Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident Hannover, den 25.11.2009

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages

Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 18. Juni 1997 (Drs. 13/3022) hat eine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Christian Wulff

Entwurf

Gesetz
zur Änderung des Gesetzes über das
Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen *)

Artikel 1

Nach § 20 des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen vom 8. Dezember 2005 (Nds. GVBl. S. 381) wird der folgende § 20 a eingefügt:

„§ 20 a

Einheitliche Stelle, Genehmigungsfiktion, Mitteilungspflicht

(1) Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz können über eine einheitliche Stelle nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden.

(2) Hat die Behörde in einem Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz über eine beantragte Genehmigung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden, so gilt die Genehmigung als erteilt.

(3) Wer in einem Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz eine Genehmigung erhalten hat und die Genehmigungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt, hat dies einer einheitlichen Stelle oder der unteren Gesundheitsbehörde mitzuteilen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 28. Dezember 2009 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziel und Schwerpunkt des Gesetzes

Die Ergänzung des niedersächsischen Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen (BestattG) dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376 S. 36) - Dienstleistungsrichtlinie -, derzufolge die Mitgliedstaaten einheitliche Ansprechpartner für Dienstleister einzurichten haben (Artikel 6). Außerdem schreibt die Richtlinie eine Genehmigungsfiktion bei einer nicht fristgerechten behördlichen Bescheidung vor (Artikel 13). Diese Verfahrensregelungen haben auf Bundesebene zur Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) geführt. Konkret sind durch das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) vom 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2418) neue Regelungen in § 71 a VwVfG („Einheitliche Stelle“ als einheitlicher Ansprechpartner) und in § 42 a VwVfG (Genehmigungsfiktion) eingefügt worden. In Niedersachsen ist die Übernahme dieser Regelungen in das Niedersächsische Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) im Wege einer dynamischen Verweisung in § 1 Abs. 1 NVwVfG vorgesehen (Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften der Landesregierung vom 7. Mai 2009, LT-Drs. 16/1275, S. 4); auf die dortigen Ausführungen wird Bezug genommen. Die genannten Bestimmungen in § 42 a VwVfG und in

*) Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376 S. 36).

§ 71 a VwVfG kommen allerdings nur zur Anwendung, wenn ihre Geltung im jeweiligen Fachrecht ausdrücklich angeordnet wird.

Im niedersächsischen Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen sind insbesondere folgende Genehmigungs- und Erlaubnisvorbehalte geregelt:

BestattG	Genehmigungs- oder Erlaubnisvorbehalt
§ 7 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Satz 1	Zulassen einer Ausnahme im Einzelfall von dem Verbot der öffentlichen Ausstellung von Leichen
§ 7 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Satz 2	Zulassen einer Ausnahme im Einzelfall von dem Gebot, den Sarg im Fall des § 4 Abs. 5 (gesundheitsgefährdende Leiche) geschlossen zu halten
§ 7 Abs. 3 Satz 6 i. V. m. Satz 4	Zulassen einer Ausnahme im Einzelfall von dem Gebot, Särge und Urnen im Straßenverkehr nur in Fahrzeugen zu befördern, die ausschließlich dafür bestimmt und hergerichtet sind
§ 7 Abs. 3 Satz 6 i. V. m. Satz 5	Zulassen einer Ausnahme im Einzelfall von dem Gebot, Unterbrechungen bei der Beförderung von Särgen und Urnen zu vermeiden
§ 7 Abs. 6 Satz 2	Zulassen von Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht des Sarges und der Eintragung in den Leichenpass oder einer amtlichen Bescheinigung bei der Beförderung einer gesundheitsgefährdenden Leiche aus dem Ausland nach Niedersachsen
§ 7 Abs. 6 Satz 3 i. V. m. Artikel 1 des Internationalen Abkommens über Leichenbeförderung vom 10. Februar 1937 (RGBl. 1938 II S. 199)	Erfordernis des Ausstellens eines Leichenpasses für die Beförderung einer Leiche von Niedersachsen nach Ägypten, Belgien, Chile, Dänemark, Frankreich, Italien, Kongo, Mexiko, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, der Schweiz, der Slowakei, Tschechien und der Türkei auf Antrag
§ 7 Abs. 6 Satz 3 i. V. m. dem Recht des Ziellandes	Erfordernis des Ausstellens eines Leichenpasses auf Antrag für die Beförderung einer Leiche von Niedersachsen in ein Land, nach dessen Recht ein Leichenpass erforderlich ist
§ 8 Abs. 1 Satz 4	Zulassen von Ausnahmen für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, medizinischen Ausbildung oder geschichtlichen Darstellung von der Pflicht zur Verbrennung von Leichenteilen durch diejenige Person oder Einrichtung, die oder in der der Eingriff vorgenommen worden ist
§ 9 Abs. 1 Satz 2	Zulassen von Ausnahmen aus wichtigem Grund von dem Gebot, eine Leiche erst 48 Stunden nach Eintritt des Todes zu bestatten
§ 11 Abs. 1	Zulassen von Ausnahmen von der Sargpflicht bei der Erdbestattung, wenn in der zu bestattenden Person ein wichtiger Grund vorliegt und ein öffentlicher Belang nicht entgegensteht
§ 14 Satz 2 Nr. 3	Zulassen einer Ausnahme im Einzelfall von der Einhaltung der Mindestruhezeit, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und ein öffentlicher Belang nicht entgegensteht
§ 15 Satz 2 i. V. m. Satz 1	Genehmigung zur Ausgrabung oder Umbettung von Leichen und Aschenresten in Urnen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt

BestattG	Genehmigungs- oder Erlaubnisvorbehalt
§ 19 Abs. 1 Satz 2	Gestatten der Vornahme weiterer Bestattungen und Urnenbeisetzungen auf einem privaten Bestattungsplatz, der den sachlichen Anforderungen des § 2 Abs. 4 an einen Friedhof entspricht
§ 19 Abs. 1 Satz 3	Gestatten von Bestattungen und Urnenbeisetzungen auf einem privaten Bestattungsplatz im Einzelfall

Die in § 12 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Satz 2 BestattG vorgesehene Ermächtigung von Ärztinnen und Ärzten, die die Gebietsbezeichnung „Rechtsmedizin“, „Pathologie“ oder „Öffentliches Gesundheitswesen“ führen dürfen, zur Durchführung der zweiten Leichenschau unterfällt gemäß Artikel 2 Abs. 2 Buchst. i der Dienstleistungsrichtlinie nicht ihrem Anwendungsbereich, da es sich hierbei um eine hoheitliche Maßnahme handelt.

Zuständige Stelle ist jeweils die untere Gesundheitsbehörde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, für alle Genehmigungsverfahren, die im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie stehen, die Anwendbarkeit der einschlägigen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu ermöglichen.

Eine Regelung zur Umsetzung des Artikels 10 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie, wonach eine erteilte oder fiktive Genehmigung dem Dienstleistungserbringer die Aufnahme oder die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ermöglichen muss, sofern nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine Beschränkung der Genehmigung auf einen bestimmten Teil des Hoheitsgebiets rechtfertigen, ist nicht möglich, da die aufgrund des Niedersächsischen Bestattungsgesetzes ergehenden Genehmigungen nur in Niedersachsen Geltung beanspruchen können, soweit sie nicht ohnehin ortsgebunden sind. Ortsgebunden ist z. B. die Verlängerung oder Verkürzung der Mindestruhezeit gemäß § 14 BestattG, die für einen bestimmten, in Niedersachsen gelegenen Friedhof oder einen Teil davon ausgesprochen wird. Auf das Hoheitsgebiet des Landes Niedersachsen ist aus Rechtsgründen z. B. die Ausnahme von der Pflicht zur Benutzung bestimmter Fahrzeuge gemäß § 7 Abs. 3 BestattG begrenzt, da ihre Rechtswirkungen an der Landesgrenze enden.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Zu den gesetzlichen Regelungen gibt es im Interesse der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens keine wirksameren Regelungsalternativen.

Die Schaffung eigener verfahrensrechtlicher Regelungen im niedersächsischen Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen, die von denjenigen des Verwaltungsverfahrensgesetzes abweichen, wäre zwar denkbar. Sie ist aber nicht erforderlich und würde die Gefahr in sich bergen, dass die Vorgaben der Richtlinie uneinheitlich umgesetzt werden und dass - zumindest im Detail - voneinander abweichende Regelungen entstünden. Das Verfahrensrecht würde unnötig zersplittert und für den Rechtsanwender unüberschaubar.

Eine Finanzfolgenabschätzung ist nicht erforderlich, da lediglich auf anderweitige, das Verwaltungsverfahren betreffende Regelungen Bezug genommen wird.

III. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf behinderte Menschen, auf Familien sowie auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Dahingehende Auswirkungen sind nicht zu verzeichnen.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Durch das Änderungsgesetz entstehen keine erkennbaren Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte. Der Gesetzentwurf stellt der Verwaltung lediglich zusätzliche verfahrensrechtliche Instrumente zur Verfügung.

V. Beteiligung von Verbänden und Organisationen

Angehört worden sind die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, die Ärztekammer Niedersachsen, die Niedersächsische Krankenhausgesellschaft e. V., das Katholische Büro Niedersachsen Kommissariat der katholischen Bischöfe Niedersachsens, die Konföderation Evangelischer Kirchen in Niedersachsen, der Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen, die Schura Niedersachsen - Landesverband der Muslime in Niedersachsen e. V., der Bestatterverband Niedersachsen e. V., der Verband der Friedhofsverwalter Deutschlands e. V. - Regionalgruppe Niedersachsen, der Verband privat betriebener Feuerbestattungsanlagen in Deutschland.

In den eingegangenen Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass in einer Reihe von Fällen kurze Fristen von bis zu acht Tagen im Bestattungsgesetz vorgegeben sind, so dass sich die Problematik der Genehmigungsfiktion, die erst nach drei Monaten eintritt, insoweit nicht stellt. Betroffen hiervon sind die Genehmigungs- und Erlaubnisvorbehalten in den §§ 7 bis 11 BestattG.

Seitens des Katholischen Büros Niedersachsen ist angeregt worden, eine Regelung aufzunehmen, die es den Friedhofsträgern gestattet, Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit von ihrer Einrichtung fernzuhalten. Hierzu ist auf § 8 Abs. 4 des Bestattungsgesetzes des Saarlandes Bezug genommen worden, wo bereits eine derartige Regelung getroffen worden ist, die folgenden Wortlaut hat: „Der Friedhofsträger kann in der Satzung bzw. Friedhofsordnung festlegen, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt sind.“ Das Erfordernis der vorgeschlagenen Regelung wird mit zwei gerichtlichen Entscheidungen begründet, und zwar der Verwaltungsgerichtshöfe der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz (Zitiert in der Bundestags-Drucksache 16/14091), denen zufolge entsprechende Regelungen in der Friedhofssatzung für unwirksam erklärt worden sind, weil die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht ausreiche. Da die Ermächtigungsgrundlage für die Friedhofssatzung in Niedersachsen in der Niedersächsischen Gemeindeordnung (vgl. §§ 8 und 40 der Niedersächsischen Gemeindeordnung) verortet ist, wäre das Anliegen des Katholischen Büros im Wege einer Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung weiter zu verfolgen. Von der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das Niedersächsische Bestattungsgesetz ist deshalb unabhängig von der inhaltlichen Bewertung des Anliegens Abstand genommen worden.

VI. Anhörung des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat von einer Stellungnahme mangels Betroffenheit Abstand genommen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (§ 20 a - neu -):

Die zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie bestimmten Regelungen werden in dem neuen § 20 a zusammengefasst.

Absatz 1 enthält die Regelungen für den einheitlichen Ansprechpartner im Sinne des Artikels 6 der Dienstleistungsrichtlinie, für den nach § 71 a VwVfG eine einheitliche Stelle geschaffen wird. Die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle ist freiwillig, d. h. die Möglichkeit der Inanspruchnahme der zuständigen Stelle muss bestehen bleiben. Der Anwendungsbereich der Regelungen erstreckt sich auf alle Genehmigungsverfahren und damit nicht nur auf solche, an denen Dienstleister im Sinne der Richtlinie beteiligt sind. Dadurch soll zum einen erreicht werden, dass mit Blick auf die Rechtsanwendenden deutlich erkennbar ist, welche Verwaltungsverfahren erfasst werden. Zum an-

deren soll erreicht werden, dass auch Inlandssachverhalte erfasst werden. Der inländische Personenkreis wäre bei einer Regelung, die auf Personen nach der Dienstleistungsrichtlinie beschränkt ist, ausgeschlossen gewesen.

Absatz 2 regelt die sogenannten Genehmigungsfiktion, d. h. die gesetzliche Vermittlung einer Rechtsstellung, die der eines Genehmigungsinhabers entspricht. Die vorgesehene Frist von drei Monaten entspricht den Vorgaben in Artikel 13 der Dienstleistungsrichtlinie und in § 42 a Abs. 2 VwVfG. Unter einer Genehmigung im Sinne von § 20 a Abs. 2 BestattG ist insbesondere auch eine Erlaubnis, eine Ermächtigung, eine Gestattung, das Ausstellen einer Bescheinigung sowie das Zulassen von Ausnahmen zu verstehen. Insoweit stellt das Wort Genehmigung in Übereinstimmung mit § 42 a VwVfG, dem 39. Erwägungsgrund und der Regelung in Artikel 4 Nr. 6 der Dienstleistungsrichtlinie sprachlich und rechtlich einen Oberbegriff dar.

In Absatz 3 wird die Regelung des Artikels 11 Abs. 3 Buchst. b der Dienstleistungsrichtlinie umgesetzt, wonach Dienstleistungserbringer verpflichtet werden können, den einheitlichen Ansprechpartner darüber zu informieren, dass Änderungen ihrer Situation eingetreten sind, die dazu führen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung nicht mehr erfüllt sind. Die Regelung findet sowohl im Fall einer tatsächlich erteilten wie im Fall einer fiktiven Genehmigung Anwendung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens orientiert sich an Artikel 44 der Dienstleistungsrichtlinie, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bis spätestens 28. Dezember 2009 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen.