

Frau Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke, MdL
Landtag NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/885

Alle Abg

Ansprechpartner:
Barbara Meißner, StNRW
Robin Wagner, StGB NRW
Dr. Markus Faber, LKT NRW

Tel.-Durchwahl: +49 221 3771-276
Fax-Durchwahl: +49 221 3771-609
E-Mail: barbara.meissner
@staedtetag.de
Aktenzeichen: 71.06.01 N

Datum: 17.06.2013/pu

Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Integrationsausschusses sowie des Ausschusses für Europa und Eine Welt am 26.06.2013 zum Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (BestG)

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

anbei senden wir Ihnen die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zur gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Integrationsausschusses sowie des Ausschusses für Europa und Eine Welt am 26.06.2013 zum Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (BestG).

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Städtetages NRW



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages NRW



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes NRW

Anlage

12.06.2013

Ansprechpartner:
Barbara Meißner (StNRW)
Tel.-Durchwahl: - 0221 3771-276
barbara.meissner@staedtetag.de
Az.: 71.06.01 N

Dr. Markus Faber (LKT NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-310
markus.faber@lkt-nrw.de

Robin Wagener (StGB NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-236
robin.wagener@kommunen-in-nrw.de
Az. 873-00

Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Integrationsausschusses sowie des Ausschusses für Europa und Eine Welt am 26.06.2013 zum Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (BestG)

I. Allgemeines

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW begrüßt, dass die geplante Novelle des BestG dem zunehmenden Wunsch der muslimischen Bevölkerung, in ihrer neuen Heimat bestattet zu werden, nunmehr in erheblichem Maße entgegenkommt und gleichwohl die seit langem in der Politik diskutierte Ausweitung der Trägerschaft an Friedhöfen aus eigenem Recht nach § 1 Abs. 2 BestG nicht mehr weiterverfolgt.

Diesem Wunsch kann mit dem geltenden Bestattungsrecht zwar bereits jetzt schon nachgekommen werden. Dieses erfolgt zum einen durch die Vorhaltung von Gräbern für muslimische Bevölkerungsgruppen in einem separaten Bereich des Friedhofs; zum anderen durch die Einräumung der Möglichkeit, als Verwaltungshelfer der Kommunen einen Teil des Friedhofs in Vertretung der Kommune zu bewirtschaften. Durch die geplante Novelle des BestG soll nunmehr gemeinnützigen Religionsgemeinschaften und Verbänden, die auch die religiösen Interessen ihrer Mitglieder vertreten, durch Beleihung auch das Recht zur Errichtung und zum Betrieb eines Friedhofs eingeräumt werden, um die Akzeptanz einer Bestattung in ihrer neuen Heimat zu erhöhen.

Nach § 1 Abs. 4 BestG – E soll den Kommunen als Friedhofsträgern die Möglichkeit eingeräumt werden, Dritten die Errichtung und den Betrieb von Friedhöfen im Wege der Beleihung zu übertragen. Dieses soll für den Fall der Errichtung und des Betriebs eines sog. naturnahen Begräbniswaldes sowie für gemeinnützige Religionsgemeinschaften oder reli-

giöse Vereine, wenn diese den dauerhaften Betrieb sicherstellen können, gelten. Nach geltendem Recht kann z.Zt. entsprechend § 1 Abs. 4 Satz 2 BestG Dritten nur die Errichtung und der Betrieb von sog. Bestattungswäldern übertragen werden.

Nach derzeitiger Rechtslage - § 1 Abs. 2 BestG - können nur Gemeinden und Religionsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, Friedhofsträger sein. Dieses trifft neben der römisch-katholischen und den evangelischen Kirchen zwar auch noch auf einige andere Religionsgemeinschaften zu, wie z.B. die altkatholische Kirche und die jüdischen Gemeinden, allerdings z. B. derzeit auf keine muslimische Religionsgemeinschaft oder einen entsprechenden Verband.

Eine Öffnung des BestG für andere als die genannten öffentlich-rechtlichen Friedhofsträger wäre mit erheblichen Nachteilen verbunden. Um dem Grundsatz der Gleichbehandlung des Art. 3 GG Genüge zu tun, müsste neben den muslimischen Religionsgruppen allen anderen Religionsgruppen die Friedhofsträgerschaft eingeräumt werden. Dieses würde zu einer Vielzahl von Friedhöfen und verstärkter Flächenbereitstellung führen. Bereits zum aktuellen Zeitpunkt sind Überkapazitäten an Friedhofsflächen vorhanden. Auch wäre wegen der dann fehlenden Aufsicht durch die Kommunen der ordnungsgemäße und dauerhafte Friedhofsbetrieb nicht sichergestellt.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich deshalb auch gegen eine Ausweitung der Trägerschaft an Friedhöfen über den Kreis der Körperschaften des öffentlichen Rechts hinaus ausgesprochen.

Diese Probleme werden durch die geplante Möglichkeit der „Beleihung“ ausgeräumt. Zu den Details werden wir nachfolgend Stellung nehmen.

II. Zu den geplanten Änderungen im Einzelnen

1. Zu § 1 Friedhöfe

Die o.g. geschilderte aktuelle Rechtslage soll nun dahingehend geändert werden, dass eine Übertragung im Wege der Beleihung erfolgen soll. Die Beleihung (Übertragung) kann im Wege des Verwaltungsaktes oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erfolgen. Die Stellung des Beliehenen ist eine völlig andere als die der Verwaltungshelfer. Die Beleihung führt dazu, dass Privatpersonen (natürliche und juristische Personen) Verwaltungsaufgaben selbstständig wahrnehmen. Ihnen werden – im Gegensatz zu den Verwaltungshelfern – Entscheidungskompetenzen übertragen. Die Beleihung bedarf zudem einer gesetzlichen Regelung. Außerdem müssen weiterhin sehr strenge Voraussetzungen erfüllt sein. So muss der Beleihende den Beliehenen beherrschen können und eine jederzeitige Kontrolle möglich sein. Dieses soll in der Novelle des BestG durch die Einräumung der Befugnis der Rechtsaufsicht durch die übertragenden Friedhofsträger sichergestellt werden.

Allerdings ist noch offen, wie die Kommunen als Friedhofsträger die Sicherstellung des dauerhaften Betriebes prüfen sollen (§ 1 Abs. 5 neu BestG – E). Dieser Gesichtspunkt ist allerdings von hoher Relevanz für die Prüfung der Beleihung. Im Übrigen ist die Frage der „Dauerhaftigkeit“ häufig das fehlende Tatbestandsmerkmal, weshalb muslimische Religionsgemeinschaften nicht den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen können.

In welchem Fall der „dauerhafte Betrieb“ sichergestellt wäre, wird in der Begründung zum Gesetzentwurf erläutert. Danach hat der Nachweis zu erfolgen, dass die zu Beleihenden finanziell und organisatorisch dauerhaft zum Betrieb des Friedhofs in der Lage sind und kein Anlass zu Zweifeln an ihrer Zuverlässigkeit besteht. Trotz eines derartigen Nachweises ist eine letzte Sicherheit über den dauerhaften Betrieb eines Friedhofs durch den Beliehenen nicht möglich. Die kommunalen Friedhofsträger tragen auf Grund ihrer durch die Beleihung weiterhin bestehenden Kontroll- und Aufsichtspflichten als Rechtsaufsicht möglicherweise das Risiko des Ausfalls des Beliehenen zur Sicherung des Weiterbetriebs des Friedhofs. Um das Risiko des Ausfalls des Beliehenen zu reduzieren, müssten ggf. Finanzmittel, dingliche Sicherheiten oder Erfüllungsbürgschaften durch die Beliehenen vorgewiesen werden.

Um ein größeres Maß an Rechtsicherheit für die übertragenden Kommunen und Friedhofsträger zu schaffen, ist es sinnvoll und notwendig, dass das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie den entsprechenden Religionsgemeinschaften und Verbänden oder ihren Spitzenverbänden (insbesondere den muslimischen) Muster für einen Beleihungsakt erarbeitet. In diesem Muster sollten insbesondere die erwähnten offenen Fragen einer gemeinsamen Klärung zugeführt werden.

2. Zu § 4 Satzungen

Die geplante Möglichkeit, in kommunalen Satzungen das Verbot zur Errichtung von Grabsteinen, die mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden, zu regeln, wird grundsätzlich begrüßt. Dieses ist eine Option, von der die kommunalen Friedhofsträger bereits in anderen Bundesländern Gebrauch gemacht haben. In Rheinland-Pfalz hatten das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 06.11.2008 (Az.: 7 C 10771/08 OVG) sowie in Bayern der Bayerische Verwaltungsgerichtshof vom 27.07.2009 (Az.: 4 N 08.778) diese Regelung in Satzungen für unzulässig angesehen. Die letztgenannte Entscheidung wurde allerdings vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 07.10.2011 (Az.: Vf. 32-VI-10) aufgehoben und an den Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen. Dieser hat mit Urteil vom 06.07.2012 (Az.: 4N 11.2673) festgestellt, dass die diskutierte Regelung mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Insofern ist die rechtliche Zuständigkeit dieser Regelung nicht völlig unumstritten. In NRW liegt dazu leider noch keine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vor.

Abgesehen von den rechtlichen Zweifeln an der geplanten Regelung dürfen durch diese keine Kontrollpflichten auf die Kommunen übertragen werden. Der Gesetzentwurf lässt es offen, ob und inwieweit eine Kontrolle zu erfolgen hat. Dies muss der Entscheidungshoheit des jeweiligen Friedhofsträgers überlassen bleiben, der ja auch die Entscheidung über die Einführung einer solchen Pflicht trifft.

3. Zu § 9 Leichenschau, Todesbescheinigung und Unterrichtung der Behörden

Wie sich aus der Begründung zur Gesetzesnovellierung entnehmen lässt, gibt es seit längerer Zeit Bestrebungen, die Qualität der ärztlichen Leichenschau zu erhöhen. Wir teilen die Auffassung, dass die generelle Durchführung einer zweiten Leichenschau durch im Leichenwesen besonders qualifizierte Ärztinnen und Ärzte in NRW flächendeckend nicht praktikabel sein wird. Dies würde die Delegation der zweiten Leichenschau auf Rechtsmediziner bzw. Institute für Rechtsmedizin erfordern. Angesichts der sehr geringen Zahl von weitergebildeten Rechtsmedizinern wäre dies sehr problematisch bis unmöglich.

Ein weiterer Punkt zur Verbesserung der Leichenschau wäre die angemessene Gebührenerhebung.

Auch die in der geplanten Gesetzesnovelle vorgesehenen Möglichkeiten der Durchführung von Modellvorhaben könnten Hinweise auf praktikable Veränderungsmöglichkeiten erbringen. Solche Modellvorhaben dürften jedoch nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der davon betroffenen Gebietskörperschaften und unter vollem Ausgleich der damit verbundenen Kosten genehmigt werden. Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung in einem Modellvorhaben könnten dann geprüft werden. Der geplante § 9 Abs. 3 a Nr. 2 sieht eine Überprüfung der Ergebnisse der Leichenschau vor. Hier steht der Gedanke im Vordergrund, dass die im Rahmen der Leichenschau angegebenen Todesursachen in vielen Fällen durch Obduktion nicht bestätigt werden können.

Die Wahl der Maßnahmen hängt vielmehr von dem Ziel ab.

Geht es um die Verbesserung der Qualität ärztlicher Todesursachendiagnostik, reicht es nicht aus, dass die Feststellung des Todes und die Leichenschau (mit Ausstellung der Todesbescheinigung) von verschiedenen Ärzten durchgeführt werden. Es würden voraussichtlich in vielen Fällen weitergehende Untersuchungen (z. B. Blutentnahmen für Medikamentenspiegelbestimmungen oder toxikologischen Untersuchungen, Obduktion) mit entsprechenden Kosten für Transport und Untersuchungen veranlasst. Es stellt sich dann die Frage, wer diese Kosten übernehmen soll. Außerdem sollte dann aus Gründen der Qualitätssicherung ein systematisches Berichtswesen an die zuletzt behandelnden Ärzte erfolgen, damit die post mortem gewonnenen Erkenntnisse in zukünftige Behandlungs- und Versorgungsstrategien einfließen können.

Geht es allerdings bei der Weiterentwicklung der Leichenschau schwerpunktmäßig darum, die Treffsicherheit für die Identifikation von fremdverschuldeten Todesfällen zu erhöhen, sollte dies u. a. zu einer Änderung in der Dokumentation in den Todesbescheinigungen führen.

Grundsätzlich wird uns aus dem städtischen Bereich Interesse an geplanten Modellvorhaben nach § 9 Abs. 3 signalisiert.

Zur geplanten Einfügung eines neuen Absatzes 7 in dem § 9 ist anzumerken, dass unklar erscheint, was ein „berechtigtes Interesse“, das in Nr. 1 erwähnt wird, darstellt. Auch ist die dort erwähnte „antragsstellende Person“ nicht näher spezifiziert. Hier dürften sich für die unteren Gesundheitsbehörden durchaus Auslegungsfragen ergeben, die im vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht umfassend geklärt sind. Auch erscheinen hier einige Formulierungen zwischen Änderungsentwurf und Begründung diskrepant und noch klärungsbedürftig: Nach dem Text des Gesetzentwurfes kann die uGB Auskünfte aus den Todesbescheinigungen geben, "wenn die antragstellende Person ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht". Nach der Begründung zu Nr. 6 zum Änderungsentwurf wird aber "Angehörigen" ein Einsichtsrecht eingeräumt.

Auf keinen Fall aber dürfen auf die Gesundheitsämter neue Aufgaben zukommen.

4. Zu § 11 Totenkonservierung, Aufbewahrung Toter

Die in § 11 Abs. 1 geplante Regelung zur Sicherstellung der Verrottung von Urnen und Särgen sowie der Beigaben und Totenkleidung innerhalb der Ruhefrist wird begrüßt. Sie entspricht einer Forderung der Praxis.

5. Zu § 13 Bestattungsunterlagen, Bestattungsfristen

§ 13 Abs. 3 Satz 1

In § 13 Abs. 3 Satz 1 soll nunmehr eine Frist festgelegt werden, innerhalb deren Feuerbestattungen und Kremierungen durchzuführen sind. Nach der geplanten Regelung sollen - entsprechend der geltenden Regelung zu den Erdbestattungen - Einäscherungen innerhalb von acht Tagen durchgeführt werden. Die Beisetzung der Totenasche hat dann innerhalb von sechs Wochen zu erfolgen. Diese Regelung geht auf den Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zurück und ist deshalb zu begrüßen. Die bisher geltende Regelung führt im Falle von Ordnungsamtsbestattungen häufig zu Problemen.

§ 13 Abs. 3 Satz 2

Die in § 13 Abs. 3 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit der Verlängerung der Fristen für Bestattungen ist zu begrüßen. Die geplante Regelung geht ebenfalls auf einen Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zurück. Die geltende Rechtslage wird den Anforderungen der Praxis nicht gerecht.

6. Zu § 15 Feuerbestattungen

Die in § 15 genannten Regelungen verfolgen ein grundsätzlich berechtigtes Anliegen, allerdings sollte darauf geachtet werden, dass der bürokratische Aufwand für die Beteiligten nicht unnötig erhöht wird und die Träger die Möglichkeit haben, die ihnen in Verbindung mit der Nachweispflicht entstehenden Kosten als Verwaltungsgebühr festzusetzen. Allerdings erscheint uns noch sinnvoll, folgende Regelung aufzunehmen:

Im Falle der nachträglichen Einäscherung gem. § 14 Absatz 3 ausgegrabener Leichen oder Leichenteile bedarf es grundsätzlich der zweiten Leichenschau. Nach Prüfung des Einzelfalles kann in Absprache der örtlichen Ordnungsbehörde mit der zuständigen unteren Gesundheitsbehörde von der zweiten Leichenschau abgesehen und die Bescheinigung nach dem Muster der Anlage 1 durch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung der unteren Gesundheitsbehörde ersetzt werden.

Die anstehende Änderung des Gesetzes sollte dazu genutzt werden, die "Bescheinigung der unteren Gesundheitsbehörde über die ärztliche Leichenschau" abzuändern. Mit diesem Dokument wird "amtlich" eine Todesursache bescheinigt ("... an ... gestorben ist."). Nach § 15 Abs. 1 BestG soll jedoch nur bestätigt werden, dass kein Verdacht auf nicht natürlichen Tod besteht. ("... nicht eines nicht natürlichen Todes gestorben ist".) Eine dem Gesetzestext folgende Formulierung sollte in die Anlage einfließen.

7. Zu § 16 Beförderung der Leichen

Die Abschaffung der Anzeigepflicht des Transportes eines Verstorbenen außerhalb der Gemeinde führt zu einem geringerem Aufwand für Bestatter und Angehörige und könnte somit den „Leichtentourismus“ fördern, was aus moralischer Sicht hinterfragt werden könnte.

8. Ergänzende Änderungsanregungen

8.1 Zu § 4 Ruhezeiten für Aschenbeisetzungen

Nach der derzeitigen Fassung des Wortlauts des § 4 Abs. 2 müssen für Erd- und Aschenbeisetzungen gleich lange Ruhezeiten gewählt werden. Entgegen der ursprünglichen Intention des Bestattungsgesetzes wird hiermit versehentlich der Entscheidungsspielraum der Kommunen eingeschränkt. Anders als bei Erdbestattungen gibt es bei Aschenbeisetzungen auch keine in der Bodenbeschaffenheit und den Verwesungsprozessen begründeten Faktoren für teilweise recht lange Ruhezeiten. Auch das Gesundheitsministerium befürwortet eine sehr weite Auslegung dieser Norm. Zur Rechtssicherheit für die handelnden Kommunen sollte aber dringend der Wortlaut der Norm an die eigentliche Intention der Schaffung kommunaler Handlungsspielräume angepasst werden. Denkbar wäre dabei z. B. folgende Formulierung:

„Die Friedhofsträger legen für Erdbestattungen und für Aschenbeisetzungen Grabnutzungszeiten fest. Für Erdbestattungen müssen diese zumindest die sich aus den Bodenverhältnissen ergebende Verwesungsdauer umfassen.“

8.2 Zu § 8 Bestattungspflicht

Auch eine Änderung von § 8 wird als notwendig angesehen. Das Bestattungsgesetz NRW berücksichtigt nämlich nicht mögliche Änderungswünsche aus Sicht der Sozialhilfeträger. Im Rahmen der Prüfung von Anträgen auf Übernahme von Bestattungskosten gem. § 74 SGB XII ist § 8 des Bestattungsgesetzes von Bedeutung. Dort wird der Personenkreis abschließend festgelegt, der zur Durchführung einer Bestattung verpflichtet ist. Hier werden ausschließlich Verwandte in gerader Linie genannt; eheähnliche Gemeinschaften (Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften) sind hier nicht erfasst. Diese Regelung wird den tatsächlichen Lebenssituationen nicht mehr ausreichend gerecht.

Verstirbt ein Partner, hat der Hinterbliebene selbst keine Möglichkeit, die Übernahme der Bestattungskosten im Rahmen der Sozialhilfe gem. § 74 SGB XII zu beantragen; er ist auf die Antragstellung durch einen Verwandten in gerader Linie angewiesen. Ist ein solcher Verwandter dazu nicht bereit oder nicht vorhanden, besteht nur noch die Möglichkeit einer ordnungsbehördlichen Bestattung.

Aus Sicht des Sozialhilfeträgers ergibt sich ein Prüfproblem, wenn Verwandte in gerader Linie einen derartigen Antrag stellen, den Nachlass aber nicht nachweisen können, weil sich der Partner der eheähnlichen Gemeinschaft weigert, entsprechende Angaben zu machen.

Daher wird vorgeschlagen, auch nichteheliche Lebenspartnerinnen und Lebenspartner in den § 8 des Bestattungsgesetzes mit aufzunehmen. Am sinnvollsten erscheint ein Verweis auf §§ 1924, 1925 BGB.