

Hochschule Düsseldorf, Münsterstraße 156, 40476 Düsseldorf

19.03.2018

Vorsitz des Ausschusses für Soziales,
Gesundheit und Gleichstellung
Herrn
Holger Ansmann
Hannah-Arendt-Platz 1

30159 Hannover

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen

Sehr geehrter Herr Ansmann, sehr geehrte Ausschuss-Mitglieder,

auf Bitten von *terre des hommes Deutschland e.V.* nehme ich Stellung zum o.g. Gesetz, hier: zum **Entwurf von §13a**. Hintergrund meiner Stellungnahme ist eine Studie zur Thematik, die ich 2016/17 für die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen erstellt habe.¹

1. Die Absicht des Gesetzgebers, durch eine entsprechende Regelung dazu beizutragen, dass Kinderarbeit im Naturstein-Sektor reduziert und langfristig ganz vermieden wird, ist außerordentlich zu begrüßen. Nach neuesten Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) sind weltweit über 150 Millionen Kinder gezwungen zu arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, knapp die Hälfte davon unter schlimmsten Bedingungen, die gemäß ILO Konvention 182 verboten sind. Kinderarbeit in Steinbrüchen und Minen wurden von der ILO in besonderer Weise geächtet. Offizielle Statistiken für diesen Bereich gibt es deshalb nicht. Nach diversen Studien ist gesichert davon auszugehen, dass Zehntausende von Kindern im Naturstein-Sektor arbeiten, vermutlich geht die Zahl in die Hunderttausende. Deutschland importiert in großem Maße Naturstein aus Ländern, in denen ausbeuterische Kinderarbeit an der Tagesordnung ist – auch in Steinbrüchen, u.a. aus Indien. Ein Großteil der Grabmale auf deutschen Friedhöfen wird aus diesem Material gefertigt.
2. Das Land Niedersachsen ist das sechste Bundesland, das eine entsprechende Regelung gesetzlich verankern will. Die Bundesländer setzen damit auch die völkerrechtliche Verpflichtung um, die sich aus der ILO Konvention 182 ergibt, nämlich „*unverzögliche und wirksame*

¹ Die Ergebnisse dieser Studie erscheinen in diesen Tagen in aufbereiteter Form als Buch. Walter Eberlei (Hg.): Grabsteine aus Kinderhand. Kinderarbeit in Steinbrüchen des globalen Südens als politische Herausforderung. Frankfurt/M. 2018

Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden“ (Art. 1). Mehrere Bundesländer haben – wie es in Niedersachsen der Entwurf des §13a vorsieht – die lokalen Friedhofsbetreiber ermächtigt, entsprechende Aufstellungsverbote auszusprechen. Das Land Nordrhein-Westfalen ging noch einen Schritt weiter und verabschiedete 2014 eine gesetzliche Regelung, die unter bestimmten Bedingungen zu einem generellen Aufstellungsverbot für entsprechende Steine auf allen Friedhöfen in NRW führt.

Empfehlung: Da eine Regelung wie in NRW rechtliche Klarheit für das gesamte Bundesland schafft, damit verhindert, dass sich eine Vielzahl lokaler Träger von Friedhöfen mit dieser komplexen Thematik beschäftigen muss und es von Friedhof zu Friedhof andere Regeln gibt, wird empfohlen, ein grundsätzliches Verbot für die Aufstellung von Naturstein-Grabmalen zu erlassen, die aus Ländern stammen, in denen gegen die ILO-Konvention 182 verstoßen wird, und die nicht als kinderarbeitsfrei zertifiziert sind. In Anlage 1 übermittele ich Ihnen einen Vorschlag für eine Neuformulierung von §13a in Anlehnung an die Regelung in Nordrhein-Westfalen, aber in Präzisierung der Umsetzungsregeln, die in NRW zu kompliziert gehalten sind und deshalb dort zu Verzögerungen in der Umsetzung führen.

3. Sollte der Wunsch bestehen, die grundsätzliche Ausrichtung des bisherigen Entwurfs beizubehalten, also eine Ermächtigung für lokale Friedhofsträger zu schaffen, ist dringend erforderlich, dass die Umsetzung dieser Vorgabe eindeutig und klar vorgegeben wird. Die in §13a Abs.3 und 4 des Entwurfs getroffenen Regelungen für die Zertifizierung sind viel zu kompliziert und werden in Verbindung mit der in Abs.1 getroffenen „Kann“-Regelung dazu führen, dass eine Umsetzung lokal zumeist nicht erfolgen wird, d.h. dass die Regelung des Landes im Wesentlichen wirkungslos bleiben wird.

Empfehlung: Die Regelung ist so zu fassen, dass sie für lokale Friedhofsträger unmittelbar und unkompliziert umzusetzen ist und für das Verfahren Niedersachsen-weit einheitliche Regelungen trifft. Einen entsprechenden Vorschlag übermittele ich Ihnen in Anlage 2. Dazu gehört auch die Festlegung der Lieferländer, die dies betrifft. Lokale Friedhofsträger wären damit vollständig überfordert. Empfohlen wird auch hier die Regelung in NRW, d.h. diese Liste per Verordnung durch das zuständige Ministerium festzulegen. Dem Ministerium ist zu empfehlen, diesbezüglich eine Abstimmung mit den anderen Bundesländern herbeizuführen. Einen Entwurf einer solchen Liste übermittele ich Ihnen in Anlage 3.

Gerne stehe ich für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Walter Eberlei

Alternativvorschlag zum Entwurf von §13a unter Einführung einer für das ganze Land Niedersachsen geltenden einheitlichen Regelung

§ 13a Friedhofssatzung – Entwurf 18/308	Alternativvorschlag: § 13a Grabsteine aus Kinderarbeit
<p>(1) Für Gemeindefriedhöfe kann eine Friedhofsordnung als Satzung erlassen werden, die Bestimmungen enthält, die notwendig sind, um Verstorbene geordnet und würdig zu bestatten, beizusetzen und zu ehren sowie die Ordnung auf dem Friedhof aufrechtzuerhalten.</p> <p>(2) In der Friedhofssatzung kann vorgesehen werden, dass Natursteine nicht verwendet werden dürfen, die 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 vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291, Bekanntmachung vom 28. Juni 2002, BGBl. II S. 2352) nicht eingehalten wird.</p> <p>(3) ¹Werden Natursteine nach Absatz 2 verwendet, so hat der Verwender dem Friedhof nachzuweisen, dass die Waren unter Beachtung der Mindestanforderungen aus den in § 12 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (NTVergG) aufgeführten Übereinkommen gewonnen oder hergestellt wurden.</p>	<p>(1) ¹Grabmäler und Grabeinfassungen aus Naturstein dürfen auf einem Friedhof nur aufgestellt werden, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sie in Staaten gewonnen oder hergestellt worden sind, auf deren Staatsgebiet nicht gegen das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291, Bekanntmachung vom 28. Juni 2002, BGBl. II S. 2352) verstoßen wird, oder 2. durch eine Zertifizierungsstelle bestätigt worden ist, dass die Waren unter Beachtung der Mindestanforderungen aus den in § 12 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (NTVergG) aufgeführten Übereinkommen gewonnen oder hergestellt wurden. <p>²Die Landesregierung bestimmt durch Verordnung, für welche Staaten dies gilt. [vgl. Fußnote 1]¹</p>
<p>²Der Nachweis ist zu führen durch</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ein Zertifikat einer unabhängigen Organisation, die sich für die Beachtung der Mindestanforderungen einsetzt, 2. die Mitgliedschaft in einer Initiative, die sich für die Beachtung der Mindestanforderungen einsetzt, oder 3. eine gleichwertige Erklärung eines Dritten. 	<p>(2) ¹Der Nachweis ist zu führen durch ein Zertifikat einer anerkannten Organisation, die sich für die Beachtung der Mindestanforderungen einsetzt.</p> <p>²Als anerkannte Organisationen gelten die von der Bundesregierung in ihrem Projekt „siegelklarheit.de“ für die Zertifizierung von Naturstein positiv bewerteten Organisationen. [vgl. Fußnote 2]²</p>
<p>³Eine Erklärung nach Satz 2 Nr. 3 ist gleichwertig...</p>	<p>streichen</p>
<p>⁴Der Friedhofsträger gibt in der Friedhofssatzung...</p>	<p>streichen</p>
<p>(4) ¹Führt die Beschränkung auf die Nachweise ...</p>	<p>streichen</p>

¹ Die Festlegung der Länderliste kann auf der Basis vorliegender Erkenntnisse aus Staatenberichtsverfahren sowie wissenschaftlicher Studien erfolgen. Empfohlen wird, dass sich das Ministerium bei der Festlegung und periodischen Überprüfung (ca. alle drei Jahre) durch einen Beirat beraten lässt (vgl. Erfahrungen in NRW). Ferner ist zu empfehlen, diesbezüglich eine Abstimmung mit den anderen Bundesländern herbeizuführen.

² Alternativ ist eine Bezugnahme auf das ebenfalls von der Bundesregierung betriebene Portal „kompass-nachhaltigkeit.de“ denkbar, das allerdings komplexer und für die schnelle Information weniger nutzerfreundlich ist. Bei den Bewertungskriterien sind die Empfehlungen zu „Sozialverträglichkeit“ und „Glaubwürdigkeit“ zwingend notwendig. Die Ergebnisse beider Portale sind identisch; von daher wird die einfache Variante empfohlen.

Änderungsvorschläge zum Entwurf von §13a bei Beibehaltung der Option, die letztliche Entscheidung an lokale Friedhofsträger zu delegieren

§ 13a Friedhofssatzung – Entwurf 18/308	Vorschläge zur Änderung / Ersetzung
(1) Für Gemeindefriedhöfe kann eine Friedhofsordnung als Satzung erlassen werden, die Bestimmungen enthält, die notwendig sind, um Verstorbene geordnet und würdig zu be-statten, beizusetzen und zu ehren sowie die Ordnung auf dem Friedhof aufrechtzuerhalten.	(1) Für Gemeindefriedhöfe ist eine Friedhofsordnung als Satzung zu erlassen, die Bestimmungen enthält, die notwendig sind, um Verstorbene geordnet und würdig zu be-statten, beizusetzen und zu ehren sowie die Ordnung auf dem Friedhof aufrechtzuerhalten.
(2) In der Friedhofssatzung kann vorgesehen werden, dass Natursteine nicht verwendet werden dürfen, die 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 vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291, Bekanntma-chung vom 28. Juni 2002, BGBl. II S. 2352) nicht eingehalten wird.	(2) ¹ In der Friedhofssatzung ist vorzusehen, dass ... <i>[vgl. Fußnote 1]</i> ¹
	² Die Landesregierung bestimmt durch Verordnung, für welche Staaten dies gilt.
(3) ¹ Werden Natursteine nach Absatz 2 verwendet, so hat der Verwender dem Friedhof nachzuweisen, dass die Waren unter Beachtung der Mindestanforderungen aus den in § 12 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (NTVergG) aufgeführten Übereinkommen gewonnen oder hergestellt wurden.	(3) [Keine Änderung]
² Der Nachweis ist zu führen durch 1. ein Zertifikat einer unabhängigen Organisation, die sich für die Beachtung der Mindestanforderungen einsetzt, 2. die Mitgliedschaft in einer Initiative, die sich für die Beachtung der Mindestanforderungen einsetzt, oder 3. eine gleichwertige Erklärung eines Dritten.	² Der Nachweis ist zu führen durch ein Zertifikat einer anerkannten Organisation, die sich für die Beachtung der Mindestanforderungen einsetzt. ³ Als anerkannte Organisationen gelten die von der Bundesregierung in ihrem Projekt „siegelklarheit.de“ für die Zertifizierung von Naturstein positiv bewerteten Organisationen. <i>[vgl. Fußnote 2]</i> ²
³ Eine Erklärung nach Satz 2 Nr. 3 ist gleichwertig...	streichen
⁴ Der Friedhofsträger gibt in der Friedhofssatzung bekannt, ...	streichen
(4) Führt die Beschränkung auf die Nachweise nach Absatz 3 Satz 2 ...	streichen

¹ Durch die Bezugnahme auf die völkerrechtlich verbindliche ILO Konvention 182 ist eine verbindliche Vorschrift legitimiert bzw. erforderlich.

² Alternativ ist eine Bezugnahme auf das ebenfalls von der Bundesregierung betriebene Portal „kompass-nachhaltigkeit.de“ denkbar, das allerdings komplexer und für die schnelle Information weniger nutzerfreundlich ist. Für den hier beabsichtigten Zweck sind bei den Bewertungskriterien die Empfehlungen der Bundesregierung zu „Sozialverträglichkeit“ und „Glaubwürdigkeit“ zwingend notwendig. Die Ergebnisse beider Portale sind identisch; von daher wird die einfache Variante empfohlen.

Länder, für die eine Zertifizierung der Naturstein-Lieferungen empfohlen werden

Naturstein, der sich auch für die Produktion von Grabmälern eignet, wird von Deutschland aus etwa 70 Ländern importiert. In der im Anschreiben genannten Studie wurde diese Gruppe zunächst über ein Ausschluss-Verfahren reduziert (ausgenommen wurden v.a. EU- bzw. OECD-Länder sowie Länder mit sehr niedrigem Lieferanteil).¹ Nach diesem Verfahren ergab sich eine Liste von 14 Ländern, die vertieften Untersuchungen unterzogen wurden, darunter fünf Länder mit zumeist sehr hohem Lieferanteil, für die gesonderte Einzelfallstudien erstellt worden sind. Dies sind: China, Indien, Vietnam, Brasilien sowie die Philippinen. Im Ergebnis ergibt sich daraus folgendes Bild über Länder, in denen Kinderarbeit regelmäßig anzutreffen ist und die einen hohen oder zumindest noch signifikanten Anteil an Lieferungen von Naturstein nach Deutschland haben:

Land	Dokumentierte Verstöße gegen ILO-Konventionen 138 und 182	Dokumentierte Verstöße gegen die ILO-Konvention 182 im Naturstein-Sektor	Empfehlung
Indien	Ja, umfangreich	Nachweis eindeutig	Zertifizierung erforderlich
Vietnam	Ja, umfangreich	Nachweis eindeutig	Zertifizierung erforderlich
Philippinen	Ja, umfangreich	Nachweis eindeutig	Zertifizierung erforderlich
China	Ja, umfangreich	Kein Nachweis im Naturstein-Sektor möglich (fehlende Transparenz)	Liegt im Ermessen. Nach Ansicht des Studienteams ist Zertifizierung zu empfehlen (Vorrang des Kindeswohls).
Brasilien	Ja, signifikant, aber stark rückläufig	Einzelfälle im informellen Sektor, die aber strikt verfolgt werden.	Liegt im Ermessen. Nach Ansicht des Studienteams kann auf Zertifizierung verzichtet werden, Beobachtung empfohlen.
Namibia	Ja, signifikant	Hinweise liegen vor, Verifizierung empfohlen	Zur Zeit keine Zertifizierung, aber Untersuchung empfohlen.
Ägypten	Ja, signifikant	Hinweise liegen vor, Verifizierung empfohlen	Zur Zeit keine Zertifizierung, aber Untersuchung empfohlen.
Angola	Ja, signifikant	Bisher keine Hinweise	Zur Zeit keine Zertifizierung, aber Untersuchung empfohlen.
Simbabwe	Ja, signifikant	Hinweise liegen vor, Verifizierung empfohlen	Zur Zeit keine Zertifizierung, aber Untersuchung empfohlen.
Südafrika	Ja, regelmäßig, aber rückläufig	Keine Hinweise	Keine Zertifizierung notwendig, solange keine Fälle bekannt werden.
Iran	Ja, vereinzelt	Keine Hinweise	Keine Zertifizierung notwendig, solange keine Fälle bekannt werden.
Albanien	Ja, signifikant	Keine Hinweise	Keine Zertifizierung notwendig, solange keine Fälle bekannt werden.
Armenien	Ja, vereinzelt	Keine Hinweise	Keine Zertifizierung notwendig, solange keine Fälle bekannt werden.
Georgien	Ja, vereinzelt	Keine Hinweise	Keine Zertifizierung notwendig, solange keine Fälle bekannt werden.

¹ Walter Eberlei (Hg.): Grabsteine aus Kinderhand. Kinderarbeit in Steinbrüchen des globalen Südens als politische Herausforderung. Frankfurt/M. 2018 - Ausführliche Erläuterungen zur Länderauswahl, zum methodischen Vorgehen usw. finden sich im Einleitungskapitel. Darüber hinaus sind dort die fünf Studien zu Indien, China, Vietnam, Philippinen und Brasilien abgedruckt.