Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Per E-Mail: antonim@kommunalbetriebe-emmerich.de

Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein
Herrn Betriebsleiter
Mark Antoni
Blackweg 40
46446 Emmerich am Rhein

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211•4587-1
Telefax 0211•4587-287
E-Mail: info@kommunen.nrw
Internet: www.kommunen.nrw

Aktenzeichen: 46.6-012/002

Ansprechpartner:
Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.
Durchwahl: 0211•4587-236
pers. E-Mail: jan.fallack@kommunen.nrw

28. August 2020

Verfahren bei der Schließung und Entwidmung von Friedhofsteilen
Ihre Anfrage vom 14.07.2020

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Hinze,
sehr geehrter Herr Betriebsleiter Antoni,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir Bezug, sehr geehrter Herr Antoni, auf Ihre E-Mail vom 14.07.2020 (11:57 Uhr) sowie unsere diesbezüglichen Telefonate. Sie baten um Rückmeldung zu der Frage, ob – und falls ja: unter welchen Umständen – der Freizug von Friedhofsteilen rechtssicher möglich ist. Dieser Bitte kommen wir selbstverständlich gerne nach.

Der Freizug von Friedhöfen oder Teilen von ihnen ist eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung, über die der Rat grundsätzlich frei entscheiden kann (siehe unter 1). Das Gesetz unterscheidet zwischen der Schließung (sogenannte Außerdienststellung) einerseits und der Entwidmung andererseits; beide Institute lösen unterschiedliche Rechtsfolgen aus (siehe unter 2). Die Entstehung von Umbettungskosten lässt sich grundsätzlich nur durch den kombinierten Einsatz beider Institute mit erheblichem zeitlichen Vorlauf und auch dadurch nicht vollständig vermeiden (siehe unter 3). Gerne kommen wir vor diesem Hintergrund auf Ihre Fragen zum konkreten Sachverhalt „neuer Friedhof Hansastraße“ zurück (siehe unter 4).

Im Einzelnen:

1. Freizug als Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung

Die Vorhaltung von Friedhöfen zur Nutzung durch die örtliche Gemeinschaft ist ein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Als öffentliche Sachen unterstehen die Friedhofsliegenschaften der Verfügungsgewalt des Friedhofsträgers, deren Ausübung jener für die Zukunft ganz oder teilweise verändern kann. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen eines entsprechenden **erheblichen öffentlichen Bedürfnisses**,

> siehe *Gaedtke*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 11. Aufl. 2016, Kap. 2 Rn. 161 (S. 84 f.).

Als öffentliche Bedürfnisse sind solche des Gesundheitsschutzes und der überörtlichen Planung anerkannt; auch Gründe des Städtebaus und des Verkehrsflächenbedarfs können bei

Überschreitung einer Erheblichkeitsschwelle ausreichen. Über den Freizug des Friedhofs (-teils) kann gemäß § 41 Abs. 1 S. 2 lit. l) der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ausschließlich der Rat der Gemeinde entscheiden. Es handelt sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 41 Abs. 3 GO NRW.

2. Unterscheidung von Schließung (Außerdienststellung) und Entwidmung

§ 3 des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz - BestG NRW) unterscheidet zwischen einerseits der Schließung (Abs. 1) und andererseits der Entwidmung (Abs. 2) eines Friedhofs (-teils). Die Schließung setzt die vorherige Anzeige bei der Genehmigungsbehörde – im kreisangehörigen Raum der Kreis – voraus und führt lediglich dazu, dass die letzte Ruhe in Neufällen nicht mehr gewährt wird; die bereits vorhandenen Grabstätten bleiben bestehen. Die Entwidmung hingegen bezeichnet die Überführung der Liegenschaft hin zu einem anderen Widmunszweck. Sie geht naturgemäß mit einer Entfernung sämtlicher Leichenteile und Grabmaterialien einher. Die Entwidmung setzt rechtstechnisch grundsätzlich nicht voraus, dass zuvor eine Schließung des Friedhofs erfolgt ist. In der Praxis stellt dies allerdings regelmäßig die einzige realistische Handlungsmöglichkeit dar (siehe unter 3).

3. Praktisches Vorgehen und Kostenfolgen

Das Grabnutzungsrecht ist eine eigentumsähnliche Position, die den Schutz des Art. 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) genießt. In dieses Recht darf der Friedhofsträger nicht eingreifen, ohne dem Grabnutzungsberechtigten einen entsprechenden Ausgleich zu gewähren. Aus diesem Grund schreibt § 3 Abs. 2 BestG NRW vor, dass im Fall der Entwidmung gleichwertige Grabstätten angelegt und Umbettungen ohne Kosten für den Grabnutzungsberechtigten durchgeführt werden müssen. Diese Ausgleichspflicht zieht nicht nur nachteilige finanzielle Folgen für den Friedhofsträger nach sich, sondern birgt auch erhebliches Konfliktpotential. Es ist daher üblich und auch empfehlenswert, der Entwidmung eines Friedhofs (-teils) die Schließung mit anschließendem Auslauf der Grabnutzungsrechte voranzustellen. Dies erfordert naturgemäß die Vorausplanung mit einem zeitlichen Horizont von bis zu 30 Jahren. Selbst dann ist die Schließung für die Vermeidung negativer Kostenfolgen mitunter für sich genommen nicht ausreichend: Im Fall von Doppel- und Wahlgräbern steht den Grabnutzungsberechtigten nämlich grundsätzlich das Recht zu, die Nutzungsdauer zu verlängern. Dieses – durch Zahlung der entsprechenden Gebühr erworbene – Recht genießt seinerseits den Schutz des Art. 14 GG. Auf der Grundlage einer entsprechenden Gestaltung der Friedhofssatzung kann der Friedhofsträger die Verlängerung zwar verweigern. In diesem Fall ist dann aber ein Ausgleich in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 2 BestG NRW zu leisten,

> vgl. *Menzel/Hamacher*, Kommentar zum Bestattungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2016, § 3 Ziff. 1 (S. 69 f.).

§ 4 Abs. 2 der Musterfriedhofsatzung unseres Verbandes mit Stand Oktober 2018 enthält nunmehr ausdrücklich entsprechende Regelungen. Die Friedhofssatzung der Stadt Emmerich am Rhein vom 23.04.2008 hat dies zwar noch nicht nachvollzogen. Das bedeutet aber nicht, dass eine solche Handhabung nicht gleichwohl aufgrund der unmittelbaren Rechtswirkungen der Verfassung auch insoweit geboten sein kann.

Zu bedenken ist weiter, dass der Friedhof (-teil) insgesamt oder teilweise den Vorschriften über den Denkmalschutz unterliegen kann. Wir vempfehlen daher, vor der Entscheidung über einen beabsichtigten Freizug abzuklären, ob insoweit der Eintritt unbeabsichtigter Folgen zu besorgen ist. In diesen Abstimmungsprozess kann wegen § 21 Abs. 4 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz - DSchG) der örtlich zuständige Landschaftsverband einzubeziehen sein.

4. Praktisches Vorgehen und Kostenfolgen

Gerne beantworten wir abschließend Ihre Fragen zu dem zum konkreten Sachverhalt „neuer Friedhof Hansastraße“:

- *Wie könnte der neue Friedhof rechtlich sauber geschlossen und entwidmet werden?*
- *Was sind die rechtlichen Grundlagen hierfür? Welche Schritte sind hierfür erforderlich?*

  Rechtsgrundlage ist das Ortsrecht. Der Rat hat zunächst eine Schließungsentscheidung zu treffen. Ihr Inhalt besteht im wesentlichen darin, dass die laufenden Ruhezeiten unberührt bleiben und der Friedhof weiter existiert, jedoch keine weiteren Bestattungen und Beisetzungen mehr vorgenommen werden. Wenn die letzte Ruhezeit ausgelaufen ist, hat der Rat die Entwidmungsentscheidung zu treffen, durch welche die rechtliche Existenz des Friedhofs endet. In beiden Fällen ist die Bekanntmachung einer Allgemeinverfügung erforderlich, für die der Musterfriedhofsatzung unseres Verbandes mit Stand Oktober 2018 Muster beigefügt sind.

- *Welche rechtlichen und finanziellen Ansprüche haben in diesem Fall Inhaber von bestehenden Nutzungsrechten?*

  Hier liegt eine der größten Herausforderungen in diesem Zusammenhang. Die Möglichkeit, weitere Personen in einem Wahlgrab zu bestatten oder beizusetzen, ist schon für sich genommen schutzfähig. Aus diesem Grund sollte der grabnutzungsberechtigten Person frühzeitig – also bereits im zeitlichen Kontext der Schließung – angeboten werden, die vorhandene Grabstätte durch Umbettung zu verlegen. In Fällen, wo dies aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist, sollte eine Entschädigung in Geld angeboten werden. § 4 Abs. 2 der Musterfriedhofsatzung unseres Verbandes mit Stand Oktober 2018 enthält entsprechende Regelungsvorschläge. Spätestens mit der Entwidmung sind alle dann noch vorhandenen Grabstätten auf Kosten des Friedhofsträgers zu verlegen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zunächst weitergeholfen zu haben. Selbstverständlich stehen wir Ihnen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Jan Fallack

(Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.)