VGH München, Urteil v. 25.10.2023 – 4 B 22.399

Titel:

Gebühr für Erneuerung eines Grabsteins

Normenketten:

BayBestG Art. 8 Abs. 3, Abs. 4
BayVwVfG Art. 44 Abs. 1, Art. 54 S. 1
BayGO Art. 21 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1
BayDSchG Art. 17
BayKG Art. 16 Abs. 5
GG Art. 3 Abs. 1

Leitsätze:

1. Der zwingende Charakter der öffentlich-rechtlichen Kompetenzordnung lässt es nicht zu, dass sich ein unzuständiger Rechtsträger durch freiwillige Übernahme eine ihm nicht gesetzlich zugewiesene Befugnis zu eigen macht. (Rn. 27)
2. Die Verwaltungsgebühr für einen begünstigenden Verwaltungsakt, der bereits bestandskräftig ist und vom Adressaten tatsächlich in Anspruch genommen wurde, kann nicht mehr wegen der Rechtswidrigkeit des Grundverwaltungsakts infrage gestellt werden. (Rn. 34)

Schlagworte:

Gebühr für Grabmalgenehmigung auf kirchlichem Friedhof, Bemessung der Wertgebühr anhand der Herstellungskosten, Verwaltungsaufwand bei denkmalgeschütztem Friedhof, unzulässige vertragliche Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die Kommune, Rechtsfolge bei Verbandskompetenzverstoß, Prüfungsumfang bei isolierter Anfechtung des Kostenbescheids, Grabmal, Genehmigung, Gebühr, Friedhof, Bemessung, Befugnis, Hoheitsträger, Übernahme, Kompetenzzuweisung, zwingender Charakter, Grundverwaltungsakt, Rechtswidrigkeit, Kostenbescheid, isolierte Anfechtung

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 12.02.2021 – AN 4 K 19.2041

Fundstellen:

BayVBl 2024, 375
DÖV 2024, 534
LSK 2023, 44751

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 12. Februar 2021 wird, soweit es die Parteien des Berufungsverfahrens betrifft, abgeändert. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen mit Ausnahme der Kosten des erstinstanzlichen Beklagten zu 1.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen die Gebühr für eine von der beklagten Stadt erteilte Genehmigung für die Erneuerung eines Grabsteins auf einem kirchlichen Friedhof.

2

Der Kläger ist Grabnutzungsberechtigter an einem Familiengrab. Es bestehen Satzungen und Vereinbarungen, wonach die Beklagte für die Genehmigung von Grabmälern auf dem kirchlichen Friedhof S. R. zuständig und auch ihre Gebührensatzung einschlägig sein soll. Mit Bescheid vom 15. November 2018 genehmigte die Beklagte auf Antrag des Klägers die Erneuerung eines Grabmals auf diesem Friedhof (Nr. 1) und erhob hierfür unter Nr. 2 eine Gebühr in Höhe von 429 Euro (6% aus dem Betrag der Herstellungskosten in Höhe von 7.140 Euro).

3
In der nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobenen Klage gegen Nr. 2 des Bescheids trug der Kläger vor, die Erneuerung eines Grabsteins auf einem unter Denkmalschutz stehenden Friedhof sei eine Maßnahme der Denkmalschutzpflege und -erhaltung, sodass die Genehmigung eine solche nach Art. 6 BayDSchG sei. Für diese sehe Art. 17 Satz 1 BayDSchG sachliche Kostenfreiheit vor. Die Gebührenhöhe verstoße auch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Verwaltungsaufwand für die Genehmigung von Grabdenkmälern sei deutlich geringer als der Aufwand bei Aufstellung eines gänzlich neuen Grabmals. Bei denkmalgeschützten Grabmälern gebe es keine Gestaltungsmöglichkeit, die überprüft werden müsste. Auch sei die Erneuerung von Grabmälern auf denkmalgeschützten Friedhöfen sehr viel teurer; derselbe Prozentsatz bei der Genehmigungsgebühr wie bei anderen Grabmälern sei daher nicht angemessen. Erneuerungen auf denkmalgeschützten Friedhöfen erfolgten weit überwiegend im Interesse der Allgemeinheit, was nicht unberücksichtigt bleiben dürfe. Der maßgebliche Aufwand bei der Genehmigung eines denkmalgeschützten Grabmals entstehe bei der unteren Denkmalschutzbehörde.

4
Das Verwaltungsgericht hob mit Urteil vom 12. Februar 2021 den Bescheid der Beklagten in der Fassung des Widerspruchsbescheids in Nr. 2 auf. Eine Wertgebühr sei zwar zu Recht gewählt worden, da die Bedeutung der Grabmalgenehmigung maßgeblich vom Wert des Grabmals abhänge. Bei der Bemessung der Gebührenhöhe für die Überprüfung der Voraussetzungen zur Erneuerung von Grabmäler müsse jedoch zwischen Grabmälern auf denkmalgeschützten Friedhöfen und auf nicht denkmalgeschützten Friedhöfen differenziert werden. Der Gleichheitssatz gebiete, in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Gebührenschuldnern zu wahren. Die Betrachtung des Verwaltungsaufwands trete zwar bei der Festsetzung einer Wertgebühr zurück. Das bedeute aber nicht, dass der konkrete Verwaltungsaufwand bei der Bemessung der Gebührenhöhe überhaupt keine Rolle mehr spiele. Bei der Genehmigung eines denkmalgeschützten Grabmals sei der Verwaltungsaufwand geringer als bei der Genehmigung für die Erneuerung eines nicht denkmalgeschützten Grabmals. Im Rahmen der Grabmalgenehmigung werde geprüft, ob das Grabmal den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayDSchG und den besonderen Gestaltungsanforderungen der Grabmalordnung entspreche. Die Anforderungen an die Erneuerung von Grabmälern ergäben sich aus § 18 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 (Grabmalordnung) der Satzung für den S. J.- und S. R.-Friedhof vom 8. Oktober 2012. Die Grabmalordnung mache Vorgaben zu Material, Gestaltung und Fundament der Grabmale. Während bei der Erneuerung eines denkmalgeschützten Grabmals bereits aus denkmalschutzrechtlichen Gründen das neu zu errichtende Grabmal hinsichtlich Material, Größe und Gestaltung eine möglichst originalgetreue Replik des alten Grabmals darstellen müsse, könnten bei der Erneuerung eines nicht denkmalgeschützten Grabmals Material, Größe und Gestaltung des neuen Grabmals vom alten Grabmal völlig abweichen. Die Friedhofsverwaltung müsse bei der Erneuerung eines denkmalgeschützten Grabmals nicht von Grund auf neu prüfen, ob das geplante Grabmal die Vorgaben der Grabmalordnung einhalte, sondern nur, ob das neu zu errichtende Grabmal hinsichtlich der Vorgaben der Grabmalordnung dem zu ersetzenden denkmalgeschützten Grabmal entspreche. Das reduziere den Prüfungsaufwand. Auch die Bedeutung der Genehmigung zur Erneuerung eines denkmalgeschützten Grabmals sei für den Grabnutzungsberechtigten aufgrund der eingeschränkten Verwertungsmöglichkeit des Grabsteins geringer als die Bedeutung der Genehmigung zu Erneuerung eines nicht denkmalgeschützten Grabmals. Bei den Herstellungs- und Errichtungskosten handele es sich nur um einen Anhaltspunkt für die Bedeutung der Grabmalgenehmigung. Diese hänge auch von der zukünftigen Verwertungsmöglichkeit des Grabsteins ab, die sich bei denkmalgeschützten und nicht denkmalgeschützten Grabmälern deutlich unterscheide. Eine Verwertung sei dem Eigentümer eines denkmalgeschützten Grabsteins regelmäßig verwehrt. Er dürfe diesen nur mit Erlaubnis der Denkmalschutzbehörde entfernen. Diese werde – wenn überhaupt – nur unter der Bedingung erteilt, dass der entfernte Grabstein durch eine originalgetreue Replik ersetzt werde, was wirtschaftlich betrachtet sinnlos sein dürfte. Da dies absehbar sei, mindere dies bereits gegenwärtig die Bedeutung der Grabmalgenehmigung für den Grabnutzungsberechtigten.

5
Gegen das Urteil legte die Beklagte die vom Senat zugelassene Berufung ein. Zur Begründung trägt sie vor, die Einhaltung des Äquivalenzprinzips verlange nur, dass der Prozentsatz des Wertes, der als Gebühr zu entrichten sei, nicht unangemessen hoch sei, d. h. zwischen Verwaltungsleistung und Gebühr kein grobes Missverhältnis bestehe. Der Verwaltungsaufwand für die Genehmigung von Grabmälern auf denkmalgeschützten Friedhöfen sei nicht geringer als bei sonstigen Friedhöfen, sondern sogar höher. Die Anlage 1 zu § 3a der Grabmalordnung enthalte denkmalschutzrechtliche Auflagen, die zu prüfen genauso aufwändig sei wie die Prüfung von Gestaltungsvorschriften auf anderen Friedhöfen. Dies gelte insbesondere für die denkmalschutzrechtlichen Auflagen zu Epitaphien und Schriftbändern auf Grabstätten mit Liegesteinen. Über die Genehmigung für die Anbringung von Epitaphien entscheide ein Fachgremium aus jeweils einem Vertreter des Bestattungsamts, der Friedhofsverwaltung, der unteren Denkmalschutzbehörde, der Heimatspflege und ein Sachverständiger für historische Bronzeepitaphien. Zudem sei auf dem Friedhof S. R. ein nicht unerheblicher gestalterischer Spielraum gegeben. Der Aufwand im Genehmigungsverfahren bestehe in der interdisziplinären Erörterung der beantragten Gestaltungselemente im Hinblick auf den Aspekt der harmonischen Einordnung in das Umfeld der Grabstätte. Dies sei wesentlich aufwändiger als eine Überprüfung anhand festgelegter Gestaltungsparameter bei nicht denkmalgeschützten Friedhöfen. Falsch sei auch die Annahme, dass die wirtschaftliche Bedeutung der Erlaubnis für den Eigentümer wegen schlechterer Verwertungsmöglichkeit eines denkmalgeschützten Grabsteins geringer sei. Wenn dem Eigentümer eines denkmalgeschützten Grabmals nicht erlaubt werde, das Denkmal zu entfernen, könne er bei Aufgabe des Grabnutzungsrechts von einem Rechtsnachfolger die Übernahme des Grabmals verlangen. Besondere Lasten, die Denkmäler mit sich brächten, seien vom jeweiligen Eigentümer zu tragen.

6
Die Beklagte beantragt,

7
das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 12. Februar 2021 abzuändern und die Klage abzuweisen.

8
Der Kläger beantragt,

9
die Berufung zurückzuweisen.

10
Zur Begründung trägt er vor, die Verwertungsmöglichkeiten eines denkmalgeschützten Grabmals seien schlechter. Insbesondere Gräber mit maroden Steinen fänden keinen Interessenten. Der gestalterische Spielraum auf dem streitgegenständlichen Friedhof sei erheblich eingeschränkt. Die Ausführungen zum Aufwand für die Einschaltung eines speziellen Fachgremiums zur Anbringung eines neuen Epitaphs lägen neben der Sache. Da für die ordnungsgemäße Umsetzung des Epitaphs durch Auftragsvergabe an einen zulässigen Handwerker gesorgt gewesen sei, erscheine es wenig plausibel, dass zur Prüfung der ordnungsgemäßen Erledigung ein fünfköpfiges Epitaphiengremium hätte tätig werden müssen. Dieses Gremiums dürfe auf den städtischen Friedhöfen überhaupt nicht tätig werden, es trete ausschließlich auf den historischen Friedhöfen in Erscheinung. Dadurch werde deutlich, dass der Gebührenordnung für die historischen Friedhöfe andere Kalkulationsgrundlagen zugrunde gelegt werden müssten als der Gebührenordnung für städtische Friedhöfe. Der Verwaltungsaufwand für die Überwachung der Grabmäler sei auf städtischen Friedhöfen, auf denen neue Grabmäler aufgestellt werden dürften, wesentlich höher, er könne nicht in die einheitliche Gebühr für die Genehmigung aller Grabmäler eingerechnet werden. Der Aufwand für die Errichtung eines Grabmals auf einem historischen Friedhof sei wesentlich höher als auf einem städtischen Friedhof; durch einen auf allen Friedhöfen geltenden einheitlichen Gebührensatz von 6% würden die Nutzungsberechtigten an denkmalgeschützten Gräbern benachteiligt. Die Entscheidung über die Grabmalgenehmigung könne nicht einem stadtexternen Gremium überlassen werden. Bei der Kalkulation der Gebühren für historische Friedhöfe und sonstige Friedhöfe müsse berücksichtigt werden, dass bei den historischen Friedhöfen die Grabsteine bei Ende der Nutzungsberechtigung in das Eigentum des Friedhofsträgers übergingen.

11

Nach Hinweis des Senats zu bestehenden Zweifeln an der Wirksamkeit einer Übertragung von hoheitlichen Befugnissen von einer evangelischen Kirchenstiftung auf die Beklagte und den möglichen Folgen für den Gebührenbescheid trug die Beklagte vor, selbst bei einer etwaigen Rechtsfehlerhaftigkeit des Vertrags mit den Kirchengemeinden sei der Genehmigungsbescheid nicht nichtig. Eine evidente sachliche Unzuständigkeit oder ein unerträglicher Widerspruch zur Rechtsordnung liege nicht vor, da die Beklagte für das Bestattungswesen und die damit verbundenen Verwaltungstätigkeiten zuständig sei. Es bestehe ein sachlicher Bezug zwischen dem Aufgabenbereich der handelnden Behörde und dem Klagegegenstand. Jedenfalls wäre der Fehler nicht offenkundig. In einer ergänzend vorgelegten Stellungnahme von Prof. Dr. B. wird ausgeführt, zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse der vertragschließenden Parteien bedürfe es keiner ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes gemäß Art. 20 Abs. 3 GG, weil aus der vertraglichen Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf die Beklagte keine unmittelbaren Eingriffe in Rechte Dritter resultierten. Sowohl das für die Beklagte als auch das für die Kirchengemeinden geltende Verwaltungsverfahrensrecht sehe öffentlich-rechtliche Verträge vor, die auch anstelle von Verwaltungsakten ergehen könnten. Für die Zulässigkeit der Übertragung hoheitlicher Befugnisse von Seiten des kirchlichen Friedhofsträgers auf eine andere Behörde, hier eine Gemeinde, spreche insbesondere die Möglichkeit der Übertragung der Friedhofsträgerschaft als Ganzer von der Kirchengemeinde auf die politische Gemeinde, was ohne weiteres zulässig sei. Als Minus zur vollständigen Übertragung einer Friedhofsträgerschaft erscheine die verwaltungsvertragliche Vereinbarung der Übertragung bestimmter, begrenzter Hoheitsrechte von der Kirchengemeinde auf die Kommune als legitim. Schließlich sei sogar eine Beleihung Privater sowohl durch Gesetz als auch durch Verwaltungsakt möglich.

12
Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Behörden- und Gerichtsakten sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

13
Die zulässige Berufung der Beklagten ist begründet. Nr. 2 des Bescheids der Beklagten vom 15. November 2018 in Verbindung mit der beigefügten Kostenrechnung und der Widerspruchsbescheid der Regierung von Mittelfranken vom 5. Februar 2020 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das Urteil des Verwaltungsgerichts war daher abzuändern und die Klage abzuweisen.

I.

14
Die Erhebung einer Gebühr für die von der Beklagten erteilte Grabmalgenehmigung richtet sich entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht nach dem Kostenrecht zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Widerspruch, sondern nach den kostenrechtlichen Regelungen, die bei Erteilung der Genehmigung in Kraft waren. Materiell ergibt sich daraus jedoch keine Änderung.

15
1. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Grabmalgenehmigungsgebühr zum Zeitpunkt des Erlasses des Ausgangsbescheids am 15. November 2018 war § 8 Abs. 1 Satz 1 der Bestattungs- und Friedhofsgebührensatzung der Beklagten vom 22. Juli 2010, zuletzt geändert durch Satzung vom 9. November 2017. Danach beträgt die Gebühr für die Genehmigung zur Aufstellung, Änderung und Erneuerung von Grabmälern 6% des Entgelts (einschließlich Mehrwertsteuer), das an den Hersteller für das Grabmal samt allem Zubehör und allen Fundamentierungs- und Ausstellungsarbeiten zu entrichten ist; die Gebühr wird auf volle Euro aufgerundet (Satz 2). Der streitgegenständliche Gebührenbescheid, der eine Gebühr in Höhe von 429 Euro vorsieht, ist von dieser Ermächtigungsgrundlage gedeckt, da der Kläger für die Erneuerung des Grabmals 7.140 Euro aufgewandt hat.

16
Die genannte Satzungsregelung ist auch mit höherrangigem Recht vereinbar. Der Ansatz einer Wertgebühr ist nicht zu beanstanden (nachfolgend a). Es bedurfte keiner Abstufung der Gebühr für die Erneuerung von Grabsteinen auf denkmalgeschützten Friedhöfen (nachfolgend b). Auf die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Grabmals nach Beendigung des Nutzungsrechts kommt es nicht an (nachfolgend c).

17
a) Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung den Verwaltungsaufwand (Kosten) ganz oder teilweise zu decken. Aus dieser Zweckbestimmung folgt indes von Verfassungs wegen nicht, dass die Gebührenhöhe durch die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall in der Weise begrenzt sein müsste, dass die Gebühren diese Kosten nicht übersteigen oder nicht unterschreiten dürften. Vielmehr verfügt der Gebührensatzungsgeber innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen aus der Sicht der Verfassung über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstreben will. Bezieht sich die gebührenpflichtige Amtshandlung auf Objekte, deren Wert feststellbar ist, bietet sich dieser Wert als Grundlage der Gebührenbemessung an. Dabei fordert das sog. Äquivalenzprinzip (als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) nicht, dass die erhobene Gebühr im Sinne des sog. Kostendeckungsprinzips nicht höher als die Aufwendungen der Behörde für diese Art von Amtshandlungen ist (vgl. BVerwG, B.v. 19.9.2000 – 11 BN 6.00 – NVwZ 2000, 1410, juris Rn. 10). Der dem Normgeber beim Erlass von Gebührenordnungen zukommende Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum ist vielmehr erst überschritten, wenn die Gebührenregelung in einem groben Missverhältnis zu den mit ihr verfolgten Gebührenzwecken steht (BVerfG, U.v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 – BVerfG 108, 1/19; B.v. 6.11.2012 – 2 BvL 51, 52/06 – BVerfGE 132, 334 Rn. 51); darüber hinaus dürfen Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden (BVerfG, B.v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217/227; BVerwG, U.v. 29.4.2021 – 9 C 1.20 – BVerwGE 172, 292 Rn. 30; U.v. 13.6.2023 – 9 CN 2/22 – NVwZ 2023, 1813 Rn. 56 ff. m. w. N.).

18
Mit der Erhebung von Verwaltungsgebühren dürfen neben der Kostendeckung weitere Zwecke verfolgt werden; auch der Wert einer staatlichen Leistung für deren Empfänger darf sich in einem Gebührenmaßstab niederschlagen (BVerfG, U.v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1/18 m.w.N.). Die Gebührenbemessung muss nicht zwingend in Form einer reinen Bearbeitungsgebühr einheitlich anhand des typischerweise anfallenden Verwaltungsaufwands erfolgen; der Normgeber darf die Gebühr auch entsprechend den wirtschaftlichen Verhältnissen der Gebührenpflichtigen unterschiedlich ausgestalten. Eine solche Anknüpfung an den Wert des Geschäfts verletzt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung weder den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG noch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG (BVerfG, B.v. 15.4.2012 – 1 BvR 1951/11 – NJW 2012, 2947 Rn. 26 m.w.N.). Der Senat hat demzufolge bereits mehrfach entschieden, dass sich die Gemeinden innerhalb des ihnen zustehenden Regelungsspielraums halten, wenn sie Grabmalgenehmigungsgebühren nach einem festen Vomhundertsatz der Herstellungskosten des Grabmals bemessen, und dass ein Gebührensatz von 6% der gesamten Grabmalkosten nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstößt (B.v. 3.12.1999 – 4 ZB 99.3092 – juris Rn. 3; U.v. 9.9.1981 – 81 IV 78 – BayVBl 1982, 594; ebenso Barthel in Gaedke/Barthel, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, S. 171 m.w.N.).

19
b) Da es sich bei dem von der Beklagten festgesetzten Gebührensatz von 6% der Herstellungskosten nach dem Willen des Satzungsgebers um eine allein am Vorteil für den Genehmigungsempfänger orientierte Wertgebühr handelt, gehen die auf einen (vergleichsweise) geringeren Verwaltungsaufwand abzielenden Einwände des Klägers von vornherein ins Leere. Unabhängig davon ist der Senat aufgrund der nicht substantiiert bestrittenen Darlegungen der Beklagten der Überzeugung, dass die Genehmigung der Erneuerung von Grabmälern auf denkmalgeschützten Friedhöfen typischerweise nicht weniger verwaltungsaufwändig ist als die Genehmigung von Grabmälern auf nicht denkmalgeschützten Friedhöfen.

20
Die Beklagte macht zu Recht geltend, dass die Anlage 1 zu § 3a der Grabmalordnung der Friedhofsstiftung S. R. denkmalschutzrechtliche Auflagen enthält, die ebenso zu prüfen sind wie die Gestaltungsvorschriften auf anderen Friedhöfen. Nach Nr. 2.3.2 der Anlage 1 zur Grabmalordnung sind auch denkmalschutzrechtliche Auflagen zu Epitaphien und Schriftbändern zu prüfen. Die Beklagte dokumentiert den Zustand der Epitaphien vor und nach der Umsetzung fotografisch. Über die Genehmigung für die Anbringung von Epitaphien entscheidet ein aus mehreren sachkundigen Personen zusammengesetztes

Fachgremium. Ein Aufwand besteht nach dem nachvollziehbaren Vortrag der Beklagten auch in der interdisziplinären Erörterung der beantragten Gestaltungselemente im Hinblick auf den Aspekt der harmonischen Einordnung in das Umfeld der Grabstätte. Die Beklagte macht ferner ebenso nachvollziehbar geltend, dass auch die Inhaber von Grabnutzungsrechten auf einem denkmalgeschützten Friedhof gewisse Spielräume bei der Erneuerung hätten, die eine behördliche Überprüfung erforderlich machten.

21
Entgegen der Auffassung des Klägers muss der Aufwand der beteiligten Denkmalschutzbehörde und des von der Beklagten eingeschalteten Epitaphiengremiums bei der Ermittlung des Verwaltungsaufwands nicht außer Betracht bleiben. Ob die Beklagte ein solches Gremium beteiligt, obliegt ihrer Entscheidungsfreiheit. Art. 17 Satz 1 BayDSchG, wonach für Amtshandlungen nach dem Bayerischen Denkmalschutzgesetz Kosten nicht erhoben werden, ist hier nicht anwendbar, da es sich bei einer Grabmalgenehmigung nicht um eine Amtshandlung nach diesem Gesetz handelt. Dass der Gesetzgeber nicht jede Tätigkeit der Denkmalschutzbehörde im Zusammenhang mit Genehmigungen nach anderen Gesetzen als dem Bayerischen Denkmalschutzgesetz von der Kostenerhebung freistellen wollte, zeigt Art. 17 Satz 2 BayDSchG, wonach selbst für denkmalschutzrechtliche Erlaubnisse Kosten erhoben werden, wenn sie zusammen mit Entscheidungen nach der Bayerischen Bauordnung ergehen.

22
c) Der Kläger kann gegenüber der Anwendung des Gebührensatzes in Höhe von 6% der Herstellungskosten auch nicht einwenden, dass die Genehmigung eines Grabmals auf einem denkmalgeschützten Friedhof einen geringeren Wert habe als die Genehmigung eines Grabmals auf einem nicht denkmalgeschützten Friedhof. Sein Vortrag, wonach er nach Ablauf des Nutzungsrechts an der Grabstelle gehindert sei, den Restwert des Steins zu realisieren, weil dieser in das Eigentum des Friedhofsträgers übergehe, trifft schon in tatsächlicher Hinsicht nicht zu (vgl. BayVGH, U.v. 3.3.2023 – 4 B 22.819 – BayVBl 2023, 634). Im Übrigen kommt es auf diese Frage jedenfalls deshalb nicht an, weil sich die streitige Wertgebühr nicht am langfristigen wirtschaftlichen Wert des Grabsteins orientiert, sondern allein an dem finanziellen Aufwand, den der Nutzungsberechtigte zur Herstellung bzw. Erneuerung des Grabmals getätigt hat.

23
2. Dass die der Gebührenerhebung zugrundeliegende Genehmigung des Grabmals (Nr. 1 des Bescheids vom 15. November 2018) rechtswidrig war (nachfolgend a), steht der Rechtmäßigkeit der Gebührenfestsetzung für die Grabmalgenehmigung nicht entgegen (nachfolgend b).

24
a) Die in Form eines begünstigenden Verwaltungsakts ergangene Grabmalgenehmigung war rechtswidrig, da die Beklagte keine hoheitlichen Befugnisse hinsichtlich des Friedhof S. R. besaß. Denn bei diesem handelte es sich um einen von der damaligen Friedhofsstiftung S. J. und S. R. (nunmehr vom Friedhofsverband N. S. J. und S. R.) geführten kirchlichen Friedhof und nicht um eine gemeindliche Einrichtung im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GO, Art. 8 Abs. 3 BestG.

25
aa) Aus dem „Friedhofsvertrag“ vom 22. Juni 2001 zwischen (u.a.) der Friedhofsstiftung S. J. und S. R. und der Beklagten, mit dem die Stiftung einzelne „Rechte und Befugnisse (einschließlich Gebührenerhebung)“ auf ihren Friedhöfen auf die Beklagte übertragen hatte, wozu auch die Genehmigung der Errichtung, Änderung und Erneuerung von Grabmälern gehörte, ergab sich für die Beklagte kein Recht zu hoheitlichem Handeln. Die betreffende Vereinbarung ging ins Leere.

26
Allerdings besaßen zumindest die hinter der damaligen Friedhofsstiftung stehenden Kirchengemeinden den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Wenn einer solchen Religionsgesellschaft, die sonst nicht als (grundrechtsverpflichteter) Hoheitsträger anzusehen ist (vgl. BVerwG, U.v. 7.10.1983 – 7 C 44.81 – BVerwGE 68, 62/64), im Wege gesetzlicher Beleihung für einen bestimmten Bereich Hoheitsrechte übertragen werden, wie dies für kirchliche Friedhöfe (Art. 149 BV; Art. 8 Abs. 4 BestG) überwiegend angenommen wird (Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 5/2023, Art. 19 Abs. 4 Rn. 114; Unruh in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 137 Rn. 144; Mager in von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 140 Rn. 43; vgl. BVerwG, B.v. 31.5.1990 – 7 CB 31.89 – NJW 1990, 2079; BayVGH, U.v. 3.3.2023 a.a.O., Rn. 28 m.w.N.), müssen die betreffenden hoheitlichen Befugnisse aber von der beliehenen

Körperschaft selbst ausgeübt werden. Mit der Zuweisung einer Kompetenz ist allgemein die Verpflichtung verbunden, diese Kompetenz wahrzunehmen; ein Kompetenzträger darf sich dieser Pflicht nicht durch eine (gesetzlich nicht vorgesehene) Weiterübertragung seiner Kompetenzen entledigen (vgl. Jestaedt in Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 48 m.w.N.; für föderale Zuständigkeiten BVerfG, U.v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. – BVerfGE 119, 331 Rn. 159 ff.). Umgekehrt kann sich ein unzuständiger Rechtsträger nicht durch freiwillige Übernahme eine ihm nicht gesetzlich zugewiesene hoheitliche Kompetenz zu eigen machen. Dies gilt insbesondere in Fällen wie hier, in denen es um Eingriffe in Rechte Dritter geht. Die Verwaltung ist grundsätzlich nicht befugt, sich selbst eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zu schaffen (Hilbert, DVBl 2022, 521/524).

27
An diesem Ergebnis vermag das Recht zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge, das den beteiligten Kirchengemeinden gemäß § 48 des Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland (VVZG-EKD) und der Beklagten gemäß Art. 54 BayVwVfG zusteht, nichts zu ändern. Die Befugnis zu vertraglichen Regelungen besteht nur, „soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen“ (§ 48 Satz 1 VVZG-EKD, Art. 54 Satz 1 BayVwVfG). Der zwingende Charakter der öffentlich-rechtlichen Kompetenzordnung schließt aber eine vereinbarte Kompetenzübertragung aus (Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3 Rn. 13 m.w.N.). Eine Öffnungsklausel, die den bayerischen Gemeinden die Wahrnehmung originär kirchlicher Hoheitsrechte im eigenen Namen ermöglichen würde, hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen; auch die Kooperationsformen des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit, die teilweise mit dem Übergang von Befugnissen einhergehen (Art. 8, Art. 22 KommZG), finden insoweit keine Anwendung.

28
bb) Die Beklagte kann sich auch nicht darauf berufen, dass es den Beteiligten des Friedhofsvertrags vom 22. Juni 2001 freigestanden hätte, die Friedhofsträgerschaft als Ganzes von der Kirchengemeinde auf die Beklagte zu übertragen, so dass sich die isolierte Übertragung einzelner Aufgaben und Befugnisse nur als ein „Minus“ darstelle. Dieser Einwand verkennt, dass die Gemeinden einrichtungsbezogene Regelungs- und Verwaltungsbefugnisse nur ausüben können, wenn es sich um ihre eigenen Einrichtungen handelt (vgl. Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO, Art. 8 KAG). Dies ist hier aber ersichtlich nicht der Fall.

29
Zwar ist es allgemein möglich, auch im Eigentum Privater stehende Einrichtungen z.B. durch einen Vertrag, mit dem die Gemeinde maßgebenden Einfluss auf die Betriebsführung erhält, zur kommunalen Einrichtung zu widmen (BayVGH, B.v. 3.7.2018 – 4 CE 18.1224 – BayVBl 2019, 50 Rn. 15 m.w.N.). Ein diesbezüglicher Widmungsakt, mit dem aus dem bisher kirchlichen Friedhof ein gemeindlicher Friedhof geworden wäre, ist aber dem Friedhofsvertrag vom 22. Juni 2001 nicht zu entnehmen. Der Vertrag diente lediglich dazu, der schon bisher geübten Mitwirkung der städtischen Bestattungsanstalt beim Betrieb der kirchlichen Friedhöfe eine gesicherte Rechtsgrundlage zu geben (§ 1 Abs. 1 Satz 1). Die Rechte der Kirchengemeinden/Stiftung als Friedhofseigentümer sollten dabei unberührt bleiben; dazu gehörte insbesondere die Verleihung von Grabrechten, die Gräber-, Urnen- und Friedhofsordnung, die Friedhofsverwaltung und der Erlass von Gestaltungsvorschriften (§ 1 Abs. 3 Satz 1 und 2). Der Vertrag änderte daher nichts daran, dass es sich weiterhin um einen kirchlichen Friedhof handelte, auf den sich die Hoheitsgewalt der Beklagten nicht erstreckte.

30
b) Die daraus folgende Rechtswidrigkeit der mittlerweile bestandskräftigen Grabmalgenehmigung führt jedoch, da kein Fall der Nichtigkeit vorlag (dazu aa), nicht zur Rechtswidrigkeit der für diese Amtshandlung erhobenen Gebühr (dazu bb).

31
aa) Die mit Bescheid vom 15. November 2018 erteilte Grabmalgenehmigung ist nicht nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG nichtig. Nach dieser Vorschrift ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Zwar kann eine sachliche Unzuständigkeit und vor allem eine – wie hier – fehlende Verbandskompetenz einen besonders schwerwiegenden Fehler darstellen, jedoch ist der Verstoß hier jedenfalls nicht offenkundig. Offenkundigkeit bedeutet, dass die schwere Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsakts für einen unvoreingenommenen, mit den in Betracht kommenden Umständen vertrauten

und verständigen Beobachter ohne Weiteres ersichtlich ist, sich also geradezu aufdrängt. Offenkundig muss sowohl der Fehler selbst als auch seine Schwere sein (vgl. Goldhammer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 44 VwVfG Rn. 64). Von Nichtigkeit kann insbesondere dann ausgegangen werden, wenn der Regelungsbereich des Verwaltungsakts offensichtlich keinen sachlichen Zusammenhang mit der Zuständigkeit der erlassenden Behörde hat (vgl. Goldhammer, a.a.O., Rn. 51). Das ist hier nicht der Fall. Die Beklagte ist für das Bestattungswesen nach dem Bestattungsgesetz zuständig und erlässt vergleichbare Verwaltungsakte für ihre eigenen Friedhöfe, sodass auch für einen verständigen Laien ein Verstoß nicht offenkundig ist.

32
bb) Die bloße Rechtswidrigkeit der Grabmalgenehmigung steht der Rechtmäßigkeit der dafür festgesetzten Verwaltungsgebühr hier nicht entgegen.

33
In Rechtsprechung und Literatur ist umstritten, ob es für die Rechtmäßigkeit der Kostenentscheidung auf die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden Sachentscheidung (Grundverwaltungsakt) ankommt (vgl. BayVGH, U.v. 10.5.2016 – 10 BV 15.958 – juris Rn. 23). Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass sich die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Kostenentscheidung im Rechtsmittelverfahren nur darauf erstreckt, ob es sich bei der Sachentscheidung um eine kostenpflichtige Amtshandlung (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG) handelt, ob der für die Kosten in Anspruch Genommene der richtige Kostenschuldner ist (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG) und ob die Kostenhöhe richtig errechnet wurde; die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden Sachentscheidung wird danach nicht mehr überprüft (Linhart, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung, Stand 2020, § 18 Rn. 277 m.w.N.). Die Gegenmeinung vertritt die Auffassung, dass bei einem alleine gegen die Kostenentscheidung gerichteten Anfechtungsrechtsbehelf auch die Rechtmäßigkeit der Sachentscheidung zu prüfen ist (vgl. die Nachweise bei Linhart, a.a.O., Rn. 278), wobei vor allem auf die gesetzliche Wertung des Art. 16 Abs. 5 BayKG verwiesen wird.

34
Die vorgenannte Streitfrage bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner abschließenden Entscheidung, da ein Sonderfall vorliegt. Handelt es sich wie hier um einen begünstigenden Verwaltungsakt, der bereits bestandskräftig und vom Adressaten tatsächlich in Anspruch genommen worden ist, kann die dafür angesetzte Gebühr nicht mehr unter Berufung auf die Rechtswidrigkeit des Grundverwaltungsakts infrage gestellt werden (vgl. BayVGH, U.v. 10.5.2016, a.a.O., Rn. 27, 30; B.v. 23.11.2005 – 22 ZB 05.1540 – juris Rn. 2; ebenso BVerwG, B.v. 25.11.2021 – 6 B 7.21 – juris Rn. 7 f.; B.v. 21.4.2015 – 7 B 8.14 – juris Rn. 4). Auch von einer „unrichtigen Sachbehandlung“ im Sinne von Art. 16 Abs. 5 KG kann in solchen Fällen nicht ausgegangen werden; die Vorschrift dient nicht dazu, rechtswidrig ergangene Sachentscheidungen kostenfrei zu stellen, sondern bezieht sich auf unnötige kostenpflichtige Amtshandlungen, die der Sachentscheidung vorausgingen (vgl. BayVGH, B.v. 29.11.2002 – 26 ZB 01.3128 – juris Rn. 12; Linhart, a.a.O., § 18 Rn. 278 m.w.N.). Es ist auch nicht unbillig, wenn der Kläger für die von ihm veranlasste Amtshandlung, deren Vorteile er nach wie vor genießt, die Kosten tragen muss.

II.

35
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

III.

36
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.