

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00091 vom 15. Dezember 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-12-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00091

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00091 du 15 décembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00091 del 15 dicembre 2022

Regeste

Öffnungszeiten Friedhof Sihlfeld | Verfügung über Realakt (Unterlassung) [Der Beschwerdegegner ersuchte die Stadt Zürich um nächtliche Friedhofsschliessung. Die Stadt trat auf dieses Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt (§ 10c VRG) nicht ein. Der Bezirksrat ordnete im Rekursverfahren eine Schliessung der Friedhofsanlage ab spätestens 20 Uhr an.] Der angefochtene Beschluss ist nicht aufsichtsrechtlicher Natur (E. 1.1). Legitimation zur Autonomiebeschwerde (E. 1.2). Die Stadt erliess kompetenzgemäss ein Reglement über das Bestattungswesen und die Friedhöfe, wonach Friedhöfe jederzeit zugänglich sind, die Öffnungszeiten aber im Einzelfall eingeschränkt werden können (E. 2). Eintretensvoraussetzungen für ein Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt nach § 10c VRG (E. 3). Die Verfügung über den in einer Unterlassung bestehenden Realakt setzt kein gänzlich behördliches Untätigbleiben voraus (E. 4.3). Wird das Familienmietgrab des Beschwerdegegners oder seine bestimmungsgemässe Nutzung von Dritten gestört, so liegt darin eine Beeinträchtigung einer schützenswerten Rechtsposition (E. 5.1). Welche Massnahmen mit Blick auf die Menschenwürde und die persönliche Freiheit zur Durchsetzung der gebotenen Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof anzuordnen wären, müsste Gegenstand der erstinstanzlich verweigerten materiellen Prüfung des Gesuchs nach § 10c VRG bilden (E. 5.2). Die vom Bezirksrat vorgenommene materielle Prüfung erweist sich als verkürzt. Rückweisung an die Erstinstanz zur materiellen Prüfung und Anordnung geeigneter Massnahmen zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof (E. 5.3). Abweichende Meinung des Gerichtsschreibers.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2022.00091 Urteil der 3. Kammer vom 15. Dezember 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdeführerin, gegen X, vertreten durch RA B, Beschwerdegegner, betreffend Öffnungszeiten Friedhof Sihlfeld, hat sich ergeben: I. A. Seit dem 1. Oktober 2015 sind die Friedhöfe in der Stadt Zürich während der Nacht nicht mehr geschlossen (siehe Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 478/2018 vom 13. Juni 2018, S. 8). Per 1. September 2018 verankerte der Zürcher Stadtrat diese Praxis als Grundsatz mit Ausnahmevorbehalt auch im städtischen Reglement über das Bestattungswesen und die Friedhöfe (RBF; AS der Stadt Zürich 818.610). B. Am 14. Mai 2020 gelangte X an das Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich (BFA) und ersuchte um abendliche Schliessung des Friedhofs Sihlfeld. Nach abschlägiger Antwort verlangte er am 15. September 2020 darüber eine anfechtbare Verfügung. Mit Verfügung vom

25. September 2020 trat das BFA auf das Begehren um Einschränkung der Öffnungszeiten des Friedhofs Sihlfeld nicht ein. Der Stadtrat wies das daraufhin gestellte Neubeurteilungsgesuch mit Beschluss vom 20. Januar 2021 in Bestätigung des Nichteintretensentscheids des BFA kostenfällig zulasten As ab. II. Dagegen liess A am 24. Februar 2021 Rekurs an den Bezirksrat Zürich erheben und beantragen, die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, eventualiter für den Friedhof Sihlfeld abendliche Schliesszeiten spätestens ab 20.00 Uhr zu verfügen. Der Bezirksrat Zürich hiess den Rekurs mit Beschluss vom 20. Januar 2022 gut, wies die Stadt Zürich in entsprechender Aufhebung des Stadtratsbeschlusses sowie der Verfügung des BFA an, den Friedhof Sihlfeld abends spätestens ab 20.00 Uhr zu schliessen, auferlegte die Kosten des Neubeurteilungs- sowie des Rekursverfahrens der Stadt Zürich und verpflichtete diese, X eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 3'500.- zu bezahlen. III. Die Stadt Zürich gelangte gegen diesen Beschluss mit Beschwerde vom 17. Februar 2022 an das Verwaltungsgericht und beantragte die vollumfängliche Aufhebung des Beschlusses unter Kostenfolge zulasten von X. Der Bezirksrat verzichtete am 21. Februar 2022 auf eine Vernehmlassung. X liess am 22. März 2022 eine Beschwerdeantwort erstatten und die Abweisung der Beschwerde sowie eine Parteientschädigung beantragen. Die Stadt Zürich äusserte sich dazu am 13. April 2022. Weitere Stellungnahmen gingen nicht ein. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gegen aus Anlass einer Aufsichtsbeschwerde erstinstanzlich erlassene Anordnungen können die dagegen zulässigen Rechtsmittel erhoben werden (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 86). Eine aufsichtsrechtliche Anordnung des Bezirksrats wäre gemäss § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) demnach zunächst mit Rekurs an den Regierungsrat anfechtbar. Die bezirksrätliche Anweisung an die Stadt Zürich, den Friedhof Sihlfeld abends zu schliessen, stellte allerdings kein aufsichtsrechtliches Einschreiten im Sinn von § 166 ff. des Gemeindegesetzes vom 20. April 1915 (GG; LS 131.1) dar. Vielmehr hiess der angefochtene Entscheid einen Rekurs gegen den Nichteintretensentscheid der Stadt Zürich auf ein Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt nach § 10c VRG gut und die Anweisung zielt auf die Unterbindung von als widerrechtlich betrachteten Handlungen gemäss Abs. 1 lit. a jener Bestimmung. Dagegen steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG). Dieses ist demnach für die Behandlung der Beschwerde zuständig. Der Fall ist von der Kammer zu entscheiden (§ 38 Abs. 1 und § 38b Abs. 1 VRG). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit zur Beschwerde legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihre verfassungsrechtlich geschützte Gemeindeautonomie (Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]; Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Für das Eintreten auf eine Beschwerde ist allein entscheidend, dass die beschwerdeführende Gemeinde durch den angefochtenen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung ihrer Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich vorliegt, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (VGr, 10. Februar 2022, VB.2021.00472, E. 1.5.3 mit Hinweis auf BGr, 22. November 2012, 8C_500/2012, E. 2.2.2). Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2. Für das Bestattungswesen (vgl. dazu vorab §§ 55–57 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG; LS 810.1]) sind die politischen Gemeinden zuständig (§ 3 Abs. 1 der Bestattungsverordnung vom 20. Mai 2015 [BesV; LS 818.61]). Sie erlassen Bestimmungen über die Durchführung der Bestattungen, die Gestaltung und Benützung der Friedhöfe sowie die Gebühren (§ 3 Abs. 4 BesV). Gestützt darauf erliess die Stadt Zürich das Reglement über das Bestattungswesen und die Friedhöfe vom 13. Juni 2018 (RBF; AS der Stadt Zürich 818.610), das gemäss seinem Art. 57 am 1. September 2018 in Kraft trat. Art. 21 Abs. 1 RBF sieht vor, dass Friedhöfe für die Besuchenden jederzeit zugänglich sind. Die Amtsleitung des Bestattungs- und Friedhofamts kann im Einzelfall die Öffnungszeiten einschränken (Art. 21 Abs. 2 RBF). Mit dieser Bestimmung wurde die bereits seit dem 1. Oktober 2015 geltende Praxis von Grün Stadt Zürich verankert, wonach sämtliche städtischen Friedhöfe jederzeit zugänglich sind und über Nacht nicht mehr geschlossen werden (STRB Nr. 478 vom 13. Juni 2018, S. 8). Gegen das RBF und insbesondere seinen Art. 21 wurde kein Rechtsmittel ergriffen.

E. 3.1

Wer ein schutzwürdiges Interesse hat und durch einen Realakt in seinen Rechten oder Pflichten berührt ist, kann von der zuständigen Behörde gemäss § 10c VRG verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, deren Folgen beseitigt oder deren Widerrechtlichkeit feststellt. Unter den Begriff der Handlungen fällt sämtliches behördliches Verhalten, auch wenn es in einer Unterlassung besteht (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 10c N. 16). Die Eintretensvoraussetzungen für ein Begehren auf Erlass einer Verfügung über einen Realakt umfassen ein behördliches Verhalten oder Unterlassen, eine Handlungsgrundlage im öffentlichen Recht, das Berührtsein von Rechten oder Pflichten und das Vorliegen eines schützenswerten Interesses; die Widerrechtlichkeit des Handelns ist hingegen erst im Rahmen der materiellen Prüfung zu beurteilen (VGr, 1. Oktober 2020, VB.2020.00014, E. 1.2). Da der zürcherische Gesetzgeber mit § 10c VRG die Regelung des Art. 25a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zwecks Vereinheitlichung der Rechtsordnung autonom nachvollzogen hat (siehe Griffel, § 10c N. 6 f.), ist die zu letzterer bundesrechtlichen Norm ergangene Rechtsprechung bei der Anwendung von § 10c VRG heranzuziehen.

E. 3.2

Massgebend zur Abgrenzung anfechtbarer Realakte von Populärbegehren, auf die nicht einzutreten ist, sind eine genügend intensive Betroffenheit und das Bestehen eines schutzwürdigen Interesses (Griffel, § 10c N. 24). Die behördliche Handlung bzw. Unterlassung, über die eine Verfügung verlangt wird, muss geeignet sein, Rechte oder Pflichten der gesuchstellenden Person zu berühren (Griffel, § 10c N. 19). Das Erfordernis des Berührtseins dient der Grenzziehung zwischen rechtsschutzwürdigem und nicht rechtsschutzwürdigem tatsächlichem Verwaltungshandeln (vgl. zum Bundesrecht BVGr, 7. Februar 2013, A-5762/2012, E. 8.1.1). Nur Beeinträchtigungen, die einen gewissen Schweregrad aufweisen und solcherart sind, dass sie die persönliche Freiheit bedeutend einschränken oder die Persönlichkeit ernsthaft beeinträchtigen, begründen ein Rechtsschutzbedürfnis (VGr, 11. Juli 2019, VB.2018.00518, 3.1; 27. Oktober 2017, VB.2017.00299, E. 5.3). Der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV unterliegen nur diejenigen Realakte, die in schützenswerte (Grund-)Rechtspositionen eingreifen (Andreas Kley in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St.

Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Art. 29a N. 11).

E. 3.3

Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (Griffel, § 10c N. 22). Es entfällt dort, wo genügender Rechtsschutz auf andere Weise möglich ist (BGE 140 II 315 E. 3.1). Wenn Rechtsschutz bereits in einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen wäre, besteht in der Regel kein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über einen Realakt im Sinn von § 10c VRG (VGr, 25. August 2022, VB.2022.00157, E. 4.2). Der Beschwerdegegner legte zwar kein Rechtsmittel gegen das RBF ein, mit welchem der Verzicht auf Schliessungszeiten der städtischen Friedhöfe eingeführt worden war. Mit Blick auf Art. 21 Abs. 2 RBF, wonach im Einzelfall die Öffnungszeiten eingeschränkt werden können, schliesst dieses Versäumnis ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung allerdings nicht aus.

E. 3.4

Die Abgrenzung zur Populärbeschwerde und zur Aufsichtsbeschwerde verlangt bei der Gewährung des Rechtsschutzes mittels Verfügung über einen Realakt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 25a VwVG nach einer sorgfältigen Prüfung, ob sich die Betroffenheit der gesuchstellenden Person von derjenigen der Allgemeinheit abhebt. Wesentlich ist, dass die gesuchstellende Person in eigenen Rechten berührt sein muss. Das setzt eine minimale Intensität der Beeinträchtigung voraus, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht so tief anzusetzen ist, dass es zu einer Beschwerdeflut kommen kann. Wo die Grenze zur unzulässigen Populärbeschwerde verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen; erforderlich ist eine praktisch vernünftige Abgrenzung, die sich am Rechtsschutzbedürfnis und an den weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten orientiert (zum Ganzen BGE 146 I 145 E. 4.1 mit Hinweisen). Mit der gesetzlichen Umschreibung des Rechtsschutzinteresses soll angemessener Rechtsschutz im Bereich der Realakte sichergestellt werden, ohne Bagatellfälle dem Rechtsschutz zuzuführen und damit den abschüssigen Weg hin zur "Populärnörgelei" zu beschreiten (BGE 140 II 315 E. 4.4). Schützenswerte Rechtspositionen können sich dabei aus dem Verfassungs-, Gesetzes- oder Ordnungsrecht in allen Rechtsbereichen ergeben und bestehen jedenfalls dann, wenn in vertretbarer Weise geltend gemacht wird, es bestehe ein Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln oder Unterlassen, der durch den angefochtenen Akt verletzt werde (BGE 143 I 336 E. 4.3 f. mit Hinweisen). Ob der Anspruch effektiv besteht, ist alsdann Frage der materiellen Prüfung (BGr, 9. Juli 2012, 2C_272/2012, E. 4.4.6).

E. 3.5

Das Erfordernis des Berührtseins in (eigenen) Rechten und Pflichten setzt nach herrschender Auffassung einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Person voraus. In diesem Sinn schützenswerte Rechtspositionen ergeben sich vor allem aus Grundrechten; einzubeziehen sind aber auch rechtlich geschützte Interessen aus anderen Rechtstiteln. Ein eigentlicher Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts ist nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn die gesuchstellende Person darzulegen vermag, dass ein von einem Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist, mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte. Dazu ist eine gewisse Intensität der Betroffenheit des Privaten erforderlich. Ob die Eingriffswirkung ausreicht, um eine Betroffenheit anzunehmen, hängt vom Geltungsbereich des Grundrechts ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der fragliche

Realakt auch geeignet sein muss, in dieses einzugreifen (zum Ganzen BGE 146 I 145 E. 4.4 mit Hinweisen).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin war nicht auf das Gesuch des Beschwerdegegners um Erlass einer Verfügung über einen Realakt im Sinn von § 10c VRG eingetreten. Das BFA hatte seinen Nichteintretensentscheid damit begründet, dass die zuständigen Stellen der Stadt verschiedene Massnahmen betreffend den Friedhof Sihlfeld ergriffen hätten: vermehrte Patrouillen durch die Stadtpolizei und sip züri, Wegweisungen, Haus- und Arealverbote, Schliessung der beiden WC-Anlagen im Friedhof Sihlfeld A von 17.00 Uhr bis 8.00 Uhr sowie Prüfung baulicher Anpassungen bei den WC-Anlagen und den Zugängen zum Friedhof Sihlfeld A seitens Ämtlerwiese. Damit liege von vornherein gar keine Unterlassung in Bezug auf die Durchsetzung von Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof vor. Ein spezifisches Recht des Beschwerdegegners, eine Einschränkung der Öffnungszeiten zu verlangen, bestehe nicht. Im Neubeurteilungsentscheid hatte der Stadtrat erwogen, dass aufgrund der getroffenen Massnahmen keine Unterlassung behördlichen Handelns vorliege, welche Gegenstand einer Verfügung nach § 10c VRG sein könne. Ein Anspruch auf eine Verfügung nach § 10c VRG sei ferner auch zu verneinen, weil der Beschwerdegegner nicht in Rechten und Pflichten berührt sei: Als Familiengrabmieter und Friedhofbesucher seien seine Grundrechte nicht tangiert, wenn der Friedhof in der Nacht nicht geschlossen werde. Eine Verpflichtung der Stadt zur nächtlichen Friedhofsschliessung ergebe sich weder aus dem Grabmietverhältnis noch aus dem RBF und eine Einschränkung der Öffnungszeiten sei voreilig, nicht zielgerichtet und unverhältnismässig, zumal die beanstandeten Probleme auf dem Friedhof mehrheitlich tagsüber aufträten.

E. 4.2

Die Vorinstanz bejahte hingegen einen Anspruch des Beschwerdegegners auf eine Verfügung nach § 10c VRG. Sie erwog, eine nächtliche Schliessung sei als Möglichkeit zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof zu betrachten, insbesondere gegenüber Mieterinnen und Mietern von Grabstätten. Picknicken neben dem Grab verletze das Gefühl eines trauernden Menschen bzw. es verletze die Würde und die Persönlichkeitsrechte des Trauernden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung folge zudem der Lehre des Andenkenschutzes, wonach zwar kein postmortaler Persönlichkeitsschutz bestehe, hingegen zulässig sei, dass nahe Angehörige für den Schutz der den Tod überdauernden Persönlichkeitsgüter sorgten, indem sie sich hierfür auf ihr eigenes Persönlichkeitsrecht stützten. Demzufolge sei der Beschwerdegegner in Rechten berührt und habe ein schutzwürdiges Interesse.

E. 4.3

Als unzutreffend erweist sich das sinngemässe beschwerdeführerische Verständnis, wonach die Verfügung über den in einer Unterlassung bestehenden Realakt begrifflich ein gänzlich behördliches Untätigbleiben voraussetze und in der zu beurteilenden Konstellation deshalb bereits mangels Vorhandenseins einer Unterlassung auf das Gesuch des Beschwerdegegners nicht eingetreten werden müssen. § 10c VRG erfasst gleichermassen Konstellationen, in denen die gänzliche Untätigkeit einer Behörde oder angeblich unzureichendes, tatsächliches Handeln als unrechtmässig gerügt werden. Der Rechtsweg wird nicht von vornherein dadurch versperrt, dass die Behörde in anderer Weise als gewünscht tätig wird. An einer Verfügung über den Realakt besteht in solchen

Konstellationen allerdings regelmässig kein schutzwürdiges Interesse.

E. 4.4

Der Beschwerdegegner verweist zur Begründung seines Berührtseins in Rechten und seines schutzwürdigen Interesses an einer Feststellungsverfügung nach § 10c VRG darauf, dass er von der Stadt Zürich auf dem Friedhof Sihlfeld bis ins Jahr 2050 ein Familien-Urnengrab miete. Die Stadt treffe die Pflicht, die Mietsache im zum vorausgesetzten Gebrauch tauglichen Zustand zu erhalten, womit ihm ein Anspruch auf Durchsetzung von Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof zukomme. Überdies erwiesen sich der Anspruch auf ein schickliches Begräbnis und das Recht auf persönliche Freiheit als verletzt, wenn mit Tätigkeiten wie Picknicken, Fahrradfahren, Alkohol-, Drogen- und Sexkonsum auf dem Friedhof die Totenruhe missachtet werde. In seiner Rekursschrift hatte der Beschwerdegegner angegeben, sein Einsatz für die Wiedereinführung abendlicher Schliesszeiten bezwecke, die "Drogen- und Stricherszene" aus dem Friedhof zu verbannen und diesen wieder zu einer Stätte der Ruhe und der Besinnung werden zu lassen, wo sich alle Besucher entsprechend zu verhalten hätten.

E. 5.1

Der bei den Akten liegenden "Vertragsverlängerung für Familienmietgrab" vom 19. April 2001 ist zu entnehmen, dass das Mietverhältnis der mietenden Person, ihren Angehörigen und Verwandten sowie der jeweiligen Grabbesorgerin während der Vertragsdauer, jedoch nur für die Zeit, während der sie oder ihre Rechtsnachfolger der Unterhaltspflicht nachkommen, ein Benützungsrecht am Grab vermittelt. Die mietende Person übernimmt gemäss der Vereinbarung die Pflicht, für die angemessene Bepflanzung und Pflege der Grabstätte aufzukommen, und ist gemäss den jeweils gültigen Grabmalvorschriften zur Erstellung und Instandhaltung eines Grabmals verpflichtet. Der Beschwerdegegner steht in diesem Sinn als Familiengrabmieter in einer besonderen Beziehungsnähe zum Friedhof. Auch kann davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdegegner sein Mietgrab mit einer gewissen Regelmässigkeit aufsucht. Wird dieses Grab oder seine bestimmungsgemässe Nutzung (als letzte Ruhestätte der verstorbenen Person[en] einerseits und als Ort des Gedenkens, der Einkehr und Trauer für die Hinterbliebenen andererseits) von Dritten gestört, so liegt darin eine Beeinträchtigung einer schützenswerten Rechtsposition des Beschwerdegegners. In dieser Situation erscheint er mit Blick auf die anerkanntermassen bestehenden Nutzungskonflikte in eigenen Rechten berührt und als Familiengrabmieter kommt ihm ein schutzwürdiges Interesse an einer materiellen Beurteilung seines am Ausgangspunkt dieses Verfahrens stehenden Gesuchs nach § 10c VRG zu.

E. 5.2

Hinzu kommt die grundrechtliche Relevanz der gerügten Unterlassung. Aus der in Art. 7 BV verankerten Garantie der Menschenwürde folgt das Recht auf ein schickliches Begräbnis, das sich als verletzt erweist, wenn dem Toten das verweigert wird, was der herrschende Gebrauch zur Ehre der Toten fordert (BGE 125 I 300 E. 2a). Dazu gehört die Möglichkeit, den Toten in sitzamer Art und Weise gedenken zu dürfen. Weiter schützt die in Art. 10 Abs. 2 BV gewährleistete persönliche Freiheit die emotionalen Bindungen der Angehörigen zu einem Verstorbenen. Kraft dieser engen Verbundenheit steht den Angehörigen das Recht zu, über den Leichnam des Verstorbenen zu bestimmen, die Art und den Ort der Bestattung festzulegen sowie sich gegen ungerechtfertigte Eingriffe in den toten Körper zur Wehr zu setzen (BGE 129 I 173 E. 2.1). Ob das gerügte beschwerdeführerische

Untätigbleiben diese grundrechtlichen Ansprüche verletzt und welche Massnahmen mit Blick auf diese Garantien zur Durchsetzung der gebotenen Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof anzuordnen wären, müsste Gegenstand der – von der Beschwerdeführerin erstinstanzlich verweigerten – materiellen Prüfung des beschwerdegegnerischen Begehrens bilden (hiervor E. 3.4).

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin hätte demzufolge auf das Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt eintreten müssen. Ihr ist nicht darin zu folgen, dass sich eine materielle Prüfung der Widerrechtlichkeit der gerügten Unterlassung mangels gegebener Eintretensvoraussetzungen für ein Gesuch nach § 10c VRG erübrige. Ohne das Treffen geeigneter Massnahmen scheint eine dem Friedhofszweck entsprechende Nutzung der Anlage durch Dritte nicht sichergestellt, worin eine Beeinträchtigung einer schützenswerten Rechtsposition des Beschwerdegegners liegt. Die vom Bezirksrat vorgenommene materielle Prüfung erweist sich indessen als verkürzt: Eine nächtliche Schliessung nach 20 Uhr ist nicht als einzige geeignete, erforderliche und zumutbare Massnahme zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung auf dem Friedhof Sihlfeld zu betrachten, zumal ihre Eignung (jedenfalls für sich allein) bereits mit Blick auf die beanstandeten, auch tagsüber auftretenden Verhaltensweisen fraglich erscheint. Demzufolge ist die Sache in Aufhebung des angefochtenen Beschlusses mit der Anweisung an die Stadt Zürich zurückzuweisen, in materieller Prüfung des beschwerdegegnerischen 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. Bereits weil sich hierfür vertiefte(re) Sachverhaltsabklärungen aufdrängen, rechtfertigt sich eine Rückweisung der Sache an die erstinstanzlich verfügende Behörde (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 4).

E. 6

Nach den vorstehenden Erwägungen sind Dispositivziffer I des angefochtenen Beschlusses des Bezirksrats sowie die Ausgangsverfügung und der Neubeurteilungsentscheid der Beschwerdeführerin aufzuheben und ist die Sache zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen. Da die Beschwerdeführerin damit nur in Bezug auf die vorinstanzlich angeordnete Massnahme, nicht jedoch im Kern obsiegt, wird sie kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Gestützt auf das Verursacherprinzip sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens allerdings hälftig der Vorinstanz aufzuerlegen (vgl. Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 54, 59), welche auf der Grundlage eines nicht hinreichend erstellten Sachverhalts eine Massnahme zweifelhafter Eignung anordnete. Eine Parteientschädigung ist dem Beschwerdegegner nicht zuzusprechen, da er angesichts der Rückweisung zur materiellen Prüfung seines ursprünglichen Anliegens mit seinem auf Bestätigung der Massnahme zielenden Antrag nicht durchdrang und damit nicht als überwiegend obsiegend gilt (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7

Dieser Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, der nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) angefochten werden kann.

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