

BGer 2C_57/2023 vom 6. September 2024

Bundesgericht, 2024-09-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_57_2023

FR: TF 2C_57/2023 du 6 septembre 2024

IT: TF 2C_57/2023 del 6 settembre 2024

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerden in den Verfahren 2C_57/2023 und 2C_60/2023 richten sich gegen denselben Entscheid, es sind dieselben Parteien beteiligt, der zugrunde liegende Sachverhalt ist identisch und die aufgeworfenen Rechtsfragen sind weitgehend deckungsgleich. Damit besteht ein enger sachlicher Zusammenhang. Die Verfahren 2C_57/2023 und 2C_60/2023 sind folglich zu vereinigen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 Abs. 2 lit. b BZP [SR 273]; vgl. BGE 142 II 293 E. 1.2; 133 IV 215 E. 1).

E. 2

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

E. 2.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, der grundsätzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unterliegt (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG). Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid und damit um einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 Abs. 1 BGG (BGE 142 V 551 E. 3.2; 134 II 124 E. 1.3; 133 V 477 E. 4.2). Ein solcher Zwischenentscheid liegt auch dann vor, wenn über materielle Teilaspekte der Streitsache entschieden wird, solange der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, noch ein Entscheidungsspielraum bleibt (BGE 144 III 253 E. 1.4; 134 II 124 E. 1.3; 133 V 477 E. 4.2 f.). Eine gegen einen Zwischenentscheid erhobene Beschwerde ist gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig, wenn dieser einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Es obliegt den Beschwerdeführenden darzutun, dass eine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt ist, es sei denn, deren Vorliegen springe geradezu in die Augen (BGE 147 III 159 E. 4.1; 142 V 26 E. 1.2).

E. 2.1.1

Der Beschwerdeführer im Verfahren 2C_57/2023 macht geltend, seine Beschwerde erfülle die Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG . Die Gutheissung der Beschwerde hätte, so der Beschwerdeführer, einen Endentscheid zur Folge, weil die Stadt Zürich zu verpflichten wäre, den Friedhof Sihlfeld abends zu schliessen. Damit ginge eine bedeutende Zeit- oder Kostenersparnis einher. So habe die Vorinstanz die Sache für vertiefere Sachverhaltsabklärungen an die Stadt Zürich zurückgewiesen. Was dies bedeute, ergebe

sich aus dem "Bericht Friedhof Sihlfeld und Aemtlernanlage" der Stadt Zürich vom Oktober 2020: die Untersuchungen, die dem Bericht zugrunde liegen, seien zu aktualisieren oder gar zu wiederholen; polizeiliche und sozialarbeiterische Protokolle seien beizuziehen; die Zonenkonformität der Nutzung des Friedhofs als Parkanlage sei zu prüfen; ein klares Regelwerk für die Nutzung sei zu schaffen; und schliesslich seien mögliche Massnahmen (Umbau der WC-Anlagen, zivile Patrouillen, Arealverbote, öffentliche Veranstaltungen etc.) zu prüfen. Verglichen damit sei es naheliegender und kostengünstiger, den Friedhof abends wieder zu schliessen.

E. 2.1.2

Die Gutheissung der Beschwerde hätte zur Folge, dass der von der Vorinstanz zu beurteilende Endentscheid des Bezirksrats Zürich vom 20. Januar 2022 inhaltlich bestätigt würde. Soweit der Beschwerdeführer indes eventualiter und subeventualiter eine Rückweisung an die Vorinstanz bzw. an die Stadt Zürich beantragt, strebt er keinen Endentscheid an, weshalb auf diese Rechtsbegehren nicht einzutreten ist. Zu prüfen ist damit, ob die Gutheissung seines Hauptbegehrens einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (vgl. Urteil 5A_297/2021 vom 29. Oktober 2021 E. 3.1; GRÉGORY BOVEY, in: Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022, N. 35 f. zu Art. 93). Jede ergänzende Instruktion ist zwangsläufig mit Kosten und einer Verfahrensverlängerung verbunden. Dies genügt indes nicht, um den Beschwerdeweg zu öffnen. Damit die Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG erfüllt ist, muss sich das Beweisverfahren bezüglich der Dauer und der Kosten erheblich von üblichen Verfahren unterscheiden. Wenn sich die Beweiserhebung darauf beschränkt, Parteien anzuhören, ihnen die Vorlage von Beweismitteln zu ermöglichen und einige Zeugen einzuvernehmen, ist eine Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid nicht gerechtfertigt. Zugelassen hat das Bundesgericht eine solche Beschwerde hingegen etwa, wenn ein komplexes oder mehrere Gutachten einzuholen, sehr viele Zeugen anzuhören oder aufwändige Rechtshilfeersuchen nötig waren (Urteile 4A_295/2020 vom 28. Dezember 2020 E. 1.2, nicht publ. in BGE 147 III 78 ; 5A_322/2022 vom 5. Oktober 2023 E. 1.2.1; 5A_101/2021 vom 28. Mai 2021 E. 1.2; 8C_725/2018 vom 10. Januar 2020 E. 4).

E. 2.1.3

Die Vorinstanz erwähnt zwar das Erfordernis vertiefter Sachverhaltsabklärungen, weist die Sache aber insbesondere deshalb an die Stadt Zürich zurück, weil diese nur eine verkürzte materielle Prüfung vorgenommen habe. Dass mit der Rückweisung ein weitläufiges Beweisverfahren verbunden wäre, ist nicht erstellt: Zunächst präzisiert die Vorinstanz nicht, welche Abklärungen im Einzelnen zu treffen seien. Sodann dürfte die Stadt Zürich entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers über aktuelle Entscheidungsgrundlagen verfügen. Gemäss Angaben der Stadt Zürich besteht nebst dem nach wie vor relevanten Bericht vom Oktober 2020 ein fortlaufendes Monitoring. Die Stadt sei daher über die aktuelle Situation im Bilde und könne bei Bedarf weitergehende Massnahmen ergreifen. Soweit der Beschwerdeführer überdies mögliche Massnahmen anführt, handelt es sich nicht um Vorkehrungen im Beweisverfahren, sodass sie für die vorliegende Frage unbeachtlich sind. Abgesehen davon führt die Stadt Zürich aus, sie habe einen beträchtlichen Teil davon bereits ergriffen. Eine wesentliche Zeit- und Kostenersparnis, wie es Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG voraussetzt, ist damit nicht hinreichend erstellt. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist überdies weder ersichtlich noch macht der Beschwerdeführer einen solchen geltend. Dem Beschwerdeführer stünde es denn auch frei,

den Rechtsweg zu beschreiten, nachdem die Stadt Zürich sich mit der Streitsache erneut befasst haben wird, wie dies der angefochtene Entscheid vorsieht. Auf die Beschwerde im Verfahren 2C_57/2023 ist folglich nicht einzutreten.

E. 2.1.4

Die Stadt Zürich beruft sich im Verfahren 2C_60/2023 auf Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG . Entgegen ihrer eigenen Rechtsauffassung müsse sie dem angefochtenen Urteil zufolge auf das Begehren des Beschwerdegegners eintreten und "geeignete Massnahmen" ergreifen, was einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil darstelle.

E. 2.1.5

Weist ein Gericht eine Sache mit verbindlichen Vorgaben, welche die untere Instanz bei ihrem neuen Entscheid befolgen muss, an eine Behörde zurück, so stellen diese Vorgaben für die Behörde einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG dar, weil sie entgegen ihrer Rechtsauffassung einen Entscheid erlassen müsste, den sie in der Folge nicht mehr anfechten kann (BGE 140 II 315 E. 1.3.1; vgl. auch BGE 149 II 66 E. 1.2 ; 145 I 239 E. 3.3; 142 V 26 E. 1.2; 134 II 124 E. 1.3; Urteil 1C_212/2022 vom 30. März 2023 E. 2). Vorliegend hat die Vorinstanz die Stadt Zürich angewiesen, "in materieller Prüfung des beschwerdegegnersischen Gesuchs geeignete Massnahmen in Nachachtung der an Ruhe und Ordnung auf Friedhofsanlagen bzw. ihrer Grabfelder im Besonderen zur Wahrung ihrer Zweckbestimmung zu stellenden Anforderungen zu ergreifen". Dieser Rückweisungsentscheid schränkt den Beurteilungsspielraum der Stadt Zürich zumindest hinsichtlich der Frage, ob auf das erwähnte Gesuch einzutreten ist, wesentlich ein, sodass die Stadt Zürich gezwungen ist, eine ihres Erachtens rechtswidrige Verfügung zu erlassen, die sie in der Folge selbst nicht anfechten kann. Dies stellt einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil dar (vgl. BGE 144 V 280 E. 1.2.2; 140 II 315 E. 1.3.2).

E. 2.2

Die Beschwerde der Stadt Zürich im Verfahren 2C_60/2023 wurde unter Einhaltung der gesetzlichen Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) formgerecht (Art. 42 BGG) eingereicht. Zu prüfen bleibt damit die Beschwerdelegitimation der Stadt Zürich unter dem Gesichtspunkt von Art. 89 BGG .

E. 2.2.1

Die Beschwerdeberechtigung von Gemeinden ist in erster Linie nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zu beurteilen (vgl. Urteile 2C_285/2023 vom 13. September 2023 E. 2.1; 2C_206/2023 vom 14. Juni 2023 E. 3.1). Gemäss dieser Bestimmung ist eine Gemeinde grundsätzlich zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Dazu zählt insbesondere die Garantie der Gemeindeautonomie. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und im konkreten Fall verletzt ist, sind keine Fragen des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 147 I 136 E. 1.2 ; 146 I 36 E. 1.4; 140 V 328 E. 4.1).

E. 2.2.2

Die Stadt Zürich ist in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt und macht eine Verletzung der Gemeindeautonomie in vertretbarer Weise geltend, sodass sie zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert ist. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen

Angelegenheiten im Verfahren 2C_60/2023 ist somit einzutreten.

E. 3.1

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG) und prüft die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei (Art. 95 lit. a und lit. c BGG ; BGE 147 I 136 E. 1.4; 141 V 234 E. 2). Die Anwendung von kantonalem Recht - einschliesslich des übrigen kantonalen Verfassungsrechts - kann nur daraufhin geprüft werden, ob sie das übergeordnete Recht und namentlich das Willkürverbot verletzt (Art. 95 BGG ; BGE 147 I 136 E. 1.4 ; 138 I 143 E. 2; 137 V 57 E. 1.3). Die Verletzung des Willkürverbots und anderer verfassungsmässiger Rechte prüft das Bundesgericht aber nur, wenn eine solche Rüge in der Beschwerde ausdrücklich vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 142 II 369 E. 2 ; 134 I 83 E. 3.2).

Zu den kantonalen verfassungsmässigen Rechten im Sinne von Art. 95 lit. c BGG gehört auch die Gemeindeautonomie (BGE 147 I 136 E. 1.4 ; 141 I 36 E. 5.4; vgl. auch Art. 50 BV). Frei zu prüfen ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ausserdem die Anwendung desjenigen kantonalen Verfassungsrechts, welches die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt (BGE 147 I 136 E. 1.4; 143 II 553 E. 6.3.1 ; 141 I 36 E. 5.4). Frei prüft das Bundesgericht sodann, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (BGE 145 I 52 E. 3.1; 143 II 553 E. 6.3.1 ; 141 I 36 E. 5.4 ; 136 I 395 E. 2 ; 96 I 369 E. 4; Urteil 2C_136/2020 vom 5. November 2021 E. 2.1).

E. 3.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz kann nur gerügt oder vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge ist rechtsgenügend substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6; 133 II 249 E. 1.4.3) und setzt zudem voraus, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 4

Die Stadt Zürich macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe in willkürlicher Anwendung von § 10c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (des Kantons Zürich) vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) zu Unrecht bejaht, dass die Eintretensvoraussetzungen erfüllt gewesen seien und die Stadt Zürich deshalb auf das Gesuch des Beschwerdegegners hätte eintreten müssen.

E. 4.1

Eine Gemeinde kann gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG nebst der Verletzung der Gemeindeautonomie akzessorisch auch andere Beschwerdegründe (Art. 95 und 97 BGG) geltend machen, sofern diese einen hinreichend engen Zusammenhang mit der behaupteten Autonomieverletzung aufweisen (vgl. BGE 147 I 433 E. 4.2 ; 146 I 36 E. 3.2 ; 144 I 193 E. 7.4.1 ; 136 I 265 E. 2.3; Urteil 2C_756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.6, nicht publ. in:

BGE 143 I 272). Die Rüge, die Rückweisung der Vorinstanz basiere auf einer willkürlichen Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts, steht in einem hinreichend engen Zusammenhang mit der Rüge, die inhaltlichen Vorgaben im Rahmen der Rückweisung verletzen die Gemeindeautonomie (vgl. Urteil 2C_756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.6, nicht publ. in: BGE 143 I 272).

E. 4.2

Die Stadt Zürich bringt im Einzelnen vor, das Eintreten im Rahmen von § 10c VRG/ZH setze eine Handlungspflicht voraus, die vorliegend zu verneinen sei. Zudem verfüge der Beschwerdegegner über kein schutzwürdiges Interesse und sei nicht in Rechten oder Pflichten berührt: Aus der Familiengrabmiete ergebe sich keine besondere Betroffenheit, eine Kausalität zwischen dem behaupteten Nachteil und dem behördlichen Unterlassen liege nicht vor und ein grundrechtlicher Schutzbereich sei nicht tangiert. Schliesslich könne die abendliche Schliessung nicht Gegenstand einer Verfügung über einen Realakt bilden, wie die Vorinstanz zu Unrecht annehme, da das Anliegen des Beschwerdegegners nicht auf eine individuell-konkrete Massnahme, sondern auf einen Rechtssatz oder eine Allgemeinverfügung abziele, was auf einem anderen Weg hätte durchgesetzt werden müssen.

E. 4.3

Zu prüfen ist im Folgenden, ob die Annahme der Vorinstanz, die Stadt Zürich hätte gestützt auf § 10c VRG/ZH auf das Gesuch des Beschwerdegegners eintreten müssen, vor dem Bundesrecht und namentlich dem Willkürverbot standhält (vgl. vorne E. 3.1). Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 148 III 95 E. 4.1; 144 III 368 E. 3.1 ; 144 I 170 E. 7.3). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass das Bundesrecht zwar Anforderungen an das kantonale Verfahren stellt (vgl. insbesondere Art. 29 Abs. 1 und Art. 29a BV sowie Art. 111 BGG), die Kantone aber frei sind, einen weitergehenden Rechtsschutz zu gewähren (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.1 ; 143 I 336 E. 4.2 ; 144 I 43 E. 2.1). So können die Kantone beispielsweise für den Rechtsschutz gegen verfügungsfreies staatliches Handeln ein tatsächliches Rechtsschutzinteresse genügen lassen (BGE 143 I 336 E. 4.2).

E. 4.4

Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann gemäss § 10c VRG/ZH von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Mit dieser Bestimmung, die Art. 25a VwVG für das kantonale Recht nachvollzieht (ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 6 f. zu § 10c VRG/ZH), sollen Realakte, die widerrechtlich sein können, einer Überprüfung auf Rechtskonformität zugeführt werden (BGE 144 II 233 E. 4.1). Das Eintreten auf ein Begehren um Erlass einer Verfügung über einen Realakt setzt ein behördliches Handeln, eine Handlungsgrundlage im öffentlichen Recht, das Berührtsein von Rechten oder

Pflichten und ein schutzwürdiges Interesse voraus (GRIFFEL, a.a.O., N. 9 f. zu § 10c VRG/ZH). Statt eines behördlichen Handelns kann im Verfahren nach § 10c VRG/ZH (bzw. Art. 25a VwVG) auch behördliches Unterlassen beanstandet und die Vornahme von Handlungen verlangt werden (GRIFFEL, a.a.O., N. 16 zu § 10c VRG/ZH; vgl. BGE 146 I 145 E. 4.1; 144 II 233 E. 4.1; 140 II 315 E. 2.1).

E. 4.5

Die Stadt Zürich wendet unter anderem ein, das Anliegen des Beschwerdeführers, abendliche Schliessungszeiten zu verfügen (Sachverhalt B.), könne nicht Gegenstand einer Verfügung über einen Realakt gemäss § 10c VRG/ZH bilden. Vielmehr sei dieses Anliegen auf anderem Weg durchzusetzen, da es sich bei der Festlegung der Schliessungszeiten um einen Rechtssatz oder eine Allgemeinverfügung handle. Angesprochen ist damit die Frage, ob § 10c VRG/ZH überhaupt anwendbar ist, worauf zunächst einzugehen ist: Ob es sich bei der abendlichen Schliessung, wie von der Stadt Zürich geltend gemacht, um eine Allgemeinverfügung handelt, kann offen bleiben. Die Stadt Zürich legt nicht dar, inwiefern vorliegend die Gewährung des Rechtsschutzes, also die Verpflichtung der Stadt Zürich, auf das Begehren einzutreten, aus diesem Grund im Ergebnis als unhaltbar zu betrachten wäre. Damit erweist es sich jedenfalls nicht geradezu als willkürlich, dass die Vorinstanz von der Anwendbarkeit des § 10c VRG/ZH ausgegangen ist.

E. 4.6

Sodann ist ebenso wenig ersichtlich, inwiefern die vorinstanzliche Würdigung, wonach die Eintretensvoraussetzungen gemäss § 10c VRG/ZH erfüllt seien, gegen Bundesrecht und insbesondere das Willkürverbot verstossen sollte. Was die Stadt Zürich in diesem Sinne vorbringt, vermag denn auch nicht zu überzeugen: Zunächst übersieht sie, dass die Frage, ob eine Handlungspflicht besteht, das Kriterium der Widerrechtlichkeit betrifft (vgl. BGE 146 I 145 E. 4.1; 140 II 315 E. 2.1), und daher regelmässig - und nicht bloss von der Vorinstanz - als materielle Frage beurteilt wird, die für das Eintreten nicht relevant ist (vgl. GRIFFEL, a.a.O., N. 10 zu § 10c VRG/ZH; MARIANNE TSCHOPP-CHRISTEN, Rechtsschutz gegenüber Realakten des Bundes [Artikel 25a VwVG], 2009, S. 148; WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019, N. 42 zu Art. 25a VwVG). Weiter ist unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz von der Familiengrabmiete auf eine besondere Beziehungsnähe und das Berührtsein in Rechten und Pflichten schloss und überdies annahm, dass die gerügte Unterlassung von grundrechtlicher Relevanz sein könne. Die Befürchtung der Stadt Zürich, dass mit dem vorinstanzlichen Massstab ein erheblicher Verwaltungsaufwand einhergehe, weil zahlreiche andere Personen über eine vergleichbare Nähe verfügten, lässt diesen Massstab noch nicht unhaltbar erscheinen (vgl. etwa BGE 136 II 281 E. 2.3.1; 121 II 176 E. 2b). Ob grundrechtliche Ansprüche tatsächlich verletzt sind, liess die Vorinstanz überdies offen. Dies ist insofern schlüssig, als die Vorinstanz davon ausging, dass eine schützenswerte Rechtsposition jedenfalls dann bestehe, wenn in vertretbarer Weise ein Anspruch auf staatliches Handeln geltend gemacht werde. Mit dem Argument, die Vorinstanz habe diesbezüglich einen zu wenig strengen Massstab angelegt, vermag die Stadt Zürich jedenfalls keine Willkür zu belegen. Gleiches gilt für ihren Einwand, es bestehe bereits deshalb kein Kausalzusammenhang zwischen dem Nachteil seitens des Beschwerdegegners und dem staatlichen Handeln bzw. Unterlassen, weil die Störung, die von Dritten ausgehe, durch die abendliche Schliessung nicht vollständig beseitigt werden könne. Auch damit zielt die Stadt Zürich auf die Frage, ob eine

Handlungspflicht besteht bzw. das Untätigsein widerrechtlich ist, was die Vorinstanz, wie erwähnt, als materielle Frage betrachtet hat.

E. 4.7

Demnach ist vor dem Hintergrund des Prüfungsmassstabs des Willkürverbots und mit Blick darauf, dass die Kantone einen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz gewähren können, der über die bundesrechtlichen Mindestanforderungen hinausgeht (vorne E. 4.3), die vorinstanzliche Rechtsanwendung und ihre Anordnung, dass die Stadt Zürich auf das Gesuch des Beschwerdegegners einzutreten habe, nicht zu beanstanden. Die diesbezüglichen Rügen der Stadt Zürich erweisen sich folglich als unbegründet.

E. 5

Demnach sind die weiteren Rügen der Stadt Zürich zu prüfen. Diese macht insbesondere eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend. Zudem rügt sie, der Streitgegenstand sei willkürlich erweitert und der Sachverhalt willkürlich erstellt worden. Diese Vorbringen stehen in einem hinreichend engen Zusammenhang mit der Autonomierüge, weshalb sie im Folgenden ebenfalls zu prüfen sind (vgl. vorne E. 4.1).

E. 5.1

Die Stadt Zürich geht davon aus, dass sie von der Vorinstanz angewiesen wurde, zwingend geeignete Massnahmen zu ergreifen. Diese Anweisung sei, so die Stadt Zürich, ohne hinreichenden Anlass erfolgt und greife willkürlich in das kommunale Ermessen und damit in die Gemeindeautonomie ein. In diesem Zusammenhang rügt die Stadt Zürich überdies eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung, denn die Vorinstanz sei in nicht nachvollziehbarer Weise davon ausgegangen, es bestünden auf dem Friedhof Sihlfeld unzumutbare Zustände. Weiter bringt die Stadt Zürich vor, die Vorinstanz habe in unzulässiger Weise den Streitgegenstand überschritten bzw. diesen zu Unrecht auf weitere Massnahmen erweitert.

E. 5.2

Zu prüfen gilt es vorab, ob die Stadt Zürich über die Autonomie verfügt, die Benützung der städtischen Friedhöfe zu regeln und dabei namentlich die Öffnungszeiten festzulegen. Die Vorinstanz hat sich zu dieser Frage nicht geäußert, während der Beschwerdegegner nicht bestreitet, dass der Stadt Zürich im Bereich des Bestattungswesens Autonomie zukommt.

E. 5.2.1

Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Existenz und der Umfang der Gemeindeautonomie in einem konkreten Sachbereich bestimmt sich folglich nach Massgabe des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 147 I 433 E. 4.1 ; 147 I 136 E. 2.1 ; 146 I 83 E. 2.1). Die Gemeindeautonomie entbindet nicht von der Beachtung des übergeordneten Rechts. Der mit der Autonomie einhergehende

Beurteilungs- und Ermessensspielraum ist pflichtgemäss auszuüben, sodass die Gemeinde vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen und namentlich das Willkürverbot, das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten hat (BGE 146 II 367 E. 3.1.4 ; 145 I 52 E. 3.6; ferner BGE 140 I 201 E. 6.4.1).

E. 5.2.2

Nach Art. 85 Abs. 1 KV/ZH (SR 131.211) regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig, wobei das kantonale Recht ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt. Das Gesundheitsgesetz (des Kantons Zürich) vom 2. April 2007 (GesG/ZH; LS 810.1) bestimmt als Bestattungsort grundsätzlich den Friedhof der Gemeinde, wo die oder der Verstorbene den letzten Wohnsitz hatte (§ 55), und verpflichtet die Gemeinden, genügend Grabplätze zur Verfügung zu stellen (§ 57). Zudem enthält das kantonale Gesundheitsgesetz Vorgaben zur Kostenregelung (§ 56). Die Bestattungsverordnung (des Kantons Zürich) vom 20. Mai 2015 (BesV/ZH; LS 818.61) erklärt die Gemeinden zuständig für das Bestattungswesen (§ 3 Abs. 1) und verpflichtet diese, insbesondere für die schickliche Bestattung von Verstorbenen zu sorgen (§ 3 Abs. 2). Die Gemeinden erlassen gemäss § 3 Abs. 4 lit. b BesV/ZH unter anderem Bestimmungen über die Gestaltung und Benützung der Friedhöfe. Der kantonalen Bestattungsverordnung lassen sich überdies gewisse Vorgaben zur Bestattung (§§ 12-29) und zur Friedhofsgestaltung (§§ 30-44) entnehmen.

E. 5.2.3

Das kantonale Recht weist damit das Bestattungswesen als öffentliche Aufgabe den Gemeinden zu (vgl. BGE 143 I 388 E. 2.2). Obschon das kantonale Recht diverse Vorgaben zur Bestattung macht, kommt den Gemeinden gerade hinsichtlich der Gestaltung und der Benützung der Friedhöfe eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Davon zeugt insbesondere die Ermächtigung zum Erlass dahingehender Vorschriften (§ 3 Abs. 4 lit. b BesV/ZH). Diese Regelung entspricht denn auch der verfassungsrechtlichen Vorgabe, den Gemeinden möglichst weite Handlungsspielräume zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV/ZH). Innerhalb der soeben dargelegten sowie der allgemeinen Vorgaben (vorne E. 5.2.1) besteht im streitigen Bereich demnach kommunale Autonomie. Von dieser Autonomie hat die Stadt Zürich insofern Gebrauch gemacht, als sie in das städtische Bestattungsreglement Bestimmungen zur Benützung der Friedhöfe aufgenommen und insbesondere den Grundsatz verankert hat, dass die Friedhöfe jederzeit zugänglich sind (Art. 21 Bestattungsreglement).

E. 5.3

Die Vorinstanz hat die Sache zum Neuentscheid im Sinne der Erwägungen an die Stadt Zürich zurückgewiesen. Entgegen dem Verständnis der Stadt Zürich ergibt sich aus den vorinstanzlichen Erwägungen indes nicht klar, dass zwingend Massnahmen zu treffen sind. Die Vorinstanz beschränkte sich im angefochtenen Urteil im Wesentlichen auf die Prüfung, ob die Stadt Zürich auf das Begehren des Beschwerdegegners hätte eintreten müssen. Dabei hat sie die Frage der Widerrechtlichkeit der vorgeworfenen Unterlassung nicht als Eintretensvoraussetzung betrachtet. Ob eine Handlungspflicht besteht und die Stadt daher zur abendlichen Schliessung des Friedhofs Sihlfeld verpflichtet wäre, hat die Vorinstanz folglich nicht geprüft (vgl. auch vorne E. 4.6). Zwar ging sie davon aus, dass der Beschwerdegegner in eigenen Rechten berührt und die gerügte Unterlassung grundrechtlich

relevant sei. Diese Ausführungen der Vorinstanz erfolgten indes im Kontext der Eintretensfrage. Welches Ausmass die Nutzungskonflikte annehmen und wie sich diese auf den Beschwerdegegner auswirken, hat die Vorinstanz nicht geprüft. So hielt die Vorinstanz denn etwa fest, die Frage, ob "grundrechtliche Ansprüche verletzt und welche Massnahmen [...] anzuordnen wären, müsste Gegenstand der [...] materiellen Prüfung [...] bilden". Ohne sich dieser Frage selbst eingehend zu widmen, stellte die Vorinstanz in dieser Hinsicht einzig fest, die materielle Prüfung des Bezirksrats, derzufolge die Stadt Zürich den Friedhof abends zu schliessen habe, sei verkürzt, da die Eignung der Schliessung fraglich sei und weitere Massnahmen in Betracht zu ziehen seien. Die Rückweisung an die Stadt begründete die Vorinstanz schliesslich auch damit, dass sich weitere Sachverhaltsabklärungen aufdrängten.

E. 5.4

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Anweisung der Vorinstanz, "in materieller Prüfung [...] Massnahmen [...] zu ergreifen", als missverständlich. Die Vorinstanz hat weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht abschliessend beurteilt, ob eine Handlungspflicht besteht. Daher ist die Rückweisung nicht dahingehend zu verstehen, dass die Vorinstanz dem Entscheid der Stadt Zürich vorgreifen wollte. Folglich sind aus dem vorinstanzlichen Urteil keine inhaltlichen Vorgaben abzuleiten. Die Stadt Zürich wurde damit einzig verpflichtet, auf das Gesuch um Erlass einer Verfügung einzutreten. Hinsichtlich der Fragen, ob und, falls ja, welche Massnahmen zu ergreifen sind, ergibt sich aus dem vorinstanzlichen Urteil keine Beschränkung des kommunalen Ermessens.

E. 5.5

Da dem angefochtenen Urteil keine inhaltliche Vorgabe zu entnehmen ist, erweist sich die Rüge der Autonomieverletzung als unbegründet. Dies gilt ebenso für die Rüge der Stadt Zürich, wonach die Vorinstanz den Sachverhalt willkürlich festgestellt habe. Die derzeitige Situation auf dem Friedhof Sihlfeld stellte nicht Teil des relevanten Sachverhalts dar, weil die Vorinstanz die materielle Frage nicht geprüft hat und das Ausmass der Nutzungskonflikte für die Eintretensfrage nicht ausschlaggebend ist. Die kursorischen vorinstanzlichen Äusserungen hierzu sind daher nicht als Sachverhaltsfeststellungen zu interpretieren, die im vorliegenden Verfahren einer Kontrolle durch das Bundesgericht zu unterziehen wären.

E. 5.6

Soweit die Stadt Zürich schliesslich rügt, die Vorinstanz habe den Streitgegenstand unzulässigerweise überschritten, ist ihr nicht zu folgen: Die von der Stadt Zürich vorzunehmende inhaltliche Prüfung knüpft zwar an das Gesuch um abendliche Schliessung an. Ob diese angezeigt ist, hängt - bei gegebenem Handlungsbedarf - auch davon ab, ob andere Massnahmen ergriffen werden könnten, die weniger weit gehen. Es ist folglich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Stadt Zürich angewiesen hat, sich auch mit anderen möglichen Massnahmen auseinanderzusetzen. Folglich liegt dem vorinstanzlichen Urteil zumindest unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots (vorne E. 3.1 und 4.3) keine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands zugrunde, zumal sich die Vorinstanz im Ergebnis auf eine Rückweisung ohne inhaltliche Vorgaben beschränkte.

E. 6

Die Stadt Zürich ist demnach angewiesen, auf das Gesuch des Beschwerdegegners vom 14. Mai 2020, es seien abendliche Schliessungszeiten zu verfügen, einzutreten (vorne E. 4.7),

wobei sie in materieller Hinsicht keinerlei Ermessensbeschränkungen unterliegt (vorne E. 5.4). In diesem Rahmen wird die Stadt Zürich zu prüfen haben, ob die Vorgaben des übergeordneten und des kommunalen Rechts eine nächtliche Schliessung verlangen und die verschiedenen Nutzungsinteressen nur auf diesem Weg in einen vernünftigen Ausgleich zu bringen sind. Im Übrigen ist es nicht Sache des Bundesgerichts, an dieser Stelle auf die materielle Beurteilung einzugehen, nachdem sich die Vorinstanz hierzu nur am Rande geäußert und überdies festgestellt hat, dass bereits die Stadt Zürich dies zumindest hinsichtlich der grundrechtlichen Fragestellung unterlassen habe.

E. 7

Nach dem Dargelegten ist die Beschwerde der Stadt Zürich im Verfahren 2C_60/2023 unbegründet und damit abzuweisen, während auf die Beschwerde im Verfahren 2C_57/2023 nicht einzutreten ist. Der Stadt Zürich werden im Umfang ihres Unterliegens keine Gerichtskosten auferlegt (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Beschwerdegegner trägt die Gerichtskosten, soweit er mit seinen Anträgen unterliegt (Art. 66 Abs. 1 BGG). Entsprechend sind die Kosten des Verfahrens 2C_57/2023 dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Der Stadt Zürich ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG). Demgegenüber ist dem Beschwerdegegner insofern eine Parteientschädigung zuzusprechen, als er mit seinem Antrag, die Beschwerde der Stadt Zürich sei abzuweisen, durchdringt (Art. 68 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.