

Fachkonferenz Natursteine

aus
verantwortlichen
Lieferketten

Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten

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



Impressum

Herausgeber*innen

Werkstatt Ökonomie e.V.
im WeltHaus Heidelberg, Willy-Brandt-Platz 5, 69115 Heidelberg
Telefon 06221 43336-0, info@woek.de, www.woek.de



WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin
Telefon 030 27582163, verwaltung@weed-online.org,
www.weed-online.org



Autor*innen

Ajit Thamburaj, Werkstatt Ökonomie (Teilstudien A, B, C, E)
Juliane Kühnrich und Nicole Saile (Teilstudie D)
Tina Haupt, WEED (Einleitung Teilstudie A)
Die Teilstudien A, B, C und E wurden Anfang Mai 2020, die Teilstudie D
im August 2020 abgeschlossen.

Redaktion: Uwe Kleinert, Werkstatt Ökonomie

Titelgestaltung: Bettina Bank, Heidelberg, www.bb-werk.de

Titelfotos: Uwe Kleinert, Fairstone

Druck: Neumann Druck, Heidelberg, www.neumanndruck.de

Rechtlicher Hinweis

Diese Studie wurde auf der Grundlage von Interviews, Gesprächen und Internetrecherchen erstellt. Hinsichtlich der Inhalte kann keine rechtliche Gewähr übernommen werden.

Förderung

Gefördert durch



mit ihrer



mit Mitteln des



Für den Inhalt sind allein die Herausgeber verantwortlich.

© Werkstatt Ökonomie / WEED, August 2020

Abdruck und sonstige Publikation sind erwünscht, jedoch nur unter
Angabe der Quelle gestattet.

Inhaltsübersicht

Abkürzungen.....	6
------------------	---

Vorbemerkungen.....	7
---------------------	---

Teilstudie A

Natursteine aus sozial verantwortlichen Lieferketten: Grundlagen.....	8
--	----------

1 Einführung/Einleitung.....	8
-------------------------------------	----------

1.1 Natursteinproduktion und -gewinnung.....	8
--	---

1.2 Arbeitsbedingungen und Situation in Steinindustrie: Staublunge, moderne Sklaverei und Kinderarbeit	8
---	---

1.3 Soziale Aspekte in der Lieferkette von Natursteinen	9
---	---

2 Verwendung und Herkunft von Natursteinen in Deutschland	10
--	-----------

2.1 Verwendung von Natursteinen im öffentlichen Bau.....	10
--	----

2.2 Weltweiter Natursteinabbau	12
--------------------------------------	----

2.3 Herkunft der Naturwerksteine in Deutschland	13
---	----

2.4 Herkunft der Pflaster- und Bordsteine.....	14
--	----

2.5 Zerkleinerte gebrochene Natursteine (Schotter, Kies)	15
--	----

3 Grundlagen der öffentlichen Beschaffung von Natursteinen.....	16
--	-----------

3.1 Umfang und Volumen der öffentlichen Beschaffung von Natursteinen.....	16
---	----

3.2 Gesetzliche Bestimmungen zur öffentlichen Beschaffung von Natursteinen.....	17
---	----

4 Zusammenfassung: Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten.....	22
---	-----------

Teilstudie B

Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen auf Bundesebene	24
--	-----------

1 Einführung.....	24
--------------------------	-----------

2 Regelungen und Grundsätze für die Vergabepaxis auf Bundesebene.....	24
--	-----------

2.1 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes	25
---	----

2.2 Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes	25
---	----

2.3 Das Standardleistungsbuch Bau.....	26
--	----

2.4 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau	26
---	----

2.5 Maßnahmenprogramm für Verwaltungshandeln in der Nachhaltigkeitsstrategie	27
--	----

2.6 Leitfaden Nachhaltiges Bauen und das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen.....	27
---	----

Exkurs: Das Kriterium „Verantwortungsvolle Ressourcengewinnung“ der DGNB- Zertifizierung.....	29
--	----

3 Beschaffungen und Auftragsvergabe im Hoch- und Landschaftsbau.....	29
---	-----------

3.1 Beschaffungs- und Vergabepaxis des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung	30
---	----

3.2 Beschaffungs- und Vergabepaxis der Bundesbaubehörden in den Ländern	31
---	----

4 Beschaffungs- und Vergabepaxis im Bundesstraßen- und Brückenbau	32
--	-----------

5 Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen auf Bundesebene	32
5.1 Stärkung der sozialen Dimension im Nachhaltigkeitsverständnis der Baubehörden.....	33
5.2 Gesetzliche Bestimmungen, Richtlinien oder Verwaltungsvorschriften effektiver gestalten.....	33
5.3 Planungsbüros als Zielgruppe für Sensibilisierungsmaßnahmen	34
5.4 Forschungsbedarf über Lieferketten von Natursteinprodukten im Straßenbau.....	34

Teilstudie C

Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Baden-Württemberg

1 Einführung	35
2 Regelungen und Grundsätze für die Vergabepraxis auf Landesebene in Baden-Württemberg	35
2.1 Verwaltungsvorschrift über die Vergabe öffentlicher Aufträge	36
2.2 Landesspezifische Ergänzungen zur Anwendung des Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes	36
2.3 Leitfaden Außenanlagen und Grünflächenmanagement.....	37
2.4 Spezielle Bestimmungen auf kommunaler Ebene	37
2.5 Weitere politische Zielvereinbarungen.....	38
3 Auftragsvergaben im Hoch- und Landschaftsbau.....	39
3.1 Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg	39
3.2 Beschaffungs- und Vergabepraxis des VB-BW.....	40
4 Beschaffungs- und Vergabepraxis im Landesstraßen- und Brückenbau	41
5 Beschaffungs- und Vergabepraxis der Kommunen in Baden-Württemberg.....	42
5.1 Wie werden Natursteine in den Kommunen beschafft?	42
5.2 Welche Rolle spielt eine Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten?	43
6 Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Baden-Württemberg	45
6.1 ILO-Kernarbeitsnormen als Ausführungsbedingung mit effektiven Nachweisen	45
6.2 Weitergehende Umwelt- und Sozialaspekte als Zuschlagskriterien.....	46
6.3 Natursteine aus regionalen/europäischen Steinbrüchen beziehen	46
6.4 Kommunen brauchen Vertrauen zu Lieferanten aus verantwortlichen Lieferketten.....	46
6.5 Vergabeprozesse in den Kommunen weiter auf (soziale) Nachhaltigkeit ausrichten.....	47

Teilstudie D

Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin.....

1 Einleitung.....	49
2 Ausgangslage.....	49
2.1 Bauausgaben Berlin 2019	49

2.2	Wo werden Natursteinmaterialien aus öffentlichen Aufträgen verwendet?	49
2.3	Vergaberegeln für die Ausschreibung von Bauvorhaben in Berlin	50
2.4	Gängige Ausschreibungspraxis	53
3	Wer beschafft in Berlin Natursteine?	53
3.1	Senatsverwaltung, Bezirksämter und Tochtergesellschaften	53
3.2	Landeseigene Wohnungsbauunternehmen	54
3.3	Beschaffung von Natursteinen konkret	54
4	Sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin	55
4.1	Pilotausschreibungen zu Natursteinen	56
5	Anknüpfungspunkte für eine sozial verantwortliche Naturstein-Beschaffung	57
5.1	Zivilgesellschaft – die Impulsgeber*in	57
5.2	BVV-Beschlüsse – politischer Rückhalt	58
5.3	Verwaltungen – die*der Einzelne zählt	58
5.4	Fairtrade-Towns – gemeinsam mehr erreichen	58
6	Wie kommt man zu einer Beschaffungsstrategie, die generell bei der Beschaffung von Natursteinen sozial verantwortliche Kriterien mitberücksichtigt?	59
7	Potentiale für eine sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin	59

Teilstudie E

	Anknüpfungspunkte für Grabsteine aus verantwortlichen Lieferketten	61
1	Einleitung	61
2	Grabsteinmarkt und Lieferketten	62
3	Rechtlicher Rahmen für ein Aufstellungsverbot von Grabsteinen aus nicht zertifizierten Lieferketten	63
4	Aktueller Stand der Regelungen in den Bundesländern	65
4.1	Baden-Württemberg	65
4.2	Bayern	66
4.3	Hessen	68
4.4	Niedersachsen	69
4.5	Nordrhein-Westfalen	70
5	Anknüpfungspunkte für den Bezug von Grabsteinen aus verantwortlichen Lieferketten	72
5.1	Rechtssichere, flächendeckend wirksame und effektive gesetzliche Regelungen einführen	72
5.2	Erweiterung des Blickes auf Arbeitsbedingungen jenseits von Kinderarbeit	73
5.3	Bestehende Spielräume für freiwillige Initiativen nutzen	73
5.4	Allianzen bilden – Verständnis füreinander schaffen	74
	Endnoten (Quellenangaben)	75

Abkürzungen

BBS	Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BENE	Berliner Förderprogramm für Nachhaltige Entwicklung
BER	Berliner Entwicklungspolitische Ratschlag e.V.
BerAVG	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen
BNB Bw-UGebN	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen- für den Neubau von Unterkunftsgebäuden der Bundeswehr
BTB	Bundesverband der Deutschen Transportbetonindustrie e. V.
BVV	Bezirksverordnetenversammlung Berlin
CIR	Christliche Initiative Romero e.V.
DAC	Development Assistance Committee
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DNV	Deutscher Naturwerkstein-Verband e.V.
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieursleistungen
HVA B-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
ILO	International Labour Organization
ITUC	International Trade Union Confederation
KdB	Kaufhaus des Bundes
KePol	Koordinator*innen für die bezirkliche / kommunale Entwicklungspolitik
LFNB	Leitfaden Nachhaltiges Bauen
LHO	Landeshaushaltsordnung
MIRO	Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V.
NBBW	Nachhaltiges Bauen in Baden-Württemberg
NRO	Nichtregierungsorganisation

SILB	Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin
SSG	Staatliche Schlösser und Gärten des VB-BW
STLK	Standardleistungskatalog
UVgO	Vergabebestimmungen der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte
VB-BW	Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg
VDA	Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen
VergabeVwV	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VSVgV	Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit
VwV Beschaffung	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VwVBU	Verwaltungsvorschrift für Umwelt und Beschaffung
VwV Kinderarbeit öA	Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
WEED	Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.

Vorbemerkungen

Zur besseren Lesbarkeit des Textes sind alle Quellenangaben in Form von durchnummerierten Endnoten am Ende der letzten Teilstudie zusammengefasst. Nur in wenigen Fällen werden inhaltlich relevante Anmerkungen mit kleinen Buchstaben indiziert und erscheinen unten auf der jeweiligen Seite in der Fußzeile.

In den Teilstudien A bis D geht es um die Beschaffung von Natursteinen durch die öffentliche Hand. Begrifflich müsste eigentlich immer von Beschaffung und Vergabe gesprochen werden, da Natursteine von öffentlichen Behörden sowohl in Form von direkten Lieferleistungen als auch in Form einer Vergabe von Bauaufträgen mit Natursteinen beschafft werden. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird in den Studien grundsätzlich von der Beschaffung von Natursteinen gesprochen – es sein denn es geht explizit nur um die Vergabe von Bauaufträgen.

In der Studie wird für konkrete Personen (z.B. „Expert*in“) die gegenderte Schreibweise verwendet. Wenn es sich in erster Linie um die Beschreibung organisatorischer Einheiten (z.B. „Zertifizierer“) handelt, wird darauf verzichtet. Bei Zitaten wird die Form so wiedergegeben, wie dies im Original zu lesen ist.

Teilstudie A

Natursteine aus sozial verantwortlichen Lieferketten: Grundlagen

1 Einführung/Einleitung

1.1 Natursteinproduktion und -gewinnung

Aus ökologischer und sozialer Sicht sind Naturwerksteine aus lokaler Produktion der ideale Baustoff. Im Vergleich zu anderen Baustoffen ist der Abbau von Naturstein energie- und ressourcenschonend. Nicht mehr benötigte Steine lassen sich gefahrlos in den natürlichen Stoffkreislauf zurückführen. Die Lebensdauer ist im Vergleich zu Beton (ca. 30 Jahre) mit bis zu mehreren hundert Jahren deutlich länger. Doch aufgrund des niedrigen Preises fand um die 2000er Jahre eine starke Öffnung für den Import von Natursteinen aus Asien statt. Arbeitsrechts-, Sicherheits- und Umweltstandards in den dortigen Steinbrüchen und steinverarbeitenden Betrieben liegen häufig unterhalb derer in Deutschland. Zudem sind mit dem Transport negative Umweltauswirkungen verbunden. Der Handel mit Natursteinen erstreckt sich über den gesamten Globus. Auch Abbau und Verarbeitung der Steine sind globalisiert. Häufig ist das Land, aus dem die verarbeiteten Steine kommen, nicht identisch mit dem Ursprungsland des Rohmaterials.

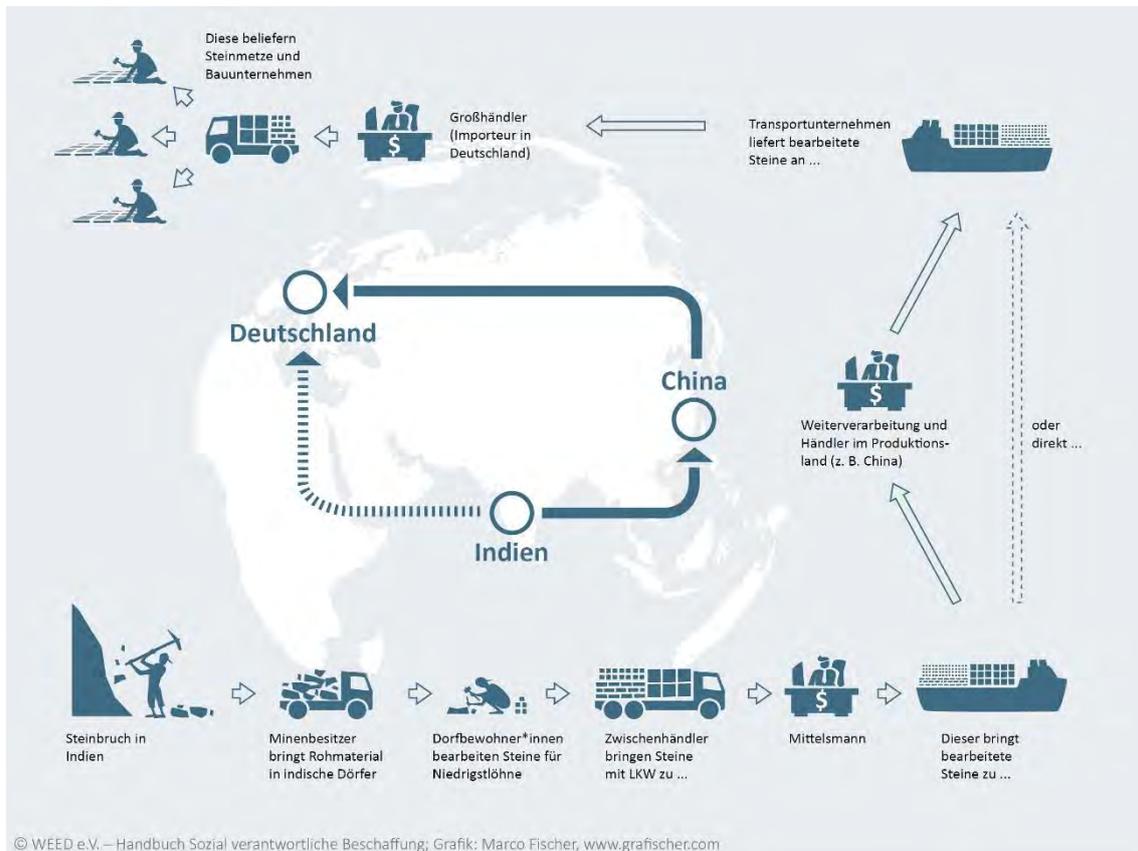
Pflastersteine, Terrassensteine oder auch Grabsteine, die in Deutschland zum Einsatz kommen, stammen oft aus China oder Indien (siehe Grafik 1). Jedoch wird die Rückverfolgbarkeit der Steine aufgrund von Dreieckshandel erschwert: In diesem Fall werden Rohblöcke aus Land A zur Verarbeitung ins Land B exportiert; von dort gehen die bearbeiteten Werksteine ins Land C, das Zielland. China exportiert vorwiegend bearbeitete Werksteine. Das Rohmaterial bezieht China teilweise aus eigenen Steinbrüchen, aber zu einem nicht unerheblichen Teil auch aus Drittländern. Indien und die Türkei sind Chinas Hauptlieferanten für Rohmaterial.

Nicht immer ist bekannt, wo das Rohmaterial herkommt oder wo ein Händler im Produktionsland seine Steine verarbeiten lässt. Die Rückverfolgbarkeit der Steine wird durch unkontrollierte Lieferketten (Lieferant-Käufer-Beziehungen im Produktionsland) und durch den Dreieckshandel erschwert.

1.2 Arbeitsbedingungen und Situation in Steinindustrie: Staublunge, moderne Sklaverei und Kinderarbeit

Der Trend in der Natursteingewinnung und -verarbeitung geht von der Handarbeit zur industriellen Fertigung. Dadurch nimmt die Präsenz der Kinderarbeit in Steinbrüchen ab. Sowohl China als auch Indien, die Hauptexporteure von Natursteinen, verfügen über Steinbrüche, die vom Arbeitsstandard mit deutschen oder europäischen Steinbrüchen vergleichbar sind. Von Steinbruch zu Steinbruch sowie zwischen den Verarbeitungsbetrieben gibt es aber große Unterschiede. Vor allem für Steine aus Indien ist Kinderarbeit nicht völlig auszuschließen. Häufig sind Familien auf ein zusätzliches Einkommen der Kinder angewiesen. Auch die Modernisierung von Betrieben ist kein Garant für die Beendigung von Kinderarbeit. Für Kinder werden neue Arbeitsgebiete geschaffen, wie die Weiterverwertung der Blockabfälle, die Herstellung kleiner Blöcke oder das

Grafik 1
Beispiel für eine unkontrollierte Lieferkette



Polieren von Steinen. Aber auch die Arbeitsbedingungen für erwachsene Arbeiter*innen sind alles andere als akzeptabel: niedrige Löhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns, unsichere und ungesunde Arbeitsbedingungen durch hohe Staubbelastung, fehlende Sicherheitsmaßnahmen, extreme Temperaturen und ein Mangel an Trinkwasser. In Indien ist zudem moderne Sklaverei durch Schuldknechtschaft verbreitet, die auch auf Kinder übertragen wird. Die Situation in China, dem größten Anbieter auf dem deutschen Markt, ist besser. Doch auch in vielen chinesischen Unternehmen gibt es erhebliche Missstände, die denen in Indien ähneln. Schwere körperliche Arbeiten werden auch hier meist ohne angemessene Schutzkleidung ausgeübt und die Lebenserwartung liegt aufgrund der tödlich verlaufenden Lungenkrankheit Silikose, die durch eine kontinuierlich hohe Staubbelastung ausgelöst wird, bei nur 40 Jahren. Seit einigen Jahren geht die chinesische Regierung massiv gegen Steinbrüche und Verarbeitungsbetriebe vor, die nicht den chinesischen Gesetzen entsprechen und gegen Umwelt- und Sozialauflagen verstoßen. Ganze Steinbrüche werden geschlossen. Von daher ist von einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in China auszugehen. Bezüglich Kinderarbeit gehen wissenschaftliche Studien jedoch auch davon aus, dass auch wenn es keine aktuellen, substanziell belegten Berichte über Kinderarbeit im Natursteinsektor in China gibt, auch Verstöße im Natursteinsektor wahrscheinlich sind.

1.3 Soziale Aspekte in der Lieferkette von Natursteinen

Um Kinderarbeit und gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen bei Natursteinen auszuschließen, ist es essenziell, bei der (öffentlichen) Auftragsvergabe die Einhaltung sozialer Standards zu fordern.

Die Anforderungen unterteilen sich zum einen in Anforderungen an die Produktion und zum anderen in Anforderungen an den Nachweis. Denn nur, wenn umfassende Anforderungen an beides gestellt werden, kann nachhaltig zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen beigetragen werden. Beispielsweise liefert ein Nachweis von einem Unternehmen, das nur unzureichende Angaben zu den zu prüfenden Sozialstandards macht und keine unabhängigen Kontrollen zulässt, wenig verlässliche Aussagen über die Verbesserung der Arbeitsstandards. Glaubwürdiger ist ein Unternehmen, welches weitreichende Anforderungen an die Produktion stellt und sich unabhängig überprüfen lässt.

Aufgrund der miserablen Arbeitsbedingungen in Steinbrüchen und verarbeitenden Betrieben sollten Sie auf die Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards insgesamt achten. Eine alleinige Konzentration auf die Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit wird der Problemlage nicht gerecht. Aus Umweltgesichtspunkten sollten zum einen Transportwege mitberücksichtigt werden. Im Folgenden sind die sozialen Anforderungen genannt, die bei Ausschreibungen zu Natursteinen im Leistungsverzeichnis verankert werden sollten:

1. Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen
2. Schrittweise Verbesserung zur Einhaltung weiterer Arbeits- und Sozialstandards
3. Arbeits- und Gesundheitsschutz für die Arbeiter*innen
4. Zahlung gesetzlicher Mindestlöhne

Eine ausführliche Anleitung zur Berücksichtigung sozialer Standards in Naturstein-Ausschreibungen finden Sie in der Publikation „Sozial verantwortliche Beschaffung am Beispiel von Natursteinen und IT“ (2019) von WEED e.V. ab Seite 31.

2 Verwendung und Herkunft von Natursteinen in Deutschland

Unter Natursteinen werden im Rahmen dieser Begleitstudien alle natürlichen Hart- und Weichgesteine, wie z.B. Granit, Sandstein, Basalt, Diabas, Kalkstein, Dolomit und Marmor, verstanden. In den Studien wird zwischen Naturstein-Rohblöcken, verarbeiteten Naturwerksteinen (z.B. Grabsteine), Pflaster- und Bordsteinen sowie zerkleinerten gebrochenen Natursteinen unterschieden (z.B. Schotter und Splitt).^A

Im Folgenden werden die zum Zeitpunkt der Studie aktuellsten verfügbaren Zahlen zur Verwendung und zur Herkunft von Natursteinen aus Sekundärliteratur, eigenen Abfragen über das Portal des Statistischen Bundesamtes sowie Anfragen bei verschiedenen Fachverbänden dargestellt.

2.1 Verwendung von Natursteinen im öffentlichen Bau

Im **öffentlichen Gebäudebau (Hochbau)** werden Natursteinprodukte vorwiegend bei repräsentativen Bauten eingesetzt. In der Regel werden Platten oder Blöcke unterschiedlichen Formats für die vorgesehene Endverwendung aus den im Steinbruch gewonnenen Blöcken gesägt, zu verschiedenen Produkten weiterverarbeitet und dann als Natursteinfassaden an Außen- oder Innenwänden, als Bodenbelag oder als Material für Treppenstufen verwendet. Aufgrund des vergleichsweise hohen Preises werden sie aber zunehmend durch andere Werkstoffe ersetzt. Im

^A Die Studie folgt dabei der Einteilung der Warengruppen des Statistischen Bundesamtes: WA6801 beinhaltet Pflastersteine, Bordsteine und Pflasterplatten aus Naturstein. Warengruppe WA6802 beinhaltet Werksteine aus Naturstein sowie Waren daraus. Bei den Angaben zu Rohblöcken sind die Warengruppen WA2515 und WA2516 addiert.

Natursteinfassadenbereich kommt es auch vor, dass Material in Europa abgebaut und zur Weiterverarbeitung nach China verschickt wird.¹

Im **öffentlichen Straßenbau** kommen Natursteine in Form von Granitbordsteinen oder als Mauersteine (Sandstein, Kalk, Basalt) bei Lärmschutz- und Trennmauern zum Einsatz, auf kommunaler Ebene im Altstadt-Bereich werden auch Pflastersteine eingesetzt. In Gesprächen mit Natursteinimporteuren wurde angegeben, dass Bordsteine häufig aus China stammen, in den letzten Jahren aber auch zunehmend Material aus der Türkei importiert würde (vgl. Kapitel 2.3). Darüber hinaus wird Natursteinschotter aus gebrochenem Granit gerne als Füllmaterial eingesetzt. Außerdem werden Naturgesteinskörnungen für Trag- und Deckschichten benutzt. In ca. 20 Prozent der Gesteinskörnung für Beton und Zement wird Kalksteinsplitt eingesetzt.² Im **Schießenbau** werden gebrochene Natursteine z.B. als Gleisschotter verwendet, wobei hier zunehmend auf gebrauchte Steine zurückgegriffen wird.

Freianlagen- und Landschaftsbau: Der größte Teil an Natursteinen (abgesehen von Schotter und Splitt) wird im Bereich des Freianlagen- und Landschaftsbaus eingesetzt: Auf öffentlichen Plätzen im Innenstadtbereich, Grünflächen, städtischen Gärten und Kinderspielplätzen wird häufig auf Natursteinpflaster oder Natursteinplatten sowie auf Mauerwerk aus Naturstein zurückgegriffen.

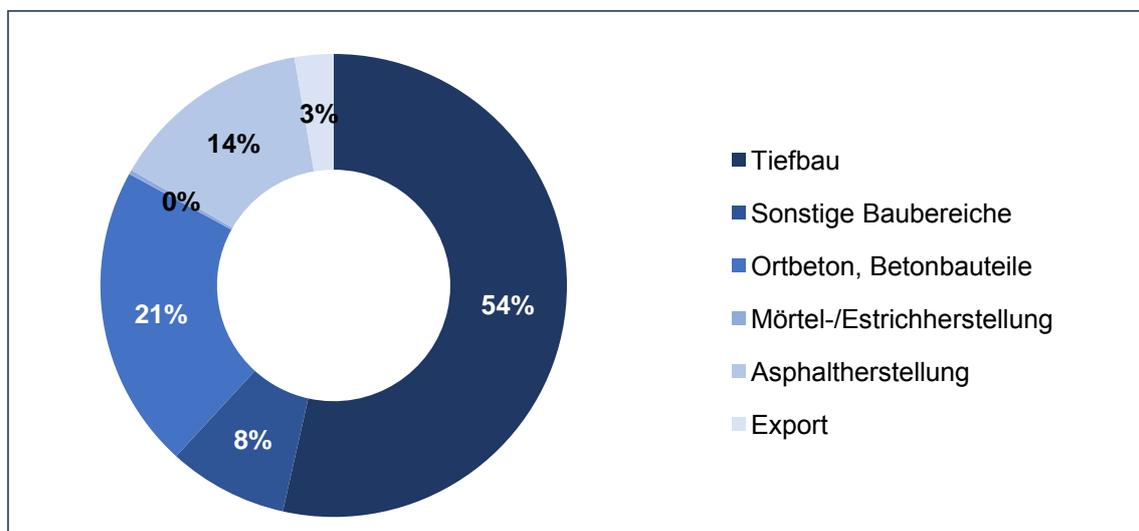
Grabmäler, Monumente und weitere Steinmetzarbeiten: An historischen Monumenten, Denkmälern und im Bestattungswesen kommen Naturwerksteine sehr häufig zum Einsatz.

Zur prozentualen Aufteilung auf diese Verwendungsbereiche liegen in Deutschland keine belastbaren Zahlen vor. Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (BBS) schätzt, dass 53,5 Prozent der Natursteine in den Tiefbau gehen, 8,3 Prozent in sonstige Baubereiche (inkl. Hochbau), 14 Prozent in die Asphaltherstellung und 21 Prozent in Betonbauteilen verarbeitet werden (Zahlen für 2016, vgl. Grafik 2).³

Andere Schätzungen gehen davon aus, dass ca. 30 Prozent der weltweiten Gesamtproduktion an Natursteinprodukten (außer Schotter und Splitt) im Bereich Bodenbelag und Steinpflaster ein-

Grafik 2

Schätzungen zur Verwendung von Natursteinen in Deutschland (2016)



Quelle: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2019)

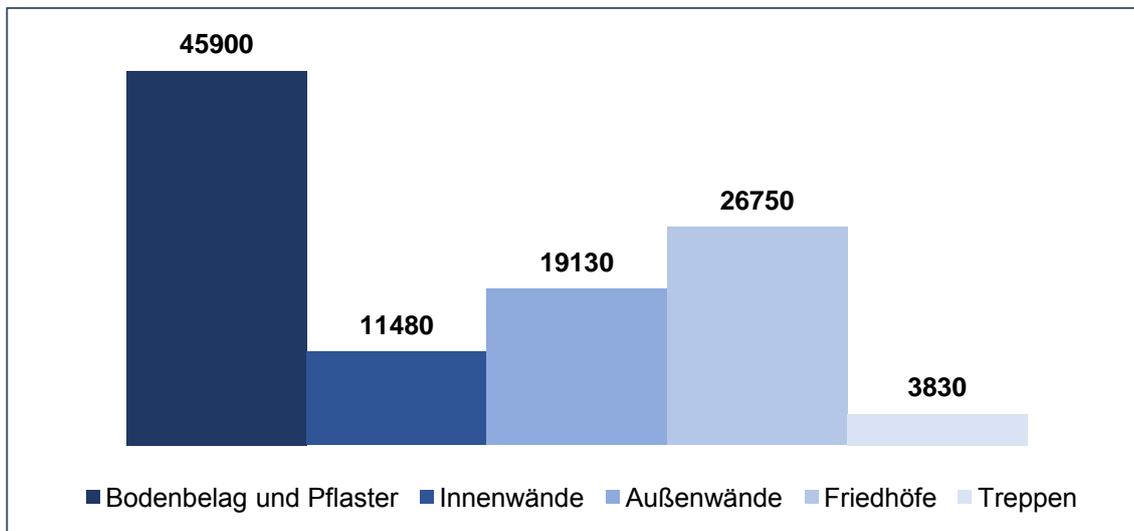
gesetzt werden, 20 Prozent für Innen- und Außenwände, während 17,5 Prozent auf Friedhöfen und 2,5 Prozent in Treppen verbaut werden (vgl. Grafik 3).⁴

2.2 Weltweiter Natursteinabbau

Die weltweite Abbaumenge von Naturstein-Material in Steinbrüchen (vgl. Grafik 4) ist in den letzten 15 Jahren kontinuierlich gestiegen. 2018 wurden 313 Millionen Tonnen Material abgebaut, wovon allerdings mehr als die Hälfte als Bei- und Abfallprodukt abgeht und nur 153 Millionen Tonnen verwertbares Rohmaterial verbleiben.⁵

Grafik 3

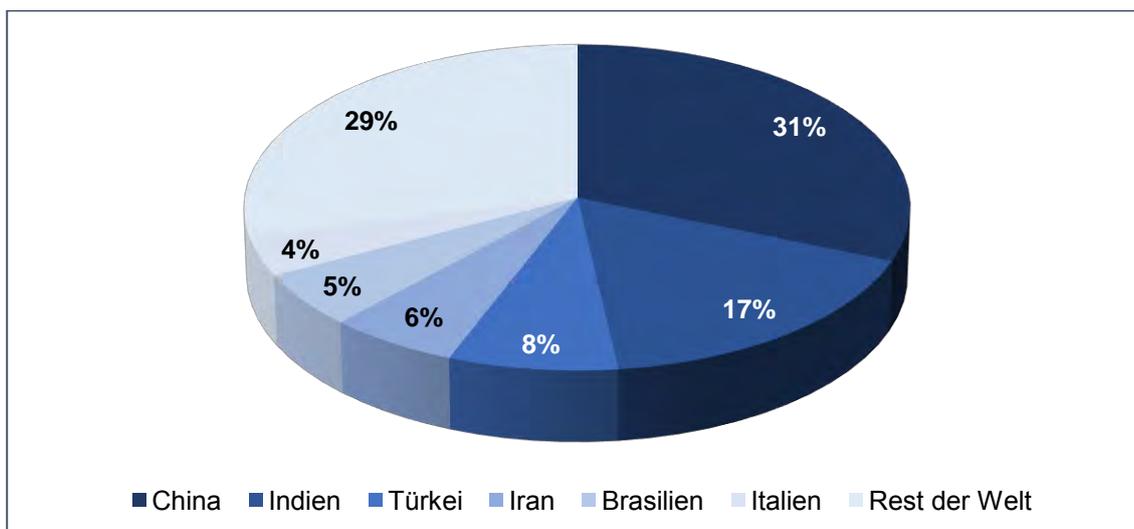
Verwendung von Natursteinen für ausgewählte Bereiche weltweit 2016 (Tsd. Tonnen)



Quelle: Eigene Grafik aus Daten des marble and stones in the world report 2019

Grafik 4

Weltweiter Abbau von Naturstein-Rohmaterial 2018 (Gesamt: 153 Mio. Tonnen)



Quelle: Eigene Grafik aus Daten des marble and stones in the world report 2019

Der Abbau ist stark auf einige Länder konzentriert. So vereinten die 14 führenden Abbau-länder 2018 über 85 Prozent des Natursteinabbaus auf sich.⁶ 31,4 Prozent des Rohmaterials wurden in China abgebaut (48 Millionen Tonnen), 17 Prozent in Indien (26 Millionen Tonnen), gefolgt von 7,8 Prozent in der Türkei (12 Millionen Tonnen), 6 Prozent im Iran (9 Millionen Tonnen) und 5,4 Prozent in Brasilien (8 Millionen Tonnen).⁷ Damit findet ein Großteil des Abbaus der Natursteine in Ländern statt, in denen nach Einschätzung der International Trade Union Confederation (ITUC) sehr schlechte Arbeitsbedingungen weit verbreitet sind.⁸ In der EU wurden die meisten Steine in Italien abgebaut (3,9 Prozent), gefolgt von Spanien und Portugal.⁹

2.3 Herkunft der Naturwerksteine in Deutschland

Nach Schätzungen des Deutschen Naturwerkstein-Verbandes (DNV) gibt es bundesweit nur noch 200 bis 250 aktive Brüche für den Abbau von Material für Naturwerksteine¹⁰. Die Angaben über die **Abbaumengen von Steinen zur Weiterverarbeitung** für Naturwerksteine in Deutschland variieren: Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) gab auf Anfrage die Zahl der in Deutschland produzierten Mengen für 2018 mit 448.408 Tonnen an.¹¹ Andere Schätzungen gehen von bis zu 800.000 Tonnen an produzierter Naturwerksteinmenge aus.¹² Ein Blick in die Produktionsstatistik für den Bereich Steine und Erden des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2018 verdeutlicht, dass es sich bei den in Deutschland abgebauten Steinen vor allem um kalkhaltige Steine, Marmor und Ecaussine, sowie Sandsteine handelt.¹³ Weitaus weniger wird Granit abgebaut.

Die **Produktionszahl von Naturwerksteinen** gibt der DNV für 2018 mit 1,3 Millionen Tonnen an.¹⁴ Da diese Zahl über der Abbaumenge an Material in Deutschland liegt, wird offensichtlich ein großer Teil des Rohmaterials in Form von Rohblöcken und Platten importiert. So gibt die Außenhandelsstatistik zum Beispiel die Anzahl der **importierten Naturstein-Rohblöcke** für 2018 mit ca. 276.000 Tonnen an.¹⁵

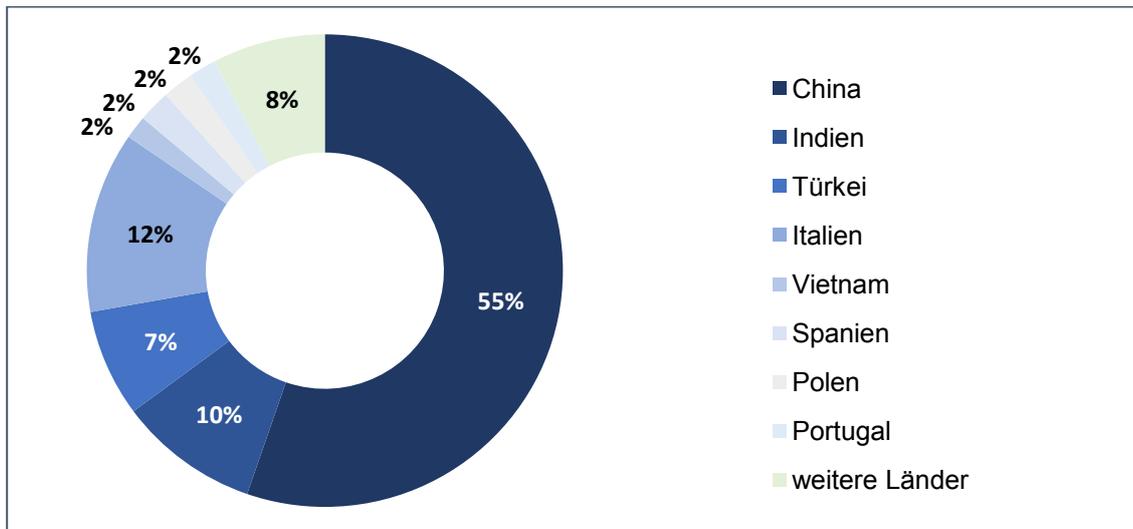
Darüber hinaus wird eine große Zahl an **bearbeiteten Naturwerksteinen direkt importiert**. Auch hier finden sich unterschiedliche Angaben: Die Außenhandelsstatistik hat dafür im Jahr 2018 knapp 700.000 Tonnen erfasst.¹⁶ Nach Angaben des BGR hat Deutschland insgesamt (Rohmaterial zur Weiterverarbeitung sowie bearbeitete Naturwerksteine) sogar zwei Millionen Tonnen Naturwerksteine **importiert** (davon 52 Prozent aus Europa und 48 Prozent aus der restlichen Welt).¹⁷

Innerhalb der EU ist Deutschland der größte Naturwerkstein-Importeur – weltweit liegt das Land nach China, den USA und Südkorea auf Platz 4.¹⁸ Ein sehr großer Teil der Importe **bearbeiteter Naturwerksteine** (vgl. Grafik 5) stammt aus Ländern in Asien, wobei China mit 384.000 Tonnen den größten Teil liefert, gefolgt von Indien (66.400 Tonnen), der Türkei (51.000 Tonnen), und Vietnam (11.000 Tonnen).¹⁹ Bei den Importen aus Europa stammen die meisten bearbeiteten Naturwerksteine aus Italien, Spanien, Polen und Portugal.²⁰

Bei dieser Verteilung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Lieferketten von Naturwerksteinen auch über mehrere Länder gehen können. Bei nicht zertifizierten Lieferketten ist es daher möglich, dass das angegebene **Importland und das Abbauland nicht identisch** sind. So gibt es Anzeichen, dass ein bedeutender Teil der Naturwerksteine, die laut Statistik aus China importiert werden, ursprünglich in indischen Steinbrüchen abgebaut wurden. 2018 gingen fast die Hälfte der von Indien exportierten Granit-Rohsteine (Warengruppe 2516) nach China, wo sie weiterverarbeitet und eine große Menge davon weiter exportiert werden.²¹ Einzelne Expert*innen hal-

Grafik 5

Herkunft der Importe von bearbeiteten Naturwerksteinen nach Deutschland (2018)



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

ten einen solchen Dreieckshandel für Massenwaren wie Pflastersteine für eher nicht rentabel. Sehr wahrscheinlich sei dies aber bei Naturwerkstein-Platten und auch Grabsteinen der Fall.²²

Dies ist relevant, weil einzelne Natursteinhändler und Beschaffende das Thema Lieferkettenverantwortung bei Importen aus China weniger problematisch finden, da in der chinesischen Steinindustrie erhebliche Fortschritte bei den Arbeitsbedingungen erzielt worden seien. Auch für den Import aus europäischen Ländern kann dieser Dreieckshandel zu Verzerrungen der Herkunftszahlen führen: So sind beispielsweise nach Angaben der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) die Niederlande (2018 ca. 4 Prozent des Imports aus Europa) aus geologischen Gründen eher als Durchgangs- und nicht als Abbau-land für den europäischen bzw. weltweiten Handel anzusehen.²³ Ebenso kann nicht ausgeschlossen werden, dass Naturwerksteine, die in der Statistik als Import aus Portugal, Italien oder Spanien geführt werden, ursprünglich aus einem Risikoland stammen. Diese Beobachtung wird auch von verschiedenen Studien untermauert.²⁴

2.4 Herkunft der Pflaster- und Bordsteine

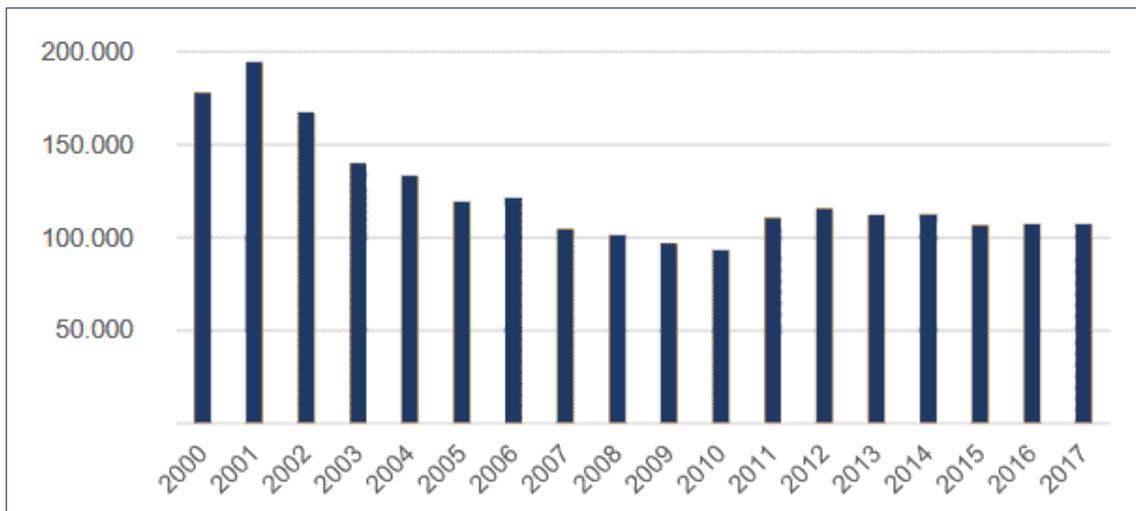
Für die Herstellung von Pflaster- und Bordsteinen wird hauptsächlich Granit (vereinzelt auch Basalt) verwendet. Die Granitwarenproduktion ging in Deutschland in den letzten 20 Jahren jedoch kontinuierlich zurück (vgl. Grafik 6).

Daher wird auch bei den Pflaster- und Bordsteinen ein Großteil der in Deutschland verbrauchten Ware mittlerweile importiert bzw. aus importiertem Material hergestellt.

2018 wurden laut Außenhandelsstatistik 882.000 Tonnen Pflastersteine, Pflasterplatten und Bordsteine nach Deutschland importiert. Zum Vergleich ergibt die Produktionsstatistik für das Jahr 44.000 Tonnen an Pflaster- und Bordsteinen.²⁵ Eine genauere Betrachtung der **Herkunft der Importländer** (vgl. Grafik 7) zeigt auch hier eine starke Marktkonzentration auf einige Länder, angeführt von China, Portugal, Polen, der Türkei, Indien, Tschechien, den Niederlanden und Vietnam.²⁶ Auch hier sei nochmal darauf hingewiesen, dass bei nicht zertifizierten Lieferketten

Grafik 6

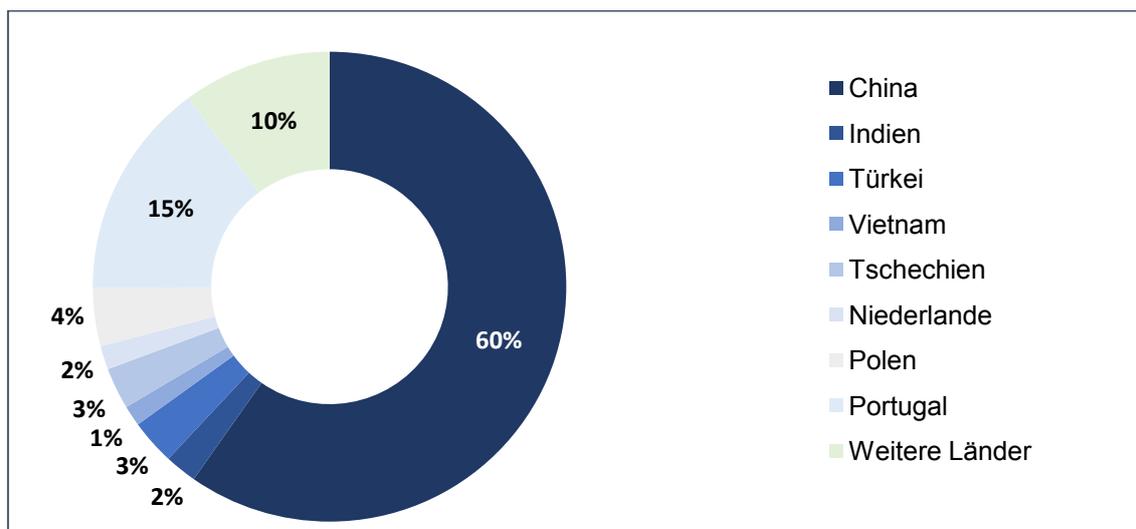
Granit-Produktion in Deutschland 2000-2017 in Tonnen



Quelle: Deutscher Naturwerksteinverband e.V.

Grafik 7

Herkunft der Importe von Pflaster- und Bordsteinen nach Deutschland (2018)



Quelle: Eigene Grafik aus Daten der Außenhandelsstatistik WA6801 für das Jahr 2018

das angegebene Importland und das Abbauland nicht identisch sein müssen. So haben mehrere Gesprächspartner*innen während der durchgeführten Interviews darauf verwiesen, dass z.B. **Steine aus Portugal und Polen ursprünglich aus asiatischem Material** stammen können.²⁷

2.5 Zerkleinerte gebrochene Natursteine (Schotter, Kies)

Nach Angaben des Bundesverbands Mineralische Rohstoffe e.V. (MIRO) wurden im Jahr 2018 in Deutschland ca. 226 Millionen Tonnen an gebrochenen Natursteinen benötigt.²⁸ Laut Statistischem Bundesamt wurden davon 6,3 Millionen Tonnen importiert, 99,8 Prozent aus Europa.²⁹ Des Weiteren hat Deutschland im Jahr 2018 570.505 Tonnen Dolomitstein (davon etwa 99 Pro-

zent aus Europa) und 3,6 Millionen Tonnen Kalkstein zur Zement- und Kalkherstellung sowie als Hochofenzuschlag importiert (davon nahezu 100 Prozent aus Europa).³⁰

Im Gegensatz zu den Naturwerksteinen, Pflaster- und Bordsteinen kommt folglich der größte Teil der zerkleinerten gebrochenen Natursteine, die in Deutschland verbraucht werden, aus Deutschland und Europa. Nach Angaben der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) ist dies darauf zurückzuführen, dass sich für zerkleinerte gebrochene Natursteine (insbesondere Schotter, Splitt) ein Transport dieser Massenrohstoffe über weite Strecken in der Regel wirtschaftlich nicht lohnt.³¹

Jedoch ist damit nicht ausgeschlossen, dass nicht auch feine gebrochene Natursteine aus Risikoländern als Abfallprodukt über verschiedene Stationen in der Lieferkette ihren Weg nach Deutschland finden. Die Frage, ob und wie viel Natursteinsplitt und Schotter aus Asien nach Deutschland exportiert wird, wäre durchaus relevant, da es z.B. in Indien Anzeichen dafür gibt, dass in der Zerkleinerung von Abfallsteinprodukten außerhalb der Steinbrüche immer noch ausbeuterische Kinderarbeit zu finden ist.³²

3 Grundlagen der öffentlichen Beschaffung von Natursteinen

Aufgrund ihres Beschaffungsvolumens verfügen Bund, Land und Kommunen in Deutschland über eine große Marktmacht, die es ihnen ermöglicht, über ihr Beschaffungswesen bei der Erreichung sozialer und ökologischer Ziele in den Lieferketten mitzuwirken. Schätzungen zufolge beschafft die öffentliche Hand pro Jahr Dienstleistungen und Güter im Wert von ca. 350 Mrd. € im Jahr, was ungefähr 10,5 Prozent der Wirtschaftsleistung (BIP) entspricht.

Im Folgenden werden diejenigen Aspekte der Öffentlichen Beschaffung von Natursteinen dargestellt, die sich grundsätzlich auf alle Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) beziehen. Zusätzlich gibt es in den Bundesländern eigene landes- und kommunalspezifische Regelungen, die in den entsprechenden Teilstudien weiter ausgeführt werden und immer zusätzlich zu den hier aufgeführten Aspekten zu beachten sind. Zunächst wird ein Überblick über das Beschaffungsvolumen von Natursteinen gegeben und dann auf das Vergaberecht mit Fokus auf soziale und ökologische Aspekte eingegangen.

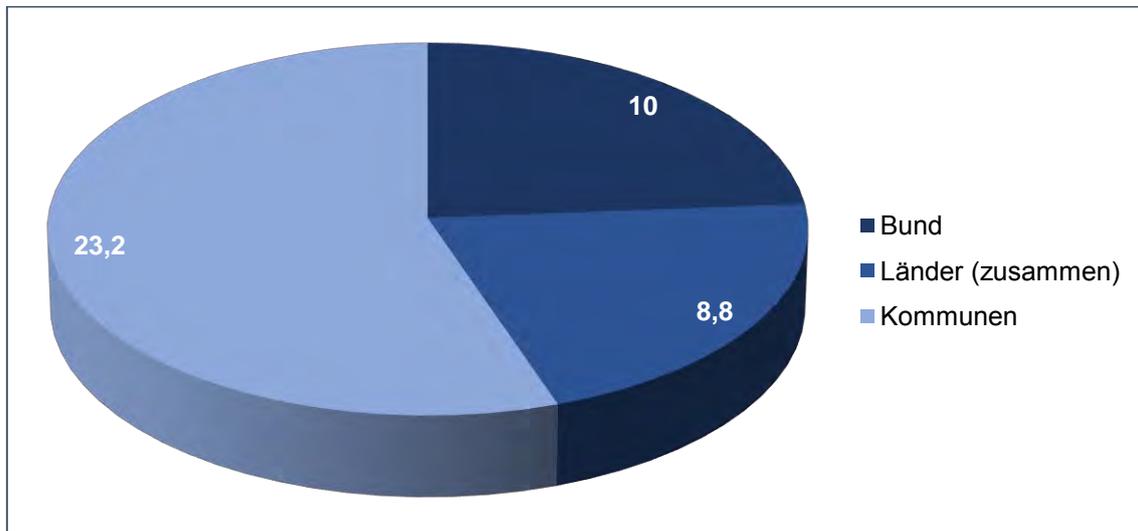
3.1 Umfang und Volumen der öffentlichen Beschaffung von Natursteinen

Für die Beschaffung von Natursteinen ist vor allem das **Bauwesen** relevant. Insgesamt wurden 2018 im Bauwesen 351 Milliarden Euro investiert, davon 60,8 Prozent im privaten Wohnungsbau, 21,2 Prozent im privatwirtschaftlichen Nichtwohnungs-Hochbau und 6 Prozent im privatwirtschaftlichen Tiefbau. 8,1 Prozent flossen in den öffentlichen Tiefbau und 3,9 Prozent wurden im öffentlichen Hochbau investiert.³³

Damit wurden ca. 42 Milliarden Euro durch die öffentliche Hand im Baugewerbe investiert. Den größten Anteil daran haben die Kommunen mit 23,2 Milliarden Euro, gefolgt vom Bund mit 10 Milliarden Euro und den Ländern zusammen mit 8,8 Milliarden Euro (vgl. Grafik 8).³⁴ Zahlen über den Anteil von Beschaffungen und Bauinvestitionen, bei denen Natursteine verbaut wurden, liegen nicht vor. Die Rückmeldungen aus den durchgeführten Interviews mit Kommunen in Baden-Württemberg, Landes- und Bundesbehörden legen nahe, dass der größte Teil der Beschaffungen von Natursteinen im Tiefbaubereich stattfindet.

Grafik 8

Anteil an den öffentlichen Bauinvestitionen der Gebietskörperschaften 2018
in Mrd. Euro (Gesamtwert: 42 Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Grafik basierend auf Zahlen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie³⁵

3.2 Gesetzliche Bestimmungen zur öffentlichen Beschaffung von Natursteinen

In Deutschland existiert nicht ein einheitliches Vergabegesetzbuch, sondern die zu beachtenden Rechtsvorschriften ergeben sich je nach Verwaltungsebene (Bund, Länder, Kommunen) und Beschaffungsart (Lieferleistung, Dienstleistung, Bauauftrag) aus verschiedenen Rechtsquellen. Im Folgenden werden diejenigen Aspekte des Vergaberechts aufgeführt, die für die *soziale und ökologische Beschaffung von Natursteinen* relevant sind.

Grundsätzlich sind bei der Beschaffung von Natursteinen durch die öffentliche Hand verwaltungstechnisch zwei Arten zu unterscheiden: A) die *Lieferleistung von Steinen*, wenn die Beschaffungsstelle Steine direkt kauft und B) eine *Bauausschreibung* mit Natursteinen als Baustoff. Des Weiteren ist zu unterscheiden zwischen Aufträgen oberhalb des EU-Schwellenwertes und unterhalb des EU-Schwellenwertes. Dieser Wert liegt für das Jahr 2020 bei 5,3 Millionen Euro für Bauaufträge, 139.000 Euro für Dienst- und Lieferaufträge oberer und oberster Bundesbehörden sowie 214.000 Euro für Dienst- und Lieferaufträge sonstiger öffentlicher Auftraggeber.³⁶

3.2.1 Beschaffung von Natursteinen durch Lieferleistungen (VOL-Ausschreibungen)

Für direkte Lieferleistungen von Natursteinen gelten **oberhalb des EU-Schwellenwertes** die Vergabebestimmungen des Teils 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, kurz Vergabeverordnung (VgV), welche die im GWB aufgeführten Bestimmungen konkretisiert.

Hinsichtlich der Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte bei Natursteinen sind dabei folgende Punkte hervorzuheben:

1. Die Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte bei einer Auftragsvergabe wird als **Vergabegrundsatz** anerkannt. Damit ist unstrittig, dass Beschaffende solche stra-

tegischen Ziele neben der Qualität und dem Preis eines Produktes berücksichtigen dürfen.³⁷ Nach allgemeiner Auffassung ist dies grundsätzlich in jeder Phase des Vergabeverfahrens möglich, solange dies verhältnismäßig ist.³⁸ Auch die Bundesregierung folgt dieser Auffassung, wenn sie beispielsweise im Monitoringbericht für das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit 2018 feststellt, dass „Nachhaltigkeitskriterien in der Leistungsbeschreibung, bei der Festlegung von Zuschlagskriterien und als Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden“ können.³⁹

2. Soziale und umweltbezogene Merkmale des Auftragsgegenstandes (z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen) können in die **Leistungsbeschreibung** aufgenommen werden.⁴⁰ Die Vergaberechtsreform 2016 hat die Einbeziehung von produktions- und handelsbezogenen Sozialkriterien in der Lieferkette durch entsprechende Ausführungen in §31 Abs.3 VgV wesentlich erleichtert.⁴¹ Um in der Leistungsbeschreibung bestimmte soziale Kriterien zu definieren, könnten z.B. Natursteine verlangt werden, die unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie gegebenenfalls darüber hinaus gehender Standards hergestellt wurden.⁴²
3. Während unstrittig ist, dass soziale Anforderungen *an den Auftragsgegenstand* gestellt werden dürfen, ist die Zulässigkeit sozialer Anforderungen *an die Bieter* und deren Managementsysteme umstritten. Zwar können gemäß §46 VgV Angaben zum Lieferkettenmanagement und Umweltmanagementmaßnahmen in Form eines **Eignungskriteriums (technische Leistungsfähigkeit)** gefordert werden, die das Unternehmen während der Vertragsausführung anwendet. Es ist zu beachten, dass es sich hierbei um *bieterbezogene* Kriterien handelt, nicht um *angebotsbezogene* Kriterien. Nachweise dazu dürfen im Sinne § 46 VgV gefordert werden. Allerdings ist nicht eindeutig, inwieweit dies auch für soziale Aspekte wie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen gilt.⁴³
4. **Zwingender oder fakultativer Ausschlussgrund:** Wurde ein Unternehmen rechtskräftig wegen Kinderarbeit und anderen Formen des Menschenhandels verurteilt, so ist es nach §123 Abs. 1 Nr. 10 GWB vom Verfahren auszuschließen.⁴⁴ Des Weiteren besteht nach §124 GWB die Möglichkeit, Unternehmen (unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit) zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme auszuschließen, wenn das Unternehmen „bei der Ausführung öffentlicher Aufträge nachweislich gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat“.⁴⁵ Unklar scheint jedoch zu sein, inwieweit sich dies auch auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch Zulieferungsbetriebe bezieht.⁴⁶
5. Durch die Vergabereform 2016 bestehen gemäß §58 VgV und §127 GWB weitreichende Möglichkeiten, **soziale und ökologische Aspekte bei Lieferleistungen für Natursteine auch als Zuschlagskriterien** einzubeziehen. Solche Kriterien können sich auch auf „Prozesse im Zusammenhang mit der Herstellung, Bereitstellung oder Entsorgung der Leistung, auf den Handel mit der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus der Leistung beziehen, auch wenn sich diese Faktoren nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken“.⁴⁷ Laut Gesetzesbegründung sei es daher möglich, „ein zu beschaffendes Produkt, das aus fairem Handel stammt (z.B. durch die Beachtung internationaler Standards, wie etwa die ILO-Kernarbeitsnormen entlang der Produktions- und Lieferkette), im Rahmen der Zuschlagswertung mit einer höheren Punktezahl [zu] versehen [...] als ein konventionell gehandeltes Produkt“.⁴⁸ Die dem Autor bekannten rechtlichen Gutachten kommen zu dem Schluss, dass die ILO-Kernarbeitsnormen sowie andere soziale oder ökolo-

gische Aspekte in Form von Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren angewendet werden dürfen.^{49 B}

6. Hinsichtlich ökologischer Aspekte ist außerdem zu bemerken, dass gemäß §59 VgV öffentliche Auftraggeber vorgeben können, dass das Zuschlagskriterium „Kosten“ auf der Grundlage der **Lebenszykluskosten der Leistung** berechnet wird. Dies schließt auch Kosten ein, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, die mit der Leistung während ihres Lebenszyklus in Verbindung stehen und damit auch z.B. Kosten der Emission von Treibhausgasen umfassen. Offen ist allerdings die Frage, welche Gewichtung Nachhaltigkeitskriterien in Relation zum Preis haben können.
7. Die **Ausführungsbedingungen** dürfen gemäß § 128 Abs. 2 GWB neben der Wirtschaftlichkeit insbesondere auch umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange berücksichtigen. Eine verpflichtende Erklärung über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (z.B. durch den Nachweis entsprechender Gütezeichen) ist somit möglich. Dieser Weg wird bei Natursteinlieferungen bisher am häufigsten angewendet (siehe Teilstudien B, C und D).
8. **Nachweisführung durch Gütezeichen:** Gemäß §34 VgV und Art. 43 EU-Richtlinie 2014/24/EU⁵⁰ können die Vergabestellen als Nachweis für die effektive Einhaltung der in der Leistungsbeschreibung geforderten sozialen Vorgaben Gütezeichen (z.B. ein Xertifix-, Fair Stone- oder IGEP-Siegel) verlangen.^C Neben dem Nachweis von Leistungsmerkmalen können Gütezeichen außerdem auch als Nachweis im Rahmen der Ausführungsbedingungen (§61 VgV) und der Zuschlagskriterien (§58 Abs. 4 VgV) angewendet werden.^D Es liegt im Ermessen der Auftraggeber, die Vorlage eines bestimmten Gütezeichens zu verlangen, solange gleichwertige Nachweise grundsätzlich zugelassen werden.⁵¹ Der Nachweis der Gleichwertigkeit liegt dabei auf Seiten der Bietenden.⁵²

Dies ist sowohl im Oberschwellenbereich als auch im Unterschwellenbereich pauschal möglich, also ohne die einzelnen Kriterien eines Gütezeichens einzeln aufzulisten. Allerdings müssen alle relevanten Anforderungen ausführlich ausformuliert werden, sofern die Leistung nicht allen Anforderungen des Gütezeichens entsprechen muss.⁵³

Für Lieferleistungen für Natursteine gelten **unterhalb des EU-Schwellenwertes** die Vergabebestimmungen der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO).^E Hinsichtlich der Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte bei Lieferleistungen von Natursteinen ergibt sich daraus lediglich folgender Unterschied zu den oben beschriebenen Vergabebestimmungen oberhalb der EU-Schwelle:

-
- ^B Es sei hier darauf hingewiesen, dass in Baden-Württemberg davon abgewichen wird: In Absatz 10.3.1.2 der VwV Beschaffung wird die Einforderung der ILO-Kernarbeitsnormen *als Eignungs- oder Zuschlagskriterium* für Liefer- und Dienstleistungen ausgeschlossen.
- ^C Der Autor trifft im Rahmen dieser Studie keine Aussage dazu, ob die auf dem Markt befindlichen Siegel für zertifizierte Steine diese Kriterien erfüllen und in welchem Maße dies bei den unterschiedlichen Zertifikaten der Fall ist. Ein entsprechender Vergleich ist z.B. über das Portal www.kompass-nachhaltigkeit.de/guetezeichen/ möglich. Interviews konnten mit der Geschäftsführung von Xertifix und von Fair Stone geführt werden. Ein Gespräch mit IGEP kam nicht zustande.
- ^D Dies ist sowohl im Oberschwellenbereich als auch im Unterschwellenbereich pauschal möglich, also ohne die einzelnen Kriterien eines Gütezeichens einzeln aufzulisten. Allerdings müssen alle relevanten Anforderungen ausführlich ausformuliert werden, sofern die Leistung nicht allen Anforderungen des Gütezeichens entsprechen muss.
- ^E Für die Landesbehörden gilt die UVgO nur, wenn sie entsprechend auf Landesebene in Kraft getreten ist. Ansonsten gilt die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A, Abschnitt 1: Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A).

Kasten 1

Übersicht über die Qualitätskriterien an ein Gütezeichen

Alle Anforderungen des Gütezeichens müssen für die Bestimmung der Merkmale der Leistung geeignet sein und **stehen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung**. §31 Abs. 3 VgV enthält einen wichtigen Zusatz: Dies muss sich nicht auf die physischen Produkteigenschaften beziehen, sondern kann sich ausdrücklich auch „auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstandes einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind“.

Die Anforderungen des Gütezeichens müssen auf **objektiv nachprüfbar und nicht-diskriminierenden Kriterien** beruhen. Objektiv nachprüfbar sind Kriterien dann, „wenn sie so eindeutig, bestimmt und transparent sind, dass sie einer Überprüfung durch Dritte zugänglich sind“.⁵⁴ Nicht-diskriminierend sind Kriterien dann, wenn sie allen Unternehmen, die ihr Produkt oder ihre Dienstleistung zertifizieren lassen wollen, grundsätzlich offenstehen.⁵⁵

Das Gütezeichen muss im Rahmen eines **offenen und transparenten Verfahrens entwickelt worden sein**, an dem alle interessierten Kreise teilnehmen können. Dies wird in der Verordnungsbegründung konkretisiert: Interessierte Kreise (vgl. BR-Drs. 87/16, 187) sind demnach beispielsweise „staatliche Stellen, Verbraucher, Sozialpartner, Hersteller, Händler und Nichtregierungsorganisationen“. Das Standardsetzungsverfahren hat offen und transparent zu erfolgen und die Teilnehmenden müssen die Möglichkeit erhalten, in einem partizipativen Prozess der Gütezeichen-Entwicklung teilzuhaben.

Alle betroffenen Unternehmen müssen **Zugang zum Gütezeichen** haben.⁵⁶

Die Anforderungen müssen von Dritten festgelegt worden sein, auf die das Unternehmen, das das Gütezeichen erwirbt, **keinen maßgeblichen Einfluss** ausüben konnte. Damit sind Fälle, in denen eine finanzielle oder organisatorische Abhängigkeit der Prüfinstanz vom Unternehmen gegeben sind, ausgeschlossen.⁵⁷

Der explizite Hinweis auf die Möglichkeit, vom Bieter Angaben über ein Lieferketten- und Umweltmanagement als Eignungskriterium (technische Leistungsfähigkeit) zu fordern (vgl. 3.2.1 Punkt 3), fehlt in der UVgO. Zusätzlich gibt es auch keine explizite Aufzählung der zulässigen Nachweismöglichkeiten für die technische oder berufliche Eignung. Nach gängiger Einschätzung besteht damit eine größere Freiheit bei der Festlegung solcher Eignungsnachweise im Unterschwellenbereich.⁵⁸

3.2.2 Beschaffung von Natursteinen im Rahmen von Bauaufträgen (VOB-Ausschreibungen)

In den meisten Fällen werden Natursteine als Teil eines Bauauftrags eingesetzt. In diesem Fall ist gemäß §2 VgV die **Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A)** anzuwenden. Unterhalb der EU-Schwelle gilt dabei die VOB/A Abschnitt 1 (Basisparagrafen), oberhalb der Schwelle der Abschnitt 2 (VOB/A-EU).

Kasten 2

Zertifizierungsorganisationen für Natursteine und Natursteinprodukte, die von Siegelklarheit als „vertrauenswürdig“ eingestuft werden

Fair Stone: „Das Siegel wird von Fair Stone e.V. vergeben. Der zugrundeliegende Standard wurde 2007 von der WiN=WiN GmbH, einem deutschen Natursteinhändler, sowie Experten der ISSA (International Social Security Association) und internationalen Arbeitsrechts- und Sozialexperten entwickelt. Schwerpunkt ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Steinbrüchen und steinverarbeitenden Betrieben in Entwicklungs- und Schwellenländern.“⁵⁹ Eine Übersicht der Händler mit Fair Stone-zertifizierten Steinen und Steinprodukten findet sich hier: www.fairstone.org/partner/partner/

Xertifix: „Xertifix e.V. kämpft gegen Kinder- und Sklavenarbeit bei Abbau und Verarbeitung von Natursteinen in Indien, China und Vietnam. Das Siegel garantiert die Einhaltung sozialer Mindeststandards. Die Anforderungen beziehen sich auf die Steinbrüche und alle beteiligten Verarbeitungsbetriebe in den Herkunftsländern.“⁶⁰ Eine Übersicht der Händler mit Fair Stone-zertifizierten Steinen und Steinprodukten findet sich hier: www.xertifix.de/handel/handlerliste-2/handlerliste-alphabetisch/

IGEP: „Das Siegel wird von der IGEP Consult Pvt. Ltd. vergeben. IGEP steht ursprünglich für „Indo German Export Promotion“, ein gemeinsames Projekt der deutschen und indischen Regierung, welches bis 2005 von der GIZ (damals GTZ) durchgeführt wurde. Seit 2005 wird IGEP unabhängig als privates Beratungsunternehmen fortgeführt. IGEP setzt sich unverändert für die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen indischen und deutschen Unternehmen ein.“⁶¹ Eine Übersicht der Händler mit IGEP-zertifizierten Steinen und Steinprodukten findet sich hier: www.igep-zertifikation-natursteine.org/Downloads/Certified%20Members.pdf

Die VOB/A wird durch den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) aufgestellt und fortgeschrieben.^F Die Regelungen für die Bauauftragsvergabe werden im paritätisch besetzten Hauptausschuss Allgemeines erarbeitet, der sich auch mit spezifischen umweltbezogenen, sozialen und sonstigen Merkmalen in technischen Spezifikationen oder Ausführungsbedingungen auseinandersetzt.⁶²

Mit den Reformen der VOB/A in den Jahren 2016 und 2019 wurde die Verordnung in wesentlichen Punkten an die UVgO und VgV angeglichen. Dies betrifft auch die meisten Aspekte für soziale und ökologische Ziele. Die VOB/A unterscheidet sich von der VgV und der UVgO daher in Bezug auf das hier behandelte Thema wesentlich nur in zwei Punkten:

1. Anders als bei den Regelungen im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen sind soziale und umweltbezogene Aspekte bei Bauaufträgen **nicht explizit als Vergabegrundsatz** formuliert. **Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese nicht analog zu den Möglichkeiten der VgV/GWB in allen Phasen der Ausschreibung einbezogen werden können, da diese „Kann“-Möglichkeit durchaus gewährt ist.**

^F Dem DVA gehören Vertreter*innen aller wichtigen öffentlichen Bauauftraggeber (Ressorts des Bundes und der Länder, kommunale Spitzenverbände, sonstige öffentliche Auftraggeber wie die Deutsche Bahn AG) sowie Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der Technik an.

2. **Bezüglich der Verwendung von Gütezeichen** findet sich für Bauausschreibungen oberhalb der EU-Schwelle zwar eine der VgV äquivalente Norm unter §7a EU Abs.6 VOB/A. Im Bereich der Unterschwelle fehlt dies hingegen derzeit. Eine Anfrage beim zuständigen Fachbereich im BMI ergab, dass Anpassungen in diesem Bereich „derzeit nicht angedacht, für die Zukunft aber nicht ausgeschlossen [sind]“.⁶³

3.2.3 Aufträge für die Planung von Bauleistungen mit Natursteinen

In vielen Fällen werden gemäß dem Konzept der Trennung von Planen und Bauen Planungsbüros mit der Bauplanung beauftragt. Dies beinhaltet oft eine aktive Mitarbeit an der Leistungsbeschreibung, z.B. auch bei der Frage, wie die einzelnen Natursteinpositionen in der Leistungsbeschreibung aufgelistet werden und welche Eigenschaften darin gefordert werden.

Für solche Vergaben gilt zusätzlich zu den unter 3.2.1 und 3.2.2 aufgelisteten Aspekten auch die Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieursleistungen (HOAI). Für die Vergabepaxis ist dabei relevant, dass in den vorgesehenen Leistungsphasen, die für die Planungsinstanz definiert werden, auch die Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe erwähnt wird.⁶⁴

Oft wird die Planung repräsentativer Gebäude oder Plätze im Innenstadtbereich auch über einen Teilnahmewettbewerb gemäß §17 VgV (Verhandlungsverfahren) vergeben.

4 Zusammenfassung: Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten

Natursteine, die in Deutschland in Form von Pflaster- und Bordsteinen, Mauersteinen, Außen- und Innenfassaden sowie auf Friedhöfen als Grabsteine zum Einsatz kommen, stammen zu einem **erheblichen Teil aus Importen**. Die Außenhandelsstatistik legt nahe, dass dabei ein sehr hoher Anteil von Natursteinprodukten auch aus Steinbrüchen in Ländern mit **problematischen Arbeitsbedingungen** stammt, in denen **Menschenrechtsverletzungen** nicht auszuschließen sind.

Aufgrund des hohen Volumens öffentlicher Bauinvestitionen kommt der öffentlichen Hand eine besondere Verantwortung zu. Mit den Reformen im Jahr 2016 ermöglicht das Vergaberecht **sowohl für direkte Lieferleistungen von Natursteinen als auch für die Vergabe von Bauaufträgen mit Natursteinprodukten grundsätzlich die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeitskriterien**. Für Lieferleistungen von Natursteinen sind soziale und ökologische Aspekte sogar explizit als Vergabegrundsatz festgeschrieben.

Die Einbeziehung solcher strategischen Ziele ist grundsätzlich **in jeder Phase des Vergabeverfahrens** möglich, solange dies verhältnismäßig ist. Damit können zum Beispiel die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen oder darüber hinaus gehende Arbeitsstandards bei der Vergabe von Liefer- oder Bauaufträgen mit Natursteinen direkt in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden, als Zuschlagskriterium definiert werden oder als Bedingung an die Auftragsausführung definiert werden.

Für all diese Anwendungsbereiche können **Gütezeichen, wie zum Beispiel Zertifikate** von Zertifizierungsorganisationen, zur Nachweisführung angewendet werden, wenn diese Gütezeichen gewisse Kriterien erfüllen. Eine Übersicht und eine Bewertung der am Markt befindlichen Güte-

zeichen für Natursteine finden sich zum Beispiel auf dem Portal Siegelklarheit (www.siegelklarheit.de).

Zusätzlich findet sich auf dem Portal Kompass Nachhaltigkeit (www.kompass-nachhaltigkeit.de) ein Vergabetool sowie ein kommunaler Kompass, mit dessen Hilfe die verschiedenen Vergabebestimmungen in den Bundesländern abgerufen werden können.

Als **vertiefende Lektüre zu den vergaberechtlichen Möglichkeiten** der Einbeziehung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung von Natursteinen verweisen wir außerdem auf folgende Broschüren:

- Interaktives Handbuch Sozial verantwortliche Beschaffung am Beispiel von Natursteinen und IT-Produkten von WEED e.V.: https://www2.weed-online.org/uploads/weed_handbuch_sozial_verantwortliche_beschaffung_mobil.pdf
- Möglichkeiten einer ökologisch und sozial nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Leitfaden erstellt im Auftrag von FEMNET e.V.: <https://femnet.de/images/downloads/beschaffung/Moeglichkeiten-einer-oekologischen-sozial-nachhaltigen-Beschaffung-FEMNET-Leitfaden.pdf>
- Sozial verantwortliche Beschaffung nach dem neuen Vergaberecht 2016 – Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Christoph Krönke im Auftrag der Christlichen Initiative Romero in Zusammenarbeit mit WEED: https://www.ci-romero.de/wp-content/uploads/2018/06/Gutachten1_Christoph_Kr%C3%B6nke_Beschaffung_2017.pdf

Teilstudie B

Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen auf Bundesebene

1 Einführung

Diese Studie ist Teil der Gesamtstudie „Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten“, die in Vorbereitung auf die Fachkonferenz am 15. und 16. September 2020 im Auftrag von Werkstatt Ökonomie e.V. und WEED e.V. erstellt wurde. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten in der Beschaffungspraxis bei Natursteinen auf Bundesebene, also in Bundesbehörden und nachgelagerten Verwaltungseinheiten. Dafür werden in Kapitel 2 zunächst die für Natursteinbeschaffungen auf Bundesebene relevanten Vergabebestimmungen, Handbücher, Leitfäden und politischen Grundsätze in Hinblick auf soziale und ökologische Nachhaltigkeitsaspekte diskutiert. Kapitel 3 stellt die Beschaffungspraxis auf Bundesebene im Hoch- und Landschaftsbau dar, Kapitel 4 bezieht sich auf die Vergabe von Bauaufträgen im Bundesstraßen- und Brückenbau. In Kapitel 5 werden basierend auf den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Kapiteln Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen auf Bundesebene dargestellt.

Grundsätzliche Aspekte zur Beschaffung von Natursteinen sowie zur Herkunft und zum Einsatz von Natursteinprodukten finden sich in Teilstudie A Kapitel 2, dessen Lektüre sich zum Verständnis der folgenden Teilstudie empfiehlt.

Die Ausführungen basieren auf einer intensiven Recherche frei verfügbarer Daten (Broschüren, Internetseiten, Informationsmaterialien) sowie auf Interviews und E-Mail-Korrespondenzen mit zuständigen Bundesbehörden, Fachverbänden und weiteren Stakeholdern aus dem Natursteinsektor und dem Bauwesen zwischen Januar und April 2020. Die Studie soll einen Einblick in die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte in der Beschaffungspraxis von Natursteinen geben, erhebt aber nicht den Anspruch, diese vollständig und im Detail zu erfassen. Es geht dabei nicht um die Bewertung der aktuellen Praxis, sondern um die Identifizierung von Ansatzpunkten, die genutzt werden können, um wichtige Schritte in Richtung einer verantwortlichen Beschaffung von Natursteinprodukten zu gehen.

2 Regelungen und Grundsätze für die Vergabepaxis auf Bundesebene

Neben den allgemeinen Vergabegrundsätzen (siehe Teilstudie A, Kapitel 3.2) bei der Beschaffung sind Bundesbehörden nach Auskunft der Bundesregierung an verschiedene **umweltbezogene Bestimmungen** gebunden.⁶⁵ Diese ergeben sich aus verschiedenen Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Erlassen, die allerdings produktspezifisch sind und für Natursteine keine direkte Relevanz haben.^A Besonders erwähnt sei der gemeinsame Erlass zur Beschaffung von Holzpro-

^A Zu nennen sind nach eigenen Angaben der Bundesregierung die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff), Richtlinie zur Beschaffung sauberer Fahrzeuge der EU-Kommission, Aufstellungsgrundschriften des Bundesfinanzministeriums und die darin festgelegten Beschaffungsgrund-

dukten,⁶⁶ da er neben rein ökologischen Aspekten auch Anforderungen an den Gesundheitsschutz und an die Legalität der Waldbewirtschaftung beinhaltet.

Zu beachten ist außerdem der in Teilstudie A Kapitel 3.2 erwähnte veränderte EU-Schwellenwert bei Liefer- und Dienstleistungen für oberste Bundesbehörden.

Nach Einschätzung der Bundesregierung ist Bundesbehörden „nicht allgemein verbindlich vorgegeben, die **Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen** im Vergabeverfahren zu fordern“.⁶⁷ Dennoch ergeben sich für die Vergabe von Bauaufträgen mit Natursteinen durch Bundesbehörden eine Reihe von Anknüpfungspunkten aus Leitfäden, Handbüchern und politischen Grundsätzen, die im Folgenden diskutiert werden.

2.1 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes

Die **Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)** spezifizieren die Zuständigkeiten für alle Baumaßnahmen des Bundes und die dazugehörigen Aufgaben inklusive Beschaffung und Auftragsvergabe, Prüfungsinstanzen sowie die Aufstellung und Fortschreibung von Regelwerken wie z.B. das Standardleistungsbuch STL-Bau (siehe Teilstudie B, Kapitel 2.2).⁶⁸

Neben einer Vielzahl von Aspekten zur Bedarfsplanung, Bauausführung und Rechnungslegung gibt es in den RBBau eine Reihe von Ausführungen zum Umweltschutz im Bauwesen. Unter anderem wird dort festgelegt, dass der Leitfaden Nachhaltiges Bauen (siehe Teilstudie B, Kapitel 2.5) seitens der Bundesbehörden „zu beachten“ ist.⁶⁹

2.2 Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes

Bei der Vergabe von Bauaufträgen im Hochbaubereich wird von den Vergabestellen auf Bundesebene das **Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB)** verbindlich angewendet. Erarbeitet wird es von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe des „Arbeitsausschusses Verdingungswesen der Finanzbauverwaltungen der Länder“ unter Vorsitz des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Im VHB werden die allgemeinen Beschaffungs- und Vergaberichtlinien für das Bauwesen spezifiziert und in entsprechende Formblätter gegossen, welche die Vergabestellen bei der Ausschreibung benutzen sollen.^B

Zunächst werden im VHB die allgemeinen Richtlinien für Vergabeverfahren erläutert. Demnach ist bei der Vergabe von Bauleistungen für den Bund nach der VOB/A, der UVgO, der VgV, der VSVgV sowie nach weiteren im VHB enthaltenen Richtlinien unter Verwendung der Formblätter des VHB zu verfahren. Für freiberufliche Dienstleistungen ist das VHB grundsätzlich nicht anwendbar.

Im Folgenden wird auf die Aspekte des VHB eingegangen, die für umweltbezogene und soziale Aspekte in der Beschaffung direkt relevant sind:

In den sogenannten „Allgemeinen Richtlinien zum Vergabeverfahren“ wird dargelegt, dass für „umweltbezogene, soziale oder sonstige Anforderungen bestimmte Gütezeichen verlangt werden

sätze für Dienstkraftfahrzeuge sowie das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit zur Beschaffung von Papier, Fahrzeugen und Textilien.

^B Das VHB ist zwar für die öffentliche Hand bestimmt, wird aber auch bei privaten Bauauftragsvergaben gerne als Orientierung eingesetzt, da die dortigen Angaben und Formblätter als rechtssicher angesehen werden.

[können]“.⁷⁰ Zusätzlich gibt es im Anhang des VHB einen Leitfaden zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Bau- und Abbruchabfällen. Darüber hinaus wird im VHB auf **ökologische Aspekte** oder Nachhaltiges Bauen nicht eingegangen.

Ein Verweis auf **soziale Aspekte in Bezug auf die Lieferkette von Baustoffen** (z.B. die ILO-Kernarbeitsnormen) ist weder in den Allgemeinen Richtlinien noch in den Formblättern zu finden. Dass die Einbeziehung von sozialen (und ökologischen) Aspekten für Baustoffe im VHB grundsätzlich möglich ist, zeigt das Beispiel Holz: Basierend auf dem Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten⁷¹ gibt es ein Formblatt Nr. 248 zur Verwendung von Holzprodukten⁷², in dem die Bietenden erklären, nur Holzprodukte zu verwenden, die entsprechend zertifiziert sind. Auch hat beispielsweise das Land Baden-Württemberg in einer landesspezifischen Version des VHB ein entsprechendes Formblatt für die ILO-Kernarbeitsnormen inkludiert (siehe Teilstudie C, Kapitel 2.2).

2.3 Das Standardleistungsbuch Bau

Das **Standardleistungsbuch Bau (STLB-Bau)** wird vom Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (VDA) aufgestellt und vom Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN) herausgegeben. Für Bundesbehörden ist laut VHB das STLB-Bau für den Hochbau „in der Regel“ in der Leistungsbeschreibung zugrunde zu legen.⁷³

Das STLB-Bau beinhaltet mehr als eine Million Ausschreibungstexte. Diese Texte werden von den meisten öffentlichen Vergabestellen des Bundes, der Bundesländer und auf Kommunalebene benutzt, um gewünschte Positionen mit Natursteinen in der Leistungsbeschreibung darzustellen. Sie beinhalten den Verweis auf die entsprechenden DIN-Normen (z.B. DIN EN 1342 bei Pflasterdecken aus Naturstein) sowie eine Reihe weiterer technischer Spezifikationen. Soziale oder ökologische Aspekte werden im STLB-Bau nicht angesprochen.

Darüber hinaus bieten Hersteller verschiedener Bauprodukte über die Internetseite des STLB-Bau Mustervorlagen als Hilfestellung an, um „über die Auswahl von Produkt- und Markenbezeichnungen zu passenden, neutralen Ausschreibungstexten zu gelangen“.⁷⁴ Anbieter von Natursteinprodukten finden sich darunter nicht.

2.4 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau

Analog zum VHB für den Hochbau veröffentlicht die Abteilung Straßenbau des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) das **Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB)** als eine Formblattsammlung und entsprechende Regelungen zur Vergabe von Aufträgen im Straßen- und Brückenbau. Seit Ende 2019 ist das Handbuch verpflichtend für den Bundesstraßenbau eingeführt worden; für Länder und Kommunen wird es zur Anwendung empfohlen.

Für die Vergabepaxis sind vor allem Teil 1 (Richtlinien für das Aufstellen der Vergabeunterlagen) und Teil 2 (Richtlinien für das Durchführen der Vergabeverfahren) sowie die entsprechenden Vordrucke von Bedeutung. Analog zum Hochbau sind die VOB/A, die VgV und der vierte Teil des GWB anzuwenden. Damit gelten die dort verankerten Regelungen zu sozialen und umweltbezogenen Aspekten (siehe Teilstudie A, Kapitel 3.2) auch für den Straßenbau.

Analog zum STLB-Bau für den Hochbau verweist das HVA B-StB zur Anwendung bei der Beschreibung der einzelnen Positionen in der Leistungsbeschreibung auf einen Standardleistungskatalog, genannt STLK.

2.5 Maßnahmenprogramm für Verwaltungshandeln in der Nachhaltigkeitsstrategie

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland verabschiedete der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung 2015 das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“, mit dem die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung in Verwaltungshandeln umgesetzt werden sollen. Für die Beschaffung von Natursteinen durch Bundesbehörden sind folgende Maßnahmen relevant:

Maßnahme 1 fordert die weitere Ausrichtung von Bundesliegenschaften an den Anforderungen des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen (BNB; siehe Kapitel 2.6), in dem das Silber-Niveau des BNB als Mindeststandard für zivile Bundesbauten einzuhalten sei. Für Neubaumaßnahmen im Geschäftsbereich des damaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ist vorbildhaft der Gold-Standard zu realisieren.^c Länder und Kommunen sollen bei der Umsetzung des Leitfadens für Nachhaltiges Bauen (LFNB) durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beraten werden.

Maßnahme 6 fordert die „weitere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung“.⁷⁵ Die Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien in nationales Recht sollte genutzt werden, um die nachhaltige Beschaffung in Deutschland zu stärken und weiterzuentwickeln. Konkrete Maßnahmen finden sich für die Produktgruppe Bürogeräte (Energieeffizienz), IT-Beschaffung, Papier, Fuhrpark/Fahrzeuge, Textilien, Holzprodukte, Ökostrom, Mobilität, Veranstaltungsmanagement. Spezifische Maßnahmen für Natursteine fehlen jedoch.

2.6 Leitfaden Nachhaltiges Bauen und das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen

Der **Leitfaden Nachhaltiges Bauen (LFNB)** wird vom BMI aktuell in der dritten aktualisierten Auflage von Januar 2019 herausgegeben. Erarbeitet wird es federführend von der Abteilung Nachhaltiges Bauen des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Der LFNB erläutert allgemeingültige Grundsätze und Methoden für das nachhaltige Planen, Bauen, Nutzen und Betreiben von Gebäuden und Außenanlagen und „dient als Arbeitshilfe für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten über den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden und Liegenschaften im Sinne einer Einheit von Bauwerk und Grundstück.“⁷⁶

Der Leitfaden ist für den Hochbaubereich (inkl. Außenanlagen) des Bundes im Zuständigkeitsbereich des BMI verbindlich anzuwenden, für Baumaßnahmen im Ausland (z.B. Botschaften oder Deutsche Schulen) nur „sinngemäß“.⁷⁷ Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) kommt zu dem Schluss, dass „wegen der Besonderheiten bei Verteidigungsbaumaßnahmen nur eine sinngemäße Anwendung in Betracht kommt“, so z.B. in Form der Systemvariante nach dem „Be-

^c Im Monitoringbericht für 2018 wurde konkretisiert, dass der Leitfaden Nachhaltiges Bauen (und damit die Anwendung des BNB) als Grundlage für die Bundesbauverwaltung nur bei großen Baumaßnahmen über 2 Millionen Euro Gültigkeit hat.

wertungssystem Nachhaltiges Bauen – für den Neubau von Unterkunftsgebäuden der Bundeswehr“ (BNB Bw-UGebN).⁷⁸

Das übergeordnete Nachhaltigkeitsverständnis des Leitfadens schließt ökologische, ökonomische und soziokulturelle Aspekte ein. Ziel der *ökologischen Dimension* ist die Minimierung der Umweltbelastungen auf lokaler und globaler Ebene mit besonderem Fokus auf „Ressourcenschonung durch einen optimierten Einsatz von Baumaterialien und Bauprodukten, eine geringe Flächeninanspruchnahme, die Erhaltung und Förderung der Biodiversität sowie eine Minimierung des Energie- und Wasserverbrauchs“.⁷⁹

Bei der *ökonomischen Dimension* stehen gebäudebezogene Lebenszykluskosten, die Wirtschaftlichkeit und die Wertstabilität im Fokus. Der *soziokulturellen Dimension* sind Ziele zugeordnet, die „sowohl die soziale und kulturelle Identität als auch das Wertempfinden des Menschen beeinflussen“.⁸⁰ Als Beispiel werden Gesundheit, Mobilität und Lebensqualität sowie Chancengleichheit, Partizipation, Bildung und kulturelle Vielfalt genannt.

Es fällt auf, dass diesem Nachhaltigkeitsverständnis die globale Dimension, wie sie spätestens 2016 mit den Globalen Nachhaltigkeitszielen (SDG) der Agenda 2030 auf globaler Ebene allgemeingültig etabliert wurde, fehlt.^D Entsprechend werden mit Ausnahme eines allgemeinen Verweises auf den Kompass Nachhaltigkeit als Beschaffungshilfe die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette der Baustoffe nicht thematisiert.

Während der LFNB als erklärendes Rahmendokument für Nachhaltiges Bauen für die Bundesebene dient, liefert das **Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB)** die dahinterliegende Bewertungsmethodik. Zusätzlich zu den Nachhaltigkeitsdimensionen ökologische Qualität, ökonomische Qualität und soziokulturelle Qualität werden im BNB noch die funktionale und technische Qualität sowie die Prozessqualität bewertet. In Kriteriensteckbriefen werden Qualitätsstufen mit quantitativen Messgrößen definiert. Basierend auf der Gesamtpunktzahl wird dann ein Zertifikat der Stufe Gold, Silber oder Bronze vergeben.

Im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit finden sich für die verschiedenen Systemvarianten umfassende Kriterien für das Nachhaltige Bauen. Soziale Aspekte (jenseits der oben beschriebenen soziokulturellen Dimension) finden sich jedoch kaum. So sollen für das BNB nur die Aspekte herangezogen werden, bei denen „eindeutige Bemessungsregeln beschrieben werden können“, während auf „übergeordnete Schutzziele“ wie soziale Aspekte bei der Beschaffung nur in der „konkreten Planung“ eingegangen werden solle.⁸¹ Entsprechend findet sich ein direkter Bezug zu Natursteinen im BNB nur sehr vereinzelt. So werden sie etwa in der Systemvariante Außenanlagen im Kriterium Materialeinsatz erwähnt, bei dem die Verwendung regionaler Materialien bei Natursteinen bewertet wird. Während für Holz eine Produktkettenzertifizierung positiv in die Bewertung einfließt, ist dies für Natursteine nicht der Fall. Es wird jedoch positiv bewertet, wenn in der Planung verschiedene Alternativen hinsichtlich der Ökobilanz der Baustoffe verglichen werden. Eine entsprechende Bewertung für den Vergleich von Produkten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen in der Lieferkette gibt es nicht.⁸² Allerdings wird bei Außenanlagen die Wiederverwendung von bereits verbauten Natursteinen positiv bewertet.⁸³

Auch wenn Natursteine im Roh- und Trockenbau sicher keine zentrale Funktion einnehmen, kommen sie im Hochbau in Form von Innen- und Außenwänden, Boden, Platten und Treppen

^D Z.B. SDG Nr. 8 Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, SDG Nr. 10 Reduzierung von Ungleichheiten, SDG Nr. 12 Nachhaltiger Konsum/Produktion)

zum Einsatz. In den Systemvarianten für den Hochbaubereich (Bürogebäude, Unterrichtsgebäude) finden sie jedoch keine direkte Erwähnung. Allerdings wird das Treibhauspotenzial für die Herstellung, Nutzung und Entsorgung des Bauwerks inklusive Bauteile bewertet,⁸⁴ wodurch indirekt regionale Baustoffe (z.B. regionale Natursteinprodukte) aufgrund einer anzunehmenden besseren CO₂-Bilanz im Vorteil sind, es sei denn es werden Recycling-Baustoffe (z.B. RC-Betonsteine) verwendet. Ebenfalls wird die Möglichkeit der Wiederverwertung eines Baustoffes positiv bewertet.⁸⁵ Auch wird unter dem Kriterium „Ausschreibung und Vergabe“ bewertet, wenn „Nachhaltigkeitsaspekte“ in die Ausschreibung integriert wurden. Allerdings fehlen auch hier soziale Nachhaltigkeitsaspekte in der Lieferkette.⁸⁶

Zusammenfassend lässt sich für die Regelungen und Grundsätzen zur Beschaffungspraxis auf Bundesebene sagen, dass an den entscheidenden Stellen (z.B. im Vergabe- und Vertragshandbuch VHB, im Standardleistungsbuch STLB sowie im Leitfaden Nachhaltiges Bauen und dem dazugehörigen Bewertungssystem BNB) Hinweise auf die Einhaltung von sozialen Kriterien in der Lieferkette (z.B. die ILO-Kernarbeitsnormen) bisher überraschenderweise fehlen.

Exkurs: Das Kriterium „Verantwortungsvolle Ressourcengewinnung“ der DGNB-Zertifizierung

Während sich öffentliche Beschaffungsstellen auf Bundes- und Länderebene am BNB orientieren, gibt es mit dem Bewertungssystem der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) ein weiteres System, das zurzeit vor allem im privaten Baubereich angewendet wird. Während das BNB bisher keine Kriterien für die Einhaltung sozialer Aspekte in der Lieferkette beinhaltet, findet sich im DGNB-System das Kriterium ENV 1.3 / Verantwortungsbewusste Ressourcengewinnung mit direktem Bezug zu Natursteinen. Als Mindestkriterium für eine Bewertung innerhalb dieses Kriteriums gilt, dass nur Natursteine verwendet werden dürfen, die „frei von Kinder- und Zwangsarbeit hergestellt wurden und ein illegaler Rohstoffabbau / -herstellung ausgeschlossen ist“.⁸⁷ Stammen die Natursteine aus EU-Ländern, werden diese Minimalanforderungen als umgesetzt angenommen. Als Nachweis für die Mindestkriterien ist eine Herstellererklärung vorzulegen, die die Einhaltung der Mindestanforderungen bestätigt. Für die Bewertung von Natursteinen aus Nicht-EU-Staaten muss nachgewiesen werden, dass die Anforderungen der ILO-Konvention 182 erfüllt sind und dass unangekündigte, unabhängige Kontrollen in den Steinbrüchen stattfinden. Qualifizieren sich die eingesetzten Materialien anhand dieser Mindestkriterien, können sie anhand von drei Qualitätsstufen bewertet werden. Für Natursteine ist aktuell [Stand April 2020] nur eine Einstufung bei Vorlage des Win=Win Fair Stone-Labels in Qualitätsstufe 2 möglich.

3 Beschaffungen und Auftragsvergabe im Hoch- und Landschaftsbau

Zuständig für den zivilen Hochbau auf Bundesebene ist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit dem nachgelagerten Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Ihm zugeordnet sind in den Bundesländern 16 regionale Bundesbauverwaltungen, die im Rahmen der Organleihe Bundesbauvorhaben in den Ländern planen, beauftragen und ausführen.⁸⁸ Im Bereich des militärischen Hochbaus (z.B. Kasernen, Gebäude für die Bundeswehr und andere Streitkräfte) ist das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) zuständig.

Weitere Beschaffungsbehörden auf Bundesebene haben auf Anfragen im Rahmen dieser Studie angegeben, keine Natursteine zu beschaffen (Beschaffungsamt des BMI, Kaufhaus des Bundes, zentrale Beschaffungsstelle der Generalzolldirektion).⁸⁹ Auch das Bundesamt für Immobilienaufgaben vergibt nach eigenen Angaben keine Bauaufträge mit Natursteinen.⁹⁰

3.1 Beschaffungs- und Vergabep Praxis des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Zu den Aufgaben des Bundesamtes für Bauwesen und Bauordnung (BBR) zählen die Betreuung von Bauangelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, Bonn und im Ausland sowie die Bau-, Stadt- und Raumforschung. Damit ist das BBR für die Vergabe von Bauaufträgen für sämtliche Bauten der Verfassungsorgane oberster Bundesbehörden, von Kultur- und Forschungseinrichtungen, deutschen Botschaften, Deutschen Schulen und Goethe-Instituten zuständig. Pro Jahr verantwortet das BBR damit durchschnittlich etwa 1.000 einzelne Baumaßnahmen.⁹¹

Leider stand die Vergabestelle des BBR nicht für ein Interview für diese Studie zur Verfügung. Die folgenden Punkte basieren daher auf einer Internetrecherche, einer Durchsicht der Vergabeunterlagen von Ausschreibungen im Recherchezeitraum (Januar bis April 2020), sowie einem Telefongespräch mit der Fachstelle Nachhaltiges Bauen des BBSR.⁹²

Bei vielen Projekten werden Planungsaufträge an entsprechende Planungsbüros (Architekten- oder Ingenieurbüros) vergeben. In der Praxis wird dadurch die Wahl der Baustoffe häufig von diesen Planungsinstanzen stark beeinflusst.⁹³

Als Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung ist das BBR nach Einschätzung der Bundesregierung „auf der Grundlage des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung dazu verpflichtet, ökologische, soziale und innovative Nachhaltigkeitskriterien vorzugeben“, auch für die Auftragsvergabe.⁹⁴ Damit sind die Bestimmungen des Leitfadens für Nachhaltiges Bauen und die BNB Kriterien bei Ausschreibungen des BBR anzuwenden.

2019 wurde das BNB bei 492 von rund 690 Bundesbauprojekten angewendet.^E Inwieweit dabei auf die in Kapitel 2.5 aufgezählten für Natursteine relevanten Aspekte geachtet wurde, ließ sich nicht erheben. Arbeitsrechtliche Aspekte in der Lieferkette spielen für die Beschaffung der Rohstoffe im BNB und im LFNB jedenfalls keine Rolle.

Nach Auskunft der Geschäftsstelle für Nachhaltiges Bauen werden Natursteine zwar eingesetzt, jedoch nicht häufig. Ein Grund dafür ist, dass diese imprägniert werden müssten, wodurch bei einer Einpflege in den Boden flüchtige organische Verbindungen (sog. VOC) freigesetzt werden könnten.

Es finden sich in Ausschreibungen jedoch durchaus auch Natursteine, aktuell z.B. bei den Freianlagen des Walther-Meißner-Baus der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt.⁹⁵ Bei diesen Ausschreibungen wurde die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen weder als Leistungsmerkmal noch als Ausführungsbedingung oder als Zuschlagskriterium eingefordert. Ein entsprechendes Formblatt scheint gegenwärtig nicht systematisch und flächendeckend, sondern allenfalls bei einzelnen Ausschreibungen zum Einsatz zu kommen (Stand April 2020).

^E Dabei wurde bei zehn Projekten der Gold-Standard angestrebt, bei weiteren 99 Projekten der Silberstandard. Zusätzlich ist bei 383 Baumaßnahmen eine „sinngemäße Anwendung des BNB“ vereinbart worden.

Trotzdem gibt es nach Auskunft der Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen in den zuständigen Projektreferaten durchaus eine Sensibilität für die Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern der Natursteine. So wurde bei mindestens einem Projekt in der jüngeren Vergangenheit der Steinbruch vor Ort in Asien besichtigt.⁹⁶ Auch deuten einige Bauausschreibungen des BBR darauf hin, dass auf gebrauchte Natursteine zurückgegriffen wird (so z.B. für die Granitpflasterdecke im Außenbereich des Bundesamtes für Materialforschung und Prüfung⁹⁷). In anderen Projekten wird im Außenanlagenbereich auch auf Betonwerksteine anstelle von Natursteinen zurückgegriffen.⁹⁸

In manchen Ausschreibungen wurde im Leistungsverzeichnis von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Steine so zu beschreiben, dass über die Spezifizierung des Natursteins dessen Herkunft aus einem Risikoland ausgeschlossen werden kann (z.B. „Seeberger Sandstein“).⁹⁹ Ein Beispiel ist der Neubau des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), der als eines der wenigen Gebäude im Bundesbau den BNB Gold-Standard erreicht: Bei dem Gebäude kamen in größerer Menge Natursteine für die Fassade und im Innenbodenbereich zum Einsatz. Dabei wurde trotz eventueller Bedenken bezüglich des Preises auf Naturstein aus Österreich zurückgegriffen.¹⁰⁰

3.2 Beschaffungs- und Vergabepaxis der Bundesbaubehörden in den Ländern

Viele Bundesbauaufträge werden nicht vom BBR direkt, sondern von den 16 Bundesbauämtern in den Ländern beauftragt und abgewickelt. Diese Ämter sind von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich organisiert, wobei sie häufig noch weiter in regionale Zuständigkeitsbereiche (z.B. Staatliche Hochbauämter) untergliedert sind. Dadurch gibt es in der Praxis eine große Zahl an Behörden und Vergabestellen, die für den Bundesbau Vergaben durchführen. Im Folgenden wird exemplarisch das Beispiel des Landesbetriebs Bundesbau Baden-Württemberg dargestellt.

Der Landesbetrieb Bundesbau Baden-Württemberg ist für alle zivilen und militärischen Bauprojekte des Bundes in Baden-Württemberg verantwortlich und nimmt die Bauleitungsfunktion der Bundesrepublik Deutschland in Baden-Württemberg wahr. 2018 wurden darüber 278,3 Millionen Euro für Baumaßnahmen des Bundes ausgegeben.¹⁰¹

Alle Ausschreibungen für Bundesbauaufträge laufen über eine zentrale Vergabestelle, wobei die Vergaberichtlinien des Bundes (nicht des Landes Baden-Württemberg) angewendet werden. Dies beinhaltet seit 2011 auch die Anwendung des BNB, wofür es in allen Bundesbauämtern entsprechende BNB-Konformitätsprüfungsstellen gibt. Oft sind auch hier Planungsbüros mit der Planung inkl. dem Erstellen der Leistungsverzeichnisse beauftragt.

Natursteine werden nicht direkt über Lieferleistungen beschafft, sondern sind den Bauausschreibungen nachgelagert und werden damit von den Bauauftragnehmern gestellt. Dabei wird nach Auskunft der Vergabestelle im Landesbetrieb das Formblatt 963¹⁰² aus dem Vergabehandbuch Version Baden-Württemberg beigelegt^F, das die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen als ergänzende Vertragsbedingungen (Ausführungsbedingung) festschreibt (siehe Teilstudie C, Kapitel 2.2).¹⁰³ Darin müssen sich Auftragnehmer im Fall von Aufträgen mit Natursteinen aus „Afrika, Asien oder Lateinamerika“ verpflichten, „den Auftrag ausschließlich mit Produk-

^F Eine Beschreibung des Formblatts 963 findet sich in Teilstudie C, Kapitel 2.2, im Kasten „Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen als Ausführungsbedingungen anhand Formblatt 963“

ten auszuführen, die nachweislich unter Beachtung des Wesensgehalts der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt worden sind“.¹⁰⁴ Der Nachweis kann laut Formblatt erbracht werden a) durch ein in der Leistungsbeschreibung entsprechend verlangtes Gütezeichen, (b) mit einem dem verlangten Gütezeichen gleichwertigen Nachweis oder (c) durch eine Zusicherung, „dass der Wesensgehalt der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung bzw. Verarbeitung des Produkts beachtet wurde und das Unternehmen, der Produkthersteller, sowie der direkte Zulieferer des Produktherstellers aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen haben, um die Beachtung des Wesensgehaltes der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung bzw. Bearbeitung der zu liefernden Produkte zu gewährleisten“.¹⁰⁵ Während ein über die Leistungsbeschreibung genanntes Gütezeichen oder ein gleichwertiger Nachweis zu begrüßen wäre, sind Eigenerklärungen wie (c) kritisch zu sehen, insbesondere wenn dafür, wie in Formblatt 963, auf gerade einmal zwei Zeilen eine solche Erklärung abgegeben werden soll, die nach aktuellem Kenntnisstand in der Praxis auch nicht sachlich überprüft wird.

Einzelne Rückmeldungen auf Anfragen bei Bundesbaubehörden anderer Bundesländer im Rahmen dieser Studie deuten darauf hin, dass es bezüglich des Einsatzes eines solchen Formblattes zur Einhaltung einer oder mehrerer ILO-Kernarbeitsnormen keine einheitliche Praxis gibt.¹⁰⁶

4 Beschaffungs- und Vergabep Praxis im Bundesstraßen- und Brückenbau

Neben dem Gebäude- und Landschaftsbau werden Natursteine von Bundesbehörden im Straßenbau eingesetzt. Wie in Teilstudie A Kapitel 2.2 ausgeführt, kommen Natursteine im Straßenbau vor allem als Straßenbord, Mauersteine für Trennmauern, Natursteinschotter/Splitt sowie als Gesteinskörnung für Beton, Zement und Asphalt zum Einsatz. Vereinzelt werde auch Pflastersteine aus Naturstein im Randbereich verbaut.

Der Bundesstraßenbau liegt im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Mit der Vergabe der entsprechenden Bauleistungen für die rund 13.140 km Bundesautobahnen und 37.880 km Bundesstraßen¹⁰⁷ werden auf dem Weg der Auftragsverwaltung (Art. 90 Abs. 2, Art. 85 GG) die zuständigen **Straßenbaudienststellen der Länder** beauftragt.

Damit sind analog zu den Bundesbaubehörden im Hochbau auch beim Straßenbau bei 16 Bundesländern mit Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen und Direktionen viele verschiedene Beschaffungsstellen für die Vergabe von Straßenbauaufträgen zuständig. Eine flächendeckende Abfrage der Beschaffungspraxis war im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Es sei hier exemplarisch auf die Ausführungen zum Straßenbau in Baden-Württemberg verwiesen (siehe Teilstudie C, Kapitel 4)

5 Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen auf Bundesebene

Aus den Ergebnissen der Teilstudie zur Beschaffung von Natursteinen auf Bundesebene ergeben sich verschiedene Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen. Alle hier aufgeführten Punkte basieren auf Angaben, Ideen, Bedenken und Wünschen verschiedener Stakeholder, die während der Interviews geäußert wurden.

5.1 Stärkung der sozialen Dimension im Nachhaltigkeitsverständnis der Baubehörden

Eine Vorreiterfunktion der Bundesbehörden durch anspruchsvolle soziale Kriterien, insbesondere des BBR, würde nicht zuletzt angesichts des bedeutenden Beschaffungsvolumens im Baubereich eine starke Signalwirkung haben. Bei dem Gespräch mit der zuständigen Stelle für Nachhaltiges Bauen war eine Sensibilität für die Berücksichtigung sozialer Aspekte durchaus zu erkennen. Ein konkreter Anknüpfungspunkt dafür bietet sich im Rahmen der anstehenden Evaluierungsprozesse des BNB und des dazugehörigen Leitfadens. Dort könnte eine verantwortungsvolle Ressourcengewinnung eine Aufwertung erfahren, indem, ähnlich wie im DGNB-System (siehe Kapitel 2.6) eine Bewertung sozialer Aspekte in der Lieferkette in das Bewertungssystem aufgenommen wird.

Außerdem könnten den Beschaffenden Merkblätter über die möglichen Nachweise durch Gütezeichen bei Natursteinen an die Hand gegeben werden. Da die Lieferketten von Natursteinprodukten trotz mehrerer Stationen nachvollziehbar sind und es über die gesamte Lieferkette gerade für soziale Aspekte glaubwürdige Zertifikate gibt, eignen sich Natursteine als Pionierbaustoff für ein solches Vorhaben. In diesem Zuge wäre auch ein weiterer Austausch und eine entsprechende Koordinierung der 16 regionalen Bundesbauämter, z.B. durch die BNB-Konformitätsprüfungsstellen, die Allianz für Nachhaltige Beschaffung oder auch den DVA, zu begrüßen.

5.2 Gesetzliche Bestimmungen, Richtlinien oder Verwaltungsvorschriften effektiver gestalten

Während es bei Bauvorhaben des Bundes für den Einsatz von Holz einen Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von zertifizierten Holzprodukten¹⁰⁸ gibt, fehlen entsprechende Regelungen für Natursteine. Nach Ansicht einzelner Interviewpartner*innen könnte ein entsprechender Erlass für Natursteine eine Ausstrahlungskraft in alle Verwaltungsebenen hinein haben (Bund, Länder, Kommunen).

Eine schwächere Option wäre es, die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen als Ausführungsbedingung mithilfe von *effektiven* Nachweispflichten im Vergabe- und Vertragshandbuch (VHB) und im Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) zu verankern. Ein entsprechendes Kontrollkästchen beim Formular für die Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes sowie ein Formblatt, das reine Eigenerklärungen nicht anerkennt, würden – ohne größeren Aufwand für die Vergabestellen – die Effektivität deutlich erhöhen. Das zuständige Fachreferat im BMI hat auf Anfrage im Rahmen dieser Studie die grundsätzliche Machbarkeit eines solchen Weges bestätigt, verwies dabei aber auf das Spannungsverhältnis solcher Vorgaben mit der bereits jetzt „prekären Akzeptanz des öffentlichen Vergaberechts“. Dies gelte insbesondere dann, wenn über die technischen Anforderungen hinausgehende Forderungen zu spürbarem Mehraufwand für die Unternehmen führen, und äußere sich darin, dass weniger Angebote eingereicht werden.¹⁰⁹

Von vielen Vergabestellen, Steinhändlern und vom Deutschen Naturwerkstein-Verband (DNV) wurde während der Interviews darauf hingewiesen, dass es sehr hilfreich wäre, wenn es Musterparagrafen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen für die Vergabestellen geben würde.¹¹⁰ Diese könnten zum Beispiel in den Standard-Ausschreibungstexten des STLB-Bau/GAEB mit Natursteinbezug inkludiert sein.

5.3 Planungsbüros als Zielgruppe für Sensibilisierungsmaßnahmen

Bei der Recherche zu dieser Teilstudie wurde deutlich, dass die Leistungsverzeichnisse vieler Bundesbauvorhaben, bei denen Natursteine verbaut werden, über Planungsbüros verfasst werden und diese die Materialauswahl mit beeinflussen. Daher sollten alle Maßnahmen zur Stärkung einer sozial verantwortlichen Natursteinbeschaffung dadurch begleitet werden, dass auch die Planungsbüros und ihre entsprechenden Dachverbände weiter für das Thema Lieferkettenverantwortung sensibilisiert werden. Wenn hier die Sensibilität und die Fachkenntnisse über die Möglichkeiten zur Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten vorliegen, wäre dies sehr von Vorteil.

5.4 Forschungsbedarf über Lieferketten von Natursteinprodukten im Straßenbau

Für den Bereich des Bundesstraßenbaus ergibt sich weiterer Recherchebedarf. Unklar ist zurzeit, wie hoch hier der Anteil von Natursteinprodukten aus Risikoländern ist. Eine besondere Rolle spielen dabei neben Natursteinbord, Pflaster- und Natursteinmauern auch Natursteinschotter und Splitt, da es für diese Produktsegmente ein erhöhtes Risiko eines Einsatzes von Kinderarbeit z.B. in Indien gibt. Diesbezüglich existieren keine Studien oder Zahlen.

Teilstudie C

Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Baden-Württemberg

1 Einführung

Diese Studie ist Teil der Gesamtstudie „Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten“, die in Vorbereitung auf die Fachkonferenz am 15. und 16. September 2020 im Auftrag von Werkstatt Ökonomie e.V. und von WEED e.V. erstellt wurde. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf das Bundesland **Baden-Württemberg** mit den für die Beschaffung von Natursteinen relevanten Landesbehörden und ihnen nachgelagerten Behörden sowie den **Kommunen** im Bundesland.

Grundsätzliche Aspekte zur Beschaffung von Natursteinen sowie zur Herkunft und zum Einsatz von Natursteinprodukten finden sich in Teilstudie A Kapitel 2, dessen Lektüre sich zum Verständnis der folgenden Teilstudie empfiehlt.

Die Ausführungen in dieser Teilstudie basieren auf einer Recherche frei verfügbarer Daten (Broschüren, Internetseiten, Informationsmaterial) sowie auf Interviews und E-Mail-Korrespondenzen mit zuständigen Landesbehörden, Fachverbände, Kommunen und weiteren Stakeholdern aus dem Natursteinsektor und dem Bauwesen zwischen Januar und April 2020.

Da Kommunen für einen Großteil der Baubeschaffungen mit Natursteinen in den Ländern verantwortlich sind, wurde bei den Interviews ein **Fokus auf die Beschaffungspraxis auf kommunaler Ebene** gelegt. Dazu wurden während des Recherchezeitraums Interviews mit 26 Kommunen und Landkreisen geführt.

Die Teilstudie soll einen Einblick in die Beschaffungspraxis von Natursteinen in Baden-Württemberg geben, erhebt aber nicht den Anspruch, diese vollständig erfasst zu haben. Es geht nicht um die Bewertung der aktuellen Beschaffungspraxis, sondern um eine Darstellung des Status Quo mit dem Ziel, Ansatzpunkte zu identifizieren, die genutzt werden könnten, um Schritte in Richtung einer verantwortlichen Beschaffung von Natursteinprodukten zu ermöglichen.

2 Regelungen und Grundsätze für die Vergabep Praxis auf Landesebene in Baden-Württemberg

Für die Landesbehörden in Baden-Württemberg gelten grundsätzlich die in Teilstudie A Kapitel 3.2 aufgelisteten Vergabegrundsätze. Maßgeblich für Bauaufträge auf Landesebene sind die Bestimmungen der VOB/A.

Diese werden allerdings durch weitere Normen, gesetzliche Regelungen, Verwaltungsvorschriften und politische Grundsätze auf Landesebene ergänzt, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Ein spezieller Fokus liegt dabei auf sozialen und ökologischen Aspekten.

2.1 Verwaltungsvorschrift über die Vergabe öffentlicher Aufträge

Für Liefer- und Dienstleistungen auf Landesebene gilt in Baden-Württemberg die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung), aktuell in der Version vom 24. Juli 2018. Dies gilt sowohl oberhalb als auch unterhalb des EU-Schwellenwertes. Der Anwendungsbereich der Lieferleistung ist jedoch derzeit bei Natursteinen in der Praxis von geringer Bedeutung, da nach vorliegenden Informationen Landesbehörden Natursteine ausschließlich über den Weg der Bauaufträge beschaffen, für die die VwV Beschaffung nicht gilt.¹¹¹

Für Kommunen ist die VwV Beschaffung nicht bindend, wird aber zur Anwendung empfohlen.¹¹²

Entsprechend der Vergabegrundsätze des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) und den Vergabebestimmungen der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO) beinhaltet die VwV Beschaffung den Vergabegrundsatz „qualitative, innovative, soziale, umweltbezogene und wirtschaftliche Aspekte gleichberechtigt zu berücksichtigen“.¹¹³

Weiter legt die VwV Beschaffung fest, dass unter den am Markt befindlichen und für den vorgesehenen Verwendungszweck gleichwertig geeigneten Erzeugnissen bzw. Dienstleistungen „fair gehandelte Produkte“ bevorzugt werden *sollen*.¹¹⁴ Aufträge über Lieferleistungen mit Natursteinen (entsprechend einer Liste im Anhang der VwV Beschaffung) *können* außerdem mit zusätzlichen Bedingungen an die Ausführungsbedingungen vergeben werden, wobei die ILO-Kernarbeitsnormen explizit genannt werden. Ein entsprechendes Formblatt findet sich ebenfalls im Anhang der VwV Beschaffung.¹¹⁵

2.2 Landesspezifische Ergänzungen zur Anwendung des Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes

Die baden-württembergische Landesregierung hat das vom Bund zur Anwendung empfohlene Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) um landeseigene Regelungen ergänzt. Diese Ergänzungen sind die im Zuständigkeitsbereich der Landeshochbaubehörden anzuwenden. So ist in den „Richtlinien zur Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes“ geregelt, dass im Falle der Verwendung von Natursteinen das Formblatt 963 (siehe Kas-ten) den Vergabeunterlagen beizulegen ist. Ferner sind „die Erklärungen dieses Formblattes vom Bieter, der den Auftrag erhalten soll, rechtzeitig vor der Auftragserteilung abzuverlangen und im Auftragsschreiben unter den Erläuterungen ausdrücklich als Vertragsbestandteil auszuweisen“.¹¹⁶

Es fällt jedoch auf, dass es im „Vordruck für die Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes“, der bei allen Angeboten verwendet wird, keine Ankreuz-Option für dieses Formblatt gibt. Außerdem ist das Formblatt selbst (zumindest in der online zugänglichen Version) dem Handbuch nicht beigelegt.¹¹⁷

Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen als Ausführungsbedingungen anhand Formblatt 963

Verschiedene Beschaffungsstellen gaben an, dass sie den Ausschreibungen mit Natursteinen das Formblatt 963¹¹⁸ der baden-württembergischen Version des Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) beilegen. Darin müssen sich Auftragnehmer im Fall von Aufträgen mit Natursteinen aus „Afrika, Asien oder Lateinamerika“ verpflichten, „den Auftrag ausschließlich mit Produkten auszuführen, die nachweislich unter Beachtung des Wesensgehalts der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt worden sind“.¹¹⁹ Der Nachweis kann laut Formblatt erbracht werden a) durch ein in der Leistungsbeschreibung entsprechend verlangtes Gütezeichen, (b) mit einem dem verlangten Gütezeichen gleichwertigen Nachweis oder (c) durch eine Zusicherung, „dass der Wesensgehalt der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung bzw. Verarbeitung des Produkts beachtet wurde und das Unternehmen, der Produkthersteller, sowie der direkte Zulieferer des Produktherstellers aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen haben, um die Beachtung des Wesensgehaltes der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung bzw. Bearbeitung der zu liefernden Produkte zu gewährleisten“.¹²⁰ Während die Variante eines über die Leistungsbeschreibung genannten Gütezeichens oder ein gleichwertiger Nachweis zu begrüßen wäre, sind Erklärungen wie (c) kritisch zu hinterfragen, insbesondere wenn dafür, wie in Formblatt 963, auf gerade einmal zwei Zeilen eine solche Erklärung abgegeben werden kann, die in der Praxis nach aktuellem Kenntnisstand nicht sachlich überprüft wird.

2.3 Leitfaden Außenanlagen und Grünflächenmanagement

Bei landeseigenen Außenanlagen ist in Baden-Württemberg für Baumaßnahmen der Leitfaden Außenanlagen und Grünflächenmanagement – Leitfaden zur Qualitätssicherung bei Planung, Bau und Bewirtschaftung landeseigener Liegenschaften zu beachten. Dort wird aufgeführt, dass „auf eine nachhaltige Planung, Bauweise und Pflege zu achten“ ist, wobei „ökologische, ökonomische und soziale Aspekte eine bedeutende Rolle“ spielen.¹²¹ Die ökologischen Aspekte beziehen sich auf Artenvielfalt, Schutz von Habitaten, Wiederverwendung von Baustoffen, Regenwasserzurückhaltung und Sickerflächen. Die sozialen Aspekte beziehen sich auf Aspekte am Ort der Liegenschaft, wie Zufriedenheit, Aufenthaltsqualität, Gesundheit, Lärmschutz usw.). Weiterhin soll „im Sinne einer zukunftsorientierten Planung“ auch auf die „Langlebigkeit und ressourcenschonende Verwendung von Roh- und Hilfsstoffen“ geachtet werden und bei der Materialauswahl sollen „ökologische sowie nachhaltige Aspekte“ berücksichtigt werden.¹²²

Für den Kontext dieser Studie ist vor allem relevant, dass bei der Materialauswahl gemäß des Leitfadens „Materialien zu vermeiden [sind], die infolge sozialer und ökologischer Missstände wie z.B. Kinderarbeit verarbeitet wurden. Es sollten regionaltypische Materialien verwendet werden“.¹²³ Allerdings taucht die Vermeidung von Kinderarbeit in der dazugehörigen Checkliste nicht mehr auf, sondern nur noch ein allgemeiner Verweis auf „regionaltypische Materialien“.¹²⁴

2.4 Spezielle Bestimmungen auf kommunaler Ebene

Die von Kommunen bei der Vergabe zu beachtenden Grundsätze legt in Baden-Württemberg die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich (VergabeVwV) fest. Entsprechend ist für Kommunen bei *direkten Lieferleistungen* von Natursteinen für den Oberschwellenbereich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung

gen (GWB) und die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) gültig (siehe Teilstudie A, Kapitel 3.2). Im Unterschwellenbereich gibt es bei Lieferleistungen keine verpflichtende Regelung.

Bei *Bauaufträgen* mit Natursteinen ist für den Oberschwellen- und Unterschwellenbereich die VOB/A anzuwenden (siehe Teilstudie A, Kapitel 3.2).

Mit der Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes 2013 wurde die Landesverwaltung in Baden-Württemberg außerdem beauftragt, in den Förderprogrammen des Landes für den kommunalen Hochbau den Grundsätzen des Nachhaltigen Bauens Rechnung zu tragen. Für die kommunalen Hochbau-Baumaßnahmen, die aus Landesmitteln gefördert werden, ist dafür das Programm Nachhaltiges Bauen in Baden-Württemberg (NBBW) obligatorisch anzuwenden. Mit dem aus zehn Nachhaltigkeitskriterien bestehenden Programm möchte das Land Baden-Württemberg „das Bewusstsein für nachhaltiges Bauen schärfen und zukunftsverträgliche Bauweisen vorantreiben“.¹²⁵ Natursteine spielen dabei keine direkte Rolle – allerdings werden im Nachhaltigkeitskriterium Nr. 1 (Ökobilanz) Wände und Bodenplatten als Bauteile bilanziert. Verantwortliche Lieferketten bei den Baustoffen spielen allerdings nur bei Holz eine Rolle.¹²⁶

Darüber hinaus haben sich in Baden-Württemberg viele Kommunen, zum Teil auf Basis entsprechender Ratsbeschlüsse, eigene Dienstanweisungen gegeben, die eine nachhaltige Beschaffung für einzelne oder mehrere Produktgruppen vorschreiben und regeln (siehe Kapitel 4).

2.5 Weitere politische Zielvereinbarungen

Wie sich aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt, wäre im baden-württembergischen Vergaberecht eine Beschaffung von Natursteinen aus *verantwortlichen Lieferketten* nur im Falle der selten vorkommenden direkten Lieferleistung auf Landesebene verbindlich vorgeschrieben. Jedoch gibt es eine Reihe von politischen Zielvereinbarungen, die nahe legen, dass auch im Fall von Kann-Bestimmungen (im Rahmen von Landesbauausschreibungen oder kommunalen Beschaffungen von Natursteinen) eine **politische Verpflichtung** besteht, soziale Aspekte in der Lieferkette zu berücksichtigen.

So wird einer „verantwortlichen Beschaffung“ ein eigenes Handlungsfeld in den **Entwicklungspolitischen Leitlinien für Baden-Württemberg** gewidmet. Dort definiert die Landesregierung Entwicklungspolitik als „Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern des Landes“¹²⁷ und als ein „wesentliches Element einer an Nachhaltigkeit ausgerichteten Landespolitik“.¹²⁸ Deshalb berücksichtigt sie bei ihrer Beschaffung neben ökonomischen auch regionale, ökologische und soziale Kriterien und bevorzugt, wo möglich, Produkte aus Fairem Handel. Auch den Kommunen wird bei der Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele eine besondere Rolle als Beschaffende von Waren und Dienstleistungen zugewiesen. Daher möchte sich die Landesregierung für Rahmenbedingungen einsetzen, die für ein „verantwortliches kommunales Beschaffungswesen“ notwendig sind.¹²⁹

Auch in der **Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg** wird die Bedeutung der öffentlichen Beschaffung hervorgehoben. In der Kommunalen Initiative Nachhaltigkeit (KIN) wird den Landkreisen, Städten und Gemeinden analog zu den entwicklungspolitischen Leitlinien eine zentrale Rolle zugewiesen.¹³⁰ Auch hier wird eine Nachhaltige Beschaffung als ein wichtiges Instrument unterstrichen.

Zusätzlich erwähnt der **Nachhaltigkeitscheck von Kabinettsvorlagen und Regelungen** aus dem Jahr 2015 die „ökologischen und sozialen Produktionsbedingungen, insbesondere die Wahrung der Menschenrechte und internationaler Standards als Überprüfungspunkt von Regierungshandeln“.¹³¹

In der **Landesstrategie Ressourceneffizienz** aus dem Jahr 2016 werden Natursteine nur als Kalkstein-Baustoff erwähnt. Allerdings beziehen sich einige Maßnahmen auf die Beschaffung von Rohstoffen generell (und damit auch von Natursteinen). So fordert Maßnahme 22, dass im Rahmen des Rohstoffdialogs „ein Austausch über ökologische und soziale Risiken in der Rohstoffbeschaffung angeregt [wird]“. Gleichzeitig soll die Umsetzung der OECD-Leitlinien zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette unterstützt werden.¹³²

3 Auftragsvergaben im Hoch- und Landschaftsbau

Das Land Baden-Württemberg hat nach Zahlen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie 2018 Bauausgaben in Höhe von 1,1 Milliarden Euro getätigt.¹³³ Dazu kommen Bauausgaben seitens der Kommunen in Höhe von 4,036 Milliarden Euro.¹³⁴

Es liegen keine genauen Zahlen darüber vor, in welchem Teilsegment der Bauindustrie diese Ausgaben getätigt wurden. Allerdings lässt die Auftragseingangsstatistik der baden-württembergischen Bauindustrie zumindest eine Tendenz erkennen: Diese verzeichnete 2018 einen Auftragseingang durch öffentlichen Bau von insgesamt 3,87 Milliarden Euro, davon 1,91 Milliarden Euro im Straßenbau, 1,43 Milliarden Euro im sonstigen öffentlichen Tiefbau und 529 Millionen Euro im öffentlichen Hochbau.¹³⁵

Wie in den meisten Bundesländern gibt es in Baden-Württemberg eine Trennung der Zuständigkeiten der Bereiche Hochbau (inkl. Freianlagen und Zubringerwege) und Straßen- und Brückenbau. Der Bereich des Hochbaus fällt in Baden-Württemberg in den Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums, verwaltet und durchgeführt vom **Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW)**.

3.1 Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW) ist für alle dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Finanzen Baden-Württemberg zugeordneten Landesimmobilien sowie für die Unterbringung von Behörden und sonstigen Einrichtungen des Landes verantwortlich. Dies umfasst die Bereiche Immobilienmanagement, Baumanagement, Gebäudemangement, Staatliche Schlösser und Gärten sowie Kunst am Bau.¹³⁶

Das Baumanagement des VB-BW ist für sämtliche Bauaufgaben zur Unterbringung der Ministerien und der nachgeordneten Dienststellen zuständig. Dies beinhaltet Gerichte und Vollzugsanstalten, Regierungspräsidien, Polizeidienststellen Gebäude der Finanzverwaltung, staatliche Kulturinstitutionen, Bibliotheken, Archive, staatliche Schulen, landeseigene Kulturbauten, Schlösser, Klöster und Gartenanlagen.¹³⁷ Auch für den Hochschulbau mit neun Universitäten, vier Universitätskliniken, 42 nicht-universitären Hochschulen, fünf Berufsakademien und drei sonstige Hochschulen ist eine Unterabteilung des VB-BW zuständig.¹³⁸

Nach Kenntnisstand des Autors gibt es auf Landesebene neben dem VB-BW keine weitere Behörde, die Natursteine für den Hochbau beschafft.

3.2 Beschaffungs- und Vergabepaxis des VB-BW

Der VB-BW besteht aus der Betriebsleitung und 13 nachgeordneten Ämtern, die für die operativen Aufgaben in der entsprechenden Region zuständig sind. Die Ausschreibungen werden von diesen nachgeordneten Ämtern durchgeführt, jedoch gibt es in der zentralen Betriebsleitung des VB-BW ein Referat für das Vergabe- und Vertragswesen, das bei Vergaben als Fachaufsicht führende Ebene fungiert.¹³⁹ Private Architekt*innen- und Ingenieur*innenbüros erbringen ca. zwei Drittel der Planungsleistungen. Bei bedeutenden Projekten werden Architekt*innenwettbewerbe ausgeschrieben.¹⁴⁰

Insgesamt wurden 2018 knapp 845 Millionen Euro für Baumaßnahmen des Landes ausgegeben.¹⁴¹ Dafür werden jährlich rund 22.000 Aufträge in Form von Bau-, Liefer- und freiberuflichen Dienstleistungen vergeben.¹⁴²

Grundlage für die Bauvergabe ist gemäß Landesregelungen die VOB/A mit den Spezifikationen des VHB in landeseigener Form (siehe Teilstudie C Kapitel 2.2).

Auf Anfrage des Autors gab das zuständige Referat an, dass in alle „betreffenden Ausschreibungsverfahren“ eine **Erklärung zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen** (Formblatt 963)¹⁴³ aufzunehmen sei, da dies als landesspezifische Ergänzung zu der entsprechenden Richtlinie im VHB^A verpflichtend eingeführt sei.¹⁴⁴ Diese Form der Ausführungsbedingung würde im Auftragsfall zum Bestandteil des Vertragswerks werden und im Verletzungsfall ein Kündigungsgrund darstellen.

Dieses Vorgehen konnte anhand aktueller Ausschreibungen jedoch nicht überall verifiziert werden.¹⁴⁵ Die zuständige Stelle hat nach entsprechender Rückfrage angegeben, dass das Formblatt in Zukunft automatisch generiert und im Vergabepaket des VB-BW automatisch beigefügt werden soll.¹⁴⁶

In einzelnen Ausschreibungen wird nach Angaben der Vergabestelle der Betriebsleitung außerdem „vom **Leistungsbestimmungsrecht des Auftraggebers** Gebrauch gemacht, also der Ursprungsort des Steins vorgegeben“.¹⁴⁷ In der Praxis geschieht dies in Ausschreibungen z.B. durch eine Festlegung auf Natursteine, die es in der Region gibt, z.B. Schilfsandstein oder Muschelkalk.¹⁴⁸

Seit 2015 verwendet der VB-BW für die Planung von Neubauten außerdem das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB).¹⁴⁹ Bei ca. 30 Baumaßnahmen des Landes mit einem Bauvolumen von ca. einer Milliarde Euro findet das BNB entsprechend Anwendung. Bezüglich der Beschaffung von Natursteinen sei hier aber nochmals auf die Defizite des BNB hingewiesen (siehe Teilstudie B Kapitel 2.6).

Im Bereich des Grünflächenmanagements des VB-BW ergeben sich aus dem Leitfaden Grünflächenmanagement (siehe Kapitel 2.3) weitere Anforderungen an das Beschaffungswesen, so z.B. die Vermeidung von Materialien aus Kinderarbeit. Der Leitfaden ist nach Auskunft der zuständigen Stelle in der Betriebsleitung des VB-BW offiziell zur Anwendung in den betreffenden Abteilungen eingeführt.

^A Richtlinie 211/211 EU zur Aufforderung zur Abgabe eines Angebots

4 Beschaffungs- und Vergabep Praxis im Landesstraßen- und Brückenbau

Das Vergabewesen für Bauaufträge im Straßenbau obliegt für die Landesstraßen und für die in Baden-Württemberg liegenden Streckenabschnitte der Bundesstraßen (inklusive Autobahnen) den vier Regierungspräsidien Stuttgart, Freiburg, Karlsruhe und Tübingen. Zum Verständnis der Vergabep Praxis wurden alle vier Regierungspräsidien angeschrieben, jedoch gab es während des Recherchezeitraums nur von einem Regierungspräsidium eine Rückmeldung.

Alle Regierungspräsidien verfügen über ein eigenes Referat für Straßenbaumaßnahmen, die für die Vergabe von Straßen- und Brückenbauaufträgen zuständig sind. Dies geschieht dezentral in den einzelnen Regierungspräsidien.¹⁵⁰ Vergaben für Landesstraßen ab 5 Millionen Euro Auftragssumme bedürfen der direkten Zustimmung des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg. Bei Bundesstraßen ab 10 Millionen Euro ist eine Zustimmung durch das Bundesverkehrsministerium erforderlich.¹⁵¹

Bei den Ausschreibungen ist von den Regierungspräsidien grundsätzlich das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (siehe Teilstudie B Kapitel 2.4) in seiner baden-württembergischen Version (E BW HVA B-StB) inklusive der zugehörigen Vordrucke anzuwenden. Diese beinhalten auch ein **Formular zum Ausschluss ausbeuterischer Kinderarbeit** (Formblatt 256.1).¹⁵² Nach Angaben des Regierungspräsidiums Tübingen wird dies standardmäßig immer zur Unterzeichnung eingefordert. Warum im Straßenbau mit dem Formblatt 256.1 (Kinderarbeit) ein anderes Formular verwendet wird als im Hochbau (Formular 963 – ILO-Kernarbeitsnormen) konnte aufgrund des Nicht-Zustandekommens eines Telefonates nicht geklärt werden.

Bei der Durchsicht der Ausschreibungen während des Recherchezeitraums ließ sich nicht bestätigen, dass in der Praxis flächendeckend für Ausschreibungen mit Natursteinen ein Formblatt beigelegt wurde. So finden sich in verschiedenen Ausschreibungen auch Leistungsverzeichnisse mit Natursteinbord und Granitpflasterdecken ohne einen entsprechenden Verweis auf die Verpflichtung zur Einhaltung von Arbeitsstandards bei der Herstellung des Materials.¹⁵³ Tatsächlich wurde keine aktuelle Ausschreibung gefunden, in der ein solches Formblatt beigelegt war.

Dazu kommt, dass sich das Formblatt ausschließlich auf die ILO-Kernarbeitsnorm 182 (Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit) bezieht und nicht auf alle acht Kernarbeitsnormen. Außerdem werden in dem Formblatt 256.1 keine Zertifikate oder Gütezeichen als Nachweis gefordert, sondern Lieferanten können eine einfache Eigenerklärung ankreuzen, mit der sie den Ausschluss von Kinderarbeit zusichern oder alternativ angeben, dass „aktive und zielführende Maßnahmen“ ergriffen wurden. Wie diese aussehen, muss auf dem Formblatt nicht angegeben werden. Da nicht davon auszugehen ist, dass eine systematische und fachgerechte Kontrolle dieser Eigenerklärungen stattfindet, ist die Wirkung eines solchen Formulars als sehr gering einzustufen.

Aufgrund der geringen Rückmeldung der Regierungspräsidien bleibt offen, ob die Vergabestellen unabhängig von den ersichtlichen Formalia z.B. durch gezielte Spezifikationen in den Leistungsbeschreibungen versuchen, auf regionale Natursteine zurückzugreifen. Einzelne Positionen in den Ausschreibungen während des Recherchezeitraums deuten darauf hin, so z.B. die

Beschaffung von Natursteinen aus Muschelkalk für Mauersteine, der nur regional verfügbar ist.¹⁵⁴

Neben den Regierungspräsidien werden Straßenbauaufträge auch von den Landkreisen betreut, z.B. für das Kreisstraßennetz und Teile des kommunalen Straßenbaus. Mehrere Landkreise meldeten auf Anfrage, dass von ihnen entweder gar keine oder nur sehr wenige Natursteine im Straßenbau verbaut werden, da gezielt auf Beton als Werkstein umgestiegen wurde und gebrauchte Steine wiederverwendet werden.¹⁵⁵

5 Beschaffungs- und Vergabep Praxis der Kommunen in Baden-Württemberg

Für die Studie wurden 55 Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg für ein Interview über ihre Beschaffungspraxis bezüglich Natursteinen angefragt. Mit 26 Kommunen kamen Interviews zustande bzw. ging eine schriftliche Beantwortung der Fragen ein. Durch die qualitativen Interviews konnten wichtige Erkenntnisse über die Beschaffung von Natursteinen auf kommunaler Ebene gewonnen werden, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Es wird dabei auf explizite Quellenangaben verzichtet, da sämtliche Informationen im Rahmen von Telefonaten und E-Mailkorrespondenzen für diese Studie zusammengetragen wurden. Andernfalls wird in einer Endnote darauf hingewiesen.

5.1 Wie werden Natursteine in den Kommunen beschafft?

In den allermeisten Kommunen werden Natursteine **eher selten in Form einer Lieferleistung** beschafft. Einzelne Ausnahmen, vor allem im Tiefbau, verweisen darauf, dass bei repräsentativen Flächen im Innen- bzw. Altstadtbereich eine einheitliche Optik entscheidend sei. Um dies auch bei großen Flächen garantieren zu können wurden die Steine in solchen Fällen selbst über eine direkte Lieferleistung beschafft.

Den Normalfall stellt dagegen die **Vergabe eines Bauauftrags (VOB/A Ausschreibung)** dar. Der Großteil der befragten Kommunen gab an, dass diese Ausschreibungen vom jeweils zuständigen Fachbereich Bau selbst durchgeführt werden, auch wenn es für andere Produktgruppen in der Kommune für Lieferleistungen eine eigene Vergabestelle gibt.

Die **zuständigen Fachbereiche** sind meist das Hochbauamt für den Gebäudebau, das Tiefbauamt für den kommunalen Straßen- und Landschaftsbau sowie manchmal noch ein separates Freiflächen-, Grün- oder Forstamt für den Landschaftsgartenbau. Letzterer Bereich ist in einigen Kommunen auch in eigene städtische Betriebe ausgelagert. Aufgrund dieser Aufteilung kommt es vor, dass die Beschaffungspraxis innerhalb der Kommune in Bezug auf die Einbeziehung strategischer Ziele zwischen den Fachbereichen unterschiedlich gehandhabt wird: So ergaben die Interviews, dass es Kommunen gibt, in denen einzelne Fachbereiche ein Formblatt zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen beifügen, während andere Bau-Abteilungen dies nicht tun.

In einzelnen Fällen (vor allem bei größeren Kreisstädten) gibt es auch für Bauausschreibungen eine **zentrale Vergabestelle**. Oft werden die einzelnen Ausschreibungen trotzdem von den Fachämtern entworfen, aber ein zentrales Vergabemanagement stellt sicher, dass einheitliche Standards eingehalten werden. So kann besser auf die Einhaltung sozialer oder ökologischer Ziele geachtet werden. Die Stadt Freiburg, die so verfährt, fiel bei der Durchsicht der Bauaus-

schreibungen positiv auf, da in allen Ausschreibungen mit Natursteinanteil eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung aller acht ILO-Kernarbeitsnormen beigefügt wurde.¹⁵⁶

Gängige Vergabepaxis ist in vielen Kommunen außerdem, im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens oder eines Wettbewerbs Planungsbüros (Architekt*innen/Ingenieur*innen) mit der Bauplanung inklusive der Ausschreibung der Teilleistungen zu beauftragen. Dies ist von hoher Relevanz, weil nach Angaben einiger Kommunen diese Planungsbüros die zu verwendenden Steine vorschlagen. In mindestens zwei Fällen hat ein solches Planungsbüro von sich aus Formblätter zur Abfrage der Einhaltung von Arbeitsstandards in die Ausschreibung aufgenommen.^B

In manchen Kommunen ist es gängige Praxis, bei Vergabeverfahren mit starkem Natursteinbezug weitere externe Sachverständige mit der Ausschreibung zu beauftragen. Diese beraten die Ausschreibungsstelle dabei, den passenden Naturstein für das Bauvorhaben zu bestimmen. Dies hat den Vorteil, dass über verschiedene technische Spezifikationen, für die umfassende Natursteinkennntnis eine Voraussetzung sind, auch Produkte beschrieben werden können, die vor allem in der Region aufzufinden sind.

Sehr kleine Kommunen beschaffen meist gemeinsam im Rahmen von übergeordneten Verwaltungsgemeinschaften.

Aus den (wenigen) Rückmeldungen aus Landkreisen entstand außerdem der Eindruck, dass die Beschaffungsstellen der Landratsämter wenig bis gar keine Natursteine beschaffen, sondern stark auf Betonwerksteine zurückgreifen.

5.2 Welche Rolle spielt eine Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten?

In allen Fachämtern der befragten Kommunen und Landkreisen war die Problematik der Arbeitsbedingungen in der Lieferkette bei Natursteinen bekannt. **Jedoch wurde es sehr häufig auf das Thema Kinderarbeit reduziert.** So verwiesen viele Beschaffungs- und Vergabestellen auf existierende Ratsbeschlüsse und Dienstanweisungen, die bei der Beschaffung von (Naturstein-)Produkten den Ausschluss ausbeuterischer Kinderarbeit fordern. Dies ist historisch durch die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Kinderarbeit öA) zu erklären, die 2008 verabschiedet wurde und bis zum Inkrafttreten der VwV Beschaffung 2015 gültig war. Dort wurden Natursteine bereits explizit als Risikoprodukt erwähnt, was zusammen mit einer hohen medialen Präsenz des Themas dazu führte, dass einige Kommunen entsprechende Dienstanweisungen verabschiedeten. Vereinzelt waren die verantwortlichen Stellen überzeugt, dass es eine Dienstanweisung bezüglich der Einhaltung aller acht ILO-Kernarbeitsnormen gab, stellten dann bei genauerer Betrachtung aber fest, dass dort „nur“ die ILO-Konvention 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit 1999 erwähnt wird.

Auch wenn **Dienstanweisungen bezüglich einer sozialen und ökologischen Beschaffung** existieren, ist dies keine Garantie dafür, dass dies auch gelebte Praxis bei der Vergabe von Bauaufträgen ist. Zum einen fiel in einigen Kommunen auf, dass die Dienstanweisungen explizit

^B In einem Fall war es ein Formblatt zur Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit, im anderen Fall eine Abfrage zur Einhaltung aller acht ILO-Kernarbeitsnormen.

Ausnahme- oder Sonderregelungen für das Bauwesen beinhalten, womit die sonst gültigen strategischen Beschaffungsziele umgangen werden können. Zum anderen gibt es vereinzelt Fälle, bei denen die Baufachämter zwar per Dienstanweisung dazu aufgefordert werden, ein Formular zur Abfrage der Einhaltung einer oder mehrerer ILO-Kernarbeitsnormen beizulegen, eine Durchsicht der aktuellen Ausschreibungen aber zeigt, dass dies nicht (systematisch) geschieht.

Der am häufigsten gewählte Weg zur Umsetzung entsprechender Dienstanweisungen ist der Weg über die **Ausführungsbedingungen, abgefragt durch ein Formblatt**. Dabei orientieren sich fast alle der befragten Kommunen, die eine solche Dienstanweisung umsetzen, an der Anlage 1 der VwV Beschaffung bzw. an Formblatt 963 des VHB Version Baden-Württemberg (siehe Teilstudie C Kapitel 2.2)^c. Beide Formblätter sind von ihrem Gehalt identisch: Sie erlauben neben der Vorlage eines Gütezeichens auch den Nachweis durch eine Zusicherung, dass der Wesensgehalt der ILO-Kernarbeitsnormen beachtet wurde bzw. dass aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen wurden, um die Beachtung des Wesensgehaltes der ILO-Normen zu gewährleisten. Bis auf einen Fall, bei dem in einer Kommune engagierte Mitarbeitende diese Eigenerklärungen aus Eigeninitiative per Internet-Recherche überprüft hatten, entstand der klare Eindruck, dass solche Erklärungen nicht kontrolliert werden und damit wenig Bedeutung haben. Eine vorsichtige Schätzung einer großen Kommune ergab, dass bei Natursteinen in mindestens 30 Prozent der Fälle solche unwirksamen Eigenerklärungen abgegeben wurden. Belastbare Zahlen liegen hierzu aber nicht vor.

Es sei hier nochmals darauf verwiesen, dass es seitens der kommunalen Vergabestellen **keine Verpflichtung gibt, solche Eigenerklärungen zu akzeptieren**, vor allem vor dem Hintergrund, dass bei Natursteinen glaubwürdige Nachweise zur Verfügung stehen.

Bei keiner der befragten Kommunen war es derzeitige Praxis, **soziale oder ökologische Kriterien bei Natursteinen als Zuschlagskriterium** zu definieren. Vereinzelt wird in Kommunen und Landkreisen explizit in Dienstanweisungen auf diese Möglichkeit hingewiesen, jedoch scheint es bei Natursteinen noch keine gängige Praxis zu sein. Auf Rückfrage wurde dafür als Grund genannt, man wolle den Ausschluss von Kinderarbeit unbedingt als Mindestkriterium setzen. Allerdings führt dies in der Praxis dazu, dass von den ausführenden Fachämtern bei der Vergabe die entsprechenden Formblätter aus Sorge um eine ausreichende Zahl von Angeboten nicht beigefügt und so gar keine Kriterien aufgenommen werden. Alternativ werden dann ineffektive Eigenerklärungen akzeptiert. Außerdem sei hier nochmal darauf hingewiesen, dass eine verantwortliche Beschaffung über das Thema Kinderarbeit hinaus weitergehende arbeitsrechtliche und gesundheitliche Standards berücksichtigen kann. Eine Kombination von Mindestkriterien (z.B. Verbot von Kinderarbeit) mit weitergehenden Kriterien (ILO-Kernarbeitsnormen oder weitergehend) ist durchaus ein gangbarer Weg.

Mehrere Kommunen gaben an, dass sie im Rahmen des **Leistungsbestimmungsrechts** Qualität, Farbe, Materialdichte und Musterung der Steine so festlegen, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit für regionale oder zumindest europäische Steine zutreffen. Vereinzelt gab es die Rückmeldung, dass im Leistungsverzeichnis explizit ein Hersteller bzw. Steinbruch genannt wird, um möglichst regionale Steine zu beziehen. Dabei wurde der Zusatz „oder gleichwertig“ beigefügt. Außerdem fand sich in Ausschreibungen der explizite Hinweis auf Natursteine, die hauptsächlich in Deutschland abgebaut werden, so z.B. Muschelkalk, Juramarmor, Solnhofen

^c Die beiden Formblätter sind im Inhalt identisch.

Plattenkalk oder Rheinkiesel. Dies scheint vor allem dann möglich zu sein, wenn es eine gute Begründung dafür gibt (z.B. historisches Stadtbild).

Natursteine für den Bau der Stadtbahn Rotteckring in Freiburg

2019 wurde in Freiburg die Stadtbahn Rotteckring in Betrieb genommen. Bei der zugehörigen Baumaßnahme wurden auch Natursteine aus Granit und Basalt verbaut.

Die Ausschreibung dafür wurde so gestaltet, dass die Hauptmasse des Granitmaterials aus Europa und wenn möglich lokal gewonnen wurde (Bayerischer Wald, Vogesen und Portugal). Die Basaltpflastersteine, die zum Teil aus Vietnam kamen, verfügten über ein Win=Win Fair Stone Siegel.

Eine Kommune berichtete, dass bei einer Ausschreibung eines größeren Bauvorhabens mit Natursteinen in der jüngeren Vergangenheit die **geologische Sichtung der Steine vor Ort** Bestandteil des Leistungsverzeichnisses war. Durch die hohen Kosten, die für die Sichtung eines Steinbruchs in Asien entstanden wären, wurden Steine aus lokaler Produktion vergleichsweise billiger. Ähnliche Ansätze finden sich vereinzelt in Dienstanweisungen, die z.B. darauf hinweisen, dass schädliche Abgasemissionen in den Transportwegen minimiert werden sollen, wodurch regionale Steine im Vorteil sind.

In vielen Kommunen werden im historischen Altstadtbereich zur Wahrung einer einheitlichen Optik Kopfsteinpflaster **ausgebaut, renoviert und wieder eingebaut**. Recycling-Steine werden oft dafür auf Lager gehalten und für andere Aufträge wieder eingesetzt.

6 Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Baden-Württemberg

Wie die vorangegangenen Ausführungen zur Beschaffungspraxis zeigen, gibt es bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine sozial verantwortliche Beschaffung auf Landesebene und in den Kommunen, die aufgegriffen und weiterentwickelt werden können. Die folgenden Ansatzpunkte basieren dabei auf Äußerungen und konkreten Vorschlägen von Menschen aus öffentlichen Beschaffungs- und Vergabestellen in Kommunen und auf Landesebene sowie weiterer Stakeholder.

6.1 ILO-Kernarbeitsnormen als Ausführungsbedingung mit effektiven Nachweisen

Im staatlichen Hochbau auf Landesebene haben die Rückmeldungen der Vergabestellen gezeigt, dass es ein Bewusstsein für das Thema der Lieferkettenverantwortung gibt. Ein Ansatzpunkt auf Landesebene wäre, das angewendete Formblatt 963 so abzuändern, dass einfache Eigenerklärungen nicht mehr zulässig sind. Ein solches Formblatt könnte als erster Schritt als landesspezifische Ergänzungen zur Anwendung des Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) in Baden-Württemberg Anwendung finden und dann über die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe des Arbeitsausschusses Verdingungswesen der Finanzbauverwaltungen der Länder“ auch auf Bundesebene eingebracht werden.

Im Straßenbau im Zuständigkeitsbereich der Regierungspräsidien gibt es bisher offensichtlich nur ein geringes Bewusstsein für die Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lie-

ferketten. Positiv ist, dass bei Sichtschutzmauern häufig auf regionales oder europäisches Gestein zurückgegriffen wird. Doch auch bei Granitbord und Granitpflaster ist der Anteil an Importware aus Risikoländern hoch (siehe Teilstudie A, Kapitel 2.1). Dazu kommt die Frage der Herkunft von Natursteinschotter. Hier wären weitere Nachforschungen wichtig.

6.2 Weitergehende Umwelt- und Sozialaspekte als Zuschlagskriterien

Neben den ILO-Kernarbeitsnormen als Mindestkriterien sollte es den Beschaffenden ermöglicht sein, auch weitergehende strategische Ziele in eine Ausschreibung aufzunehmen. So könnten die ILO-Kernarbeitsnormen obligatorisch bei allen Ausschreibungen über die Ausführungsbedingungen als Mindestkriterium gelten und darüber hinaus gehende ökologische und soziale Aspekte (z.B. die CO₂-Bilanz, Existenzsichernde Löhne, weitergehende Arbeitsschutzmaßnahmen usw.) als Zuschlagskriterien definiert werden. Auch wenn die VwV Beschaffung im Fall einer Bauvergabe nicht anzuwenden ist, sollte dennoch darüber nachgedacht werden, den entsprechenden Passus in 10.3.1.2, der die Forderung der ILO-Kernarbeitsnormen als Zuschlagskriterium untersagt, zu streichen.

6.3 Natursteine aus regionalen/europäischen Steinbrüchen beziehen

Wie in Kapitel 4 dargestellt, versuchen viele Kommunen aus ökologischen, sozialen und regional-wirtschaftspolitischen Überlegungen Natursteine aus regionaler Herkunft zu verbauen. Auch wenn die explizite Angabe einer Herkunftsregion vergaberechtlich nur unter bestimmten Bedingungen möglich ist, gibt es gangbare Wege, um gezielt regionale Produkte zu beschaffen (z.B. über detaillierte Angaben zur Optik des gewünschten regionalen Steines). Die Praxis in den Kommunen zeigt, dass es dafür keine einheitliche Empfehlung für alle Ausschreibungen geben kann. Vielmehr muss von Ausschreibung zu Ausschreibung neu bewertet werden, welche Möglichkeiten existieren, Natursteine aus europäischen Lieferketten zu beziehen.

Eine Einbeziehung von externem Fachwissen über die verfügbare Produktpalette regionaler Steine sowie darüber, wie diese vergaberechtskonform beschafft werden können, ist im Ausschreibungsverfahren von Vorteil.

Es gilt jedoch zu bedenken, dass eine Versorgung mit regionalen Natursteinen den derzeitigen Bedarf an Natursteinen bei weitem nicht decken kann (siehe Teilstudie A, Kapitel 2.1). Um eine Versorgung mit Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten zu erreichen, ist sicher eine Kombination aus regionaler und zertifizierter Beschaffung der am ehesten zielführende Weg.

6.4 Kommunen brauchen Vertrauen zu Lieferanten aus verantwortlichen Lieferketten

Egal ob es sich um regionale Lieferketten oder Lieferketten aus einem Risikoland mit Zertifikat handelt: Kommunen müssen dem Angebot und den Angaben der Lieferanten über die Lieferkette vertrauen können und wissen, dass es ein ausreichendes Angebot an verantwortlich beschafften Natursteinen gibt.

So war seitens der Kommunen ein öfters angeführtes Argument gegen die Aufnahme sozialer Kriterien die Sorge, kein passendes Angebot zu finden. Es sei für die zuständigen Beschaffenden schwer genug, gestalterische Vorgaben und nötige technische Anforderungen an die Beschaffenheit der Steine in der Ausschreibung produktneutral umzusetzen.

In über 15 geführten Interviews mit Lieferanten und Importeuren zertifizierter Steine entstand jedoch der Eindruck, dass es grundsätzlich durchaus ein großes Angebot an zertifizierten Steinen gibt, dies aber den Kommunen nicht bekannt ist. Es wäre folglich wichtig, dass die Steinelieferanten auf die Kommunen direkt zugehen und über ihr Angebot an verantwortlich gewonnenen Steinen informieren, auch wenn die Kommunen die Steine gar nicht direkt kaufen.

Eine daraus resultierende steigende öffentliche Nachfrage wurde seitens der Lieferanten als Hauptmöglichkeit erachtet, um das Angebot zertifizierter Steine auch auf Lager zu erhöhen, um in Zukunft möglichst kurze Lieferzeiten garantieren zu können. Dies wiederum war für die Kommunen ein wichtiger Aspekt, um Vertrauen aufzubauen.

In einigen Kommunen wurde außerdem die Skepsis geäußert, ob die am Markt befindlichen Gütesiegel tatsächlich über die gesamte Lieferkette die Einhaltung der von ihnen geforderten Kriterien garantieren können. Hier war in den Interviews eine gewisse Vermischung mit der Debatte über vertrauenswürdige Siegel bei Grabsteinen zu beobachten (siehe Teilstudie D), die zu einem Misstrauen gegenüber den bestehenden Zertifikaten geführt hat. Es wäre daher ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Zertifizierungsorganisationen, weiterhin den Dialog mit den Kommunen zu suchen und ihnen ihre Glaubwürdigkeit zu vermitteln. Es sei nochmal auf das Portal Siegelklarheit und den Kompass Nachhaltigkeit hingewiesen, wo Kommunen die verschiedenen Siegel prüfen und vergleichen können.

Bezüglich regionaler Lieferketten wurde vereinzelt das Bedenken geäußert, dass Werksteine nach dem Abbau in Europa zur Verarbeitung nach Asien verschickt werden und somit die alleinige Herkunft aus Europa keine Garantie für eine verantwortliche Lieferkette sei. Auch hier ist es wichtig, dass Anbieter regionaler Steine und ihre Dachverbände im Dialog mit den Kommunen ein Vertrauensverhältnis aufbauen, um solche Bedenken bezüglich der eigenen Lieferketten adressieren zu können. Außerdem sei auf die Einschätzung des DNV hingewiesen, dass der Export von lokal gewonnenem Material zur Weiterverarbeitung nach Asien eher im Bereich Außenfassaden z.B. für große, repräsentative Bauten vorkommt – ein Fall der in der kommunalen Beschaffung eher selten eine Rolle spielt.¹⁵⁷

Mehrere Kommunen äußerten Bedenken, dass durch die Beachtung sozialer Kriterien in der Lieferkette die Bauvorhaben verteuert würden. Steineimporteure und Kommunen, die bereits auf zertifizierte Steine zurückgreifen, gaben allerdings an, dass der Einkaufspreis von zertifizierten Steinen nur geringfügig teurer sei (er wurde im Schnitt mit 1 bis 2 Prozent angegeben).¹⁵⁸ Zu bedenken sei allerdings ein (zunächst) größerer Verwaltungsaufwand zur Etablierung einer neuen (nachhaltigen) Vergabepaxis. Hier bietet es sich an, auf externe Beratung zurückzugreifen, wie sie in Baden-Württemberg für Kommunen z.B. von der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg angeboten wird.

6.5 Vergabeprozesse in den Kommunen weiter auf (soziale) Nachhaltigkeit ausrichten

Viele Dienstanweisungen auf kommunaler Ebene sind (noch) das Produkt der Debatte über ausbeuterischer Kinderarbeit. Entsprechend fehlt der Bezug zu weitergehenden international gültigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Hier bietet sich an, bei der nächsten Überarbeitung der Vergabedienstanweisungen entsprechende Änderungen vorzunehmen. In diesem Rahmen sollte auch über die Frage der erlaubten Nachweismöglichkeiten nachgedacht werden. Auf unabhängigen Plattformen wie dem Kompass Nachhaltigkeit finden sich Gütezeichen, die als

Nachweis für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen herangezogen werden können und als bevorzugte Nachweise genannt werden dürfen (siehe Teilstudie A, Kapitel 3.2). Eigenerklärungen sollten allenfalls für Natursteine aus Ländern akzeptiert werden, in denen es keine zertifizierten Lieferketten gibt.

Um der häufig artikulierten Sorge zu begegnen, die Forderung sozialer Standards führe zu weniger Angeboten, sollten soziale Zuschlagskriterien ausdrücklich zugelassen werden. Damit bestünde die Möglichkeit, das Verbauen von zertifizierten Natursteinen zu werten, ohne dabei das Risiko zu haben, dass keine Angebote abgegeben werden. Allerdings sollte davon nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn auf dem Markt tatsächlich nur ein eingeschränktes Angebot zur Verfügung steht.

Verschiedene Kommunen haben außerdem vorgeschlagen, bei der Vergabe der Planungsleistungen die Architektur- und Planungsbüros in Form von Leitfäden auf die geforderten ökologischen und sozialen Kriterien hinzuweisen. So könnte in einem Leitfaden explizit die Beschaffung entweder von regionalen Natursteinen oder von Natursteinen aus zertifizierten Lieferketten aufgeführt werden. Da ein Großteil der eigentlichen Ausschreibungen über Planungsbüros geschieht, wäre dies sicher ein zentraler Ansatzpunkt.

Teilstudie D

Anknüpfungspunkte für eine verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin

1 Einleitung

Diese Studie ist Teil der Gesamtstudie „Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten“, die in Vorbereitung auf die Fachkonferenz am 15. und 16. September 2020 im Auftrag von WEED e.V. und der Werkstatt Ökonomie e.V. erstellt wurde. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf das Bundesland Berlin.

Die Ausführungen basieren auf einer Recherche frei verfügbarer Daten sowie auf Interviews mit zuständigen Senatsverwaltungen, Bezirksämtern und weiteren Akteur*innen aus dem Natursteinsektor und dem Bauwesen zwischen Februar und Juli 2020, die wegen der Einschränkungen der Corona-Pandemie in telefonischer und schriftlicher Art erfolgten.

Aufgrund der enormen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Senatsverwaltungen, Bezirksämter und Fachämter liegt der Fokus dieser Studie auf der Analyse der frei verfügbaren Daten und der erfolgten Pilotprojekte zu sozial verantwortlichen Ausschreibungen von Natursteinen in Berlin.

2 Ausgangslage

2.1 Bauausgaben Berlin 2019

für Straßenbau	29 Mio. €
für Schule und Hochschulen	409 Mio. €
übrige Aufgabenbereiche	486 Mio. €
Insgesamt	925 Mio. €

Die Summe entspricht ca. drei Prozent der Bauausgaben Deutschlands.¹⁵⁹

2.2 Wo werden Natursteinmaterialien aus öffentlichen Aufträgen verwendet?

Natursteine kommen in Berlin sowohl bei der Ausgestaltung von Außen- wie auch von Innenbereichen zur Anwendung. Im Hochbau werden Natursteinmaterialien eher selten eingesetzt. Am häufigsten finden Natursteine in diesem Bereich bei Restaurierungsarbeiten an denkmalgeschützten und historischen Bauwerken Verwendung, wie beispielsweise bei der Ausbesserung von Brücken, Brunnen oder Gebäuden wie dem Roten Rathaus. Im Straßen- und Wegebau spielen Natursteinmaterialien bei der Bepflasterung von Gehwegen hingegen eine größere Rolle. Sie werden in der Regel für Gehwegflächen und Bordsteine verwendet und prägen so das Berliner Stadtbild. In der Regel wird hier heute recyceltes Material verwendet. Bestandsmaterial lagert u. a. auf den Werkhöfen der Straßen- und Grünflächenämter. Beim Autobahnbau spielen Natursteine dagegen kaum eine Rolle.

Aus der Antwort auf die kleine Anfrage an das Berliner Abgeordnetenhaus vom 20. März 2020 „Felsenfest für Fairen Handel“¹⁶⁰ geht hervor, dass Natursteinbeläge für Bauvorhaben der *„...landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in der Regel nicht geplant und verwendet (werden). Dies begründet sich insbesondere durch die in der Regel hohen Kosten für Natursteinbeläge, und dadurch dass der Markt inzwischen kostengünstigere Materialien bei vergleichbarer Qualität und Langlebigkeit bietet.“*

Im Straßen- und Wegebau sollen in Berlin aus Umweltgesichtspunkten künftig weniger Pflastersteine eingesetzt werden. Dies geht aus der neuen Verwaltungsvorschrift für Umwelt und Beschaffung (VwVBU) hervor. Natursteinmaterialien sollen durch Recyclingbaustoffe ersetzt werden. Beim Straßenbau soll grundsätzlich nur Recycling-Gesteinskörnung eingesetzt werden. Um dies zu regeln, wurden neue Leistungsblätter für die VwVBU erarbeitet, in denen entsprechende Umwelanforderungen für den Einsatz von Recycling-Baustoffen im Tief- und Straßenbau aufgeführt werden.¹⁶¹

Beispiele für Natursteine in Berlin

- Chinesische Grauwacke: Pflaster des Lustgartens (Berlin-Mitte)
- Polnischer Sandstein: im Reichstagsgebäude, im Berliner Dom, in der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche, im Gebäude der Universität der Künste (Hardenbergstraße)
- Marmor: Rotes Rathaus, Innenbereich Staatsoper (Marmor von der Saale), Berliner Dom
- Granit: viele der großen grauen Gehwegplatten der Stadt (Charlottenburger Platten), im Reichstagsgebäude, Denkmäler z. B. Neptunbrunnen (Granit aus der Ukraine)
- Granit, Basalt: Bahnhofsvorplatz Südkreuz
- Granit, Diorit: im Bahnhof Ostkreuz
- Sandstein aus Sachsen und Polen: Humboldtforum – 9000 m³ Naturstein (größtes Natursteinprojekt Europas), Brandenburger Tor

Die Weiterentwicklung und der Erhalt vieler historischer Bauwerke in Berlin wie bspw. der Museumsinsel obliegt der Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Viele der Bauwerke wurden mit Naturwerksteinen erbaut. Finanziert wird die Stiftung von allen Bundesländern und dem Bund. Die Kosten von Baumaßnahmen und großen Sanierungsvorhaben wurden zunächst vom Bund und dem Land Berlin zu je 50 Prozent getragen. Seit dem Jahr 2003 finanziert der Bund jedoch allein den Bauhaushalt der Stiftung.¹⁶² Die Durchführung der einzelnen Projekte liegt beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

2.3 Vergaberegeln für die Ausschreibung von Bauvorhaben in Berlin

Das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG)¹⁶³ verpflichtet seit 2010 öffentliche Auftragnehmer zur Einhaltung umweltfreundlicher und sozialer Kriterien. Am 1. Mai 2020 ist eine neugefasste Version in Kraft getreten. Der § 8 legt fest, dass bei allen öffentlichen Ausschreibungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro bei Dienst- und Lieferleistungen und 50.000 Euro bei Bauleistungen die ILO-Kernarbeitsnormen (International Labour Organization) eingehalten werden müssen: *„Bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren für die Erbringung von Leistungen verwendet werden, die unter Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen, hergestellt oder weiterverarbeitet worden sind.“*

2.3.1 Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen

Aufträge sollen nach dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) nur an Auftragnehmer vergeben werden, die sich bereits bei der Angebotsabgabe verpflichten, die Leistung „nachweislich unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zu erbringen“. Genauere Vorgaben zu den entsprechenden Waren werden in einem Rundschreiben von 2012 spezifiziert. Dort wird bezüglich der Nachweisführung auf den Kompass-Nachhaltigkeit verwiesen. Zukünftig soll eine Verwaltungsvorschrift den Umgang mit bestimmten Waren, die aus Ländern des globalen Südens importiert werden, regeln. Bisher gehören auch Natursteine zu den Waren, die nachweislich unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sein müssen.¹⁶⁴

Die Vorgaben des BerlAVG inklusive der Vorgaben zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sind seit der 2020 in Kraft getretenen Neufassung für die unmittelbare Landesverwaltung als Vergabebestimmung festgelegt. D.h. die Vorgaben sind nicht nur in den Ausführungsbedingungen zu verankern, sondern auch bereits in den Leistungsanforderungen, der Bedarfsermittlung und in Zuschlagskriterien zu berücksichtigen.

Für alle bauenden Bereiche (Hochbau, Straßen- und Landschaftsbau) gilt außerdem die vom Land Berlin vorgegebene Verwaltungsvorschrift, „Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – Abau)“¹⁶⁵, zusätzlich zu den bereits dargelegten allgemeinen Vergabebedingungen. Diese enthält Bestimmungen, die bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben zu beachten sind. Bezüglich der Nachweisführung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ist bei Bauaufträgen das Formblatt V 247 F¹⁶⁶ (Ergänzung zum Angebot – ILO Kernarbeitsnormen von Juni 2020) auszufüllen. Das Formblatt enthält drei Ankreuzmöglichkeiten. Der Bieter muss entweder ein passendes Zertifikat, eine Herkunftsbescheinigung oder eine Eigenerklärung vorlegen, dass „*trotz intensiven Bemühens keine diesbezüglichen Zertifikate ermittelt werden konnten*“ (Formblatt V 247 F).

Das Formblatt verweist Auftraggeber auf den Kompass-Nachhaltigkeit, um ein geeignetes Zertifikat herauszufinden, welches sie in den Ausschreibungsunterlagen angeben können. Werden Natursteine außerhalb der DAC-Staaten hergestellt, wird die bestmögliche Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen angenommen und es reicht die Vorlage einer Herkunftsbescheinigung. Jedoch wird nicht näher ausgeführt für welchen Teil der Lieferkette die Herkunftsbescheinigung gelten muss. Dies hat sich in der Praxis als problematisch herausgestellt, da Auftragnehmer nur für die Verarbeitung, nicht aber für den Abbau der Steine eine Herkunftsbescheinigung vorgelegt haben.

Interessant ist die Begründung zur Neufassung des BerlAVG, in der es bezüglich Nachweisführung heißt: „Eigenerklärungen sind damit [Anm.: mit der Existenz allgemein verfügbarer Zertifikate] in der jetzigen Form nicht mehr notwendig.“¹⁶⁷

2.3.2 Berücksichtigung von Umweltkriterien

Eine Besonderheit in Berlin ist die bereits seit 2012 existierende „Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU)“¹⁶⁸, welche die mittelbare und unmittelbare Landesverwaltung (Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden, die Bezirksverwaltungen und die landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) an die Einhaltung der Kriterien bindet und damit stärker wirkt als Leitlinien. Die VwVBU wird laufend überarbeitet und mit Leistungsblättern für unterschiedliche

Produktgruppen ergänzt. Die letzte Änderung trat am 16. März 2019 in Kraft. Ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € netto müssen die Bestimmungen der VwVBU berücksichtigt werden und sind auch für Bauaufträge verbindlich anzuwenden.

In der aktuellen VwVBU ist u. a. die Anwendung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen des Bundes (BNB)¹⁶⁹ für einen Großteil der öffentlichen Bauvorhaben in Berlin geregelt. Das BNB wurde zur objektiven Bewertung der Nachhaltigkeit einer Baumaßnahme entwickelt und wird seit 2011 für größere Bauvorhaben des Bundes verbindlich vorgegeben. In verschiedenen Leistungsblättern, die der VwVBU angehängt sind, werden die Kriterien für die Anwendung des BNB aufgeführt, die von Bietern erfüllt werden müssen. Darin enthalten ist beispielsweise die Anforderung, möglichst geringe Transportwege bei der Verwendung von Naturstein zu berücksichtigen: *„Positiv werden geringe Transportwege bei der Verwendung von Naturstein, die Verwendung von zertifiziertem Holz und die Verwendung von Ökobilanzdaten bei der Auswahl von Baustoffen / Produkten bewertet.“*¹⁷⁰

Darüber hinaus werden für den Straßen- und Tiefbau Leistungsblätter erarbeitet, die den Einsatz von Recycling-Produkten empfehlen.¹⁷¹ Auf Natursteine soll demnach zukünftig weitestgehend verzichtet werden.

Zudem gelten für Bauaufträge in Berlin die Vorgaben aus der ABau II 100.H (Nachhaltiges Bauen / Ökologie).¹⁷² Dieses enthält die Anweisung, dass bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen in allen Phasen Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen sind. Jedoch wird hier nicht auf die Herstellungsbedingungen, also z. B. auf Arbeitsbedingungen beim Abbau von Natursteinen, eingegangen. Vielmehr beziehen sich die Vorgaben auf ökologische Gesichtspunkte bezüglich der Materialbeschaffenheit.

Des Weiteren sind für Baumaßnahmen des Landes Berlin verschiedene nachhaltige Kriterien zu beachten. Im Vordergrund steht dabei die Verringerung der CO₂-Emissionen. Hinzu kommen Vorgaben für die Verwendung von Baustoffen wie z. B. den Einsatz von zertifiziertem Holz. Diese Vorgaben gelten für Hoch- wie Tiefbaumaßnahmen und betreffen nicht nur Baustoffe und Bauteile, sondern auch Hilfsstoffe und Baunebenprodukte.

Grundsätze der Nachhaltigkeit von öffentlichen Bauvorhaben wurden bereits 1994 vom Senat als »Berliner Standard für ökologisches Bauen« festgeschrieben. Dieser Standard wird im »Leitfaden zum Ökologischen Bauen«¹⁷³ kontinuierlich fortgeschrieben. Darin aufgeführt ist, dass *„bei der Auswahl von Bauprodukten und Baustoffen die Aspekte der Rohstoffgewinnung bzw. Herstellung, Transport, Verarbeitung, Nutzung (Innenraumlufthygiene, Dauerhaftigkeit, Instandhaltung / Wartung / Pflege), die Weiter- bzw. Wiederverwertbarkeit (Recyclingpotential) und die Entsorgung maßgeblich für eine nachhaltige Gesundheits- und Umweltverträglichkeit“* sind. *„Emissionsarme und leicht trennbare Baustoffe und Bauprodukte für ein hohes Recyclingpotential und zur einfachen Entsorgung sind bestmöglich zu berücksichtigen.“*

2.3.3 Berücksichtigung von Wertgrenzen

Nach § 106 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind alle öffentlichen Bauaufträge, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer den aktuell gültigen Schwellenwert von 5.350.000,00 Euro erreicht oder überschreitet, unter Anwendung des EU-Vergaberechts zu vergeben. Bei Vergaben unterhalb des Schwellenwertes findet das Haushaltsrecht Anwendung.

Die Vergabe von Bauleistungen unterhalb des EU-Schwellenwerts muss vorrangig sowohl gemäß § 55 LHO (Landeshaushaltsordnung) als auch gemäß § 3a VOB/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A) im Wege einer Öffentlichen Ausschreibung erfolgen. In einem Senatsbeschluss vom 10. Februar 2015 hat das Land Berlin Wertgrenzen für die freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen beschlossen.¹⁷⁴

2.4 Gängige Ausschreibungspraxis

Nach dem BerlAVG sind öffentliche Auftragnehmer verpflichtet die ILO-Kernarbeitsnormen nachweislich einzuhalten. Die geführten Interviews haben gezeigt, dass es hierbei gängige Ausschreibungspraxis ist, bei Bauausschreibungen für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen eine Eigenerklärung von den Auftragnehmern zu verlangen. Konkrete Nachweise, die über diese Eigenerklärungen hinaus gehen, werden in den meisten Fällen nicht zwingend gefordert. Ausnahmen bilden hier Pilotausschreibungen in Neukölln und Friedrichshain-Kreuzberg.

Untermauert wird diese Einschätzung durch eine kleine Anfrage im Bezirk Neukölln vom 05. November 2018 zu Natursteinen: Im Rahmen von Ausschreibungen des Bezirksamtes von Neukölln wird die Abgabe einer Eigenerklärung von den Bietern zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch die Zentrale Vergabestelle überprüft. Von den Baufirmen und ihren Natursteinlieferanten werden im Einzelfall Zertifikate verlangt. So kooperieren einzelne Natursteinlieferanten zum Beispiel mit dem Programm bzw. dem Label von Fair Stone e.V..¹⁷⁵

In den Interviews mit Berliner Bauunternehmern haben diese u. a. die Einschätzung geäußert, dass häufig der Preis die prioritäre Entscheidungsgrundlage für die Beauftragung eines Bieters ist. Somit würde vor allem eine niedrige Bausumme über den Angebotszuschlag entscheiden. Den Bauunternehmen als ausführende Firmen wären hierbei die Hände gebunden, da sie nur entsprechendes Material (bspw. zertifizierte Natursteine) bestellen und einbauen könnten, wenn dies von dem Auftraggeber ausdrücklich so gewünscht, finanziert und – vor allem auch – nachgeprüft wird.

In der Regel kommen Natursteine als Neuware, die in öffentlichen Ausschreibungen ohne spezifische Angaben wie beispielsweise Regionalität oder Beschaffenheit aufgeführt werden, aus China. In diesem Zusammenhang kritisieren Auftragnehmer, die Natursteine für öffentliche Aufträge liefern oder Bauaufträge der öffentlichen Hand in Berlin annehmen, dass Nachhaltigkeit zwar auf dem Papier existiert (Einforderung der ILO-Kernarbeitsnormen, Umwelanforderungen etc.), aber solange der günstigste Preis das alleinige Zuschlagskriterium ist, das Material nicht nachhaltig sein kann.

3 Wer beschafft in Berlin Natursteine?

3.1 Senatsverwaltung, Bezirksämter und Tochtergesellschaften

Sowohl die Landesregierung als auch die städtischen Behörden – beispielsweise die Bezirksämter – schreiben ihre Auftragsvergaben von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen öffentlich aus. Bauleistungen werden in Berlin v. a. von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hochbauleistungen) sowie der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Tiefbauleistungen) und den Bezirksämtern (Straßen- und Grünflächenämter) vergeben. Auch Forschungseinrichtungen und privat rechtlich organisierte Unternehmen wie die Grün Berlin GmbH sowie deren Tochtergesellschaften wie die IGA Berlin 2017 GmbH, deren alleiniger Gesellschafter

ter das Land Berlin ist, schreiben Bauleistungen öffentlich aus. Darüber hinaus ist für die bauliche Instandhaltung von Dienstgebäuden der Senatsverwaltungen und einer Vielzahl nachgeordneter Einrichtungen die Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) in ihrer Rolle als Vermieter zuständig und damit ebenfalls Auftraggeber von Bauleistungen.

Die Abteilung V – Hochbau der Senatsverwaltung Stadtentwicklung und Wohnen ist zuständig für die Unterhaltung der landeseigenen Grundstücke und baulichen Anlagen der Hauptverwaltung (Ausnahme sind Objekte des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB) sowie denkmalpflegerische Restaurierungsarbeiten an landeseigenen Gebäuden und Denkmälern). Die Abteilung ist zuständig für die allgemeinen Angelegenheiten des Bau-, Vergabe- und Vertragswesens und die Angelegenheiten der Bauwirtschaft. Sie führt das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für die Vergabe von Bauaufträgen in Berlin und Brandenburg.

Natursteine werden in der Regel bei öffentlichen Ausschreibungen nicht einzeln, sondern von den Auftragnehmern im Rahmen von Bauaufträgen beschafft. Insofern treten öffentliche Vergabestellen in der Regel nicht bzw. nur selten als Beschaffer von reinen Natursteinlieferungen auf. Eine Ausnahme ist beispielsweise die Beschaffung von Naturstein-Rohblöcken für die Restaurierung und Instandhaltung des Flughafengebäudes Tempelhof durch die Tempelhof Projekt GmbH, einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft des Landes Berlin.

3.2 Landeseigene Wohnungsbauunternehmen

Auch landeseigene Wohnungsbauunternehmen sind öffentliche Auftraggeber für Bauleistungen. Die Verwendung von Natursteinmaterialien gestaltet sich unterschiedlich. Da bei einigen Wohnungsbauunternehmen keine Statistik über einzelne Baumaterialien geführt wird, lassen sich nur dort Aussagen treffen, wo dies entsprechend dokumentiert wurde. So hat beispielsweise die STADT UND LAND Wohnbauten GmbH Bauvorhaben in den letzten vier Jahren mit zwischen 6 Tonnen und knapp 6.000 Tonnen Naturstein im Jahr umgesetzt.¹⁷⁶ Der hohe Gewichtsanteil von knapp 6.000 Tonnen im Jahr 2018 ergab sich durch den Bau von Schotterrasenflächen in Wasserschutzgebieten für Feuerwehrezufahrten.

Bei anderen Wohnungsbauunternehmen werden Natursteinbeläge bei Bauvorhaben, laut einer schriftlichen Anfrage an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen im Februar 2020, in der Regel nicht verwendet.

3.3 Beschaffung von Natursteinen konkret

Beispiel Straßenbauprojekte

Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz ist im Straßenbau für Bundesautobahnen, Bundesfernstraßen (freie Strecke und Ortsdurchfahrten), Neubau oder Änderung von Hauptverkehrsstraßen (I. Ordnung) und Straßenum- und -neubau innerhalb des zentralen Bereiches zuständig. Alle anderen Straßenbaumaßnahmen liegen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Bezirke.

Beispiel Bezirke

Die Verwendung von Natursteinmaterialien bei Bauvorhaben, die von den Bezirken beauftragt werden, erfolgt in den Gewerken Hochbau, Straßenbau und Landschaftsbau in unterschiedli-

chem Maße. In Reinickendorf wurden im Hochbau in den letzten Jahren Natursteine bspw. lediglich bei Bestandsgebäuden in Form von Reparatur und Ausbesserungsarbeiten an Brunnen, denkmalgeschützten Bauwerken sowie Mauern verwendet. In Neukölln wurden dagegen laut einer Antwort auf eine kleine Anfrage im Hochbau Natursteine in den letzten Jahren gar nicht eingesetzt. Sowohl im Bezirk Neukölln als auch im Bezirk Reinickendorf wird im Straßenbau häufig auf recycelte Natursteinmaterialien zurückgegriffen. Meistens handelt es sich um altes Mosaiksteinpflaster aus Gehwegflächen, Granit-Großsteinpflaster aus Fahrbahnen und Granit-Bordsteine in unterschiedlichen Formen.

Gemessen am Gesamtvolumen im Straßenbau in Neukölln beträgt der Einsatz von neuem Natursteinmaterial schätzungsweise nicht mehr als zwei Prozent. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit haben im Straßenbau Befestigungen aus Betonwerksteinen in Gehwegen den weitaus größeren Anteil.¹⁷⁷

Im Garten- und Landschaftsbau werden Natursteine vor allem für Baudenkmäler verwendet. Dabei kommen meistens gebrauchte Natursteine zum Einsatz. Ein weiterer Einsatzbereich für Natursteine sind hochwertige Außenanlagen z. B. bei der Gestaltung von Schulhöfen, Spielplätzen oder Kindergärten.¹⁷⁸

Beispiel Planungsbüros

Auf Bezirksebene wird die Ausschreibung von Bauaufträgen häufig in Form eines Dienstleistungsauftrags an Planungsbüros vergeben, die dann in Absprache mit den jeweiligen Fachämtern (Straßen- und Grünflächenamt, Tiefbauamt etc.) und der zentralen Vergabestelle des jeweiligen Bezirks die Inhalte der Ausschreibungen – und somit auch den Umfang der geforderten sozialen Kriterien – vorgeben.

In der Regel sind entweder die Planungsbüros oder die ausschreibenden Stellen die Bauherren, welche dann Firmen beauftragen, die die entsprechenden Arbeiten durchführen. Somit sind die Firmen die Auftragnehmer, die dann auch für die Materialbeschaffung zuständig sind und die Vorgaben aus den Ausschreibungen einhalten müssen.

Bauaufträge mit einem nennenswerten Anteil von Natursteinen werden nicht regelmäßig, sondern meist in großen Zeitabständen durchgeführt. Das heißt für eine Ausschreibung von Bauleistungen, die in nennenswertem Umfang Natursteine enthält, kann mitunter auch eine Vorlaufzeit von drei oder mehr Jahren entstehen.

4 Sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin

In Berlin wurde in den vergangenen drei Jahren die sozial verantwortliche Beschaffung durch verschiedene Akteure in Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik stark unterstützt und gefördert. Daraus sind mehrere Pilotprojekte entstanden wie u. a. die Beschaffung von Natursteinen aus sozial verantwortlicher Herstellung im Rahmen von Bauausschreibungen.

4.1 Pilotausschreibungen zu Natursteinen

4.1.1 Vergabe nur mit Vorlage von Nachweisen

Zwischen 2017 und 2019 wurden auf Bezirksebene in Friedrichshain-Kreuzberg und in Neukölln insgesamt drei Pilotausschreibungen zu Natursteinen aus sozial verantwortlichem Bezug durchgeführt. Das Ziel war, in den Ausschreibungen soziale Kriterien, die über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehen, und glaubwürdige Nachweise für die Einhaltung der geforderten Kriterien zu verankern, um somit die gängige Praxis der Eigenerklärungen als Nachweis zu durchbrechen. Zudem sollten aus den Pilotausschreibungen in Friedrichshain-Kreuzberg Standardisierungsprozesse gewonnen und für zukünftige Ausschreibungen abgeleitet werden. Dazu wird momentan an einer Dokumentation gearbeitet.

Ausgeschrieben wurden Bauleistungen mit Natursteinen aus sozial verantwortlichem Bezug für zwei Plätze und einen Hort. Eingefordert wurde die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, die schrittweise Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie die Zahlung der gesetzlichen Mindestlöhne. Als Nachweis wurde bei der Verwendung von Natursteinen aus DAC-Ländern ein Zertifikat von Fairstone oder Xertifix, ein den Anforderungen der genannten Siegelorganisationen gleichwertiger Nachweis oder bei Verwendung von Natursteinen aus einem anderen Land ein Herkunftsnachweis gefordert.

4.1.2 Erfolg durch Einbeziehung aller involvierten Akteure

In den beiden Bezirken, in denen die Pilotausschreibungen durchgeführt wurden, waren jeweils die Koordinatorinnen für die bezirkliche Entwicklungspolitik (KePol) die treibenden Kräfte. Es gab zudem einen engen und intensiven Austausch der an den Ausschreibungen beteiligten Akteure: das jeweilige Straßen- und Grünflächenamt bzw. Tiefbauamt (kurz: die Fachämter), die jeweilige zentrale Vergabestelle, die KePols sowie die beteiligten Planungsbüros, die im Auftrag der Bezirksämter Planungsprozesse für Bauvorhaben koordinieren. Alle an dem Prozess beteiligten Personen von Anfang an mit in den Veränderungsprozess mit einzubeziehen hat sich hierbei in allen drei Pilotausschreibungen als wesentlicher Erfolgsfaktor herausgestellt. Dafür war es essentiell, mit allen Beteiligten frühzeitig das Gespräch zu suchen, sie über die Arbeitsbedingungen in den weltweiten Steinbrüchen zu informieren und ihnen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sozial verantwortlich beschafft werden kann sowie welche glaubwürdigen Zertifikate am Markt existieren. Gleichzeitig war es wichtig, Beschaffer*innen zu informieren, wie konkrete Nachweise eingefordert werden können. Als hilfreich haben sich hier u. a. die Beratung durch externe Vereine wie Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED) und die finanzielle Unterstützung durch das Berliner Förderprogramm für Nachhaltige Entwicklung (BENE) erwiesen. Vor allem bot auch die politische Unterstützung für die sozial verantwortliche Beschaffung durch entsprechende Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) in den jeweiligen Bezirken den nötigen Rückhalt für ein gutes Gelingen. In einer Beschlussfassung von Neukölln vom 18.03.2019 heißt es beispielsweise: *„Das Bezirksamt wird gebeten, importierte Natursteinmaterialien für Bauvorhaben nur noch einzusetzen, wenn diese unter fairen Bedingungen produziert wurden. Für importierte Natursteine kann dies z.B. durch das Siegel des Fair Stone e.V. oder des Xertifix e.V. gewährleistet werden.“*¹⁷⁹

4.1.3 Was zum Gelingen beiträgt

Zu Beginn einer Ausschreibung mit Bezug zur Sozialverantwortlichkeit sollte immer eine Marktanalyse stehen, um sich einen Überblick über die vorhandenen Siegel und die am Markt verfügbaren Produkte zu verschaffen. So auch bei Ausschreibungen von Bauleistungen mit Natursteinen. Des Weiteren hat sich bei den Pilotausschreibungen die frühzeitige Einbeziehung der Bieter als wichtiger Erfolgsfaktor erwiesen. Eine Möglichkeit kann hier die Darlegung der angedachten Ausschreibung in einem Bieterdialog im Vorfeld der Ausschreibung sein, in dem zum einen die geplanten Anforderungen erläutert werden und zum anderen offene Fragen gemeinsam geklärt werden können.

Wie sich im Prozess gezeigt hat, ist auch die Kontrolle der eingeforderten Kriterien ein wichtiger Punkt, für den ausreichend Zeit im Anschluss an die Ausschreibung eingeplant werden sollte. Schließlich ist das eigentlich geforderte Zertifikat erst mit der Lieferung der Steine physisch einsehbar. Somit muss vor Ort auf der Baustelle direkt an der Palette oder/und durch Einsicht der Lieferunterlagen eine Überprüfung der geforderten Ausschreibungskriterien stattfinden. In einem der Pilotprojekte wurde erst während des Bauprozesses deutlich, dass die Bauherren nicht für alle der verwendeten Materialien ein Zertifikat vorweisen konnten. Es mussten dann Steine mit einem glaubwürdigen Nachweis nachgeliefert werden.

Es zeigt sich also, dass teilweise Anforderungen nicht eingehalten werden, trotz stimmiger Ausschreibungsunterlagen und von den Bietern unterzeichneter Verpflichtungserklärungen. In einem Pilotprojekt hat daraufhin der öffentliche Auftraggeber von seinem Sanktionsrecht Gebrauch gemacht und eine Vertragsstrafe verhängt bzw. das Material nachgefordert. Solche Maßnahmen verlangsamen den Bauprozess und müssen am Anfang einer nachhaltigen Natursteinbeschaffung mit eingeplant werden.

5 Anknüpfungspunkte für eine sozial verantwortliche Naturstein-Beschaffung

In den am 5.6.2012 verabschiedeten entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes Berlin (Abgeordnetenhaus Drucksache 17/0394)¹⁸⁰ wird die Förderung der fairen Beschaffung als spezifische Aufgabe genannt. Faire Beschaffung kann nur durch das Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Akteure gelingen. Anknüpfungspunkte für eine sozial verantwortliche Naturstein-Beschaffung in Berlin können die folgenden sein.

5.1 Zivilgesellschaft – die Impulsgeber*in

Nicht selten sät die Zivilgesellschaft den ersten Samen für eine sozial verantwortliche Beschaffung und startet erste Veränderungsprozesse. Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie WEED oder Zusammenschlüsse verschiedener Organisationen wie das FAIRgabe-Bündnis Berlin setzen zu dem Thema Impulse, stellen Forderungen und leisten nicht selten ausdauernd Überzeugungsarbeit. Durch öffentlich gestellte kritische Fragen wie „Woher stammen die Steine, die ich täglich überquere?“ leitet die Zivilgesellschaft häufig in die Thematik ein und gibt erste Anstöße für Veränderungen.

Eine Umfrage des Berliner Entwicklungspolitischen Ratschlags e.V. (BER) aus dem Jahr 2019 ergab außerdem, dass mit 88 Prozent der Befragten eine deutliche Mehrheit der Berliner*innen eine sozial verantwortliche Beschaffung fordert.¹⁸¹ Unterstützung und Fortbildung zum Thema sozial verantwortliche Beschaffung z. B. von Natursteinen finden Interessierte in örtlich aktiven NROs.

5.2 BVV-Beschlüsse – politischer Rückhalt

In den letzten Jahren haben bereits mehrere Berliner Bezirke Beschlüsse zur Förderung der fairen Beschaffung gefasst (z. B. Neukölln, Friedrichshain-Kreuzberg, Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Treptow-Köpenick). Gezeigt hat sich, dass diese Beschlüsse nur ihre Wirkung entfalten können, wenn sich das örtliche Bezirksamt auch für diese nachhaltig einsetzt. Die Beschlüsse sind sehr unterschiedlich in ihrer Aussage und Tiefe. Beispielsweise gibt es aus dem Bezirk Treptow-Köpenick einen Beschluss zur Beschaffung von Natursteinen vom 25. März 2019. Darin wird jedoch lediglich gefordert, Bauvorhaben mit Natursteinen oder anderen Produkten aus der Liste der Senatsverwaltung in einer Pressemitteilung gesondert hervorzuheben.

In aussagekräftigen BVV-Beschlüssen können Verwaltungsmitarbeiter*innen den nötigen gesetzlichen Rückhalt finden, der Sie dazu bewegt die sozial verantwortliche Beschaffung voran zu treiben und glaubwürdige Nachweise einzufordern wie beispielsweise der BVV-Beschluss „Bauen unter fairen Bedingungen – Sozial-nachhaltige Beschaffung von Natursteinen“ (DS0981/XX vom 18.03.2019) aus Neukölln zeigt.

5.3 Verwaltungen – die*der Einzelne zählt

Öffentliche Verwaltungen, die bei ihren Vergabeprozessen arbeits- und menschenrechtliche Kriterien mit einbeziehen und in Ausschreibungen ihren rechtlichen Spielraum nutzen, anstatt lediglich die gesetzlich geforderten Mindestkriterien abzurufen, schreiten mit einem vorbildhaften Einsatz voran. Einzelne engagierte Verwaltungsmitarbeiter*innen können so einen Unterschied machen und sich mit ihrem Engagement für eine gerechtere Welt einsetzen und Vorbildwirkung entfalten.

5.4 Fairtrade-Towns – gemeinsam mehr erreichen

Darüber hinaus zeigt sich, dass sich die Fairtrade Town Kampagne in Berlin positiv auf die Bereitschaft zur Fairen Beschaffung auswirkt. Inzwischen sind sieben von zwölf Berliner Bezirken Fairtrade-Town. Einige Bezirke haben den Titel bereits vor Jahren erhalten, andere sind frisch ausgezeichnet, einige machen sich gerade auf den Weg zur Fairtrade Town. Seit November 2018 hat auch die Stadt Berlin als Ganzes die Auszeichnung zur Fairtrade Town bekommen. Bei der Begründung von Anträgen zur Förderung der fairen Beschaffung wird des Öfteren auf das Engagement im fairen Handel Bezug genommen. Der Fairtrade-Town Titel eines Bezirks ist somit häufig ein Türöffner in der Argumentation für mehr Unterstützung und Weiterentwicklung der sozial verantwortlichen Beschaffung. So greifen verschiedene Beschlüsse aus den Bezirken die Stärkung der fairen Beschaffung auf. Jedoch fehlt meist eine Konkretisierung, in welcher Form die Beschaffung im Bezirk fairer werden soll. Bspw. gibt es in Lichtenberg, Pankow, Tempelhof-Schöneberg und Spandau Beschlüsse zur Umsetzung des Handlungsleitfadens Fairtrade Town oder Beschlüsse mit Erwähnung der Stärkung der Fairen Beschaffung. Allerdings werden diese Vorhaben in Richtung Faire Beschaffung nicht weiter spezifiziert.

6 Wie kommt man zu einer Beschaffungsstrategie, die generell bei der Beschaffung von Natursteinen sozial verantwortliche Kriterien mitberücksichtigt?

Für eine konsequent an Nachhaltigkeitszielen orientierte Beschaffung – das gilt für nachhaltige Beschaffung generell sowie spezifisch für die sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen – fehlt ein taugliches Managementsystem: Auf der Basis klar definierter Ziele und Verantwortlichkeiten muss die Umsetzung der Beschaffungsstrategie gemessen und protokolliert werden. Nicht nur die Zahl der beschaffenden Stellen sollte bekannt sein, sondern auch Volumen und Wert der beschafften Produktkategorien und die zugrunde gelegten Beschaffungskriterien. Regelmäßige interne und öffentliche Berichte können die konsequente Umsetzung unterstützen, positive Erfahrungen weitervermitteln und Hindernisse identifizieren.

In Verwaltungen, die operativ Beschaffungen durchführen, herrscht oft eine kritische Wahrnehmung bezüglich vorhandener Zertifikate. Es wurde des Öfteren bemängelt, dass es keine Akkreditierungsstelle gibt, die eindeutig Zertifikate beurteilt. Hier ist es hilfreich, diejenigen, die operativ die Beschaffung durchführen, entsprechend aus- und weiterzubilden. Nicht in allen Beschaffungsstellen ist bekannt, welche Möglichkeiten es jenseits von Eigenerklärungen gibt, sozial verantwortlich zu beschaffen oder welche Siegel für eine verantwortliche Natursteinbeschaffung bereits auf dem Markt sind und wie sie einzuordnen sind. Wenn zudem Erfahrungen und Musterausschreibungen von Verwaltungen geteilt werden, die bereits Prozesse der Ausschreibung von Natursteinen aus sozial verantwortlichem Bezug durchlaufen haben, können andere Verwaltungen mitgenommen und positive Synergieeffekte erzielt werden.

Außerdem müssen für eine grundlegende Änderung in diesem Bereich verbindliche sowie verständliche und gut umsetzbare gesetzliche Vorgaben verabschiedet werden. Nur so fühlen sich ausführende Ausschreibende in ihrer sozial verantwortlichen Beschaffung rechtssicher und nicht mehr von der Sorge getrieben, vergabefremde Mehrkosten zu generieren. Eine große Verantwortung tragen hier auch die Planungsbüros, welche als Bauherrenvertreter in ihrer beratenden Funktion entsprechend auf die Wahl des Materials einwirken und über die bestehenden Möglichkeiten zur sozial verantwortlichen Beschaffung aufklären können.

7 Potentiale für eine sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin

„Eigenerklärungen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sind künftig für die Nachweisführung nicht mehr akzeptabel“, heißt es in der Antwort auf die kleine Anfrage an das Berliner Abgeordnetenhaus vom 20. März 2020 „Felsenfest für Fairen Handel“.¹⁸² Das dies möglich ist, haben die Pilotprojekte der Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln eindrücklich gezeigt. Aus ihrem Gelingen lassen sich wichtige Erfahrungswerte ableiten und Faktoren zur erfolgreichen Beschaffung von sozial verantwortlichen Natursteinen schlussfolgern:

1. Besonders wichtig war der Dialog und die enge Abstimmung mit denjenigen, die täglich Vergaben und Ausschreibungen durchführen, insbesondere die Fachämter, die Vergabestellen und die Planungsbüros.
2. Ein nicht zu vernachlässigender Faktor ist die Zeit. Bei erstmaligem Einfordern einer konkreten Nachweisführung sozial verantwortlicher Kriterien in Ausschreibungen sollte früh-

zeitig der Dialog mit den Bietern sowohl vor als auch während der Ausschreibung gesucht und gehalten werden.

3. Zum Gelingen trägt außerdem eine Markterkundung über die Existenz verschiedener Nachweise bei. Zudem gilt es zu überprüfen, welche Kriterien die jeweiligen Nachweise für das zu beschaffende Produkt beinhalten.
4. Die enge Zusammenarbeit mit auf sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung spezialisierten NROs hat sich als sehr hilfreich erwiesen.
5. Da viele Vergabestellen nicht über eine eigene Rechtsberatung verfügen, die sich mit Fragen der Verankerung sozial verantwortlicher Kriterien gut auskennt, ist auch die Einholung einer auf das Thema spezialisierten Rechtsberatung zielführend.
6. Bei der Umsetzung der sozial verantwortlichen Beschaffung im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg war ausschlaggebend, dass eine Beratungs- bzw. Kompetenzstelle innerhalb der Verwaltung geschaffen wurde, die den Prozess der Ausschreibungen von Bauvorhaben mit Natursteinen sehr gewissenhaft und kontinuierlich vorangetrieben hat.
7. Wichtig für ausschreibende Stellen ist der politische Rückhalt. Ohne die politische Unterstützung durch z. B. einen BVV-Beschluss, nutzen Beschaffungsverantwortliche meist nicht alle Möglichkeiten, um sozial verantwortliche Beschaffung umzusetzen. Ein gut gestalteter BVV-Beschluss ist ein Auftrag zum Handeln.
8. Die Nutzung von Förderprogrammen war beispielsweise in Neukölln hilfreich, um den zeitlichen und finanziellen Mehraufwand zu stemmen sowie Anreize für Einkäufer*innen zu schaffen, die bisher keine fairen Produkte bezogen haben.
9. Neue Wege, wie auch die sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen, werden geschaffen, indem man sie geht. So war die Beharrlichkeit der Akteure notwendig, um die Pilotprojekte durchzuführen.

Es bleiben die Herausforderungen, die sich aus diesen Pilotprojekten ableiten lassen:

1. Die Bieter, die den Zuschlag für die Bauausschreibungen erhalten, sind von den Vorgaben der Natursteinimporteure abhängig. Wenn diese kein Zertifikat vorweisen können, kann der Auftraggeber (die öffentliche Hand) entweder den Bieter ablehnen. Bei geringen Bewerbungszahlen kann das ein Problem für die Vergabestelle sein. Oder der Auftraggeber fordert ein Zertifikat nach. Jedoch entsteht dann schnell ein Zeitdruck und eine zeitliche Verschiebung des Auftrags.
2. Bei Natursteinen sind auf dem Markt verschiedene Produktzertifikate vorhanden. Dadurch ist die Abgabe des Zertifikats nicht mit Eingang des Angebots möglich. Durch die Abgabe einer Verpflichtungserklärung oder Vorlage einer Urkunde, dass eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Zertifikatsstellen existiert, besteht aber keine absolute Garantie, dass die verwendeten Steine auch das Zertifikat haben werden.
3. Ein Problem, welches im Zusammenhang mit den Pilotprojekten aufgetreten ist, ist die Frage nach dem Umgang mit Herkunftsnachweisen bei Produkten, die nicht aus DAC-Ländern stammen. Im Natursteinsektor haben sich mit Schließung einiger Steinbrüche in China verschiedene Natursteinlieferanten Rohblöcke auf Lager gelegt, die nach und nach mit Eingang von Aufträgen verarbeitet werden. Woher der Stein kommt, kann dann häufig nicht nachgewiesen werden. Zur Verarbeitung werden die Steine häufig nach Polen oder zu anderen Verarbeitern geliefert. Vorgelegt werden dann Herkunftsbescheinigungen, die sich nur auf die Verarbeitungsstätte beziehen, nicht aber auf die Herkunftsstätte des Rohmaterials.
4. Eine weitere Herausforderung besteht im konsequenten Verfahren, wenn Vertragsbedingungen nicht eingehalten werden, wie bspw. das Erteilen von Sanktionen.

Teilstudie E

Anknüpfungspunkte für Grabsteine aus verantwortlichen Lieferketten

1 Einleitung

So mancher Grabstein hat eine lange Reise hinter sich, bis er seinen Bestimmungsort an einem Grab findet. Das liegt daran, dass der überwiegende Teil der Grabsteine auf deutschen Friedhöfen aus verzweigten Lieferketten stammt, die den gesamten Globus umspannen. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 80 Prozent der in Deutschland neu aufgestellten Grabsteine aus asiatischen Natursteinen bestehen.

In Steinbrüchen und verarbeitenden Betrieben, etwa in Indien, China oder anderen asiatischen Ländern, herrschen oft schlechte Arbeitsbedingungen und es kommt regelmäßig zu Menschenrechtsverletzungen. Die Problematik der ausbeuterischen Kinderarbeit ist dabei nach jahrzehntelangen Kampagnen von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Medienberichten bei vielen Verantwortlichen in der Steinindustrie, der Politik und der Verwaltung angekommen und es wurden diesbezüglich auch Fortschritte erzielt. So haben bereits seit 2009 einzelne Bundesländer versucht, die Aufstellung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit auf den Friedhöfen ihrer Kommunen zu unterbinden. Jedoch muss davon ausgegangen werden, dass immer noch Minderjährige in der gesundheitsgefährdenden Steinindustrie arbeiten.

Doch auch jenseits des Themas Kinderarbeit herrschen in vielen Bereichen der Lieferkette schlechte Arbeitsbedingungen und es kommt zu Menschenrechtsverletzungen: Schuldnechtschaft, unzureichender Gesundheitsschutz und Löhne unter dem Existenzminimum sind einige Beispiele dafür. Eine Beschränkung auf die Vermeidung von Kinderarbeit greift daher zu kurz.

Neben der öffentlichen Beschaffung von Natursteinen im Bau (siehe Teilstudien B, C und D) ist die öffentliche Hand auch über Grabsteine mit diesen problematischen Lieferketten verbunden. Deshalb soll in der folgenden Teilstudie dargestellt werden, welche *Regelungen* in ausgewählten Bundesländern diesbezüglich getroffen wurden und welche *Anknüpfungspunkte* sich daraus für einen Bezug von Grabsteinen aus verantwortlichen Lieferketten ergeben.

Zunächst wird dafür in Kapitel 2 ein kurzer Überblick über den Grabsteinmarkt gegeben und in Kapitel 3 der rechtliche Rahmen für ein Aufstellungsverbot von Grabsteinen aus nicht zertifizierten Lieferketten anhand bestehender Rechtsgutachten erörtert. Zur Erfassung des Status Quo (Kapitel 4) wurden im Recherchezeitraum von März bis April 2020 exemplarisch die Landesbestattungsgesetze der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen analysiert. Zusätzlich flossen Interviews, Rückmeldungen per E-Mail und Stellungnahmen von zuständigen Landesministerien, zehn Kommunen sowie von kommunalen Spitzenverbänden ein. In einzelnen Bundesländern wurden die Friedhofsordnungen größerer Kommunen gesichtet und Interviews mit kommunalen Verantwortlichen geführt. **Wir danken den Kommunen und weiteren Akteur*innen, die sich beteiligt haben, und haben Verständnis für alle, die sich nicht beteiligen konnten, weil der Recherchezeitraum auf die Startphase der Corona-Pandemie fiel.**

Klar ist, dass sich aus der begrenzten Zahl der Rückmeldungen keine verallgemeinernden Aussagen ableiten lassen – dennoch ergeben sich wichtige Anknüpfungspunkte für den Bezug von Grabsteinen aus verantwortlichen Lieferketten, die in Kapitel 5 zusammenfassend dargestellt werden.

2 Grabsteinmarkt und Lieferketten

Da der Verkauf von Grabsteinen nirgendwo direkt erfasst wird, existieren keine belastbaren Zahlen über die jährliche Nachfrage nach Grabsteinen in Deutschland. Dennoch lässt sich der Bedarf grob schätzen: Annäherungen für das Jahr 2016 aus der Gesamtzahl der Todesfälle und dem geschätzten Anteil an Erdbestattungen auf Friedhöfen kommen zu dem Ergebnis, dass jedes Jahr Hunderttausende von Grabsteinen benötigt werden, die von über 4.000 Bestattungsunternehmen und 5.000 Steinmetzbetrieben zur Verfügung gestellt werden.¹⁸³ Einem Medienbericht zufolge wurden 2014 ca. 250.000 Grabmäler gekauft.¹⁸⁴ Das wären bei einem geschätzten Gewicht pro Grabstein von 200 kg¹⁸⁵ ca. 50.000 Tonnen an Grabmälern.

Seit über 20 Jahren ist dabei eine starke Verschiebung hin zu **importierten Steinen** zu beobachten. Da Grabsteine in den Handelsstatistiken nicht getrennt erfasst werden, ist es jedoch schwer, verlässliche Zahlen über deren Herkunft zu erhalten. Eine wissenschaftliche Studie von 2016 kommt auf der Basis der Auswertung der Handelsstatistiken für die Warengruppen 2515 (Marmor, Travertin, Ecaussine) sowie der Warengruppe 2516 (Granit, Porphy, Basalt, Sandstein) zu dem Ergebnis, dass es eine Liste von ca. 70 Lieferländern gibt, die von **China, der Türkei, Indien, Vietnam und Brasilien** angeführt wird¹⁸⁶ Weitere Informationen zur Herkunft von Natursteinen finden sich in Teilstudie A Kapitel 2.1.

In einem Steinfachmagazin wurde der Anteil des importierten Materials mit 90 Prozent angegeben, davon 50 bis 80 Prozent alleine aus Asien.¹⁸⁷ Vor allem die indische Natursteinindustrie trägt nach Schätzungen des Deutschen Naturwerkstein-Verbands (DNV) mit 50 Prozent zu den hierzulande angebotenen Grabsteinen bei¹⁸⁸, Fair Stone schätzt den Anteil sogar noch höher (ca. 70 Prozent der beliebtesten Grabsteine).¹⁸⁹ Damit würde etwa jeder zweite Grabstein aus Indien kommen.¹⁹⁰ Neben den deutlich günstigeren Preisen gegenüber europäischen Produkten spielt dabei auch die Farbauswahl und Maserung der Steine eine Rolle, die sich zunehmender Beliebtheit erfreuen.¹⁹¹

Dabei werden aus Indien sowohl Rohblöcke zur (Weiter)Verarbeitung als auch fertige Grabsteine nach Deutschland geliefert.¹⁹² Der hohe Anteil der Rohblockimporte Chinas aus Indien deutet außerdem darauf hin, dass ein großer Teil der aus China gelieferten Grabsteine ebenfalls aus indischem Rohmaterial stammt. (siehe Teilstudie A Kapitel 2.1)

Beispiel einer global aufgespannten Lieferkette von Grabsteinen

Gewinnung von Rohmaterial in Steinbrüchen → Verarbeitung in steinverarbeitendem Betrieb vor Ort (oder extern im Umland) → Weiterverarbeitung von Abfallprodukten z.B. zu gebrochenen Steinen, Schotter und Splitt → Export über Zwischenhändler → Ggf. weitere Zwischenverarbeitungsschritte und Zwischenexporte → Import über Händler → Einkauf und Weiterverarbeitung z.B. durch Steinmetz*innen → Verkauf an Endkund*innen.

Quelle: Interviews mit Steinimporteuren und Steinmetz*innen

Die Identifikation der Herkunft eines Grabsteines wird durch die Komplexität der Lieferketten zusätzlich erschwert (vgl. Kasten). Verschiedene Studien sowie Interviews mit Natursteinexpert*innen legen auch für Grabsteine die Vermutung nahe, dass viele Steine nicht auf direktem Weg aus dem Abbau-land zum/zur Endverbraucher*in geliefert werden, sondern auf dem Weg in unterschiedlichen Ländern weitere Zwischenhandelsstationen existieren.¹⁹³ (siehe hierzu auch Teilstudie A Kapitel 2.1)

Für den Kontext dieser Studie gilt festzuhalten: Auch wenn das Gesamtvolumen von importierten Grabsteinen nur einen kleinen Teil der Gesamtimporte an Natursteinen ausmacht, haben Grabsteine wegen des sehr hohen Anteils aus Risikoländern eine hohe Relevanz, wenn es um den Bezug von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten geht.

Grabsteine (bzw. Grabsteine aus Material) aus zertifizierten Lieferketten werden derzeit von einer Vielzahl von Importeuren und Händlern angeboten. Den größten Marktanteil haben dabei Steine mit dem IGEP-Siegel mit schätzungsweise 80 bis 90 Prozent.¹⁹⁴ Das Siegel wird von der IGEP Consult Pvt. Ltd. vergeben, wobei IGEP für „Indo German Export Promotion“ steht. Das ursprünglich von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der indischen Regierung initiierte Projekt wird seit 2005 als privates Beratungsunternehmen fortgeführt.¹⁹⁵ Außerdem gibt es Grabsteine (bzw. Rohmaterial für Grabsteine) aus Lieferketten, die von Fair Stone e.V. zertifiziert wurden. Der zugrundeliegende Standard wurde 2007 von der WiN=WiN GmbH zusammen mit einem deutschen Natursteinhändler sowie Fachleuten der ISSA (International Social Security Association) und internationalen Arbeitsrechts- und Sozialexpert*innen entwickelt.¹⁹⁶ Nach Kenntnisstand des Autors gibt es derzeit keine Grabsteine aus Rohmaterial, das mit dem Xertifix-Standard zertifiziert wurde.¹⁹⁷

3 Rechtlicher Rahmen für ein Aufstellungsverbot von Grabsteinen aus nicht zertifizierten Lieferketten

Grundsätzlich steht es der öffentlichen Hand offen, durch gesetzliche Regelungen und Verordnungen dazu beizutragen, dass Grabsteine aus verantwortlichen Lieferketten gewonnen werden. Dies geschieht in der Praxis durch Landesregierungen, die ihren Kommunen durch eine entsprechende Regelung in den Landesbestattungsgesetzen ermöglichen bzw. anweisen, das Aufstellen von menschenrechtlich problematischen Grabsteinen zu unterbinden.

Dabei besteht die Möglichkeit, entweder im Bestattungsgesetz direkt ein landesweit gültiges Verbot auszusprechen (derzeit nur in Nordrhein-Westfalen in Anwendung) oder die Kommunen zu ermächtigen, entsprechende Regelungen in ihre kommunalen Friedhofsatzungen aufzunehmen. Da solche Regelungen von Ländern und Kommunen zu einer Vielzahl juristischer Auseinandersetzungen und Diskussionen in Fachkreisen geführt haben, soll im Folgenden kurz dargestellt werden, welche Aspekte dabei beachtet werden sollten. Die folgenden Angaben wurden ohne Gewähr und Anspruch auf Vollständigkeit aus Sekundärliteratur (Rechtsgutachten und Rechtskommentare zu Gerichtsurteilen) zusammengestellt.

Die unterschiedlichen Gerichtsverfahren gegen entsprechende Regelungen (zunächst ab 2009 in Bayern, dann ab 2012 in Baden-Württemberg) beziehen sich auf verschiedene juristische Aspekte. Dabei wurden die Fragen der Zweckmäßigkeit (Liegt ein legitimer Zweck für eine entsprechende Regelung vor?) und der Zuständigkeit (Sind Länder und Kommunen überhaupt zuständig?) in verschiedenen Grundlagenurteilen zugunsten solcher Regelungen geklärt.¹⁹⁸

Dreh- und Angelpunkt bei den juristischen Auseinandersetzungen bleibt vielmehr die Frage, ob und wie stark die Verbotsregelungen mit dem Grundrecht auf **freie Berufsausübung von Steinmetz*innen** vereinbar sind und unter welchen Voraussetzungen eine Einschränkung der Berufsfreiheit möglich ist. Auch wenn sich Regelungen in den Kommunalordnungen nicht direkt an Steinmetz*innen richten, haben verschiedene Gerichtsurteile und Rechtsgutachten das Vorhandensein eines solchen Eingriffes in die Berufsausübungsfreiheit grundsätzlich bejaht.¹⁹⁹ Eine Verbotsregelung (egal ob landeseigene Regelung oder als Regelung mittels kommunaler Friedhofsatzung) ist demnach nur dann gerechtfertigt, wenn sie **nicht unverhältnismäßig** stark in die Berufsfreiheit eingreift.²⁰⁰ Dafür bedarf es einer klaren gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die jedoch sowohl durch eine landeseigene Regelung als auch durch eine Regelung durch die kommunale Friedhofsatzung gegeben ist.²⁰¹

Darüber hinaus muss eine Regelung **geeignet** sein, das gewünschte Ziel auch zu erreichen. Ungeeignet wären Regelungen dann, wenn in der Praxis nicht erkennbar wäre, welche *vertrauenswürdigen Nachweismöglichkeiten* bestehen und als ausreichend gelten können.²⁰²

Um eine solche Erkennbarkeit in der Praxis zu garantieren, müsste nach Ansicht des Leiturteils des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg entweder a) eine **hinreichend gesicherte Verkehrsauffassung** bestehen, welche bestehenden Zertifikate als vertrauenswürdig gelten oder b) eine **zuständige staatliche Stelle Zertifikate als vertrauenswürdig anerkennen** oder c) im Gesetz **ausdrücklich unter Benennung der Zertifikate** geregelt sein, welche Zertifikate als Nachweis ausreichen.²⁰³

Wegweisend für die Frage der hinreichend gesicherten Verkehrsauffassung sind eine Reihe von Urteilen des Verwaltungsgerichtshofes (VGH) Baden-Württemberg zwischen 2014 und 2016, in denen begründet wurde, warum die am Markt befindlichen Gütezeichen diesem Anspruch damals nicht genügten. Darin wurde argumentiert, dass es 1) keine einheitliche Auffassung zu vertrauenswürdigen Zertifikaten in den verschiedenen vorhandenen kommunalen Satzungen gab²⁰⁴ und 2) sich im damals anhängigen Anhörungsverfahren zur gesetzlichen Regelung in Nordrhein-Westfalen ebenfalls gezeigt habe, dass es keine einheitliche Auffassung gebe.²⁰⁵ Außerdem äußerte der VGH Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der am Markt existierenden Zertifikate: so nehme Xertifix keine Zertifizierung von Grabsteinen vor.²⁰⁶ Bei Fair Stone wurde die Vorabvergabe des Siegel bei einer ersten umfassenden Kontrolle innerhalb von 36 Monaten bemängelt.²⁰⁷ Bei IGEP wurde auf Stimmen verwiesen, denen zufolge die Organisation „den einschlägigen Exporteuren und Importeuren nahe stehe“.²⁰⁸

Seit den Urteilen des VGH haben die Zertifizierungsorganisationen im Rahmen von Standard-Reviewverfahren auf diese Aspekte reagiert und ihre Standards angepasst. Die Siegel aller drei Organisationen werden auf der Plattform Siegelklarheit inzwischen als „verlässlich“ eingestuft.²⁰⁹ Auch das in den Urteilen angeführte Argument der mangelnden einheitlichen Auffassung im Anhörungsverfahren in Nordrhein-Westfalen ist obsolet, da mittlerweile alle drei Zertifizierungsorganisationen (Fair Stone, IGEP und Xertifix) von einer staatlichen Anerkennungsstelle akkreditiert wurden.²¹⁰ Eine Neubewertung der Einschätzung zur Vertrauenswürdigkeit und zur Frage einer hinreichend gesicherten Verkehrsauffassung gab es zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie jedoch nicht. Ebenso fehlt bisher eine gerichtliche (Neu-)Bewertung dieser Aspekte.

4 Aktueller Stand der Regelungen in den Bundesländern

In mehreren Bundesländern existieren Regelungen, mit denen die Aufstellung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit verhindert werden soll. Im Folgenden werden die Regelungen in vier Bundesländern betrachtet, wobei ein spezieller Fokus auf die Frage der **Rechtssicherheit**, der **Umsetzungsgrad der Regelungen in der Fläche** der Kommunen sowie der Effektivität der Regelung in der Praxis gelegt wird.

Die Bestimmungen in Baden-Württemberg sind insofern interessant, als sich viele neuere Regelungen in anderen Bundesländern an Leiturteilen orientieren, die in Folge der Klagen von Steinmetz*innen gegen Regelungen in diesem Bundesland ausgesprochen wurden. Die Regelung in Bayern soll deshalb diskutiert werden, weil die dortige fakultative Ermächtigungsgrundlage als Prototyp in anderen Bundesländern zum Einsatz kommt (Brandenburg, Rheinland-Pfalz). Zusätzlich wird die Umsetzung einer identischen Regelung in Hessen betrachtet. Obligatorische Regeln existieren dagegen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, weshalb sie ebenfalls betrachtet werden sollen.

4.1 Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat im Juni 2012 versucht, durch eine Regelung im Landes-Bestattungsgesetz eine Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot von ausbeuterischer Kinderarbeit gemäß der ILO-Konvention 182 über entsprechende Regelungen in kommunalen Friedhofsatzungen zu erwirken. Im entsprechenden § 15 Absatz 3 heißt es: „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.“²¹¹

Über 40 Kommunen hatten daraufhin entsprechende Regelungen in ihre Friedhofsatzungen aufgenommen.²¹²

Dagegen klagten Steinmetz*innen in über 30 Kommunen erfolgreich. Die Gerichte waren der Auffassung, dass die von ihnen definierten Anforderungen an die zu erbringenden Nachweise nicht erfüllt waren, da weder eine hinreichend gesicherte Verkehrsauffassung bestünde, welche Zertifikate als vertrauenswürdig gelten können, noch eine zuständige staatliche Stelle Zertifikate als vertrauenswürdig anerkannt habe, noch ausdrücklich im Landes-Bestattungsgesetz spezifiziert werde, welche Zertifikate als Nachweis gelten können.²¹³

Nach Einschätzung des Rechtswissenschaftlers Markus Krajewski folgt daraus, dass eine Ermächtigungsgrundlage für Kommunen nur dann rechtlich haltbar ist, wenn der parlamentarische Gesetzgeber klare Kriterien dafür benennt, welche Anforderungen an die Nachweise zu stellen sind, mit denen der Ausschluss ausbeuterischer Kinderarbeit belegt werden muss.²¹⁴ Aus diesem Grund wurde 2015 auf Initiative des Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB) und der Werkstatt Ökonomie eine fraktionsübergreifende Gesetzesinitiative zu einer entsprechenden Änderung des Bestattungsgesetzes eingebracht, die aber an den Bedenken zweier Ministerien scheiterte.

Ein neuer Versuch ist nach Auskunft der damals federführenden Akteur*innen derzeit nicht in Aussicht. Dies wurde von allen Beteiligten in den Kommunen während der geführten Inter-

views sehr bedauert: Die Schaffung einer rechtssicheren Möglichkeit, die Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit zu verbieten, wurde bei den Interviews als wichtigstes Element genannt, was vonseiten der Landesregierung getan werden müsste, damit die Kommunen in diese Sache wieder aktiv werden könnten.²¹⁵

4.2 Bayern

Nachdem auch in Bayern zwischen 2009 und 2013 gegen Friedhofsatzungen zum Aufstellungsverbot von Grabsteinen aus Kinderarbeit erfolgreich geklagt worden war, gab es eine Reihe von Grundsatzurteilen, anhand derer dann 2016 das bayerische Bestattungsgesetz reformiert wurde. Da in den darauffolgenden Jahren auch Hessen und Brandenburg fast wortgleiche Regelungen übernommen haben, soll die Regelung im Folgenden genauer betrachtet werden.

Gemäß Artikel 9a des Bayerischen Bestattungsgesetzes kann ein Friedhofsträger 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.“²¹⁶ Die Herstellung im Sinne dieses Artikels umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.²¹⁷

Des Weiteren regelt das Gesetz die Anforderungen an die Nachweisführung, die von Steinmetz*innen bezüglich der Herkunft der Steine zusammen mit dem Antrag zur Aufstellung bei der Friedhofsbehörde einzureichen ist:

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.

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 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.

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.

Die bayerische Regelung ist seit mittlerweile vier Jahren gültig, ohne dass bisher anhängige Klagen bekannt sind.

Eine Frage ergibt sich allerdings bezüglich der **flächendeckenden Wirksamkeit** einer solchen Regelung: Es handelt sich um eine freiwillige Maßnahme – keine Kommune ist verpflichtet, ein Verbot in ihre Satzung aufzunehmen. Eine kleine Anfrage an die Landesregierung 2018 ergab, dass bis zum Zeitpunkt der Anfrage knapp 600 der 2.056 Gemeinden eine entsprechende Satzung erlassen hatten und dass in gut 460 weiteren Kommunen ein Verbot in Planung sei.²¹⁸ Damit ist davon auszugehen, dass aktuell immer noch über die Hälfte der bayerischen Kommunen keine Regelung eingeführt hat.

Weitere Fragen ergeben sich aus den Rückmeldungen einiger Kommunen über die **Effektivität der Regelung** in der Praxis. Hier sei angemerkt, dass nur sehr wenige Kommunen Rückmeldungen per E-Mail geschickt haben, da der Recherchezeitraum für diese Teilstudie mit dem Ausbruch des Coronavirus einherging und die meisten Kommunen keine Kapazitäten hatten. Die folgenden Angaben sind daher als einzelne Eindrücke, nicht als flächendeckend gültige Ergebnisse zu verstehen.

Keine der Kommunen gab an, bei der Aufstellung eines Grabsteins tatsächlich eine Genehmigung jemals verweigert zu haben. Das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege gab auf Anfrage des Landtags an, dass eine Prüfung, ob bisher eine Steinaufstellung untersagt wurde, mit verhältnismäßigem Aufwand nicht durchgeführt werden kann.²¹⁹

Es gibt keine einheitliche Praxis bei der statistischen Erfassung der angegebenen Herkunftsländer der Steine. Die wenigsten Kommunen in Bayern scheinen eine solche Statistik zu führen, jedoch gibt es auch Ausnahmen. So gab eine Kommune an, dass 43 Prozent der genehmigten Steine aus Risikoländern stammten. Davon waren 10 Prozent mit dem IGEP-Siegel zertifiziert, 78 Prozent hatten „sonstige Nachweise (nicht Xertifix oder Fair Stone)“ und in 12 Prozent der Fälle wurden Eigenerklärungen aufgrund der Unzumutbarkeitsoption abgegeben. In anderen Kommunen wurden dagegen aus Risikoländern hauptsächlich Grabsteine angemeldet, die mit dem Fair Stone-Label zertifiziert waren. In der Landeshauptstadt München werden nach Angaben des Friedhofsamtes überwiegend Grabsteine mit einem IGEP-Siegel aufgestellt.²²⁰

Eine weitere grundlegende Fragestellung ergibt sich bezüglich der **Möglichkeit der Überprüfung** durch die Kommunen: In den Interviews gab keine der Kommunen an, die bei der Anmeldung von Steinen eingereichten Eigenerklärungen oder sonstigen Nachweise zu überprüfen. Es sei hier auch nochmal auf die Broschüre der Steinmetz-Innung München-Oberbayern verwiesen, in der es heißt: „Vorsicht: Selbstverpflichtungen und Zertifikate von asiatischen Naturstein-Exporteuren sind äußerst kritisch zu betrachten. In der Vergangenheit sind überdies gefälschte Zertifikate von UNICEF und der UNESCO aufgetaucht. Beide Organisationen vergeben kein Gütesiegel für Grab- und Natursteine.“²²¹

Eine solche Überprüfung ist im Falle eines korrekt geführten Zertifikates einer der am Markt befindlichen Zertifizierungsorganisationen für die Friedhofsverwaltung nicht nötig. Allerdings ergab sich in einer großen Kommune in Bayern die praktische Herausforderung, dass zwar die Friedhofsämter die Genehmigung eines Grabmales vornehmen, die Überprüfung des Aufstellens des Steins aber durch die (privatisierten) Friedhofsträger übernommen wird und es hier zu Abstimmungsproblemen kommen kann, die eine effektive Überprüfung erschwert.²²²

4.3 Hessen

Auch in Hessen wurde 2018 das Friedhofs- und Bestattungsgesetz (FBG) dahingehend geändert, dass in § 6a eine mit Artikel 9a des Bayerischen Bestattungsgesetzes identische Ermächtigungsgrundlage für Kommunen geschaffen wurde.

Eine Anfrage bezüglich des **Grades der Umsetzung in der Fläche** beim zuständigen Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, Abteilung Ordnungsrecht sowie beim Städtetag Hessen ergab, dass es derzeit keine Zahlen darüber gibt, wie viele Kommunen bisher ein Verbot in ihre Satzung aufgenommen haben.²²³ Der Städtetag Hessen gab in einem Telefonat an, dass es nach der Gesetzesänderung großes Interesse seitens der Kommunen gegeben habe, weshalb sie eine Mustersatzung mit einem entsprechenden Paragraphen an ihre Mitglieder versendet hätten.²²⁴ Weitere aktive Maßnahmen seitens der Landesregierung, zum Beispiel Schulungen oder aktive Werbemaßnahmen, gab es nicht.²²⁵

Eine Durchsicht der aktuellen Friedhofsatzungen der Fair Trade Towns in Hessen, die dankenswerterweise vom Entwicklungspolitischen Netzwerk Hessen unterstützt wurde, ergab, dass es bereits vor der Reform des FBG Regelungen in Kommunen gab, die auf die Vermeidung von Steinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit abzielten, aber fast immer als freiwillige Option formuliert waren („es soll vermieden werden“, „es ist wünschenswert“).²²⁶ Kommunen, deren Friedhofsatzung ab 2018 reformiert wurde, haben dagegen von der neuen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht und ein direktes Verbot ausgesprochen. Dabei haben die meisten Kommunen auf den Wortlaut der Mustervorlage des Städtetags zurückgegriffen.

Da laut Presseartikeln die Landesinnung der Steinmetz*innen in Hessen das Gesetz nicht ablehnt,²²⁷ ist derzeit nicht mit Klagen zu rechnen. Nach Auskunft mehrerer großer Kommunen in Hessen wurden die Änderungen der kommunalen Friedhofsatzungen außerdem im Dialog mit den lokalen Steinmetz*innen vorgenommen, um so Konflikte zu vermeiden.

Ähnlich wie in Bayern ergeben sich Fragen bezüglich der **Effektivität** der Regelungen. Einzelne Kommunen gaben an, sich als Nachweis ganz auf Eigenerklärungen zu verlassen, da mit den lokalen Steinmetz*innen seit Langem ein Vertrauensverhältnis bestünde.²²⁸ In manchen Kommunen scheint die Forderung nach einem Zertifikat als Ausdruck des Zweifels am Vertrauensverhältnis gegenüber den Steinmetz*innen wahrgenommen zu werden. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass eine Herkunftszertifizierung für alle Akteur*innen (Steinmetz*innen und Genehmigungsbehörden in den kommunalen Ämtern) die Sicherheit geben kann, dass Steine aus Risikoländern tatsächlich unter Arbeitsbedingungen hergestellt wurden, die neben dem Thema Kinderarbeit alle acht ILO-Kernarbeitsnormen abdecken. Außerdem sind Steinmetz*innen in den seltensten Fällen auch die Importeur*innen des Steins. Mit einem Zertifikat können sie sich von den Händlern die Herkunft eines Steines nachweisen lassen.

Die nicht repräsentativen Zahlen aus den Rückmeldungen deuten darauf hin, dass in Hessen unter den zertifizierten Steinen vor allem das Label IGEP zum Einsatz kommt. Doch sollten die Genehmigungsstellen auf ein Zertifikat für den *einzelnen Stein* achten. Die Vorlage einer Urkunde über die Partnerschaft mit einer Zertifizierungsorganisation alleine, in diesem Fall IGEP, lässt keine Rückschlüsse auf die Lieferkette eines konkreten Grabsteines zu.

Im Übrigen entstand nach den Rückmeldungen und nach Durchsicht zahlreicher Presseartikel aus Hessen der Eindruck, dass das Thema Lieferkettenverantwortung bei Grabsteinen bei manchen Akteur*innen (Steinhändlern, Steinmetz*innen, kommunale Behörden) in den Hintergrund getreten ist, da ihrer Einschätzung nach die Weiterverarbeitung in diesem Teilsegment

immer mehr maschinell erfolge und daher Kinderarbeit ausgeschlossen werden könne.²²⁹ Es sei hier nochmals darauf verwiesen, dass ein verantwortlicher Bezug von Grabsteinen über das Thema Kinderarbeit hinausgeht und auf die umfassende Beachtung der Rechte von arbeitenden Menschen im Sinne der ILO-Kernarbeitsnormen abzielt (siehe Kapitel 5.2). Außerdem ist die Frage, ob die Grabsteinindustrie bei Abbau und Verarbeitung in Risikoländern frei von Kinderarbeit sei, differenziert zu betrachten. Eine pauschale Behauptung, es gebe keine Kinderarbeit, ist nach aktuellem Stand jedenfalls nicht haltbar.²³⁰

4.4 Niedersachsen

Niedersachsen hat zum 1. Januar 2019 das Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen erweitert und einen neuen § 13a in Bezug auf die Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit eingefügt.²³¹ Auch hier ist die Bestimmung als Ermächtigungsgrundlage für die Kommunen ausgelegt, allerdings im Gegensatz zu den anderen Bundesländern als Soll-Bestimmung. Zwar ist grundsätzlich die Einführung einer Friedhofsatzung nicht verpflichtend. Falls es eine solche Satzung gibt, „**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 [gemäß *ILO-Konvention 182, Anmerkung des Autors*] eingehalten wird“.²³² Zur Klärung der Frage, welche Länder dies seien, enthält die Mustersatzung, die der Niedersächsische Städtetag, der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und das Niedersächsische Sozialministerium erarbeitet haben, eine Positivliste dieser Länder.²³³

Alternativ muss ein Nachweis erbracht werden, dass die Waren unter Beachtung der ILO-Konvention 182 gewonnen und hergestellt worden sind.²³⁴ Dies ist durch ein Zertifikat einer unabhängigen Stelle oder Vereinigung, die sich für die Beachtung des Übereinkommens einsetzt, nachzuweisen. Die genaue Art des Nachweises soll in der kommunalen Friedhofsatzung dargelegt werden. Diesbezüglich werden in einer entsprechenden Mustersatzung die Zertifikate Fair Stone, IGEP, Werkgroep Duurzame Natuursteen – WGDN und Xertifix genannt.²³⁵

Darüber hinaus können (*nicht müssen!*) gleichwertige Erklärungen von geeigneten Stellen oder Vereinigungen zugelassen werden²³⁶. Hierzu regelt die Mustersatzung die Kriterien für die Gleichwertigkeit:

- a) Die geeignete Stelle verfügt über einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse,
- b) sie ist weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Steinen beteiligt,
- c) erklärt, dass sie sich über das Fehlen schlimmster Formen von Kinderarbeit durch unangekündigte Kontrollen im Herstellungsstaat vergewissert hat,
- d) dokumentiert ihre Tätigkeit und stellt die Dokumentation auf Anforderung des Friedhofsträgers zur Einsichtnahme zur Verfügung.

Reine Eigenerklärungen wie in Bayern und Hessen waren angeblich im Gesetzesentwurf der Landesregierung ursprünglich vorgesehen, wurden dann aber im Gesetzgebungsverfahren mit der Begründung gestrichen, es gebe ja vier anerkannte Zertifikate für Natursteine.²³⁷

Über den **Grad der Umsetzung in der Fläche** in Niedersachsen liegen dem Autor keine verlässlichen Zahlen vor – weder das zuständige Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleich-

stellung noch der Städtetag Niedersachsen erfasst die Umsetzung.²³⁸ Eine Durchsicht der im Internet veröffentlichten Satzungen der zehn größten Städte des Landes lässt vermuten, dass die Regelung im ersten Jahr noch nicht flächendeckend umgesetzt wurde. Auf Nachfrage des Autors erklärte die Niedersächsische Landesregierung, dass sie mit § 13a für öffentliche Friedhofsträger „eine strikte verpflichtende Regelung des Verbotes unfair gewonnener Natursteine“ anstrebt.²³⁹ Es wurde jedoch auf eine Verordnung an die Kommunen verzichtet.²⁴⁰

4.5 Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat als bisher einziges Bundesland mit der Novellierung des Bestattungsgesetzes 2014 **landesweit** festgelegt, dass Grabmäler und Grabeinfassungen aus Naturstein aus den Staaten, in denen bei der Herstellung gegen das ILO-Übereinkommen 182 verstoßen wird, nur mit einem Zertifikat aufgestellt werden dürfen. Zunächst wurde diese Regelung jedoch von der Landesregierung selbst wieder außer Kraft gesetzt.²⁴¹ Aufgrund der Klagen gegen ähnliche Regelungen in Baden-Württemberg und Bayern (siehe Kapitel 4.1 und 4.2) sollte zunächst zur juristischen Absicherung von wissenschaftlicher Seite geklärt werden, welche Länder konkret als Risikoländer einzustufen sind. Dazu wurde ein Team der Hochschule Düsseldorf beauftragt, die basierend auf verschiedenen Länderteilstudien eine Länderliste erstellten und im Ergebnis eine Zertifizierungspflicht von Steinen aus China, Indien, Vietnam und den Philippinen empfahlen.²⁴² Seit 1. Januar 2020 ist das Gesetz mit einem entsprechenden Runderlass an die Kommunen in Kraft.

§ 4a des Bestattungsgesetzes regelt, dass Grabmäler und Grabeinfassungen aus Naturstein auf einem Friedhof nur aufgestellt werden dürfen, wenn

1. 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 wird²⁴³ **oder**
2. 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.²⁴⁴

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.²⁴⁵

Die zertifizierende Organisation muss nach Angaben der Anerkennungsstelle die folgenden Standards einhalten:²⁴⁶

- Die **Dokumentation** umfasst den gesamten Prozess der Zertifizierung.
- Die gesamte Lieferkette des zu zertifizierenden Steins wird **lückenlos belegt**, mit Name, Anschrift und Geodaten aller Herstellungs- und Verarbeitungsbetriebe in den Herstellungsländern, die von der Landesregierung gemäß § 4a BestG NRW nicht als frei von schlimmsten Formen von Kinderarbeit eingestuft werden.
- Die Dokumentation enthält **Auditberichte der Kontrollen** von Betrieben in den jeweiligen Herstellungsländern, die von der Landesregierung gemäß § 4a BestG NRW nicht als frei von schlimmsten Formen von Kinderarbeit eingestuft werden, **inklusive Fotos**, die

den*die Auditor*in mit dem*der Betriebsleiter*in auf dem Betriebsgelände zeigen, in digitaler Form **einschließlich Datum, Zeit und Geodaten**.

- 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 in Herstellungsländern, die von der Landesregierung gemäß § 4a BestG NRW nicht als frei von schlimmsten Formen von Kinderarbeit eingestuft werden, entlang der gesamten dortigen Lieferkette Kinderarbeit gemäß Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation 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. Die Kennzeichnung des Steins muss nach Aufstellung nicht offen sichtbar sein.
- Das Siegel muss vom Material her 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**.“²⁴⁷

Werden Grabsteine ohne Zertifikate aufgestellt, drohen Geldbußen von bis zu 3.000 Euro.²⁴⁸

Eine Anfrage beim zuständigen Ministerium über den Stand der bisherigen Umsetzung des Runderlasses in den Kommunen ergab kein konkretes Ergebnis, da „die Umsetzung des Erlasses zur Feststellung der Funktionstüchtigkeit des Zertifizierungsverfahrens nach § 4a Abs. 1 BestG NRW, den Friedhofsträgern in eigener Verantwortung obliegt.“²⁴⁹ Da die Regelung erst seit 1. Januar 2020 in Kraft ist, wurde auf eine Befragung von Kommunen zu ihren Erfahrungen bei der Umsetzung verzichtet. Dies wäre nach einem gewissen Zeitabstand sicher sehr aufschlussreich zur weiteren Beurteilung des **Umsetzungsgrades in der Fläche**.

Hinsichtlich der **Effektivität** des Aufstellungsverbotes ist zu betonen, dass die Regelung in Nordrhein-Westfalen keine Form der Eigenerklärung oder Selbstverpflichtungen zulässt.²⁵⁰ Dies konnte anhand der Durchsicht entsprechender Genehmigungsformulare in einzelnen Kommunen bestätigt werden.²⁵¹ Aufgrund der unter 4.2 und 4.3 aufgeführten Probleme mit solchen Eigenerklärungen ist diese Regelung sehr zu begrüßen, und sie hat sich als juristisch und politisch durchaus umsetzbar erwiesen. Klagen gegen das Gesetz liegen der Staatskanzlei nicht vor²⁵² und sind aufgrund der klaren und einfachen Regeln hinsichtlich der Nachweisführungen (siehe Kapitel 3) nicht zu erwarten. Leider wird nicht statistisch erfasst, welche Zertifikate vorzugsweise erbracht werden.²⁵³

5 Anknüpfungspunkte für den Bezug von Grabsteinen aus verantwortlichen Lieferketten

Aufgrund des hohen Anteils von Grabsteinen aus Risikoländern auf Friedhöfen in Deutschland ist es aus entwicklungspolitischer Sicht wichtig, Wege zu finden, um die Nachfrage nach Grabsteinen aus unverantwortlichen Lieferketten zu verringern. Auf Nachfrage gab die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunen an, dass sie zumindest die Aufstellung von Grabsteinen aus Kinderarbeit vermeiden wollen.²⁵⁴ Da Kommunen Grabsteine jedoch nicht direkt beschaffen, kann die öffentliche Hand vor allem durch verbindliche Regelungen und/oder durch die Sensibilisierung der beteiligten Marktakteure Einfluss nehmen. Im Folgenden sollen auf Basis der geführten Interviews und der eingegangenen Rückmeldungen per E-Mail solche Ansatzpunkte dargestellt werden.

5.1 Rechtssichere, flächendeckend wirksame und effektive gesetzliche Regelungen einführen

Gesetzliche Regelungen sind einer der Wege, wie Länder und Kommunen direkt auf die Natursteinnachfrage Einfluss nehmen können. Nach Einschätzungen der Zertifizierungsorganisation Fair Stone kann im Grabsteinmarkt am Beispiel Nordrhein-Westfalens gesehen werden, dass effektive Regelungen die Nachfrage nach zertifizierten Steinen tatsächlich erhöhen, indem sich Importeure auf Druck seitens der Steinmetz*innen bei Fair Stone melden.²⁵⁵ Dies führt nach eigenen Angaben von Fair Stone dazu, dass das Angebot größer wird.²⁵⁶

Derzeit bestehen in mindestens sechs Bundesländern aktive gesetzliche Regelungen.²⁵⁷ Aus den in Kapitel 4 dargestellten Erfahrungen und den Interviews mit Friedhofsämtern und Steinhändlern lässt sich feststellen, dass entsprechende Regelungen so gestaltet werden sollten, dass sie **rechtssicher, flächendeckend wirksam und effektiv** sind.

Bezüglich der **Rechtssicherheit** sei darauf verwiesen, dass sowohl die Variante einer kommunalen Ermächtigungsgrundlage als auch verpflichtende Runderlasse in Kombination mit einem entsprechenden Landesgesetz nach einschlägigen Rechtsgutachten gesetzeskonform sind, solange die in Kapitel 3 dargelegten Aspekte zur Nachweisführung berücksichtigt werden.²⁵⁸ Untermauert wird dies dadurch, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach Auskunft der zuständigen Ministerien und Spitzenverbände in den hier betrachteten Bundesländern keine Klagen gegen die Landesregelungen oder daraus resultierenden Kommunalsatzungen bekannt sind.

Als **effektiv** kann eine Regelung dann angesehen werden, wenn sie die Aufstellung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit tatsächlich mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindert. Hier ist von zentraler Bedeutung, welche Qualität die entsprechenden Unbedenklichkeitsnachweise haben. Dabei spielt es eine große Rolle, ob reine Eigenerklärungen der Steinmetz*innen bzw. der vorgelagerten Steinhändler in einer entsprechenden Regelung akzeptiert werden. Einzelne Gespräche und Rückmeldungen per E-Mail aus Bundesländern, die solche „Nachweisformen“ erlauben, zeigten, dass diese Option dann in der Praxis auch häufig genutzt wird. Auf Nachfrage gaben die Kommunen immer an, dass solche Eigenerklärungen jedoch nicht überprüft werden. Eigenerklärungen sind damit weder zielführend noch juristisch nötig, weshalb die Landesregelungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen auf diese Option verzichten. (Nicht zu verwechseln ist die Eigenerklärungsoption mit der Möglichkeit, neben den geforderten Zertifikaten *gleichwertige Zertifikate* zu liefern.)

Die Anerkennung von Zertifikaten durch eine staatliche Akkreditierungsstelle nach klar festgelegten Kriterien (wie in Nordrhein-Westfalen) ermöglicht es Steinmetz*innen und Kommunen, ohne Aufwand nachzuvollziehen, welche Zertifikate als glaubwürdig angesehen werden können, und steigert die Effektivität dadurch erheblich. Zu betonen ist auch, dass die am Markt befindlichen Zertifikate meist über das Thema Kinderarbeit hinausgehen und weitergehende arbeitsrechtliche und ökologische Nachhaltigkeitsaspekte in der Natursteinindustrie adressieren. Regelungen mit einer (vorrangigen) Festlegung auf staatlich akkreditierte Zertifizierungen als Nachweis haben somit den Vorteil, dass sie über das Thema Kinderarbeit hinausgehen und die jeweiligen Kriterien immer wieder den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden können. Ferner böte eine solche Anerkennungsstelle von Zertifikaten für Grabsteine auch die Möglichkeit, dass öffentliche Beschaffer*innen Vertrauen in diese Siegel schöpfen und sie diese bei der Beschaffung von Natursteinen für öffentliche Bauaufträge berücksichtigen (siehe Teilstudien B, C und D).

Neben ihrer Effektivität sollten gesetzliche Regelungen außerdem darauf abzielen, **flächendeckend wirksam** zu sein. Die Erfahrungen mit den in Kapitel 4 betrachteten Regelungen zeigen, dass Ermächtigungsgrundlagen in Form einer Kann-Bestimmung nicht automatisch dazu führen, dass sie auch umgesetzt werden. Dies gilt umso mehr, als in keinem der Bundesländer ein entsprechendes Monitoring-System existiert. Auch wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt über die Umsetzung der landesweit verpflichtenden Regelungen in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen aufgrund der kurzen Einführungszeit noch keine Aussage getroffen werden kann, ist eine flächendeckende Umsetzung aufgrund der obligatorischen Regelung hier am ehesten zu erwarten.

5.2 Erweiterung des Blickes auf Arbeitsbedingungen jenseits von Kinderarbeit

Noch stärker als bei der öffentlichen Beschaffung von Natursteinen war im Gespräch mit verantwortlichen Akteur*innen in Bezug auf Grabsteine eine Verkürzung der Problematik auf das Thema Kinderarbeit zu beobachten. Doch auch wenn keine Kinder beteiligt sind, stellen sich hinsichtlich der grundlegenden Arbeitsrechte (ILO-Kernarbeitsnormen), des Menschenrechtsschutzes (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und aus der Perspektive global nachhaltiger Entwicklung (Agenda 2030 und 17 Nachhaltigkeitsziele) weitere Anforderungen an einen verantwortlichen Bezug von Grabsteinen.

Zertifizierte Importsteine haben den Vorteil, dass sie auch in diesem umfassenderen Sinne aus verantwortlichen Lieferketten stammen. So gehen alle am deutschen Markt befindlichen Zertifikate für Grabsteine (IGEP, Xertifix, Xertifix Plus und Fair Stone) über das Thema Kinderarbeit hinaus und schließen mindestens die acht ILO-Kernarbeitsnormen sowie ein Mindestmaß an Arbeits- und Gesundheitsschutz ein. Damit gesetzliche Regelungen sich an diesen weitergehenden Standards orientieren können, ist es aus entwicklungspolitischer Sicht klar zu empfehlen, diese Zertifikate als Nachweise verbindlich vorzugeben.

5.3 Bestehende Spielräume für freiwillige Initiativen nutzen

Auch in Bundesländern, in denen eine rechtssichere Ermächtigungsgrundlage bisher fehlt, haben Kommunen die Möglichkeit, sich für die Vermeidung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit einzusetzen.

So setzt die Stadt Stuttgart aufgrund der anhaltend schwierigen rechtlichen Lage in Baden-Württemberg (siehe Kapitel 3.1) auf die Sensibilisierung von Trauernden mithilfe eines 2016 erarbeiteten Faltblattes „Besser Fair – Natursteine ohne ausbeuterische Arbeit“.²⁵⁹

Die Stadt Karlsruhe traf eine freiwillige Vereinbarung mit Steinmetz*innen, nur Grabsteine in ihrem Angebot zu führen, die nicht aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, und dies gegebenenfalls per Zertifikat zu bestätigen. Nach Einschätzung des zuständigen Friedhofs- und Bestattungsamts hat dies dazu geführt, dass wieder vermehrt Grabsteine aus „deutschen und europäischen Materialien“²⁶⁰ nachgefragt werden.

Hier kommt auch den Anbietern von zertifizierten Steinen sowie den Zertifizierungsorganisationen selbst die Verantwortung zu, noch aktiver über ihr Angebot an Grabsteinen aus verantwortlichen Lieferketten zu informieren. Positiv sei hier auf das Beispiel der Steinmetze Innung München-Oberbayern hingewiesen, die in einer aktuellen Broschüre „Grab- und Natursteine fair einkaufen – ausbeuterische Kinderarbeit verhindern“ Verbraucher*innen und Kommunen zu dem Thema sensibilisieren und im Anhang für alle Landkreise Kontakte zu Steinmetz*innen angeben, die Grabsteine aus verantwortlichen Lieferketten anbieten.²⁶¹

5.4 Allianzen bilden – Verständnis füreinander schaffen

Die bestehenden Kommunikationskanäle zwischen den beteiligten Akteur*innen (zum Beispiel Runde Tische in den Kommunen) sind wichtige Plattformen, um nicht gegeneinander zu arbeiten, sondern gemeinsame Interessen zu erörtern und gegenseitiges Verständnis zu erzeugen. So ist es für Steinmetz*innen wichtig, dass ihr ohnehin unter Druck stehendes Handwerk nicht (mehr) mit dem Thema Kinderarbeit in Verbindung gebracht wird. Dies ist ein guter Ansatzpunkt, um über die Notwendigkeit ins Gespräch zu kommen, von Händlern glaubwürdige Zertifikate für die Herkunft der Steine zu fordern. Gleichzeitig kann dabei vermittelt werden, dass die Forderung nach einer Zertifizierung nicht als Misstrauen gegenüber ihnen und ihrer Branche gemeint ist, sondern dass so allen Akteur*innen gemeinsam ermöglicht wird, nach gleichen Standards zu arbeiten.

In Gesprächen mit Grabsteinhändler*innen, Kommunalbehörden aus dem Friedhofsbereich und mit Steinmetz*innen wurde wiederholt auch Unverständnis geäußert, wenn „einseitig“ auf die Grabsteine geschaut wird, während die Arbeitsbedingungen bei den öffentlich beschafften Pflastersteinen, Bordsteinen oder weiteren Natursteinwerkstoffen nicht thematisiert würden. Kommunen sollten daher nicht nur auf das Thema Grabsteine blicken, sondern grundsätzlich auf eine Beschaffung von Natursteinen aus verantwortlichen Lieferketten achten und dies auch entsprechend kommunizieren.

Endnoten (Quellenangaben)

- 1 Auskunft der Geschäftsführung des DNV während eines Telefonates am 09.04.2020
- 2 Auskunft des Bundesverbandes der Deutschen Transportbetonindustrie e. V. (BTB) am 30.01.2020 auf eine E-Mail-Anfrage des Autors
- 3 Vgl. Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2019): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S.28
- 4 Montani, Carlo 2019: 2019 marble and stones in the world report. International situation, Production, Interchange, consumption, technology tools, profile of leading countries. Aldus Casa di Edizioni in Carrara, S. 97
- 5 Ebd. S. 93
- 6 Vgl. https://www.natursteinonline.de/zeitschrift/wissen/die_groessten_naturstein_nationen_der_welt.html
- 7 Vgl. Montani, Carlo (2019): marble and stones in the world. International situation, Production, Interchange, consumption, technology, tools, profile of leading countries. Aldus Casa di Edizioni in Carrara, S. 95
- 8 Vgl. Internationaler Gewerkschaftsbund (2019): Der Globale Rechtsindex des IGB 2019, einsehbar unter <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-de.pdf> (eingesehen am 17.03.2020)
- 9 Ebd., S. 96
- 10 Auskunft der Geschäftsführung des DNV während eines Telefonates am 09.04.2020
- 11 Auskunft der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) per E-Mail am 06.02.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 12 Ebd. Es wurde bei dieser Zahl auf Schätzungen des DNV hingewiesen.
- 13 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Produzierendes Gewerbe Fachserie 4 Reihe 3.1: Produktion des verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden, S.7, einsehbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Industrie-Verarbeitendes-Gewerbe/Publikationen/Downloads-Konjunktur/produktion-jahr-2040310187004.pdf?__blob=publicationFile (eingesehen am 32.04.2020)
- 14 Auskunft der Geschäftsführung des DNV während eines Telefonates am 09.04.2020
- 15 Summe der importierten Steine aus Warengruppe WS2515 (Marmor, Travertin, Ecaussine) und Warengruppe WA2516 (Granit, Porphy, Sandstein), Daten abrufbar unter <https://www-genesis.destatis.de>
- 16 Summe der importierten Steine aus Warengruppe WS6802 für das Jahr 2018, Daten abrufbar unter <https://www-genesis.destatis.de>
- 17 Auskunft der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) per E-Mail am 06.02.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 18 Vgl. <https://www.stein-magazin.de/interview-natursteinverbrauch-entwicklung/> (eingesehen am 26.02.2020)
- 19 Genesis Online Datenbank des Statistischen Bundesamtes das Jahr 2018: Mengenmäßigen Importe aus den Ländern (Code 51000-0010) für die Warengruppe 6802 (bearbeitete Naturwerksteine)
- 20 Ebd.
- 21 Montani, Carlo (2019): marble and stones in the world. International situation, Production, Interchange, consumption, technology, tools, profile of leading countries. Aldus Casa di Edizioni in Carrara, S. 99
- 22 Auskunft der Geschäftsführung von Win Win Fair Stone in einem Telefonat am 15.04.2020
- 23 Auskunft der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) per E-Mail am 06.02.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 24 Vgl. z.B. Glocal Research/India Committee of the Netherlands & Stop Child Labour (2017): The Dark Sites of Granite. Modern slavery, child labour and unsafe work in Indian granite quarries: <http://www.nl-aid.org/wp-content/uploads/2017/11/The-Dark-Sites-Of-Granite.pdf>, S.17
- 25 Vgl. Bundesamt für Statistik: Zahlen aus der Vierteljährlichen Produktionserhebung im Verarbeitenden Gewerbe (GP09-237012100) für 2018
- 26 Genesis Online Datenbank des Statistischen Bundesamtes das Jahr 2018: Mengenmäßigen Importe aus den Ländern (Code 51000-0010) für die Warengruppe 6801 (Pflastersteine und Bordsteine aus Naturstein)
- 27 Verschiedene Verbandsvertreter*innen sowie einzelne Steinhändler haben auf diesen Punkt bei den durchgeführten Interviews hingewiesen.
- 28 Auskunft der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) per E-Mail am 06.02.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 29 Ebd.
- 30 Ebd.
- 31 Vgl. BGR – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2019): Deutschland- Rohstoffsituation 2018, Hannover. S.45
- 32 Vgl. Glocal Research/India Committee of the Netherlands & Stop Child Labour (2017): The Dark Sites of Granite. Modern slavery, child labour and unsafe work in Indian granite quarries: <http://www.nl-aid.org/wp-content/uploads/2017/11/The-Dark-Sites-Of-Granite.pdf>, S. 41
- 33 Vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (2019): Bauwirtschaft im Zahlenbild Ausgabe 2019, S. 4
- 34 Auskunft des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie am 18.03.2020 auf eine E-Mailanfrage des Autors

- 35 Auskunft des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie am 18.03.2020 auf eine E-Mailanfrage des Autors
- 36 Vgl. <https://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de/da/service/glossar/schwellenwerte/> (eingesehen am 24.02.2020)
- 37 Vgl. §97, Absatz 3 GWB
- 38 Vgl. z.B. Krönke, Christoph (2016): Sozial verantwortliche Beschaffung nah dem neuen Vergaberecht 2016 – Rechtsgutachtliche Stellungnahme, S. 4, vgl. auch Ziekow Prof. Dr. Jan (2016): Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen – Rechtswissenschaftliches Gutachten 2016, Nr. 42 Dialog Global, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, S.49. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Vgl. Krönke (2016), S. 6-7, Vgl. auch World Economy, Ecology & Development (2019), S. 20
- 39 Vgl. Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung (2019): Monitoringbericht 2018 Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen- Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit. S. 19
- 40 Vgl. §31 Abs. 3 VgV
- 41 Vgl. Krönke, Christoph (2016), S.10ff
- 42 Vgl. WEED e.V. (2019): Interaktives Handbuch Sozial verantwortliche Beschaffung am Beispiel von Natursteinen und IT-Produkten, https://www2.weed-online.org/uploads/weed_handbuch_sozial_verantwortliche_beschaffung_mobil.pdf, S. 20ff. (eingesehen am 15.04.2020)
- 43 Vgl. Krönke, Christoph (2016) S. 21
- 44 §123 GWB, zusätzlich erweiterter Katalog der inkludierten Straftaten gemäß Artikel 57 Absatz 1 Unterabsatz 1 und Absatz 2 der Richtlinie 2014/24/EU
- 45 Vgl. Auszug aus der Begründung des GWB zu Teil 4, §124 Fakultative Ausschlussgründe
- 46 Vgl. Krönke, Christoph (2016) S. 26-27
- 47 Vgl. §127, Abs. 3 GWB
- 48 Bundestag Drucksache 18/6281, Gesetzesbegründung, S. 112
- 49 Vgl. Krönke, Christoph (2016), vgl. auch Ziekow, Prof. Dr. Jan (2016), S. 52
- 50 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE> (eingesehen am 04.03.2020)
- 51 Vgl. Evermann, Annelie (2018): Die Verwendung von Gütezeichen im Vergabeverfahren, in: Vergabefokus, Jahrgang 2018, Ausgabe 5, Praxisfragen im Fokus, einsehbar unter https://www.reguvis.de/xaver/vergabeportal/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27vergabeportal_18750504075%27%5D
- 52 Vgl. FEMNET e.V. (2019): Möglichkeiten einer ökologisch und sozial nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, S. 26
- 53 Vgl. § 34, 3 VgV
- 54 Evermann, Annelie (2018): Die Verwendung von Gütezeichen im Vergabeverfahren, in: Vergabefokus, Jahrgang 2018, Ausgabe 5, Praxisfragen im Fokus
- 55 Ebd.
- 56 Ebd.
- 57 Ebd.
- 58 Vgl. FEMNET (2019): Möglichkeiten einer ökologisch und sozial nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, S. 28.
- 59 <https://www.siegelklarheit.de/12-fair-stone>
- 60 <https://www.siegelklarheit.de/13-xertifix>
- 61 <https://www.siegelklarheit.de/50-igep>
- 62 Auskunft des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Referat BW17 am 07.04.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 63 Ebd.
- 64 Vgl. Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI)
- 65 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katharina Dröge, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3166 – einsehbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907567.pdf> (eingesehen am 18.03.2020)
- 66 Vgl. http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_22122010_NII4421040.htm (eingesehen am 07.05.2020)
- 67 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katharina Dröge, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3166, S.19
- 68 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2019): Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, Abschnitt A 1 ff.
- 69 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2019): Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, Abschnitt K3
- 70 Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (2019), Allgemeine Richtlinien Vergabeverfahren, 4.2.9
- 71 Vgl. z.B. <https://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waldpolitik/texte/HolzbeschaffungErlass.html> (eingesehen am 19.03.2020)
- 72 Siehe <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMUB-BI7-20171130-SF-A002.pdf>
- 73 Vgl. Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (2019), Richtlinien 321 Vergabevermerk: Prüfungs- und Wertungsübersicht, Allgemeine Richtlinien Vergabeverfahren 100, 4.2.2
- 74 Vgl. <https://www.stlb-bau-online.de/Mustervorlagen> (eingesehen am 30.03.2020)

- 75 Vgl. Monitoringbericht 2018 Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen- Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit. S. 2
- 76 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Leitfaden Nachhaltiges Bauen, S.11
- 77 Ebd.
- 78 Vgl. Nachhaltigkeitsbericht des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr 2018, S. 32-33
- 79 Ebd. S. 15
- 80 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Leitfaden Nachhaltiges Bauen, S. 15
- 81 Ebd. S. 20
- 82 Vgl. BNB_AA 1.1.5
- 83 Vgl. BNB_AA 4.1.2
- 84 Vgl. BNB_UN 1.1.1
- 85 Vgl. BNB_UN 4.1.4
- 86 Vgl. BNB_BN 5.1.4, BNB UN 5.1.4
- 87 DGNB System, Kriterienkatalog Gebäude Neubau (Version 2018), ENV 1.3
- 88 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katharina Dröge, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3166 – Vgl. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907567.pdf> (eingesehen am 18.03.2020)
- 89 Antwort des Beschaffungssamtes des Bundes vom 3.3.2020 per E-Mail, Antwort der zentralen Vergabestelle der Generalzolldirektion vom 3.3.2020 per E-Mail
- 90 Antwort der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vom 9.3.2020 per E-Mail
- 91 Vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/behorden/DE/bbr.html> (eingehen am 24.03.2020)
- 92 Das Telefonat wurde am 31.03.2020 mit der zuständigen Stelle Nachhaltiges Bauen geführt.
- 93 Auskunft in einem Telefonat mit der Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung am 31.03.2020
- 94 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katharina Dröge, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3166, S.7
- 95 Vgl. z.B. Ausschreibungsunterlagen Freianlagen Walther-Meißner-Bau, Vergabe Nr. 60-20, Position 3.2.180 (eingesehen am 17.03.2020), Ausschreibungsunterlagen Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Außenanlagen Rampe Vergabe Nr. 1006-20
- 96 Auskunft in einem Telefonat mit der Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung am 31.03.2020
- 97 Vgl. Leistungsbeschreibung BBR für Baumaßnahme Teilsanierung UE12, Vergabe Nr. 176-20, Position 3.3.40 (eingesehen am 11.03.2020)
- 98 Vgl. Leistungsbeschreibung BBR für Baumaßnahme Außenanlagen des Bundesministeriums der Verteidigung, Vergabe Nr. 550-20
- 99 Vgl. Ausschreibungsunterlagen Freianlagen Walther-Meißner-Bau, Vergabe Nr. 60-20, Position 3.3.260 (eingesehen am 17.03.2020)
- 100 Auskunft in einem Telefonat mit der Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung am 31.03.2020
- 101 Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2018: Geschäftsbericht 2018. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, S. 3
- 102 [http://www.vbv.baden-wuerttemberg.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Service/Richtlinien/Vergabe- und Vertragshandbuch \(VHB\)/vhb_Land_2014_12_963_Kinderarbeit.pdf](http://www.vbv.baden-wuerttemberg.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Service/Richtlinien/Vergabe- und Vertragshandbuch (VHB)/vhb_Land_2014_12_963_Kinderarbeit.pdf)
- 103 Antwort des Referates Vergabe und Recht des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg vom 18.02.2020 per E-Mail
- 104 Vgl. Formblatt 963 (Erklärung zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen), Version Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Mai 2016
- 105 Vgl. Formblatt 963 (Erklärung zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen), Version Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Mai 2016
- 106 Anfragen wurden gerichtet an das Amt für Bundesbau Rheinland-Pfalz, Abt. Bundesbau des Betriebs für Bau- und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern, den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW sowie an das Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) und den Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
- 107 Vgl. <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/Aus-Neubau-Strassen/aus-neubau-strassen.html> (eingesehen am 26.02.2020)
- 108 Vgl. https://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waldpolitik/_texte/HolzbeschaffungErlass.html (eingesehen am 28.01.2020)
- 109 Auskunft des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Referat BW17 am 07.04.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 110 Auskunft der Geschäftsführung des DNV während eines Telefonats am 9.4.2020, Telefonate mit kommunalen Beschaffungsstellen am 5.02.2020, 25.02.2020, Telefoninterview mit Steinhändlern am 20.02.2020, 5.3.2020, 29.1.2020
- 111 Vgl. VwV Beschaffung 1.1.1 Ziele und sachlicher Anwendungsbereich

- 112 Vgl. Vergabe VwV 2.3.1.
- 113 Ebd.
- 114 Vgl. VwV Beschaffung 10.3.1.2 Fair gehandelte Produkte – Berücksichtigung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Kernarbeitsnormen)
- 115 Das Formblatt ist identisch mit dem im Kasten erläuterten Formblatt 963.
- 116 Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB), Version Baden-Württemberg, S.93.
- 117 Vgl. [www.vbv-bw.de/pb/Lde/Startseite/Service/Vergabe_+und+Vertragshandbuch+ VHB](http://www.vbv-bw.de/pb/Lde/Startseite/Service/Vergabe_+und+Vertragshandbuch+VHB) (eingesehen am 02.04.2020)
- 118 [http://www.vbv.baden-wuerttemberg.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Service/Richtlinien/Vergabe- und Vertragshandbuch \(VHB\)/vhb_Land_2014_12_963_Kinderarbeit.pdf](http://www.vbv.baden-wuerttemberg.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Service/Richtlinien/Vergabe-+und+Vertragshandbuch+(VHB)/vhb_Land_2014_12_963_Kinderarbeit.pdf)
- 119 Vgl. Formblatt 963 (Erklärung zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen), Version Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Mai 2016.
- 120 Vgl. Formblatt 963 (Erklärung zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen), Version Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Mai 2016.
- 121 Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2018: Außenanlagen und Grünflächenmanagement. Leitfaden zur Qualitätssicherung bei Planung, Bau und Bewirtschaftung landeseigener Liegenschaften.
- 122 Ebd. S.6
- 123 Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2018: Außenanlagen und Grünflächenmanagement. Leitfaden zur Qualitätssicherung bei Planung, Bau und Bewirtschaftung landeseigener Liegenschaften.
- 124 Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg: Checkliste Qualitätssicherung Grünflächenmanagement, einsehbar unter www.vbv-bw.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Dokumente/Planungshilfen/Checkliste%20Qualit%C3%A4tssicherung%20GFM.pdf (eingesehen am 26.03.2020)
- 125 Website des Programms NBBW: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt-natur/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltig-handeln-in-kommunen/nbbw/> (eingesehen am 09.04.2020)
- 126 Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (2017): Nachhaltiges Bauen in Baden-Württemberg. Nachhaltigkeitskriterien im staatlich geförderten kommunalen Hochbau in Baden-Württemberg.
- 127 Vgl. Entwicklungspolitische Leitlinien für Baden-Württemberg, Kapitel 1.5
- 128 Ebd. Kapitel 1.1
- 129 Ebd., Kapitel 2.5
- 130 Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie des Landes KIN, einsehbar unter: <https://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/informieren/zielgruppen/kommunen.html> (eingesehen am 25.03.2020)
- 131 Nachhaltigkeitscheck von Kabinettsvorlagen und Regelungen in Baden-Württemberg, einsehbar unter https://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/informieren/Landesverwaltung/N_Check.pdf (eingesehen am 25.03.2020)
- 132 Vgl. Landesstrategie Ressourceneffizienz Baden-Württemberg 2016, S.86. Zu den OECD Leitlinien siehe https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/oecd-leitsaetze-fuer-die-erfuellung-der-sorgfaltspflicht-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- 133 Auskunft des Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. am 18.03.2020 auf eine E-Mailanfrage Anfrage des Autors
- 134 Ebd.
- 135 Vgl. Bauwirtschaft Baden-Württemberg e.V. (2018): Monatliche Daten der Betriebe Bauhauptgewerbe Baden-Württemberg: https://bauwirtschaft-bw.de/fileadmin/user_upload/download/Zahlenbild_Dezember_2018.pdf (eingesehen am 02.04.2020)
- 136 Informationen auf der Website des VB-BW inkl. Unterseiten: <https://vermoegenundbau.vbv-bw.de/pb/Lde/Startseite> (eingesehen am 09.04.2020)
- 137 Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2018): Geschäftsbericht 2017 Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, S.21
- 138 Vgl. Website der VB-BW: <https://vermoegenundbau.vbv-bw.de/pb/Lde/Startseite/Ueber+uns/Hochschulbau> (eingesehen am 25.03.2020)
- 139 Auskunft des Referates für Vergabe- und Vertragswesen des VB-BW auf eine E-Mailanfrage des Autors vom 18.02.2020
- 140 <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-beteiligungen/bau-und-immobilien/staatliche-vermoegens-und-hochbauverwaltung/> (eingesehen am 08.05.2020)
- 141 Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2018: Geschäftsbericht 2018. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, S. 6
- 142 Vgl. <http://www.vermoegenundbau-bw.de/pb/Lde/321840> (eingesehen am 22.01.2020)
- 143 [http://www.vbv.baden-wuerttemberg.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Service/Richtlinien/Vergabe- und Vertragshandbuch \(VHB\)/vhb_Land_2014_12_963_Kinderarbeit.pdf](http://www.vbv.baden-wuerttemberg.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/mfw/Bauverwaltung/Service/Richtlinien/Vergabe-+und+Vertragshandbuch+(VHB)/vhb_Land_2014_12_963_Kinderarbeit.pdf)
- 144 Auskunft des Referates für Vergabe- und Vertragswesen des VB-BW auf eine E-Mailanfrage des Autors vom 18.02.2020
- 145 Vgl. Vergabe Nr. 20-75001 Neubau Duale Hochschule Stuttgart, Fak. Technik, Landschafts- und Tiefbauarbeiten, Positionen zum Einsatz von Granitbordsteinen
- 146 Auskunft des Referates für Vergabe- und Vertragswesen des VB-BW am 6.04.2020 auf eine E-Mailanfrage des Autors
- 147 Auskunft des Referates für Vergabe- und Vertragswesen des VB-BW auf eine E-Mailanfrage des Autors vom 18.02.2020.

- 148 Vgl. z.B. Vergabe Nr. 20-55012, Sanierung historisches Mauerwerk JVK Hohenasperg.
- 149 Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2018: Geschäftsbericht 2018. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Seite 18.
- 150 Antwort auf eine Anfrage an das Regierungspräsidium Tübingen vom 28.02.2020 auf eine E-Mailanfrage des Autors
- 151 Vgl. Ergänzungen der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg zum Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) , S.2
- 152 Das Formblatt ist einsehbar unter <https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Verkehr/Strassen/Ausschreibung/Documents/HVA/vordr-e-bw-hva-b-stb.zip> (eingesehen am 01.04.2020)
- 153 Vgl. z.B. RP Freiburg Projekt Nr. Y2321B0313R01 B313 Radweg OD Zizenhausen, verschiedene Positionen mit Granitsteinbord, RP Freiburg: Leistungsverzeichnis Projekt Nr. V 2 320B 0 462 S 11222, BWInst 7716-568 Schramberg Götterbachverdohlung, verschiedene Positionen mit Granitbord und Granitpflaster | RP Tübingen Leistungsverzeichnis Projekt: 2 0-01-B 467 E RN FBD Kressbronn (KVP) – O U Tettngang, verschiedene Positionen mit Granit, RP Stuttgart Leistungsverzeichnis Projekt 350, L1140, Umbau Knoten A81, verschiedene Positionen mit Natursteinpflaster/ Regierungspräsidium Freiburg (2020): Ausschreibung Projekt Nr. V 2320B 0462S 12223 B462, Inst. 7, BW Schramberg-Schiltach 2020, Position 01.03.0010. (Granit-Schotter), Position 01.03.0011 (Bausteine aus Granit)
- 154 Vgl. zum Beispiel Regierungspräsidium Stuttgart Baureferat Nord (2020): Ausschreibung Projekt L2019E99 Sammler Landstraßen, ebenso Regierungspräsidium Karlsruhe (2020): Ausschreibung Projekt A20101 B27 dreistreifiger Ausbau (Muschelkalk)
- 155 Vgl. Antworten aus verschiedenen Landkreisen am 26.03.2020, 17.02.2020, 30.03.2020 auf eine entsprechende Anfrage per E-Mail
- 156 Vgl. z.B. Vergabeunterlagen 2020001037 Landschaftsbauarbeiten Dreisamhalle, Vergabeunterlagen 2020000065 Landschaftsbauarbeiten KiTa Sprungbrett, Vergabeunterlagen 2020000769 Tief- und Straßenbau, Erschließung SC-Stadion
- 157 Auskunft der Geschäftsführung des DNV während eines Telefonates am 09.04.2020
- 158 Dieser Mittelwert ergab sich aus den Rückmeldungen von vier Steineimporteure, die sowohl Steine aus zertifizierten als auch nicht-zertifizierten Lieferketten anbieten, sowie aus der Schätzung von vier Kommunen.
- 159 Quelle für drei Prozent: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. 02/2020, Quelle für restliche Zahlen: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2020: Kassenstatistik 2019 Tabelle 2.4 Baumaßnahmen nach Aufgabenbereichen und Ländern. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00055439/2140200193244.pdf
- 160 <https://georg-koessler.de/wp-content/uploads/2020/05/fairer-Handel.pdf>
- 161 https://www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Gruene_Beschaffung_Nr_23.pdf
- 162 <https://www.preussischer-kulturbesitz.de/ueber-uns/profil-der-spk/traegerschaft-und-finanzierung.html>
- 163 <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=VergabeG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true>
- 164 <http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/1k4v/page/bsbeprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&jspeid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VergabeGBE2020pP8#focuspoint>
- 165 <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/abau/>
- 166 https://senstadtfms.stadt-berlin.de/intelliform/forms/eabau/berlin/v_247f/index;jsessionid=E6B21FB074DAADC1F-7B23DB941676276.IF0?download=pdf
- 167 DS18/253 Vorlage zur Beschlussfassung – Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/IIIPlen/vorgang/d18-2538.pdf>
- 168 <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Handlungsleitfaden.pdf>
- 169 <https://www.bnb-nachhaltigesbauen.de/>
- 170 https://www.bnb-nachhaltigesbauen.de/fileadmin/steckbriefe/aussenanlagen/neubau/v_2016/BNB_AA2016_115.pdf
- 171 https://www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Gruene_Beschaffung_Nr_23.pdf
- 172 https://senstadtfms.stadt-berlin.de/intelliform/forms/eabau/berlin/ii_100h/index
- 173 https://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/nachhaltiges_bauen/download/oeko_leitfaden_bln_bf.pdf
- 174 <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0153.B-v.pdf>
- 175 <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/ka040.asp>
- 176 <https://georg-koessler.de/wp-content/uploads/2020/05/fairer-Handel.pdf>
- 177 Aus der Antwort auf die Kleine Anfrage zur Natursteinverwendung vom 10.10.2018 (KA/268/XX), vgl. <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/ka040.asp>
- 178 Ebd.
- 179 DS/0981/XX: Bauen unter fairen Bedingungen – Sozial-nachhaltige Beschaffung von Natursteinen, vgl. <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo040.asp>
- 180 <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Land/Berlin/bildungs-informationsarbeit-in-entwicklung.html>
- 181 <https://eineweltstadt.berlin/aktionen/umfrage-faires-wirtschaften-in-berlin-2019/>
- 182 <https://georg-koessler.de/wp-content/uploads/2020/05/fairer-Handel.pdf>
- 183 Vgl. Eberlei, Walter (2018): Grabsteine aus Kinderhand. Kinderarbeit in Steinbrüchen des globalen Südens als politische Herausforderung., Brandes & Apsel, Frankfurt. S.11, Fußnote 4
- 184 Vgl. SZ-Magazin, Nr. 9/2016, S.16

- 185 Vgl. Gewichtsangaben in <https://www.suedkurier.de/region/hochrhein/grenzach-wyhlen/Grabsteine-muessen-sicherstehen;art372596,9241454>
- 186 Vgl. Eberlei, Walter (2018): Grabsteine aus Kinderhand. Kinderarbeit im Naturstein-Sektor, Wissenschaftliche Studie zu § 4a des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 6
- 187 Vgl. <https://www.stein-magazin.de/grabsteine-kinderarbeit/>
- 188 Auskunft im Rahmen eines Telefonates mit der Geschäftsführung des DNV am 09.04.2020
- 189 Auskunft der Geschäftsführung von Win=Win Fair Stone in einem Telefonat am 15.04.2020
- 190 Steinmetz-Innung München-Oberbayern (Hrsg.) (2019): Grab- und Natursteine fair einkaufen, ausbeuterische Kinderarbeit verhindern, S.6
- 191 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2019): Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes. Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit, S. 6
- 192 Auskunft der Geschäftsführung von Win=Win Fair Stone in einem Telefonat am 15.04.2020.
- 193 Vgl. Eberlei, Walter (2016): Kinderarbeit im Naturstein-Sektor, Wissenschaftliche Studie zu § 4a des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 18. Vgl. ebenso Steinmetz-Innung München-Oberbayern (Hrsg.) (2019): Grab- und Natursteine fair einkaufen – ausbeuterische Kinderarbeit verhindern, S. 6., Vgl. ebenso Auskunft im Rahmen eines Telefonates mit der Geschäftsführung des DNV am 09.04.2020
- 194 Eigenschätzung von IGEP unter <https://www.l-schneider-ag.de/htdocs/ludwig-schneider-ag-initiative-gegen-kinderarbeit.php> (eingesehen am 15.04.2020), Durchschnitt der Rückmeldungen von kommunalen Friedhofsträgern
- 195 Vgl. <https://www.siegelklarheit.de/50-igep>
- 196 <https://www.siegelklarheit.de/12-fair-stone>
- 197 Auf Rückfrage bei der Geschäftsführung von Xertifix in Form eines Telefonates am 16.04.2020 bestätigte diese diesen Kenntnisstand, wobei sie nochmals darauf hinwies, dass bei Rohmaterial nicht im Einzelnen nachvollzogen werden könne, welche Produkte daraus weiterverarbeitet werden.
- 198 Vgl. Iwers, S. J. (2018). Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Landesgesetz zum Verbot der Verwendung von Grabmalen, die mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sind. (Wahlperiode Brandenburg, 6/45). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S.14ff. Und Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2019): Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes. Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit, S.21, Vgl. ebenfalls Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12 – Rn. 32 (juris)
- 199 Vgl. hierzu als Beispiel das erste Leiturteil des Bundesverwaltungsgerichts von 2013: BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 sowie die Einschätzung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz (2019).
- 200 Vgl. BVerwG, Urt. vom 16. Okt. 2013, Az. 8 CN 1/12, juris, Rn. 31, mit Nachw. der Rspr. des BVerfG.
- 201 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2019): Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes. Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit, S. 25
- 202 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2019): Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes. Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit, S. 27
- 203 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.04.2014 – 1 S 1458/12
- 204 Vgl. VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 –, Rn. 37 (juris)
- 205 VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 –, Rn. 35 (juris)
- 206 VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 –, Rn. 41 (juris) unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Zertifizierungsunternehmens Xertifix im Anhörverfahren des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und weiterer Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2013; Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll AP 16/281 vom 26.6.2013, S. 10
- 207 VGHBW, Urt. v. 21.5.2015 – 1 S 383/14 –, Rn. 38-41 (juris)
- 208 VGHBW, Urt. v. 25.11.2016 – 1 S 490/14 –, Rn. 35
- 209 Vgl. <https://www.siegelklarheit.de/#naturstein> (eingesehen am 14.04.2020)
- 210 Vgl. <https://mbei.nrw.de/zertifizierer-bestattungsgesetz>
- 211 Bestattungsgesetz des Landes Baden-Württemberg Fassung vom 10.01.2017, § 15 Abs. 3.
- 212 Vgl. <https://www.swp.de/suedwesten/landespolitik/gesetz-gegen-grabsteine-aus-kinderarbeit-19612523.html> (eingesehen am 30.01.2020)
- 213 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2019): Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes. Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit, S. 27
- 214 Vgl. Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB) / Werkstatt Ökonomie (Hrsg.) (2016): Menschenwürdiges Gedenken. Grabsteine aus verantwortlicher Herstellung. Zum Stand der Diskussion in Baden-Württemberg, S.4
- 215 Interviews und E-Mail-Anfragen wurden geführt in einem Zeitraum von Januar bis April 2020, Vgl. ebenso den Erfahrungsbericht der Stadt Stuttgart in: Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB) / Werkstatt Ökonomie (Hrsg.) (2016): Menschenwürdiges Gedenken. Grabsteine aus verantwortlicher Herstellung. Zum Stand der Diskussion in Baden-Württemberg, S. 19-20
- 216 Art. 9a (1) 1 Bayerisches Bestattungsgesetz
- 217 Vgl. Art. 9a (1) 2 Bayerisches Bestattungsgesetz
- 218 Vgl. Bayerischer Staatsanzeiger 2018, Freitag, 6. April 2018, S.6
- 219 Vgl. Bayerischer Landtag (2018): Drucksache 17/21092, S.3
- 220 Auskunft während eines Telefonates am 14.04.2020

- 221 Steinmetz-Innung München-Oberbayern (2019): Grab- und Natursteine fair einkaufen – ausbeuterische Kinderarbeit verhindern, S.19
- 222 Vgl. Interview mit einer bayerischen Kommune am 8.4.2020
- 223 Vgl. E-Mail-Antwort des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 23.03.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 224 Auskunft in einem Telefonat mit der zuständigen Stelle im Hessischen Städtetag am 6.4.2020
- 225 E-Mail-Antwort des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 23.03.2020 auf eine Anfrage des Autors
- 226 Internetrecherche und Durchsicht der im Netz frei zugänglichen Friedhofssatzungen von ca. 70 Fair Trade Towns in Hessen durch das Entwicklungspolitische Netzwerk Hessen (EPN), April 2020. An dieser Stelle nochmals ein Dankeschön für die Unterstützung.
- 227 <https://www.fr.de/rhein-main/offenbach-ort29210/offenbach-grabsteinkauf-gutem-gewissen-12956796.html>
- 228 Auskünfte im Rahmen verschiedener Anfragen an Hessische Kommunen (März-April 2020)
- 229 Rückmeldungen von Natursteinimporteuren und Kommunalbehörden bei den geführten Interviews zwischen Januar und April 2020, Vgl. ebenso <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/staedte-verbieten-grabsteine-aus-kinderarbeit--doch-gibt-es-ueberhaupt-welche-kinderarbeit-100.html>
- 230 Vgl. hierzu die Position von Xertifix: <https://www.xertifix.de/faktencheck-gibt-es-bei-grabsteinen-kinderarbeit/>, IGEP: <http://www.igep-zertifizierung-natursteine.org/Downloads/Seriöse%20Zertifizierung.pdf>, Fair Stone: <https://www.fairstone.org/fag/> → Kontrolle, Kinderarbeit und Arbeitsbedingungen; vgl. ebenso Eberlei, Walter (2018): Grabsteine aus Kinderhand. Kinderarbeit in Steinbrüchen des globalen Südens als politische Herausforderung., Brandes & Apsel, Frankfurt, vgl. ebenso National Commission for Protection of Child Rights (NCPCR) et al (2018): Status of child labour in the Granite Industry, Vgl. ebenso Caravan magazine (2020): How industry bodies are using the NCPCR and UNICEF to whitewash accusations of child labour, Vgl. ebenso Glocal Research (Hyderabad), India Committee of the Netherlands (Utrecht) & Stop Child Labour (2017): The Dark Sites of Granite. Modern slavery, child labour and unsafe work in Indian granite quarries, Vgl. ebenso: Eberlei, Walter (2019): Ausbeutung und Missbrauch von Kindern weltweit beenden. Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, HS Düsseldorf
- 231 § 13a Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen (BestattG) vom 8. Dezember 2005, (Nds. GVBl. S. 381), GVBl. Sb 21068, eingefügt mit Wirkung vom 1.1.2019 durch Gesetz vom 20.6.2018
- 232 Vgl. Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen Niedersachsen, § 13a (1) und (2)
- 233 Vgl. Muster Satzungstext zu § 13 a BestattG, 2018, abrufbar unter https://www.ms.niedersachsen.de/download/137910/Entwurf_Muster_Friedhofssatzung.pdf (eingesehen am 13.04.2020)
- 234 Vgl. Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen Niedersachsen, § 13a (3)
- 235 Vgl. Muster Satzungstext zu § 13 a BestattG, 2018, abrufbar unter https://www.ms.niedersachsen.de/download/137910/Entwurf_Muster_Friedhofssatzung.pdf (eingesehen am 13.04.2020); WGDN arbeitete zwischenzeitlich als TFT Responsible Stone Program weiter, das wiederum in der Earthworm Foundation aufging: <https://www.earthworm.org/our-work/products/stone>
- 236 Vgl. Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen Niedersachsen, § 13a (3)
- 237 Iwers, S. J. (2018). Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Landesgesetz zum Verbot der Verwendung von Grabmalen, die mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sind. (Wahlperiode Brandenburg, 6/45). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. S. 1
- 238 Auskunft des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Referat 405 per E-Mail am 09.04.2020 auf eine Anfrage des Autors sowie Auskunft des Niedersächsischen Städtetags vom 26.03.2020 per E-Mail
- 239 Auskunft des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Referat 405 per E-Mail am 09.04.2020 auf eine Anfrage des Autors sowie Auskunft des Niedersächsischen Städtetags vom 26.03.2020 per E-Mail
- 240 Auskunft des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Referat 405 per E-Mail am 09.04.2020 auf eine Anfrage des Autors sowie Auskunft des Niedersächsischen Städtetags vom 26.03.2020 per E-Mail. Die Mustersatzung findet sich hier: https://www.ms.niedersachsen.de/download/137910/Entwurf_Muster_Friedhofssatzung.pdf
- 241 <https://www.xertifix.de/grabsteine-aus-kinderarbeit-nrw-ist-am-zug/>
- 242 Vgl. Eberlei, Walter (2017): Kinderarbeit im Naturstein-Sektor. Wissenschaftliche Studie zu § 4a des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, einsehbar unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/eberlei-kinderarbeit-im-natursteinsektor_final-10_02_2017_.pdf (eingesehen am 08.04.2020)
- 243 Vgl. § 4a (1) NRW-Bestattungsgesetz
- 244 Vgl. § 4a (1) NRW-Bestattungsgesetz
- 245 Vgl. § 4a (2) NRW-Bestattungsgesetz
- 246 Auskunft der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen per E-Mail an die Journalistin Petra Sorge für eine Recherche für einen Artikel für der Spiegel/Caravan Magazine am 28.01.2020
- 247 Vgl. § 4a (2), 2 NRW-Bestattungsgesetz
- 248 <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/grabsteine-kinderarbeit-100.html>
- 249 Antwort der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen auf eine Anfrage per E-Mail vom 16.03.2020
- 250 Antwort der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen auf eine Anfrage per E-Mail vom 16.03.2020
- 251 Vgl. z.B. https://www.wb-duisburg.de/Privat_Friedhoefe/informationen-fuer-bestatter.php.media/93367/Antrag_zur_Aufstellung_eines_Grabmals_ab_2020_.pdf
- 252 Antwort der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen auf eine Anfrage per E-Mail vom 16.03.2020

- 253 Antwort der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen auf eine Anfrage per E-Mail vom 16.03.2020
- 254 Interviews/E-Mail-Rückmeldungen mit 25 Kommunen in Baden-Württemberg, 3 großen Kommunen in Bayern, 5 Kommunen in Hessen und 2 Kommunen in Niedersachsen zwischen Januar und April 2020
- 255 Auskunft der Geschäftsführung von Win=Win Fair Stone in einem Telefonat am 15.04.2020
- 256 Ebd.
- 257 Vgl. Iwers, S. J. (2018). Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Landesgesetz zum Verbot der Verwendung von Grabmalen, die mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sind. (Wahlperiode Brandenburg, 6/45). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S.7
- 258 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2019: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes. Landesgesetzliche Regelung zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit
- 259 <https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/450394/118979.pdf>
- 260 Mayer, Sieghard (2016): Erfahrungsbericht der Stadt Karlsruhe, in: Informationsbroschüre des Dachverbandes Entwicklungspolitik Baden-Württemberg, „MenschenWürdiges Gedenken“, Erfahrungsbericht der Stadt Karlsruhe, Dezember 2016, S. 18
- 261 Steinmetz-Innung München-Oberbayern (Hrsg.) (2019): Grab- und Natursteine fair einkaufen – ausbeuterische Kinderarbeit verhindern, einsehbar unter https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:ba24caac-49b3-4b5b-be00-53d4ac162fe8/Brosch%C3%BCre_SF_M_GrabsteinOhneKinderarbeit2019.pdf (eingesehen am 05.03.2020)



weed

WEED ist 1990 angetreten, um die Verantwortung der Industrieländer für die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und globale Umweltzerstörung stärker ins Zentrum der Arbeit von sozialen Bewegungen und NROs in Deutschland zu rücken. Seither trägt WEED zur Aufklärung über die Ursachen der globalen Armuts- und Umweltprobleme bei und entwickelt wirksame Reform- und Transformationsvorschläge für eine soziale und demokratische Gestaltung der Globalisierung. Vieles hat sich seit unserer Gründung geändert, die Herausforderungen sind gewachsen: Die globalen Klima-, Wirtschafts- und Finanzkrisen fordern Antworten. Die Macht transnationaler Konzerne ist größer denn je. WEED analysiert die Krisen und Probleme, entwickelt Alternativen und arbeitet an deren Durchsetzung.

Kontakt

WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin
Telefon 030 27582163, verwaltung@weed-online.org,
www.weed-online.org

WÖK

Werkstatt Ökonomie

In der Werkstatt Ökonomie engagieren wir uns für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Mit unseren Projekten machen wir ungerechte Strukturen sichtbar, erschließen Räume für politisches Engagement, arbeiten an der Beseitigung von Missständen und ermutigen zu konkreten Transformationsschritten.

Als Beitrag zu einer Kultur der Nachhaltigkeit in globaler Verantwortung entwickeln und erproben wir in unseren Arbeitsschwerpunkten beispielhaft Bausteine für einen zukunftsfähigen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland. Wir tun das in der Überzeugung, dass eine tiefgreifende sozial-ökologische Transformation dringend nötig – und möglich – ist.

Wir weisen auf vermeintliche Sachzwänge hin und suchen nach Wegen zu ihrer Überwindung. Dabei bemühen wir uns um einen ganzheitlichen Ansatz, indem wir menschenrechtliche, sozial-, umwelt- und entwicklungspolitische Perspektiven miteinander verknüpfen. Wir tun das im inhaltlichen Austausch und in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in aller Welt und als Teil der weltweiten Ökumene.

Kontakt

Werkstatt Ökonomie e.V.
im WeltHaus Heidelberg, Willy-Brandt-Platz 5, 69115 Heidelberg
Telefon 06221 43336-0, info@woek.de, www.woek.de

