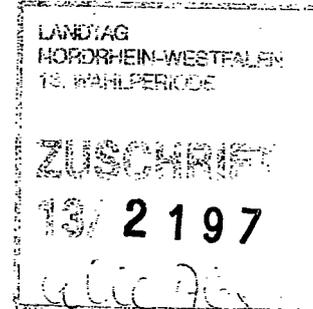


Düsseldorf, 23. Oktober 2002

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales
und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
Herrn Ausschussassistent Frank Schlichting
Referat I.1 - AGS
Platz des Landtags 1

11.3.1 - 1036/02
(Aktenzeichen bitte bei Antwort angeben!)

40213 Düsseldorf



Stellungnahme

zum Entwurf des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz - BestG NRW)

- Landtagsdrucksachen 13/2728 vom 17. 6. 2002 und 13/300 vom 26. 10. 2000 -

Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheit der Vertriebenen und Flüchtlinge am 30. Oktober 2002

I. Allgemeines

Es ist zu begrüßen, dass die in Nordrhein-Westfalen bisher in verschiedenen Vorschriften enthaltenen Regelungen zum Friedhofs- und Bestattungswesen vereinheitlicht und in einem einheitlichen Bestattungsgesetz NRW zusammengefasst werden sollen.

Wir nehmen nicht zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. (Landtagsdrucksache 13/300 vom 26. 10. 2000) Stellung, da in § 15 des Gesetzentwurfs der Landesregierung (Landtagsdrucksache 13/2728) weitergehende Regelungen enthalten sind.

II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen

1. § 1 Absatz 3 (Aufbewahrungsmöglichkeiten in einer Leichenhalle)

Wir regen an, als Satz 2 anzufügen:

„Dieses gilt nicht für kleine Friedhöfe.“

Von einer Soll-Vorschrift kann nur in besonderen Ausnahmefällen von der gesetzlich vorgesehenen Regelung abgewichen werden. Träger, die kleine Friedhöfe unterhalten, insbesondere in Stadtrandlagen und ländlichen Gebieten, sind regelmäßig nicht in der Lage, Leichenhallen (Aufbewahrungsmöglichkeiten für Leichen) aus dem Aufkommen der Friedhofsgebühren zu errichten. Was man unter „kleinen Friedhöfen“ zu verstehen hat, kann in Verwaltungsvorschriften zu dem Bestattungsgesetz NRW genannt werden.

2. § 1 Absatz 4 (Übertragung des Betriebs von Friedhöfen auf Dritte)

Diese Regelung stellt sich als problematisch dar. Im Gesetzentwurf wird nämlich nicht ausdrücklich gesagt, die Übertragung des Betriebs von Friedhöfen auf Dritte dürfe beispielsweise nur an solche Rechtsträger möglich sein, die dem beherrschenden Einfluss des Friedhofsträgers unterliegen.

Auch stellt sich die Frage, ob der Dritte als Beliehener mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden müsste. Anders kann ein öffentlich-rechtlicher Anspruch gegen einen privaten Unternehmer nicht entstehen. Der ursprünglich gegen einen Friedhofsträger begründete öffentlich-rechtliche Anspruch kann auch nur so auf einen Dritten übergehen.

Der im Friedhofs- und Bestattungsrecht allgemein anerkannte Fachkommentator **Dr. Jürgen Gaedke** weist in seinem *Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts*, 7. Auflage (1997) darauf hin, *eine Gemeinde könne sich ihrer gesetzlich obliegenden Pflichtaufgabe nicht dadurch entziehen, dass sie ... die Erfüllung dieser Aufgabe einem anderen Rechtsträger überlässt, dies*

auch dann nicht, wenn für eine solche Regelung gewisse Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte sprechen (Seite 32). Gaedke weist zwar auf derselben Seite seines Handbuchs auf eine ausdrücklich erforderliche gesetzliche Ermächtigung als Voraussetzung dafür hin, dass eine Gemeinde Pflichtaufgaben delegieren könne. Gleichzeitig rät er jedoch, Gemeinden könnten ihrer Pflicht auch dadurch genügen, dass sie mit einer oder mehreren benachbarten Gemeinden einen Zweckverband zur gemeinsamen Anlegung und Unterhaltung eines Friedhofs bilden.

3. § 2 Absatz 2 Satz 2

(Genehmigungsverfahren für kirchliche Friedhöfe im Einvernehmen mit der Gemeinde)

Es wird dringend angeregt, in Satz 2 das Wort „Einvernehmen“ durch das Wort „Benehmen“ zu ersetzen.

Damit wird verhindert, dass der Gesetzgeber einer Gemeinde, die ebenso wie eine Kirchengemeinde Träger eines örtlichen Friedhofs ist, eine Position einräumt, die dieser aus möglicherweise bestehenden Konkurrenzgründen nicht zukommt. Denn das Einvernehmen erfordert das ausdrückliche Einverständnis der Gemeinde mit der Genehmigung. Dagegen ergeht eine Entscheidung im Benehmen, wenn der anderen Stelle – hier der Gemeinde – Gelegenheit zur Stellungnahme mit dem Ziel der Verständigung gegeben wird. Das Letztgenannte sollte mit der gesetzlichen Regelung beabsichtigt werden.

4. § 4 Absatz 3, Ergänzung um einen Satz 2

(staatliche Genehmigung von Gebührensatzungen der Religionsgemeinschaften)

Wir bitten dringend darum, § 4 Abs. 3 um einen Satz 2 zu ergänzen:

„Die zuständige Behörde hat Gebührensatzungen der Religionsgemeinschaften auf deren Antrag zu genehmigen.“

Die im Gesetzentwurf derzeit vorgesehene Regelung räumt der Bezirksregierung einen nicht zu rechtfertigenden Ermessensspielraum ein, über die Genehmigung einer Friedhofsgebührensatzung eines kirchlichen Trägers zu entscheiden. Einer Kirchengemeinde, die Trägerin eines Friedhofs ist, muss im Bestattungsgesetz NRW ein Anspruch auf Genehmigung einer rechtmäßig zustande gekommenen und materiell rechtmäßigen Satzung eingeräumt werden. Wenn eine Ermessensregelung in den Gesetzestext aufgenommen wird, schafft der Gesetzgeber eine Rechtsunsicherheit, die es zu vermeiden gilt.

Wir legen einen großen Wert auf diese Änderung des Gesetzentwurfs, weil die der Katholischen Kirche zugehörigen Träger von Friedhöfen die Möglichkeit erhalten müssen, Gebühren aufgrund genehmigter Satzungen im Verwaltungszwangsverfahren Beitreiben zu können. Es ist erforderlich, die Religionsgemeinschaften als Träger von Friedhöfen gleich zu behandeln mit den Kommunen, die aufgrund ihrer Satzungen, und damit aus selbstgeschaffenem Recht, regelmäßig das Verwaltungszwangsverfahren zwecks Beitreibung von Gebühren durchführen können, was den Religionsgemeinschaften verwehrt ist. Beide betreiben Friedhöfe als öffentliche Einrichtungen.

5. § 7 Abs. 2 Ergänzung um Satz 2 (Gemeinde trägt Bestattungskosten)

Wir bitten darum, § 7 Abs. 2 um einen Satz 2 zu ergänzen:

„Wenn die Gemeinde die Bestattungskosten trägt, entscheidet sie über eine würdige und diesen Grundsätzen entsprechende Bestattungsart.“

In der Vergangenheit kam es in einzelnen Bistümern in Nordrhein-Westfalen vor, dass auf Veranlassung von Stadtverwaltungen/Gemeindeverwaltungen für die Trauerfeier einer Sozialhilfeempfängerin oder eines Sozialhilfeempfängers und insbesondere von verstorbenen obdachlosen Menschen nicht einmal die Trauerhalle genutzt werden sollte, damit die Kommune nicht für die Benutzungsgebühren aufzukommen hatte und die eigentlich geringen Kosten für die Benutzung der Trauerhalle sparen konnte. Dieses lässt den notwendigen Respekt vor dem Tod eines Menschen und einer ansprechend zu gestaltenden Trauerfeierlichkeit vermissen.

6. § 12 Absatz 1 (Bestattungsentscheidung)

Wir regen an, dass der Gesetzgeber festschreibt, die Erdbestattung habe

„in der Regel in einem Sarg“

zu erfolgen. Diese zusätzlich in den Gesetzestext aufzunehmende Formulierung sollte an der passenden Stelle eingefügt werden.

Zur Begründung weisen wir auf das im Laufe vieler Jahrhunderte gewachsene Pietätsempfinden gegenüber verstorbenen Menschen hin. Die Erdbestattung in einem Sarg sollte nicht ohne Not aufgegeben und damit nicht die Möglichkeit geschaffen werden, eine über viele Generationen entwickelte Totenkultur - vielleicht sogar aus Kostengründen - aufzugeben.

Sollten die Hinterbliebenen eine Beisetzung in einem anderen Behältnis für die oder den Verstorbenen wünschen als in einem Sarg, so bedarf dieses einer besonderen Begründung.

Der Gesetzgeber solltet auch deshalb ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu schaffen, damit die Mitglieder aller Religionsgemeinschaften in einem ihrem Glauben gemäßen Ritus und einer ihrem Glauben entsprechenden Form in Nordrhein-Westfalen bestattet werden können.

7. § 14 Abs. 1 (Bestattungspflicht)

Wir fordern dringend, § 14 Absatz 1 um folgenden Satz 3 zu ergänzen:

„Diese Regelungen finden keine Anwendung, wenn Religionsgemeinschaften im Sinne des § 1 Absatz 2 oder deren Gliederung Grabstätten für verstorbene Religionsdienerinnen und Religionsdiener in oder an Gotteshäusern bereithalten, anlegen und unterhalten.“

Eine Ergänzung dieser Vorschrift ist erforderlich, um den Traditionen sowie der tatsächlichen und der Rechtslage in der Katholischen Kirche und in einigen anderen Religionsgemeinschaften gerecht zu werden.

Seit Alters her werden verstorbene Diözesanbischöfe, unabhängig davon, ob sie zum Todeszeitpunkt noch residierten oder bereits emeritiert waren, in ihren eigenen Kathedralkirche beigesetzt. Die Katholische Kirche trifft eine ausdrückliche Regelung in Canon 1242 des Codex des kanonischen Rechtes (Codex Iuris Canonici), dem Gesetzbuch der Katholischen Kirche.

In unserer Kirche hat sich auch die alte Tradition und der gute Brauch herausgebildet, Bestattungsplätze für verstorbene Mitglieder von Dom- und Stiftskapiteln und für einzelne Würdenträger sowie Mitglieder klösterlicher Gemeinschaften und von Ordensinstituten ganz in der Nähe des Gotteshauses ihres Wirkens einzurichten.

Folgt man der im Gesetzentwurf zu § 14 Abs. 1 BestG NRW vorgesehenen Formulierung, so sind diese traditionellen und dem religiösen Brauch entsprechenden Bestattungen zukünftig nur noch „in besonderen Fällen“ möglich. Das ist für die Katholische Kirche nicht hinnehmbar.

Durch eine Beschränkung der Bestattungsmöglichkeiten bzw. einen Genehmigungsvorbehalt der unteren Gesundheitsbehörde (Oberbürgermeister einer kreisfreien Stadt, Landrat eines Kreises) greift der Staat in die freie Religionsausübung der Kirche ein, die u. a. das Friedhofs- und Bestattungswesen als eine ihrer genuinen Aufgaben ansieht, s. Gaedtke, wie oben unter Nr. 3 genannt, S. 33 f.

Wird § 14 Abs. 1 des Gesetzentwurfs nicht um Satz 3 ergänzt, so liegt auch ein Verstoß gegen die in Artikel 4 Abs. 2 GG garantierte individuelle und kollektive Grundrechtsausübung der Religionsfreiheit vor. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Beschluss v. 16. 10. 1968 (1 BvR 241/66), veröffentlicht in BVerfGE 24, S. 236 ff. und NJW 1969, 31 ff., unzweifelhaft und ausdrücklich anerkannt, § 4 Abs. 2 GG garantiere unter anderem die Beachtung und Ausübung religiöser Gebräuche. Dem schließt sich die Literatur an, s. Herzog in Maunz-Dürig, Grundgesetzkommentar, 40. Erg.-Lfg. (Juni 2002), Artikel 4, Randnummer 101.

Wir weisen ergänzend ausdrücklich auf die in Art. 140 GG speziell in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung getroffene Ausgestaltung des Staatskirchenverhältnisses hin. Es ist allgemein gültige Auffassung, dass weder kirchliche Rechtssätze noch kirchliche Maßnahmen der Religionsausübung von einer Genehmigung durch den Staat, also einem staatlichen Gesetzesvorbehalt, abhängig gemacht werden dürfen, s. Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetzkommentar, s. oben; Art. 140 GG, Art. 137 WRV, Randnummer 20. Damit bleibt die Unabhängigkeit des kirchlichen Lebensbereichs gewährleistet.

Wir hoffen darauf, dass der Gesetzentwurf entsprechend geändert wird und zukünftig die Bereitstellung, Errichtung und Unterhaltung von Grabstätten in oder an Gotteshäusern nicht unter einen unzulässigen besonderen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden.

8. § 14 Abs. 2 (Bestattung von Tot- und Fehlgeburten)

Wir regen an, in § 14 Abs. 2 nach Satz 2 diese Sätze 3 und 4 anzufügen:

„Wünschen beide Eltern keine Bestattung, so sind Tot- und Fehlgeburten unter würdigen Bedingungen zu sammeln und zu bestatten. Die Bestattung kann als Sammelbestattung mit Eintragung im Bestattungsbuch erfolgen.“

Der bisherige Satz 3 wird zu Satz 5.

Eine ausführliche Begründung ist nicht erforderlich. Die Träger von Friedhöfen müssen verpflichtet werden, auch bei fehlendem Wunsch der Eltern eine menschenwürdige Bestattung der Tot- und Fehlgeburten zu ermöglichen.

9. § 15 Absatz 5, Sätze 3 bis 6

Wir regen an, diese Sätze zu streichen.

Wird das Bestattungsgesetz NRW in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs verabschiedet, so eröffnet § 15 Absatz 5 in den Sätzen 3 bis 6 folgende Regelungen:

- a) Die Asche Verstorbener darf auf einer vom Friedhofsträger festgelegten Stelle durch Verstreuung beigesetzt werden, wenn dies durch Verfügung von Todes wegen bestimmt ist (Satz 3).
- b) Das Behältnis mit der Totenasche darf mit Genehmigung der örtlichen Ordnungsbehörde den Hinterbliebenen oder deren Beauftragten ausgehändigt werden, d. h. freier Umgang mit der Urne (Satz 4).
- c) Verstreuung der Totenasche außerhalb eines Friedhofs, wenn diese Bestattungsart von Todes wegen verfügt worden ist. Es ist die Genehmigung der Behörde erforderlich. Der Behörde muss nachgewiesen werden, dass die Verstreuung bodennutzungsrechtlich zulässig ist (Satz 5).
- d) Die Aufbewahrung oder Beisetzung des Behältnisses mit der Totenasche außerhalb eines Friedhofs wird mit Genehmigung der Behörde erlaubt, wenn ihr nachgewiesen ist, dass die Aufbewahrung oder Beisetzung außerhalb eines Friedhofes von Todes wegen verfügt und bodennutzungsrechtlich zulässig ist und dass künftig ein würdiger Umgang mit der Totenasche, die Wahrung der Totenruhe sowie nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist eine anderweitige Beisetzung, einschließlich des Verstreuens der Asche, sichergestellt ist (Satz 6).

zu a) und c): Verstreuen der Asche Verstorbener

Wir sprechen uns gegen das **Verstreuen** der Asche verstorbener Menschen aus. Diese Handlung, auch wenn die oder der Verstorbene dieses ausdrücklich in einer Verfügung von Todes wegen festgelegt, verstößt unseres Erachtens gegen die Würde des Menschen.

Die Würde des Menschen ist gemäß Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz unantastbar. Dieser Eigenwert des Menschen ist etwas immer Seiendes, unverlierbar und – auch über den Tod hinaus

– unverzichtbar. Sie – die Menschenwürde - zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, so heißt es in Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz wörtlich. Von dieser objektiven Wertschutznorm kann der Staat auch nicht durch das subjektive Einverständnis des konkreten Werträgers freigestellt werden, siehe Kommentierung Dürig, in Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 40. Erg.-Lfg. (Juni 2002), Artikel 1 Randnummer 22 am Ende.

Wir lehnen das Verstreuen der Asche Verstorbener auch deshalb ab, weil in der Beerdigung des toten Menschen bzw. der Beisetzung seiner Asche eine Liebestat zum Ausdruck kommt, die dem verstorbenen Menschen als Hilfe zum Gelingen des Übergangs vom irdischen zum ewigen Leben gewidmet ist. Gleichzeitig liegt darin auch eine tröstende Zuwendung zu den Trauernden durch Verkündung der Botschaft von der Auferstehung.

Das Verstreuen der Asche widerspricht auch dem menschlichen Bedürfnis, einen Ort der Trauerbewältigung zu haben. Fast immer ist es so, dass Menschen einen Ort der Trauer benötigen, um mit ihrem Schmerz und Leid leben zu können. Diese Verortung der Trauer kann nur an einem ganz konkreten Platz erfolgen, nicht auf einer mehr oder weniger bestimmbareren Friedhofsfläche oder sogar außerhalb eines Friedhofs. Hat der Mensch diesen Ort nicht, so lehrt uns die Lebenserfahrung, kann es sogar zu Depressionen und weiteren psychischen Schäden kommen.

Gegen das Verstreuen der Totenasche und für einen notwendigen Ort der Trauer kann man einzelne Beispiele anführen. Stirbt ein Mensch im Straßenverkehr, dann ist es in fast allen Regionen unseres Bundeslandes oft so, dass die Angehörigen oder trauernden Hinterbliebenen ein Kreuz, Blumen und oftmals sogar eine Fotografie und Grablichter an der Unfallstelle aufstellen, um der tödlich verunglückten Person zu gedenken. Sie schaffen also einen Ort der Trauerbewältigung.

Abschließend merken wir an, dass das Verstreuen der Asche mittelbar auch gegen die Totenruhe verstößt, einem in § 168 Strafgesetzbuch genannten hohen Schutzgut. Wird die Asche beispielsweise auf einer Rasenfläche verteilt, so werden regelmäßig mehr oder weniger große Partikel an den Grashalmen haften bleiben und mit dem nächsten Rasenschnitt über den Kompost entsorgt werden.

zu b): Aushändigung der Totenasche, sog. freier Umgang mit der Urne

Der freie Umgang mit einer Urne ist deshalb abzulehnen, weil in keiner Weise nachvollziehbar, geschweige denn behördlicherseits überprüfbar ist, wie zukünftig mit der Urne tatsächlich umgegangen wird. Diese Regelung implementiert geradezu eine Verletzung der Menschenwürde und der Totenruhe.

Diese Regelung ist auch deshalb abzulehnen, weil sie zu unbestimmt ist. Sie nennt in keiner Weise, welche Voraussetzungen die Genehmigungsbehörde an die Erlaubnis des freien Umgangs mit dem Aschebehältnis zu stellen hat. Damit erfüllt die gesetzliche Festschreibung des freien Umgangs mit der Urne nicht die von einer Rechtsvorschrift mit Gesetzescharakter zu fordernde verbindliche Regelung und maßgebliche Festlegung der wesentlichen Voraussetzungen des zu regelnden Lebenssachverhalts.

**zu d): Aufbewahrung der Urne außerhalb eines Friedhofes
und Beisetzung der Totenasche außerhalb eines Friedhofes**

Wir sprechen uns dagegen aus, dass die Asche Verstorbener zu Hause oder an allen möglichen Orten aufbewahrt und verstreut werden kann. Es ist nicht gewährleistet, dass auf Dauer die Würde des Menschen und die Totenruhe die erforderliche Beachtung finden.

Der Gesetzgeber sollte bei seiner Entscheidung berücksichtigen, dass wohl in einer Vielzahl von Fällen nicht der verstorbene Mensch Urheber des Wunsches sein wird, dass seine Totenasche in einem wie auch immer gearteten Behältnis an einem ganz bestimmten Ort aufgestellt und möglicherweise später beigesetzt wird. Regelmäßig wird die verstorbene Person wohl seinen trauernden Hinterbliebenen einen vielleicht einmal geäußerten Wunsch erfüllen wollen.

Auch dürfte die Aufbewahrung der Urne über den Lebenszeitraum der unmittelbaren Angehörigen bzw. der trauernden Hinterbliebenen hinaus zu einer Last für Menschen werden, die die ursprüngliche Liebe und Zuneigung zu der verstorbenen Person nicht mehr empfinden. Daraus könnte ein Entsorgung der Asche resultieren. Der Gesetzgeber sollte eine derartige Möglichkeit

berücksichtigen und nicht das Recht auf Aufstellung der Urne im häuslichen Umfeld des verstorbenen Menschen oder an sonstigen Orten gesetzlich ermöglichen.

Wir appellieren an jedes Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen, sich solche Situationen vorzustellen, die einer Entsorgung der Asche Verstorbener Vorschub leisten können.

10. § 15 Absatz 5 Satz 7 (Seebestattung)

Wird unserer Anregung unter obiger Nr. 9 gefolgt, so wird § 15 Abs. 5 Satz 7 nun Satz 3.

Wir bitten darum zu erwägen, diesen Satz nach dem 1. Halbsatz und einem Komma um die Worte **„was in der Regel in einem würdigen Behältnis erfolgt,“** einzufügen.

Zu Begründung wird auf die obigen Ausführungen hingewiesen.

i. A.

(Justitiar Fuchs)