



► **Nr. VO/2023/12293**  
**öffentlich**

**Lübeck, 14.06.2023**

**Bearbeitung:** Yvonne Bretfeld (E-Mail: [yvonne.bretfeld@luebeck.de](mailto:yvonne.bretfeld@luebeck.de) Telefon: 122-7103)

**Bereiche 5.610 Stadtplanung und Bauordnung und 5.660 Stadtgrün  
und Verkehr - Bericht zur Sonderprüfung Verwaltungsprozesse im  
Fachbereich 5 zur Umnutzung eines Gebäudes in der Lübecker Alt-  
stadt**

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o.a. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



## 5.610 - Stadtplanung und Bauordnung

## 5.660 - Stadtgrün und Verkehr

### Sonderprüfung

Verwaltungsprozesse im Fachbereich 5 zur Um-  
nutzung eines Gebäudes in der Lübecker Altstadt

Rechnungsprüfungsamt

März 2023





## Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Jürgen Burmeister

Layout: Yvonne Bretfeld



## Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Prüfungsauftrag und -durchführung .....	5
2 Prüfungsgegenstand, Prüfungsunterlagen.....	5
3 Verwaltungsprozess - Bauaufsichtliches Verfahren .....	5
4 Bestattungsrechtliche Anforderungen .....	6
4.1 Anzeigepflicht des kirchlichen Trägers.....	6
4.2 Prüfpflicht der HL.....	7
4.3 Planerische Festsetzung.....	8
4.4 Trägerschaft und Betrieb .....	9
4.5 Privatrechtliche Ausgestaltung des Betriebes .....	9
4.6 Übertragung auf einen Dritten in SH unzulässig.....	10
4.7 Wettbewerbsneutrales Verhalten .....	10
4.8 Räumlichkeiten .....	11
4.9 Entgeltordnung .....	11
4.10 Hausordnung.....	12
4.11 Widmung .....	12
4.12 Örtliche Bekanntmachungen .....	13
4.13 Kostendeckende Entgelte.....	13
4.14 Fazit .....	14
5 Verwaltungsprozess - Prüfung der Anzeige .....	14
6 Parallelprozess - Nachbarliche Einwendungen.....	17
7 Zuständigkeit für die Prüfung der Anzeige .....	20
8 Zusammenfassung.....	21



---

## Abkürzungsverzeichnis

AE	-	Antwortentwurf
BestattG	-	Bestattungsgesetz SH
BL	-	Bereichsleitung
FB	-	Fachbereich
FBL	-	Fachbereichsleitung
HL	-	Hansestadt Lübeck
jPdpR	-	juristische Person des privaten Rechts
KAG	-	Kommunalabgabengesetz
PDF	-	Portable Document Format
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt
SGL	-	Sachgebietsleitung
SH	-	Schleswig-Holstein
Tz.	-	Textziffer
VG	-	Verwaltungsgericht

# 1 Prüfungsauftrag und -durchführung

Die Prüfung gemäß Ziffer 2.3.9 des Prüfungsplans für das Jahr 2022 wurde am 16.11.2022 gegenüber der Fachbereichsleitung (FBL) des Fachbereichs (FB) 5 angekündigt. Konkret wurden die Verwaltungsvorgänge zum Prüfungsgegenstand in dem Bereich 5.610 – Stadtplanung und Bauordnung sowie im Bereich 5.660 – Stadtgrün und Verkehr geprüft. Die Prüfung wurde Ende November 2022 begonnen und konnte (mit einigen Unterbrechungen) im März 2023 abgeschlossen werden.

## 2 Prüfungsgegenstand, Prüfungsunterlagen

Gegenstand der Prüfung war die angestrebte Umnutzung eines Gebäudes in der Lübecker Altstadt als Kolumbarium<sup>1</sup> hinsichtlich der baugenehmigungs- und bestattungsrechtlichen Zulässigkeit in Verbindung mit der Anlage eines kirchlichen Friedhofs einschließlich des vorgesehenen Betriebsmodells. In Textziffer (Tz.) 3 wird der Verwaltungsprozess des städtischen Verwaltungshandelns zur beantragten Baugenehmigung und zur baurechtlichen Einordnung der angestrebten Nutzung beschrieben. Tz. 4 enthält die bestattungsrechtlichen Anforderungen an einen kirchlichen Friedhof und umfasst die inhaltlichen Grundlagen für den Verwaltungsprozess zur Prüfung der kirchlichen Anzeige über die Anlegung eines Friedhofs. Der Verwaltungsablauf dieser Prüfung wird in Tz. 5 dargestellt. Ein dritter Verwaltungsprozess bestand in der Bearbeitung nachbarlicher Einwendungen gegen die Einrichtung des Friedhofs, dieses wird in Tz. 6 behandelt. Anmerkungen über die Frage der Zuordnung der fachlichen Zuständigkeit zur bestattungsrechtlichen Prüfung der Anzeige, einen kirchlichen Friedhof im Lübecker Stadtgebiet anzulegen, finden sich in Tz. 7.

Die adressierten Bereiche stellten dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) die angeforderten Unterlagen teils analog und teils digital zur Verfügung.<sup>2</sup> Beschrieben und bewertet wurden die dem RPA kalendarisch bis zum 22.02.2023 vorgelegten Vorgänge. Der letzte Vorgang datierte vom 10.02.2023.

## 3 Verwaltungsprozess - Bauaufsichtliches Verfahren

Bei der Bearbeitung der Bauvoranfrage schaltete der Bereich Stadtplanung und Bauordnung den Bereich Stadtgrün und Verkehr („Friedhofsabteilung“) ein. Die dortige Stellungnahme wurde auszugsweise in den Bauvorbescheid übernommen:

*[...] Gleichrangig ist die Hansestadt Lübeck (HL) für das Bestattungs- und Friedhofswesen zuständig. Entsprechend wird auf das Bestattungsgesetz (BestattG) des Landes Schleswig-Holstein (SH) hingewiesen. [...] Neben den Gemeinden und Kirchen dürfen keine weiteren Organisationen Friedhöfe in SH einrichten bzw. unterhalten. [...] Demnach ist dem Antragsteller die Nutzung seines Gebäudes als Kolumbarium zu versagen, da er nicht zum berechtigten Kreis zum Betrieb eines Friedhofs nach § 20 Abs. 2 BestattG gehört. [...] Ich empfehle Ihnen, vor Beantragung der Baugenehmigung zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Nutzung des Gebäudes als „Kolumbarium“ gemäß dem Bestattungsgesetz gegeben sind.*

<sup>1</sup> Als Kolumbarium wird ein Bauwerk bezeichnet, das der Aufbewahrung von Urnen dient.

<sup>2</sup> Analog sieben Aktenbände zur Bauvoranfrage und zum Bauantrag plus Nachträge sowie digital zwei Dateien im (engl.) Portable Document Format (PDF), bestehend aus 518 Seiten insgesamt.

Die planungsrechtliche Zulässigkeit im Innenbereich ergab sich aus § 34 Abs. 2 des Baugesetzbuchs in Verbindung mit § 7 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung. Das beantragte Vorhaben befand sich planungsrechtlich in einem Gebiet, dessen Gebietscharakter als „Kerngebiet“ einzustufen war.<sup>3</sup> Denkmalschutzrechtlich gab es keine Bedenken zu dem Vorhaben.

Dem späteren Bauantrag vom 16.05.2019 lag als Anlage ein Schreiben vom 08.02.2019 einer als Religionsgemeinschaft anerkannten Körperschaft des öffentlichen Rechts bei, in dem diese dem Bauherrn „zur Vorlage beim Bauaufsichtsamt der Hansestadt Lübeck“ bestätigte, dass die Körperschaft beabsichtigte, als Friedhofsträgerin in dem Gebäude ein Kolumbarium einzurichten. Auch bei der Bearbeitung des Bauantrags wurde der Bereich Stadtgrün und Verkehr („Friedhofsabteilung“) eingebunden und verwaltungsintern um Stellungnahme gebeten. Nach der vorliegenden Aktenlage gab der Bereich Stadtgrün und Verkehr allerdings nur eine Stellungnahme zur verkehrlichen Bewertung, aber keine Stellungnahme der Friedhofsverwaltung zur bestattungsrechtlichen Bewertung ab. Insofern enthielt die Baugenehmigung vom 02.10.2019 anders als bei der Bauanfrage keinen konkreten Hinweis auf bestattungsrechtlich notwendige Voraussetzungen oder mögliche Hinderungsgründe. Rechtlich war das zulässig, da in das Baugenehmigungsverfahren nur bestimmtes Baunebenrecht einbezogen werden muss. Das Bestattungsgesetz SH gehört nicht dazu. Folglich war im bauaufsichtlichen Verfahren die Übereinstimmung mit den Anforderungen aus dem Bestattungsgesetz auch nicht Gegenstand der Prüfung. Aus der Prüfung des bauaufsichtlichen Verfahrens ergab sich kein Anlass für weitere Anmerkungen. Hinzuweisen ist lediglich darauf, dass das bauaufsichtliche Verfahren zum Zeitpunkt der Rückgabe der Akten am 16.01.2023 wegen einiger Änderungsanträge noch nicht abgeschlossen war.

## **4 Bestattungsrechtliche Anforderungen**

In Tz. 4.1 bis 4.13 werden einzelne wesentliche Beschaffenheitsanforderungen aus dem BestattG vermittelt und der jeweilige aktuelle Sachstand beschrieben.

### **4.1 Anzeigepflicht des kirchlichen Trägers**

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaften haben das Vorhaben, innerhalb des Lübecker Stadtgebietes einen kirchlichen Friedhof anzulegen, der HL als kreisfreier Stadt anzuzeigen. Die hier agierende kirchliche Trägerin hat in SH den Status einer anerkannten Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die Anzeige über die Anlegung eines Friedhofs muss dabei rechtzeitig und umfassend sein. Die Anzeige der kirchlichen Trägerin vom 10.12.2020 für den vorgesehenen Friedhof ging am 11.12.2020 beim Bürgermeister der HL ein und wurde an die FBL des FB 5 zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. In dem Schreiben wurde die Absicht erklärt, in dem Altstadtgebäude ein Kolumbarium als kirchlichen Friedhof einzurichten. Lediglich eine Friedhofsordnung war der Anzeige beigelegt.

Die mit der Anzeige vorgelegte Friedhofsordnung war mangelbehaftet und unvollständig und Basis eines Abstimmungsprozesses zwischen Trägerin und der Stadtverwaltung. Dieser endete aus Sicht von

---

<sup>3</sup> Sinngemäße Wiedergabe gemäß Bauvorbescheid vom 05.07.2018

Stadtgrün und Verkehr am 23. Dezember 2022 mit der Erklärung, dass „aus der mit Schreiben vom 13.12.2022 eingereichten Friedhofsordnung keine Aspekte mehr erkennbar sind, die dem Bestattungsgesetz SH widersprechen“.

## 4.2 Prüfpflicht der HL

Das BestattG räumt der Behörde für die Prüfung und ggf. einer Untersagung des Vorhabens eine Frist von sechs Monaten ein, wenn es den Anforderungen des § 19 Abs. 2 BestattG widerspricht. Friedhöfe müssen so beschaffen sein, dass sie dem Friedhofszweck, den Erfordernissen des Gewässerschutzes und der öffentlichen Sicherheit, insbesondere der Gesundheit, entsprechen. Außerdem dürfen die Friedhöfe sonstigen Vorschriften des öffentlichen Rechts nicht widersprechen<sup>4</sup>. Insbesondere die Beachtung weiterer Inhalte des Bestattungsgesetzes selbst ist hierbei von substantzieller Bedeutung.

Auf eine Anfrage des Bereiches Stadtgrün und Verkehr erläuterte der Bereich Recht im Juli 2022 die Rechtslage. Die Kernaussagen waren:

- 1. Die Frist beginnt mit der Anzeige, sofern sie, wie von § 20 Abs. 3 Satz 2 BestattG verlangt, alle prüfungsrelevanten Informationen umfasst. Anderenfalls beginnt die Frist erst zu dem Zeitpunkt, in dem der Friedhofsträger der Behörde eine verbindliche Beurteilung ermöglicht, d.h. alle prüfungsrelevanten Unterlagen und Informationen vorliegen.*
- 2. Grundsätzlich beginnt eine solche Frist erst mit Eingang der vollständigen Unterlagen zu laufen. Die Behörde hat jedoch dafür zu sorgen, dass der Anzeigende zügig darüber informiert wird, welche Unterlagen, Erklärungen etc. ggf. noch fehlen oder unvollständig sind (vgl. §§ 75 Satz 2, 83, 83a Landesverwaltungsgesetz, wonach ein Verwaltungsverfahren u.a. zügig durchzuführen ist und der Beteiligte zu beraten ist, was z.B. an Unterlagen, Erklärungen etc. noch fehlt).*
- 3. Auch nach Ablauf der Frist kann das Vorhaben weiterhin untersagt werden: Die gesetzliche Regelung enthält keine Ausschlussfrist, nach deren Ablauf die Rechtmäßigkeit des Vorhabens fingiert würde.*
- 4. Der Friedhof muss die Beschaffenheitsanforderungen nach § 19 Abs. 2 BestattG nicht nur bei Betriebsaufnahme, sondern dauerhaft erfüllen. Die Behörde muss Gesetzesverstöße und andere Gefahren für die öffentliche Sicherheit jederzeit unterbinden dürfen, sofern der Gesetzgeber Ausnahmen nicht ausdrücklich bestimmt.*

Husvogt führt in seinem Kommentar zum BestattG SH aus, dass das Recht zur Untersagung der Anzeigebehörde auch die Möglichkeit eröffnet, weniger einschneidende Anordnungen zu erlassen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet sie zum mildesten Eingriff in die Rechte des Friedhofsträgers. Sie kann z.B. auf Änderungen der Planung hinwirken, Vorlage von Gutachten verlangen oder Hinweise geben, damit das Vorhaben rechtmäßig verwirklicht werden kann. Im Übrigen wird die Anzeigebehörde den kirchlichen Träger fachkundig beraten, um das Vorhaben zu fördern<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz Schl.-Holst., Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 6.3.1 zu § 20 BestattG

<sup>5</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz SH, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 6.3.4 zu § 20 BestattG

Da die Anforderungen des § 19 Abs. 2 BestattG dauerhaft zu erfüllen sind, ist eine Untersagung auch nach Ablauf der Frist möglich, kann aber unter Umständen Schadensersatzansprüche des Friedhofsträgers begründen<sup>6</sup>. Die Frage, ob eine Untersagungserklärung der HL nach der 6-Monats-Frist Schadensersatz zugunsten der kirchlichen Trägerin begründen könnte, ist schwierig und nicht eindeutig zu beantworten. Der Vorgang der Prüfung erstreckte sich mit einer Dauer von 24 Monaten ab Eingang der Anzeige weit über den vorgesehenen Zeitraum hinaus.

Der Bereich Recht führte dazu aus:

- 1. Bezogen auf den Zeitpunkt der Anzeige darf der Friedhofsträger aber auf die Rechtmäßigkeit seines Vorhabens vertrauen, wenn die Anzeigebehörde das Vorhaben nicht innerhalb der Sechs-Monats-Frist untersagt, andere Anordnungen getroffen hat bzw. nicht mitgeteilt hat, dass Unterlagen u. ä. fehlen, obwohl sie dazu in der Lage war. Eine verspätete Untersagung kann dann Schadensersatzansprüche des Friedhofsträgers gegenüber dem Verwaltungsträger begründen.*
- 2. Vorliegend wäre zu klären, wann die Frist von sechs Monaten tatsächlich begonnen hat (mit der umfangreichen Anzeige der Religionsgemeinschaft vom 10.12.2020) oder vielleicht noch gar nicht läuft, weil noch nicht alle prüfungsrelevanten Informationen vorliegen oder die Parteien sich noch in Abstimmung befinden.*

Mit der Erklärung der HL vom 23.12.2022 endete aus Sicht der für die Verwaltung handelnden Akteure das Prüfungsverfahren.

### **4.3 Planerische Festsetzung**

In der Regel ist für die Anlage eines (Flächen-)Friedhofs planungsrechtlich eine Festsetzung im Flächennutzungsplan und Bebauungsplan erforderlich.<sup>7</sup> Im Rahmen der Bauvoranfrage und Baugenehmigung war dieser Aspekt nicht Gegenstand der Bearbeitung im Bereich Stadtplanung und Bauordnung. Der Bereich Stadtgrün und Verkehr thematisierte zeitlich deutlich später im April 2022 die Frage einer planerischen Festsetzung als notwendige rechtliche Voraussetzung für den vorgesehenen Friedhof. Dazu wurde von dort Kontakt zu einer anderen Stadt in SH aufgenommen. Diese wollte einem privaten Bestattungsunternehmen die Baugenehmigung für die Anlage eines Kolumbariums aus planungsrechtlichen Gründen verweigern. Die Kommune war allerdings damit vor dem Verwaltungsgericht SH unterlegen<sup>8</sup>. Das Gericht sah die für einen Flächenfriedhof notwendige bauplanerische Festsetzung für die Einrichtung eines Friedhofes als Urnenaufbewahrungsstätte, dessen räumlicher Gesamtumfang sich innerhalb eines Gebäudes erstreckt, als nicht erforderlich an.

Anmerkung des RPA: Seitens der klagenden Kommune erfolgte in dem Rechtsstreit keine zusätzliche auf weitere bestattungsrechtliche Erfordernisse aufbauende Argumentation.

---

<sup>6</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz SH, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 6.3.5 zu § 20 BestattG

<sup>7</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffern 3.5.1 und 3.5.2 zu § 19 BestattG

<sup>8</sup> Vgl. Schleswig-Holsteinisches VG - Urteil vom 20.04.2020 - 2 A 171/18

## 4.4 Trägerschaft und Betrieb

Träger von Friedhöfen können in SH nur Gemeinden und als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaften sein. Die Trägerschaft schließt den eigenständigen Betrieb des Friedhofs durch den Träger ein, eine Trennung von Trägerschaft und Betrieb sieht das BestattG für SH nicht vor. Dadurch hat auch eine kirchliche Friedhofsträgerin die Einrichtung in eigenem Namen und eigenverantwortlich für den wirtschaftlichen Erfolg zu betreiben. Dienste privater Dritter können aber z.B. nach dem Betriebsführungsmodell in Anspruch genommen werden. Dabei beauftragt die kirchliche Friedhofsträgerin einen Dritten mit dem Betrieb in ihrem Namen und auf ihre Rechnung. Der Dritte würde im Außenverhältnis als Bevollmächtigter handeln. Grundsatzentscheidungen zum Friedhof sowie die Überwachung der Geschäftsführung verbleiben als Aufgaben bei der Friedhofsträgerin. Auch bei einer rein privatrechtlichen Ausgestaltung erfolgt die vertragliche Bindung allein zwischen der Friedhofsträgerin und den Nutzenden. Auf dieser Basis erhebt die kirchliche Friedhofsträgerin im Rechtsverhältnis zu den Nutzenden auch ihre Leistungsentgelte.

In der aktuell vorliegenden Fassung der Friedhofsordnung (Stand 13.12.2022) ist geregelt, dass die Nutzung aufgrund privatrechtlicher Verträge zwischen den Nutzern einerseits und der Friedhofsträgerin (Friedhofsnutzungsvertrag) sowie der Friedhofsverwaltung<sup>9</sup> erfolgt. Um kirchliche Friedhofsleistungen in Anspruch nehmen zu können, bedarf es keiner zusätzlichen Vereinbarung mit der Friedhofsverwaltung, da diese als Erfüllungsgehilfe für die Friedhofsträgerin handelt.

Ohne nähere Angaben der Friedhofsträgerin bleibt die vorgesehene vertragliche Struktur intransparent und sollte Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

## 4.5 Privatrechtliche Ausgestaltung des Betriebes

Der Betrieb des Friedhofs als öffentlich-rechtliche Einrichtung kann vom Friedhofsträger innerhalb seiner Organisation auch vollständig privatrechtlich ausgestaltet werden, sodass die Nutzung nicht über einen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakt begründet wird, sondern über einen privatrechtlichen Vertrag zwischen Betreiber und Nutzenden. Für die Nutzung der Leistungen fordert die kirchliche Einrichtung dann privatrechtliche Entgelte statt öffentlich-rechtlicher Gebühren.

In der aktuell vorliegenden Fassung der Friedhofsordnung (Stand 13.12.2022) ist geregelt, dass die Friedhofsträgerin die Nutzungsentgelte festlegt und diese öffentlich bekannt gibt („Entgeltliste“).

Diese Entgeltordnung wurde im Rahmen der Anzeige von der Friedhofsträgerin bislang nicht vorgelegt, seitens der HL bei der Prüfung der Anzeige des kirchlichen Trägers aber auch nicht eingefordert. Die Entgeltordnung sollte von der Friedhofsträgerin erbeten werden und Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

---

<sup>9</sup> Anm. des RPA: hiermit ist der privatrechtliche Dritte als juristische Person des privaten Rechts (jPdpR) gemeint, der die oben beschriebene Betriebsführung wahrnehmen soll.

## 4.6 Übertragung auf einen Dritten in SH unzulässig

Eine vollständige Übertragung des Friedhofbetriebes auf eine externe juristische Person des Privatrechts (jPdpR) ist in SH nicht zulässig, anders als in einigen anderen Bundesländern.

Die ursprünglich von der Friedhofsträgerin vorgelegte Friedhofsordnung sah vor, dass der Friedhof für die Friedhofsträgerin in privatrechtlicher Form von einer jPdpR („Friedhofsverwaltung“) betrieben wird. Diese Regelung wäre unzulässig gewesen.

In der aktuell vorliegenden Fassung der Friedhofsordnung (Stand 13.12.2022) wird nunmehr geregelt, dass die Friedhofsträgerin sich für Teilbereiche der Aufgabenerledigung einer Friedhofsverwaltung, der jPdpR, bedient.

Diese Regelung klingt rechtskonform. Auf der Webseite der jPdpR, aufgerufen am 01.03.2023, ist allerdings ausgeführt: „Betreiberin ist die gewerblich tätige „[Name des Unternehmens]“. Dieses wäre unzulässig. Auch bei der auf der Webseite angegebenen Kontaktadresse wird der Name der jPdpR angegeben. Es findet sich kein Hinweis, dass die Aufgabenwahrnehmung durch die jPdpR auf Namen und Rechnung der kirchlichen Betreiberin erfolgt.

## 4.7 Wettbewerbsneutrales Verhalten

Gaedke führt in seinem Kommentar bezogen auf einen gemeindlichen Friedhof aus, dass der Vertrag mit dem Nutzer so gestaltet sein muss, dass der Unternehmer aus seiner Tätigkeit im hoheitlichen Bereich nicht missbräuchlich wettbewerbswidrige Vorteile für seinen eigenen Unternehmerbereich zulasten anderer privater Unternehmer erlangen kann. Der Benutzer muss deutlich erkennen können, ob der Unternehmer ihm gegenüber als Vertreter der Gemeinde tätig wird oder Leistungen des eigenen Unternehmens anbietet. Die Gemeinde muss in ihrem Verhalten gegenüber dem Benutzer darauf achten, ihrem Erfüllungsgehilfen nicht missbräuchlich wettbewerbswidrige Vorteile zu verschaffen.<sup>10</sup>

Diese Anforderungen gelten auch für kirchliche Friedhöfe als öffentlich-rechtliche Einrichtung mit einem Friedhofsträger in der Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Aufgrund der nicht vorgelegten Entgeltordnung bzw. der fehlenden Einforderung der Vorlage der Entgeltordnung kann eine abschließende Beurteilung dieses Aspekts nicht vorgenommen werden.

Indikator für eine solche unzulässige Verbindung mit unternehmerischen Nutzungen könnte allerdings erstens die Regelung in § 3 der Friedhofsordnung sein. Danach erfolgt die Nutzung aufgrund privatrechtlicher Verträge zwischen den Nutzern einerseits und der Friedhofsträgerin (Friedhofsnutzungsvertrag) sowie der Friedhofsverwaltung. Weshalb sollte es beim Bezug von Leistungen des kirchlichen Friedhofs eines weiteren Nutzungsvertrages mit der jPdpR bedürfen? Zweitens lautet eine Formulierung in § 6, dass die „Modalitäten“ von Beisetzungen und Trauerfeiern die Friedhofsverwaltung (Anmerkung des RPA: die jPdpR) festlegt. Sofern es sich um eine Leistung des Friedhofs handelt, sollte es hier lediglich um die Festlegung von Raum und Zeit gehen, nicht aber um die Entgelte für diese Leistungen, da diese mit dem Friedhofsträger und nicht mit der Friedhofsverwaltung zu vereinbaren wären und Gegenstand der kirchlichen Entgelte sein sollten. Nach dem Konzept aus dem Bauantrag sollten die Räumlichkeiten für

---

<sup>10</sup> Vgl. Gaedke, Handbuch des Friedhof- und Bestattungsrechts, 17. Auflage, Kap. 3, Rdn. 15

die Trauerfeiern zum Friedhof gehören. Dann wäre auch die Inanspruchnahme dieser Räume eine Leistung der Friedhofsträgerin und nicht eine zusätzliche eigene gewerbliche Leistung der jPdpR. Ohne Kenntnis über den räumlichen Umfang der Widmung ist dieser Aspekt aber nicht abschließend zu beurteilen. Die Möglichkeit der Nutzung und Beisetzung in den Räumlichkeiten des Friedhofs darf in jedem Fall aus wettbewerblicher Neutralität nicht von der Durchführung einer Trauerfeier in den Räumlichkeiten des Kolumbariums abhängig gestaltet werden.

Aus diesem Grund sollten Entgeltordnung und Raumplan von der Friedhofsträgerin erbeten werden und Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

## **4.8 Räumlichkeiten**

Die Anzeigebehörde muss nicht prüfen, ob dem geplanten Vorhaben der kirchlichen Friedhofsträgerin privatrechtliche Hindernisse entgegenstehen<sup>11</sup>. Die kirchliche Friedhofsträgerin muss z. B. nicht Grundeigentümerin sein, die Erklärung der Widmung und deren Bekanntmachung überlagert mit dem erklärten Nutzungszweck als öffentlich-rechtliche Einrichtung die eigentumsrechtlichen Befugnisse und schränkt diese ein. Während der Dauer der öffentlichen Zweckbestimmung haftet dem Grundstück diese Beschränkung als Eigenschaft an.<sup>12</sup>

Gemäß § 2 Nr. 10 BestattG ist der Friedhof auf einem räumlich abgegrenzten Grundstück einzurichten. Für Flächen-Friedhöfe ist dieses in jedem Fall erforderlich, eine Einfriedigung des Grundstücks wird allerdings nicht ausdrücklich gefordert. Die Räumlichkeiten des hier vorgesehenen Kolumbarium-Friedhofs befinden sich in einem Gebäude und sollen nach der Beschreibung der jPdpR als Bauherrin im Bauantrag mehrere Etagen umfassen. Unklar ist bislang, welche Etagen oder Räumlichkeiten dem Nutzungszweck „Friedhof“ tatsächlich zugehören sollen und als Friedhof gewidmet sind. Ein Raumplan, der die Räume des gewidmeten öffentlich-rechtlichen Friedhofs festlegt, wurde im Rahmen der Anzeige von der Friedhofsträgerin bislang nicht vorgelegt. Die HL hatte mit Schreiben vom 12.08.2022 gerichtet an die Anwaltskanzlei der Friedhofsträgerin Angaben über die betroffenen Flächen und Stockwerke erbeten, aber nicht erhalten.

Ein Raumplan sollte von der Friedhofsträgerin erbeten werden und Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

## **4.9 Entgeltordnung**

Gemäß § 26 Abs. 1 BestattG regelt der Träger des Friedhofs die Ordnung, Gestaltung und Benutzung seines Friedhofs, einschließlich der Erhebung von Benutzungsentgelten, durch eine Friedhofsordnung. Generell wird empfohlen, die Entgelte nicht in der Friedhofsordnung mit zu regeln, sondern in einer eigenen Entgeltordnung. Die Friedhofsträgerin hat sich dafür entschieden, eine eigene Entgeltordnung festzusetzen, in der Friedhofsordnung als Entgeltliste bezeichnet.

---

<sup>11</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz SH, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 6.3.2 zu § 20 BestattG

<sup>12</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz SH, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 3.2.1 zu § 20 BestattG

Wie unter Tz. 4.3 bereits ausgeführt, hat die Friedhofsträgerin eine Entgeltordnung bislang nicht vorgelegt, wurde aber seitens der Stadtverwaltung auch nicht dazu aufgefordert. Nur in Verbindung und im Abgleich mit dem ebenfalls noch nicht vorgelegten Raumplan ließe sich prüfen, was genau Leistungen des Friedhofs sind (unterteilt ggf. in Pflicht- und Wahlleistungen), ob diese mit den festgelegten Entgelten auch den dem Friedhof per Widmung zugeordneten Räumlichkeiten und Nutzungen entsprechen oder ob es auch Leistungen enthält, die nicht dem Friedhof, sondern der davon zu trennenden gewerblichen Tätigkeitssphäre der jPdpR zuzuordnen sind.

Aus diesem Grund sollten Entgeltordnung und Raumplan von der Friedhofsträgerin erbeten werden und Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

#### **4.10 Hausordnung**

Nach § 8 der Friedhofsordnung regelt die Friedhofsverwaltung (die als Erfüllungsgehilfe von der kirchlichen Betreiberin eingesetzte jPdpR) in Übereinstimmung mit der Friedhofsordnung weitere Einzelheiten der Nutzung.

Die Aufstellung der Hausordnung ist Sache der Trägerin und Betreiberin des gewidmeten kirchlichen Friedhofs. Die privatrechtlichen Verfügungsrechte der Eigentümerin des bebauten Grundstücks treten aufgrund der öffentlich-rechtlichen Widmung hinter den Rechten der Friedhofsträgerin zurück. Die als Erfüllungsgehilfe vorgesehene jPdpR kann im Rahmen dieser Tätigkeit lediglich das operative Geschäft wahrnehmen.

Die vorgesehene Friedhofsordnung ist in § 8 insofern zu korrigieren.

#### **4.11 Widmung**

Gemäß § 21 Abs. 1 BestattG sind die Widmung eines Friedhofs sowie die Friedhofssatzung oder Benutzungsordnung und deren Änderungen auf Kosten des Trägers des Vorhabens örtlich bekannt zu machen. Die rechtliche Existenz einer Widmung und deren tatsächlich vollzogene örtliche Bekanntmachung sind demnach bestattungsrechtliche Voraussetzungen für die Anlegung eines Friedhofs.

Laut Husvotg sind kirchliche Friedhöfe von der Kirchengemeinde aufgrund ihrer Selbstverwaltungsbefugnis innerhalb der Kirchenverfassung zu widmen. Die HL hatte mit Schreiben vom 12.08.2022 die Anwaltskanzlei gebeten, den konkreten Widmungsinhalt mitgeteilt zu bekommen. Ein Eingang der Widmung ist nach der vorliegenden Aktenlage nicht erfolgt.

Aus diesem Grund sollten Widmungserklärung und Raumplan von der Friedhofsträgerin erbeten werden und Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

## 4.12 Örtliche Bekanntmachungen

Gemäß § 21 Abs. 1 BestattG sind die Widmung eines Friedhofs sowie die Friedhofssatzung oder Benutzungsordnung und deren Änderungen auf Kosten des Trägers des Vorhabens örtlich bekannt zu machen. Ein Entgeltteil mit den Festlegungen der Entgelte ist in dem Entwurf der Friedhofsordnung nicht enthalten, in § 3 wird auf eine „Entgeltliste“ verwiesen, die öffentlich bekannt gegeben werde. Die Friedhofsträgerin hat sich demnach entschieden, eine eigene Entgeltordnung festzusetzen. In diesem Fall ist die Entgeltordnung gemäß BestattG ebenfalls örtlich bekannt zu machen. Husvotg schreibt in seinem Kommentar, dass der Friedhofsträger die Kosten der Bekanntmachung übernehmen muss. Diese Regelung ist für die kirchlichen Friedhofsträger bedeutsam, wenn sie sich der Bekanntmachungsorgane der Gemeinde bedienen.<sup>13</sup>

Mit der örtlichen Bekanntmachung ist die ortsübliche öffentliche Bekanntmachung im Gemeindegebiet gemeint, für dessen Bedarf der Friedhof eingerichtet ist. Eine Veröffentlichung auf der Webseite der kirchlichen Trägerin mit Sitz in einem anderen Bundesland genügt insofern nicht dem Kriterium der örtlichen Bekanntmachung. Für eine örtliche Bekanntmachung für das Stadtgebiet Lübeck via Internet müsste die kirchliche Trägerin das Internet der HL ([www.luebeck.de](http://www.luebeck.de)) in Anspruch nehmen.

Eine Umsetzung der örtlichen Bekanntmachung ist in der vorliegenden Friedhofsordnung nicht geregelt. Eine Veröffentlichung auf der Webseite der kirchlichen Trägerin, wie in der vorgelegten Friedhofsordnung formuliert, ist für eine örtliche Bekanntmachung im Lübecker Stadtgebiet nicht ausreichend. Eine Veröffentlichung auf der Webseite der gewerblichen jPdpR oder als Aushang im Fenster des Gebäudes ist zwar als zusätzliche Information möglich, kann die erforderliche örtliche Bekanntmachung aber nicht ersetzen.

Der kirchliche Friedhofsträger ist auf das Erfordernis der örtlichen Bekanntmachungen mit entsprechender Änderung der Friedhofsordnung hinzuweisen. Die örtlichen Bekanntmachungen sind nachzuholen.

## 4.13 Kostendeckende Entgelte

Auch die Kirchengemeinden dürfen Friedhofsgebühren erheben. Für sie gilt zwar das Kommunalabgabengesetz (KAG) nicht. Zu der durch Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung geschützten kirchlichen Eigenständigkeit gehört aber die Autonomie und mit ihr die Abgabebefugnis. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaften können daher ebenfalls Gebührensatzungen erlassen. Sie müssen sich dabei an die Grundsätze des staatlichen Gebührenrechts halten, die sich für Schleswig-Holstein aus dem KAG ergeben. Dies gebieten die dem Abgaberecht zugrundeliegenden Verfassungsprinzipien der Rechtmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung (Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz) und der Einheit der Rechtsordnung.<sup>14</sup> Bei der Bemessung der Gebühren oder Entgelte sind nicht nur die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Friedhofs maßgeblich. Die Kalkulation muss daneben die gesetzlichen Vorgaben berücksichtigen, damit die Satzungs- oder Entgeltsregelung der gerichtlichen Überprüfung standhält. Zulässig sind kostendeckende Gebühren oder Entgelte, die auf betriebswirtschaftlicher Grundlage kalkuliert worden sind.

<sup>13</sup> Vgl. Husvotg in: Bestattungsgesetz SH, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 2.2 zu § 21 Abs. 1 BestattG

<sup>14</sup> Vgl. Husvotg in: Bestattungsgesetz SH, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 10.1.2 zu § 20 BestattG

Aus diesem Grund sollten Entgeltordnung und Raumplan von der Friedhofsträgerin erbeten werden und Gegenstand einer Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Prüfung der Anzeige sein.

#### **4.14 Fazit**

Der erste Entwurf der Friedhofsordnung sah in der Rollenverteilung zwischen Friedhofsträgerin und Friedhofsverwaltung ein Geschäftsmodell vor, dass nach dem schleswig-holsteinischen Bestattungsrecht nicht zulässig war. In den Ausführungen zu Tz. 4.1 – 4.13 zeigte das RPA eine Reihe von Merkmalen und Indikatoren für weitere mögliche Unzulänglichkeiten auf, die in der bisherigen Prüfung nicht oder nicht vollständig berücksichtigt worden sind. Für eine vollständige Prüfung auf Übereinstimmung mit dem Bestattungsgesetz SH wäre es erforderlich gewesen, weitere Unterlagen einzufordern und in die Prüfung einzubeziehen. Erst im Gesamtzusammenhang dieser Unterlagen hätten alle öffentlich-rechtlichen Auswirkungen des Vorhabens beurteilt werden können.

Die HL hat mit Schreiben vom 23.12.2022 gegenüber der Anwaltskanzlei der kirchlichen Friedhofsträgerin erklärt, dass „aus der mit Schreiben vom 13.12.2022 eingereichten Friedhofsordnung keine Aspekte mehr erkennbar [sind], die dem Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein (BestattG SH) widersprechen“.

**Es ist zwar möglich, die fehlenden Unterlagen wie Entgeltordnung, Widmungserklärung und Festlegung der zum Friedhof gehörenden Räumlichkeiten nachzufordern oder erst nach deren öffentlicher bzw. örtlicher Bekanntmachung einer bestattungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Die Erklärung der HL vom 23.12.2022 hat die Friedhofsträgerin jedoch in einen Status gesetzt, auf die Rechtmäßigkeit der rechtlichen Ausgestaltung des Vorhabens vertrauen zu können. Das Risiko, dass eine Untersagung zu einem späteren Zeitpunkt einen Schadensersatzanspruch zugunsten der Friedhofsträgerin begründen kann, hat sich infolgedessen erhöht.**

## **5 Verwaltungsprozess - Prüfung der Anzeige**

Nachfolgend wird der Ablauf des Verwaltungsprozesses zur Prüfung der kirchlichen Anzeige mit den wesentlichen Ereignissen dargestellt. Beschrieben und bewertet wurden die dem RPA bis einschließlich 22.02.2023 vorgelegten Vorgänge. Der letzte Vorgang datierte vom 10.02.2023.

### **10.12.2020 – Anzeige der kirchlichen Religionsgemeinschaft**

Die Anzeige der kirchlichen Religionsgemeinschaft vom 10.12.2020 wurde durch die von der kirchlichen Friedhofsträgerin beauftragte Anwaltskanzlei an die HL übersendet und ging am 11.12.2020 in der Bürgermeisterkanzlei ein. Der Bürgermeister verfügte die Angelegenheit der Fachbereichsleitung FB 5 zur weiteren Bearbeitung. Im Anschluss nahm die Sachgebietsleitung (SGL) für das Friedhofswesen im Bereich Stadtgrün und Verkehr die konkrete Bearbeitung auf.

### **05.02.2021 – Erstes Antwortschreiben der HL**

Der von der SGL erstellte Entwurf eines Antwortschreibens wurde am 13.01.2021 zur Prüfung an den Bereich Recht gesandt. Nach der Abstimmung wurde am 01.02.2021 eine geänderte Fassung an die zuständige Abteilungsleitung gesendet. Das Schreiben enthielt versehentlich das Datum 01.02.2020 statt

01.02.2021. Es wurde am 05.02.2021 unverändert von der Abteilungsleitung per Mail an die kirchliche Friedhofsträgerin geleitet. In dem Schreiben wurden Mängel in der Friedhofsordnung benannt und die Fragen gestellt, wie das Kriterium der örtlichen Bekanntmachung umgesetzt werden soll oder wo die örtliche Bekanntmachung bereits erfolgt ist.

#### **15.04.2021 – erste Stellungnahme der von der Kirche beauftragten Anwaltskanzlei**

Die Kanzlei sah eine vollständige privatrechtliche Ausgestaltung des Friedhofsbetriebs weiterhin als zulässig an. Die Friedhofsordnung wurde in einigen Punkten geändert.

#### **16.06.2021 – Zweites Antwortschreiben der HL – nicht abgesandt**

Am 03.06.2021 hatte die SGL Friedhofswesen einen weiteren Antwortentwurf erstellt und mit der Bitte um fachliche Unterstützung an den Bereich Recht gesandt. Das Schreiben war am 16.06.2021 versandbereit erstellt und wurde per Mail innerhalb der Abteilung verteilt. Nach der dem RPA vorliegenden Aktenlage und nach fernmündlicher Aussage des Bereiches Stadtgrün und Verkehr ist davon auszugehen, dass dieses Schreiben nicht an die Anwaltskanzlei abgesandt worden ist. Diese Konstellation erklärt die monatelange Phase, in der es keinen Kontakt und Austausch zwischen der HL und der Anwaltskanzlei gab.

#### **30.06.2021 – SGL scheidet aus, Wiederbesetzung zum 01.03.2022**

Am 30.06.2021 schied die SGL Friedhofsverwaltung aus dem aktiven Beschäftigungs- bzw. Dienstverhältnis aus. Nach acht Monaten Vakanz erfolgte zum 01.03.2022 die Wiederbesetzung der Stelle der SGL.

#### **06.12.2021 – interner Vermerk**

Die im Rahmen des Wiederbesetzungsverfahrens designierte künftige SGL Friedhofsverwaltung konnte sich bereits vorab mit der Prüfung der Anzeige der kirchlichen Trägerin befassen und stellte die Ergebnisse in einem Vermerk vom 06.12.2021 zusammen. Darin kam es allerdings zu der falschen Schlussfolgerung, dass eine Anzeige der kirchlichen Trägerin bislang nicht gestellt worden wäre. Daneben wurde erstmals die Frage der Zuständigkeit des Bereiches Stadtgrün und Verkehr für die Prüfung der kirchlichen Anzeige thematisiert. Der/die Mitarbeitende hatte eine Regelung der Zuständigkeit in den Rahmenregelungen der HL nicht feststellen können und ging von einer Zuständigkeit des Ordnungsamtes aus.

#### **Mitte April 2022– Mitte Juli 2022 –interne Aktivitäten im Bereich Stadtgrün und Verkehr**

Der Bereich Stadtgrün und Verkehr hielt für den kirchlichen Friedhof eine aus dem Bestattungsrecht begründete vorherige planerische Festlegung im Flächennutzungsplan wie im Bebauungsplan für zwingend erforderlich, die gegenwärtig nicht getroffen ist. Da eine solche Festsetzung nicht existiert, wäre eine planerische Änderung zugunsten des betroffenen Grundstücks erforderlich.

Außerdem wurde Mitte Mai 2022 in einer Mail an die Bürgermeisterkanzlei der vermeintliche Sachverhalt aufgegriffen, dass eine Anzeige der kirchlichen Trägerin nicht vorliegen würde und daher die sechsmonatige Frist zur Prüfung der Anzeige noch nicht begonnen habe. In der Antwort-Mail Mitte Juni informierte die Bürgermeisterkanzlei unter Angabe weiterer Details, dass auch dem Bereich Stadtgrün und Verkehr die Anzeige der kirchlichen Trägerin vorliegen müsse.

Daneben wurde vom Bereich Stadtgrün und Verkehr die Frage der Zuständigkeit für die Bearbeitung und bestattungsrechtliche Prüfung der kirchlichen Anzeige mehrfach thematisiert. Stadtgrün und Verkehr sah die Aufgabe nicht in den Allgemeinen Geschäftsweisungen der HL geordnet. In einer Mail Mitte April nahm die Bürgermeisterkanzlei dazu Stellung und führte aus, dass zuständige Stelle für die bestattungsrechtliche Beurteilung nur die Fachverwaltung sein kann, die in der HL für das Friedhofswesen zuständig ist. Ende Juni bat Stadtgrün und Verkehr den Bereich Recht um eine Stellungnahme zur Frage der Zuständigkeit. Der Bereich Recht erklärte in der Antwort-Mail Mitte Juli 2022, dass diejenige Fachverwaltung zuständig sein sollte, die das Friedhofswesen betreut („Sachkenntnisnähe“). Angeregt wurde, ggf. den Bürgermeister die Zuständigkeit in einer Organisationsentscheidung regeln zu lassen.

### **August 2022 – Kontaktaufnahme zur Anwaltskanzlei der kirchlichen Trägerin und Erstellung eines neuen Entwurfs der Friedhofsordnung**

Am 03.08.2022 erfolgte eine Videokonferenz zwischen der Anwaltskanzlei, dem Bereich Recht und dem Bereich Stadtgrün und Verkehr. Zur Wiederaufnahme des Verwaltungsprozesses äußerte sich die Anwaltskanzlei in einem Schreiben noch vom 03.08.2022 „alles andere als erfreut darüber, dass sich die HL rund anderthalb Jahre nachdem wir ihr die beabsichtigte Errichtung des Friedhofs angezeigt haben, überraschend noch einmal mit Änderungs-/Ergänzungsbedarf meldet.“

Stadtintern wurde entschieden, dass der Bereich Recht einen Entwurf der Friedhofsordnung vorlegen wird, der die bestattungsrechtlichen Anforderungen aus Sicht der HL erfüllen würde. Am 15.08.2022 wurde dieser Entwurf an die Anwaltskanzlei per Mail übermittelt.

### **Oktober 2022 – Stellungnahme der Anwaltskanzlei**

Die Stellungnahme der Anwaltskanzlei ging per Mail am 05.10.2022 ein. Der Bereich Stadtgrün und Verkehr leitete diese Mail mit der Bitte um juristische Einschätzung an den Bereich Recht weiter.

### **November 2022 – letzte Punkte werden abgestimmt**

Im November 2022 wurden zwischen der HL und der Anwaltskanzlei noch zwei Punkte in der Ausformulierung geklärt und textlich abgestimmt.

### **Dezember 2022 und Januar 2023 – abschließende Erklärung der HL**

Am 13.12.2022 ging ein Schreiben der Anwaltskanzlei ein. Darin bat die Kanzlei die HL kurzfristig um eine abschließende und verbindliche Mitteilung, dass die Anlage des kirchlichen Friedhofs/Kolumbariums und dessen Führung nach Maßgabe der im Entwurf beigefügten Friedhofsordnung von der Hansestadt nicht beanstandet wird.

Der Bereich Stadtgrün und Verkehr erklärte nach Abstimmung mit dem Bereich Recht am 23.12.2022 per Mail an die Anwaltskanzlei und damit gegenüber der kirchlichen Friedhofsträgerin, dass „aus der mit Schreiben vom 13.12.2022 eingereichten Friedhofsordnung keine Aspekte mehr erkennbar [sind], die dem Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein (BestattG SH) widersprechen. Ich bitte Sie, mich zu informieren, wenn die Friedhofsordnung bekanntgegeben wird und bitte um Zusendung der Friedhofsordnung“.

Das Schreiben vom 23.12.2022, vorab taggleich per Mail zugestellt, wurde zusätzlich postalisch am 02.01.2023 abgesandt.



## Bewertung des RPA

Eine ordnungsgemäße und durchgängige, dem 6-Monats-Zeitraum für die Prüfung der Anzeige angemessene und fristgemäße Vorgangsbearbeitung kann vom RPA nicht bestätigt werden. Gravierender Umstand dabei ist, dass das vorbereitete zweite Schreiben vom 16.06.2021 an die Anwaltskanzlei der kirchlichen Trägerin nicht abgesandt worden war und dies unbemerkt blieb. Auch bei einer rein digitalen Vorgangsbearbeitung und Dokumentation wären Geschäftsgangverfügungen zu treffen und Wiedervorlagen von Vorgängen zu organisieren gewesen. Das hätte innerhalb des vorgangsbezogenen Selbst- und Zeitmanagements beispielsweise durch einen Wiedervorlage-Eintrag im Mailprogramm vorgenommen werden können. Es entstand eine 18-monatige kommunikative Funkstille ohne Kontakt und Austausch zwischen Kirche und HL, ohne dass dieses bemerkt wurde. Da eine Reaktion der adressierten Anwaltskanzlei auf das Schreiben hin zu erwarten gewesen wäre, hätte das Ausbleiben der Stellungnahme auffallen können, ist es aber nicht. So spricht einiges dafür, dass erst die verwaltungsinterne Auseinandersetzung mit den in den nachbarlichen Einwendungen vorgebrachten bestattungsrechtlichen Argumenten dazu führte, mit der kirchlichen Trägerin wieder Kontakt aufzunehmen. Diese äußerte daraufhin ihr Erstaunen über die Wiederaufnahme des Prüfungsvorgangs nach dem vergangenen Zeitraum. Die verwaltungsseitige Prüfung der kirchlichen Anzeige ist als atypischer Vorgang innerhalb des FB 5 anzusehen, dem vor dem Hintergrund der bestattungsrechtlich gesetzten Bearbeitungsfrist besondere Sorgfalt hätte gewidmet werden müssen.

Die Prüfung hätte auch die weiteren teilweise nicht angeforderten Unterlagen bzw. teilweise trotz Anforderung nicht gelieferten Unterlagen wie Widmungserklärung, Raumplan und Entgeltordnung umfassen müssen. Dies vor allem, um im Verbund beurteilen zu können, ob es sich um einen die Anforderungen des SH-Bestattungsrechts erfüllenden Friedhofsbetrieb und insbesondere um ein rechtskonform gestaltetes Geschäftsmodell zwischen Trägerin und Betreiberin auf der einen Seite und Erfüllungsgehilfin auf der anderen Seite handelt. **So konnten wesentlichen Aspekte nicht abschließend geklärt werden, die unter Umständen eine Untersagung des Friedhofsbetriebs zur Folge haben könnten.** Insofern wird die Strategie, sich bei der Prüfung der Anzeige vorrangig mit der Friedhofsordnung zu befassen, um sich zeitlich später ggf. mit der Frage der Räumlichkeiten und mit den Inhalten der Widmung und der Entgeltordnung (nach deren Veröffentlichungen) auseinanderzusetzen, als nicht zweckmäßig bewertet.

## 6 Parallelprozess - Nachbarliche Einwendungen

Nachfolgend wird der Ablauf des Verwaltungsprozesses zum Umgang mit den nachbarlichen Einwendungen gegen den Friedhofsbetrieb mit den wesentlichen Ereignissen dargestellt. Beschrieben und bewertet wurden die dem RPA bis einschließlich 22.02.2023 vorgelegten Vorgänge. Der letzte Vorgang datierte vom 10.02.2023.

### Juni 2021 – Eingang nachbarlicher Einwendungen

Nachdem einigen Nachbarn auf Antrag Akteneinsicht in den Baugenehmigungsvorgang gewährt worden war, ging am 18.06.2021 ein an den Bürgermeister und an die Bausenatorin gerichtetes mit dem 15.06.2021 datiertes Schreiben mit nachbarlichen Einwendungen gegen eine Friedhofsnutzung des Gebäudes ein. Der Bürgermeister verfügte dieses Schreiben an die Leitung des FB 5 mit der Bitte um einen Antwortentwurf (AE). Das direkt an die Bausenatorin gerichtete Exemplar des nachbarlichen Schreibens ging dort gemäß Eingangstempel am 22.06.2021 ein und wurde am nächsten Tag in Kopie an

die Bereiche Stadtplanung und Bauordnung sowie Stadtgrün und Verkehr weitergeleitet. Parallel leitete die Bürgermeisterkanzlei am 22.06.2021 das Schreiben als digitale Anlage per Mail an die FBL des FB 5 weiter und bat um Hergabe eines Antwortentwurfs für den Bürgermeister.

### **Juli bis Oktober 2021 – Bearbeitung des Vorgangs**

Die BL Stadtplanung und Bauordnung teilte in einer internen Mail vom 21.07.2021 an mehrere Mitarbeitende des Bereichs mit, dass die BL von der FBL um die Erstellung eines Antwortentwurfs gebeten worden war. Es wurde vermittelt, dass bau- und planungsrechtlich die Genehmigungsfähigkeit gegeben sei, auch eine Beeinträchtigung für den Titel des Weltkulturerbes sei nicht zu erkennen. Sofern andere Fachgesetze einer Betriebsaufnahme entgegenstehen sollten, könne dieses nicht durch die Baugenehmigung abgewehrt werden. Diese Auffassung wurde in einer Mail vom 30.07.2021 vom SH-Innenministerium bestätigt. Danach sei nichts über das Baufachliche hinaus zu prüfen. Innerhalb der Verwaltung hätte das Vorhaben aber der zum Vollzug des Bestattungsrechts zuständigen Behörde zur Kenntnis gegeben werden können. Am 02.08.2021 fertigte eine Abteilungsleitung einen AE und gab diesen an die BL Stadtplanung und Bauordnung weiter. Im Zeitraum Ende August bis Anfang Oktober 2021 erinnerte die Bürgermeisterkanzlei mehrfach an die Hergabe eines AE. Am 07.10.2021 sandte der Vertreter der Nachbarn per Mail eine Anfrage zum Sachstand an die Bürgermeisterkanzlei und erhielt von dort eine Zwischennachricht. In einer Folge-Mail der Nachbarn erfolgte eine detaillierte Argumentation zur dortigen Auffassung, dass der vorgesehene Friedhofsbetrieb untersagt werden müsse. Am 20.10.2021 teilte die bearbeitende Abteilungsleitung intern der BL Stadtplanung und Bauordnung per Mail mit, dass der FBL ein AE bereits vorliege, von dort aber noch Änderungsbedarf signalisiert worden sei.

### **November 2021 – Januar 2022 – Antwortschreiben der Verwaltung und neue nachbarliche Eingaben gegen den Friedhofsbetrieb**

Nach bereichsinterner Verteilung des AE am 04.11.2021 und anschließender Abstimmung innerhalb des FB 5 teilte die BL von Stadtplanung und Bauordnung per Mail am 08.11.2021 verwaltungsintern mit, dass das Antwortschreiben vom 05.11.2021 nach Rücksprache mit der FBL von der BL unterschrieben und in den Postausgang gegeben worden ist. Am 29.11.2021 gab es seitens der Nachbarn eine Replik auf das Schreiben vom 05.11.2021, in dem die bisher geäußerte Rechtsauffassung aufrechterhalten wurde, dass die Aufnahme des Friedhofsbetriebs aus Nichteinhaltung bestattungsrechtlicher Anforderungen weiterhin zu untersagen sei. Die designierte künftige SGL der Friedhofsverwaltung befasste sich bereits vorab u.a. mit den nachbarlichen Einwendungen zum geplanten Friedhofsbetrieb vom 15.06.2021, der ergänzenden Mail vom 07.10.2021, dem Antwortschreiben der HL durch die Bereichsleitung (BL) Stadtplanung und Bauordnung vom 05.11.2021 sowie der weiteren Mail der Nachbarn vom 29.11.2021 und stellte die Ergebnisse in einem Vermerk vom 06.12.2021 zusammen. Am 12.01.2022 ging per Mail eine weitere nachbarliche Eingabe bei der Bürgermeisterkanzlei ein. In dieser Eingabe hielten die Nachbarn weiterhin an ihrer Auffassung der bestattungsrechtlichen Rechtswidrigkeit hinsichtlich des Friedhofsbetriebes fest. Einen Tag später war diese Eingabe an die FBL FB 5 und die Bereichsleitungen Stadtgrün und Verkehr sowie Stadtplanung und Bauordnung weitergeleitet worden.

### **April 2022 – Juni 2022**

Die BL der Bürgermeisterkanzlei erinnerte den Bereich Stadtgrün und Verkehr per Mail vom 13.04.2022 an die noch ausstehende Antwort der HL aufgrund der nachbarlichen Eingaben gegen den Friedhofsbetrieb und bat den Bereich Stadtgrün und Verkehr um abschließende Prüfung ggf. unter Einbindung des Bereiches Recht. Am 28.06.2022 stellte die BL Stadtgrün und Verkehr eine Anfrage mit mehreren Einzelpunkten an den Bereich Recht zur Rechtsauslegung des Bestattungsgesetzes.

## Juli 2022

Mit Datum 01.07.2022 stellten die Nachbarn eine neue Eingabe an den Bürgermeister und parallel an die FBL des FB 5. Dem RPA liegt der Verwaltungsvorgang des FB 5 vor, danach war gemäß Eingangsstempel der Eingang des Schreibens mit dem 13.07.2022 erfolgt. Das Schreiben wurde am 13.07.2022 an die BL Stadtplanung und Bauordnung sowie Stadtgrün und Verkehr weitergeleitet. In der Einwendung hielten die Nachbarn ihre Auffassung unter Formulierung zusätzlicher Argumente weiterhin aufrecht, dass das Geschäftsmodell des vorgesehenen Friedhofs bestattungsrechtlich unzulässig ist und aus ihrer Sicht für zwingend, dass die HL den Betrieb des Friedhofs untersage.

## August 2022

Am 05.08.22 unterbreitete die SGL Friedhofsverwaltung an die BL Stadtgrün und Verkehr einen Formulierungsvorschlag für eine Antwort auf die nachbarlichen Einwendungen vom 01.07.2022. Das Antwortschreiben der BL wurde am 16.08.2022 abgesandt. Darin wurde bestätigt, dass eine Anzeige der kirchlichen Trägerin vorliegt, aber keine Auskünfte über das laufende Verfahren erteilt werden könnten. Das Angebot der Nachbarn, deren Ergebnisse aus Recherche und Fachliteratur der HL zur Verfügung zu stellen, wurde aufgegriffen. In der Antwortmail vom 23.08.2022 übermittelte der Nachbar daraufhin Literaturlistungen zu den thematisierten Rechtsfragen. Die HL antwortete am 25.08.2022 mit einer kurzen Dankes-Mail.

## Oktober 2022

Am 05.10.22 wandte sich ein Nachbar per Mail an die SGL des Bereichs Stadtgrün und Verkehr und teilte einen neuen Sachverhalt mit. Die Mail wurde verwaltungsintern zur Bewertung an den Bereich Recht weitergeleitet. Ziel war, mit dem Bereich Recht zu klären, wie weit die Nachbarn als Anlieger einen Informationsanspruch haben würden. Ein Hinweis auf das Ergebnis dieser Frage war in den dem RPA vorgelegten Unterlagen nicht enthalten.

## Februar 2023

Am 06.02.2023 fragte der Nachbar per mail die SGL nach dem aktuellen Sachstand und übermittelte einen Artikel aus der lokalen Tageszeitung vom 20.11.2022, der die Mitteilung enthielt, dass das „Urnenhaus nächstes Jahr öffnen [will]“. Der Bereich Stadtgrün und Verkehr teilte am 10.02.2023 dem Nachbarn in einer Zwischennachricht per Mail mit, dass sich nach Rücksprache im Hause mit ihm in Verbindung gesetzt werde“.

## Bewertung des RPA

Im Hinblick auf den Umgang mit den nachbarlichen Einwendungen gegen den Friedhofsbetrieb war festzustellen, dass die Anweisung des Bürgermeisters zu dem ersten eingegangenen Schreiben nicht beachtet worden war. Statt einen Antwortentwurf für den Bürgermeister zu erstellen, wurde das Antwortschreiben ohne vorherige Einbindung der Bürgermeisterkanzlei vom FB 5 an die Nachbarn versandt. Inhaltlich bleibt nicht nachvollziehbar, weshalb darin keine fachlich-inhaltliche Auseinandersetzung mit den vorgetragenen bestattungsrechtlichen Argumenten der nachbarlichen Einwendung erfolgte. In der Zeitspanne 29.11.2021 bis zum 06.02.2023 sind insgesamt sieben weitere Eingaben von der nachbarlichen Seite in der Regel mit ergänzenden Argumenten bei der HL eingegangen, ohne dass eine inhaltliche Beantwortung vorgenommen worden ist, die sich qualifiziert mit der dortigen Argumentation auseinandergesetzt hat. **Vor diesem Hintergrund hält es das RPA im Rahmen des städtischen Beschwerdemanagements für angemessen, das abschließende noch ausstehende Antwortschreiben hinsichtlich der gebotenen inhaltlichen Tiefe zuvor mit dem Bürgermeister abzustimmen.**

## 7                    **Zuständigkeit für die Prüfung der Anzeige**

Die Frage der Zuständigkeit für die Prüfung der Anzeige der kirchlichen Religionsgemeinschaft, einen Friedhof in Lübeck anzulegen, wurde erstmals Anfang Dezember 2021 (kalendarisch ein Jahr nach Eingang der Anzeige) von der für das Sachgebiet „Friedhofsverwaltung“ zuständigen Abteilungsleitung in Stadtgrün und Verkehr thematisiert. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob es Aufgabe der Abteilung ist, zu prüfen, ob die kirchliche Anstalt des öffentlichen Rechts berechtigt ist, als Trägerin eines Friedhofs fungieren zu können. Anschließend befasste sich die im Rahmen eines Wiederbesetzungsverfahrens designierte künftige SGL mit den nachbarlichen bestattungsrechtlichen Einwendungen zum geplanten Friedhofsbetrieb und fasste die Ergebnisse in einem Vermerk zusammen.

Ende Januar 2022 griff die Bereichsleitung Stadtgrün und Verkehr die Inhalte des Vermerks auf und teilte in einer Mail ihre Auffassung dazu mit. Eine Zuständigkeit für die Prüfung der Anzeige wurde für den Bereich Stadtgrün und Verkehr negiert. Danach dürfte der Bereich Stadtgrün und Verkehr lediglich für die Verwaltung und den Betrieb der städtischen Friedhöfe zuständig sein. Das Gesundheitsamt würde alle Aufgaben des Gesundheitsdienstes nach § 27 Abs. 1 und nach § 9 Abs. 4 BestattG wahrnehmen. Der Bereich Ordnungsamt dürfte u.a. für das behördliches Bestattungs- und Friedhofsrecht wie die Untersagung der Einrichtung von kirchlichen Friedhöfen, den Umgang mit beabsichtigten Schließungen von kirchlichen Friedhöfen und der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 29 BestattG (sofern nicht in Zuständigkeit des Gesundheitsamtes) zuständig sein.

Etwa Mitte April 2022 äußerte sich im Kontext der Bearbeitung der nachbarlichen Einwendungen gegen das geplante Kolumbarium die Bereichsleitung der Bürgermeisterkanzlei zur Zuständigkeit über die Prüfung der Anzeige. Es wurde die Auffassung vertreten, dass das nur die zuständige Fachverwaltung den Sachverhalt (ggf. mit Unterstützung durch den Bereich Recht) beurteilen könne, darunter auch die Beantwortung der Frage, ob ein öffentlich-rechtlicher Träger den Betrieb eines Friedhofs auf eine jPdpR übertragen kann. Laut BestattG muss es für diese Fragen eine zuständige Stelle bei der HL geben, das kann hier nur die Fachverwaltung sein, die in der HL für das Friedhofswesen zuständig ist.

Ende Juni 2022 bat die Bereichsleitung Stadtgrün und Verkehr den Bereich Recht um eine Bewertung. In der Antwort empfahl der Bereich Recht Mitte Juli 2022 der Bereichsleitung Stadtgrün und Verkehr für den Fall, dass diese die Frage der Zuständigkeit nicht abschließende geklärt ansehe, es ggf. geboten sei, den Bürgermeister zu bitten, dieses als Organisationsentscheidung gemäß § 65 GO zu regeln. In Bezug auf die Inhalte der §§ 1 und 27 BestattG sollte nach Auffassung des Bereiches Recht aufgrund der Sachkenntnisnähe die Fachverwaltung zuständig sein, die das Friedhofswesen betreut. Soweit im Bereich Recht bekannt, werden die Aufgaben des BestattG zum einen vom Gesundheitsamt (im Kontext Leichenwesen) und zum anderen vom Bereich Stadtgrün und Verkehr (auch für die sonstigen kirchlichen Friedhöfe) wahrgenommen.

Das RPA schließt sich in der Frage der Zuständigkeit den zuvor skizzierten Auffassungen der Bereiche Bürgermeisterkanzlei und Recht an und verortet die fachliche Zuständigkeit ebenfalls im Bereich Stadtgrün und Verkehr. Das erforderliche Wissen um die bestattungsrechtlichen Anforderungen für einen ordnungsgemäßen Betrieb der HL-eigenen Friedhöfe ist dort vorhanden. Der für die Friedhofsverwaltung zuständige Organisationsbereich ist für die Prüfung der Einhaltung des Bestattungsrechtes in kirchlichen Friedhöfen geeignet. Die Zuständigkeit betrifft nicht nur die Prüfung der Anzeige, dass ein kirchlicher Friedhof im Stadtgebiet angelegt werden soll. Sie umfasst auch die ordnungsrechtliche Überwachung des Betriebs kirchlicher Friedhöfe als dauerhafte Aufgabe.



Um Klarheit auch für zukünftige Aktivitäten in Wahrnehmung der Aufgabe zu schaffen, sollte der Vorschlag des Bereiches Recht aufgegriffen und eine Organisationsentscheidung des Bürgermeisters eingeholt werden.

## 8 Zusammenfassung

Eine ordnungsgemäße und durchgängige, dem 6-Monats-Zeitraum für die Prüfung der Anzeige angemessene und fristgemäße Vorgangsbearbeitung kann vom RPA nicht bestätigt werden. Die verwaltungsseitige Prüfung der kirchlichen Anzeige über die Anlegung eines Frieschofs ist als atypischer Vorgang innerhalb des FB 5 anzusehen, dem vor dem Hintergrund der bestattungsrechtlich gesetzten Bearbeitungsfrist besondere Sorgfalt hätte gewidmet werden müssen.

Ein gravierender Umstand ist, dass das vorbereitete zweite Schreiben vom 16.06.2021 an die Anwaltskanzlei der kirchlichen Trägerin nicht abgesandt worden war und dies unbemerkt blieb. Auch bei einer rein digitalen Vorgangsbearbeitung und Dokumentation wären Geschäftsgangverfügungen zu treffen und Wiedervorlagen von Vorgängen zu organisieren gewesen. Es entstand eine 18-monatige Zeitspanne ohne Kontakt und Austausch zwischen Kirche und HL, ohne dass dieses bemerkt wurde. Da eine Reaktion der adressierten Anwaltskanzlei auf das Schreiben hin zu erwarten gewesen wäre, hätte das Ausbleiben der Stellungnahme auffallen können. Die kirchliche Trägerin äußerte insofern nachvollziehbar ihr Erstaunen über die Wiederaufnahme des Prüfvorgangs.

Die Prüfung hätte auch die weiteren teilweise nicht angeforderten Unterlagen bzw. teilweise trotz Anforderung nicht gelieferten Unterlagen wie Raumplan und Entwürfe von Widmungserklärung und Entgeltordnung umfassen müssen. Dies vor allem, um im Verbund beurteilen zu können, ob es sich um einen die Anforderungen des SH-Bestattungsrechts erfüllenden Friedhofsbetrieb und insbesondere um ein rechtskonform gestaltetes Geschäftsmodell zwischen Trägerin und Betreiberin auf der einen Seite und Erfüllungsgehilfin auf der anderen Seite handelt. Erst im Gesamtzusammenhang dieser Unterlagen hätten alle öffentlich-rechtlichen Auswirkungen des Vorhabens beurteilt werden können. So konnten wesentlichen Aspekte nicht abschließend geklärt werden, die unter Umständen eine Untersagung des Friedhofsbetriebs zur Folge haben könnten. Die Strategie, sich bei der Prüfung der Anzeige vorrangig mit der Friedhofsordnung zu befassen, um sich zeitlich später ggf. mit der Frage der Räumlichkeiten und mit den Inhalten der Widmung und der Entgeltordnung (nach deren Veröffentlichungen) auseinanderzusetzen, wird als nicht zweckmäßig bewertet.

In den Ausführungen in diesem Bericht zu den bestattungsrechtlichen Anforderungen zeigte das RPA eine Reihe von Indikatoren für weitere mögliche Unzulänglichkeiten auf, die in der Prüfung nicht berücksichtigt worden sind. Es ist zwar möglich, die fehlenden Unterlagen wie Entgeltordnung, Widmungserklärung und Festlegung der zum Friedhof gehörenden Räumlichkeiten nachzufordern oder erst nach deren öffentlicher bzw. örtlicher Bekanntmachung einer bestattungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen.

**In der Erklärung der HL vom 23.12.2022 ist deutlich signalisiert worden, dass in der aktuellen Friedhofsordnung keine Aspekte mehr existieren, die dem Bestattungsgesetz widersprechen. Diese Aussage hat die Friedhofsträgerin damit in einen Status gesetzt, auf die Rechtmäßigkeit der**

**rechtlichen Ausgestaltung des Vorhabens vertrauen zu können. Das Risiko, dass eine mögliche Untersagung zu einem späteren Zeitpunkt einen Schadensersatzanspruch zugunsten der Friedhofsträgerin begründen kann, hat sich erhöht.**

Im Hinblick auf den Umgang mit den nachbarlichen Einwendungen gegen den angestrebten Friedhofsbetrieb war festzustellen, dass die Anweisung des Bürgermeisters zu dem ersten eingegangenen Schreiben nicht beachtet worden war. Statt einen Antwortentwurf für den Bürgermeister zu erstellen, wurde das Antwortschreiben ohne vorherige Einbindung der Bürgermeisterkanzlei vom FB 5 an die Nachbarn versandt. Inhaltlich bleibt nicht nachvollziehbar, weshalb darin keine fachlich-inhaltliche Auseinandersetzung mit den vorgetragenen bestattungsrechtlichen Argumenten der nachbarlichen Einwendung erfolgte.

In der Zeitspanne bis zum 10.02.2023 sind insgesamt sieben weitere Eingaben von der nachbarlichen Seite in der Regel mit ergänzenden Argumenten bei der HL eingegangen, ohne dass eine inhaltliche Beantwortung vorgenommen worden ist, die sich qualifiziert mit der dortigen Argumentation auseinandergesetzt hat. **Vor diesem Hintergrund hält es das RPA im Rahmen des städtischen Beschwerdemanagements für angemessen, das abschließende noch ausstehende Antwortschreiben hinsichtlich der gebotenen inhaltlichen Tiefe zuvor mit dem Bürgermeister abzustimmen.**

Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen des Prüfungsberichts wurden am 15.03.2023 mit dem Bereich Stadtplanung und Bauordnung sowie am 27.03.2023 mit dem Bereich Stadtgrün und Verkehr besprochen. Eine Stellungnahme des Fachbereichs 5 wird bis zum **28.04.2023** zu folgenden Textziffern erbeten:

Tz.	Bezeichnung	Durch	Seite
4.14	Fazit	Stadtgrün und Verkehr	14
5	Bewertung des RPA	Stadtgrün und Verkehr	16-17
6	Bewertung des RPA Antwortschreiben statt AE an Bürgermeister	Stadtplanung und Bauordnung	19
6	Bewertung des RPA Inhaltliche Abstimmung des Schreibens an die Nachbarn mit dem Bürgermeister	Stadtgrün und Verkehr	19
7	Zuständigkeit	Stadtgrün und Verkehr	20-21

Unabhängig davon wird anheimgestellt, sich darüberhinausgehend schriftlich zu den Bemerkungen zu äußern.



Sollte sich der Fachbereich zu den Bemerkungen nicht bis zum **28.04.2023** äußern, wird das Prüfungsergebnis lediglich aus der Sicht des RPA im Rechnungsprüfungsausschuss (voraussichtlich am 22.06.2023) dargestellt.

Auf die Pflicht zur Anonymisierung personenbezogener Angaben in der Stellungnahme wird hingewiesen.

Lübeck, 29.03.2023

14.5.000.07.15.01

bur/yb



Dr. Katja Schur



Jürgen Burmeister

1 - Bürgermeister  
660.5-3 - Stadtgrün und Verkehr

Zeichen: 67-4-10-40

Lübeck, den 15.05.2023  
Auskunft: Herr Marco Johann  
Tel.: 6740; Fax: 6753  
e-mail: marco.johann@luebeck.de

1.140 Rechnungsprüfungsamt

1.140 Rechnungsprüfungsamt	
30. Mai 2023	
	PrGr 3

über  
Frau Senatorin Hagen

*Hagen 17/05*

Frau Wolke-Eichenberg  
Bereichsleitung 5.660 Stadtgrün und Verkehr

*Publ.-G. 15.05.23*

nachrichtlich  
Herrn Bürgermeister Lindenau

Hansestadt Lübeck Bürgermeisterkanzlei	
24. Mai 2023	
Az.:	Anl.:

Sonderprüfung „Verwaltungsprozesse im Fachbereich 5 zur Umnutzung eines Gebäudes in der Lübecker Altstadt – Kolumbarium „Die Eiche““

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf Ihren Bericht „Sonderprüfung Verwaltungsprozesse im Fachbereich 5 zur Umnutzung eines Gebäudes in der Lübecker Altstadt“ erhalten Sie die Stellungnahme der Friedhofsverwaltung.

Der Aktenordner steht Ihnen im Austauschordner

T://querschnitt/Austausch\_Friedhofsverwaltung\_RPA/Kolumbarium Die Eiche/Kolumbarium Die Eiche – Sammelmappe.pdf

zur Verfügung.

Herr Marco Johann (-6740) steht Ihnen als Ansprechpartner zur Verfügung.

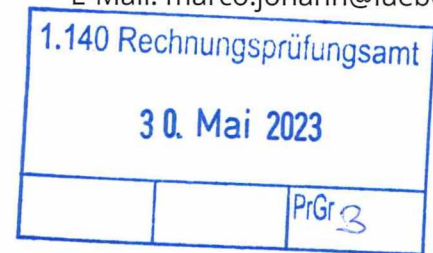
Ferner wird bestätigt, dass die Datei „Kolumbarium Die Eiche – Sammelmappe.pdf“ die vollständigen Verfahrensunterlagen enthält.

Im Auftrage

gez. Marco Johann

**Anlagen:**

1



Vfg.

1. Vermerk

**Sonderprüfung „Verwaltungsprozesse im Fachbereich 5 zur Umnutzung eines Gebäudes in der Lübecker Altstadt – Kolumbarium „Die Eiche““**

**hier:** Stellungnahme zum Bericht des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) vom 29.03.2023

Zum o. g. Bericht nimmt das Sachgebiet 5.660.5-3 – Friedhofsverwaltung entsprechend der Nummerierung des Prüfberichtes Stellung. Die Stellungnahme beginnt mit der Ziffer

**7 Zuständigkeit für die Prüfung der Anzeige,**

da hier das Kernproblem der Friedhofsverwaltung lag.

Das RPA hat sich in der Frage der Zuständigkeit der Auffassung der Bürgermeisterkanzlei und des Bereiches Recht angeschlossen, dass die fachliche Zuständigkeit im Bereich Stadtgrün und Verkehr verortet sei.

Dass die Friedhofsverwaltung fachlich geeignet sein könne, die Aufsicht über nichtstädtische Friedhöfe durchzuführen, wird seitens der Friedhofsverwaltung vom Grundsatz nicht in Frage gestellt. Es ist jedoch unzutreffend, dass die Zuständigkeit durch Organisationsverfügung, Aufgabengliederungsplan o. ä. dem Bereich Stadtgrün und Verkehr übertragen ist.

Gem. Aufgabengliederungsplan der Hansestadt Lübeck (Auszug als Anlage 1 beigelegt) sind unter „67 Grünflächenamt“ folgende, dem Grünflächenamt, jetzt Bereich 5.660 – Stadtgrün und Verkehr – Aufgaben im Bereich des Bestattungsrechts übertragen:

14. *Entwurf, Bau, Unterhaltung und Verwaltung der städtischen Friedhöfe*
15. *Verwaltung und Betrieb der Friedhofskapellen, Leichenhallen und des Krematoriums*
16. *Durchführung der Erd- und Feuerbestattungen*
17. *Unterhaltung und Verwaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft“*

Gem. § 27 Abs. 1 Satz 1 BestattG erfüllen die Kreise und kreisfreien Städte ihre Aufgaben nach dem BestattG als Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Bei der Zulässigkeitsprüfung der Anlage von kirchlichen Friedhöfen nach § 20 Abs. 3 des BestattG es SH handelt es sich eben genau um eine solche Aufgabe.

Bei den Aufgaben gem. o. g. Zi. 14 – 17 handelt es sich hingegen um die Aufgaben der Hansestadt Lübeck als Friedhofsträgerin. Diese Aufgaben werden (mit Ausnahme des Betriebs des Krematoriums (Wegfall nach Verkauf)) vom Bereich Stadtgrün und Verkehr übernommen.

Insofern wäre die Feststellung durch das Rechnungsprüfungsamt, dass in der Hansestadt Lübeck eine Zuständigkeitslücke besteht, sinnvoll gewesen.

Die Anzeige des die Heilsarmee vertretenden Rechtsanwalts auf Anlegung eines kirchlichen Friedhofs vom 10.12.2020 ist durch Herrn Bürgermeister Lindenau zur weiteren Bearbeitung durch die Fachbereichsleiterin 5 verfügt.

Ohne Prüfung der Zuständigkeit hat das Sachgebiet 5.660.5-3 die weiteren Verfahrensschritte begonnen und das eigentlich zuständige Gesundheitsamt mit der Bitte um Stellungnahme gebeten (s. 91 der pdf-Datei). Das Gesundheitsamt hat mit Vermerk vom 09.02.2021(S. 126) dahingehend Stellung genommen, dass aus Sicht des Bereiches Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz keine Einwände bestünden, da der Boden und/oder die Luft nicht negativ beeinträchtigt werden. Aus infektiionshygienischer Sicht bestünden auch keine Einwände, wenn die sicherheitsrelevanten Komponenten eingehalten werden würden.

Da jedoch Vorschriften des öffentlichen Rechts widersprochen werden würden, könne auf Grundlage des § 19 Abs. 2 BestattG keine Zustimmung seitens des Gesundheitsamtes erfolgen.

Das Sachgebiet 5.660.5-3 hat mit Beratung durch das Rechtsamt sodann ohne eine Zuständigkeitsregelung das weitere Verfahren geführt.

#### **Zi. 4.1 Anzeigepflicht des kirchlichen Trägers**

#### **Zi. 4.2 Prüfpflicht der HL**

Aus Sicht der Friedhofsverwaltung ist der Lauf der sechsmonatigen Frist des § 20 Abs. 3 Satz 2 BestattG noch nicht begonnen, da noch nicht alle erforderlichen Unterlagen für die Bewertung vorliegen.

Es ist unzutreffend, dass mit dem Schreiben der HL vom 23.12.2022 aus Sicht der für die Verwaltung handelnden Akteure das Prüfungsverfahren endete.

Vielmehr ist der Heilsarmee mitgeteilt worden, dass aus der mit Schreiben vom 13.12.2022 eingereichten Friedhofsordnung keine Aspekte mehr erkennbar sind, die dem Bestattungsgesetz widersprechen. Die Heilsarmee ist darum gebeten worden, mitzuteilen, wann die Friedhofsordnung bekanntgegeben worden ist. Darüber wurde um Zusendung der Friedhofsordnung gebeten.

Zwischenzeitlich hat der Bereich Stadtgrün und Verkehr in Eigeninitiative den Vorschlag unterbreitet, Aufgaben dieser Art der Friedhofsverwaltung zu übertragen. Eine abschließende Entscheidung steht noch aus.

Es ist festzustellen, dass die HL die Zuständigkeit als „Aufsichtsbehörde“ der kirchlichen Friedhöfe in der Vergangenheit nicht wahrgenommen hat und erst durch diesen Vorgang die Zuständigkeitslücke aufgefallen ist.

Sofern die Aufgabe der Friedhofsverwaltung übertragen wird, würden kurzfristig weitere Unterlagen, wie Widmungserklärungen etc. nachgefordert werden (vgl. auch nachfolgende Ziffern).

#### **Zi. 4.4 Trägerschaft und Betrieb**

Der kirchliche Friedhof wird privatrechtlich betrieben. Die erforderliche Entgeltordnung liegt noch nicht vor und wird nachgefordert. Bei privatrechtlich geführten kirchlichen und/oder gemeindlichen Friedhöfen ist es üblich, dass Verträge geschlossen werden, da hier ein Gleichordnungsverhältnis und nicht, wie im öffentlichen Recht, ein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht.

#### **Zi. 4.5 Übertragung auf einen Dritten in SH unzulässig**

Diese Auffassung wird auch von der Friedhofsverwaltung geteilt und spiegelt sich in der nunmehr vorliegenden Form der Friedhofsordnung in der Fassung vom 13.12.2022 wider.

Aus Sicht der Friedhofsverwaltung sind die Angaben auf der Webseite des Kirchenträgers hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch die jPdpR noch veraltet. Im laufenden Verfahren wird die Kirchenträgerin informiert.

#### **4.7 Wettbewerbsneutrales Verhalten**

Die Friedhofsträgerin wird aufgefordert, die Entgeltordnung und den Raumplan nachzureichen.

#### **4.8 Räumlichkeiten**

Die Friedhofsträgerin wird aufgefordert, einen Raumplan nachzureichen.

#### **4.9 Entgeltordnung**

wie Zi. 4.7

#### **4.10 Hausordnung**

Der Bereich Recht hatte gegen die Friedhofsordnung (Stand 13.12.2022) keine Bedenken mehr. Die Anmerkung des Rechnungsprüfungsamtes hinsichtlich des Korrekturbedarfs des § 8 der Friedhofsordnung wird in Abstimmung mit dem Bereich Recht geprüft.

#### **4.11 Widmung**

Die Kirchenträgerin wird aufgefordert, die Widmungserklärung und den Raumplan nachzureichen.

#### **4.12 Örtliche Bekanntmachung**

Die Friedhofsträgerin wird auf das Erfordernis der örtlichen Bekanntmachung hingewiesen.

#### **4.13 Kostendeckende Entgelte**

wie Zi. 4.7

#### **4.17 Fazit**

Es ist unzutreffend, dass die Erklärung der HL vom 23.12.2022 die Friedhofsträgerin in einen Status gesetzt habe, auf die Rechtmäßigkeit der rechtlichen Ausgestaltung des Vorhabens vertrauen zu können. Mit Schreiben vom 23.12.2022 ist lediglich mitgeteilt worden, dass aus der Friedhofsordnung keine Aspekte mehr erkennbar seien, die dem BestattG SH widersprechen.

Die eingeforderte Bekanntmachung der Friedhofsordnung ist bis zum heutigen Tage nicht vorgelegt worden. An die Einreichung der Unterlagen wird erinnert.

### **Zi. 5 Verwaltungsprozess - Prüfung der Anzeige**

Wie bereits unter Zi. 4.1/4.2 ausgeführt, ist der Lauf der sechsmonatigen Frist des § 20 Abs. 3 Satz 2 BestattG noch nicht begonnen.

Es ist zutreffend, dass Vorgänge ausfallbedingt nicht zeitnah abgearbeitet werden konnten.

Die Heilsarmee konnte jedoch nicht darauf vertrauen, dass keine Bedenken gegen den Betrieb des Kolumbariums bestehen, da in jedem Schriftwechsel auf Änderungsanforderungen der Friedhofsordnung hingewiesen wurde und um Nachbesserung gebeten wurde. Erst im Dezember 2022 konnte der Entwurf einer Friedhofsordnung, die dem Bestattungsgesetz nicht widerspricht vorgelegt werden.

Die örtlich bekanntgegebene Friedhofsordnung ist bis zum Tag dieser Stellungnahme noch nicht vorgelegt worden.

## **Zi. 6 Parallelprozess – Nachbarliche Einwendungen**

Die Friedhofsverwaltung ist vom Parallelprozess nicht betroffen, geht es hier im Wesentlichen um Bauordnungs- und Bauplanungsrecht.

Im Rahmen des Parallelprozesses ist der Friedhofsverwaltung von den Einwendern angeboten worden, z. B. durch Zusendung von Literatur, zu unterstützen.

Dieses Angebot ist seitens der Friedhofsverwaltung angenommen worden. Zuletzt fand 26.04.2023 ein persönliches Gespräch in der Friedhofsverwaltung statt, indem der Einwender die HL aufforderte, den Friedhofsbetrieb zu untersagen.

Die rechtlichen Hinweise des Einwenders sind bei der Prüfung des Vorgangs bereits berücksichtigt worden und brachten keine neuen Erkenntnisse.

Auskünfte über das laufende Verfahren konnten dem Einwender jedoch nicht erteilt werden (Vermerk Seite 563).

Marco Johann