht klar im Gesetz geregelt		Sehr ähnlich wie Bayern	Anforderungen an Nachweise nicht klar im Gesetz geregelt	Aktuell liegen keine weiteren Informationen zum Stand vor.