

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 97/74

URTEIL

Verkündet am
13. Juli 1976
S c h o r m ,
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

des L a n d e s N o r d r h e i n - W e s t f a l e n ,
vertreten durch den Regierungspräsidenten in D[REDACTED],

Beklagten und Revisionsklägers,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

g e g e n

den V e r b a n d d e r E v a n g e l i s c h e n
K i r c h e n g e m e i n d e n i n B[REDACTED], vertreten
durch den Vorstand, B[REDACTED]-B[REDACTED], K[REDACTED]weg 10,

Kläger und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. [REDACTED] -

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

Der Kläger, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, ist Eigentümer eines Friedhofs mit einem im Jahre 1919 angelegten Ehrenfeld, auf dem sich u.a. 51 Kriegsgräber befinden, deren Erhaltung dem beklagten Land obliegt.

Für das insoweit zugunsten des Landes bestehende Ruherecht erhielt der Kläger von 1951 bis 1967 eine Entschädigung von jährlich 51 DM. Eine weitere Ruherechtsentschädigung lehnte der Regierungspräsident ab, weil die durch die 51 Kriegsgräber in Anspruch genommene Fläche weniger als 5 % der mit Zivilgräbern belegten Friedhofsfläche ausmache und der Kläger deshalb durch das Ruherecht nur unwesentlich beeinträchtigt werde.

- 3 -

Nachdem das Oberverwaltungsgericht rechtskräftig den vom Kläger zunächst beschrittenen Verwaltungsrechtsweg für unzulässig erklärt und die Sache an das Landgericht verwiesen hat, verlangt der Kläger mit der Begründung, anstelle der 51 Kriegsgräber seien 150 Wahlgräber möglich, für die er nach der Friedhofsgebührenordnung eine Nutzungsgebühr von umgerechnet jährlich je 5 DM erhebe, Zahlung von $5 \times 150 \text{ DM} = 750 \text{ DM}$ für die Jahre 1968, 1969 und 1970 = insgesamt 2 250 DM nebst Zinsen.

Das Landgericht hat der Klage dem Grunde nach stattgegeben. Das Oberlandesgericht hat die Berufung des Landes zurückgewiesen und der Klage auch dem Betrage nach (unter Abstrichen bei der Zinsforderung) stattgegeben.

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



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

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 589) - im folgenden: GräberG - stelle auch gegenüber 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, da 51 Grabstellen mit einem Ruherecht belastet seien und die auf diese Gräber entfallende Fläche des Ehrenfeldes einer Fläche von 150 Wahlgräbern entspreche. 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 der Kläger die ihm zustehende Ruherechtsentschädigung zutreffend berechnet habe, sei das beklagte Land (unter Ab-

strichen bei der Zinsforderung) 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 Entschädigungsanspruches 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 Abs. 5 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 Kommunalverwaltung 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 der Kläger 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 Rechtsgrundlage 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 der Kläger den Zu-

gang zu den mit einem Ruherecht belasteten Gräbern sowie Maßnahmen und Einwirkungen zu ihrer Erhaltung dulden muß. Der Kläger hat das Friedhofsgrundstück im Rahmen der Friedhofsordnung zum allgemeinen Besuch freigegeben; die Unterhaltung der Gräber hat er den Nutzungsberechtigten zur Pflicht gemacht (vgl. dazu § 23 der Friedhofsordnung vom 26.11.1951 und § 17 der Friedhofsordnung vom 13.12.1965), 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 der Kläger zeitiger als sonst gezwungen sei, im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedhofsbetriebes eine mit Kosten verbundene Erweiterung des Friedhofsgeländes vorzunehmen, weil er 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 der Kläger erhebt, anteilig mit-enthalten.

Ein Vermögensnachteil des Klägers liegt jedoch darin, daß er nach Ablauf der durch die Friedhofsordnung bestimmten Ruhefrist nicht - wie in anderen Fällen - über die Grabstellen verfügen kann, indem er sie gegen Erhebung einer Grabgebühr den bisherigen Berechtigten

zur weiteren (befristeten) Nutzung überläßt oder sie neu belegt. Auch ist er 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 bestimmten 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 Gebührenord-

nung 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 entsteht 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 (Kriegergräber) 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 Ruhe-rechte aufrechterhalten (§ 1 Abs. 2) und darüber hinaus an den Gräbern der Kriegstoten des zweiten Weltkrieges eine 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 begrün-det. Für diesen Personenkreis war lediglich in § 6 ange-ordnet, daß die Kosten der Grabpflege von der Bundes-republik 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 KriegsgräberG) ein Ruherecht begründet worden (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 - 10, § 2). Das Gräbergesetz hat das Kriegsgräbergesetz aufgehoben (§ 15) und in sei-nen §§ 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 Gräber-arten 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 mit dem Stichtag 1. April 1951 eine Entschädigung zu leisten ist (vgl. §§ 7 Abs. 1, 4 Abs. 4

KriegsgräberG, § 13 GräberG), ist der Wille 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 Ruherechtes geltende Friedhofsgebührenordnung maßgebend sein zu lassen. Für Bestattungen, die vor dem 1. April 1951 stattgefunden haben, ist jedoch zu bedenken:

Für Ruherechte, die an Kriegergräbern 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 einheitliche 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 Personengruppen 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 (unter 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 Anlage (und der Erweiterung) des Friedhofes sowie den laufenden Unterhaltungskosten richtet. Soweit in der Grabgebühr auch Anteile für die Erhaltung der Gräber (d.h. für Anlage, 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 seiner eigenen Verantwortung getroffen hat. Der damit verbundene Einnahmenausfall 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.

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) Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts sind 51 Grabstellen mit einem Ruherecht belastet. Diese Zahl entspricht etwa einem Fünftel der seit 1971 jährlich auf dem Friedhof stattgefundenen Beerdigungen. Zur Höhe der entgangenen Friedhofsgebühren hat das Berufungsgericht zum Stichtag 1. April 1951 keine Feststellungen getroffen.

c) Es ist zwar anzunehmen, daß die Durchschnittszahl der Beerdigungen zum Stichtag (1. April 1951) geringer gewesen ist. Die Höhe der entgangenen Friedhofsgebühren kann nicht ermittelt werden, weil nicht sicher ist, inwieweit die in Anspruch genommenen Grabstellen als Wahl- oder als Reihengräber einzustufen sind und weil dem Senat eine am 1. April 1951 gültige Friedhofsgebührenordnung nicht vorliegt. Gleichwohl rechtfertigt hier schon die Belastung von 51 Grabstellen mit einem Ruherecht die Annahme einer wesentlichen und damit entschädigungspflichtigen Vermögensbeeinträchtigung.

5. Die nach dem Wert der durch die Belastung mit Ruhe-rechtsgräbern entgangenen Nutzung zu bemessende Entschä-digung ist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 GräberG in Jahresbe-trägen jeweils für ein Kalenderjahr nachträglich zu zah-len.

a) Kennt die am 1. April 1951 geltende Friedhofsord-nung verschieden lange Mindestruhefristen bei Wahl- und bei Reihengräbern, so ist diejenige Frist maßgebend, zu der die beträchtlich überwiegende Anzahl der Ruherechts-gräber gehört; andernfalls kann eine mittlere Frist zu-grunde gelegt werden. Durch die Zahl der so ermittelten "Fristjahre" ist der Nutzungsausfall zu teilen. Das er-gibt für die Dauer der Frist den jährlichen Entschädi-gungsbetrag. Da der Kläger seinen Ausfall an Grabgebüh-ren in jährlichen Teilbeträgen erhält, er aber nach der Friedhofsgebührenordnung diese Gebühren (mit Ausnahme der jährlich zu entrichtenden allgemeinen Friedhofsun-terhaltungsgebühren) sofort bei der Belegung der Grab-stelle in einem Betrage verlangen kann, ist ihm ein ent-sprechender Zinsverlust gutzubringen.

b) Der Senat hat es als dem Willen des Gesetzgebers gemäß angesehen, daß bei der Ermittlung des Nutzungs-ausfalls für sämtliche Ruherechtsgräber, deren Grabstel-len 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 Grabstel-len, 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 der Kläger nach dem 1. April 1951, aber noch vor dem Ablauf der Mindestruhefrist die Höhe der Friedhofsgebühren oder den Lauf der Mindestruhefrist geändert oder hat er 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 der Kläger bei der Ermittlung der Entschädigung - wie oben dargelegt - so behandelt wird, als habe er 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 eines 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 beim Kläger 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 GräbGVwv 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 Friedhofrechts 3. Aufl. S. 209; Reinke DÖV 1966, 403, 404; vgl. auch RdErl. v. 20. Mai 1958 InMin NRW MBl 1958, 1454). Es ist weiter der Auffassung, der Kläger als kirchlicher Verband könne sich auf das Grundrecht des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) berufen (vgl. dazu BVerfGE 21, 362, 374; 18, 385, 386 f; 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 Ruherechtes 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 das Gesetz hinsichtlich der Ruherechtsentschädigung über das ihm vom Grundgesetz auferlegte Maß hinausgegangen.

III.

Das Berufungsgericht ist bezüglich der Höhe der Ruherechtsentschädigung der Berechnung des Klägers 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 anteilig berücksichtigt worden, was nicht zulässig war. Weiter ist nicht von der am 1. April 1951 geltenden Friedhofsordnung und der entsprechenden Gebührenordnung ausgegangen worden, sondern es sind der Berechnung die erst am 1. April 1966 inkraft getretenen Ordnungen zugrunde gelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt waren aber die Mindestruhefristen, deren Lauf am 1. April 1951 begonnen hatte, noch nicht verstrichen. Auch sind die vom Berufungsgericht in Ansatz gebrachten Gebühren nicht "bereinigt" worden (s. oben Ziffer II, 3 e).

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

wird der Kläger Gelegenheit haben, seine Entschädigungs-
berechnung unter Beachtung der unter Ziffer II 3 - 5 ge-
schilderten Grundsätze zu überprüfen und zu ergänzen.

Dr. Krohn

Dr. Peetz

Lohmann

Kröner

Boujong