



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Fragen zur Erfassung und Feststellung von Gräbern nach dem Gräbergesetz

Fragen zur Erfassung und Feststellung von Gräbern nach dem Gräbergesetz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 035/24
Abschluss der Arbeit: 7. Juni 2024 (zugleich letzter Abruf der Links)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Feststellung von Gräbern und Führen von Gräberlisten	5
3.	Verlegung von Gräbern	6
4.	Rechtsschutz	6

1. Einleitung

Mittels des Gräbergesetzes (GräbG)¹ soll der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise gedacht und die Erinnerung an die schrecklichen Folgen von Krieg und Gewaltherrschaft wach gehalten werden, § 1 Abs. 1 GräbG. Diese Gräber unterliegen besonderen Regeln, die im Einzelfall allgemeine Vorschriften für Begräbnisstätten wie landesrechtliche Bestattungsgesetze verdrängen. Rechtliche Grundlage für die Pflege und den Erhalt von Gräbern der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft² sind neben dem Gräbergesetz die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz (GräbVwV)³, die Gräberpauschalenverordnung 2019/2020 (GräbPauschV 2019/2020)⁴, völkerrechtliche Verträge sowie ggf. Landesrecht⁵.

Gefragt wird nach national wie international begründeten Rechten von Konsulaten – den Vertretungen eines anderen Staates – und deutschen „Polonia-Organisationen“ – privaten Organisationen⁶ –, sich an der Feststellung der Gräber polnischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sowie an den sogenannten Gräberlisten zu beteiligen, sowie nach ggf. bestehenden korrespondierenden behördlichen Verpflichtungen zum Tätigwerden nach Hinweisen. Zudem sollen die Rechtsmittel gegen die „Auflösung“ von Gräbern und zu Gunsten von deren „Wiederherstellung“ sowie Klagebefugnis der o.g. Organisationen in diesem Zusammenhang dargestellt werden. Der vorliegende Sachstand behandelt das nationale Recht. Das internationale Recht behandelt die Kurzinformation „Erfassung und Feststellung von Gräbern nach dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag und dem deutsch-polnischen Kriegsgräberabkommen“ (WD 2 - 3000 - 027/24).

Das **Gräbergesetz ist ein Bundesgesetz**, dessen Aufgaben von den **Ländern wahrgenommen** werden, soweit nichts anderes bestimmt ist, § 12 Abs. 1 GräbG. Die Länder haben die Aufgaben

-
- 1 Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft ([Gräbergesetz](#)), in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.01.2012 (BGBl. I S. 98), zuletzt geändert am 4.12.2018 (BGBl. I S. 2257; 2019 I 496).
 - 2 Im Folgenden „Gräber“.
 - 3 [Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz](#) in der Fassung vom 12. September 2007, (GMBl. S. 913).
 - 4 Verordnung über die Pauschalen für Anlegung, Instandsetzung und Pflege der Gräber, Verlegung und Identifizierung im Sinne des Gräbergesetzes für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 ([Gräberpauschalenverordnung 2019/2020](#)) vom 15. Februar 2019 (BGBl. I S. 121).
 - 5 Siehe bspw. die Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Gräbergesetz (Gräbergesetz-Zuständigkeitslandesverordnung – GräberGZustLVO M-V) vom 13. Februar 2007, GVOBl. M-V S. 82, GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr.200-6-23, oder das Gesetz zur Ausführung des Gräbergesetzes im Land Brandenburg, (GräbG-AGBbg) vom 23. Mai 2005, (GVBl. I S. 174), Sa BbgLR 923-1, zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. bestattungs- und gräberrechtlicher Vorschriften vom 15.10.2018 (GVBl. I Nr. 24).
 - 6 Der Begriff "Polonia" bezieht sich auf die Gesamtheit der im Ausland lebenden Polen. Unter "Polonia-Organisationen" sind wohl im weiteren Sinne diejenigen Gruppen, Verbände und Vereine zu verstehen, die der Selbstorganisation und der Repräsentation der polnischen Volksgruppe in der Bundesrepublik Deutschland dienen, und im engeren Sinne diejenigen, die sich als Interessenvertretung gegenüber den staatlichen Institutionen verstehen oder sich der Förderung der kulturellen deutsch-polnischen Zusammenarbeit widmen (Information des Fachbereichs WD 1 vom 27.03.2024).

weitgehend auf die **Kommunen** delegiert.⁷ Der Bund übernimmt vor allem bestimmte Aufwendungen, die sich aus der Anwendung des Gesetzes ergeben, § 10 GräbG.⁸ Mit dem **Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge e.V.** gibt es im nationalen Recht einen privaten Akteur, der mit bestimmten Aufgaben im Zusammenhang der Kriegsgräberfürsorge betraut ist (siehe bereits WD 2 - 3000 - 027/24).⁹

2. Feststellung von Gräbern und Führen von Gräberlisten

Die **Länder** haben die in ihrem Gebiet liegenden Gräber im Sinne von § 1 **festzustellen**, in **Listen** nachzuweisen und diese Listen auf dem Laufenden zu halten, § 5 Abs. 1 GräbG. Unter der Überschrift „Feststellung und Nachweisung der Gräber“ legt § 1 Abs. 1 Satz 1 GräbVwV fest, dass für jeden Friedhof oder Begräbnisplatz außerhalb von Friedhöfen jeweils eine Gräberliste anzulegen ist. Das „Feststellen“ umfasst ggf. auch, **Lage, Zustand und Inhalt eines Grabes zu ermitteln**.¹⁰ Auf welchem Wege die Feststellung bislang unbekannter Gräber erfolgen soll, ist nach Auffassung der Literatur **umstritten**.¹¹ Aus dem Bundesrecht sind keine Vorgaben ersichtlich, nach denen Gräber neu festzustellen sind.¹² Im Rahmen der Neufassung des Gräbergesetzes im Jahre 1964 findet sich lediglich für schon festgestellte Gräber der Hinweis, dass auf bestehende Kriegsgräber und Gräberlisten zurückgegriffen werden könne.¹³

Das **Landgericht Cottbus** hat § 5 Abs. 1 GräbG nach Wortlaut und Inhalt des Gesetzestextes dahingehend ausgelegt, dass es sich um eine **bloße Aufgabenzuweisungsnorm** gegenüber den Ländern handele. Die Vorschrift enthalte **keine an Dritte adressierten Ge- oder Verbote**, welche den

7 Davydov, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpfleger, 5. Auflage 2022, Teil H, Rn. 447.

8 Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit entspricht der grundsätzlichen Aufgabenverteilung im Verwaltungsvollzug von Bund und Ländern nach Art. 30, 83 GG. Das Tragen der Aufwendungen ist auch durch Art. 120 GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478), wonach der Bund die Aufwendungen für die inneren und äußeren Kriegsfolgelasten trägt, vgl. auch die Begründung der ursprünglichen Fassung des Kriegsgräbergesetzes, Entwurf eines Gesetzes über die Sorge für die Kriegsgräber (Kriegsgräbergesetz), [BT-Drs. 1/2667](#) vom 09.10.1951, S. 4, 6, 8.

9 § Abs. 5 Nr. 2 und § 2 Abs. 5 GräbVwV sehen eine Rolle des Volksbunds Deutsche Kriegsgräberfürsorge e.V. vor.

10 LG Cottbus, Beschluss vom 06.05.2008 – 7 T 223/07, BeckRS 2008, 10275, Rn. 22.

11 Davydov, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpfleger, 5. Auflage 2022, Teil H, Rn. 449.

12 Weder in der nur spärlich vorhandenen Literatur noch in kursorisch gesichteten Gesetzesbegründungen, z.B. der Erstfassung BT-Drs. 1/2667 oder der Neufassung durch den Entwurf eines Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz), [BT-Drs. 4/2529](#) vom 18.08.1964, fanden sich Hinweise aus dem Bundesrecht zu der neuen Erfassung von Gräbern. Eine kursorische Sichtung von Landesrecht, das nicht Gegenstand der Bearbeitung durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages ist, erfolgte ebenfalls ergebnislos. Auf der [Website des Landes Berlin](#) fand sich ebenfalls ein Hinweis auf bestehende Quellen: „Als Quellen für die Gräbererfassung dienten und dienen die Bestattungsbücher der Friedhöfe, die zeitnahen Erfassungen in den friedhofsbezogenen Grundlisten des Zentralnachweeamtes für Kriegerverluste und Kriegergräber aus der Kriegs- und Nachkriegszeit sowie eine seit Kriegsende geführte Kartei für die gesamte Stadt, die auch während der Spaltung Berlins in der Senatsverwaltung sorgsam aufbewahrt worden ist.“

13 BT-Drs. 4/2529 vom 18.08.1964, S. 9

Ländern die Feststellung derartiger Gräber ermöglichen würden. Die Vorschrift bilde auch keine Ermächtigungsgrundlage.¹⁴ Auch das **Verwaltungsgericht Halle** geht davon aus, dass das Gräbergesetz **Dritten keine rechtlich geschützte Position irgendeiner Art vermittele**. Dafür enthielten die Regelungen und der Wortlaut des Gesetzes keine Anhaltspunkte. Nur für durch Gräber auf ihrem Grundstück betroffene Eigentümer und für Angehörige von Verstorbenen seien im Gräbergesetz Regelungen enthalten, die auch Rechte vermittelten. **Für andere Dritte, insbesondere Verbände und andere gesellschaftliche Institutionen oder Gruppen, enthalte das Gräbergesetz keine Mitwirkungsrechte**. Sie seien nicht Adressat der Regelungen des Gräbergesetzes, seien sie verpflichtender oder berechtigender Art.¹⁵

Somit kann jedenfalls festgehalten werden, dass bei der Feststellung von Gräbern nach dem **GräbG keine Verpflichtung** besteht, völkerrechtlich oder aus nationalem Recht privilegierte Organisationen (s.o.) oder sonstige Akteure einzubinden.

Auch aus **dem allgemeinen Verwaltungsrecht** folgt hier weder eine Pflicht zur Beteiligung noch zum Tätigwerden nach Hinweisen. Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem **Ermessen** über das „Ob“ und „Wie“ der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, also des Tätigwerdens der Behörde – hier der Feststellung der Gräber –, da in Rechtsvorschriften nichts anderes vorgesehen ist, vgl. § 22 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁶. Solange ein Verwaltungsverfahren nicht begonnen wurde, greift auch nicht der Amtsermittlungsgrundsatz aus § 24 VwVfG, der ggf. zu einer Feststellung eines Grabes führen könnte.¹⁷

3. Verlegung von Gräbern

Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft bleiben dauernd bestehen (**Ruherecht**), § 2 Abs. 1 GräbG. Die Länder haben die auf ihrem Gebiet liegenden Gräber zu erhalten, worunter Anlage, Instandsetzung und Pflege zu verstehen sind, § 5 Abs. 3, § 3 GräbVwV. Eine **Auflösung oder Wiederherstellung von Gräbern ist nicht vorgesehen**, wohl aber ausnahmsweise eine Verlegung, die in § 6 GräbG, § 3 GräbVwV geregelt ist.

4. Rechtsschutz

Das Gräbergesetz ist dem **öffentlichen Recht** zuzuordnen.¹⁸ Rechtsmittel und Klageverfahren einschließlich der Klagebefugnis richten sich daher nach dem VwVfG und der

14 LG Cottbus, Beschluss vom 06.05.2008 – 7 T 223/07, BeckRS 2008, 10275, Rn. 23 f.

15 VG Halle, Beschluss vom 12.01.2005 – 2 B 69/04, BeckRS 2005, 35336, Rn. 21.

16 [Verwaltungsverfahrensgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert am 04.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344). Vgl. zur Officialmaxime und dem Opportunitätsprinzip im Verwaltungsverfahren bspw. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 22 Rn. 1 ff.

17 Vgl. zum Untersuchungsgrundsatz bspw. Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 1 ff.

18 VG Halle, Beschluss vom 12.01.2005 – 2 B 69/04, BeckRS 2005, 35336, Rn. 18.

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹⁹. Da keine der Fragestellung entsprechenden Ansprüche ersichtlich sind, kann auch keine Aussage zu möglichen Rechtsmitteln und Verfahren zu deren Durchsetzung getroffen werden.

* * *

19 [Verwaltungsgerichtsordnung](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert am 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).