

Titel:

Errichtung eines Grabmals

Normenketten:

BestG Art. 9 Abs. 3 S. 1

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3

Leitsätze:

1. Ein bloßer (etwaiger) Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung nach vorheriger Rechtslage vermittelt keine grundrechtlich geschützte Position. Es gibt keinen rechtlichen Bestandsschutz dahingehend, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung in der Zukunft nicht verändert werden. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Gemeinde hat grundsätzlich das Recht, die Benutzungsbedingungen für ihre öffentlichen Einrichtungen durch Änderung einer Benutzungsatzung für die Zukunft zu ändern, auch wenn damit eine Benutzung, die bisher zulässig gewesen wäre, nicht mehr zulässig ist. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine Friedhofsbenutzungsatzung, die unterschiedliche Gestaltungsvorschriften in den einzelnen Bereichen eines Friedhofs normiert, verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. (Rn. 57) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufungszulassungsantrag, Grabgestaltung, Rückwirkung, Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, Denkmalschutz, allgemeiner Gleichheitssatz, Allgemeiner Gleichheitssatz, Berufung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 22.06.2017 – M 12 K 16.2081

Fundstelle:

BeckRS 2020, 6590

Tenor

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt die Verpflichtung der Beklagten, ihm die Erlaubnis zur Errichtung eines stehenden Grabmals auf seiner Grabstätte im sog. alten Teil ihres Friedhofs zu erteilen.

2

Der Kläger hatte das Nutzungsrecht an der Grabstätte am 1. Juni 2006 von der Beklagten erworben. Laut der hierzu vorgelegten Graburkunde sind die „Überlassungsbedingungen“ einzuhalten. Am 21. Mai 2014 wurde der Schwiegervater des Klägers in diesem Grab beigesetzt. Im Zuge der Verhandlungen der Parteien über die Errichtung eines Grabsteins teilte das Landratsamt M. unter dem 16. Februar 2016 mit, dass aus denkmalschutzrechtlicher Sicht keine Einwände gegen die Aufstellung des vom Kläger gewünschten stehenden Grabsteins bestünden, da vom Denkmal „Friedhof“ Einzelgräber nicht erfasst würden. Daher bedürfe es auch keiner denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis. Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege schloss sich unter dem 26. Februar 2016 dieser Auffassung an.

3

Mit Bescheid vom 5. April 2016 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers auf Genehmigung eines stehenden Grabmals ab. Zur Begründung führte sie aus, bereits in der gemeindlichen Friedhofssatzung vom 29. November 2007, die am 1. Dezember 2007 in Kraft trat, sei in § 1 Abs. 1 festgelegt worden, dass die Friedhofsbelegungspläne Bestandteil der Satzung seien. Mit der 3. Änderungssatzung vom 16. März 2016 sei nochmals klargestellt worden, dass bei der Gestaltung der Gräber die Vorgaben des Architekten R. R1. (im Folgenden R.) in Bezug auf die Ausführung der Grabmale einzuhalten seien. Dabei werde ausdrücklich auf den Friedhofsplan, der nur liegende Grabmale zulasse, Bezug genommen.

4

Der Kläger erhob daraufhin Klage zum Verwaltungsgericht München und beantragte unter Aufhebung des Bescheids vom 5. April 2016 die Verpflichtung der Beklagten zur Genehmigung eines stehenden Grabmals, hilfsweise die Verpflichtung zur Neuverbescheidung seines Antrags. Er machte geltend, die Änderungssatzung der Beklagten vom 16. März 2016, die erstmals die Vorgaben des Architekten R. aufnehmen wolle, sei nichtig. Aus § 1 Ziffer 1 Satz 2 der Satzung vom 29. November 2007 sei nicht erkennbar, welche Pläne gemeint seien. Weder der Plan von R. von 1914 noch der von 1978 sei als Friedhofsbelegungsplan bezeichnet. Die Beklagte habe die vermeintlichen Vorgaben des Architekten R. zu keiner Zeit konsequent beachtet und in mehrfacher Hinsicht nicht umgesetzt. So hätten Bestattungen in zweiter Reihe, obwohl ausdrücklich vom Plan vorgegeben, im Gräberfeld A nur teilweise, ohne jede Systematik stattgefunden. Die tatsächliche Situation erweise sich als Sammelsurium ohne jede Symmetrie und Systematik. Der Sinn und Zweck der Vorgabe des Architekten, im Bereich A nur liegende Steine zuzulassen, um den Blick auf die in zweiter Reihe vorgesehenen Gräber und den weiteren Bereich des Friedhofs freizuhalten, könne heute nicht mehr erreicht werden, da zum einen die Gräber in zweiter Reihe nur bruchstückhaft verwirklicht worden seien und zum anderen der Blick vielfach durch Bäume und Sträucher an den Gräbern verdeckt werde. Die Beklagte setze ihre Rechtsansicht an die Stelle der verbindlichen Entscheidung der zuständigen Denkmalschutzbehörde.

5

Die Beklagte erwiderte, dass in der Satzung schon immer geregelt sei, dass die Vorgaben des Architekten R. hinsichtlich der Art der Grabmäler zu beachten seien und die Änderungssatzung vom 16. März 2016 zur Satzung vom 29. November 2007 lediglich der Klarstellung diene. Der Plural „Friedhofspläne“ in der Satzung 1965 ergebe sich daraus, dass für die alten und den neuen Teil des Friedhofs unterschiedliche Belegungspläne existiert hätten. Weiterhin sei eine Anordnung von Gräbern in zweiter Reihe vorgesehen. Entsprechende Lücken stünden zum Verkauf, seien aber derzeit nicht belegt. Die Genehmigung eines stehenden Grabmals auf dem Grab gegenüber dem klägerischen Grab sei durch eine Aushilfsmitarbeiterin einer Zeitarbeitsfirma, die in der Friedhofsverwaltung tätig gewesen sei, entgegen den geltenden Vorschriften erfolgt.

6

Der Kläger replizierte, der Plan vom 29. März 1978 sei nicht vom Architekten R., sondern von der Beklagten selbst gefertigt worden. Es fehle an einem Plan des Architekten R., der Vorgaben hinsichtlich der 1941 genehmigten Erweiterung enthalte. Somit habe sich der Plan vom 29. März 1978 nicht die Vorgaben des Architekten zu Eigen machen können. Zudem wichen die gestalterischen Vorgaben der beiden Pläne von 1914 und 1978 in Bezug auf stehende Steine, liegende Steine, Holzkreuze und Eisenkreuze an vielen Stellen ganz erheblich voneinander ab. Im Gräberfeld A, in dem nur liegende Steine zulässig sein sollten, seien keine liegenden Steine ausgeführt. Vielmehr sei dort ein Grabstein schräg im 45°-Winkel aufgestellt; zudem befinde sich dieser Grabstein genau an der Stelle, an der eigentlich ein Baum stehen müsse. Auf einem weiteren Gräberfeld stehe ein stehender Stein in dreieckiger Form. Auch sonst missachte die Beklagte ihre Vorgaben aus dem Plan von 1978. Die Nichtigkeit der Änderungssatzung vom 16. März 2016 ergebe sich daraus, dass das Ziel der Satzung, die Vorgaben des Architekten umzusetzen, offensichtlich nicht mehr erreichbar sei. Zudem sei die Beklagte bei dem Beschluss der Satzung fälschlicherweise davon ausgegangen, dass der Architekt R. den gesamten alten Teil des Friedhofs geplant habe. Tatsächlich habe er aber nur einen Teil geplant. Zudem sei unklar, welche Vorgaben des Architekten in § 24 Ziffer 5 Abs. 2 Satz 2 der Friedhofssatzung gemeint seien. Der Plan von 1914 sei nicht Bestandteil der Satzung; der Plan von 1978, der Bestandteil der Satzung sei, enthalte keine Vorgaben des Architekten und weiche von dessen Vorgaben ab. Somit sei gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen worden. Zudem habe der Kläger die Grabstätte vor dem Inkrafttreten der Änderungssatzung erworben.

7

Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 22. Juni 2017 ab. Der Kläger habe nach dem bestehenden Satzungsrecht der Beklagten i.V.m. dem einbezogenen Friedhofsplan (Anlage 1) und dem Detailplan (Anlage 2) keinen Anspruch auf Genehmigung eines stehenden Grabmals auf seinem Grab. Dort sei nach den satzungsrechtlichen Regelungen ein liegender Stein vorgesehen. Die Regelung in § 24 Abs. 5 Unterabs. 2 Satz 2 der Satzung der Beklagten über die Benutzung des Gemeindefriedhofs vom 29. November 2007 in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. März 2016 sei formell und materiell rechtmäßig. Nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 BestG könnten an die Gestaltung der Grabstätten in bestimmten Friedhöfen oder Friedhofsteilen über den Abs. 1 hinausgehende Anforderungen gestellt werden, wenn im Gemeindegebiet andere Friedhöfe oder Friedhofsteile zur Verfügung stünden, für die solche zusätzlichen Anforderungen nicht gelten würden. Die vorliegende Anforderung liegender Grabsteine in einem bestimmten Gräberfeld sei eine zusätzliche Anforderung im Sinne von Art. 9 Abs. 3 BestG. Vorliegend stehe auf dem Friedhof ein anderer Teil - der sog. Neue Teil - zur Verfügung, auf dem die Einschränkungen hinsichtlich der Grabgestaltung nicht gelten würden. Die Gestaltungsvorschrift beruhe auch nicht auf unsachlichen Erwägungen und genüge auch dem Bestimmtheitsgebot, da hinsichtlich der Vorgaben zur Grabgestaltung eindeutig auf den mitausgefertigten Detailplan und die mitausgefertigte Detailliste verwiesen werde. Die Beklagte habe auch nachvollziehbar dargelegt, dass die Genehmigung für den stehenden Stein gegenüber dem klägerischen Grab auf einem Versehen der Verwaltung durch eine nur kurz bei der Gemeinde angestellte Mitarbeiterin beruhe. Nach dem unwidersprochenen Vortrag der Beklagten habe der Architekt für das streitgegenständliche Areal nur Gräber mit liegenden Grabsteinen vorgesehen, um die freie Sicht auf die dahinterliegenden Gräber zu ermöglichen und damit die Vorstellung von in einer schützenden Hand liegenden Gräbern zu verwirklichen. Diese werde dadurch bestätigt, dass auch in der zweiten Reihe liegende Grabsteine vorgesehen seien. Diese Vorstellung werde auch erreicht, wenn es nur liegende Grabsteine in einer Reihe gebe. Dass Teile der Gräber in zweiter Reihe noch nicht verkauft seien, stehe der Verwirklichung des Ziels nicht entgegen. Soweit sich in den übrigen Bereichen des alten Teils des Friedhofs der Beklagten Grabsteine befänden, die nicht den Vorgaben der Pläne des Architekten R. aus 1913 bzw. 1914 entsprächen, führe dies nicht zur Nichtigkeit der Satzungsregelung. Aus dem Satzungstext ergebe sich, dass die Vorgaben des Architekten entsprechend einzuhalten seien und sich die Details aus dem der Satzung beiliegenden Plan ergäben. Entgegen dem klägerischen Vortrag stelle die Änderungssatzung vom 16. März 2016 trotz des vorherigen Antrags des Klägers vom 29. Juni 2015 keine unzulässige Rückwirkung dar, da dem Kläger kein Vertrauensschutz bezüglich der alten Rechtslage zustehe. Es könne dahinstehen, ob vor dem Satzungserlass am 16. März 2016 eine dem klägerischen Anspruch entgegenstehende wirksame Friedhofssatzung der Beklagten vorhanden gewesen sei. Die Änderungssatzung bewirke nicht deswegen eine unzulässige Rückwirkung, weil sie auch die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits bestehenden Grabnutzungsverhältnisse erfasse, da das Vertrauen des Klägers nicht schutzwürdig sei. Denn auch die einschlägigen Regelungen der Friedhofssatzung vom 1. Dezember 2007 bzw. der Friedhofssatzung vom 22. November 1965 erlaubten auf der Grabstätte in dem Feld, in dem auch die klägerische Grabstätte liege, nur liegende Grabsteine. Selbst wenn diese Satzungen unwirksam sein sollten, bestünde trotzdem kein schutzwürdiges Vertrauen des Klägers. Denn Vertrauen darauf, dass eine ungültige Satzung nicht nachträglich durch eine gültige Satzung ersetzt werde, sei nicht schützenswert. Dem Kläger sei auch von der Beklagten nicht zugesichert worden, ein stehendes Grabmal errichten zu dürfen. Er könne sein Grabnutzungsrecht nur auf der Grundlage des jeweils gültigen Friedhofsrechts ausüben. Nach der dem Kläger ausgestellten Graburkunde seien die Überlassungsbedingungen einzuhalten. Diese verwiesen auf die jeweils gültige Fassung der Satzung. Dem Kläger sei daher das Grabnutzungsrecht nur nach den Bestimmungen der jeweils gültigen Friedhofssatzung der Beklagten verliehen worden. Damit habe sich der Kläger auf die Möglichkeit künftiger Änderungen der Friedhofssatzung eingelassen. Nur ausnahmsweise habe der Nutzungsberechtigte aus Gründen des Vertrauensschutzes einen Anspruch darauf, seine Gestaltungsvorstellungen im Widerspruch zu den bestehenden Vorschriften zu verwirklichen. Dies gelte dann, wenn bei einer vorherigen Belegung der Grabstätte die nunmehr zu beachtenden Bestimmungen noch nicht gegolten hätten und von der früher bestehenden Gestaltungsfreiheit auch tatsächlich Gebrauch gemacht worden sei. Ein solcher Ausnahmefall liege nicht vor, weil auf der Grabstätte bisher nie ein stehender Grabstein erlaubt gewesen sei. Ausweislich der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung übergebenen Grabakten habe sich entgegen dem klägerischen Vortrag auch in der Vergangenheit auf der streitgegenständlichen Grabstelle ein liegender Stein befunden. Dem Kläger hätte die Möglichkeit offen gestanden, sich für eine Grabstelle im neuen Teil des Friedhofs zu entscheiden. Er habe keinen Anspruch darauf, dass die Gestaltungsvorschriften bis zum Ablauf des Nutzungszeitraums unverändert blieben.

8

Gegen das Urteil richtet sich der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung, dem die Beklagte entgegentritt.

9

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die Behördenakten verwiesen.

II.

10

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts bleibt ohne Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe greifen nicht durch (vgl. § 124a Abs. 5 Satz 2, § 124 Abs. 2 VwGO). Grundsätzlich hat der Senat nur das innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO dargelegte Vorbringen (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) zu berücksichtigen. Inwieweit hier etwas anderes gilt, weil die Beklagte unter dem 14. Dezember 2017 eine neue, für den vorliegenden Rechtsstreit einschlägige Satzung erlassen hat, die zum 1. Januar 2018 und damit während des Berufungszulassungsverfahrens und zudem innerhalb der Zweimonatsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung in Kraft trat (vgl. hierzu Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 81 und § 124 Rn. 22 und 24), kann offen bleiben, weil der Kläger mit seinen weiteren Schriftsätzen nach Ablauf der Begründungsfrist sein Vorbringen im Wesentlichen nur ergänzt und vertieft hat.

11

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils liegen nicht vor (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 124 Abs. 4 Satz 4 VwGO). Mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung wird weder ein einzelner tragender Rechtssatz noch eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt (s. dazu BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 - DVBl 2019, 1400 = juris Rn. 32). Das Verwaltungsgericht ist mit zutreffenden Erwägungen zu dem Ergebnis gelangt, dass der Kläger keinen Anspruch auf Genehmigung eines stehenden Grabmals an der Grabstätte auf dem Friedhof der Beklagten im Feld A Reihe II Nrn. 17-18 hat, dessen Nutzungsberechtigter er ist.

12

Bei einer Verpflichtungsklage, hier in Form einer Versagungsgegenklage, ist maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts. Das gilt auch für das Berufungszulassungsverfahren. Insoweit ist für den klägerischen Anspruch nunmehr die Satzung über die Benutzung der Bestattungseinrichtungen der Beklagten (Friedhofssatzung) vom 14. Dezember 2017 maßgeblich, die zum 1. Januar 2018 in Kraft trat. Die Satzung erklärt in § 1 Abs. 1 Satz 2 den Friedhofsplan (Anlage 1), und in der hier maßgeblichen Vorschrift des § 34 Abs. 9 Satz 4 den Detailplan (Anlage 2) und die Detailliste (Anlage 3) für den alten Teil des Friedhofs zum Bestandteil der Satzung. Die Parteien hatten Gelegenheit, zu dieser Satzung und den einbezogenen Anlagen im Berufungszulassungsverfahren Stellung zu nehmen, und haben hiervon ausführlich Gebrauch gemacht.

13

Auch hat sich durch den Neuerlass der Friedhofssatzung zum 1. Januar 2018 die Rechtslage im Hinblick auf die vorliegende Streitsache nicht verändert. Denn wie das Verwaltungsgericht in seinem Urteil zutreffend dargelegt hat, war auch die Vorgängersatzung der Beklagten vom 1. Dezember 2007 in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. März 2016 wirksam und stand dem klägerischen Begehren auf Genehmigung eines stehenden Grabsteins auf „seinem“ Grab entgegen. Die Beklagte hat mit dem Neuerlass einer vollständigen Satzung nur drei Änderungssatzungen zur Satzung vom 29. November 2007 sowie weitere Vorschriften in die neue Satzung aufgenommen, die für die hier vorliegende Streitsache nicht erheblich sind. Die durch die Änderungssatzung vom 16. März 2016 zur Satzung über die Benutzung des Gemeindefriedhofs vom 29. November 2007 neu erlassenen Vorschriften in § 24 Abs. 1 und Abs. 5 entsprechen den Vorschriften der neu erlassenen Satzung.

14

Die Friedhofssatzung der Beklagten vom 14. Dezember 2017 ist ebenso wie die Friedhofssatzung vom 29. November 2007 in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. März 2016 wirksam und nicht nichtig. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen höherrangiges Recht vor. Die in der Zulassungsbegründung geltend gemachten bzw. aufrechterhaltenen Bedenken gegen die Wirksamkeit der Satzung greifen nicht durch. Die

Satzung verstößt weder gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ihre Regelungen sind auch nicht wegen Unbestimmtheit, Widersprüchlichkeit oder wegen einer „Kompetenzüberschreitung“ nichtig. Sie verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder den Gleichheitssatz. Ihre Regelungen sind auch nicht obsolet (zu diesen Punkten a). Unter Zugrundelegung dieses Satzungsrechts und auch aus sonstigen rechtlichen Gesichtspunkten hat der Kläger keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten Genehmigung (hierzu b).

15

a) Gegen die formelle Wirksamkeit der Satzung mit den Anlagen, die zu dessen Bestandteilen erklärt wurden (Gemeinderatsbeschluss, Ausfertigung und Bekanntmachung), sind Einwendungen weder vorgetragen noch ersichtlich. Die Satzung ist auch materiell-rechtlich wirksam.

16

§ 34 Abs. 1 der Friedhofssatzung der Beklagten lautet:

17

„Der Gemeindefriedhof besteht aus einem denkmalgeschützten alten Teil aus dem Jahr 1913 und der Erweiterung aus den Jahren 1939/40 und 1948/49 (siehe rot markierter Bereich im beiliegenden Friedhofsplan) sowie einem neuen Teil (siehe blau markierten Bereich im beiliegenden Friedhofsplan).“

18

§ 1 Abs. 1 Satz 2 und § 34 Abs. 1 Satz 2 lauten:

19

„Der Friedhofsplan ist Bestandteil dieser Satzung (Anlage 1).“

20

§ 34 Abs. 9 Sätze 2 bis 4 der Satzung lauten:

21

„Der alte denkmalgeschützte Teil des Gemeindefriedhofs aus dem Jahr 1913 und der Erweiterung aus den Jahren 1939/40 und 1948/49 sind ein Baudenkmal im i.S.v. Art. 1 Abs. 1 und 2 des Denkmalschutzgesetzes. Bei der Gestaltung der Gräber sind die Vorgaben des Architekten Richard Riemerschmid in Bezug auf stehende Steine (sS), liegende Steine (lS), Holzkreuze (hK) und Eisernen Kreuze (eK) entsprechend einzuhalten.“

22

Der Detailplan mit dem rot markierten denkmalgeschützten Teil (Anlage 2) und die Detailliste (Anlage 3) des alten Teils des Gemeindefriedhofs sind Bestandteil dieser Satzung.“

23

Die Anlage 1 (Friedhofsplan) besteht aus einem Plan, der rot umrandet den sogenannten alten Friedhofsteil (denkmalgeschützt) und blau umrandet den sogenannten neuen Friedhofsteil mit den einzelnen Grabstellen, Wegen und Bepflanzungen darstellt. Die Anlage 2 stellt einen Plan dar, gefertigt am 29. März 1978, der lediglich mit „Friedhof Alter Teil“ überschrieben ist, von der Beklagten in früheren Satzungen und im Schriftverkehr als Friedhofsbelegungsplan bezeichnet wurde, und der die einzelnen Gräber, Wege und Bepflanzungen detailgenau aufführt und mit Zeichendarstellungen festlegt, in welchen Bereichen stehende Steine, liegende Steine, Holzkreuze und Eisenkreuze vorgesehen sind. Der Plan umfasst zeichnerisch auch einen Teil des neuen Friedhofs der Beklagten, allerdings ohne Detailfestlegungen. Die Detailliste schließlich (Anlage 3) legt für jedes Grab des alten Teils des Friedhofs gegebenenfalls auch zusammengefasst textlich fest, ob ein stehender Stein, ein liegender Stein, ein Holzkreuz oder ein Eisenkreuz bzw. alternativ mehrere dieser Varianten oder alle zulässig sind. Für das klägerische Grab ist dort, ebenso wie für alle 81 Gräber im sog. Gräberfeld A, ein liegender Stein bestimmt.

24

aa) Die Satzung vom 14. Dezember 2017 verstößt, ebenso wie die Vorgängersatzungen, entgegen der Zulassungsbegründung nicht gegen das Rückwirkungsverbot. Die Inhaber von Grabnutzungsrechten hatten bei Inkrafttreten des Satzungsrechts keine Rechtsposition, die ihnen durch den Erlass des neuen Satzungsrechts unter Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot genommen wurde.

25

Ein selbständiges Rückwirkungsverbot stellt das Grundgesetz in Art. 103 Abs. 2 GG nur für das Strafrecht auf. Außerhalb des Strafrechts beruht die Beschränkung der Rückwirkung von Gesetzen auf dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. BVerfG, B.v. 25.5.1993 - 1 BvR 1509/91 u.a. - BVerfGE 88, 384 Rn. 108). Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet bei rückwirkenden Normen in ständiger Rechtsprechung zwischen solchen mit echter Rückwirkung, die grundsätzlich nicht mit der Verfassung vereinbar sind, und solchen mit unechter Rückwirkung, die grundsätzlich zulässig sind (vgl. BVerfG, B.v. 20.9.2016 - 1 BvR 1387/15 - NVwZ 2017, 705 = juris Rn. 38 m. w. N.).

26

Eine sog. echte (retroaktive), nur ausnahmsweise zulässige Rückwirkung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) liegt vor, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“, vgl. BVerfG, B.v. 14.5.1986 - 2 BvL 2/83 - BVerfGE 72, 220 Rn. 85). Das ist hier schon deshalb nicht der Fall, weil das neue Recht auf den Zeitraum vor der Verkündung nicht anwendbar ist, es sich also keine zeitliche Rückwirkung beimisst. Die Satzung vom 14. Dezember 2017 trat erst zum 1. Januar 2018 und die dritte Änderungssatzung vom 16. März 2016 am selben Tag in Kraft. Sie gelten daher nur für Genehmigungen, die nach Inkrafttreten der jeweiligen Satzungen erteilt werden. Die vom Kläger zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 1971 (2 BvR 2/66 u.a. - BVerfGE 30, 367/392) ist hier nicht einschlägig, weil dort rückwirkend ein Anspruchstatbestand durch einen Stichtag beschränkt wurde.

27

Soweit belastende Rechtsfolgen einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden, liegt eine sog. „unechte“, eine retrospektive Rückwirkung vor. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass im Wege „tatbestandlicher Rückanknüpfung“ auf - vorrangig grundrechtlich geschützte - Rechtspositionen für die Zukunft eingewirkt wird (vgl. (BVerfG, B.v. 14.5.1986 a.a.O. Rn. 88 ff.). Eine Norm entfaltet auch dann eine unechte Rückwirkung, wenn sie zwar nicht auf vergangene, aber auch nicht nur auf zukünftige, sondern auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im Ganzen entwertet. Derartige Gesetze sind grundsätzlich zulässig. Der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes kann aber je nach Lage der Verhältnisse im einzelnen Fall der Regelungsbefugnis Schranken setzen (vgl. BVerfG, B.v. 23.3.1971 - 2 BvL 17/69 - BVerfGE 30, 392-406).

28

Schutzwürdig kann dabei grundsätzlich nur das betätigte Vertrauen sein, d.h. die „Vertrauensinvestition“, die zur Erlangung einer Rechtsposition oder zu entsprechenden anderen Dispositionen geführt hat (BVerfG, B.v. 12.9.2007 - 1 BvR 58/06 - juris Rn. 20 mit Verweis auf U.v. 16.7.1985 - 1 BvL 5/80 u.a. - BVerfGE 69, 272/309, B.v. 5.5.1987 - 1 BvR 724/81 u.a. - BVerfGE 75, 246/280). Der Kläger hat bis zum Inkrafttreten der Satzungen von seinem - mutmaßlichen - Anspruch auf Errichtung eines stehenden Grabmals keinen Gebrauch gemacht und damit insoweit nichts ins Werk gesetzt. Der Grundrechtsschutz greift nicht, wo sich durch hoheitliche Maßnahmen lediglich bloße Erwerbsmöglichkeiten, Gewinnaussichten, Chancen oder Hoffnungen eines Benutzungsberechtigten zerschlagen, ohne dass sich solche Zukunftserwartungen schon zu Vermögensbestandteilen verdichtet haben (BVerwG, U.v. 10.7.2012 - 7 A 11.11 - BVerwGE 143, 249 = juris Rn. 74; B.v. 5.3.2019 - 7 B 3/18 - juris Rn. 25; BayVGh, U.v. 25.5.1976 - 192 VIII 72 - juris Rn. 66; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 177).

29

Ein bloßer (etwaiger) Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung nach vorheriger Rechtslage vermittelt keine grundrechtlich geschützte Position. Es gibt keinen rechtlichen Bestandsschutz dahingehend, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung in der Zukunft nicht verändert werden. Dabei kann offen bleiben, ob die Überlassungsbedingungen, die einem Grabnutzungsberechtigten nach Vortrag der Beklagten anlässlich des Erwerbs der Grabnutzungsrechte und der Übergabe der Graburkunde zur Kenntnis gebracht werden, ausdrücklich vorsahen, dass es keinen Vertrauensschutz in die Beibehaltung der satzungsrechtlichen Regelungen gibt, sondern die jeweils gültige Satzung einzuhalten ist. Offen bleiben kann auch, ob im konkreten Fall dem Kläger die Überlassungsbedingungen ausgehändigt worden sind.

30

Insbesondere hat eine Gemeinde grundsätzlich das Recht, die Benutzungsbedingungen für ihre öffentlichen Einrichtungen durch Änderung einer Benutzungsatzung für die Zukunft zu ändern, auch wenn damit eine Benutzung, die bisher zulässig gewesen wäre, nicht mehr zulässig ist. Dabei kommt es nicht darauf an, ob bereits ein Antrag auf Benutzung nach bisherigem Satzungsrecht gestellt worden ist, und auch nicht darauf, ob gerade der Antrag Anlass für die Änderung der Benutzungsregelungen ist und über den Antrag erst nach Änderung der Satzung entschieden wird. Auch eine Übergangsregelung für diese Fälle ist grundsätzlich nicht erforderlich, weil eine solche nur bei Aufhebung oder Modifikation geschützter Rechtspositionen notwendig ist (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.1984 - 2 BvL 19/82 - BVerfGE 67, 1 Rn. 41).

31

Es kann offen bleiben, ob im Hinblick darauf, dass ein Grabnutzungsrecht grundsätzlich für einen längeren Zeitraum erworben wird und dieses innerhalb bestehender Ruhefristen - insbesondere wenn wie hier eine Beerdigung bereits stattgefunden hat, ohne dass ein Grabstein bereits errichtet worden ist - auch nicht aufgegeben werden kann, bei einer Änderung der Grabgestaltungsvorschriften eine unechte Rückwirkung im dargestellten Sinn zu sehen ist (vgl. hierzu verneinend BayVGh, U.v. 27.6.1990 - 4 B 87.3824 - juris Rn. 12; bestätigt durch BVerwG, B.v. 23.10.1990 - 7 B 140/90 - juris). Denn bei einer Änderung von Grabgestaltungsvorschriften ist das Vertrauen der Grabnutzungsberechtigten auf die Beibehaltung der bei Beginn der Grabnutzungsrechte bestehenden Grabgestaltungsvorschriften ohnehin gemäß dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschließlich des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen. Grundsätzlich hat zwar derjenige, der ein Nutzungsrecht an einer Grabstelle erwirbt, keinen Anspruch darauf, dass die Gestaltungsvorschriften bis zum Ablauf des Nutzungszeitraums unverändert bleiben, das gilt jedoch nur, soweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (vgl. BayVGh, U.v. 27.6.1990 a.a.O.; VGh BW, B.v. 19.5.1992 - 1 S 3484/91 - juris Rn. 5). Es kann offen bleiben, ob eine erstmalige Regelung in einer Friedhofssatzung, dass nur ein liegender Grabstein zulässig ist, verhältnismäßig ist, wenn nach bisherigem Satzungsrecht auch ein stehender Grabstein zulässig war und eine Beerdigung unter Geltung bisherigen Satzungsrechts bereits stattgefunden hat, ohne dass bereits ein Grabmal errichtet wurde.

32

Denn ein Vertrauensschutz des Klägers steht den hier einschlägigen Regelungen zur Errichtung von stehenden und liegenden Grabsteinen in der Satzung vom 17. Dezember 2017 ebenso wie in der Satzung vom 7. Dezember 2007 in der Fassung der Änderungssatzung vom 16. März 2015 schon deshalb nicht entgegen, weil der Kläger auch nach vorausgehendem Satzungsrecht keinen Anspruch auf Errichtung eines stehenden Grabsteins auf seinem Grab gehabt hatte.

33

Vor dem Erlass der Änderungssatzung am 16. März 2015 war in der Ausgangssatzung vom 1. Dezember 2007 in § 1 Abs. 1 Satz 3 lediglich ausgeführt, dass die „Friedhofsbelegungspläne“ Bestandteil der Satzung sind.

34

Der Senat sieht nach den Ausführungen der Parteien im vorliegenden Verfahren keinen hinreichenden Grund dafür, anzunehmen, der Verweis in § 1 Abs. 1 Satz 3 der Satzung vom 1. Dezember 2007 auf die „Friedhofsbelegungspläne“ sei unbestimmt, weil nicht erkennbar sei, dass damit - für den alten Teil des Friedhofs - der Plan vom 28. März 1978 gemeint sein soll. Auch sind durchgreifende Bedenken im Hinblick auf formelle Anforderungen zum Einbezug von Anlagen in Satzungen nicht substantiiert dargelegt.

35

Unabhängig davon, ob die Bezeichnung „Friedhofsbelegungsplan“ für einen Plan, der detaillierte Vorgaben für die Anordnung der Gräber, für die Wege und die Bepflanzungen einschließlich der Detailregelungen, auf welchen Gräbern stehende Grabsteine, liegende Grabsteine, Holz- oder Eisenkreuze zulässig sind, richtig ist, gibt es - neben dem nach Vortrag der Beklagten vorhandenen Friedhofsplan für den neuen Teil des Friedhofs der Beklagten - nur einen (aktuellen) Plan mit Detailregelungen für die „Belegung“ des alten Teils des Friedhofs der Beklagten, nämlich den Plan vom 28. März 1978. Es kann auch ausgeschlossen werden, dass der Plan von R. von 1914 dieser Friedhofsbelegungsplan sein soll, weil der Plan von 1914 nur einen kleinen Teil des denkmalgeschützten alten Teils des Friedhofs der Beklagten darstellt. Bereits § 19 der Friedhofsbenutzungssatzung der Beklagten vom 22. November 1965 regelt, dass für die Einteilung der Gräber die Belegungspläne für die einzelnen Grabfelder maßgeblich sind. § 22 Satz 1 dieser Satzung

regelt, dass der Benutzungsberechtigte an einer Grabstelle nur im Rahmen der Bestimmungen dieser Satzung berechtigt ist, ein Grabmal zu errichten. Die Art desselben richtet sich gemäß § 22 Satz 2 der Satzung nach den Belegungsplänen. Ein Belegungsplan zu dieser Satzung wurde von der Beklagten im Verfahren zwar nicht vorgelegt, es ist aber insoweit eindeutig, dass immer nur der aktuellste „Belegungsplan“ für den jeweiligen Teil des gemeindlichen Friedhofs gelten kann. Der Friedhofsbelegungsplan vom 26. März 1978 für den alten Teil des Friedhofs hing nach unwidersprochenem Vortrag der Beklagten seit jeher sowohl am Friedhof selbst als auch im Rathaus der Beklagten (Friedhofsamt) aus.

36

Auch formelle Anforderungen zum Einbezug von Anlagen in Satzungen stehen der Wirksamkeit wohl nicht entgegen. Besteht eine Satzung aus mehreren Textteilen und einem oder mehreren Planteilen, müssen diese entweder körperlich untrennbar miteinander verbunden sein oder es müssen grundsätzlich alle Teile gesondert ausgefertigt werden (vgl. BayVGh, U.v. 10.10.2019 - 2 N 17.1002 - juris Rn. 26). Der Friedhofsbelegungsplan vom 26. März 1978 ist mit Datum, Siegel und Unterschrift ausgefertigt. Anlagen einer Friedhofsbenutzungssatzung können auch ohne Änderung der Stammsatzung geändert und erneuert werden. Dass ein Gemeinderatsbeschluss zu diesem Plan nicht vorgelegen hat, wurde nicht vorgetragen.

37

Aber selbst wenn man den Bedenken des Klägers im Hinblick auf die Bestimmtheit des Einbezugs des Plans „Friedhof alter Teil vom 26. März 1978“ Rechnung tragen würde oder formelle Anforderungen zum Einbezug von Anlagen in Satzungen nicht gewahrt wären, wäre dem Kläger im Hinblick auf sein vermeintliches Recht, einen stehenden Grabstein zu errichten, kein Vertrauensschutz zuzubilligen. Hierzu hat das Verwaltungsgericht bereits zutreffend ausgeführt, dass sich ein Vertrauensschutz des Klägers darauf, dass er ein stehendes Grabmal auf seinem Grab errichten darf, schon deswegen nicht bilden konnte, weil - unabhängig von der formellen Wirksamkeit der Einbeziehung des Friedhofsbelegungsplans - der Wille der Gemeinde, dass in dem Bereich, in dem der streitgegenständliche Grab des Klägers liegt, ein liegender Grabstein errichtet werden soll, sich unzweifelhaft bereits aus dem Friedhofsbelegungsplan von 1978, also lange vor Erwerb des Grabmals des Klägers im Jahr 2006 ergab. Im Übrigen bestünde selbst bei unklarer Rechtslage kein Vertrauensschutz (BVerfG, B.v. 25.5.1993 - 1 BvR 1509/91 u.a. - BVerfGE 88, 384 Rn. 109).

38

Die Beklagte hat unwidersprochen vorgetragen, dass der Friedhofsbelegungsplan von 1978 seit jeher am Friedhof und in der Friedhofsverwaltung im Rathaus aushängt. Daher war für den Kläger von Anfang an erkennbar, dass auf dem Grab, an dem er das Nutzungsrecht erworben hat, nur ein liegender Grabstein zulässig ist.

39

Dass der Kläger das Grabnutzungsrecht bereits im Jahr 2006 erworben hat und im Jahr 2014 seinen Schwiegervater in dem Grab beigesetzt hat, sodass er spätestens zu diesem Zeitpunkt das Grabnutzungsrecht nicht mehr aufgeben konnte, musste daher als Vertrauensschutztatbestand nicht berücksichtigt werden. Auch kann daher offen bleiben, wann der Kläger einen Antrag auf Errichtung eines stehenden Grabmals gestellt hat, insbesondere ob ein solcher Antrag, wie in der Zulassungsbegründung vorgetragen, auch mündlich gestellt werden kann, obwohl die Satzung die Vorlage eines Plans des zu errichtenden Grabmals, den der Kläger nicht vorgelegt hat, vor der Genehmigung vorsieht.

40

Da der Kläger sich nicht auf Vertrauensschutz berufen kann, ist schon deswegen eine Übergangsregelung nicht erforderlich.

41

bb) Die Satzungsregelung der Beklagten, wonach im Gräberfeld A, in dem das klägerische Grab liegt, nur liegende Grabsteine errichtet werden dürfen, ist auch im Übrigen nicht unverhältnismäßig. Wie sich aus dem Friedhofsplan der Beklagten von 1978 und aus der erstmals durch die Änderungssatzung vom 16. März 1916 aufgestellten Detailliste ergibt, dürfen auf den meisten Gräbern sogar im denkmalgeschützten „alten Friedhof“ überwiegend stehende Grabsteine errichtet werden. Laut Detailliste müssen nur im Gräberfeld A (81 Grabstellen), im Gräberfeld A1 (68 Grabstellen), im Gräberfeld V (39 Grabstellen), im Gräberfeld IIIa (109 Grabstellen), im Gräberfeld IIIf (24 Grabstellen) und im Gräberfeld IIIg (24 Grabstellen) -

zusammen 355 - liegende Grabsteine errichtet werden. Auf allen anderen Grabstellen im alten Teil des Friedhofs dürfen (auch) stehende Grabsteine, Holzkreuze oder Eisenkreuze errichtet werden. Daneben gibt es auch noch den neuen Friedhof, auf dem ebenfalls stehende Grabsteine errichtet werden dürfen (vgl. VG-UA S. 15, 21).

42

Der Kläger hätte die Rechtslage auch vor Erwerb des Nutzungsrechts an diesem Grab schon durch Einsicht in den aushängenden Friedhofsbelegungsplan klären können. Er trägt schon gar nicht vor, dass er aufgrund einer rechtlichen Vorprüfung bereits damals zu dem Ergebnis gekommen sei, der Einbezug des Friedhofsbelegungsplans in die Friedhofssatzungen der Beklagten sei nicht wirksam erfolgt, und er habe deshalb einen Anspruch auf Errichtung eines stehenden Grabmals gehabt. Es kommt auch nicht darauf an, zu welchem Zeitpunkt dem Kläger oder seiner Ehefrau mitgeteilt worden ist, dass im Gräberfeld A nur liegende Grabsteine zulässig sind.

43

cc) Die Friedhofssatzung der Beklagten ist entgegen dem Zulassungsvorbringen auch nicht wegen einer „Kompetenzüberschreitung“ nichtig.

44

Der Kläger trägt in der Zulassungsbegründung vor, die Beklagte maße sich in ihrer Friedhofssatzung denkmalschutzrechtliche Kompetenzen an. Sie könne nicht in ihrer Friedhofssatzung den Friedhof unter Denkmalschutz stellen, zumal auch die Denkmalschutzliste nur deklaratorischen Charakter habe und ohne bindende Wirkung für die Gerichte sei. Die Beklagte sei nicht einmal zu einer deklaratorischen Feststellung insoweit befugt. Es liege auch materiell-rechtlich kein Baudenkmal vor. Dies gelte hinsichtlich der Weiterungen von 1939/40 und 1948/49 schon deshalb, weil diese Erweiterungen nicht mehr auf die Planungen von R. zurückgingen. Von den Vorgaben des Architekten im Plan von 1914 sei kaum mehr etwas übrig. Die Denkmaleigenschaft sei, so sie jemals vorhanden gewesen sei, entfallen. Die einzelnen Grabsteine auf dem Friedhof stünden ohnehin nicht unter Denkmalschutz. § 34 Abs. 1 und § 34 Abs. 9 Unterabs. 2 Satz 1 der neuen Satzung sprächen von dem denkmalgeschützten Teil des Gemeindefriedhofs, stellten also kompetenzwidrig die Denkmaleigenschaft auch der Einzelgräber fest. Der Versuch der Beklagten, die Satzungsregelungen zum Denkmalschutz zu einfach gestalterischen Vorgaben herunterzuspielen, könne nicht überzeugen. Hinsichtlich der Einzelgräber habe die Beklagte sich über die denkmalschutzrechtliche Auffassung der zuständigen Denkmalschutzbehörde hinweggesetzt. Gerade im streitgegenständlichen Bescheid vom 5. April 2016 stelle die Beklagte die Anordnung und die materielle Vereinheitlichung der Grabsteine als ein schützenswertes Element der gesamten Grabgestaltung im alten Teil des Friedhofs im Sinne des Denkmalschutzes dar, wenn sie ausführe, gerade die Anordnung der Gräber mit liegenden oder stehenden Grabsteinen sowie Holz- und Eisenkreuzen stelle ein wesentliches Merkmal der künstlerischen Gestaltung des alten Teils des Friedhofs durch den Architekten R. dar. Der Irrtum der Beklagten, ihr Friedhof stünde zumindest im alten Teil unter Denkmalschutz, führe zur Gesamtnichtigkeit der Satzung.

45

Dieser Vortrag greift nicht durch. Die Beklagte maßt sich durch die Regelungen in § 34 Abs. 1 und § 34 Abs. 9 ihrer Friedhofsbenutzungssatzung (Wortlaut siehe oben Seite 9) keine denkmalschutzrechtliche Regelungskompetenz an. Die Beklagte hat mit diesen Regelungen keine denkmalschutzrechtlichen Vorschriften erlassen. Sie hat sich vielmehr am denkmalgeschützten Friedhof orientiert und darüber hinaus Vorgaben gemacht, die der Architekt R. in seinem Plan von 1914 vorgesehen hat, soweit sie nicht bereits durch veränderte Umstände in der Vergangenheit und aufgrund bestandskräftiger Genehmigungen nicht mehr zu verwirklichen waren.

46

In die Denkmalliste ist der Friedhof der Beklagten wie folgt eingetragen:

47

„G1. Straße 1 Friedhof G., Friedhofsanlage auf einer Hügelkuppe mit durch Hecken abgepflanzte Gräberfelder mit darin in Anordnung und materiell vereinheitlichten Grabsteinen, von Richard Riemerschmid, 1913, erweitert 1939/40 und 1948/49; Friedhofsgebäude, Dreiflügelanlage mit Arkadengang, überkuppelter Aussegnungshalle und Leichenhaus, 1914; Friedhofsnebengebäude, kleiner massiver

Putzbau mit Walmdach, 1914; Friedhofsmauer, massiv, 1914; Friedhofskreuz, steinernes überlebensgroßes Kruzifix, um 1920; zahlreiche historische Grabsteine, darunter auch: Grabstein für die Familie R., 1950/60.“

48

Gründe, warum der alte Teil des Friedhofs der Beklagten nicht mehr dem Denkmalschutz unterfallen solle, legt der Kläger in der Zulassungsbegründung schon nicht substantiiert dar; solche liegen angesichts der Beschreibung in der zitierten Denkmalliste jedenfalls nicht vor. Darauf, ob die Erweiterungen 1939/40 und 1948/49 auf R. zurückgehen oder nur seiner Konzeption entsprechend errichtet wurden, kommt es hinsichtlich der Denkmaleigenschaft nicht an. Bezüglich der in der Denkmalliste erwähnten Bauten trägt der Kläger schon nichts vor, was dem Denkmalschutz entgegenstehen würde. Der Friedhof liegt nach wie vor auf einer Hügelkuppe mit durch Hecken abgepflanzten Gräberfeldern. Auch der Eintrag in der Denkmalliste „mit darin in Anordnung und materiell vereinheitlichten Grabsteinen“ ist entgegen der Zulassungsbegründung nicht infrage gestellt. Wie sich gerade aus der Detailliste ergibt, ist die Grabgestaltung in den einzelnen Gräberfeldern im Hinblick auf die Möglichkeit der Errichtung von Grabmälern weitgehend vereinheitlicht. Wie sich aus der Beschlussvorlage der Beklagten vom 24. Februar 2016 zum Erlass der Änderungssatzung vom 16. März 2016 ergibt, wollte die Beklagte dabei die Festlegung des Architekten R. in seinem Plan aus dem Jahr 1914 aufnehmen, dass in den unterschiedlichen Gräberfeldern jeweils die gleiche Art von Grabmal errichtet werden soll. Wenn die Art der Grabsteine, also die Frage, ob ein liegender Grabstein, ein stehender Grabstein, ein Eisenkreuz oder ein Holzkreuz errichtet werden darf, denkmalschutzrechtlich nicht relevant ist, kann in der vom Kläger geschilderten Vielzahl der Abweichungen von den Vorgaben von R. im Plan von 1914 zur Art des Grabmals auch kein Verstoß gegen den Denkmalschutz liegen.

49

Dass die Beklagte in ihrer Satzung in § 34 Abs. 1 und § 34 Abs. 9 den denkmalgeschützten alten Teil des Friedhofs erwähnt und dessen Umfang beschreibt, ist keine denkmalschutzrechtliche Regelung, sondern gibt nur den Ist-Zustand wieder. Die Vorgaben des Architekten R. in Bezug auf stehende Steine (sS), liegende Steine (lS), Holzkreuze (hK) und Eiserne Kreuze (eK), die entsprechend einzuhalten sind, ist schon nach dem Wortlaut eine Grabgestaltungsvorschrift. Entgegen der Zulassungsbegründung unterwirft die Beklagte mit dieser Regelung die Art des Grabmals, also die Frage, ob ein liegender Grabstein, ein stehender Grabstein, ein Holzkreuz oder ein Eisenkreuz errichtet werden darf, nicht dem Denkmalschutz. Der Senat verkennt nicht, dass die Beklagte ursprünglich der Meinung war und möglicherweise auch noch ist, dass auch die Art der Grabmäler, wie R. sie in seinem Plan von 1914 vorgesehen hat, denkmalschutzwürdig ist. Ursprünglich war auch das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege dieser Auffassung (vgl. sein Schreiben vom 22. Juni 2015).

50

Zu beachten ist jedoch, dass nicht der Plan von 1914, sondern der alte Teil des Friedhofs, so wie er errichtet und gestaltet wurde, unter Denkmalschutz steht. Das Bayerische Denkmalschutzgesetz (v. 25.6.1973 - GVBl S. 328, BayRS IV S. 354) trat erst am 1. Oktober 1973 in Kraft. Der streitgegenständliche Friedhof wurde erst 1980 (Schreiben der Denkmalschutzbehörde vom 25.6.1980) als Baudenkmal erkannt und im Benehmen mit der Beklagten (Schreiben vom 30.3.1982) in die Denkmalliste eingetragen. Unter Denkmalschutz kann der Friedhof daher nur insoweit stehen, wie er zu diesem Zeitpunkt vorhanden war. Damit erübrigt sich jede Diskussion, inwieweit der Friedhofsbelegungsplan der Beklagten von 1978 dem Ausgangsplan von R. von 1914 entspricht. Wie ausgeführt, ist die Ursprungsidee von R. hinsichtlich der in Anordnung und materiell vereinheitlichten Grabsteine weder durch den Friedhofsbelegungsplan von 1978 noch durch die Detailliste dem Grundsatz nach infrage gestellt.

51

Nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 BestG können an die Gestaltung der Grabstätten in bestimmten Friedhöfen oder Friedhofsteilen über den Abs. 1 hinausgehende Anforderungen gestellt werden, wenn im Gemeindegebiet andere Friedhöfe oder Friedhofsteile zur Verfügung stehen, für die solche zusätzlichen Anforderungen nicht gelten (vgl. BayVerfGH, E.v. 21.3.1985 - 9-VII-84 - VerfGHE 38, 34/35). Andere Friedhofsteile, in denen stehende Grabsteine zulässig sind, sind hier (in großer Zahl) vorhanden. Es kann offen bleiben, ob das Motiv der Beklagten für die Regelung, dass die Vorgaben des Architekten R. entsprechend einzuhalten seien, einen denkmalschutzrechtlichen Hintergrund hat. Denn es ist einer Gemeinde nicht verwehrt, ein Anliegen, das sie für denkmalschutzrechtlich beachtlich findet, mit dem sie aber bei den zuständigen Behörden kein Gehör findet, als Gestaltungsvorschrift in ihre Friedhofssatzung aufzunehmen. Sie maßt sich

damit keine denkmalschutzrechtliche Kompetenz zum Erlass denkmalschutzrechtlicher Vorschriften an, sondern regelt entsprechend ihrer Kompetenz aus dem Bayerischen Bestattungsgesetz die Gestaltung entsprechend ihren Vorstellungen.

52

dd) Die Satzungsregelung, wonach die Vorgaben des Architekten R. entsprechend einzuhalten sind, ist auch nicht wegen mangelnder Bestimmtheit nichtig. Angesichts der detailgenauen Festlegungen der Beklagten im einbezogenen Friedhofsplan von 1978 (Anlage 2) und der einbezogenen Detailliste (Anlage 3) ist für jede einzelne Grabstelle genau bestimmt, welche Grabgestaltung zulässig ist. Die Bestimmung der Friedhofssatzung der Beklagten, wonach die Vorgaben des Architekten R. entsprechend einzuhalten sind, hat daher keinen eigenständigen Regelungsgehalt, sondern stellt nur die Begründung bzw. das Motiv für die einzelnen Vorgaben im Friedhofsplan bzw. in der Detailliste dar. Der Satz könnte auch gestrichen werden, ohne dass sich die Rechtslage ändern würde.

53

Da die Gestaltung der einzelnen Grabmäler nicht dem Denkmalschutz unterfällt, ist die Gemeinde im Rahmen der Verhältnismäßigkeit frei, in ihrer Friedhofsbenutzungssatzung zu bestimmen, wie die einzelnen Grabmäler auf ihrem Friedhof zu gestalten sind. Wenn sie nach all den Abweichungen in der Vergangenheit nunmehr wieder auf den Ursprungsplan von R. als Ausgangspunkt zurückkommt, um ihm zumindest langfristig wieder mehr Geltung zu verschaffen, so ist das von ihrer Gestaltungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 BestG erfasst.

54

ee) Der Senat geht entgegen der Zulassungsbegründung auch nicht von der Obsoleszenz der Regelung zur entsprechenden Einhaltung der Vorgaben des Architekten R., wie sie sich aus dem Plan von 1914 ergeben, und auch nicht von einer Widersprüchlichkeit der Bestimmungen hierzu aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vorgaben des Architekten R. wegen des Vorrangs der spezielleren Regelungen im Friedhofsplan (Anlage 2) und in der Detailliste (Anlage 3) nur insoweit gelten, als sie dort ihren konkreten Niederschlag gefunden haben. Genau das kommt durch die Verwendung des Wortes „entsprechend“ zum Ausdruck.

55

Dass die Vorgaben der Beklagten im Friedhofsplan und in der Detailliste hinsichtlich der Errichtung von liegenden und stehenden Grabsteinen, von Holz- und Eisenkreuzen in Zukunft nicht mehr zu verwirklichen wären, ist weder substantiiert vorgetragen noch erkennbar. Die Beklagte hat bei der entsprechenden Übernahme des Plans von R. aus dem Jahr 1914 - soweit ersichtlich - den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung getragen. Dabei kann offen bleiben, ob nun über 50 oder gar über 80 Prozent der Einzelgräber hinsichtlich der Frage, ob liegende, stehende Grabsteine, Holz- oder Eisenkreuze zulässig sind, vom Plan von 1914 abweichen. Die Beklagte hat nachvollziehbar dargelegt, dass es aus geschichtlichen Gründen (Grab für den Fahrer Hitlers) und gesellschaftlichen Gründen (Rückgang der Kindersterblichkeit) in größeren Grabfeldern bereits zu erheblichen Abweichungen vom ursprünglichen Plan gekommen ist. Im Übrigen kann der Friedhof in seinen einzelnen Bereichen auch insoweit gesondert beurteilt werden. Im Gräberfeld A, das von den denkmalgeschützten Friedhofsgebäuden ausgehend den zentralen Eingangsbereich und die Hauptsichtachse des alten Teils des Friedhofs darstellt, sah sowohl der Architekt R. als auch die Beklagte stets nur liegende Steine vor. Im Gräberfeld A ist der Plan des Architekten im Hinblick auf die Art der Grabmäler normativ zu 100% umgesetzt. Auch die Anordnung der Gräber in zwei Reihen kann noch verwirklicht werden. Die dort vorhandenen Sträucher und Büsche stehen dem nicht entgegen.

56

Auch wenn der Plan von 1914 angesichts der Abweichungen in der Vergangenheit im Hinblick auf die einzelnen Festsetzungen im Friedhofsplan und der Detailliste heute nur noch in begrenztem Umfang umgesetzt werden kann, kann angesichts der detailgenauen Regelungen für jedes einzelne Grab letztendlich keine Widersprüchlichkeit der Festsetzungen angenommen werden, weil die speziellere Regelung vorgeht.

57

ff) Die Friedhofsbenutzungssatzung der Beklagten verstößt auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Wie ausgeführt, kann die Beklagte gemäß Art. 9 Abs. 3 BestG unterschiedliche Gestaltungsvorschriften in den einzelnen Bereichen ihres Friedhofs normieren. Insofern

werden alle Benutzer gleich behandelt. Dass in einzelnen Grabfeldern nur liegende Grabsteine, in anderen auch stehende Grabsteine und wiederum in anderen beide Varianten und auch Holzkreuze und Eisenkreuze zulässig sind, ist kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, sondern vom Gestaltungsrecht des Art. 9 Abs. 3 BestG umfasst.

58

b) Auch in der Anwendung der Satzung sind der Beklagten bei Erlass des streitgegenständlichen Bescheids vom 5. April 2016 keine Rechtsfehler unterlaufen. Der Kläger hat nach den gültigen Bestimmungen der Friedhofssatzung der Beklagten keinen Anspruch auf Genehmigung eines stehenden Grabsteins. Der Friedhofsplan der Beklagten (Anlage 1 zur Satzung vom 14.12.2017) und die Detailliste (Anlage 2) sehen für das klägerische Grab einen liegenden Stein vor. Aus § 34 Abs. 9 Satz 3 der Satzung, wonach bei der Gestaltung der Gräber die Vorgaben des Architekten R. entsprechend einzuhalten seien, der, wie unter a dargelegt, keine eigenständige rechtliche Bedeutung hat, ergibt sich schon deswegen nichts anderes, weil die Detailliste die speziellere Regelung für das streitgegenständliche Grab darstellt. Ein Ermessen der Beklagten besteht nicht. Die Beklagte kann nicht von den speziellen Regelungen des Friedhofsplans und der Detailliste absehen und für das klägerische Grab eine Ausnahme machen, weil sie in der Vorschrift bestimmt hat, dass die Vorgaben des Architekten R. nur entsprechend einzuhalten seien, wobei auch der Architekt R. im Gräberfeld A ohnehin nur liegende Grabsteine vorgesehen hat.

59

aa) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist durch die ablehnende Entscheidung der Beklagten nicht verletzt. Dass tatsächlich früher Grabsteine abweichend von der geltenden Friedhofssatzung bzw. abweichend von den in der Friedhofssatzung erwähnten Friedhofsbelegungsplänen genehmigt wurden, führt unabhängig von der Frage, ob der Friedhofsbelegungsplan für den alten Teil des Friedhofs der Beklagten wirksam zum Satzungsbestandteil erklärt wurde, nicht zu einem Anspruch des Klägers auf Genehmigung eines stehenden Grabmals. Die Beklagte kann fehlerhaftes Verwaltungshandeln in der Vergangenheit jederzeit, insbesondere für die Zukunft korrigieren. Sie ist dabei nicht gezwungen, früher erteilte rechtswidrige Genehmigungen zurückzunehmen. Insbesondere durch die irrtümliche Genehmigung eines stehenden Grabsteins im Gräberfeld A direkt gegenüber dem klägerischen Grab besteht kein Anspruch des Klägers auf Genehmigung eines stehenden Grabsteins. Die Beklagte hat dargelegt, dass diese Genehmigung auf einem Versehen einer Aushilfskraft beruht.

60

Auch aus der Tatsache, dass im Gräberfeld A noch ein schräg liegender Grabstein (45°) und ein weiterer Grabstein, der vom Kläger als stehender Grabstein in drei-eckiger Form, von der Beklagten als halb stehender, halb liegender Grabstein bezeichnet wird, vorhanden sind, ergibt sich kein Anspruch des Klägers. Selbst wenn man den stehenden Grabstein auf dem dem klägerischen Grab gegenüberliegenden Grab, den schrägliegenden Grabstein und den halb stehenden, halbliegenden Grabstein als stehende Grabsteine ansehen würde, wären nur drei von insgesamt 81 Gräbern im Gräberfeld A normabweichend gestaltet. Daraus ergibt sich für die anderen 78 Gräber kein Anspruch auf entsprechende Gleichbehandlung. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass die Beklagte langfristig - etwa nach Auslaufen des gegenwärtigen Nutzungsrechts an den jeweiligen Gräbern - den Satzungsbestimmungen wieder Geltung verschaffen kann.

61

bb) Auch eine rechtlich verbindliche Zusicherung der Beklagten, eine Genehmigung für die Errichtung eines stehenden Steins auf dem klägerischen Grab zu errichten, liegt nicht vor. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG bedarf eine von der zuständigen Behörde erteilte Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (Zusicherung), zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form. Dem Kläger ist nicht schriftlich zugesichert worden, dass er einen stehenden Grabstein auf seinem Grab errichten darf. Insbesondere hat die Beklagte nicht deswegen, weil sie den Antrag des Klägers auf Erteilung einer denkmalschutzrechtliche Genehmigung für einen stehenden Grabstein an die Denkmalschutzbehörde weitergegeben bzw. sogar darum gebeten hat, die Erlaubnis - ggf. d.h. bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen - zu erteilen, dem Kläger zugesichert, bei Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis ihrerseits die Errichtung eines stehenden Grabsteins auf dem klägerischen Grab zu genehmigen. Selbst wenn die Beklagte beabsichtigt hätte, im Falle der Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis für die Errichtung eines stehenden Grabsteins gegebenenfalls selbst einen solchen auch nach ihrer Friedhofssatzung zu genehmigen, so hat sie das dem Kläger nicht schriftlich mitgeteilt. Im Übrigen liegt

es angesichts der Vorgeschichte, wonach ursprünglich nicht nur die Beklagte, sondern auch das Landesamt für Denkmalschutz der Auffassung gewesen ist, dass auch die Frage, welche Grabsteine errichtet werden dürfen, denkmalschutzrechtlichen relevant ist (vgl. VG-Urteil, UA S. 5, Schreiben des Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege vom 22.6.2015), eher nahe, anzunehmen, die Beklagte habe sich bei der zu erwartenden Versagung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis eine eigene, ablehnende Entscheidung nach ihrer Friedhofssatzung ersparen wollen.

62

cc) Der klägerische Vortrag zu einer Beweislastumkehr wegen unkorrekter Aktenführung oder Aktenvorlage der Beklagten greift schon deswegen nicht durch, weil die Fragen, wann der Kläger einen Antrag gestellt hat und wie die Beklagte verwaltungsintern damit umgegangen ist, nicht entscheidungserheblich sind.

63

2. Der geltend gemachte Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache) ist nicht ausreichend dargelegt (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO), liegt jedenfalls nicht vor. Der entscheidungserhebliche Sachverhalt ist nicht überdurchschnittlich schwierig. Die in der Zulassungsbegründung aufgeworfenen Fragen, wann der Kläger den Antrag auf Errichtung eines stehenden Grabmals gestellt hat, ob ein solcher auch mündlich gestellt werden kann und ob die Aktenführung und Aktenvorlage der Beklagten ordnungsgemäß erfolgt ist, sind nicht entscheidungserheblich. Auch die Beantwortung der Rechtsfragen bereitet keine überdurchschnittlichen Schwierigkeiten. Die Beurteilung der Wirksamkeit des Satzungsrechts der Beklagten kann anhand vorliegender ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung erfolgen. Die Regelungen der einschlägigen Satzung und ihrer einbezogenen Anlagen zur Errichtung eines Grabmals auf dem streitgegenständlichen Grab sind eindeutig. Der Umfang der Entscheidung des Senats über den Zulassungsantrag des Klägers ist der Gewährung rechtlichen Gehörs im Hinblick auf den Umfang der Zulassungsbegründung und dem Neuerlass von Satzungsrecht während des Zulassungsverfahrens geschuldet. Daraus ergibt sich weder eine besondere tatsächliche noch eine besondere rechtliche Schwierigkeit.

64

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 2 GKG.

65

4. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).