

Hochschule Düsseldorf, Münsterstraße 156, 40476 Düsseldorf

28.05.2018

Innenausschuss des Hessischen Landtags
Herrn Vorsitzenden Horst Klee

65022 Wiesbaden

per Email

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes / hier: Art.1 Nr.4 (§ 6a)

Sehr geehrter Herr Klee, sehr geehrte Ausschuss-Mitglieder,

für Ihre Einladung zur Stellungnahme zum o.g. Gesetz, hier: zum Entwurf von §6a, möchte ich mich herzlich bedanken. 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 Hessen 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 „*unverzügliche und wirksame*

¹ Die Ergebnisse dieser Studie sind kürzlich in aufbereiteter Form als Buch erschienen. 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 Hessen der Entwurf des §6a 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.

Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf:

3. Die Geltung völkerrechtlich anerkannter Normen ebenso wie die Rechtsprechung in Deutschland (vgl. BVerwG 2013, 8 CN 1.12) verlangen eine klare Regelung für das gesamte Bundesland. Der Gesetzgeber hat dafür zwei Optionen: Die in NRW gewählte Option regelt Verbot und Verfahren abschließend und vermeidet damit, dass sich eine Vielzahl lokaler Träger von Friedhöfen mit dieser komplexen Thematik beschäftigen muss. In Anlage 1 übermittele ich Ihnen einen Vorschlag für eine Neuformulierung von §6a in Anlehnung an die Regelung in Nordrhein-Westfalen, aber in Vereinfachung der Umsetzungsregeln, die in NRW zu kompliziert gehalten sind und deshalb dort zu Verzögerungen in der Umsetzung führen.
4. Die zweite Option, die eine abschließende Regelung durch die Satzungen der Friedhofsträger vorsieht, ist vom BVerwG ebenfalls bestätigt worden (vgl. Rn 26 des o.g. Urteils). **Der bisherige Entwurf des Gesetzes orientiert sich in diese Richtung, ist aber weiter zu schärfen.** Die Regelung ist so zu fassen, dass sie für lokale Friedhofsträger unmittelbar und unkompliziert umzusetzen ist und für das Verfahren Hessenweit einheitliche Bestimmungen trifft, die für alle Beteiligten Rechtssicherheit schaffen. Einen entsprechenden Vorschlag übermittele ich Ihnen in Anlage 2. Die dort aufgeführten Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf sind jeweils durch Fußnoten im Einzelnen begründet.
5. Hinsichtlich der Lieferländer ist eine über den jetzigen Entwurf hinausgehende Differenzierung vorzunehmen, wie Sie meinen Vorschlägen in Anlage 1 und 2 entnehmen können. Hinweise zur Differenzierung der Lieferländer lege ich Ihnen in Anlage 3 vor.

Gerne stehe ich Ihnen im Rahmen der Anhörung am 7. Juni 2018 für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Walter Eberlei

Alternativvorschlag zum Entwurf von §6a unter Einführung einer für das ganze Land Hessen geltenden einheitlichen Regelung

§ 6a Friedhofssatzung – Entwurf Drs. 19/6162	Alternativvorschlag: § 6a Grabsteine aus Kinderarbeit
<p>(1) Der Friedhofsträger kann durch Satzung bestimmen, dass Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein nur aufgestellt werden dürfen, wenn sie nachweislich ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit im Sinne von Art. 3 des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1291) hergestellt worden sind. Herstellung im Sinne dieser Vorschrift umfasst sämtliche Bearbeitungsschritte von der Gewinnung des Natursteins bis zum Endprodukt.</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 Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1291) verstoßen wird, 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. <p>²Die Landesregierung bestimmt durch Verordnung, für welche Staaten dies gilt. [vgl. Fußnote 1]¹</p>
<p>(2) Nr.1-3</p>	<p>(2) ¹Der Nachweis im Sinne von Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ist zu führen durch ein Zertifikat einer anerkannten Organisation, die die Beachtung der in Abs. 1 genannten Anforderung kontrolliert, und selber weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel beteiligt ist.</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>(3) Eines Nachweises bedarf es nicht...</p>	<p>(3) Entsprechend dem Entwurf 19/6162</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). Perspektivisch ist zu empfehlen, diesbezüglich eine Abstimmung mit den anderen Bundesländern herbeizuführen, um zu einer bundesweit einheitlichen Negativliste zu kommen.

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 §6a bei Beibehaltung der Absicht, die Regelung in den lokalen Friedhofssatzungen zu verankern

§ 6a Friedhofssatzung – Entwurf Drs. 19/6162	Vorschläge zur Änderung / Ersetzung
(1) Der Friedhofsträger kann durch Satzung bestimmen, dass Grabsteine und Grabeinfassungen aus Naturstein nur aufgestellt werden dürfen,	(1) <u>In der Friedhofssatzung ist vorzusehen, dass Grabsteine ...</u> [vgl. Fußnote 1] ¹
(2) Der Nachweis im Sinne von Abs. 1 Satz 1 kann erbracht werden durch 1. eine lückenlose Dokumentation, aus der sich ergibt, dass 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) Der Nachweis im Sinne von Abs. 1 Satz 1 kann erbracht werden durch 1. <u>durch</u> eine lückenlose Dokumentation, aus der sich ergibt, dass die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein ausschließlich in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, weiteren Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz <u>oder der OECD</u> hergestellt worden sind, oder [vgl. Fußnote 2] ²
	<u>2. ¹durch eine lückenlose Dokumentation, aus der sich ergibt, dass die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein ausschließlich in Staaten hergestellt worden sind, in denen jeweils fünf Jahre vor dem Import keine Kinderarbeit im Natursteinsektor nachgewiesen wurde.</u> <u>²Die Landesregierung bestimmt durch Verordnung eine entsprechende Positivliste.</u> [vgl. Fußnote 3] ³

¹ Durch die Bezugnahme auf die völkerrechtlich verbindliche ILO Konvention 182 ist eine verbindliche Vorschrift des Gesetzgebers zusätzlich legitimiert. Außerdem verlangt das diesbezügliche Urteil des BVerwG von 2013 (8 CN 1.12) eine gesetzliche Regelung des Verfahrens, dabei müsse „der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen“ (Rn 6). Überdies verweist das BVerwG darauf, dass es im Sinne der Wettbewerbsgleichheit fragwürdig sei, wenn auf benachbarten Friedhöfen unterschiedliche Regelungen gelten (Rn 29).

² OECD-Länder sollten hier den Mitgliedsstaaten gleichgestellt werden. Als Lieferländer aus dieser Gruppe sind zu verzeichnen: Australien, Norwegen, Israel, Japan, Kanada, Schweiz, Türkei, USA. Für die Türkei ist in einem spezifischen Gutachten festgestellt worden, dass in der Natursteinindustrie keine Kinderarbeit anzutreffen ist. Mit Ausnahme von Lichtenstein, das keine Natursteine liefert, sind auch die EWR-Vertragsstaaten durch die OECD-Bezugnahme erfasst.

³ Die Festlegung der Länderliste kann auf der Basis vorliegender Erkenntnisse aus Staatenberichtsverfahren zu UN-Menschenrechtskonventionen, Informationen der ILO sowie wissenschaftlicher Studien erfolgen (vgl. auch Anlage 3). Alternativ könnte auch eine Negativliste angelegt werden. Die Formulierung müsste dann lauten: „...nicht in Staaten hergestellt worden sind, in denen jeweils fünf Jahre vor dem Import Kinderarbeit im Natursteinsektor nachgewiesen wurde. Die Landesregierung bestimmt durch Verordnung eine entsprechende Negativliste.“ Dieses Verfahren ist aber mit mehr Aufwand verbunden. – 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). Perspektivisch ist zu empfehlen, diesbezüglich eine Abstimmung mit den anderen Bundesländern herbeizuführen, um zu einer bundesweit einheitlichen – je nach Verfahren: Positiv- oder Negativ- – Liste zu kommen. Eine entsprechende Bundesratsinitiative zur Vereinheitlichung der diesbezüglichen Rechtslage in Deutschland wäre zu begrüßen.

<p>2. die schriftliche Erklärung einer Organisation, in der diese versichert, dass</p> <p>a) die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgt ist,</p> <p>b) dies durch sachkundige und unabhängige Kontrolleure regelmäßig und unangemeldet vor Ort überprüft wird und</p> <p>c) sie selbst weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel beteiligt ist, oder</p>	<p>23. <u>¹für die Verwendung von Naturstein, auf den Nr. 1 und 2 nicht zutrifft: durch</u> die schriftliche Erklärung einer Organisation, in der diese versichert, dass</p> <p>a) die Herstellung ohne schlimmste Formen von Kinderarbeit erfolgt ist,</p> <p>b) dies durch sachkundige und unabhängige Kontrolleure regelmäßig und unangemeldet vor Ort überprüft wird und</p> <p>c) sie selbst weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel beteiligt ist.²</p> <p>oder</p> <p><u>²Die Landesregierung benennt per Verordnung die hierfür anerkannten Organisationen.</u></p> <p>[vgl. Fußnote 4]⁴</p>
<p>3. soweit die Vorlage eines Nachweises nach Nr. 1 und 2 unzumutbar ist, die schriftliche Erklärung des Letztveräußerers, in der dieser</p> <p>a) versichert, dass ihm keine Anhaltspunkte dafür bekannt sind, dass die verwendeten Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein unter schlimmsten Formen von Kinderarbeit hergestellt worden sind, und</p> <p>b) darlegt, welche Maßnahmen von ihm ergriffen wurden, um die Verwendung von nach Abs. 1 verbotenen Grabsteinen und Grabeinfassungen zu vermeiden.</p>	<p><u>streichen</u></p> <p>[vgl. Fußnote 5]⁵</p>
<p>(3) Eines Nachweises im Sinne des Abs. 1 Satz 1 bedarf es nicht, wenn der Letztveräußerer glaubhaft macht, dass die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein oder deren Rohmaterial vor dem ... [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes] in das Bundesgebiet eingeführt wurden."</p>	<p>(3) Eines Nachweises im Sinne des Abs. 1 Satz 1 bedarf es nicht, wenn der Letztveräußerer glaubhaft macht, dass die Grabsteine oder Grabeinfassungen aus Naturstein oder deren Rohmaterial vor dem ... [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes] in das Bundesgebiet eingeführt wurden."</p>

⁴ Das BVerwG hat in seinem Urteil von 2013 (8 CN 1.12) darauf verwiesen, dass insbesondere das Zertifizierungssystem so klar wie möglich zu regeln ist (Rn 29). Eine entsprechende Verordnung, die sich auf die im Gesetz genannten Kriterien sowie auf die in der Begründung der gesetzlichen Änderung zu §6a genannten Quelle *siegelklarheit.de* bezieht, kann diese Klarheit schaffen und überdies, wenn nötig, jederzeit aktualisiert werden.

⁵ Der durch die gesetzliche Regelung vorgesehene Eingriff in die Berufsfreiheit von Steinmetzen ist nicht als unzumutbar im Sinne des BVerwG-Urteils von 2013 (8 CN 1.12) anzusehen. Das BVerwG verlangt Normenklarheit und eine gesetzliche Regelung, die die Nachweispflicht nicht allein den Steinmetzen aufbürdet (Rn 24), sondern das Nachweissystem klar regelt (Rn 26 und 29). Dieser Vorgabe folgt die hier vorgesehene Regelung. Sie verzichtet für den Großteil der Lieferländer auf Zertifizierungen und macht klare Vorgaben für die Ausnahmen. Somit bietet der Naturstein-Markt Steinmetzen umfangreiche Alternativen. Überschlägig ist davon auszugehen, dass der Lieferanteil von Granit u.ä. für Grabsteine geeigneten Naturstein aus den Ländern, in denen im Naturstein-Sektor systematisch gegen die ILO Konvention 182 verstoßen wird, bei unter 20 Prozent der Gesamtimportmenge liegt. Zudem gibt es bereits eine Reihe von Herstellern in diesen Ländern, die sich einer unabhängigen Zertifizierung unterziehen. – Die unter Nr.3 vorgeschlagene Regelung lässt befürchten, dass hier eine Hintertür für eine – vermutlich schnell standardisierte – Erklärung geöffnet wird, die die Absicht der gesetzlichen Regelung aushebelt.

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

Naturstein, der sich auch für die Produktion von Grabsteinen oder Grabeinfassungen 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 (China, Indien, Vietnam, Brasilien sowie die Philippinen).

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, Verifizierung empfohlen	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	Positivliste, solange keine Fälle bekannt werden.
Iran	Ja, vereinzelt	Keine Hinweise	Positivliste, solange keine Fälle bekannt werden.
Albanien	Ja, signifikant	Keine Hinweise	Positivliste, solange keine Fälle bekannt werden.
Armenien	Ja, vereinzelt	Keine Hinweise	Positivliste, solange keine Fälle bekannt werden.
Georgien	Ja, vereinzelt	Keine Hinweise	Positivliste, solange keine Fälle bekannt werden.

Eine Positivliste könnte – zusätzlich zu Staaten, die Mitglied der EU oder OECD sind – durch weitere Lieferländer ergänzt werden. Auf Basis einer Deskstudy bereits untersucht wurden zusätzlich: Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Russland, Ukraine (jeweils keine Kinderarbeit im Naturstein-Sektor). Weitere 21 Lieferländer außerhalb von EU und OECD mit geringem Lieferanteil wurden bislang nicht untersucht.

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.