

§ 2 Errichtung und Erweiterung eines Friedhofs

(1) Die Errichtung und die Erweiterung der Friedhöfe der kreisangehörigen Gemeinden und der Religionsgemeinschaften im Sinne des § 1 Abs. 2 bedürfen der Genehmigung. Genehmigungsbehörde ist für Friedhöfe der Gemeinden der Kreis (Kreisordnungsbehörde) und für Friedhöfe der Religionsgemeinschaften die Bezirksregierung. Am Genehmigungsverfahren ist die untere Gesundheitsbehörde zu beteiligen.

(2) Bei Friedhöfen der Religionsgemeinschaften hat die Genehmigungsbehörde das Benehmen mit der Gemeinde herzustellen.

(3) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der Friedhof den Erfordernissen des Wasserhaushaltsrechts und des Gesundheitsschutzes entspricht und ihr sonstige Vorschriften des öffentlichen Rechts nicht entgegenstehen.

Übersicht	Rn.
I. Bedeutung der Vorschrift.	1
II. Einzelfragen der Genehmigungserteilung.	2–12
1. Nachbarschutz.	3
2. Abstandsvorschriften.	4
3. Aspekte des Gesundheitsschutzes.	5–9
4. Abraumplatz.	10
5. Anlage einzelner Grabstätten.	11–12
III. Beteiligung der unteren Gesundheitsbehörde.	13–14
IV. Anspruch des Friedhofsträgers auf Genehmigung.	15

Literatur: *Bartlsperger*, Bauerschließungsrecht und kirchliche Friedhöfe, Teil I, Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1973, 121 ff.; *ders.*, Bauerschließungsrecht und kirchliche Friedhöfe, Teil II, Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1973, 141 ff.; *Boehlke*, Die Gestalt des Friedhofs in Planung und Ausführung, Der Landkreis 1968, 374 ff.; *ders.*, Der Gemeindefriedhof, Gestalt und Ordnung, 2. Auflage, Köln/Berlin 1973;

ders., Der „Leitfriedhof Nürnberg“, Der Landkreis 1981, 688 f.; *Breuer*, Friedhof und Feuerbestattung, Berlin 1912; *Brunner*, Sächsisches Friedhofs- und Begräbnisrecht, FischersZ 60 (1927), 329 ff.; *Dornseiff*, Die rechtliche Gestaltung des Friedhofs- und Bestattungswesens in den politischen Gemeinden Preußens, FischersZ 65 (1930), 145 ff.; *Eichleiter*, Friedhofs- und Bestattungsrecht in Bayern, München 1968; *Goetze*, Zur Lehre von Begräbnisplätzen, PrVwBl 22 (1900/1901), 125 ff.; *Gröschner*, Menschenwürde und Sepulkralkultur in der grundgesetzlichen Ordnung, Die kulturstaatlichen Grenzen der Privatisierung im Bestattungsrecht, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1995; *Josef*, Leichen und Friedhöfe vor der Polizei, vor dem Verwaltungsgericht und dem ordentlichen Gericht, PrVwBl 44 (1923), 485 f.; *Kohl*, Das Friedhofs- und Begräbnisrecht in Preußen, Ein Beitrag zum jetzigen Stand der Friedhofsfrage, Dissertation Greifswald 1908; *Kunkel*, Grundsätze der Friedhofsplanung, Der Landkreis 1984, 23 ff.; *Laforet*, Fragen des Friedhofsrechts, in: Festschrift Eduard Eichmann zum 70. Geburtstag, Paderborn 1940; *Lauche*, Die Verpflichtung der Gemeinde zur Anlage und Unterhaltung von Friedhöfen, VR 1977, 104 ff.; *Lehmann*, Begräbnisplätze, PrVwBl 50, 600 ff.; *Lindner*, Grundgedanken zum Friedhofs- und Grabmalwesen, Friedhof und Grabmal, Jahrbuch 1953, 5 ff.; *Menzel*, Friedhof und Bürger, Der Landkreis 1972, 403 f.; *Richter*, Veränderte planungsmethodische Ansätze für Entwurf von Friedhof und Grabfeld, DFK 1991, 82 ff.; *ders.*, Kultische und ökologische Erfordernisse als Planungsziel für Friedhof und Grabfeld, DFK 1991, 354 ff.; *Werkmeister*, Der ländliche Friedhof, Der Landkreis 1969, 396 ff.; *Wietkamp*, Probleme des Anschluss- und Benutzungszwangs unter besonderer Berücksichtigung des Bestattungswesens, Dissertation Münster 1962; *Zeitler*, Probleme des Friedhofsrechts, SKV 1960, 10 ff.

I. Bedeutung der Vorschrift

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 BestG bedürfen Errichtung und Erweiterung von Friedhöfen der Genehmigung. Diese allgemein übliche Genehmigungspflicht erweist sich als erforderlich, weil das baurechtliche Genehmigungsverfahren die Anlage und wesentliche Änderung von Friedhöfen nicht erfasst, so dass nur in einem gesonderten Genehmigungsverfahren die spezifischen Voraussetzungen für die Friedhofserrichtung wirksam durchgesetzt werden können (*Klingshirn/Drescher/Thimet*, Bestattungsrecht in Bayern, Erl. XIII, Rn. 8). Das Genehmigungsverfahren dient vor allem dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Rechte der Grundstücksnachbarn.

II. Einzelfragen der Genehmigungserteilung

Aufgrund des drittschützenden Charakters des Genehmigungserfordernisses steht den durch die Friedhofserrichtung bzw. durch die wesentliche Änderung des Friedhofs betroffenen Grundstücksnachbarn auch ein **Anspruch auf Einhaltung des Genehmigungsverfahrens** zu (a.A. OVG Münster, NWVBl. 2004, 382 ff.).

1. Nachbarschutz

Ist das Genehmigungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden, so kann ein Grundstücksnachbar weder mit der Behauptung akustischer noch mit dem Vorbringen psychosozialer Belastungen gegen die Friedhofserrichtung bzw. -erweiterung durchdringen. Von den Beerdigungsfeierlichkeiten auf einem Friedhof gehen keine erheblichen **Lärmbelästigungen** aus. Gelegentliche Beeinflussungen durch Geräusche von Beerdigungsfeierlichkeiten sind den Grundstücksnachbarn zuzumuten, zumal die entsprechenden Zeremonien regelmäßig kaum länger als eine Stunde dauern und auch während der üblichen Ruhezeiten,

insbesondere zur Nachtzeit und an Sonn- und Feiertagen, nicht stattfinden (VG Ansbach, NVwZ 1999, 1019 [1020]). Ebenfalls zumutbar ist es, dass sich der Grundstücksnachbar durch den bloßen Anblick des Friedhofes gegebenenfalls täglich an die Endlichkeit des menschlichen Daseins erinnert fühlt (VG Ansbach, NVwZ 1999, 1019 [1020]).

2. Abstandsvorschriften

- 4 Anders als beispielsweise in Bayern oder Sachsen legt der nordrhein-westfälische Gesetzgeber keine ausdrücklichen **Abstandsvorschriften** fest, die bei der Genehmigung eines Friedhofs zu beachten wären. Jedoch sollten alleine zur Vermeidung der beschriebenen rechtlichen Auseinandersetzungen (siehe auch OVG Münster, NVwZ 1997, 923 [924]) Friedhöfe stets in **gebührendem Abstand** zu Wohngebäuden errichtet werden. Hierdurch werden nicht nur die (ohnedies nur geringen) Beeinträchtigungen der Grundstücksnachbarn auf einem möglichst niedrigen Niveau gehalten; zugleich wird hierdurch die Würde der Verstorbenen bzw. die „Würde des Ortes“ gewahrt. Aus den gleichen Gründen sind Friedhöfe auch nach außen durch Bäume, wintergrüne Hecken oder Sträucher, Mauern, Erdwälle oder auf ähnliche Weise hinreichend **abzuschirmen** (so Nr. 1.4 der Hygiene-Richtlinien für die Anlage und Erweiterung von Begräbnisplätzen, Runderlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 21.08.1979 und 25.10.1979 [MBL. 1724 und 2258], geändert durch Runderlass vom 23.03.1983 [MBL. 541] und durch Runderlass vom 07.02.2001 [MBL. 402]). Planungsrechtlich besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Umgebung eines Friedhofes auf eine angemessene Entfernung mit einem **Bauverbot** zu belegen (*Gaedke*, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, S. 43). Welche Abstandfläche zwischen der angrenzenden Bebauung und dem Friedhof angemessen ist, kann nicht generell, sondern nur in Ansehung des jeweiligen Einzelfalls festgelegt werden. In bestehenden landesrechtlichen Vorgaben wird von einem Mindestab-

stand von 10 bis 35 Meter zu **Wohngebäuden** und 75 Meter zu **Gewerbe- und Industriegebieten** ausgegangen.

3. Aspekte des Gesundheitsschutzes

Die bei der Anlegung und Erweiterung von Begräbnisplätzen 5
im Interesse der Volksgesundheit zu berücksichtigenden Kriterien ergeben sich aus den **Hygiene-Richtlinien** für die Anlage und Erweiterung von Begräbnisplätzen (Runderlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 21.08.1979 und 25.10.1979 [MBL. 1724 und 2258], geändert durch Runderlass vom 23.03.1983 [MBL. 541] und durch Runderlass vom 07.02.2001 [MBL. 402]). Als Leitprinzip gilt insoweit, dass Friedhöfe so anzulegen sind, dass durch sie keine Schäden oder Nachteile für die menschliche Gesundheit oder für das menschliche Wohlbefinden entstehen können. Insbesondere muss verhindert werden, dass es zu Geruchsbelästigungen kommt und dass Zersetzungsprodukte oder Krankheitserreger durch Versickerung in den Untergrund oder auf sonstige Weise (Verschleppung durch Ratten, Insekten usw.) zu einer Verunreinigung des Grundwassers oder eines oberirdischen Gewässers führen können.

Die untere Gesundheitsbehörde, deren Beteiligung bei der 6
Friedhofserrichtung oder -erweiterung durch § 2 Abs. 1 Satz 3 BestG sichergestellt wird, hat sich bei ihrer Äußerung auf eine Stellungnahme der zuständigen **Wasserbehörde** und das Ergebnis einer geologisch-bodenkundlichen Untersuchung des **Geologischen Dienstes Nordrhein-Westfalen – Landesbetrieb** – zu stützen. Einer gesonderten **wasserrechtlichen Genehmigung** bedarf es bei Anlage und Erweiterung eines Friedhofes in Überschwemmungsgebieten (Nr. 1.3 der Hygiene-Richtlinien).

Für die **Bodenbeschaffenheit** (Nr. 2.1 bis 2.5 der Hygiene- 7
Richtlinien) gilt, dass der Boden von Begräbnisplätzen die für eine Zersetzung von Leichen durch Verwesung erforderlichen Voraussetzungen erfüllen muss. In der Zersetzungszone und dem darüber liegenden Erdreich muss aus diesem Grund eine hinrei-

chende **Luft- und Wasserdurchlässigkeit** gewährleistet sein. Dabei genügt es nicht, dass der Friedhof diese Eigenschaften auf den Grabfeldern besitzt. Vielmehr muss das gesamte Friedhofsgelände – also auch Grünbereiche, Wege usw. – den genannten Anforderungen genügen.

- 8 Während die **Erdschicht** über der Zersetzungszone mindestens 90 cm mächtig sein muss und keine zu weiten Hohlräume enthalten darf, gilt für die unter der Zersetzungszone liegende Erdschicht, dass diese geeignet sein muss, die Zersetzungsstoffe der Leichen bis zum Zerfall in anorganische Stoffe vom Grundwasser zurückzuhalten. Zwischen Grabsohle und höchstem Grundwasserstand muss eine **Filterschicht** von mindestens 70 cm vorhanden sein, die in der Lage ist, alle bei der Zersetzung der organischen Substanz freiwerdenden Stoffe, von denen eine Beeinträchtigung des Grundwassers zu besorgen ist, zu binden. Wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, muss das Gelände mit geeignetem Bodenmaterial um die fehlende Höhe aufgefüllt oder der Grundwasserspiegel abgesenkt werden.
- 9 Für die **Wasserverhältnisse** wiederum gilt, dass Grundwasser weder ständig noch zeitweise höher als 70 cm unter Grabsohle auftreten darf (Nr. 3.1 der Hygiene-Richtlinien). Böden, in denen die Versickerung des Niederschlagwassers deutlich gehemmt ist und in denen zeitweilig Staunässe höher als 70 cm unter Grabsohle auftritt, sind für Friedhofszwecke grundsätzlich ungeeignet (Nr. 3.5 der Hygiene-Richtlinien). Im Übrigen darf ungefiltertes Grund-, Stau- oder Sickerwasser nach Kontakt mit der Zersetzungszone ungefiltert keine Entnahmestellen von Trink- oder Betriebswasser erreichen. Zusätzlich soll die Entfernung von einem Begräbnisplatz bis zum nächsten Brunnen mindestens hundert Meter betragen. Die Errichtung oder Erweiterung von Friedhöfen in grundwasserrechtlichen Schutzzonen ist grundsätzlich unzulässig.

4. Abraumplatz

Für Laub, Kränze und anderen pflanzlichen Abfall ist auf Friedhöfen an geeigneter Stelle ein gesonderter **Abraumplatz** mit Abfahrmöglichkeiten vorzusehen. Für größere Friedhofsanlagen kann für solche Abfälle darüber hinaus eine Verbrennungsanlage zweckmäßig sein (Nr. 7 der Hygiene-Richtlinien). Mit der Bereitstellung von Sammeleinrichtungen erleichtert es der Friedhofsträger dem einzelnen Grabberechtigten, sich der bei der Grabpflege anfallenden Abfälle ordnungsgemäß zu entledigen. Er fördert so grundsätzlich die Bereitschaft zur Grabpflege und trägt zugleich zu einem würdigen Erscheinungsbild des Friedhofs bei. Die auf den Friedhöfen tätigen Gewerbetreibenden können allerdings durch eine satzungsrechtliche Bestimmung verpflichtet werden, ihr anfallendes Abräum-, Rest- und Verpackungsmaterial vom Friedhof zu entfernen, da sie der genannten Förderung und Erleichterung grundsätzlich nicht bedürfen (BayVGH, BayVBl. 2000, 21). Schließlich soll jede Friedhofsanlage mit einer öffentlichen **Toilettenanlage** ausgestattet sein (Nr. 8 der Hygiene-Richtlinien). Dieser Anforderung kann jedoch mit Blick auf den erforderlichen Unterhaltungsaufwand sinnvollerweise nur bei größeren Friedhofsanlagen entsprochen werden.

5. Anlage einzelner Grabstätten

Bei der **Anlage von Grabstätten** ist zu beachten, dass durch eine hinreichende Tiefe gewährleistet sein muss, dass nach der Zuschüttung des Grabes Zersetzungsprodukte nicht an die Erdoberfläche treten können (Nr. 4.1 der Hygiene-Richtlinien). Die Grabtiefe soll grundsätzlich 180 cm, bei Leichen von Kindern unter 5 Jahren 150 cm betragen. Eine zusätzliche Aufhügelung ist nicht geeignet, die mangelnde Tiefe einer Grabstätte auszugleichen. In diesem Fall ist vielmehr der gesamte Begräbnisplatz durch Erdaufschüttungen oder andere geeignete Maßnahmen zu erhöhen. Allerdings können besondere Verhältnisse eine Verringerung der Grabtiefe rechtfertigen, sofern hiergegen keine hygie-

nischen Bedenken bestehen. Eine solche Ausnahme kommt beispielsweise dann in Betracht, wenn anderenfalls wegen ungünstiger Bodenverhältnisse oder aufgrund anderer Umstände kein Friedhof für die Gemeinde zur Verfügung gestellt werden könnte. Bei sogenannten Tiefbestattungen bzw. Doppelbelegungen sind die genannten Bestimmungen sinngemäß anzuwenden. Gesondert ist allerdings zu berücksichtigen, dass hier zwischen Bodenoberfläche und höchstem Grundwasserstand ein Abstand von mindestens 340 cm erforderlich ist.

- 12 Als **Mindestfläche der einzelnen Gräber** sieht Nr. 4.3 der Hygiene-Richtlinien bei Erwachsenen 210 × 90 cm und bei Kindern unter 5 Jahren 120 × 60 cm vor. Wegen der unterschiedlichen Grabtiefen sollen **Grabfelder für Kinder** bis zu 5 Jahren getrennt von den Grabfeldern für Erwachsene angelegt werden. Auf diesen Grabfeldern sollten im Übrigen gestalterische Vorgaben gelten, die die besondere Situation der Hinterbliebenen berücksichtigen. Ist ein Kind gestorben, so entspricht es häufig dem Wunsch der Eltern, Kinderspielzeug o. Ä. auf dem Grab zu platzieren. Das Vorgehen mancher Friedhofsverwaltungen, derartige Grabgestaltungen zu untersagen und durch Friedhofsbedienstete entfernen zu lassen, ist nicht nur rechtlich bedenklich, sondern zeugt auch von mangelndem Pietätsempfinden.

III. Beteiligung der unteren Gesundheitsbehörde

- 13 Die bisherigen Ausführungen haben bereits deutlich gemacht, dass bei der Genehmigung eines Friedhofes vor allem hygienische Gesichtspunkte und damit Aspekte der Volksgesundheit zu berücksichtigen sind. § 2 Abs. 1 S. 3 BestG stellt vor diesem Hintergrund sicher, dass die örtliche untere Gesundheitsbehörde am Genehmigungsverfahren beteiligt wird. In den kreisfreien Städten ist die betreffende Behörde als Teil der Verwaltung jedoch ohnehin am Genehmigungsverfahren beteiligt.
- 14 Gemäß § 2 Abs. 2 BestG hat die Genehmigungsbehörde bei kirchlichen Friedhöfen das **Einvernehmen** mit der Gemeinde her-

zustellen. Der Begriff des Einvernehmens ist gleichbedeutend mit Zustimmung. Diese Zustimmung ist nur dann als eigenständiger Verwaltungsakt zu qualifizieren, wenn sie dem Bürger gegenüber eine eigene und unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. In der Regel handelt es sich aber um eine lediglich verwaltungsintern wirkende Erklärung gegenüber der den Verwaltungsakt erlassenden Behörde, und damit um den Bestandteil eines mehrstufigen Verwaltungsaktes (vgl. BVerwGE 28, 145 ff.). So verhält es sich auch bei § 2 Abs. 2 BestG.

IV. Anspruch des Friedhofsträgers auf Genehmigung

Gemäß § 2 Abs. 3 BestG ist die begehrte Genehmigung zu erteilen, wenn der Friedhof den Erfordernissen des Wasserhaus- 15
haltsrechts und des Gesundheitsschutzes entspricht und ihr sonstige Vorschriften des öffentlichen Rechts nicht entgegenstehen. Damit wird dem Friedhofsträger ein Anspruch auf Genehmigungserteilung eingeräumt, sofern und soweit das Vorhaben den genannten Voraussetzungen genügt.

§ 3 Schließung und Entwidmung der Friedhöfe

(1) Friedhöfe können ganz oder teilweise geschlossen werden. Die Träger haben die Schließungsabsicht unverzüglich der Genehmigungsbehörde und Religionsgemeinschaften auch der Gemeinde anzuzeigen.

(2) Die völlige oder teilweise Entwidmung ist nur zulässig, wenn der Friedhofsträger für Grabstätten, deren Grabnutzungszeit noch nicht abgelaufen ist, gleichwertige Grabstätten angelegt und Umbettungen ohne Kosten für die Nutzungsberechtigten durchgeführt hat.

Übersicht

	Rn.
I. Bedeutung der Vorschrift.	1
II. Schließung eines Friedhofes	2–8

III. Entwicklung eines Friedhofes.	9–10
1. Voraussetzungen der Umbettung.	11–22
2. Entwicklung israelitischer Friedhöfe.	23
3. Entwicklung von Kriegsgräbern.	24–25
4. Denkmalschutzrechtliche Grenzen der Entwicklung.	26

Literatur: *Kunkel*, Grundsätze der Friedhofsplanung, Der Landkreis 1984, 23 ff.; *Lauche*, Die Verpflichtung der Gemeinde zur Anlage und Unterhaltung von Friedhöfen, VR 1977, 104 ff.; *Lehmann*, Begräbnisplätze, PrVwBl 50, 600 ff.; *Luther*, Anlegung und Schließung von Friedhöfen, Der Gemeindetag 1925, 678 f.; *Sperling*, Es bleibt dabei: Totenruhe hat Vorrang gegenüber Umbettungswünschen der Angehörigen, DFK 1988, 112; *Spranger*, Kommentierung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 161. Aktualisierung Mai 2013 (hrsg. von Rudolf Dolzer/Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff); *Vahle*, Umbettung auf einem Friedhof, DVP 2001, 217.

I. Bedeutung der Vorschrift

- 1 Während sich § 2 BestG mit den bei der Errichtung und Erweiterung eines Friedhofes zu beachtenden Anforderungen befasst, regelt § 3 BestG mit der Schließung und Entwicklung solche Fragen, die das Ende des Friedhofsbetriebes betreffen.

II. Schließung eines Friedhofes

- 2 Unter der **Schließung** eines Friedhofes ist nicht die vollständige Sperrung des Bestattungsplatzes für die Öffentlichkeit, sondern vielmehr nur das **Außerdienststellen**, also die **Sperre für weitere Beisetzungen** zu verstehen (BVerwG, BayVBl. 1993, 409). Mit Blick auf die rechtliche Qualität handelt es sich bei der Schließung um einen **Verwaltungsakt**, durch den weitere Bestattungen auf dem betreffenden Friedhof untersagt werden. Der Bestand des Friedhofes als anstaltlich verwaltete öffentliche Sache