

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz)

A. Zielsetzung

Ausdehnung des Gräbergesetzes auf die neuen Bundesländer.

B. Lösung

Inkrafttreten des Gräbergesetzes in den neuen Ländern zum 1. Januar 1993. Den neuen Ländern werden vom Bund Pauschalmittel zugewiesen, deren Höhe durch Rechtsverordnung festgelegt wird.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird erweitert um die Kategorie der Opfer des kommunistischen Regimes.

Klarstellungen und redaktionelle Änderungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Kosten halten sich im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes:

1993: 11 Mio. DM,

1994: 12 Mio. DM.

In diesen Beträgen enthalten sind die Kosten für ausländische Opfer im Beitrittsgebiet, die aufgrund internationaler Abkommen zu tragen sind. Damit die Mittel in dieser Höhe den neuen Ländern zur Verfügung gestellt werden können, werden die Pauschsätze für Instandsetzung und Pflege der Gräber in den alten Bundesländern durch die vorgesehene Pauschsatzverordnung nur maßvoll angehoben.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (312) — 215 00 — Gr 15/92

Bonn, den 21. Oktober 1992

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Familie und Senioren.

Der Bundesrat hat in seiner 647. Sitzung am 16. Oktober 1992 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Gräbergesetzes

Das Gräbergesetz vom 1. Juli 1965 (BGBl. I S. 589), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 Nr. 5 wird wie folgt gefaßt:

„5. Gräber von Personen, die auf Grund von rechtsstaatswidrigen Maßnahmen als Opfer des kommunistischen Regimes ums Leben gekommen sind oder Gesundheitsschäden erlitten haben, an deren Folgen sie innerhalb eines Jahres nach Beendigung dieser Maßnahmen gestorben sind.“

2. Dem § 5 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Für die in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet gelegenen Gräber verlängert sich diese Frist bis zum 31. Dezember 1996.“

3. § 6 wird wie folgt gefaßt:

„§ 6 Verlegung von Gräbern

(1) Gräber nach § 1 Abs. 1 dürfen innerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes nur verlegt werden, wenn die zuständige Landesbehörde zugestimmt hat. Die Toten sollen in einem Sammelgrab in einer geschlossenen Begräbnisstätte wiederbestattet werden.

(2) Geschlossene Begräbnisstätten sind Friedhöfe und Abteilungen eines Friedhofs.“

4. In § 8 Satz 1 werden die Worte „Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit“ durch die Worte „Bundesminister für Familie und Senioren“ ersetzt.

5. In § 9 Abs. 1 wird die Angabe „§ 6 Abs. 4“ durch die Angabe „§ 6 Abs. 1“ ersetzt.

6. § 10 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Nr. 4 wird die Angabe „§ 6 Abs. 4“ durch die Angabe „§ 6 Abs. 1“ ersetzt.

b) In Absatz 4 werden die Angabe „nach Absatz 1“ durch die Angabe „nach § 1 Abs. 1“ und die Worte „Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit“ durch die Worte „Bundesminister für Familie und Senioren“ ersetzt.

7. Dem § 16 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Fristen in § 16 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 3 werden für die in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet gelegenen Gräber sowie für die in § 1 Abs. 1 Nr. 5 genannten Opfer bis zum 31. Dezember 1996 verlängert.“

8. § 17 wird wie folgt gefaßt:

„§ 17 Anwendung des Gräbergesetzes in den neuen Bundesländern

(1) Abweichend von Anlage I Kapitel X Sachgebiet H Abschnitt III Nr. 11 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 885, 1096) tritt dieses Gesetz in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet am 1. Januar 1993 in Kraft.

(2) Abweichend von Anlage II Kapitel X Sachgebiet H Abschnitt III Nr. 15 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 885, 1020) gilt § 12 der Verordnung über das Bestattungs- und Friedhofswesen vom 17. April 1980 (GBl. I Nr. 18 S. 159) nur bis zum 31. Dezember 1992.“

Artikel 2 Neubekanntmachung

Der Bundesminister für Familie und Senioren kann den Wortlaut des Gräbergesetzes in der vom 1. Januar 1993 an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 3 Übergangsregelung

Abweichend von § 10 des Gräbergesetzes trägt der Bund in den in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Ländern die Kosten für Verlegungen, Graböffnungen zum Zwecke der Identifizierung, Neuanlegungen sowie Instandsetzung und Pflege durch Zuweisung von Pauschalmitteln. Der Bundesminister für Familie und Senioren setzt im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die auf die einzelnen Länder entfallenden Pauschalen sowie deren Verwendungszweck jährlich fest.

Artikel 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1993 in Kraft.

Begründung**A. Allgemein**

Der Entwurf sieht ein gegenüber dem Einigungsvertrag vorzeitiges Inkrafttreten des Gräbergesetzes in den neuen Ländern zum 1. Januar 1993 vor. Die Verwaltungskraft in den neuen Ländern reicht nunmehr zur Durchführung des Gesetzes aus.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes wurde erweitert um die Kategorie der Opfer des kommunistischen Regimes in der Sowjetischen Besatzungszone und der früheren DDR.

Darüber hinaus ist die Kostentragungspflicht des Bundes, wie sie § 10 des Gesetzes vorsieht, bis zum Jahre 1996 modifiziert worden. Den neuen Ländern werden Pauschalmittel zugewiesen, deren Höhe durch RVO festgelegt wird.

Die Kosten für die vorzeitige Inkraftsetzung betragen 1993 11 Mio. DM und 1994 12 Mio. DM. In diesem Betrag enthalten sind die Kosten für ausländische Opfer im Beitrittsgebiet, die aufgrund internationaler Abkommen zu tragen sind.

Die sich hieraus ergebenden Ausgaben verteilen sich regional und bewegen sich in einer Größenordnung, die keine meßbaren preislichen Auswirkungen erwarten läßt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1 (Änderung des Gräbergesetzes)****Zu Nummer 1**

Die bisherige Nummer 5 enthält die Personen, die bei Fluchtversuchen über die Berliner Mauer oder die innerdeutsche Grenze ums Leben kamen. Diese Personengruppe wird künftig nicht mehr gesondert erwähnt, verbleibt aber im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, da die neue Formulierung generalklauselartig alle Opfer kommunistischer Gewaltherrschaft erfaßt. Hierzu gehören die Opfer rechtsstaatswidriger Verfolgungsmaßnahmen wie z. B. die durch sowjetische Militärtribunale aus politischen Gründen zum Tode Verurteilten ebenso wie aus politischen Gründen Verhafteten, die in Haftanstalten der Besatzungsmacht oder der DDR ums Leben kamen. Zu dieser Opfergruppe zählen auch die im Auftrag von KGB oder MfS aus politischen Gründen liquidierten Personen.

Außerdem zählen zu Nummer 5 die Opfer des Volksaufstandes vom 17. Juni 1953 sowie die Opfer der ehemaligen sowjetischen Internierungslager.

Zu Nummer 2

Für die in den neuen Ländern gelegenen Gräber sind die Fristen zu verlängern.

Zu Nummer 3

§ 6 ist neugestaltet worden.

§ 6 Abs. 1 a. F. ist bereits durch Artikel 23 des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221) aufgehoben worden.

§ 6 Abs. 2 a. F. ist verzichtbar, da es eine unterschiedliche Bestandsdauer für verschiedene Gräberkategorien nicht mehr gibt.

Der neue Absatz 1 soll die Umbettungskosten und die daraus resultierenden Folgekosten (für Instandsetzung und Pflege sowie Ruherechtsentschädigungen) senken. Umbettungen sollen bei gleichzeitiger Kostensenkung erleichtert werden.

Soweit Neuanlagen erforderlich sind, haben diese in würdiger Form zu erfolgen. Selbstverständlich sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Insbesondere soll darauf Bedacht genommen werden, daß der künftige Pflegeaufwand begrenzt ist.

Auf eine Legaldefinition des Begriffs Sammelgrab wurde verzichtet. Auch in der früheren DDR verstand man unter einem Sammelgrab eine Bestattungsfläche, in der die sterblichen Überreste der Toten in einem gemeinsamen Grab beigesetzt werden, das ein gemeinsames Grabzeichen erhält und die Toten auf einer wesentlich geringeren Fläche als in einem Einzelgrab bestattet werden.

Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

Zu Nummer 4

Folge des Organisationserlasses des Bundeskanzlers.

Zu Nummer 5

Änderung wegen der Neufassung des § 6 erforderlich.

Zu Nummer 6

a) Redaktionelle Änderung;

b) Klarstellung; Änderung aufgrund des Organisationserlasses des Bundeskanzlers.

Zu Nummer 7

Die Fristen müssen für die neuen Bundesländer wieder aufleben. Die Fristen von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes sind ausreichend. Gräber von Opfern der kommunistischen Gewaltherrschaft sind mit einzubeziehen, soweit sie in den westlichen Ländern liegen.

Zu Nummer 8

Der bisherige § 17 (Berlin-Klausel) ist obsolet geworden.

Der neue § 17 bestimmt in Absatz 1, daß das Gräbergesetz bereits am 1. Januar 1993 — und nicht erst am 1. Januar 1995 — in Kraft tritt.

Absatz 2 regelt dementsprechend, daß § 12 der früheren DDR-Verordnung über das Bestattungs- und Friedhofswesen nur bis zum 31. Dezember 1992 — und nicht bis 31. Dezember 1994 — in Kraft bleibt.

Zu Artikel 2 (Neubekanntmachung des Gesetzes)

Durch die vorliegenden Änderungen — einschließlich der Änderungen durch Artikel 23 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 — wird das Gesetz in der neuen Fassung

schwer lesbar. Eine Neubekanntmachung erscheint daher angezeigt.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält eine Übergangsregelung, wonach § 10 in der Weise verändert wird, daß bis 1996 für den genannten Zweck den neuen Ländern Pauschalmittel zugewiesen werden. Den neuen Ländern werden 1993: 10 Mio., 1994: 11 Mio., 1995: 13 Mio. und 1996: 16 Mio. DM zugewiesen werden. Entsprechende Mittel stehen in der mittelfristigen Finanzplanung zur Verfügung.

Die Zuweisung dieser Mittel an die einzelnen Länder soll entsprechend der Zahl der gemeldeten Gräber, die unter § 1 Abs. 1 des Gesetzes fallen, erfolgen. Bisher liegt noch keine vollständige Übersicht der tatsächlich bestehenden Gräber in den neuen Ländern vor. Durch die jährlich zu erlassende Rechtsverordnung kann flexibel auf die sukzessiven Anmeldungen der Länder reagiert werden.

Zu Artikel 4

Das Änderungsgesetz soll zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten, zu dem das gesamte Gesetz auf die neuen Bundesländer ausgedehnt wird.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 647. Sitzung am 16. Oktober 1992 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nr. 2 und 7 (§ 5 Abs. 1, § 16 Abs. 4)**Artikel 3 (Übergangsregelung)**

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 2 ist in § 5 Abs. 1 die Angabe „31. Dezember 1996“ durch die Angabe „31. Dezember 1994“ zu ersetzen.

bb) In Nummer 7 ist in § 16 Abs. 4 die Angabe „31. Dezember 1996“ durch die Angabe „31. Dezember 1994“ zu ersetzen.

b) In Artikel 3 sind in Satz 1 nach dem Wort „Pflege“ die Worte „bis zum 31. Dezember 1994“ einzufügen.

Begründung

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 3 vor, daß abweichend von § 10 des Gräberggesetzes der Bund in den jungen Ländern die Aufwendungen nach dem Gräberggesetz durch Zuweisung von Pauschmitteln trägt, die deutlich unter den Pauschsätzen des § 10 Gräberggesetz liegen. So hat z. B. das Land Sachsen-Anhalt für Zwecke des Gräberggesetzes einen Finanzbedarf von rund 1,7 Mio. DM, würde aber nach der vorgesehenen Sonderregelung lediglich rund 1 Mio. DM erhalten.

Aus der Begründung zu Artikel 3 ergibt sich, daß diese Ausnahmenvorschrift bis zum 31. Dezember 1996 gelten soll.

Gegen diese Regelung bestehen jedenfalls insoweit erhebliche Bedenken, als sie auch über den 1. Januar 1995 hinaus gelten soll.

— Zum einen wird mit dieser Regelung die im Einigungsvertrag zum Gräberggesetz getroffene Festlegung zuungunsten der jungen Länder abgeändert. Diese sieht das Inkrafttreten des Gräberggesetzes in den jungen Ländern und damit die Gleichstellung der jungen Länder mit den alten Ländern in diesem Bereich zum 1. Januar 1995 vor.

Maßgebend für diesen Zeitpunkt war, daß die für die Ermittlung des Finanzbedarfs erforderliche Erfassung der in den jungen Ländern bestehenden Gräber noch nicht vorhanden war. Diese Erfassung wird in allen jungen Ländern zum 31. Dezember 1994 abgeschlossen sein. In Sachsen-Anhalt liegt sie beispielsweise bereits heute vor.

Die sich durch die Festlegung im Einigungsvertrag ergebende Benachteiligung der jungen Länder kann für die Übergangszeit bis zum 31. Dezember 1994 unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände als vertretbar angesehen werden. Hierdurch wird auch der allgemeinen Finanzlage des Bundes Rechnung getragen. Diese Benachteiligung kann aber nicht auf unabsehbare Zeit fortgesetzt werden. Es kann nicht hingenommen werden, daß die Aufhebung der „Zweitklassigkeit“ der jungen Länder noch weiter hinausgeschoben werden soll.

— Zum anderen steht der Gesetzestext des Artikels 3 mit der Begründung zu Artikel 3 in Widerspruch, da sich nur aus der Begründung die Befristung der vorgesehenen Übergangsregelung bis zum 31. Dezember 1996 ergibt. Es wäre daher die Auslegung möglich, daß die Regelung des Artikels 3 sogar noch über diesen Zeitpunkt Geltung haben könnte. Dies wäre erst recht nicht hinnehmbar und muß ausgeschlossen werden. Es widerspricht im übrigen dem Grundsatz der Normenklarheit, eine so wesentliche Frage wie die Befristung einer Übergangsregelung zwar in die Begründung, nicht aber in den Gesetzestext selbst aufzunehmen.

Dementsprechend sollten auch die Fristen in Artikel 1 Nr. 2 und 7 angepaßt werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nr. 2 und 7 — Ersetzung der Jahreszahl 1996 durch 1994)

Der Vorschlag des Bundesrates wird im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden.

Zu Nummer 2 (Artikel 3 — Befristung der Übergangsregelung nur bis 31. Dezember 1994)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Nach den bisherigen Erfahrungen erscheint es fraglich, ob in den neuen Bundesländern eine qualifizierte Bestandsaufnahme innerhalb von zwei Jahren (bis Ende 1994) fertiggestellt werden kann. Hierzu gehört nicht nur eine pauschale Übernahme der Zahl der Einzel- und Sammelgräber, die von den Friedhofsträgern zusammengestellt werden, sondern auch eine Prüfung dieser Zahlen durch die Behörden der Länder und eine Zuordnung der einzelnen Gräber zu den in § 1 des Gesetzes genannten Kategorien.

