

Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

An die

- a) Mitgliedstädte
- b) Mitglieder des Wirtschaftsausschusses
- c) Mitglieder des Umweltausschusses
- d) Mitglieder des Gesundheitsausschusses
- e) Mitglieder des AK „Kommunales Friedhofswesen“
- f) Mitglieder des AK „Gesundheitsamtsleiter“

des Städtetages Nordrhein-Westfalen

09.07.2014/pu

Telefon +49 221 3771-0  
Durchwahl 3771-2 76  
Telefax +49 221 3771-7609

E-Mail

barbara.meissner@staedtetag.de

Bearbeitet von  
Barbara Meißner

Aktenzeichen  
71.06.01 N  
Umdruck-Nr.  
M 6196

## **Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 2.7.2014 das Gesetz zur Änderung des Bestattungsgesetzes (BestG) beschlossen. Dieses wird voraussichtlich zum 1. Oktober 2014 in Kraft treten.

### **I. Allgemeines**

Der Landtag hat gegenüber dem bekannten Gesetzentwurf der Landesregierung im Wesentlichen nur in Bezug auf das Verbot der Verwendung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit erhebliche Änderungen vorgenommen. Hier wurde die in kommunalen Satzungen diskutierte Ermächtigungsgrundlage zur Regelung eines Verbotes zur Aufstellung von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit durch das generelle Aufstellungsverbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit ersetzt. Damit sollen die Vorgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.10.2013 (Az.: 8 CN 1.12) umgesetzt werden.

Hervorzuheben ist, dass zahlreiche kommunale Forderungen berücksichtigt wurden.

### **II. Zu den Änderungen im Einzelnen**

Im Wesentlichen sind folgende Änderungen beschlossen worden:

### 1. Zu § 1

Nach § 1 Abs. 4 BestG (neu) 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 religiöse 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.

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.

Der Städtetag hatte begrüßt, dass Religionsgemeinschaften und religiösen Verbänden und damit insbesondere auch muslimischen Religionsgemeinschaften und Verbänden durch die geplante Änderung des BestG die Möglichkeit zur Errichtung und zum Betrieb von Friedhöfen durch Beleihung eingeräumt werden soll. Zugleich unterstützt er damit die Tatsache, dass damit die in der Vergangenheit diskutierte Ausweitung der Trägerschaft an Friedhöfen nicht mehr verfolgt wird.

Allerdings ist noch offen, wie die Kommunen als Friedhofsträger die Sicherstellung des dauerhaften Betriebes prüfen sollen, (§ 1 Abs. 5 BestG (neu)). 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 Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Ausgestaltung der Beleihung zu vermeiden, hat der Städtetag das zuständige Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) gebeten, gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und den entsprechenden Religionsgemeinschaften und Verbänden, insbesondere den muslimischen, Muster eines Beleihungsaktes zu erarbeiten.

## 2. Zu § 4 a Grabsteine aus Kinderarbeit

Anders als noch im Gesetzentwurf vorgesehen, wurde die in § 4 Abs. 1 BestG diskutierte Ermächtigungsgrundlage in kommunalen Satzungen für Regelungen über das Verbot zur Errichtung von Grabsteinen, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, in ein generelles Aufstellungsverbot geändert. Nunmehr regelt § 4 a Abs. 1 (neu), dass Grabmäler und Grabeinfassungen aus Naturstein nur auf einem Friedhof aufgestellt werden dürfen, wenn

1. sie in Staaten gewonnen und verarbeitet (Herstellung) worden sind, auf deren Staatsgebiet bei der Herstellung von Natursteinen nicht gegen das Übereinkommen Nr. 182 der internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Form der Kinderarbeit verstoßen wird, oder
2. durch eine Zertifizierungsstelle bestätigt worden ist, dass die Herstellung ohne schlimmste Form von Kinderarbeit erfolgte, und die Steine durch das Aufbringen eines Siegels oder in anderer Weise unveränderlich als zertifiziert gekennzeichnet sind.

Nach Abs. 2 wird eine Organisation von dem für Eine-Welt-Politik zuständigen Ressorts (anerkennde Behörde) als Zertifizierungsstelle anerkannt, wenn sie

1. über einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse verfügt,
2. weder unmittelbar noch mittelbar an der Herstellung oder am Handel mit Steinen beteiligt ist,
3. sich schriftlich verpflichtet, eine Bestätigung nach Abs. 1 Nr. 2 nur auszustellen, wenn sie sich zuvor über das Fehlen schlimmster Form von Kinderarbeit durch unangekündigte Kontrollen im Herstellungsstaat, die nicht länger als sechs Monate zurückliegen dürfen, vergewissert hat,
4. ihre Tätigkeit dokumentiert.

Die Gültigkeitsdauer ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen.

Auf Grund dieser Regelung ist es den Friedhofsträgern - anders als bei der ursprünglich diskutierten Ermächtigungsgrundlage in kommunalen Satzungen – nicht möglich, die Verwendung von Grabsteinen, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, zuzulassen.

Ogleich nicht davon auszugehen ist, dass derartige Verbote nicht in den kommunalen Satzungen geregelt worden wären, hätte diese Regelung einen geringeren Eingriff in die kommunale Satzungshoheit bedeutet.

## 3. Zu § 9 Leichenschauen

Wie bereits in dem Gesetzentwurf vorgesehen, sollen zur Verbesserung der Qualität der ärztlichen Leichenschauen Modellvorhaben durchgeführt werden, § 9 Abs. 3 (neu). Dieses wird grundsätzlich von uns begrüßt. Derartige Modellvorhaben könnten Hinweise auf praktikable Veränderungsmöglichkeiten bringen.

Solche Modellvorhaben dürften jedoch nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der davon betroffenen Gebietskörperschaften und unter vollem Ausgleich der damit verbundenen Kosten genehmigt werden, wie vom Städtetag gefordert. Diese Regelung wurde nicht aufgenommen. Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung in einem Modellvorhaben könnten dann geprüft werden. Der neue § 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.

Zur 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 noch nicht umfassend geklärt sind. Auch erscheinen einige Formulierungen diskrepant und noch klärungsbedürftig.

Auf keinen Fall aber dürfen auf die Gesundheitsämter neue Aufgaben zukommen, was der Städtetag auch in der Anhörung zum Gesetzentwurf angemahnt hat.

#### *4. 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 müssen Erdbestattungen und Einäscherungen innerhalb von 10 Tagen durchgeführt werden. Erdbestattungen dürfen frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Die Beisetzung der Totenasche hat dann innerhalb von sechs Wochen zu erfolgen. Diese Regelung geht auf den Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zurück. 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.

#### *5. Zu § 15 Feuerbestattung*

Die in § 15 vorgesehenen Änderungen verfolgen ein grundsätzlich berechtigtes Interesse der kommunalen Träger von Feuerbestattungsanlagen. So haben u.a. – entsprechend des Wunsches des Städtetages – der Träger oder die übernehmende Stelle der Feuerbestattungsanlage dafür Sorge zu tragen, dass ihm bzw. ihr von dem Hinterbliebenen bzw. dessen Beauftragten die ordnungsgemäße Bestattung nachgewiesen wird.

Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass der bürokratische Aufwand für die Beteiligten nicht unnötig erhöht wird und der Träger oder übernehmende Stelle der Feuerbestattungsanlage die Möglichkeiten hat, die in der Verbindung mit der Nachweispflicht entstehenden Kosten als Verwaltungsgebühr festzusetzen.

#### *6. Zu § 16 Beförderung der Leichen*

Die bisher geltende Anzeigepflicht des Transportes eines Verstorbenen außerhalb der Gemeinde soll entfallen. Stattdessen ist die Todesbescheinigung oder eine andere Bescheinigung dabeizuführen.

Die Abschaffung der Anzeigepflicht des Transportes eines Verstorbenen außerhalb der Gemeinde führt zwar zu einem geringeren Aufwand für Bestatter und Angehörige, könnte aber den Leichentourismus fördern, was aus moralischer Sicht hinterfragt werden könnte.

Den Gesetzestext entnehmen Sie bitte der beigefügten **Anlage 1**.

Der Landtag hat darüber hinaus einen Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen. Dieser fordert u.a. die Landesregierung auf, das Modellprojekt zur Qualität der ersten Leichenschau zügig zu evaluieren sowie eine Empfehlung zum Umgang mit muslimischen Bestattungen zu erarbeiten. Die Kommunen werden aufgefordert, bei sozial- und ordnungsbehördlichen Bestattungen für eine würdevolle, wenn auch einfache Bestattung Sorge zu tragen. Der Entschließungsantrag liegt als **Anlage 2** bei.

Das zuständige MGEPA wird Anfang September im Hinblick auf die Umsetzung des Bestattungsgesetzes sowie des Entschließungsantrags Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden führen.

Der Städtetag wird die Änderung zum Anlass nehmen, die Leitfassung der Musterfriedhofssatzung zu aktualisieren.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Barbara Meißner

Anlagen