

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 782**

**Die Beschränkungen  
des kommunalen Satzungsgebers  
beim Erlaß von Vorschriften  
zur Grabgestaltung**

**Von**

**Tade Matthias Spranger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**TADE MATTHIAS SPRANGER**

**Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers  
beim Erlaß von Vorschriften zur Grabgestaltung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 782**

# Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers beim Erlaß von Vorschriften zur Grabgestaltung

Von

Tade Matthias Spranger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Spranger, Tade Matthias:**

Die Beschränkungen des kommunalen Satzungsgebers beim Erlaß  
von Vorschriften zur Grabgestaltung / von Tade Matthias Spranger. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 782)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09397-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09397-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1997 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem hochgeschätzten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, der das Wagnis einer auf den ersten Blick ungewöhnlichen Thematik eingegangen ist und mir zudem bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Untersuchung stets volle Freiheit belassen hat.

In ganz besonderer Weise danke ich auch Herrn Prof. Dr. Josef Isensee, der nicht nur rasch das Zweitgutachten erstellt, sondern auch den Fortgang der Arbeit mit beständigem Interesse verfolgt hat, was mir eine außerordentliche Motivation war.

Literatur und Rechtsprechung sind bis Ende 1998 berücksichtigt.

Bonn, im Januar 1999

*Tade Matthias Spranger*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	23
-------------------------	----

## Teil 1

<b>Die Grundlagen einer Bewertung kommunaler Grabgestaltungsvorschriften</b>	27
--	----

<i>1. Abschnitt: Die Grundlagen des Friedhofsrechts</i> .....	27
---	----

A. Die geschichtliche Entwicklung des kommunalen Friedhofswesens.....	27
B. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Friedhofsträger und Dritten.....	31
C. Die Systematik der Gestaltungsvorschriften .....	33
D. Die rechtliche Einordnung der Bestattungsplätze.....	35

<i>2. Abschnitt: Die allgemeinen Grenzen kommunaler Satzunggebung und ihre Relevanz für das Recht der Grabgestaltung</i> .....	40
--	----

A. Der Kompetenzbereich der Selbstverwaltung.....	40
B. Die Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben durch den Satzungeber.....	48
C. Der Vorrang des Gesetzes.....	49
D. Die Abwägung als Kern der Satzunggebung.....	50
E. Die Berücksichtigung struktureller und sachverhaltsbezogener Besonderheiten...	51
F. Ergebnis .....	51

## Teil 2

<b>Rechtliche Bewertung ausnahmslos geltender Grabgestaltungsvorschriften</b>	53
---	----

<i>1. Abschnitt: Die allgemeine Gestaltungsklausel</i> .....	53
--	----

A. Die Grabgestaltung als Fall der freien Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 I GG .....	53
---	----

I. Die Ansicht Scheuners: Grabgestaltung als unwesentliche menschliche Betätigung .....	55
II. Die Ansicht Liermanns: Grundrechtseinschränkung durch das Anstaltsverhältnis.....	59
III. Die Ansicht Fechners: die Gemeinschaftsgebundenheit der Grabgestaltung.....	61
IV. Ergebnis.....	64
V. Grundlagen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung - die Friedhofssatzung als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung .....	64
1. Zum Grad der Zweckdienlichkeit kommunaler Grabgestaltungsklauseln ...	65
2. Der Friedhofszweck.....	67
a) Kriterien zur Ermittlung würdiger Grabgestaltung .....	69
aa) Der gebildete Durchschnittsmensch und seine „Verwandten“ .....	69
(1) Kritik am Durchschnittsmaßstab zur Ermittlung würdevoller Grabgestaltung.....	71
(2) Kritik an der Betonung des Gemeinschaftsgedankens als Leitprinzip einer würdevollen Grabgestaltung.....	75
bb) Das Sachverständigen-Urteil.....	79
cc) Die Maßgeblichkeit kraft Repräsentation.....	80
dd) Das Kriterium der offenkundigen Störung .....	80
ee) Eigener Ansatz.....	81
b) Zwischenergebnis.....	85
3. Beschränkung der Grabstättengestaltung durch subjektive Rechte Dritter... ..	85
a) Keine Vermittlung subjektiver Rechte durch den Bestattungsanspruch... ..	86
b) Bürgerlichrechtliche Bestimmungen als subjektive Rechte.....	86
c) Die Grundrechte Dritter als subjektive Rechte .....	87
4. Die weiteren Elemente der Schrankentrias .....	88
VI. Ergebnis.....	88
B. Grabgestaltung und Menschenwürde.....	89
I. Gestaltungsvorschriften als Eingriff in die Menschenwürde.....	89
II. Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht des Verstorbenen .....	92
1. Stand der Rechtsprechung.....	92
2. Analyse und Lösungsvorschlag .....	93
C. Das Erfordernis der Anpassung der Grabgestaltung an die Umgebung und der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 I GG.....	96
I. Die Bindung des Nutzungsberechtigten an den Status quo.....	96
II. Die Möglichkeiten einer Rechtfertigung.....	98
D. Die Religionsausübungsfreiheit nach Art. 4 I, II GG .....	98
I. Grabgestaltung als Glaubensbetätigung .....	99

II. Grundrechtsschranken der Religionsfreiheit und ihre Auswirkungen auf die Grabgestaltung .....	102
III. Zur Freiheit des weltanschaulichen Bekenntnisses .....	103
IV. Die Gestaltung der Gräber Angehöriger des moslemischen Glaubens als Sonderfall kommunaler Vorgaben.....	103
E. Die Gewissensfreiheit nach Art. 4 I GG.....	106
F. Die Grabgestaltung als durch Art. 5 I 1 1.Hs GG geschützte Meinungsäußerung	107
I. Die Grabinschrift als Meinungsäußerung.....	108
II. Formgebung und Materialwahl als Meinungsäußerung .....	109
III. Die Genehmigungspflicht für Grabmale und Grabinschriften als Eingriff in die Freiheitssphäre.....	110
IV. Insbesondere das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt .....	112
V. Die Grundrechtsschranken des Art. 5 II GG .....	113
1. Das allgemeine Gesetz.....	113
a) Die Würde des Friedhofs als zu schützendes Rechtsgut.....	113
b) Individualrechte anderer Grabnutzungsberechtigter als zu schützendes Rechtsgut.....	114
2. Das Recht der persönlichen Ehre .....	116
a) Die beleidigende Grabgestaltung als Fall der Kreditgefährdung nach § 824 BGB.....	117
b) Beleidigende Grabgestaltungen und der Beseitigungsanspruch nach § 823 BGB.....	118
VI. Ergebnis.....	120
G. Die Grabgestaltung als Gegenstand der Kunstfreiheit nach Art. 5 III GG.....	121
I. Der Schrankenvorbehalt des besonderen Gewaltverhältnisses.....	123
II. Die Schranken der Baukunst als Maßstab der Friedhofsgestaltung .....	124
III. Verfassungsimmanente Schranken im Bereich sepulkraler Kunst .....	125
IV. Ergebnis.....	126
H. Das rechtsstaatliche Gebot der Normklarheit .....	126
I. Die Normklarheit der allgemeinen Gestaltungsanforderung .....	127
II. Die zweifache Ausgestaltung des Zwei-Felder-Systems .....	129
J. Exkurs: Die Auswirkungen der allgemeinen Gestaltungsvorschrift auf die Gestaltung von Urnengräbern.....	129
I. Zur Zulässigkeit der Beschränkung der Grabstättengröße .....	131
II. Die Beschränkung der Grabmalsgröße.....	132
III. Urnengemeinschaftsanlagen .....	133
K. Die Vereinbarkeit mit Bundesrecht .....	134
L. Die Vereinbarkeit mit Landesrecht .....	135

M. Rechtsstaatliche Anforderungen im Bereich der Abwägung als Kern der Satzungsgebung .....	136
<b>2. Abschnitt: Weitere allgemeine Gestaltungsge- oder -verbote.....</b>	<b>137</b>
A. Die Pflicht des Nutzungsberechtigten zur gärtnerischen Anlage.....	137
I. Die Bepflanzung als Element der Grabgestaltung.....	138
II. Der allgemeine Vermögensschutz über Art. 2 I GG.....	140
B. Beschränkungen der Verfügungsmöglichkeiten des Nutzungsberechtigten und Art. 14 GG.....	141
I. Die Eigentumsverhältnisse an der Grabstätte selbst.....	141
II. Die Eigentumsverhältnisse am Grabstein und der Grabbepflanzung .....	142
1. Bewertung der Rechtsverhältnisse an Grabsteinen.....	144
a) Die Zweckbestimmung des Friedhofs als verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit.....	145
b) Die Zweckbestimmung des Grabmals als verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	146
c) Weitere Anforderungen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	149
2. Bewertung der Rechtsverhältnisse an den Grabbepflanzungen .....	149
a) Die Verpflichtung zur gärtnerischen Anlage des Grabes.....	150
b) Die satzungsrechtliche Statuierung eines Eigentumsübergangs hinsichtlich der Grabbepflanzung nach § 94 BGB.....	150

### Teil 3

#### **Rechtliche Bewertung zusätzlicher Gestaltungsvorschriften** 153

<b>1. Abschnitt: Die allgemeinen Grenzen der zusätzlichen Gestaltungsvorschriften</b> .....	<b>154</b>
<b>2. Abschnitt: Zum Friedhofszweck als Grenze zusätzlicher Gestaltungsvorschriften.....</b>	<b>158</b>
<b>3. Abschnitt: Das Willkürverbot.....</b>	<b>159</b>
A. Insbesondere das Verbot ausländischer Steine, bzw. Gebot der Verwendung heimischer Natursteine .....	164
I. Die Bewertung der Klausel nach nationalem Recht.....	164
II. Das Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen nach Art. 30 EGV .....	166
III. Ergebnis.....	168
B. Insbesondere das Politurverbot und das Verbot schwarzer und weißer Steine....	168
C. Insbesondere das Verbot von Lichtbildern .....	174
D. Insbesondere das Verbot von Grababdeckplatten.....	175

E. Insbesondere das Kombinationsverbot .....	178
F. Insbesondere das Verbot serienmäßiger Ware .....	179
G. Insbesondere Größenbeschränkungen .....	182
I. Die öffentliche Sicherheit als Grenze der Grabmalsgröße.....	185
II. Keine Neubewertung des Ergebnisses durch die Ausgestaltung zusätzlicher Gestaltungsvorschriften als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt .....	186
<b>4. Abschnitt: Zusätzliche Gestaltungsvorschriften und das Verhältnismäßigkeits- prinzip.....</b>	<b>188</b>
<b>5. Abschnitt: Zusätzliche Gestaltungsvorschriften und die Wesensgehaltsgaran- tie.....</b>	<b>192</b>
<b>6. Abschnitt: Zusätzliche Gestaltungsvorschriften und das rechtsstaatliche Gebot der Normklarheit.....</b>	<b>192</b>
<b>7. Abschnitt: Zusätzliche Gestaltungsvorschriften als Eingriff in die Grundrechte der Gewerbetreibenden.....</b>	<b>194</b>
A. Zusätzliche Gestaltungsvorschriften und die Berufsfreiheit .....	195
I. Die mittelbare Grundrechtsbetroffenheit der Gewerbetreibenden.....	196
II. Die objektive Erkennbarkeit der berufsregelnden Tendenz .....	198
III. Die Erläßlichkeit der berufsregelnden Tendenz.....	199
IV. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Berufsfrei- heit der Gewerbetreibenden .....	201
B. Zusätzliche Grabgestaltungsvorschriften und die Eigentumsfreiheit der Gewer- betreibenden .....	202
I. Die einzelnen Elemente der Sach- und Rechtsgesamtheit.....	203
II. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.....	204
III. Ergebnis.....	206

## Teil 4

### **Die Rechtmäßigkeit der praktischen Ausgestaltung und tatsächlichen Folgen des Zwei-Felder-Systems** 207

<b>1. Abschnitt: Das zahlenmäßige Verhältnis der Friedhofsabteilungen mit allge- meinen und zusätzlichen Gestaltungsvorschriften.....</b>	<b>208</b>
<b>2. Abschnitt: Unzumutbare Entfernung als Resultat des Zwei-Felder-Systems.....</b>	<b>209</b>
<b>3. Abschnitt: Die Bindung an den Ortsteil als vom Satzungsgeber zu würdigender Aspekt.....</b>	<b>212</b>
<b>4. Abschnitt: Die Art der Ausweichmöglichkeit und die Gefahr des faktischen Zwangs .....</b>	<b>214</b>

<b>5.Abschnitt: Die Delegation der Grabfeld-Einteilung auf die Friedhofsverwaltung</b> .....	218
<b>6.Abschnitt: Das Wahlrecht des Nutzungsberechtigten hinsichtlich der Gestaltungsart</b> .....	222
A. Der fehlende Hinweis des Friedhofsträgers auf die Wahlmöglichkeit.....	223
B. Die Folge der Nicht-Ausübung des Wahlrechts.....	227
I. Die Voraussetzungen des Verzichts im Verwaltungsrechtsverhältnis.....	228
II. Die ausdrückliche oder konkludente Verzichtserklärung.....	229
III. Das Schweigen des Grabstellenerwerbers als Verzichtserklärung .....	230
IV. Widerruflichkeit und Anfechtbarkeit der Erklärung .....	232
V. Die Folgen des wirksamen Verzichts des Grabstellenerwerbers.....	233
<b>7.Abschnitt: Die nachträgliche Beschränkung der Gestaltungsfreiheit</b> .....	234
A. Die Unterwerfung unter die jeweils geltenden Bestimmungen der Friedhofs-satzung .....	235
B. Die Verschärfung zusätzlicher Gestaltungsvorschriften .....	236
C. Die Verschärfung allgemeiner Gestaltungsvorschriften.....	237
I. Die Wahrung der Anstaltsautonomie als Rechtfertigung einer nachträglichen Verschärfung der Anforderungen .....	239
II. Die Forderung durch den Anstaltszweck .....	242
III. Sonstige legitime Zielsetzungen .....	243
IV. Das Angebot der Umbettung als nachträglich eingeräumte Wahlmöglich-keit.....	244

### *Teil 5*

<b>Die Auswirkungen mittelbarer Gestaltungsvorschriften</b>	247
<b>1.Abschnitt: Der Ausschluß der Grabgestaltung für Tot- oder Fehlgeburten</b> .....	247
A. Die Würde des ungeborenen Lebens als Leitgedanke für die Bestattung von Fehlgeburten.....	249
B. Das Recht der Eltern auf Totenehrung.....	250
C. Die Bestattung von Fehlgeburten und das grundgesetzliche Eltern- und Familienrecht.....	251
D. Ergebnis.....	252
<b>2.Abschnitt: Das allgemeine Kunststoff-Verbot</b> .....	253
A. Die abfallrechtliche Kollisionsproblematik .....	253
I. Die Ansicht Königs - keine Berechtigung der Kommune zum Erlaß der Abfallvermeidungsklausel.....	254

II. Die Auffassung Müller-Hannemanns - keine Kollision der Satzungsklausel mit Bundes- oder Landesrecht.....	255
III. Problemaufriß und eigene Stellungnahme .....	255
B. Die Staatsaufgabe Umweltschutz.....	259
C. Ergebnis.....	261
<b>3.Abschnitt: Satzungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich provisorischer Grabmale</b>	<b>261</b>
A. Qualifizierung als Gestaltungsvorschriften eigener Art.....	262
B. Rechtliche Folgen dieser Qualifizierung.....	264
I. Die Zielsetzung des Satzungsgebers.....	264
II. Rechtliche Überprüfung der Zielsetzung .....	266
III. Folgen dieser Bewertung für die Gestaltung provisorischer Gedenkzeichen...	269
IV. Satzungen ohne Vorgaben hinsichtlich provisorischer Gedenkzeichen.....	270

*Teil 6*

<b>Eigener Lösungsvorschlag</b>	<b>271</b>
---------------------------------	------------

<b>1.Abschnitt: Auswirkungen der jüngeren Grundrechtsdiskussion - subjektive Grundrechtsdimensionen im Friedhofsrecht ?</b> .....	<b>272</b>
<b>2.Abschnitt: Die Schaffung eines Drei-Felder-Systems</b> .....	<b>274</b>
<b>3.Abschnitt: Die Abschaffung des Zwei-Felder-Systems</b> .....	<b>276</b>
A. Die öffentliche Sicherheit als Grenze der Grabgestaltung.....	278
B. Die öffentliche Ordnung als Grenze der Grabgestaltung .....	280
C. Insbesondere: Beleidigende Grabgestaltungen als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ?.....	281
<b>4.Abschnitt: Thesenartige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse</b> .....	<b>283</b>

*Teil 7*

<b>Anhang</b>	<b>289</b>
---------------	------------

<b>1.Abschnitt: Historische Friedhofssatzungen und Vorgaben</b> .....	<b>289</b>
A. Die Münchener Waldfriedhofsordnung von 1907.....	289

B. Die Richtlinien für die Gestaltung des Friedhofs und Musterfriedhofsordnungen des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern vom 18.01.1937.....	291
C. Friedhofsordnung für die kommunalen Friedhöfe der Stadt Schwerin vom 22.05.1968.....	296
<b>2. Abschnitt: Aktuelle Mustersatzungen</b> .....	296
A. Die Musterfriedhofssatzung des Deutschen Städtetages vom 13.06.1983.....	296
B. Die Mustersatzung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes über das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 08.02.1989.....	299
<b>3. Abschnitt: Kommunale Friedhofssatzungen</b> .....	303
A. Bamberg.....	303
B. Bonn.....	306
C. Bremen.....	308
D. Chemnitz.....	310
E. Coburg.....	311
F. Cochem.....	313
G. Daun.....	315
H. Dortmund.....	316
I. Düsseldorf.....	318
J. Erfurt.....	321
K. Frankfurt am Main.....	324
L. Görlitz.....	325
M. Kiel.....	327
N. Köln.....	329

O. Landau/Pfalz.....	330
P. Leipzig.....	332
Q. Lörrach.....	334
R. Magdeburg.....	336
S. München.....	339
T. Norden/Ostfriesland.....	341
U. Passau.....	343
V. Saarbrücken.....	344
W. Stuttgart.....	345
X. Trier.....	349
Y. Wiesbaden.....	350
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>355</b>
<b>Sachverzeichnis.....</b>	<b>372</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
Abschn.	Abschnitt
Abs.	Absatz
AGBGB	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
a.M.	anderer Meinung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Bauordnung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
BestG BW	Gesetz über das Friedhofs- und Leichenwesen (Bestattungsgesetz) in Baden - Württemberg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BRS	Baurechtssammlung
BSGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BtPrax	Betreuungsrechtliche Praxis
BV	Bayerische Verfassung
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
bzw.	beziehungsweise
c.	canon
CIC	Codex Iuris Canonici
cm	centimeter
dB (A)	Dezibel
ders.	derselbe
DFK	Deutsche Friedhofskultur
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EEG	Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen
eG	eingetragene Genossenschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
EMRK	Europäische Menschenrechte-Konvention
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EuGrZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FischersZ	Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FriedhofsO	Friedhofsordnung
Gbl. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbdkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdbStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts
HessFried- hofsG	Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen in Hessen
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.E.	im Ergebnis
iVm.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KreisG	Kreisgericht
LBO	Landesbauordnung
LG	Landgericht
lit.	litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LVG	Landesverwaltungsgericht
mbH	mit beschränkter Haftung
MBliV	Ministerial-Blatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
MBO	Musterbauordnung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OBG	Ordnungsbehördengesetz (NW)
OLG	Oberlandesgericht
OLGZ	Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Münster

PrOVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVwBl	Preußisches Verwaltungsblatt
PStV	Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes
qm	Quadratmeter
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
rpOVGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite, Satz
saOVGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Saarland
SGB	Sozialgesetzbuch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
Slg.	Sammlung
Sp.	Spalte
st.	ständig, ständige
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
SuP	Sozialrecht und Praxis
usw.	und so weiter
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersR	Zeitschrift für Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs und Verwaltungsrecht (hrsg. von Georg Ziegler)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

WM	Wertpapiermitteilungen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZfP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht; bis 1982: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## Einleitung

Seit Menschengedenken spielt die Totenehrung in nahezu allen Kulturen eine wichtige Rolle. Über den Akt des Zu-Grabe-Tragens - die eigentliche Bestattung - hinaus war und ist die Ausstattung des Grabes ein wesentliches, wenn nicht sogar das bestimmende Element der Totenehrung. Die wohl imposantesten Zeugnisse sepulkraler Kultur und Architektur finden sich in den Pyramiden Ägyptens, freilich einzig für die Herrscher des Volkes und Angehörige der königlichen Dynastie erbaut. Die Friedhöfe des antiken Griechenlands und Roms wurden vor allem von den angesehenen Familien zum Teil mit kunstvollen Grabmälern (Naidia, Sepulcra, Kenotaphien) unterhalten<sup>1</sup>. Aber auch die Grabdenkmäler einfacherer Familien stellen nach heutigem Verständnis Kunstwerke und imposante Zeitzeugnisse dar. Auch in Deutschland finden sich bereits aus vorchristlicher Zeit die verschiedensten Beispiele eines ausgeprägten Totenkultes. Seit jeher ist die Totenehrung jedoch nicht beschränkt auf das Errichten von Grabmälern. Auch die Ausstattung des Grabes mit Beigaben, häufig geprägt durch die Vorstellung, dem Verstorbenen die Reise ins Reich der Toten zu ermöglichen, sowie die regelmäßige Darbringung von Opfergaben am Grab waren und sind in vielen Kulturen üblich. Zu diesem weiteren Bereich der Ausschmückung gehört im Christentum beispielsweise die Grabgestaltung unter Verwendung christlicher Symbolik oder die Bepflanzung des Grabes mit Pflanzen mit Symbolcharakter, wie zum Beispiel Buchsbaum, Efeu und Immergrün als Zeichen der Unsterblichkeit<sup>2</sup>. Insbesondere die zur Jahrhundertwende errichteten Bestattungsplätze bieten vielfältige Beispiele für den nahezu unbegrenzten Variationsreichtum bei der Ausgestaltung einer Grabstätte.

Ein Blick auf die jüngeren Friedhöfe unserer Zeit bietet hingegen oftmals ein tristes Bild. Die Form der Grabdenkmäler ist, soweit es sich um die zumeist verwendeten Grabsteine handelt, nahezu einheitlich. Die in der Grabgestaltung Verwendung findende farbliche Bandbreite schwankt allenfalls zwischen dunklen Braun-, Grau- und Rottönen. Die Inschriften lassen die individuelle Ausprägung vermissen und beschränken sich meist auf eine kurze Wiedergabe des Namens sowie der Lebensdaten des Verstorbenen. Die früher häufig vorzufindenden Grabinschriften in Reimform, oft mit ironischem Inhalt, sind von den Friedhöfen verschwunden. Auch das Bild oder Antlitz des Toten darf als Ele-

---

<sup>1</sup> *Grempel*, in: *EvStL*, Sp. 767.

<sup>2</sup> Ausführlich zum Symbolcharakter der Grabbepflanzung *Richter*, *DFK* 1991, 354 (356 f.).

ment der Grabgestaltung grundsätzlich nicht mehr erscheinen<sup>3</sup>. Regionale Besonderheiten sepulkraler Kultur sind nahezu ausgelöscht. Die Ursache dieser bedauernden Entwicklung ist in den Grabgestaltungsvorschriften der kommunalen Friedhofssatzungen zu suchen. Bei diesen gestalterischen Vorgaben handelt es sich um vielgestaltige Ge- oder Verbote, die der Regulierung des äußeren Erscheinungsbildes des einzelnen Grabdenkmals, der jeweiligen Grabstätte, aber auch des Friedhofs in seiner Gesamtheit zu dienen bestimmt sind. Die kommunalen Grabgestaltungsvorschriften treten in den verschiedensten Variationen auf. Einige gelten ausnahmslos für jede Abteilung und jedes Grabfeld des jeweiligen Friedhofs, andere müssen lediglich in bestimmten Abteilungen beachtet werden. Schließlich gibt es die Gestaltung des Grabes unmittelbar beeinflussende Ge- oder Verbote, die jedoch nicht explizit als Gestaltungsvorschriften bezeichnet werden, und mitunter über die gestalterische Zielsetzung hinaus andere Zwecke verfolgen, oder sogar ausschließlich der Verfolgung eines eigenständigen Ziels dienen.

Die Gestaltung der Grabstätten stellt die konfliktrichtigste Materie innerhalb des Friedhofs- und Bestattungsrechts dar. Immer wieder kommt es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Nutzungsberechtigten und Friedhofsträgern, aber auch zwischen Vertretern der verschiedensten Interessenverbände um das Recht auf Grabgestaltung. Seit nunmehr 40 Jahren besteht eine umfangreiche Rechtsprechung zum Recht der Grabgestaltung, ohne daß auch nur ansatzweise der Versuch unternommen worden wäre, einer individuellen Grabgestaltung zum Durchbruch zu verhelfen, die diesen Namen auch verdient. Zu Neuorientierungen kommt es allenfalls auf Nebenschauplätzen, die notwendige Infragestellung der herrschenden Dogmatik jedoch bleibt aus. Stattdessen werden Gestaltungen untersagt, weil sie sich nicht in das Gesamtbild des Friedhofs einfügen, angeblich protzig wirken, zu hell oder zu dunkel, oder auch schlicht unüblich sind. So konstatiert Battis<sup>4</sup> zu Recht ein dem Rechtsgebiet des Friedhofsrechts eigenes Beharrungsvermögen, welches die verfassungs- und verwaltungsrechtlich gebotene Neukonzeption verhindert und allenfalls bruchstückhafte Einzellösungen zugelassen hat. Der verfassungs- und verwaltungsrechtliche Nachholbedarf des Friedhofsrechts<sup>5</sup> ist in der Tat eklatant. Offensichtlich trauen auch die allermeisten Friedhofsträger und Befürworter gestalterischer Vorgaben den Betroffenen selbständige Entscheidungen in geschmacklichen Fragen überhaupt nicht zu. So ist die Rede davon, daß die Entwicklung auf den Friedhöfen günstig beeinflusst werden muß<sup>6</sup>, um zu einer geschlossenen und neuzeitlichen

---

<sup>3</sup> Vgl. von Köckritz, Friedhof und Denkmal 1995, 18 (19). Instruktiv hierzu auch Behrens, DFK 1992, 70.

<sup>4</sup> Battis, Gewerbearchiv 1982, 145.

<sup>5</sup> So Battis, Gewerbearchiv 1982, 145; Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, S. 12.

<sup>6</sup> Werkmeister, Der Landkreis 1969, 396.

Formung der Friedhöfe zu gelangen<sup>7</sup>. Die Mehrzahl der Benutzer wählt angeblich eine wenig geschmackvolle Grabgestaltung<sup>8</sup>, so daß sich Städte, Gemeinden und Vereinigungen nachdrücklich darum bemühen müssten, den Friedhöfen ein Gesicht zu geben, das einem geläuterten Geschmack entspricht<sup>9</sup>. Eine genehmigungsfreie Aufstellung von Grabmalen würde zu Gestaltungen und Auswüchsen, ja zu eklatanter Verunstaltung führen, die mit den berechtigten Empfindungen und Anschauungen der Allgemeinheit nicht vereinbar wären<sup>10</sup>. Es sei zu hoffen, daß sich ebenso wie die Grabmalgestaltung auch die Grabbepflanzung bald einem Leitbild einfüge<sup>11</sup>.

Dem breiten Durchschnittspublikum wird die Fähigkeit zur Entscheidung über Geschmacksfragen schlichtweg abgesprochen mit dem knappen Hinweis, daß es überhaupt keinen Geschmack besitzt, dieser ihm vielmehr vorgegeben wird<sup>12</sup>. Es ist die Rede vom Unwissen vieler Nutzungsberechtigter, die bei Nichtbeachtung der Gestaltungsvorschriften seelische und geistige Schäden davontragen würden<sup>13</sup>. Angeblich besteht die Notwendigkeit, die Nutzungsberechtigten in zähem Bemühen zu erziehen<sup>14</sup>. Dem Wunsch nach individueller Grabgestaltung wird als Motiv Geltungsbedürfnis<sup>15</sup>, Prestigedenken<sup>16</sup>, übersteigter Individualismus<sup>17</sup>, Hang zum Protzendum<sup>18</sup>, Willkür und Eigennutz<sup>19</sup> unterstellt. Derjenige, dessen Herz zu klein sei, um die Schicksalsgemeinschaft der Menschen vor der Übermacht des Todes zu empfinden, habe nur das Grab seiner Angehörigen im verengten Blickfeld und denke in kleinlichem Egoismus nur an dessen Pflege und Gestaltung<sup>20</sup>. Die heute oftmals denkmalgeschützten Friedhofsendel des 19. Jahrhunderts werden als süßlich und unwürdig tituliert<sup>21</sup>. Die Liste dieser für sich selbst Sachlichkeit in Anspruch nehmenden Äußerungen ließe sich beliebig fortsetzen. Daß auch sachliche Argumente gegen eine freie Grabgestaltung angeführt werden, soll dabei gar nicht bestritten werden.

<sup>7</sup> Scheuner, Die Gemeinde 1956, 75.

<sup>8</sup> Boehlke, Die Verwendung des hochglanzpolierten schwedischen schwarzen Granitgesteins auf den Friedhöfen, 1955, S. 7.

<sup>9</sup> So Darmstadt/Doose, Der Städtetag 1966, 295 (296).

<sup>10</sup> Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, S. 200.

<sup>11</sup> Boehlke, Der Landkreis 1981, 688 (689).

<sup>12</sup> So ausdrücklich Liermann, Kulturarbeit 1958, 111 (116).

<sup>13</sup> Spemann, DFK 1994, 238 (239).

<sup>14</sup> So Lindner, Friedhof und Grabmal 1953, 5 (9).

<sup>15</sup> BayVG, VGHE 13, 52 (56).

<sup>16</sup> Richter, DFK 1991, 354.

<sup>17</sup> Spemann, DFK 1994, 238 (240).

<sup>18</sup> Göb, Der Landkreis 1965, 390 (391).

<sup>19</sup> Vgl. Scheuner, Die Gemeinde 1957, 5 (6).

<sup>20</sup> So ausdrücklich Fechner, Erwiderung, S. 69.

<sup>21</sup> Vgl. Fechner, Erwiderung, S. 68.