

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Herrn
Bodo Champignon
Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit,
Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten
der Vertriebenen und Flüchtlinge
im Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

25.09.2002/iw

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 76
Telefax (02 21) 37 71-1 27

eMail
barbara.meissner@staedtetag.de

Bearbeitet von
Barbara Meißner

Aktenzeichen
71.06.01 N

Entwurf des Bestattungsgesetzes Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Champignon,

der Entwurf des Bestattungsgesetzes Nordrhein-Westfalen ist am 12.06.2002 dem Landtag zugeleitet worden (LT-Drs. 13/2728). Nach unserem bisherigen Sachstand ist beabsichtigt, dass Ihr Ausschuss am 30. Oktober 2002, 10:00 Uhr, im Plenarsaal des Landtags Nordrhein-Westfalen eine öffentliche Anhörung dazu durchführt. Aus diesem Anlass erlauben wir uns, Ihnen unsere Stellungnahme zum Entwurf dieses Gesetzes zukommen zu lassen. Weitergehende Ausführungen behalten wir uns in der Anhörung vor.

I. Allgemeines

Grundsätzlich begrüßt der Städtetag Nordrhein-Westfalen, dass die Landesregierung ein Bestattungsgesetz erlassen will. Damit werden die nach geltender Rechtslage bestehenden Verordnungen und Gesetze, die Regelungen zur Bestattung enthalten, aufgehoben zugunsten einer einheitlichen Rechtsmaterie. Obgleich der Entwurf im Wesentlichen unserer Forderung nach wenigen Regelungen - um Spielraum für kommunale Satzungsregelungen zu erhalten - nachgekommen ist, ist es dennoch an vielen Stellen unklar formuliert und enthält Regelungen, die der kommunalen Praxis zuwiderlaufen. Dieses möchten wir nachfolgend begründen:

1. Ein Kritikpunkt besteht in der beabsichtigten Möglichkeit des Betriebs von Friedhöfen und Feuerbestattungsanlagen durch private Dritte.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist der Betrieb eines Friedhofs ausschließlich den Trägern der Friedhofsverwaltung vorbehalten. Das soll sich entsprechend der Regelungen des Gesetzentwurfes nunmehr ändern. Danach würde der Betrieb von Friedhöfen und Feuerbestattungsanlagen ganz oder teilweise auf Dritte übertragen werden können. Damit würde ein gewisser Rechtsdruck entstehen.

Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für kommunale Friedhofsträger sind un-

überschaubar, da sie massiv und direkt auf die bestehende Friedhofskultur einwirken und das mit dem Betrieb von Friedhöfen verbundene Kostendeckungsprinzip für die Kommunen vollständig in Frage stellen. Private Investoren für eine Feuerbestattungsanlage werden ihre Entscheidung immer nach der Rentabilität und nicht nach dem öffentlichen Interesse ausrichten. Dies verschärft sich umso mehr, je größer die Trennung zwischen dem Betrieb des Friedhofs durch einen Friedhofsträger und den Betrieb einer Feuerbestattungsanlage durch Dritte vollzogen wird.

Wir begrüßen allerdings, dass entgegen der uns bisher zugeleiteten Gesetzentwürfe es den Städten selbst überlassen wird, ob sie von der Möglichkeit Gebrauch machen.

2. Ein weiterer für uns ebenso wichtiger und weitreichender Ansatzpunkt der Kritik ist in dem vorgesehenen Wegfall der Bestattungspflicht von Aschen sowie der Einführung von Aschestreufeldern zu sehen.

Bezüglich der Liberalisierung der Bestattungsart bzw. der teilweisen Aufhebung des Friedhofzwanges muss vorausschickend festgestellt werden, dass schon heute die Kommunen auf gesellschaftliche Entwicklungen flexibel und ausreichend reagiert haben und weiter reagieren werden. Die Mehrheit der Bevölkerung wählt immer noch die traditionelle Erdbestattung neben der an Bedeutung gewonnen habenden Urnenbeisetzung. Daneben sind die Friedhofsträger in der Vergangenheit auch auf gesellschaftliche Wünsche wie nach Einführung der anonymen Bestattung eingegangen. Auf vielen Friedhöfen in Nordrhein-Westfalen bestehen auch Begräbnisfelder speziell ausgerichtet auf die Bestattungswünsche von Religionsgemeinschaften, wie Muslimen, oder den Bestattungsriten von Sinti und Roma.

Aus diesem Grunde vermögen wir nicht zu erkennen, inwieweit eine Liberalisierung der Bestattungspflicht von Aschen auf Friedhöfen zwingend erforderlich ist. Sollte diese Regelung Gesetzeskraft erlangen, geben wir zu bedenken, dass es zu einer erheblichen Kostenexplosion für die Bürgerinnen und Bürger der Städte und Gemeinden und kirchlichen Gemeinden bezüglich der traditionellen Bestattungsform auf den Friedhöfen kommen wird. Die kommunalen Friedhofsträger sind aufgrund des Kostendeckungsprinzips verpflichtet, alle anfallenden Kosten - die sich kurzfristig nicht signifikant werden senken lassen - auf die Friedhofsnutzer umzulegen. Sollte die Möglichkeit eröffnet werden, Urnen nicht mehr beizusetzen, sondern mit nach Hause nehmen zu können, so werden die Gebühren für die Bestattung für einen erheblichen Zeitraum je nach Umfang der Inanspruchnahme der neuen Regelung nicht unerheblich steigen. Viele werden sich möglicherweise für die Feuerbestattung entscheiden. Die Gebühren für Reihen- und Wahlgräber, sowohl für die Urnenbestattung, insbesondere aber für die Erdbestattung, würden damit für viele Hinterbliebene bzw. Erwerber von Nutzungsrechten zu teuer. Damit besteht die Gefahr, dass sich viele Hinterbliebene gegen ihre Überzeugung allein aus Kostengründen für die Feuerbestattung mit anschließender Aushändigung der Asche an die Angehörigen entscheiden.

Daneben vermögen wir nicht zu erkennen, wie der Gesetzgeber sicherstellen will, dass in der privaten Sphäre die Totenruhe der Verstorbenen gewahrt wird. Diese Form der Liberalisierung führt zwangsläufig zu einer Benachteiligung aller Bürgerinnen und Bürger und einem Verfall der traditionellen noch heute gelebten Friedhofskultur.

Das grundsätzliche Verbot der Beisetzung und Aufbewahrung menschlicher Aschereste an beliebigen Orten dient zudem der Schonung der Gefühlswelt der Mitbürger und wurde schon durch die Rechtssprechung verschiedener Obergerichte bestätigt.

Wir vermögen beim besten Willen keinen zwingenden Anlass zu erkennen, der eine Abkehr von der bisherigen Bestattungspflicht menschlicher Asche rechtfertigt. Der Versuch einer Rechtfertigung unter Hinweis auf die Harmonisierung des europäischen Rechts (gern wird auf die Rechtslage in den Niederlanden oder Schweden verwiesen) erscheint verfehlt. Bestattungskultur ist über Jahrhunderte landestypisch gewachsen und hat sich nach und nach weiter entwickelt. Eine dermaßen gravierende Rechtsänderung würde jedoch zwangsläufig das Bestattungsverhalten und die Friedhofs- und Trauerkultur verändern. Eine solche "europäische Zwangsharmonisierung" vermögen wir uns nicht vorzustellen, unabhängig von der Frage, wie andere Kulturen in den Regionen Europas oder etwa andere Wertegemeinschaften als die sich immer mehr selbst in Frage stellende christliche reagieren würden. Hinweisen möchten wir zudem noch auf Folgewirkungen wie die in Kanada. Die Süddeutsche Zeitung berichtete am 22.08.2001 darüber, dass sich in kanadischen Bestattungshäusern Urnen stapeln würden, die Angehörige vergessen haben. Dieses ist auch ein durchaus bei uns denkbare Szenario. So könnte daran gedacht werden, dass Bestatter eigens einen Raum einrichten, in dem die Urnen gestapelt werden. Diese Aufbewahrungsmöglichkeit würde eine Umgehung des § 1 Abs. 1 des Entwurfs zum Bestattungsgesetz NRW darstellen und damit die Trägerschaft der kommunalen Friedhofsträger negieren.

Auch wird der Gebührenhaushalt des Friedhofsträgers ohne kompensierende Zuschussung aus dem allgemeinen Haushalt fortlaufend Gebührenanpassungen erfordern. Ein wachsender Zuschuss aus den allgemeinen Haushaltsmitteln erscheint jedoch aufgrund der defizitären Haushaltssituation der Städte illusorisch. Die ausgelöste Gebührenspirale wird deshalb weitere Angehörige dazu zwingen, von einer eigentlich aus individuellen Gründen gewünschten Sargbestattung Abstand zu nehmen, so dass sich letztlich die Liberalisierung einseitig zu Lasten Dritter auswirken wird.

3. Der Gesetzentwurf enthält außerdem keinerlei Regelung zur Verwendung von Särgen bei Bestattungen. Da durch den Erlass des Bestattungsgesetzes die bisherige Verordnung über das Leichenwesen sowie das Feuerbestattungsgesetz aufgehoben würden, könnte daraus der Wegfall der Sargpflicht für Erd- und Feuerbestattungen gefolgert werden. Diese Schlussfolgerung halten wir zwar für falsch. Der besagte Sargzwang ergibt sich nach unserer Auffassung zwangsläufig aus der Definition der Bestattung. Nach der Definition ist die Bestattung die mit religiösen oder weltanschaulichen Gebräuchen verbundene Übergabe des menschlichen Leichnams an die Elemente Erde oder Feuer. In der christlich geprägten Welt ist ebenso wie nach dem jüdischen Glauben dazu die Verwendung eines Sarges vorgegeben. Sie ist so selbstverständlich, dass sie in den Gesetzen und Verordnungen regelmäßig unterstellt und nicht besonders erwähnt wird und zu erwähnen ist. Aus dieser Tatsache folgt für uns, dass im Grunde lediglich Ausnahmen vom Sargzwang regelungsbedürftig sind. Da die fehlende Sargpflicht im Entwurf aber zu Irritationen und Unsicherheiten beim Vollzug führt, halten wir es aus Gründen der Rechtssicherheit aber für sinnvoll, eine Regelung hinsichtlich der Verwendung von Särgen in diesem Gesetz vorzusehen (s. II.3.).

An dieser Stelle erlauben wir die Frage zu stellen, wie eine Bestattung ohne Sarg praktisch vollzogen werden soll. Sollte der Leichnam in einem Karton oder gar nur bedeckt mit einem Tuch bestattet werden ?

Wir haben zudem bereits Hinweise erhalten, dass das Fehlen einer Regelung über die Sargpflicht auch zur Folge haben soll, dass Bestattungen oder das Kremieren ohne Sarg zulässig ist. Sollte dieses der Fall sein, so lehnen wir dieses mit aller Deutlichkeit ab, denn eine Genehmigung der Feuerbestattungen ohne Sarg würden technische Probleme hervorrufen, die eine Kremierung unmöglich machen. Der Aufbau des Verbrennungsofens ist so konzipiert, dass die Gasbrenner die Schamothöhle der Brennkammer erhitzen. Durch die Hitze der Schamothöhle wird das Holz des Sarges zum Brennen gebracht. Für die eigentliche Kremierung des Leichnams ist die umfließende Flamme absolut notwendig. Erst der glühende Sarg - durch zirkulierende Sauerstoffzufuhr unterstützt - ergibt eine den Erfordernissen entsprechende Leichenverbrennung. Aus den dargelegten Gründen folgt unmittelbar, dass für die Kremierung die Umhüllung des Leichnams durch den Holzsarg zwingend erforderlich ist. Eine einfache Beigabe von Brennmaterial könne den Sarg nicht ersetzen. Zudem möchten wir darauf hinweisen, welche psychischen und hygienischen Belastungen bei einer gewünschten Kremierung oder Bestattung ohne Sarg für das jeweils zuständige Personal eintreten können.

II. Zu dem Entwurf im einzelnen

1. Zu § 1 Friedhöfe

Die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit des Friedhofsträgers, sich bei Errichtung und Betrieb der Friedhöfe Dritter zu bedienen, wird dann nicht als problematisch angesehen, wenn mit dieser Formulierung die Möglichkeit des Betreibermodells, welches bereits jetzt rechtlich möglich ist, geregelt ist. Eine darüber hinausgehende Privatisierungsmöglichkeit lehnen wir ab (s. I. 1.). Die in Abs. 5 vorgesehene Möglichkeit der Errichtung oder des Betriebs einer Feuerbestattungsanlage mit der Zustimmung der Genehmigungsbehörde durch einen privaten Dritten sehen wir ebenfalls als problematisch an (s. I. 1.). Aus diesem Grunde bitten wir nachdrücklich, diese Möglichkeit der Privatisierung zu streichen.

2. Zu § 4 Satzungen

Abs. 2 ist zu streichen. Dieses würde dem Gedanken der Deregulierung Rechnung tragen. Zudem bestehen bei den einzelnen Friedhofsträgern unterschiedliche Gegebenheiten hinsichtlich der Bodenverhältnisse und damit der Ruhefristen, denen auch weiterhin allein nach Ortsrecht Rechnung getragen werden muss.

Für den Fall, dass die vorgeschlagene Regelung des § 4 Abs. 2 Gesetzeskraft erlangen soll, ist eine Differenzierung für Grabkammern vorzusehen.

3. Zu § 7 Totenwürde, Gesundheitsschutz

In § 7 ist die Sargpflicht für Erd – und Feuerbestattungen vorzusehen. Diese Regelung könnte wie folgt lauten :

“Leichen sind in Särgen aus einem Material zu bestatten, das im Boden von Begräbnisplätzen selbst verrottet (Erdbestattung). Im Falle der Feuerbestattung sind sie in den Särgen oder Ersatzsärgen einzuäschern, in denen sie zur Feuerbestattungsanlage gelangen. Die Särge müssen aus dünnem Holz oder Zinkblech bestehen und frei von Metallbeschlägen sein.“

4. Zu § 8 Bestattungspflicht

Abs. 1 sieht eine Rangfolge der zur Bestattung verpflichteten Personen vor. Dagegen wäre grundsätzlich nichts einzuwenden, wenn seitens der zuständigen Behörde auch auf in der Rangfolge nachrangige Personen zurückgegriffen werden könnte – sofern ein vorrangig Verpflichteter aus welchen Gründen auch immer – nicht in Anspruch genommen werden kann. Diese Rechtsfolge schließt die Regelung allerdings aus. Damit hat – anstelle des vorrangig Verpflichteten – stets die öffentliche Hand die Kosten der Bestattung zu tragen. Dieses kann nicht Sinn und Zweck der Regelung sein und führt zu einem erheblichen finanziellen Mehraufwand der kommunalen Friedhofsträger.

Aus diesem Grunde sollte der Hinweis auf die Rangfolge der Bestattungspflicht in Satz 1 gestrichen werden.

Die neue Regelung sollte wie folgt lauten :

“ Zur Bestattung verpflichtet sind Ehegatten, Lebenspartner, volljährige Kinder, Eltern, volljährige Geschwister, Großeltern und volljährige Enkelkinder (Hinterbliebene).“

5. Zu § 13 Bestattungsunterlagen , Bestattungsfristen

Abs. 3 sollte klarer gefasst werden. Insbesondere sollten Ausnahmen zur Verlängerung der Bestattungsfrist eindeutiger geregelt werden.

Die Regelung sollte wie folgt lauten :

“Erdbestattungen müssen innerhalb von 120 Stunden durchgeführt werden. Die Bestattungsfrist verlängert sich, wenn der Standesbeamte die Eintragung des Sterbefalles nicht vor Ablauf von 120 Stunden nach dem Tode vornehmen kann, um bis zu 24 Stunden nach dem Zeitpunkt der Eintragung. Die Bestattungsfrist verlängert sich außerdem in den Ortschaften, in denen an Samstagen , an Sonn- und Feiertagen sowie an sonstigen Tagen Bestattungen nicht vorgenommen werden, um die innerhalb des Bestattungszeitraumes des Satzes 1 liegenden Samstage, Sonn –und Feiertage sowie um sonstige bestattungsfreie Tage, sofern die örtliche Ordnungsbehörde nicht aus gesundheitlichen Gründen eine frühere Bestattung anordnet.“

6. Zu § 15 Feuerbestattung

Bezug nehmend auf die unter I.1. erläuterten Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit des Betriebs von Feuerbestattungsanlagen durch private Dritte sind in Abs. 4 die Worte „oder eines Unternehmers“ zu streichen.

Die geplante Regelung des Abs. 4 sollte damit wie folgt lauten:

“Die Feuerbestattung darf nur in der Feuerbestattungsanlage eines Friedhofsträgers vorgenommen werden und hat in würdiger Weise zu erfolgen.“

Die in § 15 Abs. 5 vorgesehene Regelung der Möglichkeit der Aushändigung des Aschenbehältnisses mit Genehmigung der Ordnungsbehörde an Angehörige oder deren Beauftragte, unter der Voraussetzung des Nachweises, dass die Aufbewahrung oder Beisetzung von Todeswegen verfügt und zulässig ist und künftig ein würdiger Umgang mit der Totenasche und die Beisetzung durch Verstreuung nach den Vorschriften des Gesetzes sichergestellt wird, halten wir aus den unter I. 2. dargestellten Gründen für äußerst problematisch. Deshalb sollte Abs. 5 wie folgt gefasst werden :

“Der Träger der Feuerbestattungsanlage hat die Zuordnung der Totenasche sicherzustellen. Das dauerhaft versiegelte Behältnis mit der Totenasche ist auf einem Friedhof beizusetzen.“

Die übrigen Sätze des Abs. 5 sind zu streichen.


Ergänzend möchten wir noch anmerken, dass die Aushändigung der Aschen an Angehörige nicht nur zur Folge haben kann, dass diese letztendlich gestapelt werden, da sich niemand mehr dafür verantwortlich fühlt oder der Entsorgung zugeführt werden. Auch der Hinweis, dass nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist die Seebestattung, die Beisetzung des Behältnisses oder die Verstreuung sichergestellt sein soll, läuft unserer Auffassung nach ebenfalls ins Leere. Nach Ablauf der satzungsrechtlich festgelegten Ruhefristen von 15, 20 oder mehr Jahren ist es für die Ordnungsbehörden in der Regel nicht mehr nachvollziehbar, wer die Urne entgegengenommen hat oder wo der Betreffende wohnt. Wie soll die Überprüfung durch die Ordnungsbehörden sichergestellt werden? Hinzu kommt, dass durch die Aushändigung der Urne auch den übrigen Angehörigen die Möglichkeit genommen werden kann, am Grab des Verstorbenen zu trauern. Die Person, die die Urne entgegennimmt, hat Verfügungsgewalt über die Art und Weise der Verwendung. Sie kann damit auch die übrigen Angehörigen von dem Besuch der Urne ausschließen. Möglich denkbare Aufbewahrungsorte für eine Urne könnte die Verwendung auf dem Kaminsims, aber auch das Vergraben im häuslichen Garten sein.

Zudem ergibt sich das vermeintliche Problem festzustellen, was der Wille des Verstorbenen ist. In der Regel erhalten die Angehörigen erst nach der Bestattung Kenntnis von dem letzten Willen des Verstorbenen. Deshalb werden sich die Kommunen häufig mit Problemen hinsichtlich der Auslegung eines letzten Willens konfrontiert sehen.

Aufgrund der geschilderten Probleme, die sich in der Praxis ergeben werden beim Vollzug des geplanten Bestattungsgesetzes, möchten wir Sie bitten, unsere Bedenken aufzugreifen und eine Änderung des Gesetzes vorzunehmen.

Für weitere ergänzende Ausführungen stehen wir anlässlich der öffentlichen Anhörung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Jens Lattmann