

I. Gemeinderecht

118 Bestattungswesen; Gestaltung des Grabsteines; Gleichbehandlung.

Entscheid des Departements des Innern vom 22. März 2001 in Sachen H.M.-C. gegen den Gemeinderat K.

Sachverhalt

Der Beschwerdeführer stellte dem Gemeinderat ein Gesuch um das Aufstellen eines Grabmals für seine Mutter, Frau H.M.-H. Mit Verfügung vom 7. August 2000 wies der Gemeinderat das Gesuch ab, da das beabsichtigte Grabmal gegen § 21 Abs. 3 des Bestattungs- und Friedhofreglementes der Gemeinde K. vom 22. Januar 1990 verstosse.

Am 4. September 2000 reichte der Beschwerdeführer beim Departement des Innern Beschwerde ein mit dem Antrag, der gemeinderätliche Beschluss sei aufzuheben und das Grabmal zu bewilligen. Im Übrigen sei der Gemeinderat auf die fehlende Rechtsmittelbelehrung hinzuweisen. Die Aufhebung der angefochtenen Verfügung begründet der Beschwerdeführer hauptsächlich damit, dass die Nichtbewilligung für das Aufstellen des beabsichtigten Grabsteins insofern willkürlich erfolgt sei und gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstosse, weil in der Vergangenheit andere in Gestalt ähnliche Grabsteine ohne weiteres zugelassen worden seien bzw. gegenwärtig noch zugelassen würden.

Aus den Erwägungen

2. a) Die Verfassung des Kantons Aargau (KV) anerkennt in § 104 Abs. 1 den Bestand der Gemeinden als selbständige Körper-

schaften des öffentlichen Rechts und regelt in § 107 die Grundzüge deren Organisation. § 106 Abs. 1 KV garantiert die Gemeindeautonomie, indem die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt sind, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden und Beamten zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu wahren. Eine nähere Umschreibung der Autonomie der Gemeinden enthält die Kantonsverfassung nicht. § 106 Abs. 2 KV setzt vielmehr fest, dass die nähere Organisation der Gemeinden und deren Befugnisse durch das Gesetz bestimmt werden. § 59 des Gesundheitsgesetzes vom 10. November 1987 und § 1 der Verordnung über das Bestattungswesen (Bestattungsverordnung) vom 22. Januar 1990 bestimmen, dass das Friedhofs- und Bestattungswesen Sache der Einwohnergemeinde ist. Die Gemeinden sind demzufolge befugt, die Benützung der Friedhöfe anstaltspolizeilich zu ordnen und alles vorzukehren, was sie im Rahmen der speziellen Zweckbestimmung der öffentlichen Anlage für nötig erachten (BGE 96 I 108). So können insbesondere auch Vorschriften erlassen werden, welche dazu dienen, dem Friedhof ein würdiges und harmonisches Aussehen zu geben und zu erhalten (Karlen, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Zürich 1988, S. 374).

b) Der Gemeinderat bringt vor, die Bewilligung bzw. die Verweigerung eines Gesuches um die Aufstellung eines bestimmten Grabsteins gestützt auf das Bestattungs- und Friedhofreglement der Gemeinde K., räume ihm einen gewissen Ermessensspielraum ein. Die einzelfallweise und jeweils unterschiedliche Ausübung dieses Ermessens könne nicht als Willkür und als Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot angesehen werden.

c) Im vorliegenden Fall steht dem Gemeinderat aufgrund von § 21 Abs. 3 des Bestattungs- und Friedhofreglementes kein Ermessen zu. Die Bestimmung sieht vor, dass unbearbeitete Zementsteine, Blech, Eternit, Figuren, Fotografien und andere den ästhetischen Eindruck störende Materialien nicht erlaubt sind. Diese Bestimmung stellt mithin dem Gemeinderat nicht frei, welche von mehreren möglichen Rechtsfolgen oder ob überhaupt eine bestimmte davon anzuordnen ist. Insofern liegt kein Ermessen vor (vgl. Tschan-

nen/Zimmerli/Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 141). Vielmehr stellt sich hier die Frage, ob der Begriff „Figur“ nicht einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt. Ein solcher ist dann gegeben, wenn der Rechtssatz die Voraussetzungen der Rechtsfolge oder die Rechtsfolge selbst in offener, unbestimmter Weise umschreibt (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, S. 88). Tatsächlich wird im vorliegenden Fall mit dem Begriff „Figur“ die Frage aufgeworfen, was genau darunter zu verstehen ist. Zu beantworten ist, ob darunter lediglich eine göttlich personifizierte Ausgestaltung in Form einer Büste oder Statue, z.B. einer Madonna oder von Jesus Christus, die über eine konventionelle rechteckige Ausgestaltung des Grabsteins als solchem hinausgeht, einzuordnen ist, oder ob darunter auch irgendwelche Verzierungen und Ausschmückungen fallen. Insofern liegt eine Unbestimmtheit bezüglich den Voraussetzungen der vorgesehenen Rechtsfolge (Nichtbewilligung) vor.

d) Ob die rechtsanwendende Behörde einen unbestimmten Rechtsbegriff (sinngemäss auch einen allenfalls weniger auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff) richtig ausgelegt hat, kann als Rechtsfrage grundsätzlich in allen Rechtsschutzverfahren - mithin auch im vorliegenden internen Verwaltungsbeschwerdeverfahren - überprüft werden (vgl. Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 146). Bei der Auslegung dieser Begriffe kann den Behörden unter Umständen ein Beurteilungsspielraum zustehen. Abgesehen von den Fällen, wo der vorinstanzliche Entscheid besondere Kenntnisse oder eine Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen voraussetzt, findet mitunter eine umfassende Überprüfung der Anwendung der fraglichen Bestimmungen statt (vgl. BGE 119 Ib E. 3b S. 40 ff.).

Der Beschwerdeführer hat als Beurteilungsgrundlage zahlreiche Bildaufnahmen anderer Grabsteine auf dem nämlichen Friedhof eingereicht, so dass das Departement des Innern mit den tatsächlichen Verhältnissen nicht völlig unvertraut ist. Zudem werden für die Entscheidungsfindung spezielle fachliche Kenntnisse nicht vorausgesetzt. Insofern kann die angerufene Beschwerdeinstanz den Fall mit voller Kognition entscheiden.

3. a) Das Gleichheitsgebot, worauf sich der Beschwerdeführer beruft, gilt sowohl in der Rechtssetzung als auch allgemein in der Rechtsanwendung (vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, S. 100 f.). Die Rechtsgleichheit als Gebot sachgerechter Differenzierung verbietet in der Rechtsanwendung, zwei gleiche Tatbestände ohne sachlichen Grund unterschiedlich zu behandeln (Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 120). Dieser Grundsatz bedeutet jedoch nicht, dass die beiden Sachverhalte rechtlich erst dann gleich behandelt werden müssten, wenn sie in allen ihren tatsächlichen Elementen absolut identisch sind; es genügt Übereinstimmung der relevanten Sachverhaltselemente (BGE 117 Ia 257 E. 3b S. 259; 112 Ia 193 E. 2b S. 196).

Im Hinblick auf den konkret zu beurteilenden Rechtsanwendungsfall und gestützt auf die aktenkundigen Unterlagen kann aufgrund der Form und des Ausmasses der jeweiligen Grabsteine vorliegendenfalls keine rechtserhebliche Unterscheidung ausgemacht werden. So spiegelt sich die Form des Grabsteins des Beschwerdeführers mit einem Loch im mittleren Grabsteinkörper und dem oberen einer Walflosse ähnelnden Abschluss mehr oder weniger in anderen bestehenden Grabsteinen wieder. So kann der Grabstein des Beschwerdeführers als eine Art Kombination der Grabsteine von M.P.G. und P.R.K. angesehen werden. Jedenfalls ist der Unterschied nicht derart relevant, dass sich einem aufgrund der optischen Eindrücke eine intensivere, störend wirkende Wahrnehmung aufdrängt. Der Grabstein ist zwar originell, jedoch nicht ausgefallener als andere, so dass sich nicht sagen lässt, er falle mit seiner eigenartigen Form aus dem ordentlichen Rahmen. Fest steht, dass auch andere Grabsteine nicht bloss die herkömmliche Form eines Rechtecks einhalten, sondern eine gewisse veränderte geometrische Struktur aufweisen. Im Übrigen wirkt die ganze Komposition zwar dynamisch, jedoch nicht unharmonisch. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Grabstein für die verstorbene Mutter des Beschwerdeführers sich passend in die Friedhofanlage einfügt. Wenn man die vom Beschwerdeführer eingereichten Bildaufnahmen anderer, bereits bestehender Grabdenkmäler betrachtet, stellt sich die Frage, ob sich darunter nicht einige befinden, die nicht besser in die Anlage passen als das Nicht-

bewilligte und die der Gemeinderat nach seinem strengen Massstab hätte ablehnen müssen. Zu denken ist etwa an das metallene Grabdenkmal mit den zwei ineinander gehenden fischähnlichen Gestalten, das beispielsweise auf einem Friedhof heftigere Emotionen wecken kann und unbestrittenermassen selbst wiederum eine Figur darstellt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Begründung des Gemeinderates, der fragliche Grabstein sei deshalb nicht zu bewilligen, da er entgegen den reglementarischen Bestimmungen figürliche Elemente enthalte, keineswegs stichhaltig ist. Wie bereits oben ausgeführt und aus den zahlreichen Bildaufnahmen ersichtlich, weisen viele andere Grabdenkmäler figürliche Strukturen auf. Insofern ist im vorliegenden Fall mit der Nichtbewilligung das Rechtsgleichheitsgebot verletzt worden.

b) Den Nachweis für die Behauptung, dass ähnliche Gesuche abgelehnt worden seien, vermag der Gemeinderat nicht rechtsgenügend zu erbringen. Dies muss somit zu seinen Ungunsten ausgelegt werden. Falls angenommen wird, dass bestehende ähnliche Grabsteine zu Unrecht gegen die Reglementsbestimmung bewilligt worden sind, hat der Beschwerdeführer Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, denn es liegen zahlreiche Fälle vor und es gibt kein Anzeichen dafür, dass die Behörde diese Praxis ändern will (Häfelin/Müller, a.a.O., S. 102). Wenn der Gemeinderat nur Büsten, Statuen oder Verzierungen und Ausschmückungen auf konventionellen rechteckigen Grabsteinen erlauben will, ist allenfalls das Bestattungs- und Friedhofreglement zu konkretisieren und/oder jedenfalls die Praxis inskünftig mit Beständigkeit zu ändern. Aufgrund der gegebenen Umstände kann auf jeden Fall der Grabstein des Beschwerdeführers nicht abgelehnt werden.

4. a) Der Gemeinderat hat damals, vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung, dem Beschwerdeführer unter anderem mündlich mitgeteilt, dass es Personenkreise gewisser Konfessionszugehörigkeiten gäbe, die bezüglich Grabsteinen sehr konservativ eingestellt seien und beim Gemeinderat deswegen dauernd intervenieren würden. Damit wird wohl sinngemäss die mögliche Verletzung religiöser Gefühle der Friedhofsbesucher geltend gemacht. Die Beschwerdeinstanz kann diese Befürchtung nicht teilen. An die religiösen Gefühle

und Empfindungen der Bürgerinnen und Bürger darf heutzutage kein allzu strenger Massstab angelegt werden. Auch bei der Gestaltung eines Grabdenkmals ist den sich wandelnden Bedürfnissen und Wünschen der Verstorbenen und Angehörigen gebührend Rechnung zu tragen. Das bedeutet, dass in einer Zeit mit eher liberalen Wertvorstellungen eine Bewilligung für die Errichtung eines Grabsteins nur dann verweigert werden dürfte, wenn dieser die Gefühle der Mitmenschen in einer offensichtlichen Weise missachten oder verletzen würde. Das trifft hier nicht zu. Die Gefühle der Friedhofsbesucher, jedenfalls der durchschnittlich empfindsamen, werden aber durch die vorliegend harmonisch und handwerklich gut gestaltete Komposition nicht stärker berührt als durch ein Sujet eines anderen Grabsteins. Nach Angaben des Beschwerdeführers hat das Grabzeichen einen familiären Symbolgehalt. Es stellt das Leben der verstorbenen Mutter dar. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass nicht auf die religiösen Gefühle eines bestimmten Konfessionskreises abgestellt werden kann, da der Friedhof öffentlich und mithin für alle anderen Glaubensangehörigen zugänglich ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vorliegend das private Interesse an der Errichtung des gewünschten Grabdenkmals, welches sich im Rahmen von § 21 ff. des Bestattungs- und Friedhofreglementes hält, ein dem entgegenstehendes öffentliches Interesse an der Wahrung der Gefühle einzelner Gruppen überwiegt.

b) Weitere Gründe, welche die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich. Der Gemeinderat macht insbesondere nicht geltend, dass der verwendete Werkstoff und das Ausmass des Grabdenkmals nicht den geltenden Vorschriften entsprächen.

5. a) Was die Rüge der fehlenden Rechtsmittelbelehrung anbelangt, sind gemäss § 23 Abs. 1 VRPG Verfügungen und Entscheide als solche zu bezeichnen und den Beteiligten sowie allfälligen weiteren in ihren schutzwürdigen Interessen Betroffenen schriftlich zu eröffnen. Abs. 3 derselben Bestimmung sieht vor, dass soweit den Begehren der Beteiligten nicht voll entsprochen wird, die Eröffnung eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung zu enthalten hat.

