

Nachschlagewerk: ja

BGHZ:-----nein

7 014

Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von
Krieg und Gewaltherrschaft (GräberG) vom 1. Juli 1965
(BGBl I S. 589) - GräberG - § 3

Allg. Verwaltungsvorschrift z. GräberG idF der Bekannt-
machung vom 21. Mai 1969 (BAnz Nr. 100) - GräbGVwv § 4
Nr. 1

- a. Grundsätze zur Ermittlung der Ruherechtsentschädi-
gung nach § 3 GräberG, wenn der Berechtigte ein
kirchlicher Friedhofsträger ist.
- b. § 4 Nr. 1 GräbGVwv stimmt mit der Entschädigungs-
regelung des § 3 GräberG nicht überein.

BGH, Urt. v. 13. Juli 1976 - III ZR 101/74 - OLG Hamm
LG Hagen

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 101/74

URTEIL

Verkündet am
13. Juli 1976
Schorn,
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

des Landes Nordrhein-Westfalen,
vertreten durch den Regierungspräsidenten in A [REDACTED],

Beklagten und Revisionsklägers,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

gegen

die Evangelische Kirchengemeinde S [REDACTED] ([REDACTED]),
vertreten durch das Presbyterium, S [REDACTED] ([REDACTED]),
S [REDACTED]straße 9,

Klägerin und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED] -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 1976 durch die Richter Dr. Krohn, Dr. Peetz, Lohmann, Kröner und Boujong für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten wird das Urteil des 10. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Hamm vom 4. April 1974 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten des Revisionsrechtszuges, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerin, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, ist Eigentümerin eines Friedhofs, auf dem sich - teils auf zwei geschlossenen Ehrenfeldern, teils an anderer Stelle des Friedhofs räumlich zusammenliegend oder einzeln in Streulage - Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft befinden, deren Erhaltung dem beklagten Land obliegt.

Die Klägerin begehrt eine Entschädigung für die ihr durch die Belegung mit diesen Gräbern entstehenden Vermögensnachteile (Nutzungsminderung), insbesondere für das insoweit zugunsten des Landes bestehende Ruherecht. Der Regierungspräsident lehnte eine Ruherechtsentschädigung ab, weil die durch die vorgenannten Gräber in Anspruch genommene Fläche weniger als 5 % der mit Zivilgräbern belegten Friedhofsfläche ausmache und die Klägerin deshalb durch das Ruherecht nur unwesentlich beeinträchtigt werde.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Nachdem das Verwaltungsgericht rechtskräftig den von der Klägerin zunächst beschrittenen Verwaltungsrechtsweg für unzulässig erklärt und die Sache an das Landgericht verwiesen hat, hat die Klägerin im ersten Rechtszug mit der Begründung, anstelle der durch das Ruherecht gesicherten Gräber seien 90 Wahlgräber und 30 Reihengräber möglich, für die sie nach der Friedhofsgebührenordnung Nutzungsgebühren von ungerecht jährlich 286 DM erhebe, Zahlung dieses Betrages für die Jahre 1951 bis 1972 = insgesamt 6 292 DM nebst Zinsen verlangt. Das Landgericht hat der Klage stattgegeben.

Im zweiten Rechtszug hat die Klägerin ihren Gebührenaussfall neu errechnet und für die Zeit vom 1. April 1951 bis zum 31. Dezember 1973 insgesamt 14 058,90 DM nebst Zinsen verlangt. Das Oberlandesgericht hat die Berufung des Landes zurückgewiesen und auch der erweiterten Klage stattgegeben.

Mit der - zugelassenen - Revision verfolgt das Land seinen Antrag auf Klageabweisung weiter. Die Klägerin beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

Die Revision führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils.

I.

Das Berufungsgericht ist der Ansicht, die Begründung des Ruherechts zugunsten des beklagten Landes gemäß § 2 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz) vom 1. Juli 1965 - BGBl I S. 589, im folgenden: GräberG - stelle auch gegen-

über einem kirchlichen Friedhofsträger eine Teilenteignung dar, für die nach Art. 14 Abs. 3 GG eine angemessene Entschädigung zu leisten sei. Dem Verfassungsgebot der angemessenen Entschädigung genüge die Regelung des § 3 GräberG, nach der die Ruherechtsentschädigung grundsätzlich nach dem Wert der durch die Belegung mit Gräbern geminderten oder entgangenen Grundstücksnutzung zu bemessen sei, jedoch für nur unwesentliche Beeinträchtigungen der Nutzung eine Entschädigung nicht geleistet werde. Von einer nur unwesentlichen Beeinträchtigung könne hier - entgegen der Ansicht des beklagten Landes - nicht gesprochen werden. Die Gesamtanlage der mit Kriegstoten und Opfern der Gewaltherrschaft belegten Flächen (Ehrenmal und Einzelgräber) umfasse 1.172 qm. Der Einnahmeausfall der Klägerin sei beträchtlich, da auf der in Anspruch genommenen Fläche die Einrichtung von 90 Wahl- und 34 Reihengräbern möglich wäre. Soweit § 4 Nr. 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz (GräbGVwv) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Mai 1969 (Banz Nr. 100) die Ruherechtsentschädigung von anderen Voraussetzungen abhängig mache, widerspreche er dem Gesetz. Da die Klägerin die ihr zustehende Ruherechtsentschädigung zutreffend berechnet habe, sei das beklagte Land entsprechend dem Klageantrag zu verurteilen.

Die dagegen gerichteten Angriffe der Revision müssen Erfolg haben.

II.

1. Nach § 2 Abs. 1 GräberG bleiben Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft dauernd bestehen. Der jeweilige Eigentümer eines mit einem Ruherecht nach Absatz 1 belasteten Grundstücks - so bestimmt Absatz 2 aaO - hat das Grab bestehen zu lassen und den Zugang zu ihm sowie Maßnahmen

und Einwirkungen zu seiner Erhaltung zu dulden; insoweit besteht zugunsten des Landes, in dem das Grundstück liegt, eine öffentliche Last. Entstehen dem Eigentümer durch diese öffentliche Last Vermögensnachteile, so ist gemäß § 3 GräberG eine Entschädigung zu leisten.

Inhaber eines Entschädigungsanspruchs kann auch - wie das Berufungsgericht zutreffend angenommen hat - ein kirchlicher Friedhofsträger sein. Die Entstehungsgeschichte des Gräbergesetzes läßt einen dahingehenden Willen des Gesetzgebers eindeutig erkennen (s. Begründung zu § 3 des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. IV/2529 S. 9; Schriftlicher Bericht des BT-Ausschusses für Inneres zu § 3, BT-Drucks. IV/3234 S. 2; Empfehlung des BR-Ausschusses für Innere Angelegenheiten zu § 3, BR-Drucks. 57/1/64 S. 11. Auch im Schrifttum wird die Ansicht vertreten, daß kirchliche Friedhofsträger von der Geltendmachung etwaiger Entschädigungsansprüche nicht ausgeschlossen sind (vgl. Gaedke Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts 3. Aufl. S. 209/210; ders. Städtebund 1969, 100; Haack Das deutsche Bundesrecht VIII A 90; Reinke in Staats- und Kommunal-Verwaltung 1966 S. 43, 46 und DÖV 1966, 403, 407).

2. Die Entschädigung (Ruherechtsentschädigung) wird gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GräberG für Vermögensnachteile geleistet, die dem Grundstückseigentümer (oder einem anderen Berechtigten) durch das Ruherecht entstehen.

Ein solcher Vermögensnachteil kann hier nicht schon darin gesehen werden, daß die Klägerin bei der Bestattung der Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft (s. den in § 1 Abs. 1 Nr. 1 - 10 GräberG genannten Personenkreis) die nach seiner Friedhofsordnung angefallenen Grabgebühren nicht hat erheben können. Denn im Gräbergesetz ist eine Rechts-

grundlage zur Inanspruchnahme von Grabstellen für die Beisetzung der Toten der in § 1 Abs. 1 Nr. 1-10 genannten Personenkreise nicht enthalten. Das Ruherecht setzt vielmehr voraus, daß die Grabstelle bereits mit dem Grab eines Toten des Krieges oder der Gewaltherrschaft belegt ist (s. § 2 Abs. 1 und § 1 Abs. 1 GräberG). Auch die dem Gräbergesetz vorangegangenen Ruherechtsgesetze (das Gesetz über die Erhaltung der Kriegergräber aus dem Weltkrieg vom 29. Dezember 1922 - RGBI 1923 I 25 - und das Gesetz über die Sorge für die Kriegsgräber (Kriegsgräbergesetz) vom 27. Mai 1952 - BGBI I 320) haben Rechtsgrundlagen für die Inanspruchnahme von Grabstellen nicht geschaffen; sie haben - wie das Gräbergesetz - nur an bereits vorhandenen Gräbern das Ruherecht entstehen lassen (s. §§ 1, 3 und 4 dieser Gesetze). Weiter kann ein Vermögensnachteil nicht darin gefunden werden, daß die Klägerin den Zugang zu den mit einem Ruherecht belasteten Gräbern sowie Maßnahmen und Einwirkungen zu ihrer Erhaltung dulden muß. Die Klägerin hat das Friedhofsgrundstück im Rahmen der Friedhofsordnung zum allgemeinen Besuch freigegeben; die Unterhaltung der Gräber hat sie den Nutzungsberechtigten zur Pflicht gemacht (vgl. dazu § 17 der Friedhofsordnung vom 26. März 1962), was eine Pflicht zur Duldung von statthaften Unterhaltungsmaßnahmen durch die Nutzungsberechtigten einschließt. Auch wird nicht geltend gemacht werden können, daß inmitten von Zivilgräbern verstreut liegende (Ruherechts-)Gräber eine sachgerechte Neuordnung des Friedhofs behinderten, da eine Umbettung innerhalb des Friedhofs zum Zweck der Schaffung geschlossener Begräbnisstätten mit Genehmigung der zuständigen Landesbehörde zulässig ist (§ 6 Abs. 4 GräberG). Schließlich kann als Vermögensnachteil nicht gesondert angeführt werden, daß die Klägerin zeitiger als sonst gezwungen sei, im Interesse der Aufrechterhaltung des

Friedhofsbetriebes eine mit Kosten verbundene Erweiterung des Friedhofsgeländes vorzunehmen, weil sie nicht mehr über die mit einem Ruherecht belasteten Grabstellen verfügen dürfe und der Friedhof deshalb früher als sonst endgültig belegt sein werde. Die Kosten einer langfristig notwendigen Friedhofserweiterung sind in den Grabgebühren, die die Klägerin erhebt, anteilig mitenthalten.

Ein Vermögensnachteil der Klägerin liegt jedoch darin, daß sie nach Ablauf der durch die Friedhofsordnung bestimmten Ruhefrist nicht - wie in anderen Fällen - über die Grabstellen verfügen kann, indem sie sie gegen Erhebung einer Grabgebühr den bisherigen Berechtigten zur weiteren (befristeten) Nutzung überläßt oder sie neu belegt. Auch ist sie gehindert, auf die Grabstellen entfallende Gebühren für die Unterhaltung der allgemeinen Friedhofsanlagen zu erheben.

3. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 GräberG ist die Entschädigung nach dem Wert der durch die Belegung mit Gräbern geminderten oder entgangenen Nutzung zu bemessen, wobei Zustand und Nutzung des Grundstücks zur Zeit der Belegung maßgebend sind.

a) Reinke (DÖV 1966,403,406) ist der Ansicht, bei Friedhöfen sei eine geminderte oder entgangene Nutzung durch die Belegung mit Gräbern nach § 1 GräberG nicht denkbar, weil diese Grundstücke - im Gegensatz zu privaten Grundstücken - nicht der Erzielung eines wirtschaftlichen Nutzens dienten. Es handele sich um Einrichtungen der Gemeinden oder Kirchen, die die Friedhöfe im öffentlichen Interesse mittels Benutzungsgebühren - sog. Grabgebühren - unterhielten.

Dem kann nicht gefolgt werden. Zwar sind kirchliche (wie auch gemeindliche) Friedhöfe als Anstalten des öffentlichen Rechts anzusehen (vgl. BGHZ 25,200,206; OVG Münster DVBl 1966,836,837). Für die Benutzung des Friedhofs und seiner Einrichtungen sowie für sonstige Leistungen der Friedhofsverwaltung werden Gebühren erhoben. Die Gebühren dienen nicht (auch nicht teilweise) der Erzielung eines wirtschaftlichen (frei verfügbaren) Gewinns. Sie sollen vielmehr die Kosten der Anlage und Unterhaltung des Friedhofs und seiner Einrichtungen (einschließlich notwendiger Erweiterungen) decken (vgl. dazu § 62 Abs. 1 der Ordnung für die Vermögens- und Finanzverwaltung der Kirchengemeinden, Kirchengemeindeverbände und Kirchenkreise der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Evangelischen Kirche im Rheinland /Verwaltungsordnung/ vom 8.4./12.5.1960 - Kirchl. ABl Westfalen S. 68, Kirchl ABl Rheinland S. 103, abgedr. bei Gaedke aaO S. 553). Ein Friedhof soll sich grundsätzlich mit Hilfe der Gebühren selbst tragen (sog. Kostendeckungsprinzip). Der Träger des Friedhofs hat also die Möglichkeit, die durch die Begründung von Ruherechten entstehenden Vermögenseinbußen im Zuge einer Gebührenerhöhung auf die Friedhofsbenutzer abzuwälzen. Mit dem Hinweis auf diese Möglichkeit darf jedoch die konkrete Vermögenseinbuße eines Friedhofsträgers nicht verneint werden. Die Nachteile, die durch die Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft bedingt sind, rechnen zu den Kriegsfolgelasten und sind deshalb grundsätzlich von der Allgemeinheit zu tragen. Es geht nicht an, sie nur einem bestimmten Kreis von Personen, hier den Friedhofsbenutzern, aufzubürden und diese Personen je nach der zufälligen Häufung von Kriegsgräbern in einzelnen Gebieten einseitig zu belasten. Dem hat der

Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er in § 3 GräberG eine ausnahmslose Entschädigungspflicht für wesentliche Beeinträchtigungen statuiert hat. Sie besteht nach dem eindeutigen Inhalt des Gesetzes auch gegenüber kirchlichen Friedhofsträgern. Daraus ist zu folgern, daß die Möglichkeit einer Lastenüberbürdung auf den Friedhofsbenutzer einem Entschädigungsanspruch nicht entgegenstehen soll.

Da das Gesetz auch kirchliche Friedhofsträger in den Kreis der Entschädigungsberechtigten einbezogen hat, läßt sich schon deswegen nicht die Ansicht vertreten, die Belegung eines Friedhofs mit Ruherechtsgräbern könne nicht zu einem Nutzungsausfall führen, weil diese Inanspruchnahme für einen Friedhof nicht "funktionsfremd" sei. Denn diese Betrachtungsweise würde dem Anliegen des Gesetzes zuwider einen Friedhofsträger schlechthin von der Entschädigungsregelung des Gräbergesetzes ausschließen.

b) Bei der Ermittlung der durch die Belegung mit Ruherechtsgräbern geminderten Nutzung sind Zustand und Nutzungsart des Grundstücks zur Zeit der Belegung maßgebend (§ 3 Abs. 1 Satz 2 GräberG). Hier ist also auf die Nutzung des Grundstücks als eines in Dienst gestellten kirchlichen Friedhofs abzuheben.

Als Bemessungsgrundlage für die Minderung des Nutzungswertes eines Friedhofsgrundstückes ist die Grabgebühr heranzuziehen, die der Friedhofsträger nach seiner Friedhofs-(Gebühren-)Ordnung für die Nutzung einer Grabstelle erhebt. In dieser Gebühr drückt sich der wirtschaftliche Nutzen einer Grabstelle aus. Der Friedhofsträger erleidet einen - wie oben dargelegt - nicht ausgleichbaren Einnahmeausfall durch das Ruherecht, da er für die von ihm betroffene

Grabstelle die nach der Friedhofsordnung angefallene Gebühr nicht erheben darf (vgl. dazu Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts 2. Aufl. S. 286). Gegen die Heranziehung der Grabgebühr kann nicht eingewendet werden, der Träger des Friedhofs setze diese Gebühr selbst fest, er bestimme gewissermaßen selbst die Höhe des ihm durch ein Ruherecht entstehenden Nutzungsausfalls. Einmal ist der Träger eines Friedhofes bei der Festsetzung der Höhe der Gebühr nicht frei, er hat vielmehr das Kostendeckungsprinzip zu beachten. Zum anderen aber bedarf die vom Träger beschlossene Gebührenordnung der Genehmigung durch das Landeskirchenamt und den Regierungspräsidenten (§ 62 Abs. 2 der Verwaltungsordnung). Damit ist die Berücksichtigung öffentlicher Interessen bei der Gebührengestaltung gewährleistet.

c) Das Ruherecht besteht nur an bereits vorhandenen Gräbern, es betrifft also Grabstellen, die der Träger des Friedhofs ohne Begründung des Ruherechts erst nach Ablauf der sich aus der Friedhofsordnung für diese Gräber ergebenden Ruhefrist hätte erneut nutzen können. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, der Friedhofsträger könne vor Ablauf der Frist durch das Ruherecht einen Vermögensnachteil nicht erleiden und einen Entschädigungsanspruch nicht geltend machen. Das ergibt sich aus der Entwicklungsgeschichte des Gräbergesetzes, insonderheit seiner Entschädigungsregelung.

Dem Gräbergesetz vorangegangen sind das Kriegsgräbergesetz vom 27. Mai 1952 und das Gesetz über die Erhaltung der Kriegergräber aus dem Weltkrieg vom 29. Dezember 1922.

Das Gesetz vom 29. Dezember 1922 begründete für die Gräber der im Reichsgebiet bestatteten deutschen Krieger (Kriegsgräber) ein dauerndes Ruherecht. Nach § 3 des Gesetzes konnte dem betroffenen Grundstückseigentümer eine Entschädigung so weit gewährt werden, als es unter Berücksichtigung des Umfangs der Belastung und nach seinen Vermögens- und Erwerbsverhältnissen der Billigkeit entsprach. Die Gewährung einer Entschädigung war danach grundsätzlich ausgeschlossen, sie kam nur in Ausnahmefällen in Betracht (vgl. dazu Begründung des Regierungsentwurfs RT Drucks. I/5252 sowie in 2. Lesung im Plenum RT-Verhdlg. Bd. 357 S. 9253 s.a. S. 5687). Dieses Gesetz ist mit dem Inkrafttreten des Kriegsgräbergesetzes vom 27. Mai 1952 rückwirkend zum 1. April 1951 außer Kraft getreten (§ 7 Abs. 1). Das Kriegsgräbergesetz hat die durch das Gesetz vom 29. Dezember 1922 begründeten Ruherechte aufrechterhalten (§ 1 Abs. 2) und darüber hinaus an den Gräbern der Kriegstoten des zweiten Weltkrieges ein Ruherecht begründet (§ 1 Abs. 1). Für das Ruherecht wurde nach § 4 Abs. 4 eine jährliche Geldentschädigung gewährt, die der Minderung des Nutzungswertes entsprach. Dem betroffenen Grundstückseigentümer wurde danach ein Entschädigungsanspruch zugebilligt, und zwar nicht nur für die Gräber der Kriegstoten des zweiten Weltkrieges sondern auch für die der Krieger des ersten Weltkrieges. Für die Gräber der Opfer der Gewaltherrschaft wurde durch das Kriegsgräbergesetz ein Ruherecht nicht begründet. Für diesen Personenkreis war lediglich in § 6 angeordnet, daß die Kosten der Grabpflege von der Bundesrepublik übernommen wurden, soweit die Gräber von dem Land, in dem sie lagen, gepflegt wurden. Erst durch das Gräbergesetz vom 1. Juli 1965 (BGBl I 589) ist für die Gräber der Opfer der Gewaltherrschaft (in einem weiteren Rahmen als in § 6 Kriegsgräber) ein Ruherecht begründet worden (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 - 10, § 2). Das Gräbergesetz hat

das Kriegsgräbergesetz aufgehoben (§ 15) und in seinen §§ 1 und 2 das Ruherecht für die Gräber sämtlicher Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft einheitlich geregelt. Es hat in § 3 die Ruherechte für alle Gräbergesetze einer gleichen Entschädigungsregelung unterstellt. Aus der Regelung des Gesetzes, daß für Vermögensnachteile, die dem Grundstückseigentümer durch die Begründung von Ruherechten entstehen, grundsätzlich in allen Fällen nach einheitlichen Regeln nach dem Stichtag 1. April 1951 eine Entschädigung zu leisten ist (vgl. §§ 7 Abs. 1, 4 Abs. 4 KriegsgräberG, § 13 GräberG), ist der Willen des Gesetzgebers zu folgern, bei der Ermittlung des durch ein Ruherecht verursachten Vermögensnachteils an die Tatsache der Belegung der Grabstelle anzuknüpfen. Es ist daher anzunehmen, daß der Friedhofsträger mit der Begründung des Ruherechtes den Anspruch auf Zahlung der nach der Friedhofsordnung für die Nutzung der Grabstelle zu entrichtenden Grabgebühr verloren hat.

d) Diese Betrachtungsweise legt es nahe, für die Höhe der ("entgangenen") Grabgebühr die jeweils im Zeitpunkt der Begründung des Ruherechts geltende Friedhofsgebührenordnung maßgebend sein zu lassen. Für Bestattungen, die vor dem 1. April 1951 stattgefunden haben, ist jedoch zu bedenken:

Für Ruherechte, die an Kriegsgräbern nach dem Gesetz vom 29. Dezember 1922 begründet worden sind, wird erst ab 1. April 1951 ein Rechtsanspruch auf Entschädigung gewährt, und zwar auf Grund des Kriegsgräbergesetzes. Dieses Gesetz hat erstmalig Ruherechte an den Gräbern der Kriegstoten des zweiten Weltkrieges begründet und - was hier hervorzuheben ist - die Ruherechtsentschädigung sowohl für die Kriegergräber als auch für die Gräber der Kriegstoten des zweiten Weltkrieges gemeinsamen Regeln unterstellt. Diese einheit-

liche Entschädigungsregelung steht einer differenzierenden Behandlung entgegen. Sie rechtfertigt es vielmehr, bei der Ermittlung der Höhe der ("entgangenen") Grabgebühren für sämtliche Gräber der in § 1 Abs. 1 und 2 KriegsgräberG genannten Personenkreise die am 1. April 1951 gültige Friedhofsgebührenordnung als maßgebend anzusehen.

Die gleichen Erwägungen führen auch dazu, hinsichtlich der vor dem 1. April 1951 angelegten Gräber der Opfer der Gewaltherrschaft die am 1. April 1951 geltende Friedhofsgebührenordnung zugrunde zu legen. Zwar sind Ruherechte an den Gräbern der Opfer der Gewaltherrschaft erst durch das Gräbergesetz vom 1. Juli 1965 begründet worden. Das Gräbergesetz regelt jedoch das Ruherecht für Gräber der Personenkreise des Kriegsgräbergesetzes und der Opfer der Gewaltherrschaft gemeinsam und ordnet für sie eine einheitliche Entschädigungsregelung an. Diese einheitliche Behandlung durch den Gesetzgeber gebietet es, von einem gemeinsamen Stichtag auszugehen, nämlich dem 1. April 1951.

e) Demnach bestimmt sich der Wert der entgangenen Nutzung für die vor dem 1. April 1951 vorgenommenen Bestattungen von Opfern des Krieges und der Gewaltherrschaft nach der am 1. April 1951 geltenden Friedhofsgebührenordnung. Ob die Gebühr für ein Wahlgrab oder für ein Reihengrab in Ansatz zu bringen ist, richtet sich nach den tatsächlichen Verhältnissen der Gräber und ihrer Lage innerhalb des Friedhofs am 1. April 1951 unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt in Kraft befindlichen Friedhofsordnung. Soweit Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft in Sammelgräbern bestattet worden sind, ist die Zahl der Einzelgräber maßgebend, die sonst auf der in Anspruch genommenen Fläche (un-

ter Hinzurechnung der zwischen den einzelnen Gräbern üblicherweise einzuhaltenden Abstände) hätten angelegt werden können. Ob bei dieser Berechnung von Wahl- oder von Reihengräbern auszugehen ist, wird sich aus der Art der Gräber in der unmittelbaren Umgebung des Sammelgrabes entnehmen lassen.

Nun kann aber nicht ohne weiteres die danach maßgebende Grabgebühr mit der Zahl der in Anspruch genommenen Grabstellen multipliziert werden, um den Betrag der entgangenen Nutzung zu erhalten. Vielmehr muß die Grabgebühr gegebenenfalls "bereinigt" werden. Denn die Grabgebühr ist eine Gesamtgebühr, die sich im wesentlichen nach den Amortisationsbeträgen für die Kosten der Anlegung (und der Erweiterung) des Friedhofes sowie den laufenden Unterhaltungskosten richtet. Soweit in der Grabgebühr auch Anteile für die Erhaltung der Gräber (d.h. für Anlegung, Instandsetzung und Pflege) enthalten sind, müssen diese ausgesondert werden, weil diese Kosten nach § 5 Abs. 3 GräberG für die Gräber der Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft vom beklagten Land getragen werden.

Wird nach der (am 1. April 1951 geltenden) Friedhofsgebührenordnung neben der Grabgebühr eine auf die einzelne Grabstelle entfallende allgemeine Friedhofsunterhaltungsgebühr erhoben, so ist diese bei der Ermittlung des Wertes der entgangenen Nutzung zu berücksichtigen. Werden durch diese Gebühr anteilig auch Kosten abgegolten, die nach § 5 Abs. 3 GräberG vom beklagten Land getragen werden, so ist dieser Anteil auszusondern.

Bei der Ermittlung der Fläche, für die eine Ruherechtsentschädigung zu leisten ist, darf der von den Grabstellen der Toten des Krieges und der Gewaltherrschaft beanspruchten Fläche nicht (auch nicht anteilig) die Fläche hinzugerechnet werden, die der kirchliche Friedhofsträger wegen eines würdigen Gedenkens an diese Toten unbelegt gelassen und/oder besonders ausgestaltet hat. Die Nichtbelegung und/oder die besondere Ausgestaltung dieser Fläche beruht auf einer freien Entscheidung, die der kirchliche Träger ohne Rücksicht auf ein öffentliches Ruherecht allein aus eigener Verantwortung getroffen hat. Der damit verbundene Einnahmeausfall ist durch die von den Benutzern aufzubringenden Friedhofsgebühren auszugleichen. Er kann nicht als ein durch das Ruherecht verursachter und deshalb nach § 3 Abs. 1 GräberG entschädigungspflichtiger Vermögensnachteil anerkannt werden.

f) Eine den vorstehenden Erwägungen entsprechende Ermittlung des Wertes des durch die Belegung mit Ruherechtsgräbern entstandenen Nutzungsausfalls oder der Minderung der Nutzung des (gesamten) Friedhofsgrundstücks wird gewisse Schwierigkeiten bereiten. Das muß aber hingenommen werden. Es kann zwar nach § 3 Abs. 2 GräberG, wenn der Wert der geminderten oder entgangenen Nutzung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand zu ermitteln ist, als Bemessungsmaßstab der ortsübliche Pachtzins für Grundstücke herangezogen werden, die nach Lage, Bodenbeschaffenheit, Zustand und Nutzungsart vergleichbar sind. Diese Erleichterung kommt hier jedoch nicht zum Zuge, weil es nicht üblich ist, Grundstücke zur Nutzung als Friedhof zu verpachten.

4. Nach § 3 Abs. 5 Nr. 1 GräberG ist eine Entschädigung nicht zu leisten, wenn die Nutzung des Grundstücks durch die öffentliche Last (Ruherecht) nur unwesentlich beeinträchtigt wird.

9

a) Ob eine Beeinträchtigung nicht mehr als unwesentlich angesehen werden kann, sie also nicht mehr allein von den Friedhofsbenutzern, sondern von der Allgemeinheit zu tragen ist, richtet sich vornehmlich nach der Zahl und der Fläche der mit einem Ruherecht belasteten Grabstellen (s. dazu oben 3 e). Weiter können zur Beantwortung dieser Frage die Zahl der jährlich auf dem Friedhof stattfindenden Beerdigungen und die Höhe der entgangenen Friedhofsgebühren herangezogen werden. Diese Umstände lassen eine hinreichend zuverlässige Beurteilung darüber zu, in welchem Maße die Nutzung des Friedhofsgrundstücks durch das Ruherecht beeinträchtigt wird.

b) Ob den Ausführungen des Berufungsgerichts zur Frage der Wesentlichkeit der durch das Ruherecht verursachten Beeinträchtigung in allen Punkten zu folgen ist, mag zweifelhaft sein. Das bedarf jedoch keiner Erörterung, weil dem Berufungsgericht insoweit im Ergebnis zuzustimmen ist.

Dem unstreitigen Teil des Tatbestandes des Berufungsurteils ist zu entnehmen, daß die reine Grabfläche, die von den Ruherechtsgräbern in Anspruch genommen wird, 632 qm beträgt. Das entspricht - nach der insoweit unstreitigen Berechnung der Klägerin - einer Fläche für mindestens 45 Wahl- und 15 Reihengräber. Bereits die Belastung einer solchen Fläche mit einer öffentlichen Last und der damit verbundene Ausfall an Gebühren rechtfertigen hier die Annahme einer wesentlichen und damit entschädigungspflichtigen Vermögensbeeinträchtigung.

5. Die nach dem Wert der durch die Belastung mit Ruherechtsgräbern entgangenen Nutzung zu bemessende Entschädigung ist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 GräberG in Jahresbeträgen jeweils für ein Kalenderjahr nachträglich zu zahlen.

a) Kennt die am 1. April 1951 geltende Friedhofsordnung verschieden lange Mindestruhefristen bei Wahl- und bei Reihengräbern, so ist diejenige Frist maßgebend,¹ zu der die beträchtlich überwiegende Anzahl der Ruherechtsgräber gehört; andernfalls kann eine mittlere Frist zugrunde gelegt werden. Durch die Zahl der so ermittelten "Fristjahre" ist der Nutzungsausfall zu teilen. Das ergibt für die Dauer der Frist den jährlichen Entschädigungsbetrag. Da die Klägerin ihren Ausfall an Grabgebühren in jährlichen Teilbeträgen ersetzt erhält, sie aber nach der Friedhofsgebührenordnung diese Gebühren (mit Ausnahme der jährlich zu entrichtenden allgemeinen Friedhofsunterhaltungsgebühren) sofort bei der Belegung der Grabstelle in einem Betrage verlangen kann, ist ihr ein entsprechender Zinsverlust gutzubringen.

b) Der Senat hat es als dem Willen des Gesetzgebers gemäß angesehen, daß bei der Ermittlung des Nutzungsausfalls für sämtliche Ruherechtsgräber, deren Grabstellen vor dem 1. April 1951 in Anspruch genommen worden sind, der 1. April 1951 als Stichtag angenommen wird (s. oben Ziffer II, 3 c - e). Dem entspricht es auch, den Beginn der Mindestruhefrist für sämtliche Grabstellen, die vor dem 1. April 1951 mit Toten des Krieges und der Gewaltherrschaft belegt worden sind, einheitlich mit dem 1. April 1951 anzunehmen, und zwar hinsichtlich ihrer Dauer gemäß der zu diesem Zeitpunkt geltenden Friedhofsordnung oder -gebührenordnung.

c) Hat die Klägerin nach dem 1. April 1951, aber noch vor dem Ablauf der Mindestruhefrist, die Höhe der Friedhofsgebühren oder den Lauf der Mindestruhefrist geändert oder hat sie die Erhebung von zusätzlichen Gebühren je Grabstelle beschlossen, so können diese Änderungen erst nach Ablauf

der am 1. April 1951 begonnenen Mindestruhefrist berücksichtigt werden. Eine solche vereinfachende Handhabung entspricht erkennbar dem Willen des Gesetzgebers, dessen Anliegen es auch gewesen ist, den mit der Berechnung verbundenen Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten (vgl. § 3 Abs. 2 GräberG). Sie ist zudem die Folge davon, daß die Klägerin bei der Ermittlung der Entschädigung - wie oben dargelegt - so behandelt wird, als habe sie für die in Anspruch genommenen Grabstellen am 1. April 1951 einen fälligen Anspruch auf Zahlung der Grabgebühren besessen. Wäre dieser Anspruch seinerzeit erfüllt worden, so wäre eine spätere Erhöhung oder Veränderung ausgeschlossen gewesen. Entsprechendes muß auch hier gelten.

6. Die nach vorstehenden Grundsätzen ermittelte Entschädigung kommt ab 1. April 1951 in Betracht für Gräber, für die ein Ruherecht nach dem Gesetz über die Erhaltung der Kriegergräber aus dem Weltkrieg vom 29. Dezember 1922 und nach dem Kriegsgräbergesetz vom 27. Mai 1952 begründet worden war (s. § 7 KriegsgräberG). Aber auch soweit ein Ruherecht als öffentliche Last erstmalig durch das Gräbergesetz vom 1. Juli 1965 begründet worden ist (also für Gräber der Opfer der Gewaltherrschaft), kann eine Entschädigung bereits ab 1. April 1951 begründet sein. Die Überleitungsvorschrift des § 13 GräberG läßt für die Gewährung einer Entschädigung für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht das Entstehen der öffentlichen Last, also die Begründung des Ruherechts maßgebend sein, sondern die Belegung des Grundstücks mit Gräbern nach § 1. Daraus ist im Hinblick auf die vom Gesetz gewollte einheitliche Entschädigungsregelung für das Ruherecht aller Gräber nach § 1 zu folgern, daß auch für Ruherechte, die erst mit dem Inkrafttreten des Gräbergesetzes vom 1. Juli 1965 begründet worden sind, eine Entschädigung

gemäß § 3 des Gesetzes ebenfalls ab 1. April 1951 zu leisten ist (vgl. dazu auch Reinke, Staats- und Kommunal-Verwaltung 1965, 78, 79 r. Sp.).

7. Das beklagte Land lehnt die Zahlung einer Entschädigung an den Kläger mit dem Hinweis auf § 4 Nr. 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Mai 1969 (GräbGVwv - BAnz. Nr. 100) ab. In dieser Vorschrift ist "für die Berechnung der Ruherechtsentschädigung und für die Berücksichtigung unwesentlicher Beeinträchtigungen im Sinne des § 3 Abs. 5 Nr. 1 GräberG" u.a. bestimmt: "... Eine Entschädigung für Vermögensnachteile auf Friedhöfen ist nur zu leisten, wenn die gesamte für die öffentliche Last nach § 2 Abs. 1 und 2 des Gräbergesetzes in Anspruch genommene Friedhofsfläche mindestens 5 % der mit Zivilgräbern belegten Friedhofsfläche ohne Friedhofsnebenflächen ausmacht..".

Daß bei der Klägerin diese Voraussetzungen nicht vorliegen, ist außer Streit. Darauf kann jedoch die Ablehnung einer Entschädigung nach § 3 GräberG nicht gestützt werden.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz stellt lediglich eine interne Verwaltungsanweisung dar und bindet daher nur die Verwaltungsbehörden. Sie enthebt aber nicht das Gericht der Prüfung, ob die Regelung des § 4 Nr. 1 GräbGVwv mit den Entschädigungsgrundsätzen des § 3 GräberG übereinstimmt.

Diese Übereinstimmung ist nicht gegeben. Denn ein Vergleich der für die öffentliche Last in Anspruch genommenen Fläche mit der mit Zivilgräbern belegten Friedhofsfläche ist zur Beantwortung der Frage, ob eine Beeinträchtigung unwesentlich ist,

ungeeignet. Er sagt nichts darüber aus, wie hoch die entgangene oder geminderte Nutzung des Friedhofsgrundstückes ist. Daran aber knüpft die Entschädigungsregelung des § 3 Abs. 1 GräberG an.

Bei der Bestimmung der dem Kläger gemäß § 3 GräberG zustehenden Entschädigung ist daher § 4 Nr. 1 GräberVwV nicht anzuwenden.

8. Das Berufungsgericht ist der Ansicht, daß die Begründung des Ruherechts gemäß § 2 GräberG eine Teilenteignung des Grundeigentümers darstelle, die grundsätzlich eine Entschädigungspflicht auslöse (vgl. Gaedke Handbuch des Friedhofsrechts 3. Aufl. S. 209; Reinke DÖV 1966, 403, 404; vgl. auch RdErl. v. 20. Mai 1958 InMin NRW MB1 1958, 1454). Es ist weiter der Auffassung, die Klägerin als kirchlicher Verband könne sich auf das Grundrecht des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) berufen (vgl. dazu BVerfGE 21, 362, 374; 18, 385, 386f; 30, 112, 119/20).

Diese Fragen bedürfen jedoch keiner Entscheidung. Denn es läßt sich nicht sagen, daß die gemäß § 3 Abs. 1 GräberG nach dem Wert der durch die Belastung mit Ruherechtsgräbern entgangenen Nutzung zu bemessende Entschädigung nicht einer angemessenen Entschädigung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG entspricht. Der Gesetzgeber ist gehalten, die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Dieses Abwägungsgebot ist zu Lasten der von Ruherechten Betroffenen nicht verletzt.

Obgleich das Ruherecht nur an bereits belegten, also schon für die Dauer der Mindestruhefrist in Anspruch genommenen Grabstellen begründet worden ist, will das Gesetz - wie oben dargelegt - den Friedhofsträger so gestellt wissen, als wären

die mit der Begründung eines Ruherechts verbundenen Nachteile bereits am 1. April 1951 eingetreten, soweit die Grabstellen in diesem Zeitpunkt schon mit Toten des Krieges und der Gewaltherrschaft belegt waren. Es ist daher mit der Entschädigungsregelung nach § 3 GräberG zumindest teilweise über das Gebot der Gewährung einer angemessenen Entschädigung, wie es in § 14 Abs. 3 GG enthalten ist, hinausgegangen.

Zudem gewährt das Gesetz in § 3 GräberG (und bereits in § 4 Abs. 4 KriegsgräberG) auch eine Entschädigung für Nachteile, die durch Ruherechte entstehen, die das Gesetz vom 29. Dezember 1922 begründet hat. Dieses Gesetz hatte in seinem § 3 Abs. 3 für durch das Ruherecht verursachte Nachteile lediglich eine Billigkeitsentschädigung vorgesehen. Auch insoweit ist also der Gesetzgeber hinsichtlich der Ruhe-rechtsentschädigung über das ihm vom Grundgesetz auferlegte Maß hinausgegangen.

III.

Das Berufungsgericht ist bezüglich der Höhe der Entschädigung der Berechnung der Klägerin gefolgt. Diese entspricht jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht den vorstehend unter Ziffer II 3- 5 dargelegten Grundsätzen. So ist z.B. die nicht belegte Freifläche des Ehrenfeldes unzulässigerweise mitberücksichtigt worden. Weiter sind der Berechnung nicht die am 1. April 1951 geltenden Friedhofs- und Friedhofsgebührenordnungen zugrunde gelegt worden. Auch ist es unrichtig gewesen, sämtliche von der Klägerin beschlossenen Gebührenerhöhungen sofort durchschlagen zu lassen. Schließlich sind die vom Berufungsgericht in Ansatz gebrachten Gebühren nicht "bereinigt" worden.

9

Der Senat kann die zur Ermittlung einer den oben dargelegten Grundsätzen entsprechenden Entschädigung erforderlichen tatsächlichen Feststellungen nicht selbst treffen. Da das angefochtene Urteil auch nicht aus anderen Gründen gehalten werden kann, muß es aufgehoben und die Sache zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurückverwiesen werden.

Im weiteren Verfahren vor dem Berufungsgericht wird die Klägerin Gelegenheit haben, ihre Entschädigungsrechnung unter Beachtung der unter Ziffer II 3 - 5 geschilderten Grundsätze zu überprüfen und zu ergänzen. Schließlich sei bemerkt: Nach § 3 Abs. 5 GräberG wird die Entschädigung auf Antrag vom Zeitpunkt der Antragstellung an gewährt. Eine solche Beschränkung fehlte in der Entschädigungsregelung des § 4 Abs. 4 KriegsgräberG, die die Ruherechte sowohl nach dem Kriegsgräbergesetz als auch nach dem Gesetz vom 29. Dezember 1922 erfaßte. Es kann nicht angenommen werden, daß der Gesetzgeber insoweit Ansprüche, die vor dem Inkrafttreten des Gräberge-

setzes entstanden, aber noch nicht angemeldet waren,
hat verfallen lassen wollen. Die Regelung des § 3
Abs. 3 GräberG hat daher nur Bedeutung für Ansprüche,
die die Zeit ab Inkrafttreten des Gesetzes betreffen.

Dr. Krohn

Dr. Peetz

Lohmann

Kröner

Boujong