Urteilskopf

101 Ia 392

65. Urteil vom 5. November 1975 i.S. Einwohnergemeinde Hünenberg gegen Regierungsrat des Kantons Zug
Regeste (de):
Gemeindeautonomie, Art. 4 und 49 BV; Friedhofreglement.

1. Befugnis der Gemeindeexekutive zur Beschwerdeführung (E. 1).

2. Zu Unrecht verweigerte Genehmigung des autonomen Gemeinderechts? Kognition des Bundesgerichts (E. 2a).

3. Die Regelung, dass auf einem Friedhof als Grabmäler nur Kreuze zulässig sind, verletzt die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Eine solche Regelung hält vor diesem Grundrecht auch dann nicht stand, wenn durch eine Ausnahmebewilligung die Verwendung eines anderen Grabzeichens gestattet werden kann (E. 3b).

4. Verbot von Grabmälern aus Stein; Vereinbarkeit mit Art. 4 BV (E. 4).

Regeste (fr):
Autonomie communale, art. 4 et 49 Cst.; règlement de cimetière.

1. Qualité pour recourir de l'autorité exécutive communale (consid. 1).

2. Refus injustifié de l'approbation d'un règlement relevant du droit communal autonome? Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 2a).

3. Le règlement selon lequel seules les croix sont admises comme monuments funéraires viole la liberté de conscience et de croyance. Une telle réglementation est incompatible avec ce droit fondamental, quand bien même l'emploi de monuments d'une autre configuration peut être exceptionnellement autorisé (consid. 3b).

4. Interdiction de monuments funéraires en pierre; compatibilité avec l'art. 4 Cst. (consid. 4).

Regesto (it):
Autonomia comunale, art. 4 e 49 Cost.; regolamento di cimitero.

1. Legittimazione ricorsuale dell'autorità esecutiva comunale (consid. 1).

2. Diniego ingiustificato dell'approvazione di un regolamento emanato in base al diritto comunale autonomo? Cognizione del Tribunale federale (consid. 2a).

3. La norma per cui sono ammesse quali monumenti funerari soltanto le croci, viola la libertà di credenza e di coscienza. Tale norma è incompatibile con questo diritto fondamentale anche se l'impiego di figure diverse possa essere autorizzato a titolo d'eccezione (consid. 3b).

4. Divieto di monumenti funerari in pietra; compatibilità con l'art. 4 Cost. (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 393

BGE 101 Ia 392 S. 393

Die Einwohnergemeinde Hünenberg/ZG erliess ein Bestattungs- und Friedhofreglement (im folgenden: Reglement). Dessen § 30 lautet: "Als Grabmäler sind Kreuze aus Eisen, Guss, Bronze, Holz und Kupfer zugelassen." Der Regierungsrat des Kantons Zug verweigerte dieser Bestimmung die Genehmigung, weil sie gegen Art. 4 sowie gegen die Art. 49 und 50 BV verstosse. Die Gemeinde Hünenberg erhebt gegen diesen Entscheid staatsrechtliche Beschwerde und rügt eine Verletzung ihrer Autonomie. Sie macht geltend, dass der - neu anzulegende - Friedhof in einer Waldecke liege und mit zahlreichen Bäumen bepflanzt werden solle. Im Endausbau werde der Friedhof ausserordentlich dicht belegt sein. Wenn eine Gemeinde in einem solchen Friedhof gewisse Werkstoffe ausschliessen wolle, um eine feingliedrige und geschlossene Gestaltung zu erreichen, so stütze sie sich auf ernsthafte und sachliche Gründe, verletze mithin Art. 4 BV nicht. Die Gemeinde sei sodann bereit, neben besonderen künstlerischen und ästhetischen Überlegungen auch aus religiösen

BGE 101 Ia 392 S. 394

Gründen Ausnahmen von den Gestaltungsvorschriften für die Grabmäler zu erteilen. Sie halte aber daran fest, dass im Normalfall ein Kreuz als Grabzeichen zu errichten sei, da mehr als 98% der Gemeindeeinwohner christlichen Glaubens seien. Der Regierungsrat des Kantons Zug beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Er macht geltend, der Einwohnerrat der Gemeinde Hünenberg habe die staatsrechtliche Beschwerde ohne die erforderliche Vollmacht der Gemeindeversammlung eingereicht. In der Sache selbst ist der Regierungsrat der Auffassung, dass das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid nur daraufhin überprüfen könne, ob die Genehmigung von § 30 des Reglements Willkürlich verweigert worden sei. Von Willkür könne indessen keine Rede sein.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die kommunale Exekutive befugt, für die Gemeinde staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie zu führen. Von Bundesrechts wegen ist dazu keine Zustimmung der Gemeindelegislative erforderlich. Den Kantonen ist es jedoch nicht verwehrt, diese Befugnis der Gemeindeexekutive von einer ausdrücklichen Ermächtigung der Gemeindelegislative abhängig zu machen. Eine derartige kantonale Regelung schränkt das Recht der Gemeinde, wegen Verletzung ihrer Autonomie Beschwerde zu führen, nicht in einer mit dem Bundesrecht unvereinbaren Weise ein, sofern wenigstens die Befugnis der Gemeindeexekutive gewahrt wird, fristgerecht Beschwerde einzureichen, wenn die Zustimmung der Gemeindelegislative nicht rechtzeitig eingeholt werden kann (BGE 91 I 41 E. 1, BGE 100 Ia 91 E. 1c). Der Regierungsrat des Kantons Zug ist der Auffassung, die Einreichung einer Autonomiebeschwerde sei eine "Anhebung von Rechtshändeln" im Sinne von § 23 lit. d des Gesetzes vom 20. November 1876 betreffend das Gemeindewesen (GemeindeG) und der Einwohnerrat benötige dazu eine Ermächtigung der Gemeindeversammlung. Gegen eine solche Auslegung lässt sich mit einer gewissen Berechtigung vorbringen, der Gesetzgeber habe mit jener Vorschrift wohl in erster Linie Streitigkeiten erfassen wollen, die auf dem Wege

des Zivilprozesses auszutragen sind und die ein erhebliches Kostenrisiko in sich bergen. Wie es sich damit verhält, kann im vorliegenden Fall indessen dahingestellt bleiben, da die Einwohnergemeindeversammlung von Hünenberg dem Einwohnerrat nachträglich mit 153 zu 75 Stimmen eine entsprechende Vollmacht erteilt hat. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. a) Eine Gemeinde ist nach der neueren, in BGE 93 I 154 ff. und 427 ff. begründeten Rechtsprechung in einem bestimmten Sachbereich autonom, wenn sie in diesem Bereich zur Rechtsetzung ermächtigt ist und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zusteht. Ob dies im Einzelfall zutrifft, prüft das Bundesgericht nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür, wenn es um die Anwendung von kantonalem Gesetzesrecht geht; das Bundesgericht prüft diese Frage hingegen frei, soweit hierbei kantonales Verfassungsrecht auszulegen ist. Die gleiche Regelung der Kognition gilt bei der Beurteilung der Frage, ob die kantonale Behörde die Genehmigung des autonomen Gemeinderechts zu Unrecht verweigert und dadurch die Gemeindeautonomie verletzt hat. Soweit kantonales Gesetzesrecht in Frage steht, überprüft das Bundesgericht dessen Auslegung durch die kantonalen Behörden nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür. Soweit es jedoch um die Anwendung von - kantonalem oder eidgenössischem - Verfassungsrecht geht, überprüft das Bundesgericht den Entscheid der kantonalen Behörde mit freier Kognition. Es auferlegt sich allerdings Zurückhaltung, wenn die Entscheidung von der Würdigung örtlicher Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, oder wenn sich typische Ermessensfragen stellen (vgl. statt vieler BGE 94 I 134 E. 7, bes. 135). Für Autonomiebeschwerden gilt nichts anderes, als wenn die Beschwerde eines Privaten zu beurteilen wäre.
b) Die Verfassung des Kantons Zug (KV) anerkennt in § 24 Abs. 1 den Bestand von elf politischen Gemeinden und regelt in den § 70 - 76 die Grundzüge deren Organisation. § 11 Abs. 1 KV garantiert die Unverletzlichkeit des Eigentums der Gemeinden. Ferner ist ihnen die Verwaltung ihres Vermögens und die rechtmässige Verfügung über dessen Ertrag gewährleistet. Eine nähere Umschreibung der Autonomie der Gemeinden enthält die Kantonsverfassung nicht. § 76 Abs. 2 KV setzt

vielmehr fest, dass die nähere Organisation der Gemeinden und deren Befugnisse durch das Gesetz bestimmt werden. - § 48 Abs. 1 des zugerischen Gesetzes vom 21. Mai 1970 über das Gesundheitswesen bestimmt, dass das Friedhofs- und Bestattungswesen Sache der Einwohnergemeinde ist. Nach § 28 Abs. 2 des Gesetzes unterliegen die Erstellung und die Erweiterung der Friedhöfe sowie die gemeindlichen Begräbnisreglemente jedoch der Genehmigung des Regierungsrates. - Im vorliegenden Falle ist unbestritten, dass der beschwerdeführenden Gemeinde im Bereich des Friedhofwesens eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt und dass sie auf diesem Gebiet demnach autonom ist. § 23 Abs. 2 GemeindeG bestimmt, dass die von der Einwohnergemeindeversammlung beschlossenen Reglemente dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Ob dem Regierungsrat dabei lediglich eine Rechtskontrolle zusteht oder ob er auch die Angemessenheit eines Gemeindereglementes überprüfen kann, ist dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu entnehmen. Bei Beschwerden gegen Erlasse, Verfügungen und Beschlüsse der Gemeindeversammlungen und Gemeinderäte gilt nach § 2 des Gesetzes vom 25. April 1949 über das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat, dass "alle Mängel des Verfahrens und des vorinstanzlichen Entscheides" angefochten werden können. Aus dieser Bestimmung ist seit jeher abgeleitet worden, dass der Regierungsrat im Beschwerdeverfahren auch Ermessensfragen überprüfen könne (ZUMBACH, Das Zugerische Gesetz über das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat, ZBl 50/1949, S. 487). Aus dieser Regelung lässt sich ohne Willkür folgern, dass der Regierungsrat ein Gemeindereglement auch auf seine Angemessenheit hin überprüfen könne, wenn er es nicht in einem Beschwerde- sondern

im Genehmigungsverfahren zu beurteilen hat. Obwohl der Regierungsrat des Kantons Zug grundsätzlich das Recht zur Ermessensüberprüfung in Anspruch nimmt, hat er im vorliegenden Fall erklärt, die strittige Bestimmung nicht genehmigt zu haben, weil sie seiner Ansicht nach die Bundesverfassung verletze. Sollte sich daher ergeben, dass § 30 des Reglements vor Art. 4 sowie den Art. 49 und 50 BV standhält, so müsste der angefochtene Entscheid aufgehoben und eine Autonomieverletzung bejaht werden. Das Bundesgericht hätte nicht zu untersuchen, ob der Regierungsrat ohne Autonomieverletzung

wegen blosser Unangemessenheit die Genehmigung des Gemeindereglementes hätte verweigern können.

3. a) § 30 des Reglements trifft eine doppelte Anordnung; einerseits wird bestimmt, dass als Grabmäler Kreuze zu errichten sind; anderseits wird Stein als Werkstoff für die Grabkreuze ausgeschlossen und stattdessen die Verwendung von "Eisen, Guss, Bronze, Holz oder Kupfer" vorgeschrieben. Vorerst ist zu prüfen, ob § 30 des Reglements insofern gegen die Art. 49 und 50 BV verstosse, als die Errichtung von Kreuzen als Grabzeichen vorgeschrieben wird. Von der Antwort auf diese Frage hängt in wesentlichem Masse die Entscheidung darüber ab, ob ohne Verletzung von Art. 4 BV Stein als Werkstoff für die Errichtung der Grabmäler ausgeschlossen werden kann. b) Art. 49 Abs. 1 BV gewährleistet die Unverletzlichkeit der Glaubens- und Gewissensfreiheit. In Art. 49 Abs. 2 BV wird diese Verbürgung näher ausgeführt und bestimmt, dass niemand zur Teilnahme an einer Religionsgenossenschaft oder an einer religiösen Handlung gezwungen, noch wegen Glaubensansichten mit Strafen irgendwelcher Art belegt werden darf. Damit wird dem Staat untersagt, jemanden zu einem Verhalten oder zu einer Äusserung zu zwingen oder zu verpflichten, die Ausdruck einer religiösen Überzeugung sind. Die Art. 49 Abs. 1 und 2 BV entziehen einen innersten Bereich geistiger Freiheit jeder staatlichen Disposition. Der in diesem Bereich gewährleistete grundrechtliche Schutz gilt absolut und schliesst die Verpflichtung zu einem Verhalten, das Ausdruck einer religiösen Überzeugung ist, selbst dann aus, wenn durch eine Ausnahmebewilligung von dieser Verpflichtung entbunden werden kann. Das Kreuz versinnbildlicht nicht einzig christliche oder religiöse Gehalte, aber es stellt doch in seiner allgemeinen und vorrangigen Bedeutung einen symbolischen Inbegriff des christlichen Glaubens dar. Diese mit dem Tode Christi verbundene Bedeutung gelangt in besonderem Masse zum Ausdruck, wenn das Kreuz - wie im vorliegenden Falle vorgesehen ist - als Grabzeichen Verwendung finden soll. Die Verpflichtung zu einer solchen Verwendung des Kreuzes verletzt demnach die Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Nach dem Gesagten kann ohne Verstoss gegen dieses Grundrecht auch nicht vorgeschrieben werden, dass das Kreuz als

Grabzeichen "wenigstens im Normalfall" Verwendung finden soll und dass Ausnahmen von einer Bewilligung abhängig sind. Dies gilt selbst dann, wenn die grosse Mehrheit der Bevölkerung einer Gemeinde christlichen Glaubens ist. Das Kreuz kann daher nur dort das "normale" Grabzeichen darstellen, wo es von der Mehrheit der Bevölkerung aus freiem Entschluss gewählt wird. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat demnach zu Recht erkannt, dass § 30 des Reglements gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit verstosse und er hat die Autonomie der Gemeinde Hünenberg insoweit nicht verletzt.

4. a) § 30 des Reglements sieht weiter vor, dass als Grabzeichen nur Kreuze aus "Eisen, Guss, Bronze, Holz und Kupfer" zugelassen sind. Damit wird die Verwendung von Stein als Werkstoff ausgeschlossen. Vorbehalten sind Ausnahmen, die gestützt auf § 35 des Reglements gemacht werden können, wenn "besondere künstlerische oder ästhetische Gründe dies rechtfertigen und dadurch weder die unmittelbare Umgebung des betreffenden Grabes

noch die ruhige Wirkung des gesamten Friedhofbildes beeinträchtigt werden". Die Gemeinde Hünenberg sucht mit diesen Vorschriften eine feingliedrige und harmonische Gestaltung der Grabmäler zu erreichen, die dem besonderen Charakter des Waldfriedhofes dadurch Rechnung trägt, dass die Struktur des Geästes der Bäume in der Formgebung der Grabzeichen seine Entsprechung findet. Dieses künstlerische Konzept, das in Zusammenarbeit mit Gartenarchitekten und Bildhauern erarbeitet worden ist, müsste nach der Auffassung der Gemeinde Hünenberg durch die unvermeidlich massiveren Steingrabmäler, die bei der dichten Belegung des Friedhofes überdies zu eigentlichen Steinmauern führten, zerstört werden.
b) Gemäss Art. 53 Abs. 2 BV steht die Verfügung über die Begräbnisplätze den bürgerlichen Behörden zu. Daraus folgt einerseits, dass die Verfügung mit Einschluss der Rechtsetzung nicht kirchlichen Behörden überlassen werden darf, und anderseits, dass die Kantone und politischen Gemeinden Vorschriften über die Benutzung der Friedhöfe erlassen dürfen. Diese Vorschriften haben sich nicht auf die Wahrung der Ordnung und der öffentlichen Gesundheit zu beschränken, sondern können auch dem Zweck dienen, den Friedhöfen ein würdiges und harmonisches Aussehen zu geben und zu erhalten.

Dazu gehört, wie das Bundesgericht von jeher entschieden hat, auch die ästhetische Gestaltung der Friedhöfe (BGE 96 I 107 f., mit Hinweisen). So kann die Bewilligung dafür verweigert werden, auf einem Familiengrab eine künstlerisch mangelhafte Tierplastik aufzustellen (BGE 96 I 108 E. 3). In BGE 48 I 253 ff. hielt das Bundesgericht dafür, dass eine Gemeinde Grabmäler aus Blech, die Holz- oder Steindenkmäler imitierten, als unzulässig bezeichnen könne. Die Gemeinden dürfen anderseits nicht schlechthin Kreuze verbieten, die nicht aus einem Stück gehauen, sondern aus einer Mehrzahl von Teilen zusammengesetzt sind (BGE 82 I 220 E. 3). Als unhaltbar ist sodann eine Vorschrift erkannt worden, die den in der nächsten Umgebung einer Gemeinde heimischen Jura-Kalkstein als Werkstoff für die Grabmäler ausschloss, stattdessen aber sämtliche Natursandsteine sowie Holz und geschmiedetes Metall als zulässig erklärte (ZBl 73/1972 S. 201). Das in § 30 des Reglements enthaltene Verbot, Grabmäler aus Stein zu errichten, geht vom Gedanken aus, anhand verschiedener Kreuzformen die feingliedrige Struktur des Geästes der Bäume auf das Friedhofbild zu übertragen. Dieses Konzept lässt sich jedoch nicht realisieren, weil die Verwendung des Kreuzes als Grabmal ohne Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht vorgeschrieben werden kann. Damit entfällt ohne weiteres auch die Grundlage für das Verbot, Stein als Werkstoff zu verwenden. § 30 des Reglementes würde sonst, ohne dass andere Grabmäler als Kreuze untersagt werden könnten, einen der Werkstoffe ausschliessen, der sich für ein Grabmal - wenn vom beschriebenen Gestaltungskonzept abgesehen wird - in besonderem Masse eignet und dessen Verwendung weitgehend der Tradition der zugerischen Bevölkerung entspricht. Ein solches Verbot wäre mit sachlichen Gründen schlechterdings nicht vertretbar. Daran kann auch der Umstand nichts ändern, dass der Friedhof Eigentum der Gemeinde Hünenberg ist und auch die aus dem Eigentumsrecht fliessenden Befugnisse verfassungsrechtlich geschützt sind. Es ist davon auszugehen, dass der Friedhof eine kommunale Einrichtung ist und dass der Gemeinde die Befugnis zusteht, die Benutzung der Einrichtung zu regeln. Dazu ist im vorliegenden Fall auch die Kompetenz zu rechnen, Vorschriften über die ästhetische Gestaltung der

Grabmäler aufzustellen. Die Gemeinde ist beim Erlass solcher Vorschriften für ihre eigenen Anlagen freier, als wenn analoge Bestimmungen privates Grundeigentum betreffen würden (BGE 96 I 108). Ihre Regelung darf aber nicht über den Zweck hinausgehen, dem der Friedhof dient, nämlich eine würdige und schlichte Ruhestätte für die Toten und ein Ort der Besinnung und des Gedenkens zu sein. Der vollständige Ausschluss von

Grabmälern aus Stein ist dazu nicht notwendig und greift in schwerer Weise in die Gefühle derer ein, die ihren Verstorbenen ein Grabmal errichten möchten, wie es altem Herkommen entspricht. Der Regierungsrat des Kantons Zug konnte demnach aus Art. 4 BV ableiten, dass ein Grabsteinverbot unverhältnismässig sei; er hat daher mit seinem Beschluss die Autonomie der Gemeinde Hünenberg auch in dieser Hinsicht nicht verletzt.

5. Der Gemeinde ist es unbenommen, auf andere Weise als durch den Ausschluss des Werkstoffes Stein auf eine harmonische und dem Charakter des Waldes angepasste Gestaltung ihres Friedhofes hinzuwirken. Sie kann zu diesem Zweck ohne Verletzung von Art. 4 BV vorsehen, dass die Grabsteine gewisse, der Eigenart des Friedhofes angepasste Höchstmasse nicht überschreiten dürfen. Die Gemeinde kann sodann für die Gestaltung der Grabsteine die Verwendung gewisser einfacher Grundformen vorschreiben und unnatürlich wirkende Bearbeitungstechniken ausschliessen. Sie kann die Verwendung von Steinarten verlangen, die in der Gegend heimisch sind und sich daher gut in die natürliche Umgebung des Friedhofes einpassen. Art. 4 BV hindert die Gemeinde schliesslich auch nicht, ganz allgemein die Zulassung eines bestimmten Grabmales davon abhängig zu machen, dass es gewissen ästhetischen Anforderungen genügt und sich harmonisch in das Friedhofbild einfügt (vgl. BGE 96 I 104 ff.; ZBl 73/1972 S. 202).

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.