EVANGELISCHE KIRCHE
Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz

6.2.9
AZ 5901-00:00>004

Änderung friedhofsrechtlicher Vorschriften – die wesentlichen Neuerungen im Überblick

Am 12. November 2022 hat die Landessynode das Kirchengesetz zur Anpassung kirchlicher Rechtsvorschriften an die Vorgaben des Umsatzsteuerrechtes (Umsatzsteueranpassungsgesetz – UStAnpG) verabschiedet, das im KABl. 2022 S. 207 veröffentlicht wurde und am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Durch das 23 Artikel umfassende Gesetz werden auch Normen geändert, die für die evangelischen Friedhofsträger von Belang sind. Nachfolgend wird ein Überblick über die wesentlichen Änderungen gegeben. Darüber hinausgehende Erläuterungen finden sich in den jeweiligen Gesetzesbegründungen, die auszugsweise als Datei beigefügt sind. Darüber hinaus informieren wir über bereits länger zurückliegende Änderungen im Bereich des Rechts der Friedhofsverbände.

I. Änderung des Kirchengesetzes über die evangelischen Friedhöfe (Friedhofsgesetz ev. – FhG ev.) (Art. 17 UStAnpG)

1. § 2 (Rechtsstellung)

Da durch § 2b Umsatzsteuergesetz, dessen für den 01.01.2023 vorgesehene uneingeschränkte Geltung durch den Bundesgesetzgeber zum Jahresende 2022 auf den 01.01.2025 verschoben wurde, künftig bei Leistungsbeziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften weitergehende Umsatzsteuerpflichten vorgesehen sind, stellt die Änderung den öffentlich-rechtlichen Charakter der Friedhofsträgerschaft in den Vordergrund, um dadurch auch künftig die Wahrnehmung von Aufgaben der Friedhofsträgerschaft durch einen Friedhofsträger gegen Gebühr umsatzsteuerfrei gestalten zu können. Da dies nur dann möglich ist, wenn privatrechtlich organisierte Dritte ausgeschlossen werden (sogenannter Anschluss- und Benutzungszwang), schreibt der neu eingefügte Absatz 4 ausdrücklich fest, dass die Wahrnehmung von Trägerschaftsaufgaben ausschließlich durch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfolgen kann.

2. § 5 (Schließung)

Bei der (endgültigen) Schließung nach § 5 Abs. 2 Friedhofsgesetz ev. war der Friedhofsträger auch bislang schon verpflichtet, für zum Schließungszeitpunkt bestehende, aber noch nicht ausgeübte Bestattungsrechte auf seine Kosten Nutzungsrechte auf einem anderen Friedhof oder Friedhofsteil einzuräumen und schon Bestattete dorthin umzubetten. Die Änderung stellt nunmehr klar, dass auch die Umsetzung vorhandener Grabmale auf Kosten des Friedhofsträgers erfolgen muss.

3. § 7 (Aufgabenwahrnehmung)

Die Erbringung von Aufgaben durch den Friedhofsträger ist nach § 2b Umsatzsteuergesetz künftig nur dann umsatzsteuerfrei, wenn es sich um hoheitliche Aufgaben handelt, deren Erbringung ausschließlich einem öffentlich-rechtlichen Hoheitsträger vorbehalten ist. Sobald die Möglichkeit besteht, dass derartige Aufgaben, wie z.B. Gruftmacherdienste, auch durch privatrechtlich organisierte Dritte, wie z.B. Bestattungsunternehmen, auf eigene Rechnung erbracht werden, ist eine Wettbewerbssituation anzunehmen, so dass entsprechende Leistungen von Friedhofsträgern ebenfalls umsatzsteuerpflichtig wären. In Ergänzung zur Klarstellung in § 2 Abs. 1 sieht die Neufassung des § 7 Abs. 3 Friedhofsgesetz ev. vor, dass sich der Friedhofsträger zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zwar eines, auch privatrechtlich organisiertem, Dritten bedienen kann, dieser aber nicht in eigenem Namen, sondern im Namen und unter Verantwortung des Friedhofsträgers handelt (sogenannter Verwaltungshelfer). Dies bedeutet, dass der eingeschaltete Dritte nicht unmittelbar gegenüber dem Nutzungsberechtigten abrechnen darf, sondern vielmehr – gegebenenfalls nach vorheriger Ausschreibung – vertraglich gegenüber dem Friedhofsträger zur Leistungserbringung gegen ein vertraglich festgelegtes Entgelt verpflichtet ist, das der Friedhofsträger wiederum im Rahmen seiner Gebührenordnung als hoheitliche Gebühr auf den Nutzungsberechtigten umlegen kann. Ausgenommen von einer solchen Übertragung sind alle Tätigkeiten, die durch Verwaltungsakt geregelt werden, also z.B. die Vergabe von Nutzungsrechten, der Erlass von Gebührenbescheiden, die Genehmigung von Grabmalen etc. Im Grundsatz handelt es sich bei der Änderung um eine bloße Klarstellung, da auch bislang schon sämtliche Tätigkeiten auf dem Friedhof von der Annahme der Bestattung bis zur Schließung der Gruft dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen und damit dem Friedhofsträger vorbehalten waren. Um auch künftig Umsatzsteuerfreiheit für solche Friedhöfe sicherzustellen, die diese Leistungen selbst erbringen, ist die bisher schon bestehende Rechtslage nochmals klargestellt worden.

4. Zu § 11

Da es in der Vergangenheit zu Auseinandersetzungen darüber gekommen ist, ob Bestattungstermine auf Friedhöfen durch Aushang bekanntgegeben werden dürfen, sieht der neue § 11 Abs. 4 Friedhofsgesetz ev. eine entsprechende Klarstellung vor.

5. § 19 (Friedhofskapelle und Bestattungsfeiern)

Der durch § 19 Friedhofsgesetz ev. festgeschriebene Benutzungszwang vorhandener Friedhofskapellen findet seine Begründung darin, die Personalität des Verstorbenen zu unterstreichen und es jedem zu ermöglichen, von ihm Abschied zu nehmen. Schon bislang gab es Ausnahmen von dem Benutzungszwang, wenn zuvor ein Trauergottesdienst in einer Kirche stattgefunden hat. Auch sofern bei Urnenbestattungen zuvor eine Bestattungsfeier am aufgebahrten Sarg erfolgt ist, ist - unabhängig davon, ob dies auf dem Friedhof, auf dem die Urne beigesetzt wird oder an einem anderen Ort erfolgt - dem gesetzgeberischen Ziel einer Stärkung der Personalität des Verstorbenen bereits Rechnung getragen. Die Neuregelung sieht daher auch insoweit eine Ausnahme vom Benutzungszwang vor.

Durch die Neuregelung in § 19 Abs. 8 ist klargestellt, dass auch externe Dritte, die als Sarg- oder Urnenträger verpflichtet werden, nur als Verwaltungshelfer nach den Maßgaben des § 7 Abs. 3 Friedhofsgesetz ev. auftreten dürfen.

6. Zu § 20 (Ausheben und Schließen der Gräber)

Diese Erwägungen gelten auch für die Gruftmacherdienste.

7. Zu § 22 (Nutzungsrechte)

„Reservierungen“ sollen in Anpassung an die Vorschriften zur Verlängerung von Wahlgrabstätten nur für maximal 10 Jahre erfolgen.

8. § 26 (Ausbettung)

Neben der Klarstellung, dass auch bei der Ausbettung Dritte nur als Verwaltungshelfer tätig werden können, schließt die Neuregelung die Teilnahme der Hinterbliebenen oder anderer Dritter an der Ausbettung zum Schutz der Friedhofsmitarbeitenden grundsätzlich aus, sofern der Friedhofsträger im Einzelfall aus besonderem Anlass nicht eine Ausnahme zugelassen hat.

9. § 31 (Urnenreihengrabstätten und § 32 Urnenwahlgrabstätten)

Die Anlage von Urnenreihen- oder Urnenwahlgrabstätten mit zusätzlichen Gestaltungsvorschriften ist künftig nicht nur um einen Baum herum, sondern auch um ein anderes verbindendes Gestaltungsmerkmal, wie z.B. eine künstlerisch gestaltete Stele oder ähnliches, möglich.

10. § 33 (Urnengemeinschaftsgrabstätten)

Da steuerrechtlich umstritten war, ob es sich bei Urnengemeinschaftsgrabstätten wegen ihres einheitlichen Gestaltungsbildes um räumlich abgrenzbare Grabstellen handelt, wird durch die Änderung in § 33 Friedhofsgesetz ev. klargestellt, dass die Grabstellen lediglich äußerlich nicht erkennbar sind, eine Individualisierung anhand des Belegungsplanes der Gemeinschaftsanlage aber jederzeit erfolgen kann.

11. § 38 (Grabmale)

Die Regelung zielt auf eine Verhinderung der Verwendung von Grabsteinen aus Kinderarbeit. Da insoweit ein einheitliches und nachprüfbares Zertifizierungssystem nicht besteht, handelt es sich um eine bloße Sollvorschrift mit appellativem Charakter an die Nutzungsberechtigten, so dass der Herkunftsnachweis insbesondere im Genehmigungsverfahren der Grabmalerrichtung nicht zu prüfen ist. Etwas anderes gilt nur für vom Friedhofsträger selbst errichtete Grabmale, beispielsweise auf Gemeinschaftsanlagen. Hier ist der Friedhofsträger verpflichtet, nur Grabsteine zu verwenden, die nachweislich nicht durch Kinderarbeit hergestellt worden sind.

12. Zu §§ 43 bis 49 (Gebühren und Entgelte)

Soweit nicht friedhofsspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen waren, entfallen die bisherigen Vorschriften zu den Gebühren und Entgelten vollständig. Sie finden sich nunmehr im durch das Umsatzsteueranpassungsgesetz neu erlassenen Kirchengesetz über die Erhebung von Gebühren in der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, das für sämtliche Rechtsverhältnisse, in denen Gebühren im Bereich der EKBO erhoben werden, einheitlich Anwendung findet.

13. § 54 (Genehmigungsvorbehalte)

Durch eine ebenfalls durch das Umsatzsteueranpassungsgesetz vorgenommene Änderung des Haushalts-, Kassen- und Vermögensverwaltungsgesetzes (HKVG) ist die Genehmigungspflicht für Beschlüsse des Kirchhofsträgers über die beschränkte Schließung von Friedhofs(teil)flächen entfallen, da insoweit nicht in die Rechte Dritter eingegriffen wird. Entsprechend entfällt der Genehmigungsvorbehalt in § 54.

II. Erlass des Kirchengesetzes über die Erhebung von Gebühren in der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (Gebührengesetz ev. – GebG ev.), (Art. 19 UstAnpG)

Durch die Neuregelung der Umsatzbesteuerung öffentlich-rechtlicher Körperschaften durch § 2b Umsatzsteuergesetz gewinnt die Erhebung von Gebühren insbesondere zwischen kirchlichen Körperschaften, die einander Leistungen gegen Entgelt erbringen, erheblich an Bedeutung. Dies gilt insbesondere im Bereich der Leistungserbringung durch die kirchlichen Verwaltungsämter. Es schien daher angezeigt, die in verschiedenen Fachgesetzen, so auch im Friedhofsgesetz ev., befindlichen Regelungen über die Erhebung von Gebühren in einem Gesetz zu vereinen, nach dem sich künftig sämtliche Gebührenerhebungen und Gebührenordnungen im Bereich der Landeskirche zu richten haben. Das Gebührengesetz ev. gilt nicht nur bei Gebührenerhebungen zwischen kirchlichen Körperschaften, sondern auch bei Gebührenerhebungen von kirchlichen Körperschaften gegenüber Privatpersonen, wie z.B. Nutzungsberechtigten auf Friedhöfen. Die Regelungen entsprechen weitgehend denen der bisherigen §§ 43 bis 49 Friedhofsgesetz ev. Im Friedhofsgesetz ev. selbst finden sich daher neben einem allgemeinen Verweis in § 43 Abs. 1 auf das Gebührengesetz ev. nur noch wenige friedhofsspezifische Sonderregelungen, so z.B. in § 43 Abs. 2 die Vorschrift, dass bei Unverhältnismäßigkeit der Gebührenhöhe kommunale Zuschüsse zu beantragen sind, in § 44 Abs. 1, dass die Gebührenordnung sowohl durch Veröffentlichung in einem amtlichen Verkündungsorgan als auch durch Aushang nach Maßgabe des § 53 Friedhofsgesetz öffentlich bekanntgemacht werden kann sowie in § 46 für die Vollstreckung, da die hoheitlichen Friedhofsgebühren auf der Grundlage der bestehenden Kirchenverträge zwischen der EKBO und den Ländern im Wege der Verwaltungszwangsvollstreckung durch staatliche Organe beigetrieben werden.

In allen gebührenrechtlichen Fragen ist daher künftig das Gebührengesetz ev. (www.kirchenrecht-ekbo.de Nr. 518) heranzuziehen.

III. Weitere Änderungen durch das Umsatzsteueranpassungsgesetz

Durch das Umsatzsteueranpassungsgesetz sind weitere Rechtsvorschriften geändert worden, die Bedeutung auch für die Tätigkeit evangelischer Friedhofsträger haben. Dies gilt insbesondere für die durch Artikel 1 erfolgte vollständige Neufassung des Kirchengesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben der Kirchlichen Verwaltungsämter (Verwaltungsämtergesetz – VÄG). Hervorzuheben ist hier, dass die Verwaltung von Friedhöfen und damit zusammenhängenden Verwaltungsleistungen künftig zwingend von allen Verwaltungsämtern zu erbringende Verwaltungsaufgaben sind (§ 8 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 VÄG). Der Katalog der durch die Verwaltungsämter in Friedhofsangelegenheiten zu erbringenden Leistungen ergibt sich aus der Anlage 2 zu § 9 Abs. 6 VÄG. Für die Leistungserbringung kann das Verwaltungsamt, nach vorherigem Erlass einer Gebührenordnung mit entsprechenden Gebührenpositionen, vom Friedhofsträger Gebühren erheben, die dieser außerhalb des Landes Berlin durch Berücksichtigung in der Kalkulation seiner Friedhofsgebühren wiederum auf die Nutzungsberechtigten umlegen kann. Für die evangelischen Friedhöfe im Bereich des Landes Berlin ist durch die Friedhofsgebührenordnung ev. auch bislang schon ein Verwaltungskostenanteil der Verwaltungsämter berücksichtigt worden. Sofern die Höhe der von den Verwaltungsämtern in Berlin in Friedhofsangelegenheiten erhobenen Gebühren übermäßig voneinander abweicht, kann das Konsistorium nach § 10 Abs. 2 VÄG eine einheitliche Musterkalkulation für die Gebührenordnung der Kirchlichen Verwaltungsämter erlassen.

Durch die durch Artikel 14 erfolgte Änderung des Kirchengesetzes über die Haushalts-, Kassen- und Vermögensverwaltung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz ist, wie bereits unter I. Nr. 12 dargestellt, in § 88 Abs. 1 Nr. 3 HKVG die Genehmigungspflicht für Beschlüsse der Friedhofsträger über die beschränkte Schließung von Friedhofs(teil)flächen gemäß § 5 Abs. 1 Friedhofsgesetz ev. entfallen. Denn durch die beschränkte

Schließung wird nicht in bestehende Rechte Dritter eingegriffen, vielmehr handelt es sich insoweit um ein Planungsinstrument des Friedhofsträgers, so dass eine Prüfung auf Rechtskonformität nicht zwingend erforderlich erscheint. Um dem Konsistorium aber weiterhin einen Überblick über die Friedhofsflächen und deren Rechtsstatus zu ermöglichen, sind Beschlüsse über beschränkte Schließungen dem Konsistorium gemäß § 88 Abs. 3 Nr. 4 HKVG unverzüglich nach Beschlussfassung mitzuteilen.

IV. Rechtsänderungen im Bereich der Friedhofsverbände

Bereits am 17.04.2021 (KABl. S. 76) hat die Landessynode das Kirchengemeindestrukturgesetz (KGSG) beschlossen (www.kirchenrecht-ekbo.de, Nr. 103). Zugleich ist das Kirchengesetz über Gemeindeverbände zur Verwaltung von Friedhöfen (Friedhofsverbandsgesetz – FVG) vom 04.11.2005 (KABl. S. 199, berichtigt KABl. 2006 S. 21), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 29.10.2016 (KABl. S. 183, S. 202) aufgehoben worden. Dessen Regelungsinhalt findet sich nunmehr in den §§ 11 bis 22 KGSG. Anträge auf Errichtung oder Änderung von Friedhofsverbänden oder deren Satzungen richten sich demnach nach den vorgenannten Vorschriften. Diese entsprechen weitgehend denen des bisherigen Friedhofsverbandsgesetzes. Eine verfahrensmäßig wichtige Änderung findet sich in § 16 KGSG. Danach findet bei Errichtung eines Gemeindeverbandes oder Angliederung von Kirchengemeinden an den Verband ein Vermögensübergang des Verbandszwecken gewidmeten Vermögens per Gesetz auf den Verband statt. Ein gesonderter Übertragungsakt insbesondere der Friedhofsgrundstücke durch notariellen Vertrag ist daher nicht mehr erforderlich. Unverändert erfolgen Errichtungen und Änderungen des Friedhofsverbandes durch Urkunde des Konsistoriums und bedürfen der Erlass und die Änderung von Satzungen der kirchenaufsichtlichen Genehmigung.

V. Fundstellen

Die genannten Gesetze sind sämtlichst in ihren die Änderungen berücksichtigenden Fassungen unter www.kirchenrecht-ekbo.de abrufbar.

gez. OKR Dr. Ziekow