

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

Sachen, die nicht einem anderen Senat zugewiesen sind

Sachgebietsergänzung:

Friedhofs- und Bestattungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2
BayBestG	Art. 10 Abs. 1
Gemeindliche Friedhofssatzung	

Titelzeile:

Dauer der Totenruhe von Urnen in der Urnengrabstätte

Stichworte:

Feuerbestattung; Urnengrab; Urnennische; Ruhezeit der Urne in der Grabstätte; Überführung der Urne in ein Urnensammelgrab; Nutzungsrecht an Grabstätten; Friedhofswesen als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung; Gesetzesvorbehalt; postmortale Menschenwürde; Totenruhe; postmortal wirkendes Persönlichkeitsrecht; Totenfürsorge und Totengedenken der Angehörigen; Verwesungsprozess von Leichen als Rechtfertigung der unterschiedlichen Ruhezeiten für Leichen und Urnen.

Leitsätze:

1. Ein landesgesetzlicher Regelungsauftrag genügt dem Gesetzesvorbehalt für die satzungsrechtliche Festlegung von Ruhezeiten für Urnen in der Grabstätte durch die Gemeinden.
2. Eine Ruhezeit für Urnen von zwei Jahren verletzt die postmortale Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG jedenfalls dann nicht, wenn die Gemeinde satzungsrechtlich die Verleihung langjähriger Nutzungsrechte an Grabstätten für Urnen vorsieht. Gleiches gilt für das durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Totengedenken der Angehörigen an der Grabstätte.
3. Das postmortal wirkende Persönlichkeitsrecht und das nachrangige Recht der Angehörigen auf Totenfürsorge können in Bezug auf Bestattungsart, Nutzungsrecht an einer Grabstätte, Grabgestaltung und Grabpflege nur im Rahmen der rechtswirksamen Vorgaben des Friedhofs- und Bestattungsrechts ausgeübt werden.
4. Erheblich längere Ruhezeiten für Leichen als für Urnen sind nicht gleichheitswid-



rig, weil sich Ruhezeiten für Leichen an der voraussichtlichen Dauer des Verwesungsprozesses orientieren.

Urteil des 6. Senats vom 19. Juni 2019 - BVerwG 6 CN 1.18

I. VGH München vom 31. Januar 2018  
Az: VGH 4 N 17.1197



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 6 CN 1.18  
VGH 4 N 17.1197

Verkündet  
am 19. Juni 2019

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 19. Juni 2019  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und  
Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragstellerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 31. Januar 2018 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Mit ihrem Normenkontrollantrag verfolgt die Antragstellerin das Ziel, die Bestimmung des § 18 Abs. 1 Satz 2 der Friedhofssatzung der Antragsgegnerin für unwirksam erklären zu lassen. Danach beträgt die Ruhefrist bei Urnenbestattungen auf den Friedhöfen der Antragsgegnerin zwei Jahre. Die Friedhofssatzung sieht vor, dass Urnen nach Ablauf der Ruhefrist von der Grabstätte der Beisetzung (Urnennische oder Urnengrab) in ein anonymes Urnensammelgrab auf einem Friedhof überführt werden. Demgegenüber ist die Ruhefrist von Leichen satzungsrechtlich auf zwölf Jahre festgelegt. Die Friedhofssatzung sieht vor, dass die Antragsgegnerin Nutzungsrechte an Grabstätten für die Dauer von mindestens zwölf Jahren ab dem Tag der Beisetzung vergibt. Nach Ablauf von Ruhefrist und Nutzungsrecht kann die Antragsgegnerin eine Grabstätte erneut belegen.

- 2 Die Antragstellerin wohnt im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin. Sie hat sich bislang nicht für eine bestimmte Bestattungsart (Erd- oder Feuerbestattung) entschieden. Die Antragstellerin hält die zweijährige Ruhefrist für Urnen insbesondere angesichts der erheblichen längeren Ruhefrist für Leichen für verfassungswidrig zu kurz bemessen.
- 3 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag mit im Wesentlichen folgenden Erwägungen abgelehnt: Der Antrag sei zulässig; insbesondere könne die Antragstellerin die Rechtswirksamkeit der Ruhefristregelung für Urnen zur Wahrung ihres postmortalen Persönlichkeitsschutzes klären lassen. Es genüge, dass diese Regelung nach einer Feuerbestattung zur Anwendung kommen könne.
- 4 Der Normenkontrollantrag könne aber keinen Erfolg haben, weil die zweijährige Ruhefrist für Urnen mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG werde nicht beeinträchtigt. Sie schütze Personen davor, nach ihrem Tod verächtlich gemacht oder herabgewürdigt zu werden. Die Überführung von Urnen in ein anonymes Urnensammelgrab stelle ungeachtet der Dauer der Ruhefrist weder eine Missachtung der Verstorbenen noch einen würdelosen Umgang mit den sterblichen Überresten dar.
- 5 Auch die im Kern ebenfalls durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Totenruhe werde nicht verletzt. Die Überführung lasse die Aschenreste des Verstorbenen, die in einer fest verschlossenen Urnenkapsel aufbewahrt würden, unberührt. Sie stelle eine erheblich geringere Beeinträchtigung der Totenruhe dar als die Exhumierung einer Leiche. Auch sei die zweijährige Ruhefrist für Urnen nur in Ausnahmefällen anwendbar, weil sie durch die um ein Vielfaches längeren Nutzungszeiten an Grabstätten überlagert werde. Werde die Urne in einer eigens bereitgestellten Grabstätte beigesetzt, an der ein Nutzungsrecht bestehe, sei sie für mindestens zwölf Jahre vor der Überführung in das anonyme Sammelgrab geschützt. Die zweijährige Ruhefrist könne nur Bedeutung erlangen, wenn die Urne in einem Familiengrab beigesetzt werde, dessen Nutzungsrecht innerhalb von zwei Jahren auslaufe und nicht verlängert werde. Verzichteten die Angehörigen auf eine Verlängerung, bestehe kein schutzwürdiges Bedürfnis mehr für einen individuellen Ort des Totengedenkens.

- 6 Die unterschiedlichen Ruhefristen für Leichen und Urnen seien nicht gleichheitswidrig, weil sie sachlich gerechtfertigt seien. Die Antragsgegnerin habe sich bei der Festlegung der zwölfjährigen Ruhefrist für Leichen an der voraussichtlichen Dauer des Verwesungsprozesses orientieren können. Auch die Bestimmungen der Bayerischen Verfassung, die einen würdevollen Umgang mit sterblichen Überresten und die Beachtung der gesellschaftlich vorherrschenden Pietätsvorstellungen vorgäben, seien nicht verletzt. Das Feuerbestattungsgesetz von 1934 und die hierzu ergangene Durchführungsverordnung von 1938 seien in Bayern im Jahr 1971 außer Kraft getreten.
- 7 Mit der Revision macht die Antragstellerin geltend, der Verwaltungsgerichtshof habe das Verhältnis von Ruhefrist und Grabnutzungsrecht verkannt. Hänge die Dauer der Totenruhe von dem Bestehen eines Grabnutzungsrechts ab, stehe sie letztlich im Belieben der Angehörigen. Diese könnten auf das Nutzungsrecht jederzeit verzichten. Nur eine normativ bestimmte angemessene Ruhefrist könne den von Art. 1 Abs. 1 GG geforderten postmortalen Würdeschutz gewährleisten. Aschenreste Verstorbener genossen den gleichen Schutz wie Leichen. Daher müsse eine angemessene gemeinsame Mindestruhezeit festgelegt werden, die für Leichen wegen des Verwesungsprozesses erhöht werden könne. Eine zweijährige Ruhefrist sei auf keinen Fall geeignet, die sich aus Art. 1 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen zu erfüllen. Die vom Verwaltungsgerichtshof für zulässig gehaltene Überführung nach nur zwei Jahren stelle eine Störung der Totenruhe im Sinne von § 168 StGB dar.
- 8 Die Antragsgegnerin verteidigt das angefochtene Urteil.

## II

- 9 Die zulässige Revision der Antragstellerin ist nicht begründet. Das angefochtene Normenkontrollurteil verstößt nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.). Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 10 Abs. 1 des Bayerischen Bestattungsgesetzes in der Fassung vom 2. Au-

gust 2016 (GVBl. S. 246) über die Ruhezeiten für Aschenreste Verstorbener genügt den Anforderungen des rechtsstaatlichen Vorbehalts des Parlamentsgesetzes (2.). Da es sich bei der Friedhofssatzung der Antragsgegnerin vom 24. Juni 2016 (FS) um nicht revisibles Landesrecht handelt, ist das Bundesverwaltungsgericht an die Auslegung der Friedhofssatzung durch den Verwaltungsgerichtshof gebunden, wonach die zweijährige Ruhefrist für Urnen durch eine längere Nutzungszeit an der Grabstätte aufgrund eines Grabnutzungsrechts überlagert wird (3.). Dieses Normverständnis verletzt die postmortale Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG nicht (4.). Das postmortal wirkende Persönlichkeitsrecht der Verstorbenen wird ebenso gewahrt (5.) wie das Recht der Angehörigen auf Totenfürsorge und Totengedenken (6.). Schließlich liegt keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG vor (7.).

11 1. Der Normenkontrollantrag erfüllt die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1 VwGO:

12 a) Die Vorschriften der Friedhofssatzung können Gegenstand einer Normenkontrolle sein. Zum einen handelt es sich um Rechtsvorschriften, die im Rang unter dem Landesgesetz stehen (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Satzungsrecht, das die Gemeinden im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung setzen, ist Landesrecht, weil die Gemeinden der Verwaltungsebene der Länder zuzurechnen sind (vgl. nur Eichberger/Buchheister, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Sept. 2018, § 137 Rn. 43 m.w.N.). Zum anderen eröffnet das Landesrecht insoweit die Möglichkeit der Normenkontrolle (Art. 5 Satz 1 des Bayerischen Ausführungsgesetzes der VwGO, GVBl. 1992, 162). Die Vorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS kann für sich genommen zur Nachprüfung gestellt werden, weil sie einen eigenständigen und abgeschlossenen Regelungsinhalt aufweist. Die Antragsfrist von einem Jahr nach Bekanntmachung der angefochtenen Rechtsvorschrift ist gewahrt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

13 b) Die Antragstellerin ist befugt, die Wirksamkeit der Vorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS über die zweijährige Ruhefrist bei Urnenbestattungen gerichtlich nachprüfen zu lassen, weil sie durch deren Anwendung in absehbarer Zeit in ihren Rechten verletzt werden kann (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Als Einwohnerin der Antragsgegnerin wird die Antragstellerin voraussichtlich auf einem Friedhof

der Antragsgegnerin bestattet werden (Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BayBestG; § 6 Abs. 1 FS). Aufgrund ihres postmortal wirkenden Persönlichkeitsrechts kann sie zu Lebzeiten eine rechtsverbindliche Entscheidung über die Bestattungsart (Erd- oder Feuerbestattung) treffen, die ihre Angehörigen und die Antragsgegnerin als Friedhofsträger nach ihrem Tod beachten müssen (unter 5.). Es erscheint plausibel, dass sich die Antragstellerin - wie von ihr vorgetragen - bei der Wahl der Bestattungsart daran orientiert, welche Vorgaben die Friedhofssatzung für die Totenruhe in einer Urnennische oder einem Urnengrab enthält. Daher kann sie gerichtlich klären lassen, ob derartige Vorgaben wie die zweijährige Ruhefrist nach § 18 Abs. 1 Satz 2 FS rechtswirksam, d.h. mit höherrangigem Recht, vereinbar sind.

- 14 2. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem Revisionsverfahren zu prüfen, ob das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichtshofs mit Bundesverfassungsrecht vereinbar ist (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Hierzu gehört der Vorbehalt des Parlamentsgesetzes, der im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG verankert ist und aufgrund des Homogenitätsgebots nach Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Landesgesetzgebung gilt. Er verpflichtet den parlamentarischen Gesetzgeber, die grundlegenden Entscheidungen in wesentlichen Sachbereichen selbst zu treffen und nicht vollständig autonomen Körperschaften zu überlassen, die zur Regelung des jeweiligen Sachbereichs durch Satzungsrecht befugt sind. Der Gesetzgeber hat jedenfalls Gegenstand und Zweck einer Regelungsermächtigung zu umreißen. Ob und inwieweit er darüber hinaus den wesentlichen Regelungsinhalt des Satzungsrechts vorgeben oder doch einen Rahmen setzen muss, hängt neben der allgemeinen Bedeutung der Regelungsmaterie vor allem von der Grundrechtsrelevanz ab. Je intensiver Grundrechte betroffen sind, desto aussagekräftiger muss die gesetzliche Ermächtigung in Bezug auf die Eingriffsmöglichkeiten sein. Für das Maß der gebotenen oder zulässigen Zurückhaltung des Gesetzgebers spielt auch eine Rolle, ob die Rechtsetzungsbefugnis autonomer Körperschaften im Grundgesetz verankert ist und die Regelungsinhalte durch Verfassungsgrundsätze vorgezeichnet sind. Jedenfalls darf der Gesetzgeber seinen Einfluss auf den Inhalt des zu erlassenden Satzungsrechts in grundrechtsrelevanten Bereichen nicht gänzlich preisgeben (BVerfG, Beschlüsse vom 9. Mai 1972 - 1 BvR 518/62 und 308/64 - BVerfGE 33, 125 <157 ff.>, vom 22. Juni 1977 - 1 BvL 23/75 - BVerfGE 45, 393 <399 f.> und vom 13. Juli 2004



- 1 BvR 1298/94 u.a. - BVerfGE 111, 191 <217 f.>; BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2017 - 6 C 3.16 - BVerwGE 159, 148 Rn. 28 und 36).

- 15 Die Vorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS über die zweijährige Ruhefrist bei Urnenbestattungen knüpft an Art. 10 Abs. 1 BayBestG an. Nach Satz 1 dieser Vorschrift bestimmt der Friedhofsträger Ruhezeiten für Leichen und für Aschenreste Verstorbener. Nach Satz 2 ist die Ruhezeit für Leichen unter Berücksichtigung der Verwesungsdauer festzusetzen. Danach hat der Landesgesetzgeber davon abgesehen, für Urnen mit Aschenresten Verstorbener Mindestruhezeiten oder einen zeitlichen Rahmen festzulegen. Er hat sich insoweit darauf beschränkt, den Gemeinden als Friedhofsträgern einen Regelungsauftrag zu erteilen, den sie in Wahrnehmung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts unter Berücksichtigung der sich aus dem Grundgesetz ergebenden Anforderungen wahrnehmen müssen.
- 16 Dieser gesetzliche Regelungsauftrag genügt aus folgenden Gründen den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts: Das Friedhofswesen, d.h. die Unterhaltung von Friedhöfen und die Regelung ihrer Benutzung, stellt eine hergebrachte Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden dar, für deren Wahrnehmung ihnen grundsätzlich ein weiter Regelungsspielraum zusteht. Dieser Spielraum wird bei Regelungen über die Ruhezeiten von Urnen in der Grabstätte durch deren grundgesetzlich vorgegebenen Zweck eingeschränkt. Dieser Zweck besteht darin, die sterblichen Überreste möglichst in der jeweiligen Grabstätte zu belassen, um auf diese Weise die durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Menschenwürde postmortal zu gewährleisten und ein angemessenes Totengedenken am Grab zu ermöglichen. Es kann dahinstehen, ob sich daraus für Aschenreste Vorgaben für die Mindestdauer der Totenruhe in der Grabstätte (vgl. unter 4. und 6. b)) ergeben. Die Gemeinden haben diese grundgesetzlichen Anforderungen zu beachten; diese bilden den rechtsverbindlichen Rahmen für die Wahrnehmung des Selbstverwaltungsrechts. Eine darüber hinausgehende Einschränkung der Selbstverwaltung durch zusätzliche landesgesetzliche Vorgaben in Gestalt von Mindestruhezeiten oder eines zeitlichen Rahmens für Ruhezeiten von Urnen ist jedenfalls nicht geboten.

- 17 Hinzu kommt, dass den Gemeinden zur Wahrung der Totenruhe und des Totengedenkens das traditionelle Rechtsinstitut des langjährigen Nutzungsrechts an einer Grabstätte zur Verfügung steht. Die Gemeinden können sowohl Personen zu deren Lebzeiten als auch den nächsten Angehörigen der Verstorbenen, die auf ihrem Friedhof bestattet sind, nach Maßgabe ihres Satzungsrechts ein Nutzungsrecht an einer Grabstätte verleihen, auf das nur mit ihrer Zustimmung verzichtet werden kann. Zu den prägenden Merkmalen des Nutzungsrechts gehört, dass während seiner Laufzeit die Überführung der sterblichen Überreste in eine andere Grabstätte grundsätzlich ausgeschlossen ist. Daher liegt auf der Hand, dass die Gemeinden satzungrechtlichen Regelungen, die Zeiten der Totenruhe unabhängig von der Laufzeit eines Nutzungsrechts festlegen, nur ergänzende Bedeutung beimessen können (vgl. unter 3. a)).
- 18 3. a) Entsprechend der Bedeutung des Nutzungsrechts an Grabstätten hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, dass die zweijährige Ruhefrist bei Urnenbestattungen nach § 18 Abs. 1 Satz 2 FS von einem Nutzungsrecht an der Urnennische oder dem Urnengrab überlagert wird. Danach richtet sich die Dauer der Totenruhe in der Grabstätte vorrangig nach der Nutzungszeit, die mindestens zwölf Jahre ab dem Tag der Beisetzung beträgt (§ 19 Abs. 2 FS). Die Nutzungszeit kann um bis zu weitere zwölf Jahre verlängert werden (§ 20 Satz 1 und 2 FS). Während dieser Zeit schließt das Nutzungsrecht eine Überführung der Urne in das anonyme Urnensammelgrab nach § 17 Abs. 11 Satz 3 FS unabhängig von der Ruhefrist des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS aus. Danach kommen diese Regelungen nicht zur Anwendung, wenn die Urne in einer Urnennische, einem Einzelgrab oder einem erstmals belegten Familiengrab beigesetzt wird. Im Falle der Beisetzung in einem bereits belegten Familiengrab erlangt die zweijährige Ruhefrist des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS Bedeutung, wenn das Nutzungsrecht an dieser Grabstätte innerhalb von zwei Jahren nach der Beisetzung ausläuft und von den Berechtigten nicht verlängert wird.
- 19 Diese Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs entspricht der Bedeutung des Nutzungsrechts an Grabstätten. Ungeachtet dessen kann sie das Bundesverwaltungsgericht nicht in Frage stellen, weil sie irrevisibles Landesrecht betrifft. Das Bundesverwaltungsgericht ist darauf beschränkt nachzuprüfen, ob die angefochtene Satzungsregelung des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS angesichts des vom Verwal-

tungsgerichtshof bindend angenommenen Vorrangs langjähriger Nutzungszeiten an Grabstätten mit Bundesverfassungsrecht vereinbar ist (§ 137 Abs. 1, § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Aus diesem Grund kann der Senat den Einwänden der Antragstellerin gegen die dargestellte Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs nicht nachgehen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2016 - 6 C 19.15 - BVerwGE 157, 46 Rn. 6).

20 b) Als irreversible Auslegung von Landesrecht hinzunehmen ist der vom Verwaltungsgerichtshof angenommene Bedeutungsgehalt von Art. 100 und Art. 149 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung. Nicht revisibel ist auch die von der Antragstellerin angeführte Vorschrift des Art. 5 BayBestG. Schließlich liegt auf der Hand, dass das Feuerbestattungsgesetz von 1934 und die dazu ergangene Durchführungsverordnung von 1938 in Bayern nur solange nach Art. 123 ff. GG als Landesrecht fortgalten, bis sie am 1. Januar 1971 durch das Bayerische Bestattungsgesetz abgelöst wurden.

21 4. Die zweijährige Ruhefrist bei Urnenbestattungen nach § 18 Abs. 1 Satz 2 FS verletzt nicht die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG. Deren Schutz umfasst den allgemeinen Achtungsanspruch, der jedem Menschen kraft seines Personseins zusteht und nicht mit dem Tod erlischt. Er gewährleistet, dass der sittliche, personale und soziale Geltungswert, den ein Mensch durch seine Lebensleistung erworben hat, auch postmortal respektiert wird. Daraus folgt, dass auch nach dem Tod niemand in einer die Menschenwürde missachtenden Weise ausgegrenzt, verächtlich gemacht oder herabgewürdigt werden darf (BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1971 - 1 BvR 435/68 - BVerfGE 30, 173 <194>; Kammerbeschlüsse vom 27. Juli 1993 - 2 BvR 1553/93 - NJW 1994, 783, vom 18. Januar 1994 - 2 BvR 1912/93 - NJW 1994, 783 <784> und vom 9. Mai 2016 - 1 BvR 2202/13 - NVwZ 2016, 1804 Rn. 56; BGH, Beschluss vom 29. Oktober 2014 - XII ZB 20/14 - NJW 2014, 3786 Rn. 31). Allerdings schwindet das Schutzbedürfnis in dem Maße, in dem die Erinnerung an den Verstorbenen verblasst und das Interesse an der unverfälschten Darstellung des Lebensbildes abnimmt (BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1971 - 1 BvR 435/68 - BVerfGE 30, 173 <196>).

- 22 Das aus Art. 1 Abs. 1 GG folgende Verbot entwürdigender Behandlung stellt elementare Anforderungen an den Umgang mit den sterblichen Überresten Verstorbener. Diese betreffen die Bestattung als solche, die Totenruhe sowie die Gestaltung und Pflege der Grabstätte. Für die Beurteilung, ob die postmortale Menschenwürde insoweit gewahrt ist, kommt es maßgebend auf den zu Lebzeiten geäußerten, aber auch auf den mutmaßlichen Willen des Verstorbenen an, sofern dieser noch zuverlässig festgestellt werden kann. Diesem Willen ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Mai 2016 - 1 BvR 2202/13 - NVwZ 2016, 1804 Rn. 57). Dementsprechend verletzt die Obduktion einer Leiche zu Forschungszwecken die Menschenwürde nicht, wenn der Verstorbene diesem Vorgehen zu Lebzeiten ausdrücklich zugestimmt hat (BVerfG, Kammerbeschluss vom 22. August 2006 - 1 BvR 1637/05 - BVerfGK 9, 92 <95 f.>).
- 23 Davon abgesehen stellen Eingriffe in die sterblichen Überreste wie Exhumierungen und Obduktionen von Leichen keine die Totenruhe verletzende entwürdigende Behandlung dar, wenn damit ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck verfolgt wird, den der Gesetzgeber als vorrangig anerkannt hat. So kann eine Leiche obduziert werden, um dem Verdacht auf ein Tötungsdelikt nachzugehen (BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 27. Juli 1993 - 2 BvR 1553/93 - NJW 1994, 783 und vom 18. Januar 1994 - 2 BvR 1912/93 - NJW 1994, 783 <784>). Gleiches soll für eine Exhumierung zur Entnahme einer Gewebeprobe gelten, die erforderlich ist, um eine Vaterschaft festzustellen (BGH, Beschluss vom 29. Oktober 2014 - XII ZB 20/14 - NJW 2014, 3786 Rn. 30 ff.). Die Menschenwürde kann hier nur durch die konkrete Vorgehensweise missachtet werden.
- 24 Der postmortale Schutz der Menschenwürde schließt auch eine Überführung sterblicher Überreste Verstorbener in eine andere Grabstätte nicht grundsätzlich aus, wenn hierfür ein wichtiger Grund besteht und gesichert ist, dass der Würdeschutz bei der Überführung und der Gestaltung des neuen Aufbewahrungsorts gewahrt ist (vgl. zur Umbettung auf Wunsch der Angehörigen: Wedekind, DVBl. 2015, 1365 ff.). Aus dem Umstand, dass das Gewicht des postmortalen Würdeschutzes im Laufe der Jahre abnimmt, folgt, dass Grabstätten kein Ort immerwährender Totenruhe sind. Die postmortale Menschenwürde enthält kein striktes Verbot, Grabstätten erneut zu belegen. Etwas anderes

kann sich aus religiösen oder weltanschaulichen, durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützten Gründen ergeben (Barthel, in: Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Aufl. 2019, Kapitel 10 Rn. 42). Dementsprechend werden seit jeher Ruhezeiten für Grabstätten festgelegt und Nutzungsrechte an Grabstätten befristet verliehen. Auch eine nachträgliche Befristung ist möglich, wenn hierfür ein wichtiger Grund besteht (BVerwG, Urteil vom 8. Juli 1960 - 7 C 123.59 - BVerwGE 11, 68 <69 ff.>). Nach Ablauf der Nutzungszeit können die Gemeinden von den Nutzungsberechtigten die Räumung der Grabstätte verlangen, um sie erneut zu belegen (Barthel, WiVerw 2016, 22 <28 f.>).

- 25 Gegen ein solches Vorgehen bestehen hier keine Bedenken, weil sowohl die Überführung der Urnen in das Urnensammelgrab als auch dieser Aufbewahrungsort den postmortalen Würdeschutz gewährleisten: Die Aschenreste des Verstorbenen in der Urnenkapsel werden nicht angetastet. Auch das Urnensammelgrab stellt eine Grabstätte auf einem Friedhof dar, die ein Totengedenken ermöglicht. Die Urne kann dem Verstorbenen weiterhin zugeordnet werden, weil Vor- und Zuname sowie Geburts- und Todestag haltbar und deutlich auf dem fest verschlossenen Urnendeckel angebracht sind (§ 27 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 der Bayerischen Bestattungsverordnung in der Fassung vom 1. März 2001).
- 26 Auch der satzungsrechtlich festgelegte Zeitraum von zwei Jahren als Ruhezeit für Urnen, d.h. als Zeit der Totenruhe in der Grabstätte, verletzt die postmortale Menschenwürde nicht. Dabei kann dahingestellt bleiben, in welchem Umfang sich unmittelbar aus dem Gebot der Totenruhe Mindestruhezeiten für Urnen in der Grabstätte der Beisetzung herleiten lassen. Jedenfalls trägt eine Zeitdauer von zwei Jahren dem postmortalen Achtungsanspruch Verstorbener Rechnung, wenn die Gemeinde satzungsrechtlich vorgesehen hat, Totenruhe und Totengedenken vorrangig durch langjährige Nutzungsrechte an Grabstätten zu schützen. Das Nutzungsrecht schützt nicht nur vor einer Überführung der sterblichen Überreste in eine andere Grabstätte vor Ablauf der Nutzungszeit. Es berechtigt und verpflichtet zur Gestaltung und Pflege der Grabstätte im Rahmen der friedhofsrechtlichen Vorgaben. Aufgrund seiner Bedeutung für Totenruhe und Totengedenken liegen Verleihung und Wahrnehmung des Nutzungsrechts auch im öffentlichen Interesse. Daher kann der Berechtigte nur aus wichtigem Grund

mit Zustimmung des Friedhofsträgers auf das Nutzungsrecht verzichten (Barthel, WiVerw 2016, 22 <29 f.>). Dagegen wird das Nutzungsrecht gegenstandslos, wenn die sterblichen Überreste in eine andere Grabstätte umgebettet werden.

- 27 Die Friedhofssatzung der Antragsgegnerin sieht einheitliche Nutzungszeiten für alle Grabstätten vor, die Totenruhe und Totengedenken für viele Jahre gewährleisten. So wird ein Nutzungsrecht für die Dauer von zwölf Jahren, beginnend mit dem Tag der Beisetzung, verliehen (§ 18 Abs. 2 FS). Das Recht kann mehrmals verlängert werden, wobei der Verlängerungszeitraum zwölf Jahre nicht übersteigen soll (§ 20 Satz 1 und 2 FS). Damit ermöglicht die Antragsgegnerin eine regelmäßige Nutzungszeit von insgesamt 24 Jahren. Jeder Einwohner der Antragsgegnerin ist berechtigt, zu Lebzeiten ein Nutzungsrecht an seiner späteren Grabstätte auf einem örtlichen Friedhof zu erwerben (vgl. § 19 Abs. 1 FS). Hat der Verstorbene davon zu Lebzeiten keinen Gebrauch gemacht oder keinen Berechtigten bestimmt, verleiht die Gemeinde das Nutzungsrecht dem nächsten übernahmebereiten Angehörigen (vgl. zur Reihenfolge § 22 FS).
- 28 Nach der bindenden Auslegung der Friedhofssatzung der Antragsgegnerin durch den Verwaltungsgerichtshof schließen die langjährigen Nutzungszeiten für Grabstätten die Anwendung der Ruhefrist des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS aus. Während der Laufzeit des Nutzungsrechts ist die Überführung der Urne in das Urnensammelgrab ausgeschlossen. Daher erlangt die zweijährige Ruhefrist nur in den seltenen Ausnahmefällen Bedeutung, in denen kein Nutzungsrecht an der Grabstätte besteht. Wird die Urne in einer Urnennische, einem Einzelgrab oder einem erstmals belegten Familiengrab beigesetzt, kommt die Überführung in das Urnensammelgrab frühestens nach Ablauf des zwölfjährigen Nutzungsrechts in Betracht. Damit haben es die Einwohner der Antragsgegnerin und, falls diese zu Lebzeiten untätig geblieben sind, deren Angehörige in der Hand, nach einer Urnenbestattung die Totenruhe in der Grabstätte für mindestens zwölf Jahre sicherzustellen. Auch im Falle der Beisetzung von Urnen in einem bereits bestehenden Familiengrab kommt der Ruhefrist des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS nur in den seltenen Fällen Bedeutung zu, in denen das Nutzungsrecht innerhalb von zwei Jahren nach der Beisetzung ausläuft und von den Angehörigen nicht verlängert wird.

- 29 5. Auch das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte postmortal wirkende Persönlichkeitsrecht wird durch die zweijährige Ruhefrist nach § 18 Abs. 1 Satz 2 FS nicht verletzt. Dieses Recht umfasst Bestimmungen über die Art der eigenen Bestattung (Erd- oder Feuerbestattung), den Ort des Begräbnisses, die Gestaltung der Bestattungsfeier sowie über Gestaltung und Pflege der Grabstätte (BVerfG, Beschluss vom 28. Februar 1979 - 1 BvR 317/74 - BVerfGE 50, 256 <262>; BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1974 - 7 C 36.72 - BVerwGE 45, 224 <226 f.>; BGH, Urteil vom 26. Oktober 1977 - IV ZR 151/76 - FamRZ 1978, 15; Vahle, DVP 2011, 316; vgl. Art. 1 Abs. 2 BayBestG). Die zu Lebzeiten getroffenen Entscheidungen des Verstorbenen sind sowohl für die Angehörigen als auch für die Gemeinde als Friedhofsträger verbindlich. Die Angehörigen werden als Treuhänder des Verstorbenen tätig; sie haben dafür Sorge zu tragen, dass dessen Willen posthum beachtet wird (BGH, Beschluss vom 29. Oktober 2014 - XII ZB 20/14 - NJW 2014, 3786 Rn. 32; Stelkens/Wabnitz, WiVerw 2016, 11 <12>).
- 30 Als Ausdruck der allgemeinen Handlungsfreiheit steht das Recht, eigenverantwortlich über die Modalitäten von Bestattung, Grabgestaltung und Grabpflege zu bestimmen, unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG. Es enthält keine Berechtigungen, die über den durch Art. 1 Abs. 1 GG gebotenen Schutz der postmortalen Menschenwürde hinausgehen. Daher kann es wirksam nur im Rahmen der verfassungskonformen Vorgaben des Friedhofs- und Bestattungsrechts ausgeübt werden. Dazu gehört insbesondere der landesgesetzlich angeordnete Friedhofszwang; danach müssen auch die Urnen mit den Aschenresten Verstorbener in aller Regel auf Friedhöfen beigesetzt werden und dauerhaft dort verbleiben (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayBestG). Die Vereinbarkeit des Friedhofszwangs mit dem postmortal wirkenden Persönlichkeitsrecht steht derzeit nicht in Frage, weil Ausnahmen für besondere Fälle möglich sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Februar 1979 - 1 BvR 317/74 - BVerfGE 50, 256 <262 f.>; BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1974 - 7 C 36.72 - BVerwGE 45, 224 <227 f.>).
- 31 Die Ruhefristregelung des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS ist Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung, weil sie auf einer verfassungskonformen landesgesetzlichen

Ermächtigungsgrundlage beruht und ihrerseits mit der postmortalen Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG vereinbar ist (unter 2. und 4.). Daher setzt sie dem Selbstbestimmungsrecht in Bezug auf Bestattung, Grabgestaltung und Grabpflege Grenzen.

- 32 6. Die zweijährige Ruhefrist nach § 18 Abs. 1 Satz 2 FS verletzt auch die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Rechte der Angehörigen auf Totenfürsorge und Totengedenken nicht.
- 33 a) Inhaltlich erstreckt sich die Totenfürsorge auf Ort, Art und Ablauf der Bestattung sowie auf die Gestaltung und Pflege der Grabstelle (vgl. Stelkens/Wabnitz, WiVerw 2016, 11 <19 f.>). Ungeachtet seines grundrechtlichen Schutzes ist dieses Recht der Angehörigen dem postmortal wirkenden Persönlichkeitsrecht nachgeordnet, wenn und soweit es der Verstorbene zu Lebzeiten ausgeübt hat. Dann müssen die Angehörigen als dessen Treuhänder dafür Sorge tragen, dass sein zu Lebzeiten geäußerter Willen in Bezug auf Bestattung, Grabgestaltung und -pflege posthum erfüllt wird. Eine Rechtsstellung mit eigenen Entscheidungsbefugnissen haben die Angehörigen nur, wenn und soweit sie nicht durch zu Lebzeiten getroffene Entscheidungen des Verstorbenen gebunden sind (BGH, Beschluss vom 29. Oktober 2014 - XII ZB 20/14 - NJW 2014, 3786 Rn. 32; vgl. Art. 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 BayBestG). Das Bestimmungsrecht geht dann mit dem Tod von dem Verstorbenen auf sie über (BGH, Urteil vom 26. Oktober 1977 - IV ZR 151/76 - FamRZ 1978, 15; vgl. Art. 1 Abs. 2 BayBestG).
- 34 Daraus folgt, dass die Angehörigen bei der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Totenfürsorge keine weitergehende Rechtsstellung haben können als der Verstorbene zu Lebzeiten. Das verfassungskonforme Friedhofs- und Bestattungsrecht schränkt auch ihre Entscheidungsmöglichkeiten ein. Daher setzt die zweijährige Ruhefrist des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS der Totenfürsorge Grenzen. Wie unter 4. dargelegt, können die Angehörigen nach der Verleihung eines Nutzungsrechts an der Grabstätte die Überführung der Urne in das Urnensammelgrab bis zum Ablauf der Nutzungszeit verhindern.
- 35 b) Das Recht auf Totengedenken soll den Angehörigen ermöglichen, an der Grabstätte als dem dafür bestimmten Ort auf würdevolle Weise von dem Ver-



storbenen Abschied zu nehmen und um ihn zu trauern (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Mai 2016 - 1 BvR 2202/13 - NVwZ 2016, 1804 Rn. 61; BVerwG, Urteile vom 8. November 1963 - 7 C 148.60 - BVerwGE 17, 119 <120 f.> und vom 13. Mai 2004 - 3 C 26.03 - BVerwGE 121, 17 <19>).

- 36 Hierfür soll die an die Grabstätte gebundene Totenruhe eine gewisse Zeit andauern. Das Totengedenken der Angehörigen an der Grabstätte wird jedoch durch die zweijährige Ruhefrist des § 18 Abs. 1 Satz 2 FS schon deshalb nicht unzumutbar und damit unverhältnismäßig beeinträchtigt, weil diese Frist nur Anwendung findet, wenn kein Grabnutzungsrecht besteht. Ist kein Angehöriger bereit, dieses Recht zu übernehmen, lässt dies bei typisierender Betrachtungsweise den Schluss zu, dass die Angehörigen dem Totengedenken an der Grabstätte keine Bedeutung beimessen.
- 37 7. Die unterschiedlich langen Ruhezeiten für Leichen und Urnen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Friedhofssatzung sind mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.
- 38 Der allgemeine Gleichheitssatz verpflichtet den Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Maßgebend ist, ob Unterschiede bestehen, die nach Art und Gewicht eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Dabei steht dem Normgeber regelmäßig ein Einschätzungsspielraum zu, dessen Reichweite sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Sachbereichs richtet (stRspr, BVerfG, Beschlüsse vom 13. Februar 2008 - 2 BvL 1/06 - BVerfGE 120, 125 <144> und vom 7. Juli 2009 - 1 BvR 1164/07 - BVerfGE 124, 199 <219>).
- 39 Der Verwaltungsgerichtshof hat die erheblich längere Ruhezeit von zwölf Jahren für Leichen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 FS als sachlich gerechtfertigt angesehen, weil der natürliche Verwesungsprozess der Leiche bei der Räumung des Grabs zum Zweck einer anderweitigen Belegung abgeschlossen sein soll. Dieser durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 BayBestG vorgegebene Zweck rechtfertigt die Ungleichbehandlung.

- 40 Wie unter 4. und 6. dargelegt, genügt die zweijährige Ruhezeit nach § 18 Abs. 1 Satz 2 FS den grundgesetzlichen Anforderungen an den postmortalen Schutz der Menschenwürde und das Recht der Angehörigen auf ein angemessenes Totengedenken jedenfalls deshalb, weil die Antragsgegnerin in ihrer Friedhofssatzung die Möglichkeit eröffnet hat, diese Zeitspanne durch ein Nutzungsrecht an der Grabstätte auf mindestens zwölf Jahre zu verlängern. Ist die zweijährige Ruhezeit für Urnen für sich genommen verfassungskonform, ist die Antragsgegnerin nicht aus Gründen der Gleichbehandlung verpflichtet, sie an die zwölfjährige Ruhezeit für Leichen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 FS anzupassen, da diese Ruhezeit dem Verwesungsprozess von Leichen Rechnung trägt.
- 41 8. Ist die angefochtene Satzungsregelung über die zweijährige Ruhefrist von Urnen rechtswirksam, ist die Antragsgegnerin als Friedhofsträger befugt, Urnen nach Fristablauf in das Urnensammelgrab zu überführen, wenn kein Nutzungsrecht besteht. Aufgrund dieser Befugnis kann durch eine solche Überführung der Straftatbestand der Störung der Totenruhe nach § 168 StGB nicht erfüllt werden.
- 42 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff